



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

MARCO TÚLIO REIS MAGALHÃES

**ASPECTOS JURÍDICOS DO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: limites e possibilidades
a partir da experiência no âmbito do processo público de tomada de
decisão de liberação de transgênicos no meio ambiente em escala
comercial**

BRASÍLIA
Março – 2008



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Dissertação de Mestrado em “Direito, Estado e Constituição”

Linha de pesquisa 2 – Direito, Estado e Economia

**ASPECTOS JURÍDICOS DO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: limites e possibilidades
a partir da experiência no âmbito do processo público de tomada de
decisão de liberação de transgênicos no meio ambiente em escala
comercial**

Dissertação desenvolvida como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB), na área de concentração: “Direito, Estado e Constituição” – Linha de pesquisa 2 – Direito, Estado e Economia.

Orientador: Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Mestrando: Marco Túlio Reis Magalhães
(Matrícula: 06/60469)

BRASÍLIA
Março – 2008

Autor: Marco Túlio Reis Magalhães

ASPECTOS JURÍDICOS DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: limites e possibilidades a partir da experiência no âmbito do processo público de tomada de decisão de liberação de transgênicos no meio ambiente em escala comercial

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB).

Área de concentração: “Direito, Estado e Constituição”

Linha de pesquisa 2 – Direito, Estado e Economia.

O candidato foi considerado _____ pela banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira
(Orientador)

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto
(Membro Interno da Banca)

Professor Doutor Rubens Onofre Nodari
(Membro Externo da Banca)

Professor Doutor Paulo José Leite Farias
(Suplente)

Brasília-DF, 10 de março de 2008.

Dedico este trabalho a Deus – meu guia neste mundo –, a meus pais e a meus irmãos, que sempre me incentivaram e me ensinaram que construímos a dignidade em nossas vidas com muita luta e pela perseverança em nossos sonhos e ideais, com reflexão e atitude sobre nossos erros e limitações. Vocês são meus exemplos!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que me ajudaram a concretizar este projeto. Não pretendo aqui fazer uma enumeração exaustiva, mas, ao mesmo tempo, cumpre, em nome de alguns, agradecer a todos. Ao professor Márcio Iorio, pelo exemplo, pela dedicação, compreensão e incentivo na orientação. Agradeço ao Professor Flávio Dino, que me incentivou a ingressar nesta jornada. Ao amigo Daniel Villa Nova, grande mentor na formulação do meu projeto inicial. Ao Professor Rubens Nodari, que me incentivou desde o início, auxiliou-me na MOP-3 em Curitiba e durante toda a pesquisa. Ao Professor Marcus Faro, pela ajuda no pedido remetido à COP-8/MOP-3, para que pudesse acompanhar aquele evento como pesquisador da UnB. A todos os professores e colegas do Mestrado, em especial: Jan, Douglas, Ricardo, Marana, Marcelo, Eduardinho, Scotti, Micheline, Rabay, Leo Barbosa, Marcelo, Laura, Giovanna, Vitor; aos professores Menelick, Miroslav, Gilmar, Cristiano, Sven, Alexandre e Nicolao Dino. Ao Dr. Pina, à Sra. Angelina e filhos, que me receberam tão bem em março de 2006, em Curitiba. Aos colegas da biblioteca do TRE-DF – Darlan e Alzenir, pela pronta ajuda nas pesquisas. Aos amigos da Secretaria Judiciária, da Diretoria Geral e do RH do TRE-DF, que sempre me apoiaram nesta jornada – nas pessoas da Suemê, Marcelo, Guilherme, Deise, Izilda, Berta, Ellen e Marcelo Souto. À Dra. Maria Soares, Giselle e aos amigos da PRR da 1ª Região e PR-DF, de extrema prestreza em me auxiliar e fornecer o material da base empírica da pesquisa: parabéns pelo trabalho! À Dra. Maria Rita e Sara da ONG *Terra De Diretos*, pela ajuda e disposição em tudo: parabéns! Aos servidores da FA/UnB – Lia, Helena, João, Carlinhos, Diogo, os quais sempre me trataram bem, com alegria e disposição. Ao meu grande amigo Lucas Benevello, meu mentecapto em assuntos tecnológicos e conselheiro em momentos difíceis, até os 47 minutos do segundo tempo, muito obrigado amigo! Ao Professor Martônio Mont'alverde, ao Dr. Odim Brandão, ao Professor Friedrich Müller, três grandes incentivadores do meu esforço. À família Guimarães Ferreira, e à Marília, que viveram comigo o despertar desse sonho. À Professora Angélica, ao Sr. Martin e ao amigo Wolfgang, amigos para sempre e companheiros nessa jornada: Vielen Dank! Aos amigos do TRF da 1ª Região – Dra. Ângela, Dra. Renato, Dra. Francisca, em especial à Dra. Rejane, que muito me auxiliou nesta jornada: meus sinceros agradecimentos pelo apoio logístico e boa vontade. Ao Dr. José Cordeiro de Araújo, pela revisão e pelas sugestões valiosas na formulação do 3º capítulo e pela lembrança do Otto. À eterna mesa 258 e seus integrantes, que tornaram meu 2007 um ano de novas energias, luzes e alegrias. À família Medeiros – João, Paulo, André, Astor Junior, que me deram a grata

companhia para discutir e pensar o meu projeto, inclusive em sagrados dias de domingo, cada qual de sua forma. Aos amigos João Guilherme, Rafael e André, um especial agradecimento pela força nos momentos difíceis e desafiantes, pelo estímulo e confiança. Valeu BBBs! À Christine Peter, ao André Gontigo e ao pessoal do GNEC – círculo constitucional.

Aos meus pais – Júlio Cezar e Assusete Magalhães –, pelo incentivo, pelo exemplo, pelo amor, pela compreensão; enfim, por tudo. Vocês são parte do projeto, do começo, do meio, do fim e do recomeço, sempre! Aos meus irmãos – Ana Carolina e Marco Aurélio –, tão queridos companheiros, obrigado pelo incentivo e força. Ao Leonardo, que faz parte da nossa convivência e que sempre me apoiou. À Iáia, que também ao seu modo ajudou-me no dia a dia da pesquisa em casa. Aos meus amigos, pela ausência necessária para realizar esse projeto. Aos meus amigos da Procuradoria-Geral Federal, aos colegas da Secretaria Administrativa, Judiciária, do Gabinete, da Copa, às guardetes: vocês fizeram meu dia a dia mais feliz, animado e me deram força para vencer esta jornada. Aos meus colegas procuradores da PGF, que muito me incentivaram, cada qual ao seu modo, obrigado pela paciência e pelo apoio. O incentivo e as palmas na reunião da greve, após o dia 31/01/08, foram emocionantes. Um obrigado especial aos integrantes do baixo clero. Ao Dr. Paulo Gustavo, que me oportunizou a chance de estar na PGF e aprender muito, bem como a debater o meu projeto. Ao colega Davi Monteiro Diniz, que sempre me alertou e orientou sobre a realidade temporal da pesquisa. À Dra. Luciana Hoff, que me deu apoio no segundo semestre de 2007 e no início de 2008 para que esta pesquisa se realizasse. Um agradecimento especial à colega Lívia Gonçalves, companheira das discussões diárias de trabalho e de mestrado, que me aturou diversas vezes na sala meio louco pensando e discutindo meu projeto, que me incentivou e ajudou a tornar isso real: obrigado, querida amiga. Aos amigos Douglas, Neila, Carlinha, Stanislau, Daniel Moreira, Sálvio, Patrícias, Renatas, Christine, Indira, Nídia, Gabriel, Montila, Breno, João e todos os outros. Um muito obrigado ao Dr. Jefferson Carus, Diretor da Escola da AGU, sempre disposto a ajudar e discutir as dúvidas de rumo da caminhada de pesquisa. Ao Dr. Hugo, guia espiritual no ano de 2007 e que me ajudou a ver o mundo de novas formas (olhar para dentro de mim). À Gilda e ao Chagas, pelo apoio e incentivo. E um agradecimento especial para Ana Carolina Chagas, que esteve comigo nesse momento – de diversas formas – e me ajudou a crescer, refletir e ter inspiração, ânimo, amor e conforto para vencer esse obstáculo: um muito obrigado especial por tudo!

RESUMO

A presente dissertação analisa o processo público brasileiro de tomada de decisão de liberação de organismos geneticamente modificados (OGMs) no meio ambiente em escala comercial, situando-o frente aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir de casos concretos, para identificação de uma nova dimensão reveladora do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88), com suporte na teoria discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas, na teoria da integridade do Direito de Ronald Dworkin e na metódica jurídica de Friedrich Müller. A Constituição é vista como um processo consagrador de uma comunidade de princípios, cuja interpretação é possível e desejável a todos, como caminho de institucionalização de canais comunicativos que viabilizam a participação no processo de construção discursiva do Direito, entendido de um modo procedimental. O processo decisório deve garantir tanto condições discursivas e comunicativamente institucionalizadas, pela interpretação da constituição e da lei de biossegurança, quanto a participação de todos os virtualmente atingidos, enquanto pressuposto democrático de cidadania ativa, presentes no art. 225, CF/88, que fortalecem a ideia de autolegislação. Assim, princípios de participação pública, publicidade e informação são descritos como filtros legitimadores de processos decisórios sobre transgênicos com possíveis impactos ambientais. Os riscos envolvidos possuem uma dimensão social e significam vínculos com o futuro-indeterminável no presente, a implicar um dever de preventividade objetiva, expresso no art. 225, CF/88, que sugere a aplicação do princípio da precaução entre a decisão e a construção dos riscos. O estudo histórico do processo legislativo da Lei n.º 11.105/2005 revela que o papel da Constituição e da lei não é o de apaziguar e resolver os problemas facilmente, mas de Inaugurá-los, para serem tematizados também perante e com a Administração, numa adequada esfera pública. A análise dos casos sugere que os princípios de participação pública, publicidade, informação e precaução pressupõem-se mutuamente e contribuem, até por sua justiciabilidade, para que o processo decisório se organize conforme o direito e se legitime pelo direito legitimamente instituído. Essa organização do processo decisório dos transgênicos implica uma nova dimensão significadora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, concretizada pela participação democrática e cidadania ativa, para que a decisão técnica de biossegurança possa melhor qualificar os argumentos decisórios de forma discursiva, enquanto pretensões de validade intersubjetivamente construídas e aceitas. Constata-se um *deficit* na desconsideração pela Administração da participação pública no processo decisório, reclamado pelas intervenções judiciais e do Ministério Público Federal, provocadas pela ação integrada de organizações civis. Constata-se grande assimetria na consideração única de juízos pretensamente técnicos de biossegurança da CTNBio, fundados em suposta discricionariedade administrativa legal, quanto à adequação de medidas de biossegurança relativas à conservação do meio ambiente, em detrimento de necessários juízos jurídicos e políticos inerentes às decisões integrantes do processo decisório, que dificilmente serão considerados de forma adequada pelo CNBS, ainda que minimizados pelos filtros principiológicos enumerados e pela definição de parâmetros de aplicação do princípio da precaução, como contribuição à nova significação democrática e qualificadora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Teoria discursiva do Direito e da Democracia. Estado Democrático de Direito. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Organismos Geneticamente modificados (OGMs). Princípios constitucionais. Lei de Biossegurança – Lei n.º 11.105/2005. CTNBio. CNBS. Princípio da Precaução.

ABSTRACT

The present dissertation analyses the Brazilian public decision process related to commercial release of genetic modified organisms – GMOs in the environment, in contrast with the constitutional principles stated by the Brazilian Constitutional Democracy, in order to identify a new and significant dimension of the right to a healthy and balanced environment (article 225 – Brazilian Federal Constitution of 1988). Jürgen Habermas's discursive theory of law and democracy, Ronald Dworkin's theory of law as integrity and Friedrich Müller's methodology of law are the epistemological bases of this study. The constitution is seen as a process based on a community of principles, in which everyone can and should make an interpretation, as a way of establishment of communicative courses that makes possible the participation on the discursive creation of law, understood by a procedural manner. The decision process should guarantee not only discursive and communicatively established conditions, by biosafety's and constitution's interpretation, but also the participation of all of those potentially affected, as a democratic precondition of active citizenship, incorporated in the mentioned article 225, that reinforces the idea of self-legislation. Therefore, principles of public participation, publicity and information are legitimacy standards of decision process related to transgenics with potential environment damages. The risks involved have a social dimension and they express a way of time binding with the future – not determinable in the present, that imply a general obligation of preventivity, incorporated in the mentioned article 225, and suggests that the precautionary principle mediates between decision and risks. The historical review of the n.º 11.105/2005 law's legislative process reveals that the role of the constitution and the law is not to solve easily the problems, but to start them, in order to be discussed also in front of and by the administration, guaranteeing an adequate public sphere. The cases's analysis suggests that the principles of public participation, publicity, information and precaution implicate one each others and contribute, even by their justiciability, to oblige the decision process to organize itself by the law and to legitimate itself, by the legitimately established law. This organization of the decision process related to transgenics implies a new and significant dimension of the right to a healthy and balanced environment, materialized by public participation and active citizenship, in order to technical biosafety decision better qualifies its decisive arguments, in a discursive manner, as valid pretensions created and accepted. The administration's desconsideration of public participation in the decision process is seen as a deficit, claimed by judicial review and prosecutor's interventions, started by integrated actions of civil organizations. There is a significant asymmetry between higher consideration of technical reasons of CTNBio, established on a supposed legal administration concerned to biosafety measures's adjustment related to the environment conservation, compared to political and juridical reasons that also integrate the decision process. As a consequence, it indicates that these political and juridical reasons aren't being adequately considered by CNBS, although this problem can be partially minimized by those mentioned principles and by the definition of the precautionary principle's parameters of application, which could be seen as a contribution to that democratic significant and qualified new dimension of the right to a healthy and balanced environment.

Key Words: Discursive theory of law and democracy. Constitutional democracy. Right to a healthy and balanced environment. Genetic modified organisms – GMOs. Constitutional principles. Brazilian biosafety law – Lei n.º 11.105/2005. CTNBio. CNBS. Precautionary principle.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
A) DELIMITAÇÃO TEMÁTICA.....	10
B) OBJETIVOS.....	31
1 EM BUSCA DE UMA ADEQUADA INTERPRETAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA QUESTÃO AMBIENTAL RELACIONADA AOS ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS (OGMS) – TRANSGÊNICOS – NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	37
1.1 (RE) CONSTRUINDO A PERCEPÇÃO JURÍDICA DA QUESTÃO AMBIENTAL À LUZ DOS PARADIGMAS DO DIREITO NA MODERNIDADE	38
1.2 A PERSPECTIVA PROCEDIMENTAL E DISCURSIVA DO DIREITO E DA DEMOCRACIA COMO ADEQUADO CAMINHO INTERPRETATIVO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SEUS FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS	62
1.3 A CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE CANOTILHO PARA A CONFIGURAÇÃO DE UMA DIMENSÃO AMBIENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	79
1.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA VOLTADA PARA A QUESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	88
1.5 A CONTRIBUIÇÃO DE DWORKIN PARA A ADEQUADA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA QUESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	92
1.6 UM BALANÇO DOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS APRESENTADOS COMO NORTEADORES DA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO A SER ESTUDADO.....	99
2 ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS ENTRE MODERNIDADE, CIÊNCIA (TÉCNICA) E RISCO	104
2.1 BIOSSEGURANÇA E ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS – OGMS: UMA VISÃO GERAL .	105
2.2 ENTRE MODERNIDADE, CIÊNCIA E RISCO: UMA VISÃO CRÍTICA E REFLEXIVA	114
2.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ENQUANTO <i>MEDIUM</i> DO DIREITO ENTRE O PROCESSO DECISÓRIO E A FORMULAÇÃO DO RISCO	135
2.4 UM BALANÇO DOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS APRESENTADOS COMO NORTEADORES DA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO A SER ESTUDADO.....	152
3 UM RESGATE DO PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA SOB DUPLA CONSIDERAÇÃO: A PERSPECTIVA DESCRITIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DO PARADIGMA INDICIÁRIO	154
3.1 DIREITO POSITIVO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA GERAL E DESCRITIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO REFERENTE AO PROCESSO DECISÓRIO DE LIBERAÇÃO DE OGMS NO BRASIL	154
3.2 OS OGMS BATEM À PORTA DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DO STF: UM BREVE COMENTÁRIO DESCRITIVO	168

3.3 UM OLHAR CURIOSO SOB O PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA MICRO-HISTÓRIA, DA NOÇÃO DE ESTRANHAMENTO E DE UM PARADIGMA INDICIÁRIO	174
3.4 PARA ALÉM DO TEXTO DA LEI DE BIOSSEGURANÇA: CONTRIBUIÇÕES E REFLEXÕES SOBRE A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA NOVA LEI PARA O PROCESSO DECISÓRIO ESTUDADO	205
4 CONFRONTANDO O PROCESSO PÚBLICO DECISÓRIO SOBRE OGMS COM OS PRINCÍPIOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO, EM TERMOS DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE	217
4.1 PROPEDÊUTICA À ANÁLISE DOS CASOS: CONFERINDO OS EQUIPAMENTOS DE VIAGEM ANALÍTICA ..	217
4.2 O CASO DO EPISÓDIO DA 100ª REUNIÃO PLENÁRIA DA CTNBIO E A QUESTÃO DA POSSIBILIDADE DE ACESSO PÚBLICO DE OUVINTES-OBSERVADORES À REUNIÃO	219
4.3 O CASO DA UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS EM LÍNGUA ESTRANGEIRA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES AO PROCESSO DECISÓRIO E A QUESTÃO DA EXIGÊNCIA DE TRADUÇÃO PARA A LÍNGUA PÁTRIA	243
4.4 O CASO DA LIBERAÇÃO DO MILHO TRANSGÊNICO <i>LIBERTY LINK</i> – EVENTO T25 – DA EMPRESA MULTINACIONAL BAYER CROPSCIENCE E A QUESTÃO DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA SUA LIBERAÇÃO NO MEIO AMBIENTE EM ESCALA COMERCIAL	253
4.5 O CASO DA LIBERAÇÃO DO MILHO TRANSGÊNICO <i>LIBERTY LINK</i> – EVENTO T25 – DA EMPRESA MULTINACIONAL BAYER CROPSCIENCE, APÓS REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA, E A QUESTÃO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE ADOÇÃO DE MEDIDAS DE BIOSSEGURANÇA EM OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	285
4.6 O CASO DA IMPORTAÇÃO DE MILHO TRANSGÊNICO E A DECISÃO DA CTNBIO DE SEU ENCAMINHAMENTO AO CNBS PARA AVALIAÇÃO E DECISÃO SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE SOCIOECONÔMICA DO PEDIDO	326
CONCLUSÃO	340
REFERÊNCIAS	351

INTRODUÇÃO

A) Delimitação Temática

A presente dissertação insere-se no debate de um tema de particular relevância na atualidade, em âmbito mundial¹, a ser considerado pelo Estado Democrático de Direito brasileiro: o crescente uso da biotecnologia nas atividades agrícolas que impactam o meio ambiente e nas atividades de produção de alimentos para os animais e para o homem, com especial destaque à utilização de organismos geneticamente modificados (OGMs) – ou transgênicos– e aos múltiplos reflexos que a biotecnologia tem produzido nos mais diversos campos do conhecimento.

Ao refletir-se sobre essa realidade, não se pode fugir da discussão sobre como serão tratadas, em termos de controle político, jurídico, ético e técnico, as atividades que utilizam a biotecnologia, em face da propagada ausência de certeza científica², que costuma norteá-las, quanto aos seus riscos e benefícios. Há grande controvérsia entre diversos países em relação à adoção ou não dessa tecnologia, a despeito da consideração dos reais motivos que levam a uma decisão política sobre a questão. Um exemplo recente e interessante é o caso francês. Um dia depois de ativistas do Greenpeace subirem ao Arco do Triunfo em Paris e estenderem um *banner* gigante

¹ Segundo Boaventura de Sousa Santos: “Frequentemente, um pequeno acontecimento revela aspectos da vida colectiva que, apesar de importantes, permanecem submersos na consciência dos cidadãos e na opinião pública. A destruição de um campo de milho transgênico no Algarve é um desses acontecimentos. Através dele revelaram-se, entre outras, as questões da legitimidade das lutas sociais, da propriedade privada, da influência dos interesses econômicos nas legislações nacionais, do papel do Estado nos conflitos sociais, da construção social da perigosidade de certos grupos sociais e da possível nocividade dos organismos geneticamente modificados (OGMs) para a saúde pública.”. In: **O Decodificador**. Publicado na Visão em 30 de Agosto de 2007. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/190pt.php> Acesso em: 16/12/2007

² Ressalta Rüdiger Wolfrum que: “a incerteza científica é inerente a todas as atividades ambientais, e o direito internacional ambiental tem que levar isso em consideração.” WOLFRUM, Rüdiger. **O Princípio da Precaução**. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 25

exigindo do governo francês o banimento dos OGMs, o presidente Nicolas Sarkozy anunciou a suspensão do cultivo no país até a instalação de uma autoridade nacional para determinar a segurança dessa tecnologia³.

Um primeiro ponto de apoio que se estabelece para tal controle é a necessidade de criação de normas que regulamentem essas atividades, denominadas normas de biossegurança⁴. Aponta-se o dever dos Estados em estipular normas para o controle do plantio, do uso, da comercialização e da manipulação dos OGMs, a fim de garantir a preservação do meio ambiente e a segurança alimentar humana e animal.

O Estado brasileiro não esteve alheio a este debate, que se tornou mais intenso no país a partir da última década, após a aprovação da Lei n.º 8.974/95 – primeira lei brasileira de biossegurança, que concebeu uma estrutura estatal incumbida da análise e do controle de atividades relacionadas a OGMs⁵. Desse modo, iniciou-se forte pressão de empresas multinacionais⁶ e de vários setores da agricultura, da saúde e do comércio [aqui denominado *mercado*⁷ a partir de agora] para a implantação efetiva

³ **Notícias: França diz não aos transgênicos! E aponta para um futuro mais verde. 25/10/2007.** Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/transgenicos/noticias/fran-a-diz-n-o-aos-transg-nico> . Acesso em: 29/11/2007.

⁴ Segundo Aurélio Rios, “embora as discussões sobre normas reguladoras da biossegurança tivessem se iniciado na Europa na década de 1970, pode-se dizer que as discussões em fóruns internacionais oficiais deram-se a partir da década de 1980, com a inclusão do tema no Relatório da Comissão Brundtland sobre *desenvolvimento sustentável*, chamado “Nosso Futuro Comum”. Após a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, a questão passou a estar definitivamente incluída no direito internacional.” RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **Aspectos jurídicos da biossegurança no Brasil**. In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004. (Grandes Eventos; 1). (PGR), p. 98-99.

⁵ Abrangeu as atividades de construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de OGMs. Foi regulamentada pelos Decretos n.º 1.752/95 e n.º 2.577/98.

⁶ A título exemplificativo, destacam-se as seguintes empresas (de enorme poderio econômico): a gigante norte-americana Monsanto (tendo como braço brasileiro a Monsoy Ltda.), a suíça Syngenta, a Aventis, a Dupont Co. (maior indústria química dos EUA), a Dow AgroSciences, a Milênia, a Basf, a Cargill, o grupo Bunge, o grupo norueguês Norsk Hydro. Para um detalhamento de seu poderio econômico, fusões, potencial e dominação de mercado regional e mundial e controle acionário sobre empresas menores constituídas sob leis brasileiras, consultar: ARAÚJO, José Cordeiro de. Agricultura, Biotecnologia e Transgênicos: um panorama da concentração empresarial. In: **Revista de Conjuntura** (Editada pelo CORECON/DF e SINDECON/DF). Ano II. n.º 5. jan/mar de 2001a.

⁷ Esta expressão é utilizada na fundamentação teórica, baseada na teoria discursiva e procedimental do direito e da democracia, a ser posteriormente esclarecida, e que engloba as diversas forças comunicativas e de poder social oriundas do capitalismo. Nesse sentido: “Sociedades modernas são integradas não somente através de valores, normas e processos de entendimento, mas também sistematicamente, através de mercados e do poder administrativo.” HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade

da biotecnologia no país. Nesse sentido, o governo movimentou-se a fim de criar uma estrutura estatal que regulasse este setor estratégico para o desenvolvimento econômico e científico do país.

Ao mesmo tempo, ambientalistas, diversos setores da sociedade civil e do próprio governo externaram expressamente a necessidade de rigor no controle e na avaliação da utilização dessa nova técnica⁸. Esta preocupação voltava-se tanto para a proteção do meio ambiente, como da saúde e da vida humana. De forma contundente, a *questão ambiental*⁹ foi posta em relevo, diante da exigência de uma contínua conscientização nacional e global sobre a necessidade de uma atitude de precaução.

O interesse desta dissertação, ressalte-se, focaliza-se no que diz respeito à contínua polêmica e instabilidade observadas na implementação do *processo público de tomada de decisão* nesta área, levando-se em consideração o desenho institucional estabelecido pela legislação brasileira e os diversos embates ocorridos nas

e validade, volume I. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. p. 61.

⁸ Destaca Lavinia Pessanha: “Em âmbito nacional, a **Sadia**, maior empresa exportadora brasileira de aves, foi a pioneira em implantar sistemas de rastreabilidade para excluir qualquer uso de soja, milho ou seus derivados transgênicos. Em 30 de janeiro de 2002, em anúncio à imprensa, a Sadia informou que os seus produtos continham derivados de soja ou de milho não geneticamente modificados, tendo em vista a sistematização de procedimentos para evitar a aquisição de matérias-primas modificadas geneticamente (A carta-compromisso da empresa está disponível em www.greenpeace.org.br/transgênicos/consumidores/cartas). (...) Além disso, a **Perdigão** anunciou à imprensa, em 2 de setembro de 2002, o reforço de seu sistema de rastreamento, objetivando detectar a presença de organismos geneticamente modificados nas diversas etapas da cadeia produtiva. Para tal, a empresa firmou convênio com a Universidade Federal de Viçosa – UFV –, em Minas Gerais. (...) Os novos mecanismos de controle entraram em vigor a partir de 1º de dezembro de 2002, com a garantia da empresa de que os produtos fabricados a partir dessa data estão isentos de contaminação com transgênicos. (A carta-compromisso da empresa está disponível em www.greenpeace.org.br/transgênicos/consumidores/cartas)” PESSANHA, L.D.R.; WILKINSON, J. **Transgênicos provocam novo quadro regulatório e novas formas de coordenação do sistema agroalimentar**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n.º 2, p. 296-298, maio/ago. 2003.

⁹ O termo *questão ambiental* será usado aqui de forma ampla, significando uma autocompreensão social acerca de que os problemas ecológicos ganham dimensão significativa na vida da sociedade e do Estado, de modo a começar a fazer parte da agenda política e social dos diversos Estados. Dentro da referida *questão ambiental*, pode-se incluir, entre outras variantes, a recente influência da biotecnologia como possivelmente causadora de riscos e perigos ao meio ambiente, e que ganha efetiva preocupação, de forma contundente, a partir da década de 90 (século XX). Assim, ao se fazer menção da expressão *questão ambiental* ao longo deste estudo, estará implícita a consideração da questão ambiental ora considerada de forma geral (em que podem ser apreendidas diversas variantes), ora de forma específica, direcionada à questão ambiental relacionada à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial (enquanto problema empírico específico do processo decisório estudado).

liberações de OGMs no meio ambiente em escala comercial, sob o ponto de vista (1) do processo decisório considerado, ou seja, da análise de desenvolvimento e dos procedimentos, em termos de legitimidade e legalidade, de um processo público e democrático de decisão, bem como (2) da adequação das medidas técnicas de biossegurança, avaliadas por um órgão federal especializado em face das mesmas exigências acima referidas. Para precisar a razão da opção por esses pontos de vista, é ilustrativo um ligeiro esboço do desenvolvimento legislativo-institucional brasileiro, que culminará na perplexidade que aqui enseja a adoção de um olhar reflexivo sobre o processo decisório em questão.

Após a entrada em vigor da primeira lei de biossegurança, intensificou-se a discussão quanto ao tipo de sistema de controle a ser adotado no país¹⁰. Criada a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) em âmbito federal¹¹ – responsável pela avaliação técnica de biossegurança dos OGMs a serem liberados para utilização no país –, a legislação federal privilegiou um sistema de autorização e de controle em que a análise técnico-científica prepondera sobre a político-jurídica, no âmbito estatal, no que se refere à decisão de utilização/liberação de determinado OGM. O proponente da atividade que envolve OGMs deve cumprir diversas medidas de biossegurança, estipuladas pela CTNBio.

¹⁰ Para uma noção do debate dos tipos de sistemas, vide Marie-Angèle Hermitte e Virginie David, que destacam o seguinte: “Aqui, serão apenas confrontados os sistemas em que uma real autorização de comercialização foi dada por uma instância política, após avaliação prévia e complexa realizada por instâncias científicas independentes, com sistemas mais corporativistas, em que os industriais avaliam por eles mesmos e atestam ter avaliado seus produtos de acordo com as normas preestabelecidas.” HERMITTE, Marie-Angèle; DAVID, Virginie. **Avaliação dos riscos e princípio da precaução**. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 108.

¹¹ Órgão federal que funciona vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia brasileiro e que, a despeito ser responsável pela avaliação de necessidade ou não de realização de Estudo de Impacto Ambiental quanto à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, não integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que está criado e definido pela Lei n.º 6.938/81 – art. 6º: “Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama”.

Apesar dessa estrutura normativa e institucional, o desenvolvimento do processo público decisório ocorreu com certo *deficit* funcional na liberação comercial de OGMs. Apontou-se¹², doutrinariamente e pela imprensa nacional em geral, o fato (1) da desconsideração, na tomada de decisão, dos riscos e perigos potenciais inerentes a tal tecnologia – da falta de adequada avaliação técnico-científica rigorosa, (2) da inadequada fundamentação técnica e jurídica das decisões, (3) da falta de adoção de consistentes medidas de biossegurança – o que gera a concorrência de argumentos sobre quais são as medidas mais adequadas a serem determinadas –, bem como (4) do conflito de atribuições de poder de decisão entre diferentes órgãos estatais e a CTNBio.

Nesse sentido, um argumento muito utilizado para explicar o referido *deficit* baseou-se na falta de observância de um princípio orientador basilar na condução de atividades biotecnológicas, conhecido como *princípio da precaução*. A origem e a relevância desse princípio teriam se descortinado, nos diversos países que passaram a utilizar a biotecnologia, como orientação para um adequado processo de tomada de decisão nesta área.

Do ponto de vista da preservação ambiental, e especificamente em relação à realidade brasileira quanto à liberação de transgênicos no meio ambiente em escala comercial, qualificou-se tal argumento a partir da assertiva de que a concretização do princípio da precaução ocorreria com a exigência de *Estudo técnico-*

¹² Nesse sentido, consultar, a título exemplificativo, os seguintes artigos: (1) DOLABELLA, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo; FARIA, Carmen Raquel S. M. A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional. **Cadernos Aslegis**. v. 8, n. 25, jan/abr, 2005. p. 63-75; (2) TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei biossegurança no Congresso Nacional. **Série Textos para Discussão**. N. 28. Brasília-DF: Senado Federal (Consultoria Legislativa do Senado Federal). Dezembro de 2005 (Versão impressa), 57p.; (3) ARAUJO, José Cordeiro de. Produtos transgênicos na agricultura – questões técnicas, ideológicas e políticas. In: **Caderno de Ciência & Tecnologia**. v. 18. Brasília. n.º 1. jan/abr. 2001. p. 117-145; (4) DOLABELLA, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo. Plantas transgênicas e a política nacional de biossegurança. In: **Cadernos Aslegis**. v. 6, n. 20, dez/2003. p. 69-78; (5) DOLABELLA, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo. Transgênicos, biossegurança e o Congresso Nacional. In: **Revista Plenarium**. Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. Seção Idéias e Leis, p. 198-213.

*científico de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)*¹³, em vez da utilização da metodologia da *equivalência substancial*¹⁴ entre o OGM e um organismo não geneticamente modificado¹⁵. Esse princípio polarizou ideologicamente os embates jurídicos e políticos relativos à liberação de OGMs no país, sem contar, contudo, com uma definição da própria CTNBio quanto aos seus parâmetros e possibilidades de aplicação.

Diversas diretrizes, declarações, tratados e normas internacionais passaram a tratar gradativamente do tema, buscando criar mecanismos de regulamentação da biotecnologia. Geralmente, o princípio da precaução tem se destacado e irradiado para os ordenamentos jurídicos de diversos países como princípio político-jurídico e técnico de orientação em processos de tomada de decisão de

¹³ Previsto na Constituição Federal, regulado por lei e resolução normativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Para consultar detalhadamente a previsão normativa e os potenciais e críticas de aplicação deste tipo de estudo (Estudo de impacto ambiental) aos casos de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, consultar: FERREIRA, Helene Sivini. A lei de biossegurança e o estudo prévio de impacto ambiental: é possível assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado? In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 307-344. Para um estudo geral e abrangente acerca do Estudo de Impacto Ambiental, genericamente considerado, recomenda-se: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 264-344.

¹⁴ Atualmente adotada no âmbito decisório da CTNBio e que consiste, em síntese, no seguinte, segundo crítica de Rubens Nodari: “Mas a lição não foi apreendida em todo o mundo. Nos anos 90, a equivalência substancial foi usada como critério pelas nações desenvolvidas para promover um transgênico à fase comercial. Atualmente, uma variedade transgênica é considerada equivalente a uma variedade convencional se os valores de certos parâmetros (teor de aminoácidos, proteínas, cinzas, lipídios, entre outros) se situam no intervalo de variação para os referidos parâmetros, com 95% de confiança. O caso da vaca-louca demonstra inequivocamente que este critério não tem base científica.” NODARI, Rubens Onofre. Biossegurança, transgênicos e risco ambiental: os desafios da nova lei de biossegurança. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 39. Para um aprofundamento da questão da suposta insuficiência do conceito, consultar o referido artigo.

¹⁵ Segundo Lavínia Pessanha: “O que está em jogo é a disputa entre interesses econômicos e pontos de vista opostos, que se confrontam inclusive no que se refere à adoção de princípios jurídicos para a tomada pública e governamental de decisões sobre a produção e consumo de alimentos transgênicos. Em geral, os atores favoráveis à liberação imediata dos transgênicos fundamentam sua posição nos princípios da equivalência substantiva e do benefício da dúvida, como no caso dos EUA e das empresas transnacionais detentoras de tecnologia, enquanto atores contrários a essa liberação aderem ao princípio da precaução, como no caso dos governos, algumas empresas alimentares, organizações civis e a população européia.” PESSANHA; WILKINSON, op. cit., p. 275.

liberação de OGMs¹⁶. A esse respeito, em análise da jurisprudência da Organização Mundial do Comércio, destaca Nicolas de Sadeller:

O fim do século XX ficará marcado por duas evoluções paralelas sem precedentes na história da humanidade: as crises ecológicas de amplitude sem igual (mudanças climáticas, empobrecimento da biodiversidade, rarefação do ozônio estratosférico) que emergiram ao mesmo tempo em que uma liberalização progressiva do comércio mundial, que encontrou sua saída em 1994, quando da conclusão da Rodada do Uruguai. **Sustentando esses desenvolvimentos paralelos, as regras jurídicas defrontam-se hoje em numerosos aspectos, de maneira nitidamente mais acentuada que no passado.** Assim, a abertura dos mercados opõe-se à vontade de certos países de melhorar a proteção acordada à saúde e à segurança de seus trabalhadores e consumidores ou ao meio físico. Proibido pela Comunidade Européia em razão dos temores dos consumidores europeus, a carne bovina com hormônios, por exemplo, é vendida livremente do outro lado do Atlântico.

Em todo o caso, o princípio da precaução conseguiu, nessa questão, aprofundar a linha divisória entre os postulados, sustentando a liberalização do comércio mundial e a imperiosa necessidade, reconhecida pela Comunidade Européia e por seus Estados-membros, de adotar um alto nível de proteção do meio ambiente, dos consumidores e da saúde pública.¹⁷ [grifo nosso]

Com o advento da primeira lei de biossegurança, optou-se por um controle centralizado, em âmbito federal, pela CTNBio – em que a análise científica prepondera na decisão de utilização de OGMs, podendo ser contestada por outros órgãos ou entes estatais, na esfera de suas respectivas atuações, como o Ministério do Meio Ambiente, quanto ao impacto ambiental e à realização ou não de Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

¹⁶ Destaca José Oliveira Ascensão: “Também se aponta, na origem de grandes riscos que ameaçam a sociedade, a biotecnologia. Por isso se desenvolvem dois movimentos paralelos e não contraditórios: por um lado, a corrida à inovação tecnológica, motor de autênticas revoluções que levam sempre mais longe a capacidade de domínio da natureza e de resolução de problemas sociais; por outro lado, o receio ou a inquietação perante os resultados anômalos que se configuram (ou pressentem, muitas vezes oculto ainda). Como saldo, podemos dizer que os riscos aumentam sempre, mais celeremente que as soluções dos problemas. Ao contrário do *slogan*, a resposta aos problemas da técnica só com defeito tem sido dada pela técnica. Isto levou a desenvolver um princípio da precaução, dirigido a controlar a evolução para evitar que se desemboque em conseqüências que sejam já irreparáveis. Ele é proclamado em todos os sectores de risco. E tem sido referido à biotecnologia, sempre que o ecossistema ou a saúde ou integridade humanas estejam em risco.” ASCENSÃO, José Oliveira. **Intervenções no genoma humano – validade ético-jurídica.** In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Coord.). **Grandes Temas da Atualidade: bioética e biodireito.** Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 228.

¹⁷ DE SADELEER, Nicolas. **O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional.** In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 64.

A polêmica¹⁸, contudo, intensificou-se no desenvolvimento do processo decisório, culminando em embates políticos e judiciais que, em meio à edição de medidas provisórias¹⁹ e publicação de decisões judiciais a regular o tema, acabaram por pressionar a elaboração da Lei n.º 11.105/05 – nova lei de biossegurança –, apontada por muitos à época²⁰ como panaceia ao *deficit* funcional identificado, pois redefiniu o desenho institucional do processo decisório e as atribuições dos diversos entes participantes, sobretudo no âmbito estatal.

A nova lei, em seu art. 1^a, passou a exigir a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente nas atividades por ela abrangidas. Entretanto, não especificou quais critérios jurídicos e técnicos concretizariam esse princípio enquanto dever jurídico²¹.

Ampliou-se o poder discricionário da CTNBio, inclusive sob o ponto de vista da análise de impacto ambiental, para, a partir de então, definir discricionariamente²² quando uma atividade envolvendo OGMs pode ou não ser

¹⁸ Representada por duas posições principais: de um lado, aqueles que alegavam a incompetência da CTNBio (criada pelo Decreto n.º 1.752/95) para liberar atividades com OGMs sem o devido EIA/RIMA e licenciamento ambiental, pois potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental; do outro, aqueles que assim não entendiam e defendiam o poder discricionário da CTNBio para tanto. O caso mais expressivo no Brasil é o da liberação em escala comercial da soja transgênica *Roundup Ready* da empresa Monsanto.

¹⁹ A MP n.º 113/03 (safra 2002/2003) e a MP n.º 131/03 (safra 2003/2004), por exemplo, buscaram dirimir controvérsias com agricultores, principalmente do Rio Grande do Sul, que utilizaram soja transgênica (provavelmente importada ilegalmente da Argentina) e não aceitavam suportar o prejuízo da safra, caso não fosse regulamentado o seu plantio e a sua comercialização.

²⁰ Este foi o discurso, sobretudo, da Administração Pública Federal, à exceção de alguns de seus segmentos (por exemplo, o ministério do meio ambiente), bem como de diversos setores do mercado. Para uma apreensão detalhada dessas alterações, consultar as obras citadas na nota de rodapé constante na introdução desta dissertação (introdução), quando se trata do *deficit* funcional na liberação dos OGMs em relação à Lei n.º 8.974/95.

²¹ O Decreto n.º 5.591, publicado em 23 de novembro de 2005, que veio regulamentar a lei também não expôs critérios jurídicos claros a informar a observância deste dever de precaução, o que se coloca em aberto para a doutrina e a jurisprudência construírem, no desenvolvimento do processo público de tomada de decisão.

²² Nos termos clássicos da doutrina brasileira de direito administrativo, um ato que se baseia em um juízo de discricionariedade é classificado como ato administrativo discricionário. Segundo José dos Santos Carvalho Filho: “é a hipótese quando a lei não delinea a situação fática, mas, ao contrário, transfere ao agente a verificação de sua ocorrência atendendo a critérios de caráter administrativo (conveniência e oportunidade). Nesse caso é o próprio agente que elege a situação fática geradora da vontade, permitindo, assim, maior liberdade de atuação, embora sem afastamento dos princípios administrativos. Desvinculado o agente de qualquer situação de fato prevista na lei, sua atividade reveste-se de discricionariedade,

considerada potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a exigir ou não a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na forma estabelecida pelo art. 225, §1º, inciso IV, CF/88. Essa função foi retirada do Ministério do Meio Ambiente, que passou a ter atribuições apenas de caráter de *registro e fiscalização* dos OGMs liberados, em sua área de atuação.

Por outro lado, houve a criação do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), responsável pela implementação da Política Nacional de Biossegurança (PNB), com atribuições de decisão em caso de divergência entre a CTNBio e os Ministérios Federais e órgãos estatais a eles vinculados²³ e *com poderes de avocação de processos administrativos e de avaliação da conveniência e oportunidade e do interesse público em pedidos de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial*, funcionando, em tese, como uma instância político-jurídica de revisão.

Diante desse piscar de olhos sobre o desenvolvimento legislativo-institucional do referido processo decisório, **pode-se inferir que**, *com o advento de uma nova lei de biossegurança, que redimensiona o sistema de controle de biossegurança brasileiro e que, ao lado da análise técnico-científica da CTNBio, cria-se um mecanismo, em tese, de complementação jurídico-política àquela avaliação científica,*

redundando na prática de ato discricionário.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. rev. ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 99. Considera-se, atualmente, que sobre essas espécies de atos administrativos, em razão das exigências do Estado Democrático de Direito, a existência de um duplo controle jurídico sobre tais atos: um controle de legalidade (contrário ou não a dispositivos legais) e um controle de legitimidade (em face dos princípios constitucionais e administrativos do Estado Democrático). Quanto ao controle de legitimidade, destacam-se pela doutrina: o princípio da proporcionalidade, o princípio da razoabilidade, a teoria dos motivos determinantes, entre outros. Sobre o tema, em 2003-2004, realizei estudo pormenorizado: MAGALHÃES, Marco T. R. **Incidência Do Princípio Constitucional Da Proporcionalidade No Controle Jurisdicional Dos Atos Administrativos No Brasil**. 2004 (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UnB-CNPq.), estando o resumo final do trabalho disponível nos Anais do X Congresso de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (2004) e 1º Congresso de Iniciação Científica da Universidade do Distrito Federal, realizado nos dias 25 a 27 de outubro de 2004.

²³ Por exemplo, fundações e autarquias públicas federais como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

pela atuação do CNBS²⁴, presume-se que o escopo legislativo se dirigia a permitir um melhor equilíbrio, eficácia e adequação do processo público de decisão, em relação às exigências de legitimação e legalidade do Estado Democrático de Direito.²⁵

As determinações da Constituição Federal de 1988 sobre o tema, em face da questão da preservação ambiental, dispõem-se de forma difusa em diversos dispositivos constitucionais, com capítulo próprio no artigo 225. Este baliza, inclusive, o controle dos OGMs²⁶. Já o artigo 170 da CF/88 destaca como princípio geral da atividade econômica a defesa do meio ambiente, exigindo tratamento diferenciado das atividades causadoras de impacto ambiental. Os artigos 23 e 24 da CF/88 informam a repartição de competência administrativa e legislativa entre os entes federados quanto à questão do meio ambiente.

Assim, a inferência acima referida – contraposta às determinações constitucionais de preservação do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e

²⁴ Art. 8º Fica criado o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, vinculado à Presidência da República, órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e implementação da Política Nacional de Biossegurança – PNB.

§ 1º Compete ao CNBS:

I – fixar princípios e diretrizes para a ação administrativa dos órgãos e entidades federais com competências sobre a matéria;

II – analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados;

III – avocar e decidir, em última e definitiva instância, com base em manifestação da CTNBio e, quando julgar necessário, dos órgãos e entidades referidos no art. 16 desta Lei, no âmbito de suas competências, sobre os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados;

IV – (VETADO)

§ 2º (VETADO)

§ 3º Sempre que o CNBS deliberar favoravelmente à realização da atividade analisada, encaminhará sua manifestação aos órgãos e entidades de registro e fiscalização referidos no art. 16 desta Lei.

§ 4º Sempre que o CNBS deliberar contrariamente à atividade analisada, encaminhará sua manifestação à CTNBio para informação ao requerente.

²⁵ Para uma apreensão detalhada dessas alterações, consultar as obras citadas na nota de rodapé constante na introdução desta dissertação (introdução), quando se trata do *deficit* funcional na liberação dos OGMs em relação à Lei n.º 8.974/95.

²⁶ A nova lei de biossegurança regulamenta expressamente os seguintes dispositivos: incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, os quais determinam, por sua vez, que: *incumbe ao Poder Público: II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; IV - 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; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.*

às disposições da nova lei de biossegurança – parece ressaltar que o processo decisório pauta-se por decisões complexas – que agregam juízos técnicos, jurídicos e políticos e que deixam em aberto as perguntas sobre **se** e **como** o equilíbrio, a eficácia e a adequação esperados estão sendo alcançados em termos de legitimidade e legalidade.

Parece ressaltar ainda que uma decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial não deve ser analisada/fundamentada apenas do ponto de vista técnico-científico, mas também do ponto de vista político e jurídico, para se estabelecerem regras de controle condizentes com o ordenamento jurídico brasileiro, dada a repercussão ambiental, sanitária, política, jurídica e econômica das atividades de biotecnologia.

Essa noção é corroborada por Marie-Angèle ao comentar a atuação da Comissão da União Européia sobre OGMs, que entende que a análise científica, preponderante em um primeiro momento, fundamenta-se no princípio da precaução e em um raciocínio jurídico²⁷. Analisando o regime jurídico dos dados científicos, destaca:

“Embora esta exigência seja encontrada na maioria dos textos, para a Comissão da União cada uma das etapas da avaliação implica o uso de dados “disponíveis” e “confiáveis”. Às vezes, cada uma das etapas da avaliação implica o uso de dados disponíveis. Às vezes vai-se além, exigindo que a expressão desses conhecimentos mostre o estado das incertezas ainda existentes e os limites dos conhecimentos. **Descobre-se aqui a principal utilidade da intervenção do direito, na organização da avaliação dos riscos: ela concerne à forma de produção e circulação dos dados, não para assegurar o desenvolvimento científico, mas para que a decisão política seja facilitada. Desta forma, constata-se que o esforço de racionalização e pluralismo leva, ao mesmo tempo, a uma melhoria de qualidade da produção científica**”.²⁸ [grifo nosso]

²⁷ Em seu estudo, apresenta-se como hipótese de investigação o seguinte: “Vamos estudar aqui o que se considera geralmente como a parte científica da avaliação, para mostrar que, mesmo nessa aceitação reduzida, **a avaliação num contexto de incerteza é uma questão política e jurídica e não tão somente uma problemática de método e de ontologia científica**”. HERMITTE; DAVID, op. cit., p. 108. [grifo nosso]

²⁸ Id. Ibid., p. 118-119.

Portanto, o papel relevante que parece incumbir ao Direito nesta temática está ligado preponderantemente à necessidade de adequada fundamentação racional da decisão, a ser enfatizada nesta dissertação por meio de uma razão comunicativa²⁹ – com base na teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia –, que torne possível a adequada apresentação, o debate e a circulação de dados e informações e que se mostre capaz de demonstrar apropriadamente os passos percorridos para a concretização da decisão³⁰, de forma a garantir sua conformidade jurídica, em termos de legalidade e legitimidade, que permeiam as exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Supondo-se que (1) há um papel relevante incumbido ao Direito no que tange à avaliação e ao desenvolvimento do processo decisório e que (2) há uma nova regulamentação legislativa, a qual institui novo desenho institucional do processo decisório e das atribuições dos órgãos estatais, **poder-se-ia lançar mão de um indício de segunda ordem, qual seja: o processo de tomada de decisão em referência deve estar sendo implementado com maior eficiência e deve estar superando o mencionado deficit de funcionalidade inculcido ao seu desenvolvimento com base na legislação de regência anterior.**

Contudo, novas discussões políticas e jurídicas acerca do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial surgiram, sob a

²⁹ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 19.

³⁰ Nesse sentido, destaca Marie-Angèle: “A avaliação, que é caracterizada pela incerteza, precisa dar um motivo às escolhas efetuadas. **Além do princípio clássico do uso dos melhores conhecimentos científicos e técnicos, a avaliação deve ser guiada por princípios de transparência, divulgação e justificação das escolhas (que, de fato, se tornam discutíveis, no momento da decisão).** O resultado é que todas as informações, modelos, hipóteses, convicções devem ser identificadas como tais, assim como devem ser analisadas as conseqüências das escolhas efetuadas. As teorias e hipóteses divergentes ou alternativas devem ser expostas, avaliadas e discutidas, todas as incertezas devem ser identificadas e explanadas. Esses são os elementos que permitem tornar evidente o que M. Callon e M. Lascoumes estabelecem como sendo a segunda etapa da avaliação dos riscos, o momento de apreciação objetiva e completa da ameaça, levando à construção racionalizada do risco. Entretanto, até o momento atual, a maioria dos textos permanece muda e os organismos franceses envolvidos na avaliação dos riscos são incapazes de descrever as escolhas fundamentais que estruturam seus parâmetros de análise dos riscos.” HERMITTE; DAVID, op. cit., p. 115. [grifo nosso]

égide da nova legislação, quanto a sua adequação às exigências do Estado Democrático de Direito, em termos (1) de garantia de participação dos cidadãos e de organizações civis no processo público decisório, (2) de publicidade e (3) de informação dos dados disponíveis e (4) da adequação das medidas de biossegurança adotadas em (in)observância ao princípio da precaução, inclusive a discussão sobre a definição de seus parâmetros técnicos e jurídicos de aplicação.

E a dimensão dessas novas discussões tornou-se tão evidente e incômoda, que permitiu vir à tona a perplexidade antes mencionada, ao se confrontarem os indícios até aqui levantados com a conjuntura exposta na notícia de 19/10/2007, abaixo transcrita, que relata o não comparecimento dos membros integrantes da CTNBio à reunião plenária mensal, os quais eram responsáveis pela avaliação da biossegurança dos OGMs a serem liberados no país, em face de sua percepção do processo de decisão:

Cientistas não comparecem à reunião da CTNBio

(19/10/07) Gazeta Mercantil

Desanimados com as constantes intervenções da Justiça nas decisões dos cientistas da Comissão Nacional de Biossegurança (CTNBio), os membros da instituição decidiram não participar ontem da reunião da comissão, cujos conselheiros são responsáveis pela liberação de novos organismos geneticamente modificados (OGMs), para o uso comercial.

Não houve quórum suficiente para que o encontro fosse realizado. A comissão é composta por 54 membros, dos quais 17 são titulares e a outra metade, suplentes. Compareceram 22 membros, desses 18 eram votantes, mas faltaram especialistas da área animal. "A reunião pode ser instalada com 14 membros – quórum quantitativo – desde que respeitada a presença de um especialista de cada área: humana, animal, vegetal e ambiental", informa a CTNBio.

O desalento dos membros da CTNBio deve-se à liminar concedida na semana passada pela juíza federal do Paraná, Pepita Durski Tramontini – (...) – que cassou todas as três liberações de milho transgênicos decididas neste ano. As detentoras das variedades são a alemã Bayer, a americana Monsanto e a suíça Syngenta.

Cientistas demonstram revolta com a decisão do Ministério Público de contestar o conhecimento deles na área de biossegurança. "Sem dúvida, eles estão revoltados e pode ser que daqui para frente exista um desânimo maior por conta disso", disse a diretora-executiva do Conselho de Informações sobre

Biotecnologia (CIB), Alda Lerayer. Porém, já se previa que na reunião de ontem não haveria nenhuma liberação comercial de novas sementes geneticamente modificadas porque, segundo a CTNBio, elas não têm pareceres suficientes para fazer a análise antes da deliberação dos eventos.

O Ministério da Ciência e Tecnologia, segundo a CTNBio – órgão pertencente ao ministério – vai tentar cassar a liminar da juíza do Paraná até esta sexta-feira, por meio da Advocacia Geral da União (AGU). Essa deve entrar com recursos por meio da Procuradoria da União do Paraná, já que a ação foi movida pela Justiça daquele estado. Segundo a comissão, o ministério já encaminhou todos os elementos científicos e jurídicos ao órgão do Paraná, para reverter a medida judicial.

O presidente da CTNBio, Walter Colli, disse a este jornal que o Supremo Tribunal Federal (STF) precisa se envolver nas discussões para definir o futuro da transgenia do Brasil. Para a diretora do CIB, Alda, a liminar da Justiça, é inconstitucional. "Ela contraria a Lei de Biossegurança; a juíza entra na discussão técnica que é de competência da CTNBio, ela desconsidera todos os pareceres realizados pelos cientistas". **A juíza do Paraná questiona, entre outros fatos, o plano de coexistência, a distância entre o plantio da semente OGM e a tradicional.**

A definida pela CTNBio é de 100 metros. O diretor do Instituto de Genética e consultor da Embrapa, Ernesto Paterniani, diz que tal distância exigida no Brasil é um das mais rígidas do mundo. "Estudos científicos já comprovaram a eficiência do isolamento espacial", afirma

Fonte: Gazeta Mercantil – Por Viviane Monteiro
Publicado por suino.com.³¹ [grifo nosso]

Essa notícia indica o desânimo dos membros da CTNBio quanto (1) às *constantemente intervenções* do Poder Judiciário no processo público de tomada de decisão, (2) a decisões que impedem a efetivação da liberação comercial de milho transgênico até o estabelecimento de determinadas medidas *técnicas* de biossegurança e (3) à posição do Ministério Público Federal (MPF) em *contestar o conhecimento deles na área de biossegurança*. E, ainda, quanto ao pronunciamento do então presidente da

³¹ Disponível em: <http://suino.com.br/genetica/noticia.asp?pf_id=40939&dept_id=5>. Acesso em: 01/01/2008. Cumpre ressaltar que uma possível distorção informativa entre o relato jornalístico e o efetivamente ocorrido não prejudica o exercício aqui proposto, já que a referida notícia contribui como mote para a investigação almejada nesta dissertação. Certo é que não houve comparecimento dos membros da CTNBio à reunião e que os pontos referidos na notícia auxiliam na constatação da perplexidade a ser considerada em relação ao desenvolvimento do processo público de tomada de decisão. A coerência da informação é atestável, contudo, por outras fontes informativas oficiais e não oficiais.

CTNBio de que (4) o Supremo Tribunal Federal (STF) precisa se envolver nas discussões para definir o futuro da transgenia do Brasil.

Esse olhar desanimador parece não ser uma constatação uniforme sobre a condução do processo decisório, por ser apreendido por outros atores envolvidos como vitória, aprendizado e fortalecimento, enquanto processo público e democrático de decisão, travado, sobretudo, no âmbito da Administração Pública Federal:

Justiça e MPF reconhecem desvios das CTNBio em 2007

No que diz respeito ao tratamento da questão dos transgênicos, a história tem insistentemente se repetido. Ainda em 2000 a Câmara dos Deputados produziu uma Proposta de Fiscalização e Controle (PFC 34/2000) dos procedimentos do Poder Executivo relacionados à liberação de plantas transgênicas no Brasil. Motivou a iniciativa o fato de a realidade demonstrar “que a lei tornava-se letra morta. Seu espírito, suas intenções, seus objetivos, restavam obnubilados pelas práticas inadequadas, pela não observância do interesse público, pelas meias-verdades, pelas formas pouco ortodoxas de decisão (...)”.

De lá para cá mudou a Lei de Biossegurança, mas não se concretizou a “expectativa de uma nova era na condução dessa política” criada com os trabalhos que resultaram no relatório da Proposta de Fiscalização e Controle. Nessa fase de nova Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

– CTNBio, a Justiça Federal e o Ministério Público vêm desempenhando papel decisivo ao acatar denúncias de irregularidades da Comissão e do Executivo e exigir o cumprimento da legislação em vigor. E, apesar de a nova Lei de Biossegurança ter tentado afastar sua atuação nesta questão, também a Anvisa e o Ibama se mostraram atentos aos maus passos da CTNBio e utilizaram-se das poucas competências que lhes restaram para evitar a liberação comercial apressada e descuidada de transgênicos.³² [grifo nosso]

Boletim 372 – 14 de dezembro de 2007

³² **Justiça e MPF reconhecem desvios da CTNBio em 2007.** Disponível em <<http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/campanhas/justica-e-mpf-foram-centrais-para-corriger-desvios-da-ctnbio-em-2007>> Acesso em: 16/12/2007. Trata-se de notícia divulgada na página da internet de uma das associações mais atuantes em favor dos pequenos agricultores no âmbito desse processo decisório, conhecida como Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA).

Se para a maioria da CTNBio e do governo a Justiça e o MPF estão "impedindo o bom funcionamento da Comissão", para as entidades as vitórias judiciais tornam evidente que as denúncias feitas durante o ano foram reconhecidas e julgadas procedentes.³³
[grifo nosso]

Diante dessas constatações empíricas referidas ao processo público decisório, é possível afirmar que a perplexidade antes apontada [e agora explicada] refere-se ao fato **de que a mudança legislativa** – com novas atribuições dos órgãos estatais, novas instâncias no desenho institucional estatal, e **novas formas de acompanhamento e controle do processo de decisão** – **não coincide**, num olhar inicial, com o primeiro fraco indício de resolução legislativa dos problemas antes detectados. Para além dessa constatação, ela contraria ainda o fraco segundo indício também levantado.

Em sentido oposto ao esperado pelo raciocínio indiciário aqui exercitado, as constatações apreendidas a partir das notícias acima veiculadas parecem reclamar alguma contribuição do Direito sobre: (a) **a prática do referido processo de decisão**; (b) **o porquê** das constantes intervenções do Poder Judiciário e do reclamo de que o STF deva intervir no futuro da transgenia³⁴; (c) o (in)adequado papel do MPF em contestar o tratamento dos dados disponíveis utilizados pela CTNBio e (d) sobre a (in)adequação das medidas de biossegurança adotadas.

Cabe questionar inclusive se constituem problemas e *deficits* a serem resolvidos ou se são ocorrências inerentes ao processo público decisório.

E, diante desse panorama [enquanto problema a a ser analisado], é possível justificar o olhar investigativo adotado nesta dissertação. Pode ser proveitoso,

³³ **Boletim 372** – 14 de dezembro de 2007, disponível na página da internet da associação AS-PTA. Disponível em <<http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/boletim/boletim-372-14-de-dezembro-de-2007>>. Acesso em: 16/12/2007.

³⁴ O que leva, inclusive, à pergunta sobre *se* e *como* poderá o Supremo Tribunal Federal fazer isto! Serão posteriormente analisados nesta dissertação alguns limites, perigos e possibilidades de atuação do STF neste tema.

como contribuição ao fortalecimento de adequada concretização do Direito Constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Estado Democrático de Direito brasileiro, analisar o processo público de tomada de decisão de *liberação de transgênicos no meio ambiente em escala comercial* a partir da investigação (1) do processo decisório considerado, ou seja, de seu desenvolvimento, procedimentos e adequação, em termos de legitimidade e legalidade de um processo decisório público e democrático, bem como (2) da adequação das medidas técnicas de biossegurança, avaliadas por um órgão federal especializado, às mesmas exigências antes mencionadas.³⁵

Para viabilizar essa investigação nos dois pontos acima mencionados e entendidos aqui como convergentes, a proposta apresentada, enquanto hipótese de trabalho, é de analisar-se o processo público de tomada de decisão em questão, situando-o frente aos princípios do Estado Democrático de Direito, para identificação, a partir da base empírica do problema concreto dos transgênicos, dos limites e das possibilidades de uma nova dimensão reveladora do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para cumprir esse compromisso, é necessário fixar alguns pressupostos sobre a concepção teórica, as implicações e as exigências de um *modelo* de Estado Democrático de Direito que se sugere em face da Constituição brasileira de 1988, bem como entender quais princípios seus poderão ser reveladores dessa dimensão a ser buscada, ou seja, quais princípios e o porquê da escolha destes, e de que forma

³⁵ Esse intento, por motivos de delimitação temática do problema e da hipótese a serem considerados a seguir, dá-se preponderantemente sob o prisma da consideração do processo em relação à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao impacto possivelmente/potencialmente gerado sobre ele a partir da adoção da biotecnologia, sobretudo, pelas liberações em escala comercial. Isto não impedirá, contudo, algumas referências e questionamentos também sob o ponto de vista sanitário [segurança alimentar humana e animal] e socioeconômico.

serão tratados quando da sua análise no processo decisório e pelas decisões judiciais correlatas.

Os princípios norteadores da análise dos casos dizem respeito à adequação do processo decisório em termos de legalidade e legitimidade do Estado Democrático de Direito brasileiro, no âmbito da concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quais sejam: um princípio amplo de participação popular³⁶, correlacionado aos princípios de precaução³⁷, de publicidade e de informação³⁸.

A escolha desses princípios não se faz de forma casuística, mas em razão do seguinte, quanto à sua conformação ao recorte investigativo do problema: (1) os casos/episódios estudados pautam-se, expressa ou explicitamente, em sua discussão, embora outros possam ser invocados; (2) há exigência constitucional e legal de sua observância no processo decisório estudado; e (3) há recorrente invocação e discussão deles pelos atores envolvidos no processo e sobre a sua (in)observância nos casos analisados.

³⁶ Em sentido amplo, esse princípio pode ser apreendido do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que reza que: “**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**” E o inciso II do art. 1º da CF/88 esclarece que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a **cidadania**. E em sentido estrito, relacionado à questão ambiental, esse princípio pode ser apreendido da interpretação conjugada do referido art. 1º, inciso II e parágrafo único, com o *caput* do art. 225 da CF/88, que reza que: “**Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**”

³⁷ Relacionado à questão ambiental, esse princípio de precaução pode ser apreendido de um *dever geral de preventividade objetiva* [termo a ser esclarecido ao longo desta dissertação, quando da definição dos riscos envolvidos no processo decisório] contido no *caput* do art. 225 da CF/88, que reza que: “**Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**”

³⁸ Estes dois princípios (publicidade e informação) podem ser aqui considerados, inicialmente, como apreensíveis em duas vertentes: (1) na perspectiva de garantia dos cidadãos-administrados (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88).

Como fio condutor desta pesquisa, opta-se por ter como guias as dúvidas e os desânimos apontados pelos membros da CTNBio³⁹, para análise de cinco casos relacionados ao processo decisório, os quais parecem estar relacionados a tais desânimos, a fim de investigar de que forma e a título de que as ditas intervenções judiciais reclamadas pelo MPF e pelas organizações civis ocorreram.

Para iluminar o caminho a percorrer, a lanterna escolhida concentra seu foco de luz sob o ponto de vista (1) do processo decisório considerado em si, ou seja, da análise de seu desenvolvimento e de seus procedimentos, em termos de legitimidade e legalidade de um processo público e democrático de decisão, e (2) da adequação das medidas técnicas de biossegurança, avaliadas pela CTNBio, em face das mesmas exigências acima referidas. Em relação a este segundo ponto, o quarto caso estudado será fundamental.

Portanto, precisa-se aqui o ponto de interesse investigativo. A hipótese de trabalho adotada nesta dissertação é a seguinte: partindo-se de uma concepção *procedimental*⁴⁰ do Estado Democrático de Direito, como adequada à percepção dos desafios e das exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro e que permite visualizar a Constituição Federal brasileira como um processo⁴¹, busca-se analisar o processo público de tomada de decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, confrontando-o com os princípios constitucionais de informação, de

³⁹ Quanto: (1) às constantes intervenções do Poder Judiciário no processo público de tomada de decisão, quanto (2) a decisões que impedem a efetivação da liberação comercial de milho transgênico até o estabelecimento de medidas técnicas de biossegurança e (3) quanto à posição do MPF em *contestar o conhecimento deles na área de biossegurança*. E quanto ao pronunciamento do então presidente da CTNBio de que (4) *o STF precisa se envolver nas discussões para definir o futuro da transgenia do Brasil*.

⁴⁰ Um melhor entendimento do que seja esta concepção teórica, sua definição, seus elementos e *modus operandi* serão apresentados no primeiro capítulo da dissertação, com aportes teóricos, sobretudo, da teoria de Jürgen Habermas, complementada pela contribuição da perspectiva constitucional de J.J. Gomes Canotilho, bem como pela contribuição da concepção do direito como integridade, de Ronald Dworkin, – entendida aqui como ajustável à concepção discursiva e procedimental do direito e da democracia.

⁴¹ “Como ainda teremos ocasião de ver, toda constituição é um projeto cuja durabilidade depende de uma interpretação constitucional continuada, desencadeada em todos os níveis de positivação do direito.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 166.

publicidade, de participação pública e de precaução, para identificação dos limites e das possibilidades – a partir da base empírica do problema concreto dos transgênicos – de uma nova dimensão reveladora do significado/concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, avalia-se o processo decisório, com base, sobretudo ⁴², na teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia, a partir da reconstrução de casos concretos, para identificação de suas limitações e possibilidades, sob a conjugação de um duplo aspecto: por um lado, a partir das ocorrências no âmbito da Administração, contestadas e/ou fomentadas pelo MPF e por outros atores envolvidos no processo; por outro, as ocorrências reconstruídas também por meio do discurso judicial⁴³ referente ao processo decisório, pela discussão dos princípios enunciados (que devem ser levados em conta não somente quando há um caso judicial instaurado, mas antes e depois que este exista⁴⁴), com suporte também na *teoria da integridade do direito*⁴⁵ de Ronald Dworkin⁴⁶, e, especificamente ao problema da

⁴² Isto não significa de forma alguma a não contribuição das outras concepções teóricas aqui apontadas.

⁴³ Que deve se pautar por um discurso de adequação jurídica dos argumentos e não por um juízo de justificação jurídica dos argumentos.

⁴⁴ Segundo Ronald Dworkin: “a revisão judicial é uma característica distintiva de nossa vida política, invejada e cada vez mais copiada em outros lugares. É uma característica penetrante **porque obriga o debate político a incluir o argumento acerca do princípio, não apenas quando um caso vai ao Tribunal, mas muito antes e muito depois.**” DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Tradução de Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 102. [grifo nosso]

⁴⁵ Entendida neste trabalho como *ajustável* (em termos de compatibilidade) à concepção teórica discursiva e procedimental do Direito e da Democracia, conforme se pode inferir do estudo do capítulo V do volume I da seguinte obra: HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 241-295. E sobre a possibilidade específica desse *ajuste teórico*, colhe-se o seguinte trecho de Habermas: “**Entretanto, é possível ampliar as condições concretas de reconhecimento através do mecanismo de reflexão do agir comunicativo, ou seja, através da prática de argumentação, que exige de todo o participante a assunção das perspectivas de todos os outros. O próprio Dworkin reconhece esse núcleo procedimental do princípio da integridade garantida juridicamente, quando vê o igual direito às liberdades subjetivas de ação, fundadas no direito às mesmas liberdades comunicativas.**” : Id. Ibid., p. 277. [grifo nosso]

⁴⁶ Segundo Ronald Dworkin, ao comentar que discursos de adequação jurídica, que devem ser utilizados em discursos judiciais, devem se pautar em argumentos de princípios (discurso de adequação) e não em argumentos de política (discursos de justificação); ressalta: “Acredito que mesmo em casos controversos como esses, os argumentos que os advogados propõem e os juízes aceitam são antes argumentos de princípio do que de política, e que é assim que deve ser. Mesmo em um caso desse tipo, quando a lei é (dependendo da metáfora preferida) nebulosa, não estabelecida ou inexistente, creio que o queixoso pretende afirmar que tem direito a vencer e não meramente que a sociedade ganharia se ele vencesse.” DWORKIN, op. cit., 2005, p. 109.

delimitação dos parâmetros de concretização do princípio da precaução, com alguns aportes da concepção da *metódica estruturante* de Friedrich Müller⁴⁷. Esta hipótese pode gerar maiores ganhos objetivos no sentido de se garantir uma decisão objetivamente mais controlável pela sociedade civil e pelo Estado, em termos de legalidade e legitimidade do Estado Democrático de Direito brasileiro, tanto no decorrer do processo decisório considerado – em relação às medidas adotadas no processo decisório em si considerado (procedimentos) e ao mérito do processo decisório –, quanto pela atividade jurisdicional revisora⁴⁸.

O caminho a percorrer inicia-se com a delimitação dos pressupostos teórico-conceituais, a permitir uma análise crítica e reflexiva dos casos, em confronto com os dados empíricos do processo decisório, resgatáveis pelas ocorrências havidas no âmbito da Administração e por suas implicações jurídicas e judiciais, o que permite uma

⁴⁷ Esta concepção teórica não será central para a consideração adequada dos problemas e desafios enfrentados nesta dissertação, pelo que se deixa claro, desde já, não ser a posição teórica central de suporte da pesquisa. Isto se dá em razão de ordem metodológica, em termos de verdade e sinceridade com o leitor, dado que, para se valer de tal concepção teórica como suporte central da pesquisa, dever-se-ia ter a leitura e a compreensão das duas principais obras do referido autor, não disponíveis em língua portuguesa: *Teoria estruturante do direito* (Strukturierende Rechtslehre) e *Metódica Jurídica* (Juristische Methodik). Houve a leitura parcial das obras, o que impede o afirmado anteriormente. Contudo, de forma alguma, isso impede a apreensão de diversas contribuições teóricas do referido autor (que é essencial ao debate), enquanto aportes teóricos complementares e indicativos de futura pesquisa, com base nas obras já publicadas em língua portuguesa e, sobretudo, na recente obra: **O NOVO PARADIGMA DO DIREITO**: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. Contudo, para um entendimento preliminar do que seja a metódica estruturante mencionada – que será discutida complementarmente à questão da implementação do princípio da precaução –, vale destacar a síntese elaborada por Inocêncio Mártires Coelho sobre tal método: “Na tarefa de concretização da norma constitucional, o intérprete-aplicador deve considerar tanto os elementos resultantes da interpretação do programa normativo, quanto os decorrentes da investigação do domínio normativo, a que correspondem, na doutrina tradicional, respectivamente, a norma propriamente dita e a situação normada, o texto e a realidade social que o mesmo intenta conformar”. COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 90.

⁴⁸ Vale ressaltar que a proposta intentada nesta dissertação não impede que seja utilizada tanto no controle administrativo, quanto no judicial do processo decisório. Inclusive, isto é possível, incentivado e extremamente desejável tanto pela concepção de Dworkin, quanto pela teoria discursiva e procedimental do direito, bem como pela *metódica estruturante*. Como exemplo, há o recurso administrativo previsto na nova Lei de Biossegurança para o Conselho Nacional de Biossegurança, para contestar um ato administrativo da CTNBio. Justificando tal ideia, ressalta Müller: “A tarefa da *práxis* do direito constitucional é a concretização da constituição por meio da instituição configuradora de normas jurídicas e da atualização de normas jurídicas no Poder Legislativo, na administração e no governo; ela é a concretização da constituição que primacialmente controla, mas simultaneamente aperfeiçoa o direito na jurisprudência.” MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho de Direito Constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 52.

melhor apreensão do fenômeno, não limitada necessariamente nesta temática à avaliação do papel do direito de um ponto de vista meramente *judicial*, ainda que este seja de grande utilidade ⁴⁹.

B) Objetivos

Diante dessa hipótese, do recorte temático e investigativo e dos pressupostos teóricos apontados, traz-se breve noção do que se objetiva analisar ao longo desta dissertação.

O primeiro capítulo abordará cinco pontos principais, todos voltados à construção e demonstração dos pressupostos teórico-conceituais necessários ao que aqui se entende como exigências minimamente razoáveis à tentativa de exercitar-se uma adequada interpretação jurídico-constitucional da questão ambiental relacionada aos organismos geneticamente modificados (OGMs) – transgênicos – no Estado Democrático de Direito brasileiro. Assim, será reconstruída a percepção da interpretação jurídico-constitucional da *questão ambiental* à luz dos paradigmas do Direito na modernidade ⁵⁰, para demonstrar a possibilidade e a pertinência de consideração do Estado Democrático de Direito brasileiro e de sua Constituição Federal sob um viés *discursivo e procedimental* ⁵¹, enquanto adequado caminho interpretativo da questão ambiental.

⁴⁹ “Uma vez que todas as comunicações a nível do (sic) direito apontam para pretensões reclamáveis judicialmente, o processo judicial constitui o ponto de fuga para análise do sistema jurídico. A escolha desta perspectiva de pesquisa significa apenas uma determinação metódica, não uma restrição da análise no âmbito da jurisdição. A teoria do direito abrange, não somente a legislação e a administração, portanto todos os sistemas parciais que se ocupam reflexivamente da produção e reprodução do direito, mas também o sistema jurídico em sentido mais amplo.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 244.

⁵⁰ Considerados como: o paradigma do Estado de Direito, o paradigma do Estado de Bem-Estar Social e o paradigma do Estado Democrático de Direito.

⁵¹ Com base na teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia.

Acresce-se a isso a contribuição da perspectiva constitucional de Canotilho, para complementar a interpretação jurídico-constitucional almejada, na medida em que há forte influência de sua teoria de grande assimilação pela doutrina brasileira constitucional e ambiental e pela jurisprudência pátria também em relação ao problema colocado.⁵² E, inclusive, a sua apreensão em sentido que pode contrariar a perspectiva defendida nesta dissertação quanto a certos pontos.⁵³ Em seguida, apresenta-se breve consideração dos desafios de constituição de uma adequada esfera pública na perspectiva procedimental – a serem considerados na análise dos casos do processo decisório –, bem como a contribuição da concepção do *direito como integrante*, de Dworkin, entendido aqui como ajustável (em termos de compatibilidade) à concepção discursiva e procedimental do Direito e da Democracia. Isso será muito útil na guia da análise judicial dos casos estudados, e na adequada consideração de argumentos jurídicos enquanto questões de princípio e da necessidade de *coerência* das decisões judiciais com o Direito. Por fim, é apresentado um balanço do capítulo, que evidencia tanto os principais pressupostos teóricos aqui assumidos, a serem considerados e aplicados conjuntamente à análise dos casos concretos, quanto o seu desdobramento e apreensão também a partir do princípio de participação pública correlacionado aos princípios de publicidade e informação. Assim, pretende-se demonstrar os desafios e pressupostos para uma adequada interpretação jurídico-constitucional do processo decisório relacionado à questão ambiental.

⁵² A título ilustrativo, conferir as seguintes obras, direcionadas à discussão da *questão ambiental*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. (orgs.). **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

⁵³ Por exemplo, quanto à possibilidade de consideração de discussão judicial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob pontos de vista de ponderação de bens, interesses e valores – enquanto típicos discursos de *justificação jurídica*, em vez de pontos de vista que analisem judicialmente os direitos a partir de típicos discursos de *adequação jurídica*. Nesse sentido, consultar: HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 203.

O segundo capítulo busca evidenciar de forma pormenorizada a temática dos OGMs, e apresenta, primeiramente, uma visão ampla, ao trabalhar conceitos, tais como: organismo geneticamente modificado (OGM), alimentos transgênicos, biossegurança, biotecnologia e biodiversidade. Nesse sentido, faz uma análise histórica do desenvolvimento dessa temática, indicando os reflexos políticos, econômicos, jurídicos e sociais afetos à questão. Além disso, traz breve noção dos benefícios e riscos normalmente alegados na utilização desses OGMs. Em seguida, uma visão mais analítica e crítica é exercitada, buscando-se evidenciar a percepção e as implicações da *questão ambiental* na modernidade, cotejando-as de duas formas: (1) Com a consideração de novas exigências e limitações da ciência (técnica)⁵⁴, para averiguar até que ponto decisões científicas (inclusive as referidas a determinação de medidas de biossegurança no processo decisório estudado) devem ou não ser consideradas apenas sob o ponto de vista técnico e se podem ou não ter implicações éticas, políticas e técnicas a exigirem considerações também sob essas dimensões; (2) Com discussão sobre o que seja o risco envolvido no processo decisório estudado e qual(is) a(s) sua(s) dimensão(ões) pode(m) ser destacada(s) como contribuinte(s) a uma maior adequação de análise dos casos estudados. **E isto sugere a consideração do último princípio enumerado como guia de análise, dado que se configura como ferramenta jurídica teórica e conceitual que serve para precisar e fundamentar a intermediação adequada entre as decisões e os riscos que a ela se agregam.**

Para tanto, uma apreensão geral do princípio, analisando-o sob a ótica do Direito Internacional – o seu surgimento em instrumentos internacionais, suas diversas definições, a discussão sobre seu *status* jurídico em âmbito internacional – e do Direito Comparado – como tem sido invocado em órgãos decisórios internacionais, em

⁵⁴ Evidenciada nesta pesquisa a partir do fenômeno da biotecnologia aplicada à agricultura e à alimentação humana e animal.

que áreas de atuação humana tem sido aplicado com mais ênfase e sua relação com a biossegurança dos OGMs, bem como sobre a sua apreensão jurídica pela doutrina brasileira de Direito Ambiental e os desafios de sua implementação para o processo decisório. Assim, pretende-se demonstrar a importância da adequada consideração do risco enquanto ferramenta teórico-metodológica que auxilia na análise do processo decisório, pois ele, por si só, gera diversas implicações como consequência de uma (in)adequada precisão dos riscos relacionados à *questão ambiental*.

O terceiro capítulo propõe-se a elaborar um resgate do processo legislativo da nova lei de biossegurança, com vistas a algumas finalidades. Inicia-se uma perspectiva descritiva do processo legislativo e do desenvolvimento legislativo sobre o tema em geral, a qual permite a apreensão da possibilidade de se evidenciar que se trata de uma decisão ampla e complexa, envolvendo juízos técnico-científicos, jurídicos e políticos, pressupondo-se, em tese, que os três juízos devem ser exercitados, caso a caso. Essa consideração será levada em conta no momento da análise dos casos estudados. Em complementação a este ponto, destacam-se cinco formas principais pelas quais o Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar acerca de questões advindas da temática dos transgênicos, da Lei n.º 11.105/2005, em controle concentrado de constitucionalidade.

Elege-se, em seguida, a busca de parâmetros de aplicação/consideração do princípio da precaução como guia para um resgate histórico de tramitação do projeto de lei da nova lei de biossegurança, a partir de uma perspectiva teórica pautada pela consideração de um paradigma indiciário de investigação, complementado pela noção de estranhamento e por aportes teóricos da micro-história. Por fim, são elaboradas contribuições e reflexões para a interpretação jurídico-constitucional da nova lei no processo decisório estudado, a partir dos pontos

anteriormente abordados, a fim de demonstrar como está desenhado o sistema institucional estatal decisório, de que forma ele trata do juízo político-jurídico e qual é a contribuição e o papel da lei de biossegurança para o processo decisório, perguntando-se se ela já resolverá todos os problemas e parâmetros de avaliação e decisão a serem considerados, bem como sobre como deve ser apreendida pelos atores do processo decisório. Isto permitirá inclusive uma apreensão mais crítica e fundamentada dos argumentos levantados sobre a lei ao longo da discussão dos casos estudados, bem como do que se pode esperar do STF em relação ao futuro da transgenia.

O quarto capítulo, com suporte nas diversas considerações teórico-conceituais e metodológicas formuladas ao longo dos capítulos anteriores, contributivas para uma adequada interpretação jurídico-constitucional do processo decisório da *questão ambiental* de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, parte para a análise concreta dos casos selecionados, após uma breve propedêutica em definir alguns pressupostos analíticos essenciais, bem como situar os princípios da participação, publicidade, informação e precaução na Constituição Federal. A análise dos casos indicados ocorrerá, portanto, com base nas exigências de uma interpretação jurídico constitucional guiada por pressupostos discursivos e procedimentais, na guia do princípio de participação pública correlacionado aos princípios de publicidade, informação e precaução, na consideração das dimensões de risco envolvidas, na apreensão dos limites, possibilidades de consideração da lei de biossegurança e do papel de atuação do STF como contribuição ao processo decisório estudado.

Nesse ponto, a abordagem metodológica se aproximará tanto quanto possível da sugestão de Canotilho, enquanto metodologia específica para estudo de casos do Direito Constitucional, como método de pesquisa instrumental, tomando como

base de apoio a topologia do caso concreto (*briefing a case*⁵⁵). Isto não significa a sua seguida à risca, visto que o escopo investigativo aqui intentado não é preponderantemente o de resolução de um caso, *mas, sim, a identificação de limites e possibilidades de compatibilidade de adequação dos casos analisados no processo decisório com os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito brasileiro, sobretudo pela via discursiva e procedimental do direito e da democracia*. Entende-se aqui que a sugestão de diversos pontos indicados nessa metodologia poderá ser útil e satisfatoriamente adequada, complementada pelo cotejo das ocorrências dos casos com os pressupostos teórico-conceituais e metodológicos desenvolvidos nos capítulos precedentes, que integram a abordagem metodológica antes indicada.⁵⁶

Por fim, algumas reflexões são expostas sobre a hipótese trabalhada, a título de conclusões finais.

⁵⁵ “Um bom método de trabalho para quem se aproxima dos problemas de interpretação das normas constitucionais é fazer um *briefing* de um caso concreto (*briefing a case*). Se possível escolha-se: (1) um “caso difícil (*hard case*); (2) um caso paradigmático (*standard-case, leading-case*) (...).” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra, Portugal: Ed. Livraria Almedina, 2001a, p. 1084 et seq.

⁵⁶ Como por exemplo, a identificação pormenorizada, tanto quanto possível: do **contexto decisório, do texto e do significado da norma envolvida, das controvérsias constitucionais presentes, dos argumentos e contra-argumentos existentes, sobre a retórica argumentativa identificável e sobre a decisão do caso**. Isto pode servir para a interpretação/aplicação de normas consagradoras de direitos fundamentais, para normas respeitantes à organização e funcionamento dos órgãos do poder político, bem como para o trabalho de concretização feito em sede de controle judicial. CANOTILHO, op. cit., 2001a, p. 1086-1087. [grifo nosso]

1 EM BUSCA DE UMA ADEQUADA INTERPRETAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA QUESTÃO AMBIENTAL RELACIONADA AOS ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS (OGMs) – TRANSGÊNICOS – NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

"(...) não há homem que seja mais diferente de outro que de si próprio nos mais variados tempos."⁵⁷

(Blaise Pascal 1623 – 1662)

Propõe-se aqui expor de forma sucinta os desafios que se apresentaram à concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro e à persecução de um modelo constitucionalmente adequado ao problema colocado, a partir da proposição de uma leitura paradigmática do Direito⁵⁸, como ferramenta teórico-metodológica capaz de fornecer uma percepção constitucional apropriada à *questão ambiental*⁵⁹ relacionada ao processo de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, enquanto matéria constitucional relevante, por referir-se, sobretudo, ao papel da Administração Pública, do mercado e da sociedade civil em lidar com ela nos diferentes paradigmas.

⁵⁷ PASCAL, Blaise. **Da arte de persuadir**. Tradução de Renata Cordeiro. São Paulo: Landy Editora, 2005, p. 16.

⁵⁸ Para conferir um exercício desta percepção, voltada à realidade constitucional brasileira, consultar: CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 25-44.

⁵⁹ O termo *questão ambiental* será usado de forma ampla, significando uma autocompreensão social de que os problemas ecológicos ganham dimensão significativa na vida da sociedade e do Estado, de modo a começar a fazer parte da agenda política e social dos diversos Estados. Dentro da referida *questão ambiental*, pode-se incluir, entre outras variantes, a recente influência da biotecnologia como possível causadora de riscos e perigos ao meio ambiente, e que ganha efetiva preocupação, de forma contundente, a partir da década de 90 (século XX).

Evidenciam-se ainda alguns pressupostos teóricos e conceituais essenciais para uma adequada interpretação jurídico-constitucional da *questão ambiental* relacionada aos organismos OGMs no Estado Democrático de Direito brasileiro, contextualizados com base na teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia, nas contribuições teóricas de Canotilho – exigências do Estado Democrático de Direito e sua dimensão ambiental – e de Dworkin – *direito como integridade* –, com os quais se desenha um balanço final dos pontos de partida adotados para análise dos casos estudados.

1.1 (Re) construindo a percepção jurídica da questão ambiental à luz dos paradigmas do direito na modernidade

Para exercitar a perspectiva de uma leitura paradigmática do direito, é preciso lembrar que, se ela nos permite enxergar e focalizar determinados aspectos, também é capaz de nos cegar a outros tantos. Entretanto, será adequado ao objetivo deste trabalho valer-se da seguinte divisão, proposta por Menelick de Carvalho Netto⁶⁰, e compatível⁶¹ com a divisão proposta por Habermas⁶²: um único grande paradigma de Direito e de organização política para toda a Antiguidade e Idade Média, em contraposição à modernidade, que pode ser apresentada em três grandes paradigmas – o do Estado de Direito, o do Estado de Bem-Estar Social e o do Estado Democrático de Direito –, que permitem demonstrar rupturas e continuidade de interpretações (in)

⁶⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 25-44.

⁶¹ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 38.

⁶² HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, 2003b, p. 123-192 (referente ao capítulo IX: Paradigmas do Direito). Ressalte-se que, para Habermas, o terceiro paradigma da modernidade deve ser entendido como um paradigma *procedimental* do Estado democrático de direito.

adequadas de textos constitucionais e legais, à luz das ideias dos paradigmas anteriores⁶³. Interessa aqui o enfoque nos paradigmas da modernidade – e seu desenvolvimento⁶⁴ – e, sobretudo, na crise do paradigma do Bem-Estar Social, que permite a abertura a novas perspectivas para o Estado Democrático de Direito⁶⁵, inclusive sobre temas como biotecnologia e biossegurança, relacionados à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

A noção de paradigmas⁶⁶ permite estabelecer de forma apropriada como determinado fenômeno – aqui considerado o Direito e sua relação com a *questão ambiental* – pode ser compreendido em diferentes momentos históricos, não concebidos como lineares e facilmente apreensíveis, mas, sim, como extremamente complexos e descontínuos, embora conectados. A utilização de uma leitura paradigmática permite, a um só tempo, absorver os diferentes níveis de complexidade social, sem reduzi-los simploriamente⁶⁷.

⁶³ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 29-30.

⁶⁴ Para um entendimento pormenorizado das principais características dos diferentes paradigmas, recomenda-se a leitura da divisão proposta nas obras indicadas (Carvalho Netto e Jürgen Habermas).

⁶⁵ “Na medida em que funcionam como uma espécie de pano de fundo não temático, os paradigmas jurídicos intervêm na consciência de *todos* os atores, dos cidadãos e dos clientes, do legislador, da justiça e da administração. E, com o esgotamento do paradigma do Estado social, vieram à tona problemas relevantes para os especialistas em direito, levando-os a pesquisar os modelos sociais inseridos no direito. As tentativas da doutrina visando superar a oposição entre Estado social e direito formal burguês, criando relações mais ou menos híbridas entre os dois modelos, promoveram, ou melhor, desencadearam uma compreensão reflexiva da constituição: e tão logo a constituição passou a ser entendida como um projeto pretensioso de realização do direito, coloca-se a tarefa de situar historicamente esse projeto. A partir daí, *todos* os atores envolvidos ou afetados têm que imaginar como o conteúdo normativo do Estado democrático de direito pode ser explorado efetivamente no horizonte de tendências e estruturas sociais dadas.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 131.

⁶⁶ Para uma percepção adequada acerca do surgimento e da dimensão da idéia de paradigmas na ciência, consultar: KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9 ed. São Paulo: Perspectivas, 2005.

⁶⁷ Segundo Marcelo Cattoni, em relação à interpretação jurídica: “o uso da noção de paradigma pretende, pois, estabilizar a tensão entre realidade e idealidade, **ao reconhecer a existência de um horizonte histórico de sentido, ainda que mutável, para a prática jurídica concreta, que pressupõe determinada “percepção” do contexto social do Direito, a fim de se compreender em que perspectiva as questões jurídicas devem ser interpretadas para que o Direito possa cumprir seu papel nos processos de integração social.** Isto implicaria uma certa redução de complexidade. Uma reconstrução paradigmática do Direito retiraria dos ombros do intérprete um papel ou encargo hercúleo, pois, uma vez reconstruído o paradigma, ter-se-ia, sem maiores mediações, **um vetor interpretativo já presente e efetivo para a resolução de questões judiciais.**” [grifo nosso] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no estado Democrático de Direito: um ensaio de teoria da interpretação enquanto teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação. In: CATTONI

Significa, metaforicamente, a proposição de utilização de lentes que permitem as sociedades enxergarem-se a si próprias, em diferentes momentos históricos, em relação a suas práticas, costumes e formas de percepção do mundo:

Os paradigmas do direito permitem diagnosticar a situação e servem de guias para a ação. Eles iluminam o horizonte de determinada sociedade, tendo em vista a realização do sistema de direitos. Nesta medida, sua função primordial consiste em abrir portas para o mundo. **Paradigmas abrem perspectivas de interpretação nas quais é possível referir os princípios do Estado de direito ao contexto da sociedade como um todo.** Eles lançam luz sobre as restrições e as possibilidades para a realização de direitos fundamentais, os quais, enquanto princípios não saturados, necessitam de uma interpretação e de uma estruturação ulterior.⁶⁸ [grifo nosso]

As sociedades vão se transformando e mudando sua forma de perceber certas questões e de lidar com elas – a *questão ambiental*, por exemplo –, e novas lentes são utilizadas para permitir sua (re)leitura através da compreensão de rupturas e continuidades. Uma determinada visão de mundo acerca daquela questão deixa de ser predominante ou vigente, passando-se a novas compreensões, num processo que não constitui um caráter definitivo e não obsta, por exemplo, compreensões típicas de paradigmas anteriores ainda presentes em paradigmas posteriores. Assim, segundo Dworkin, nenhum paradigma está a salvo de ser contestado e superado por uma nova interpretação⁶⁹.

Portanto, a utilidade de uma leitura paradigmática do Direito e, conseqüentemente, de modos de justificação e de aplicação de determinados direitos e

DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004a, p. 55.

⁶⁸ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 181.

⁶⁹ Segundo Dworkin: “Quem rejeitar um paradigma dará a impressão de estar cometendo um erro extraordinário. Uma vez mais, porém, há uma importante diferença entre esses paradigmas de verdade interpretativa e os casos em que, como dizem os filósofos, um conceito se sustenta “por definição”, assim como o celibato se sustenta graças aos homens que não se casam. **Os paradigmas fixam as interpretações, mas nenhum paradigma está a salvo da contestação por uma nova interpretação que considere melhor outros paradigmas, e deixe aquele de lado, por considerá-lo um equívoco.**” DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007a, p. 89. [grifo nosso]

princípios jurídicos, reside na possibilidade de uma ligação entre o sistema jurídico e o seu ambiente social, inclusive por meio da imagem que os juristas fazem dos seus contextos sociais. Tal postura metodológica é fundamental para considerar a *questão ambiental*, marcada pelo caráter de percepção difusa e alto grau de complexidade e regulação interdisciplinar.

1.1.1 Sobre o paradigma do Estado de Direito

A *questão ambiental* não é nova. Destaca-se, porém, ao longo do século XX e, principalmente, a partir da sua segunda metade. Phillippe Le Prestre, no contexto de uma crescente consciência e análise político-internacional dessa questão, destaca:

De maneira simplificada, a evolução da política ambientalista internacional pode se decompor em três fases distintas, cada uma desenvolvendo características que se encontrarão nas fases seguintes. Inicialmente houve várias ações variadas, às vezes intensas, porém limitadas, indo do fim do século XIX à Conferência da Unesco de 1968. Em seguida, a irrupção das questões ambientais na cena internacional, ao final dos anos 1960, deu origem a um período de ativismo intenso, após o qual veio certo cansaço em um contexto internacional difícil (1968-1986). Por fim, assiste-se a uma ressurgência e uma nova presença das questões ambientais, caracterizadas pela multiplicação, aceleração e complexificação progressivas das interações internacionais e das questões tratadas desde 1987.⁷⁰

A *questão ambiental* deixa de estar quase que exclusivamente vinculada a direitos de propriedade, em que a transformação do meio ambiente se dá apenas por interesses privados e de fruição individual e egoística, despreocupando-se com efeitos colaterais indesejados, para, gradativamente, ganhar contornos de

⁷⁰LE PRESTRE, Phillippe. **Ecopolítica internacional**. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Senac, 2000, p. 159-160.

preocupação coletiva que deve levar em conta o bem-estar geral dos cidadãos presentes e das próximas gerações. Relembrem-se os efeitos devastadores da bomba atômica, revelados no pós-guerra, que evidenciam uma radical mudança da natureza do agir humano, capaz de alterar o curso natural das coisas e modificar o meio ambiente, numa dimensão global⁷¹.

Isso porque, anteriormente a esse período, considerável, sobretudo, aos contornos de um paradigma de Estado Liberal – do Estado de Direito ou formal-burguês –, a *questão ambiental* não chega a ser uma preocupação direta e efetiva do sistema jurídico e do próprio poder político. É percebida mais como consequência/parte não tão importante do direito de liberdade individual e de livre iniciativa em modificar, de forma egoística, inserido no direito de propriedade individual. Assim, por exemplo, o desmatamento de uma floresta, a queimada realizada de forma insustentável e outros procedimentos poderiam ser considerados sob o ponto de vista do direito de propriedade, em razão dos poderes inerentes a ele, de forma que a alteração do meio ambiente e possíveis alterações da flora e da fauna não interessariam a mais ninguém que não o proprietário da terra⁷².

Os direitos de liberdade e de igualdade são interpretados como típicos direitos de defesa contra o Estado, que não deve interferir diretamente na livre iniciativa

⁷¹ “No século XX, as tentativas da Liga das Nações e os esforços da Organização das Nações Unidas pretenderam uma consideração mundial dos problemas e, **mais recentemente, as questões ambientais obrigaram uma focalização que toma como unidade de referência o planeta e a espécie humana, também vistos como um todo.**” ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Ética, estratégia e comunicação na passagem da Modernidade à Pós-modernidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 37. [grifo nosso]

⁷² Em referência ao contexto brasileiro, destaca José Afonso da Silva: “No Brasil, a tutela jurídica do meio ambiente, como é natural, sofreu profunda transformação. Por muito tempo predominou a desproteção total, de sorte que norma alguma coibia a devastação das florestas, o esgotamento de terras, pela ameaça do desequilíbrio ecológico. A concepção privatista do direito de propriedade constituía forte barreira à atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente, que necessariamente haveria e haverá de importar em limitar aquele direito e a iniciativa privada. Foi, contudo, neste contexto que surgiram as primeiras normas protetoras, mas de incidência restrita, porque destinadas a proteger o direito privado na composição dos conflitos de vizinhança. Desse tipo é o art. 554 do Código Civil (...)” SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 34-35.

econômica e no direito de propriedade, mantendo a *questão ambiental* em segundo plano, praticamente não considerada enquanto questão político-social e jurídica⁷³.

O papel da Administração circunscreve-se a uma atuação administrativa clássica intervencionista, meramente reativa, bipolar e pontual, dirigida de forma concentrada a tarefas de ordenação de uma sociedade econômica, vinculada a uma autorregulação econômica, intervindo apenas para assegurar a não perturbação da ordem garantida pelo Estado de Direito e pelo direito constitucional. Segundo Habermas, nesse contexto, o modelo de subsunção jurídica⁷⁴ é evidenciado, e a lei abstrata e geral pretende preencher adequadamente os fatos jurídicos em conceitos jurídicos determinados com consequências jurídicas claramente definidas, dado que a lei havia sido concebida em função desses casos: “pois o sentido da ordem jurídica

⁷³ “O modelo do Estado social surgiu da crítica reformista ao direito formal burguês. Segundo este modelo [do Estado liberal ou do direito formal burguês], uma sociedade econômica, institucionalizada através do direito privado (principalmente através de direitos de propriedade e da liberdade de contratos), deveria ser desacoplada do Estado enquanto esfera de realização do bem comum e entregue à ação espontânea de mecanismos de mercado. Essa “sociedade de direito privado” era talhada conforme a autonomia dos sujeitos de direito, os quais, enquanto participantes do mercado, tentam encontrar a sua felicidade através da busca possivelmente racional de interesses próprios. A expectativa normativa, segundo a qual a delimitação de esferas de liberdade individual, ou seja, a garantia de um *status* jurídico negativo (com a pretensão a uma correspondente proteção jurídica individual), garante a instauração da justiça social, apoiava-se no entrelaçamento entre o princípio da liberdade jurídica e do direito geral à igualdade.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 138.

⁷⁴ O modelo de interpretação jurídica com base na subsunção jurídica é típico fenômeno interpretativo do Estado de Direito. Nesse sentido, as normas jurídicas são normalmente interpretadas pelos clássicos métodos de interpretação constitucional, tais como: o método gramatical, o método literal, o método sistemático. Embora tais métodos sejam importantes para uma adequada interpretação jurídica, a fragilidade do modelo de subsunção jurídica reside, de forma geral, na consideração de que tais métodos, baseados num raciocínio silogístico (premissa maior = lei; premissa menor = fato da vida a ser enquadrado na lei, conclusão = aplicação perfeita e direta da lei ao fato) seja necessário e suficiente para a consideração de todos os problemas jurídicos, tendo a norma (considerada quase como o texto da lei) sempre aplicação fácil e direta aos fatos jurídicos. A aquilo que não segue essa tábua, resolve-se por juízos de analogia, costumes e equidade. Sobre esse modelo de interpretação, típico do Estado de Direito liberal, Paulo Bonavides ressalta o seguinte: “Os intérpretes concretistas têm da Constituição normativa uma concepção diferente daquela esposada pelos adeptos de outros métodos, porquanto não consideram a Constituição um sistema hierárquico-axiológico, como os partidários da interpretação integrativa ou científico-espiritual, nem como um sistema lógico-axiomático, como os positivistas mais modernos. Ao contrário, rejeitam o emprego da idéia de sistema e unidade da Constituição normativa, aplicando um “procedimento típico” de interpretação, que busca orientações, pontos de vista ou critérios-chaves, adotados consoante a norma e o problema a ser objeto de concretização. É uma metodologia positivista, de teor empírico e casuístico, que aplica as categorias constitucionais à solução direta dos problemas, sempre atenta a uma realidade concreta, impossível de conter-se em formalismos meramente abstratos ou explicar-se pela fundamentação lógica e clássica dos silogismos jurídicos.” BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 482.

consistia em proteger a liberdade jurídica das pessoas contra intromissões de um aparelho de Estado limitado à manutenção da ordem.”⁷⁵

Segundo Edis Milaré, a antiga legislação brasileira, considerada desde o período das Ordenações do Reino até o advento do período pré-republicano, “deixava imune o esbulho do patrimônio natural, despojado de seu caráter de bem comum e tratado ignominiosamente como propriedade privada”⁷⁶. E a interpretação da *questão ambiental* parece não ter mudado em termos expressivos até o início do período republicano.⁷⁷

1.1.2 Sobre o paradigma do Estado de Bem-Estar Social

A transformação do meio ambiente, no entanto, passa gradativamente a ser apreendida não mais apenas em um contexto local, como a queimada de um pasto, expande-se e alcança níveis regionais e globais, especialmente após a aparição dos primeiros desgastes do contínuo desenvolvimento da era industrial.

⁷⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 174.

⁷⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 136.

⁷⁷ Id. Ibid., p. 138.

Num primeiro momento, os países passam a considerar – por meio de acordos, congressos e convenções⁷⁸ – uma incipiente necessidade de *proteção*⁷⁹ ambiental, uma percepção mais dinâmica do meio ambiente – a partir do conceito de *ecossistemas*⁸⁰ –, em detrimento de uma visão mais estática, o surgimento de discussões sobre *ecologia* e a constituição de parques nacionais para preservação de belezas naturais⁸¹.

Em um segundo momento, principalmente no pós-guerra e no início da segunda metade do século XX, os efeitos do holocausto dão ensejo a questionamentos sobre os sistemas vigentes e ao estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento econômico – dada a falência crescente da crença no modelo da era industrial – para que se incorporassem ao debate “questões de estabilidade no tempo e

⁷⁸ “Foi nessa época também que surgiram os primeiros acordos internacionais para a proteção da fauna: Acordo Internacional sobre a Proteção das Focas do Mar de Bering (1883); Convenção Internacional para a Proteção dos Pássaros Benéficos à Agricultura (1895); Congresso Internacional para a proteção das Paisagens e Congresso Internacional para a Proteção da Natureza (1923)”. LANGE, Maria Bernadete Ribas. A conservação da natureza: conceitos e breve histórico. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (org.). **O Direito e o desenvolvimento sustentável**: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005, p. 15.

⁷⁹ No paradigma do Estado de Bem-Estar Social, podem-se identificar os termos *proteção e preservação* ambiental como conceitos que representam a percepção histórica da forma de lidar com o meio ambiente: “Esses encontros tiveram como enfoque a *proteção* de recursos naturais, que foi definida como: o ato ou efeito de proteger; conjunto de disposições tomadas para assegurar a manutenção de determinada condição ambiental e/ou espécie. De igual importância, o conceito de *preservação* foi amplamente divulgado e adotado na época, muitas vezes como sinônimo de proteção ou complementar a ela.” Id. *Ibid.*, p. 15.

⁸⁰ “O elemento-chave do conceito de ecossistema está no fato de ser um “complexo-dinâmico”. Evidencia-se aí que as espécies não vivem independentemente, elas coevoluem em ecossistemas, dos quais dependem.” Id. *Ibid.*, p. 14.

⁸¹ “Em sentido amplo, a conceituação de ecologia, seus ramos de estudo, unidades de análise e relações com as demais ciências refletem o despertar da sociedade para a perpetuidade dos ecossistemas naturais do mundo. Entre os marcos históricos desse despertar destaca-se a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872, motivada por suas belezas cênicas e pelo crescente processo de colonização que havia sacrificado outras áreas de beleza ímpar. Outros países seguiram o exemplo americano, e no final do século XIX e primeira metade do século XX várias foram as áreas criadas com o objetivo de preservar paisagens naturais de alto valor cênico. Canadá, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul, México, Argentina são alguns dos países que adotaram modelos similares ao norte-americano para a criação de parques nacionais. (...) **O primeiro parque nacional criado no Brasil foi o de Itatiaia, no Estado de São Paulo, em 1937, quarenta e cinco anos após a criação do parque de Yellowstone, época em que a temática ambiental já constava da agenda política da maioria dos países desenvolvidos.**” Id. *Ibid.*, p. 14-15 [grifo nosso]. Em relação a essa “visão ambiental” paisagística, a constituição brasileira de 1934 (art. 10, III, e art. 148), a constituição brasileira de 1937 (art. 134), de 1946 (art. 175), de 1967 (art. 172, § único) contemplaram tal perspectiva. Cf. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**: parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 56-57.

no espaço e ao mesmo tempo buscasse soluções multilaterais e de cooperação.”⁸² E em consequência a tais desdobramentos, surgem questionamentos no sentido de se estabelecerem diretrizes e condutas compatíveis com o que se convencionou denominar *desenvolvimento sustentável*⁸³, em nome da *conservação*⁸⁴ do meio ambiente, enquanto uma reformulação ainda indefinida⁸⁵ do *slogan* do “progresso” econômico e científico ininterrupto e absoluto. Os direitos de liberdade e igualdade meramente formais não podem mais ser lidos à luz do paradigma do Estado de Direito, devendo-se operar uma (re)leitura das atividades econômicas e científicas, do ponto de vista de uma adequação à proteção ambiental. Talvez a percepção aqui seja mais de uma consciência de limitação de um direito absoluto de liberdade individual e propriedade do que efetivamente de uma emergência de um direito do ambiente⁸⁶.

⁸² LANGE, op. cit., p. 15. Ainda segundo a referida autora, em 1948, com o patrocínio da Unesco, é criada a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que, em 1956, transformar-se-ia na União Internacional para a Conservação da Natureza. Id. Ibid., p. 15.

⁸³ “Em 1983, as Nações Unidas encarregou a primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, de criar e presidir uma comissão especial e independente para tratar de “uma agenda global para a mudança”, o relatório “Nosso Futuro Comum”. Trata-se do terceiro apelo à ação política internacional. Os dois primeiros foram a Comissão Brant, sobre questões norte-sul – o Programa para a Sobrevivência e Crise Comum – e a Comissão Palme, sobre questões de desarmamento e segurança – o relatório “Segurança Comum”. Assim, em 1987, foi divulgado o relatório *Nosso futuro comum*, resultado de mais de três anos de trabalho da Comissão Brundtland e um dos elementos-chave no debate sobre conservação e desenvolvimento no mundo. A mensagem principal do documento evidenciava a urgência de ações para garantir um futuro para as gerações futuras. A reorientação dos caminhos do desenvolvimento, a adoção de novas formas de conduta e, acima de tudo, a consciência de que apenas a ação integrada poderia levar o mundo ao *desenvolvimento sustentável*. O destaque do documento, e de todo o debate que lhe sucedeu, foi a tomada de consciência de que o desenvolvimento e o meio ambiente são faces de uma mesma moeda. (...) Mas a essência do conceito de desenvolvimento sustentável vai além das relações de consumo humano e equidade social. O ponto central está na definição de sustentabilidade. A sustentabilidade, como mencionada no conceito em questão, é um atributo complexo que pressupõe a sustentabilidade ecológica, econômica e social, no tempo e no espaço.” Id. Ibid., p. 18-19.

⁸⁴ “É importante destacar a mudança paradigmática que ocorreu e se reflete na adoção da palavra “conservação” em lugar de “proteção”. Essa nova concepção está evidenciada neste novo conceito, em que o homem e diferentes áreas do saber são mencionados com destaque: *conservação da natureza é o manejo dos recursos do ambiente, ar, água, solo, minerais e espécies viventes, incluindo o homem, de modo a conseguir a mais alta qualidade de vida humana sustentada. Nesse contexto, o manejo dos recursos inclui prospecções, pesquisa, legislação, administração, preservação, utilização, educação e treinamento (UICN 1969).*” Id. Ibid., p. 15-16. [grifo nosso]

⁸⁵ “No entanto, apesar dos avanços das teorias científicas e políticas, dos modelos teóricos, da definição de seus princípios e pressupostos, não há parâmetros definidos para o “desenvolvimento sustentável”.” Id. Ibid., p. 19.

⁸⁶ “De fato, porém, as transformações ocorridas no direito privado são devidas a *mudanças paradigmáticas do direito*, que passam a entender a autonomia privada de modo diferente. Uma vez que o

Percebe-se a iniciativa estatal em prover meios e acumular tarefas e atribuições crescentes e diversas, diante das exponenciais novas atividades que podem causar impacto ambiental. A *questão ambiental* ganha um contorno inicialmente tímido no Estado Social, ao menos como tema que se inclui na agenda político-jurídica, carente de intervenção estatal. A atividade econômica e a tecnologia a ela vinculada, codificadas no âmbito do Direito a partir da livre iniciativa e do direito de propriedade, típicos direitos de defesa contra o Estado, devem agora ser interpretados não mais de forma quase absoluta, mas guardando compatibilidade com a necessidade de materialização de direitos sociais e coletivos. Eventual consideração sobre impactos indesejados sobre o meio ambiente e a qualidade de vida pode ser observada, nesse momento, quase que exclusivamente a partir das implicações que possibilitem maior garantia e materialização dos direitos sociais e coletivos, embora já seja possível a consideração inicial de uma maior preocupação com a *questão ambiental* enquanto questão autônoma.

Os direitos de livre iniciativa e propriedade passam a receber novo influxo e também devem ser considerados e regulados pelo Estado, em favor da *conservação* ambiental, na medida em que possibilitem melhor fruição de direitos sociais e coletivos. É a percepção do modelo de interpretação jurídica do Estado do Bem-Estar Social⁸⁷. Para fazer frente a estas novas tarefas, o Estado parece apontar para duas versões principais, quais sejam: (1) a que lhe confere ingenuamente um forte

mercado e a sociedade econômica não constituem uma esfera isenta de poder, como *se supõe* no modelo jurídico liberal, o princípio da liberdade jurídica, dadas as condições sociais modificadas do Estado Social, só pode ser implantado através da materialização de direitos existentes ou da criação de novos tipos de direito.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 138.

⁸⁷ “Essa nova compreensão, que serve de pano de fundo, engloba dois aspectos: de um lado, surge a imagem de uma sociedade cada vez mais complexa, composta de esferas de ação funcionais, as quais forçam os atores individuais a assumir a posição marginal de “clientes”, entregando-os às contingências de operações sistêmicas independentes; de outro lado, existe a expectativa de que essas contingências venham a ser controladas normativamente através das operações reguladoras de um Estado social que intervém de modo preventivo ou reativo.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 142.

caráter controlador e regulador de tão homéricas tarefas, sob as vestes de um agente interventor capaz de burocraticamente efetivar a proteção almejada e (2) a que o considera “como um sistema, entre muitos outros, devendo limitar-se a impulsos reguladores indiretos dentro de um pequeno espaço de ação.”⁸⁸

Do período republicano brasileiro até a década de 1960, o primeiro passo mais explícito quanto a fatores ambientais – não necessariamente uma visão de proteção ambiental expressa, coincide com a criação do Código Civil de 1916, relacionado ainda à proteção de direitos privados na composição de conflitos de vizinhança. Há o surgimento de outras normas legais que contêm disposições sobre fatores ambientais: Regulamento de Saúde Pública (1923), Código Florestal (1934), Regulamento de defesa sanitária (1934), Código de águas (1934), Decreto-Lei n.º 25/37 (relativo à proteção cultural, e à organização do patrimônio histórico e artístico natural), Código de pesca (1938), Código de minas (1940), Código Penal (1940)⁸⁹.

Na década de 60, há um crescente otimismo por avanços na comunicação mundial e na busca de novos tempos. No Brasil, é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), com uma divisão específica para a proteção da natureza.⁹⁰ Novos diplomas legislativos são editados: Estatuto da Terra (1964), Código Florestal (1965), Lei n.º 5.197/67 (Proteção à Fauna), Código de pesca (1967), Código de Mineração (1967), Decreto Lei n.º 248/67 (Política Nacional de Saneamento Básico), Decreto-Lei n.º 303/67 (criação do Conselho Nacional de Controle de Poluição Ambiental), Lei n.º 5.318/67 (Política Nacional de Saneamento), Lei n.º

⁸⁸ Id. Ibid., p. 144. E a isso acrescenta Habermas o seguinte: “Quer se trate do Estado intervencionista ativo ou do Estado supervisor irônico, parece que as capacidades de regulação social que lhes são atribuídas devem ser extraídas, na forma de uma autonomia privada reduzida, dos indivíduos enredados em suas dependências sistêmicas. **Por este ângulo, existe um jogo de gangorra entre os sujeitos de ação públicos e privados: o aumento da competência de uns significa a perda de competência de outros.**” Id. Ibid., p. 144. [grifo nosso]

⁸⁹ MILARÉ, op. cit., p. 139.

⁹⁰ LANGE, op. cit., p. 16.

5.357/67 (Penalidades contra lançamento de detritos ou óleos em águas brasileiras por embarcações e terminais marítimos ou fluviais).⁹¹

No desenvolvimento histórico-legislativo brasileiro, aponta-se, a partir do início da década de 80, um grande esforço evidenciando essa perspectiva, mormente pela edição da Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, projetos ambiciosos e inovadores, levados à frente pelo Estado, para estabelecer diretrizes e programas de implementação de *conservação* do meio ambiente. A dúvida estaria na possibilidade de se transpor os objetivos legislativos para além do texto legal, implementando-os na prática executiva da Administração Pública⁹². Diversas outras legislações infraconstitucionais que internalizaram declarações, tratados e compromissos internacionais⁹³ passaram a determinar ações e obrigações estatais cada vez mais abrangentes e complexas, com a promessa de o Estado absorver efetivo controle e fiscalização das atividades que pudessem impactar o meio ambiente.

Paralelamente, uma postura mais “ativista” do Estado, inclusive em relação ao papel do Poder Judiciário na implementação dos direitos, ligadas à proteção dos direitos sociais e coletivos, passa a ser percebida, sobretudo, na implementação do paradigma do Estado de Bem-Estar Social. É nesse sentido que tomam fôlego correntes jurídico-interpretativas como a do dirigismo constitucional⁹⁴, bem como posturas axiológicas de interpretação jurídica, que buscam estabelecer condições materiais a qualquer custo na

⁹¹ MILARÉ, op. cit., p. 139.

⁹² “Pode-se dizer que a lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi, por assim dizer, o marco inicial, o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo. Antes disso, a proteção do meio ambiente era feita de modo mediato, indireto e reflexo, na medida em que ocorria apenas quando se prestava tutela a outros direitos, tais como o direito de vizinhança, propriedade, regras urbanas e ocupação do solo, etc.” RODRIGUES, op. cit., p. 55-56.

⁹³ Para um estudo pormenorizado dos diversos textos legais (Tratados, Protocolos, Acordos e Convenções) em favor da preservação ambiental, ratificados pelo Brasil, confira: SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2 ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

⁹⁴ Para a constatação do que significa essa expressão e o tipo de corrente teórica a que se vincula, sobre a qual inclusive Canotilho foi um expoente, vide: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2. ed. COIMBRA EDITORA, 2001b.

implementação de direitos sociais e coletivos.⁹⁵ A crítica a essa postura recai sobre o risco de equalização inadequada do princípio da separação de poderes e da própria noção de direitos fundamentais, pelo fato de entender que o Poder Judiciário deve garantir os direitos a todo custo, inclusive substituindo o Poder Legislativo, acaso necessário, mediante raciocínios condicionados nas ideias de *reserva do possível* e no *princípio da proporcionalidade*, com vistas ao estabelecimento de uma *ordem concreta de valores*⁹⁶.

No Brasil, o reflexo dessa perspectiva, presente no paradigma do Estado Social, apreende-se, acima de tudo, pela excessiva carga⁹⁷ de atribuições conferidas aos entes estatais, nos diversos níveis de governo, para, a um só tempo, regulamentar, controlar/regular e fiscalizar atividades. A extensão territorial brasileira, a escassez de servidores públicos, em quantidade e qualidade, e a falta de investimento orçamentário efetivo nas políticas ambientais impediram um amplo e exposto desenvolvimento nesta área, a despeito do avanço da legislação. A Administração Pública brasileira – não aparelhada e tecnocrata – não só dificultou a participação pública em diversos níveis, como impediu um maior desenvolvimento das políticas de proteção ambiental⁹⁸.

Segundo Habermas, o pivô da crise do Estado social sobrecarregado com tarefas qualitativa e quantitativamente novas e maiores, resume-se a dois pontos: “a

⁹⁵ E como já mencionado, a *questão ambiental*, nesse momento, é considerada, sobretudo, enquanto reflexo da implementação de direitos sociais e coletivos (direito à saúde, direito ao trabalho – condições adequadas –, direito à vida, etc.).

⁹⁶ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 314-330.

⁹⁷ Este é um ponto importante, embora não seja o único a evidenciar a crise do Estado Social. Mas certamente, em razão do estudo do processo público de tomada de decisão pesquisado nesta dissertação, ele se torna elemento central para nós. Apenas para evidenciar esse aspecto: “Entretanto, é fundamental assinalar que a crise do Estado Social não é exclusivamente fiscal ou administrativa. Ela é, antes de tudo, uma crise de *deficit* de cidadania e democracia.” PINTO, Cristiano Paixão. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA PEREIRA, Cláudia Fernanda (org.). **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 41.

⁹⁸ Para um estudo detalhado das diversas barreiras à participação em processos decisórios relacionados à *questão ambiental*, consultar: FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002, p. 59-66.

lei parlamentar perde cada vez mais seu caráter impositivo e o princípio da separação dos poderes corre perigo.”⁹⁹ E Habermas assevera que:

A moderna administração [do Estado social], prestadora de serviços, **que assume uma tarefa de provisão, de elaboração de infraestrutura, de planejamento e de previsão de riscos, portanto, tarefas de regulação política em sentido amplo, age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços; suas intervenções tocam, além disso, as relações entre sujeitos privados e grupos sociais.** A moderna prática de administração revela “*tal grau de complexidade, de dependência da situação e de incerteza, que ela não pode ser captada plenamente pelo pensamento, não podendo, pois, ser determinada de modo conclusivo. Por isso, aqui não funciona mais o tipo clássico de norma de um programa condicional, que enumera nos fatos os pressupostos sob os quais o Estado está justificado a intervir e determina quais medidas ele pode tomar.* **O leque de formas do direito foi ampliado através de leis relativas a medidas, leis experimentais de caráter temporário e leis de regulação, de prognóstico inseguro; e a inserção de cláusulas gerais, referências em branco e, principalmente, de conceitos jurídicos indeterminados na linguagem do legislador,** desencadeou a discussão sobre a “indeterminação do direito”, a qual é motivo de inquietação para a jurisprudência americana e alemã.¹⁰⁰ [grifo nosso, à exceção do itálico, grafado no original]

Carvalho Netto¹⁰¹ lembra que, com o final da Segunda Grande Guerra, o modelo do Estado Social já começa a ser questionado, por exemplo, com os seus abusos nos campos de concentração, com a bomba atômica, com o movimento *hippie* dos anos 60. Mas é nos anos 70 que a crise desse paradigma se manifestaria em toda sua dimensão¹⁰². A engrenagem do Estado Social e o desgaste de sua perspectiva – pelas

⁹⁹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 173. E ainda: “Tão logo, porém, a administração do Estado social foi tomada para tarefas de estruturação e regulação política, a lei em sua fórmula clássica não era mais suficiente para programar a prática da administração. **Para suplementar essa administração clássica intervencionista,** cuja atividade é caracterizada como reativa, bipolar e pontual, **surgiram administrações planejadoras com uma prática totalmente diferente.**” Id. Ibid., p. 174. [grifo nosso]

¹⁰⁰ Ib. Id., p. 174.

¹⁰¹ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 36-38.

¹⁰² Segundo Vasco Pereira da Silva, a crise ecológica se agudiza nos anos 70, “com a denominada “crise do petróleo”, que obrigou a uma tomada generalizada de consciência dos limites do crescimento econômico e da esgotabilidade dos recursos naturais. Mas o surgimento da “questão ambiental” andou também associado, ou foi contemporâneo, de outros fenômenos de ordem política, social e cultural, designadamente o movimento de “Maio de 68”, a “revolução hippie” e a “doutrina” (verde-psicadélica) do “flower power”, o pacifismo e a filosofia da “não violência”(…)”. SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Cor de Direito.** Lições de Direito do Ambiente. Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 17-18.

críticas a um modelo paternalista¹⁰³ e clientelista¹⁰⁴, que coloca os indivíduos na condição de meros administrados, sem cidadania ativa, simetricamente ao que ocorria com os administrados no Estado de Direito formal-burguês¹⁰⁵ – fazem crescer questionamentos sobre seus alicerces:

Do ponto de vista jurídico, um dos aspectos particularmente inquietantes da “crise do Estado social” residia na “insensibilidade” das burocracias estatais emergentes com relação a limitações impostas à autodeterminação de seus clientes – uma fraqueza do paradigma do Estado social simétrica à “cegueira social” do direito formal burguês. **No entanto, desde os anos 70, a discussão em torno dos paradigmas transcorreu num certo nível reflexivo.** Pois a atualização histórica da mudança de paradigmas fez com que a compreensão paradigmática do direito perdesse o caráter de saber *intuitivo*, que serve apenas como pano de fundo. De sorte que a disputa acerca da correta compreensão paradigmática do direito transformou-se num tema explícito da doutrina jurídica.¹⁰⁶ [grifo nosso]

Percebe-se, a duras penas, que o filtro interpretativo da igualdade e da liberdade jurídicas não pode ser nem egoísta, tal como presente no paradigma liberal do Estado de Direito formal-burguês, nem materializador de direitos, como no Estado-Providor, assente numa burocracia estatal tendencialmente privatizadora do espaço público, que considera os cidadãos como uma massa de desvalidos, miseráveis e carecedores de total proteção¹⁰⁷.

¹⁰³ “O paternalismo do Estado social suscitou uma questão inquietante: será que o novo paradigma é compatível com o princípio da liberdade jurídica? E a questão foi agudizada em vista das sequelas surgidas na esteira da juridificação, as quais são colocadas na conta do poder administrativo que não é neutro e passa a ser tido como o *medium* das intervenções do Estado.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 144-145.

¹⁰⁴ No sentido de que o aumento das competências dos técnicos e especialistas do Estado acaba por gerar uma relação de dependência dos cidadãos em relação a aqueles, no sentido de que o Estado deve materializar a cidadania, ou seja, o aumento de competências daqueles implica na diminuição das competências dos cidadãos-clientes, implicando num jogo de gangorra entre os sujeitos de ação públicos e privados. HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 144.

¹⁰⁵ “Na linha do pensamento liberal, os sujeitos do direito privado, no quadro de suas liberdades distribuídas de modo igual, só encontravam um limite nas contingências da situação natural da sociedade; **agora, porém, eles se chocam com os projetos paternalistas de uma vontade política superior, que domina essas contingências sociais através da regulação e da organização social, a fim de garantir a repartição igual das liberdades de ação subjetivas.**” Id. Ibid., p. 144. [grifo nosso]

¹⁰⁶ Id. Ibid., p. 125.

¹⁰⁷ Nas exatas palavras de Menelick de Carvalho Netto: “Enfim, também nessa visão, o público vai se apresentar como estatal, até porque Schmitt, que (...) também é um dos mais significativos representantes

“A crise econômica no bojo da qual ainda nos encontramos coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, bem como a oposição antitética entre a técnica e a política.”¹⁰⁸ A capacidade de desenvolvimento tecnológico e do seu potencial poluidor e destruidor atingidos na modernidade, sobretudo no século XX, redimensionam a forma de o homem lidar com (ou agir sobre) o meio ambiente.

A *questão ambiental*, dessa forma, emerge como refletora evidente das críticas centrais do paradigma do Estado de Bem-Estar Social, incapaz de lidar com as graves crises ecológicas, que colocam em xeque seu modelo, ao acreditar na capacidade virtuosa de especialistas tecnocratas, por si só, decidirem a *questão ambiental*, sem considerar uma dimensão política de participação dos cidadãos na conformação de políticas públicas¹⁰⁹.

O Estado social acendeu, silenciosamente, o pavio da bomba da ecologia¹¹⁰, que sob o *slogan* do progresso e da globalização: concentrou demasiado esforço na consolidação de um poder crescente dos mercados transnacionais, cuja bitola

desse paradigma, nos diz claramente que o povo aí só pode ser a **massa daqueles deserdados, explorados até o máximo pelo capitalismo selvagem. (...) É o Estado que assumirá agora o papel do Leviatã capaz de produzir um programa de ações que possibilite a cidadania para essa massa de desvalidos, que os incorpore de fato ao Direito Constitucional. Se antes a cidadania envolvia apenas o direito de voto, enquanto cidadania formal, agora requer-se sua materialização.**” CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v.68, n.º 2, abr/jun de 2002, p. 78. [grifo nosso]

¹⁰⁸ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 36-37.

¹⁰⁹ “**Sólo una sociedad que salga del letargo y del pesimismo de la constelación de la confrontación y conciba la cuestión ecológica como un regalo del cielo para la autorreforma universal de una modernidad industrial hasta ahora fatalista, puede sacar todo el partido al potencial de los roles de salvadores y héroes y extraer de ellos el impulso para no sólo practicar una cosmética ecológica de alto estilo, sino, efetivamente, asegurar el futuro.**” BECK, Ulrich. **La democracia y sus enemigos**. Tradução de Daniel Romero Álvarez. Barcelona (Espanha): Paidós Ibérica, 2000, p. 183-184. [grifo nosso]

¹¹⁰ Daí a crítica de Habermas: “Penso, porém que a exigência de uma **“reinserção ecológica, social e cultural do capitalismo global” não passa de um eufemismo, pois, durante o período pós-guerra, os Estados das sociedades capitalistas desenvolvidas apenas inflacionaram o potencial explosivo da bomba ecológica. Ou melhor, nada fizeram para minimizá-lo (...).**” HABERMAS, Jürgen. **A Era das Transições**. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c, p. 102. [grifo nosso]

favoreceu o aspecto econômico e tecnológico¹¹¹; fragmentou o modelo sociopolítico estabelecido¹¹², implicando uma reviravolta na forma como se pensavam, até pouco tempo, os problemas políticos contemporâneos, não mais concebíveis em apenas dois níveis políticos – o do âmbito dos Estados nacionais e o de um relacionamento internacional interestatal¹¹³; incitou o afrouxamento das fronteiras e o esvaziamento do poder do Estado nacional¹¹⁴ e deixou claro que o Estado social não se mostrou capaz de lidar com a complexidade crescente das sociedades modernas.

Ao contrário de outrora, a ciência tornou-se um risco a ser administrado pela sociedade e desnudou, segundo alguns teóricos, uma sociedade de risco¹¹⁵, capaz de destruir o homem, a natureza e o próprio planeta.¹¹⁶ A questão

¹¹¹ “A globalização é, pois, percebida antes de tudo através da lógica econômica que ela imprime e das conseqüências políticas e sociais imediatas.” ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização**: lições de filosofia do direito e do Estado. Tradução de Patrice Charles Guillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 15.

¹¹² Afirma Vital Moreira: “Com efeito, hoje estão em curso movimentos de integração política, que implicam uma crescente partilha de poderes outrora considerados exclusivos do Estado Nacional. O processo mais avançado é notoriamente o da União Européia (...)” MOREIRA, Vital. O Futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs). **Direito Constitucional**: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 321.

¹¹³ “En las últimas décadas, un amplio espectro de fenómenos de carácter global produjo un dramático aumento de la interdependencia entre los países que desbordó las fronteras de ambos niveles.” LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e Democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996, p. 68.

¹¹⁴ Habermas identifica o esvaziamento do poder do Estado nacional em três principais focos: “a perda da capacidade de controle, o crescente *deficit* de legitimação nos processos decisórios e a incapacidade, cada vez maior, de fornecer serviços de organização e de condução eficazes do ponto de vista da legitimação.” HABERMAS, op. cit., 2003c, p. 106-107.

¹¹⁵ “In the last ten years the theory of risk society has been widely debated amongst sociologists. In his seminal book of this name, first published in Germany in 1986, Ulrich Beck argued that Western societies were moving into a new phase of modernity or modern life. The new phase is characterized by the pervasiveness of risk: of uncertainties, insecurities and hazards. (...) Life in contemporary societies has become more open-ended, less certain: there are more possibilities, but also more risks. (...). **The risk society thesis thus places the environment at the heart of contemporary politics. It makes the social control of science and technology into central political projects.**” JACOBS, Michael. Introduction: The New Politics of the Environment. In: **Greening the Millennium**: The New politics of the Environment. Oxford: Blackwell, 1997, p. 06-08.

¹¹⁶ Nesse sentido, consultar: JONAS, Hans. **El Principio de Responsabilidad**: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Tradução de Javier Maria Fernández Retenaga. Barcelona (Espanha): Herder, 1995. A capa de seu livro, na versão espanhola, é extremamente sugestiva em mostrar essa nova realidade: o planeta Terra está nas mãos do homem, de forma que se percebe que o homem pode fazer o que quiser com esse planeta, como se fosse uma bola de brinquedo. Nesse sentido, vale destacar o seguinte: “En otros tiempos podía decirse *fiat iustitia, pereat mundus*, “há gase la justicia y perezca el mundo”, donde “mundo” significaba, naturalmente, el enclave renovable situado en un Todo que nunca sucumbiría. Habiéndose convertido ahora en una posibilidad real la destrucción del Todo por actos del

ambiental não se administra satisfatoriamente no paradigma do Bem-Estar Social. “As sociedades hipercomplexas da era da informação ou pós-industrial comportam relações extremamente intrincadas e fluidas. Tem lugar aqui o advento dos direitos da terceira geração”¹¹⁷, dos quais são protagonistas também **os direitos ambientais**, que se agregam à complexidade social e tecnológica¹¹⁸, a incrementar uma situação difusa com crescente permissividade de riscos sociais¹¹⁹.

É nesse contexto, inclusive, que emerge o fenômeno da biotecnologia¹²⁰ potencializada para o uso em técnicas agrícolas e na alimentação humana e animal, com possíveis impactos, em larga escala, para o meio ambiente e para a saúde humana e animal, com diversas implicações jurídicas. Em casos como este, que pode ser considerado como “radicalizador” da *questão ambiental*, é que se percebe que o Estado poderá se confirmar, na perspectiva do Estado Social, por diversas vezes, como um **contraventor central**, seja por ação, seja por omissão.¹²¹

hombre – sean esos actos justos o injustos –, tales palabras no pueden ya ser pronunciadas ni siquiera en sentido retórico. Cuestiones que nunca antes fueron materia de legislación penetran en el campo de las leyes de que ha de dotarse la “ciudad” a fin de que haya un mundo para las generaciones humanas venideras.” JONAS, op. cit., p. 38.

¹¹⁷ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 37.

¹¹⁸ “(...) as instituições e os indivíduos presentes numa ordem constitucional estão hoje mergulhados numa *sociedade técnica, informativa* e de *risco* que obriga o jurista a preocupar-se com o espaço entre a técnica e o direito de forma a evitar que esse espaço se transforme numa terra de ninguém jurídica. **Não se admirem, por isso, as angústias constitucionais perante os fenômenos da biotecnologia** (“inseminações” e “clonagens”), das auto-estradas da informação (*Information Superhighways*) e da segurança de cidadãos perante o caso de tecnologias criptográficas.” CANOTILHO, op. cit., 2001a, p. 27. [grifo nosso]

¹¹⁹ “**A globalização do comércio e da comunicação, da produção econômica e das finanças, da expansão da tecnologia e dos armamentos, e acima de tudo dos riscos ecológicos** e militares, coloca problemas que não podem mais ser resolvidos no seio da estrutura de Estados-nações ou através do método tradicional de acordos entre Estados soberanos. Se as tendências atuais persistem, a progressiva deterioração da soberania nacional necessitará da fundação e da expansão de instituições políticas no nível supra-nacional.” HABERMAS, Jürgen. *Apud* FARIAS, Flávio Bezerra de. **A globalização e o estado cosmopolita**: as antinomias de Jürgen Habermas. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época; v. 83), p. 62. [grifo nosso]

¹²⁰ Ainda que o fenômeno da biotecnologia possa ser percebido em período anterior, a referência para o momento presente leva em conta a potencialidade da referida tecnologia, para uso em larga escala e com significativa possibilidade de grande impacto ambiental e para a saúde humana. Em suma, muda-se a amplitude das potencialidades técnicas do referido fenômeno.

¹²¹ CARVALHO NETTO, op. cit., 2002, p.79.

E nessa crise do Estado Social, segundo Carvalho Netto¹²², a relação entre o público e o privado é novamente questionada¹²³, especialmente pelo fato de que os direitos de terceira geração, nos quais se incluem os direitos de *preservação* ambiental, implicam a releitura da dicotomia *público x privado*¹²⁴; os ditos direitos de primeira e segunda geração adquirem novos significados; organizações da sociedade civil buscam representar o interesse público em face de um Estado privatizado ou omissivo; e a liberdade e a igualdade são retomadas como direitos que expressam e viabilizam uma comunidade de princípios, integrada por uma associação de participantes que reciprocamente se reconhecem como livres e iguais, coautores da regência da vida em comum¹²⁵.

1.1.3 Sobre o paradigma do Estado Democrático de Direito

Daí que essas novas conformações deslocam a ênfase para a emergência de um novo paradigma, o do Estado Democrático de Direito, que se direciona à releitura da ideia de cidadania, ressignificando os ideais de igualdade e liberdade em um sentido *procedimental*¹²⁶ e incitando a uma participação ativa dos sujeitos de direito, além de ressignificar os direitos fundamentais numa perspectiva que

¹²² CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 37.

¹²³ Para uma análise aprofundada da relação entre os conceitos de direito público e privado nos diferentes paradigmas, consultar: ARAÚJO PINTO, op. cit., p. 19-50.

¹²⁴ “Para esse último paradigma [do Estado Democrático de Direito], a questão do público e do privado é a questão central, até porque esses direitos, denominados de última geração, são direitos que vão apontar exatamente para essa problemática: o público não mais pode ser visto como estatal ou exclusivamente como estatal e o privado não mais pode ser visto como egoísmo.” CARVALHO NETTO, op. cit., 2002, p. 79.

¹²⁵ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 37.

¹²⁶ “Além do mais, o paradigma procedimental do direito resulta de uma controvérsia acerca de paradigmas, partindo da premissa, segundo a qual o modelo jurídico liberal e o do Estado social interpretam a realização do direito de modo *demasiado concretista, ocultando* a relação interna que existe entre autonomia privada e pública, e que deve ser interpretada caso a caso. Tais premissas colocam as citadas tendências de crise numa outra luz; e uma avaliação diferente recomenda práticas novas.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 181-182.

se direciona a concretizar e a garantir as potencialidades de participação.¹²⁷ Segundo Carvalho Netto:

Enfim, a grande questão aqui passa a ser a da cidadania como processo, como participação efetiva. É claro que ocorre uma nova mudança de paradigmas, na qual, outra vez, podemos salientar novos tipos de Direito, **como o direito ambiental**, o direito ao patrimônio histórico, o direito do consumidor. Direitos esses que apresentam a natureza de proteção jurídica de interesses difusos, de interesses que refogem à dicotomia *público x privado*, que problematizam todo esse campo relacional e que novamente exigem a revisão de tudo.¹²⁸ [grifo nosso]

Abre-se margem, segundo ele, para um modelo de Estado Democrático de Direito, “participativo, aberto e pluralista”¹²⁹, compreendido aqui em sentido *procedimental*¹³⁰, pois:

O que se tem em mente é domesticar o sistema econômico capitalista, “transformando-o”, social e **ecologicamente**, por um caminho que permita “refrear” o uso do poder administrativo, sob dois pontos de vista: o da eficácia, que lhe permita recorrer a formas mitigadas de regulação indireta, e o da legitimidade, que lhe permita retroligar-se ao poder comunicativo e imunizar-se contra o poder ilegítimo.¹³¹ [grifo nosso]

Nessa nova leitura, há uma intuição de que o reconhecimento de direitos individuais para preservação da autonomia privada e a materialização de direitos sociais para preservação da autonomia pública, como interpretados nos paradigmas anteriores, foram importantes, principalmente no sentido de que a exacerbação estanke das projeções neles ocorridas mostrou-se fundamental para que se pudesse compreender a necessidade de uma relação equiprimordial da autonomia

¹²⁷ ARAÚJO PINTO, op. cit., p. 43-45.

¹²⁸ CARVALHO NETTO, op. cit., 2002, p.79.

¹²⁹ CARVALHO NETTO, op. cit., 2004, p. 37.

¹³⁰ Sobre as características do paradigma proposto por Habermas: “Ele se apóia nas seguintes premissas: a) o caminho de volta, propalado pelo neoliberalismo através do mote “retorno da sociedade burguesa e de seu direito”, está obstruído; b) o apelo que nos incita a “redescobrir o indivíduo”, é provocado por um tipo de juridificação no interior do Estado social, que impede reconstruir a autonomia privada; c) o projeto do Estado social não pode ser simplesmente congelado ou interrompido: é preciso continuá-lo num nível de reflexão superior.” HABERMAS, op. cit. 2003b, p. 147-148.

¹³¹ Id. Ibid., p. 148.

pública e privada¹³², mutuamente reforçadora entre seus pólos, ressaltada inclusive pela *questão ambiental*, dado que a autonomia pública é incapaz de se sustentar sem a preservação da autonomia privada e vice-versa. Segundo Habermas, “o paradigma *procedimentalista* do direito procura proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático, analisando, sob nova perspectiva, os diferentes tipos de conflitos”¹³³, pois:

Os lugares abandonados pelo participante autônomo e privado do mercado e pelo cliente de burocracias do Estado social passam a ser ocupados por cidadãos que participam de discursos políticos, articulando e fazendo valer interesses feridos, e colaboram na formação de critérios para o tratamento igualitário de casos iguais e para o tratamento de casos diferenciados. Na medida em que os programas legais dependem de uma concretização que contribui para desenvolver o direito – a tal ponto que a justiça, apesar de todas as cautelas, é obrigada a tomar decisões nas zonas cinzentas que surgem entre a legislação e a aplicação do direito -, os discursos acerca da aplicação do direito têm que ser complementados, de modo claro, por elementos dos discursos de fundamentação. Esses elementos de uma formação quase-legisladora da opinião e da vontade necessitam certamente de um outro tipo de legitimação. O fardo desta legitimação suplementar poderia ser assumido pela obrigação de apresentar justificações perante um fórum judiciário crítico. **Isso seria possível através da institucionalização de uma esfera pública capaz de ultrapassar a atual cultura de especialistas e suficientemente sensível para transformar as decisões problemáticas em foco de controvérsias públicas.**¹³⁴ [Grifo nosso]

E o conceito de “povo”¹³⁵ – a ser apreendido a partir da Constituição –, nesse momento, não pode mais ser apenas um referencial quantitativo que se manifesta ao modo de uma exclusiva democracia representativa, mas deve ser

¹³² Para um estudo pormenorizado dessa questão da autonomia pública e privada e sua relação de equi-primordialidade, vide: HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 183.

¹³³ Id. Ibid., p. 116-139.

¹³⁴ HABERMAS, op. cit., 2003b, p.183-184.

¹³⁵ Para as diversas apreensões do conceito de *povo*, consultar, com destaque: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2003. Conforme o índice do livro: Por que as constituições falam de "povo"? - - "Povo" como povo ativo -- "Povo" como instância global de atribuição de legitimidade -- "Povo" como ícone -- "Povo" como destinatário de prestações civilizatórias do Estado -- A que grupos reais correspondem os modos de utilização do termo "povo"? -- "Povo" como conceito de combate. A positividade da democracia -- Exclusão -- Legitimação da democracia. Reavaliação de "kratein". "Democracia" compreendida também como nível de exigências, além das técnicas da dominação.

considerado como um elemento de pluralidade e complexidade, um fluxo comunicativo despersonalizado, que é capaz de dar ensejo a uma legitimação do processo constitucional interpretativo¹³⁶. Sua competência para o exercício da interpretação constitucional é um direito de cidadania, aberta a todos os intérpretes que, ao assim se manifestarem, contribuem para a formação daquilo que Rosenfeld denominou de *identidade constitucional*¹³⁷. Assim há um certo entrelace da teoria democrática com a interpretação constitucional. Afinal, não há mais como considerar uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo. E considerasse que a *questão ambiental* no Estado Democrático de Direito brasileiro, sobretudo sob o viés *procedimental*, exige de todas as instituições uma nova postura de atuação.

Diante do impacto que a biotecnologia pode gerar sobre a *questão ambiental* e sobre a saúde humana e animal, a análise do processo público de decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, que coloca a Administração Federal no centro de debate¹³⁸, pode permitir averiguar limites e possibilidades de sua compatibilidade com as exigências de legalidade e de legitimidade complexas do Estado Democrático de Direito.

Exige-se a impressão de um olhar reflexivo acerca do processo e da atuação da Administração, no sentido de se averiguar se esta fornece apenas guarida a

¹³⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de. Uma reflexão acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei como expressão da dinâmica complexa dos princípios em uma comunidade constitucional – os influxos e as repercussões constitucionais da lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001. In: **Virtú – Revista Virtual de Filosofia Jurídica e Teoria Constitucional**. N.º 1. Março/abril/maio de 2007. Salvador-Ba, p. 3. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br/revista_VIRTU.asp>. Acesso em: 01/01/2008.

¹³⁷ “Sobretudo no contexto de uma constituição viva, de uma *living constitution*, a identidade do sujeito constitucional é um processo dinâmico sempre aberto a maior elaboração e à revisão. (...) O sujeito constitucional, que emerge do encontro do eu com o outro, fundado na ausência e na alienação, encontra-se em uma posição que requer que ele esqueça a sua identidade utilizando-se do *medium* de um discurso constitucional, enraizado em uma linguagem comum que vincula e une o multifacetado *eu* constitucional aos seus múltiplos outros.” ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 23 e 40.

¹³⁸ Isto pode ser apreendido, em termos formais, tanto pelo texto da antiga (Lei n.º 8.974/95) e da nova lei de biossegurança (Lei n.º 11.105/2005).

argumentos tipicamente manifestados no paradigma anterior – o do Estado Social – e se consegue ir além das limitações conhecidas desse paradigma quanto à implementação de uma cidadania ativa. Ao mesmo tempo, de que forma o Poder Judiciário diante dessas novas exigências, também assimila as reivindicações acerca de uma nova postura a ser exigida da Administração.

A pergunta a ser feita, sob um olhar crítico acerca da atuação da Administração na liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial é se ainda prevalece ou não um modelo de Administração “expertocrática” – pautado por uma racionalidade instrumental¹³⁹, fundada em considerações de fins e meios quase que exclusivamente sob pontos de vistas de eficiência e desenvolvimento econômico, desconsiderando a real necessidade de elaboração de discursos de fundamentação e aplicação, que extrapolam o quadro profissional de um preenchimento pragmático de tarefas¹⁴⁰.

Segundo Habermas, “nos casos em que a administração decide guiada apenas por pontos de vista de eficiência, convém buscar *filtros de legitimação*, os quais podem ser cedidos pelo direito procedimental.”¹⁴¹ Quanto ao problema aqui investigado, cabe questionar, ainda com Habermas, se as mudanças exigidas efetivamente se operam ou se aparentemente se concretizariam por meio de um preenchimento meramente formal dos pressupostos de participação, distintos dos exigidos do ponto de vista *procedimental*; e se o Poder Judiciário, inclusive, não estaria a proteger somente este nível mais superficial de participação, ao implementar as referidas práticas de participação apenas como sucedâneo da proteção jurídica, em vez de exigir que processos decisórios na Administração envolvendo a *questão ambiental*,

¹³⁹ Enquanto racionalidade pensada apenas em termos de fins e meios, estrategicamente concebida para a realização de interesses próprios do indivíduo.

¹⁴⁰ HABERMAS, op. cit., 2003b, p.184.

¹⁴¹ Id. Ibid., p. 184.

por exemplo, sejam considerados efetivamente “como processos destinados à legitimação das decisões, eficazes *ex ante*, os quais, julgados de acordo com o seu conteúdo normativo, substituem atos da legislação ou da jurisdição”.¹⁴²

Enfim, o referido questionamento coloca em foco a capacidade de a Administração estar permitindo a implementação *procedimentalmente* adequada das condições de mobilização do Direito no âmbito de sua atuação, para inclusão de todos os potenciais atingidos pela decisão complexa¹⁴³ de liberação de OGMS no meio ambiente em escala comercial, que é normativamente referida. Em outras palavras, em âmbitos decisórios complexos, de grande diferenciação social e onde há grande distorção entre o nível de conhecimento e de consciência dos cidadãos e grupos potencialmente ameaçados pela decisão, “impõem-se medidas que podem capacitar os indivíduos a formar interesses, a tematizá-los na comunidade e a introduzi-los no processo decisório.”¹⁴⁴ Analisar essa perspectiva implica, necessariamente, não apenas analisar a atuação institucional da Administração, mas, complementarmente, a atuação da sociedade civil e do mercado no sentido de participar e influenciar neste processo decisório, buscando captar a adequação de suas ações no contexto referido, ou seja, é uma análise de múltiplas perspectivas.

¹⁴² Segundo Habermas: “Uma vez que a administração, ao implementar programas de leis abertos, não pode abster-se de lançar mão de argumentos normativos, ela tem que desenvolver-se através de formas de comunicação e procedimentos que satisfaçam a condição de legitimação do Estado de direito. **No entanto, é necessário perguntar se tal “democratização” da administração** – que ultrapassa o simples dever de informar e que complementou o controle parlamentar e judicial da administração a partir de dentro – **implica apenas a participação decisória dos envolvidos, a ativação de *ombudsmen*, de processos análogos ao tribunal, de interrogatórios, etc., ou se implica, além disso, outros tipos de arranjo num domínio tão suscetível a estorvos e onde a eficiência conta tanto. Tudo isso é questão de um jogo que envolve tanto a fantasia institucional, como a experimentação cuidadosa.**” Id. Ibid., p. 184. [grifo nosso]

¹⁴³ Id. Ibid., p. 185.

¹⁴⁴ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 185.

1.2 A perspectiva procedimental e discursiva do Direito e da Democracia como adequado caminho interpretativo da questão ambiental no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro: considerações acerca de seus fundamentos e procedimentos

É essencial buscar, nos fundamentos e procedimentos do Estado Democrático de Direito *procedimental*, a regência que esse modelo propõe e, daí, investigar caminhos para a discussão e a solução dos problemas ecológicos como o de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, analisando a amarração que busca consolidá-lo. Pergunta-se se a *questão ambiental* pode ser um bom exemplo, enquanto exigência de estabilização de certas expectativas, sobretudo em relação a uma sadia qualidade de vida, para o desdobramento e a compreensão do que se espera do Estado Democrático de Direito brasileiro, no qual foram depositadas nossas esperanças desde a Constituição de 1988.

Com a Constituição Federal de 1988, a consideração da *questão ambiental* ganha contorno de diretriz constitucional expressa, similar à diretriz traçada pela Constituição da República Portuguesa de 1976¹⁴⁵. Recebeu capítulo próprio em seu art. 225, embora difusamente percebida, a tarefa de *preservação* ambiental no texto constitucional¹⁴⁶ e apresenta limites expressos à atividade econômica, configurando-se também como princípio da Ordem Econômica brasileira, traduzido pela *defesa do meio*

¹⁴⁵ Art. 66 (Ambiente e qualidade de vida) 1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) (...). Para uma análise acerca do dispositivo constitucional português, em muito semelhante ao nosso art. 225, CF/88, consultar: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Vol. 1. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra/PT: Coimbra Editora, 2007, p. 841-853; MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. Direitos Fundamentais. 2 ed. Coimbra: Coimbra, 1998.

¹⁴⁶ No Brasil, a questão ambiental é relevante, não só por sua biodiversidade, mas por alcançar proteção constitucional. A proteção ambiental, difusa em diversos artigos da Constituição de 1988, recebe capítulo próprio, expresso no artigo 225. O artigo 170 destaca como princípio geral da Atividade Econômica a defesa do meio ambiente, exigindo tratamento diferenciado das atividades causadoras de impacto ambiental. Os artigos 23 e 24 informam a repartição de competência administrativa e legislativa entre os entes federados quanto à questão do meio ambiente.

ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado [da atividade econômica] conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Esse e outros preceitos constitucionais evidenciam uma contínua transformação na compreensão da *questão ambiental*. Para além de uma transposição das exigências de um âmbito normativo mais restrito – representado pela legislação infraconstitucional, com determinações voltadas quase que exclusivamente ao Estado –, a sua consideração constitucional impõe uma percepção mais abrangente e diretiva da atuação estatal **e, agora, expressamente da sociedade civil [coletividade]**, exigindo-se uma atuação integrada, efetiva e participativa de todos, como meio de concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto tarefa constitucionalmente exigida. Eis a disposição do art. 225 da CF/88:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

Esse dispositivo evidencia a implicação de um modelo de gestão ambiental mais abrangente, senão universal, de *preservação ambiental*, que incrementa o número de tarefas, potencializa a necessidade de atuação integrada de todos os participantes e coloca em evidência **o dever de participação pública em defender e preservar o meio ambiente em prol das presentes e futuras gerações**. Assim, pode-se afirmar que, se, por um lado, esta nova percepção e formulação de um sistema de ação integrada do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil nas atividades que envolvem a *questão ambiental* potencializa o controle e a implementação de atividades a ela

relacionadas, por outro, inevitavelmente, cria-se grande margem de possibilidades de abusos e inoperância do referido sistema ¹⁴⁷.

Daí que essas novas exigências e percepções passam a requerer dos processos decisórios e das ações integradas dos diversos atores, sobretudo na fundamentação de suas ações, uma mudança paradigmática, por meio da qual, também por meio do Direito, a *questão ambiental* não possa mais ser considerada em termos egoísticos e absolutos, nem apenas como passível de controle exclusivo por órgãos estatais e por uma tecnocracia supostamente autossuficiente, a tornar dispensável a necessidade de participação pública dos cidadãos na implementação de uma gestão ambiental integrada, ativa e participativa.

Pressupõe-se aqui que uma postura minimamente adequada de exercício de interpretação constitucional acerca da *questão ambiental* deve estar atenta a todas essas implicações e, inclusive, ao incremento de complexidade típico das sociedades modernas, levando em conta, também, que a complexidade social não dever se simplificada ou reduzida, mas, sim, mantida agregada em toda interpretação jurídica realizada¹⁴⁸, mediada por um apropriado processo democrático e pela realização adequada do sistema de direitos.¹⁴⁹ A questão relacionada à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial pode retratar exatamente essas tensões, visto que **“o que importa preservar é, antes de tudo, a solidariedade social, em vias de degradação, e as fontes de equilíbrio da natureza, em vias de esgotamento.”** ¹⁵⁰

¹⁴⁷ Segundo Jürgen Habermas: “Podemos observar que a passagem para o modelo do Estado Social se impôs, porque os direitos subjetivos podem ser lesados, não somente através de intervenções ilegais, **mas também através da omissão da administração.**” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 170. [grifo nosso]

¹⁴⁸ “Todo aquele que tenta enfrentar as perspectivas reformistas, servindo-se apenas dos argumentos triviais que destacam a complexidade, confunde legitimidade com eficiência e desconhece o fato de que as instituições do Estado de direito não visam simplesmente reduzir a complexidade, mas procuram mantê-la através de uma contra-regulação, a fim de estabilizar a tensão que se instaura entre facticidade e validade.” Id. Ibid., p. 188.

¹⁴⁹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 189.

¹⁵⁰ Id. Ibid., p. 189.

Assim, a perspectiva da teoria *procedimental* e discursiva do Direito e da Democracia pode contribuir como um norte na condução da análise do processo decisório referido, pois busca reconstruir a relação entre Estado, Democracia e direito, de um ponto de vista crítico-reflexivo e pautado por uma razão comunicativa, evidenciando a necessidade de consideração dessa relação a partir de reconstruções da sociologia do direito e da filosofia da justiça¹⁵¹, de forma que qualquer problema constitucional relevante seja analisado indissociavelmente sob essa dupla perspectiva.

O Direito, desse modo, é visto como um meio social de comunicação disponível entre diversos outros, mas com potencialidades do ponto de vista da concretização da integração social. E sua análise importa em considerar duas dimensões, uma externa e outra interna. A dimensão externa do Direito coloca-se com a possibilidade de ele interagir com outros meios ou sistemas de regulação social, integrando-se a eles. Assim, a operacionalização do sistema do Direito permite sua integração e articulação com outros sistemas sociais de ação de forma institucionalizada, organizando, sob condições comunicativas e sob a forma jurídica, a estruturação do poder do Estado e dos mercados¹⁵². Já a dimensão interna de sua análise coloca-se como a realização de ações internamente ao sistema de direitos, articuladas de forma comunicativa e pelos diversos participantes que o influenciam e o potencializam tanto como um *sistema de saber* – ou de conhecimento, como a Moral, quanto um *sistema de ação social*.¹⁵³

Sobretudo sob a perspectiva interna, pode-se tomar com maior adequação constitucional a discussão acerca de diversos argumentos e expressões legais

¹⁵¹ Id. Ibid., p. 36. E sobre tal ponto, ressalta Habermas: “E, ao desenvolver este ponto, eu tento elaborar um princípio reconstrutivo capaz de assumir duas perspectivas diferentes: a da teoria sociológica do direito e da teoria filosófica da justiça.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 24.

¹⁵² HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 60-63.

¹⁵³ Assim, nessa perspectiva interna, que nos interessará sobremaneira nos casos estudados, destaca Habermas que: “O direito é tanto um sistema de saber e, ao mesmo tempo, um sistema de ação. Ele tanto pode ser entendido como um texto de proposições e de interpretações normativas, ou como uma instituição, ou seja, como um complexo de reguladores da ação.” Id. Ibid., p.110-111.

típicos no tema estudado e presentes nos textos legais, criticáveis tanto pela própria dogmática jurídica brasileira, quanto pelo juízo que esta faz sobre eles, no que se refere ao tema. Assim, a enunciação de expressões como *interesse público*, *poder discricionário* da CTNBio, juízos de *conveniência e oportunidade socioeconômicas*, por exemplo, presentes na nova lei de biossegurança, devem ser apreendidos de forma crítica e reflexa.

E isso abre a oportunidade para reflexões e proposições de alternativas teóricas para uma adequada interpretação constitucional da *questão ambiental*. A liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial – *enquanto problema constitucional contemporâneo de grande relevância* – não permite que sobre ela se possa enumerar previamente respostas conclusivas para a contínua condução do seu processo, para a presente e futura geração, porque estará sempre a depender das vivências constitucionais e institucionais, com as quais se pode e se deve aprender. Estará a depender também de como as práticas sociais levam adiante o referido processo nos diferentes momentos históricos, enquanto constitutivas do projeto constitucional ao qual os cidadãos brasileiros assentiram desde a Constituição de 1988 até a *Constituição de hoje*, que se concretiza e se aperfeiçoa continuamente. Daí que a interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados ou vagos acima mencionados no contexto estudado condicionam-se a cada momento, pelas percepções das dimensões do *público* e do *privado*.

A perspectiva discursiva e *procedimental* do Direito e da Democracia pode auxiliar a enxergar (e a implementar) o processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial como um processo que pode até ter (e tem) em seu centro um espaço institucional estatal ¹⁵⁴, o qual, entretanto, não é o único a interferir na

¹⁵⁴ “O Estado passa a formar um subsistema ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados; estes, por sua vez, encontram-se numa relação configurada como “sistema-mundo

tomada de decisões, sendo requerida a participação da sociedade civil e do mercado – ainda que possuam capacidades assimétricas de influência em sua concretização –, enquanto exigência de legitimação e de êxito da condução do processo, em termos de cidadania e democracia. Em suma, a conscientização da necessidade de formação de espaço público decisório constitucionalmente assegurador de articulações legítimas dos direitos de igualdade, liberdade e solidariedade social, desconfiando da atuação de estruturas institucionais de grande capacidade de imposição do direito, em que práticas sociais podem ser cooptadas por influências autoritárias.

A proposta aqui intentada busca avaliar a construção cidadã e democrática do processo decisório estudado, a partir das condições comunicativas¹⁵⁵ idealizadas na perspectiva das teorias já mencionadas, a despeito de poderem apresentar inúmeras barreiras contrafáticas de legitimação na dinâmica do contexto estudado.¹⁵⁶ Isso não torna sem crédito a referida teoria, mas apenas evidencia que a interpretação constitucional deve levar em conta ambientes sociais e institucionais que lidam com temas interdisciplinares, de múltiplos interesses envolvidos e de alta complexidade

circundante”, o mesmo acontecendo com as pessoas e sua sociedade.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 18.

¹⁵⁵ Segundo nota explicativa de Habermas: “O conceito de “agir comunicativo” explica como é possível surgir integração social através de energias aglutinantes de uma linguagem compartilhada intersubjetivamente. Esta impõe limitações pragmáticas aos sujeitos desejosos de utilizar essas forças da linguagem, obrigando-os a sair do egocentrismo e a se colocar sob os critérios públicos da racionalidade do entendimento. Nesta ótica, a sociedade se apresenta como um mundo da vida estruturado simbolicamente que se reproduz através do agir comunicativo. Isso impede o surgimento de interações estratégicas no mundo da vida. Essas, porém, não têm o mesmo caráter das de Hobbes ou da teoria do jogo: elas não são mais entendidas como mecanismo para a *produção* de um ordem instrumental. Interações estratégicas têm o seu lugar no mundo da vida enquanto pré-constituído em outro lugar. Mesmo assim, o que age estrategicamente mantém o mundo da vida como um pano de fundo; porém neutraliza-o em sua função de coordenação da ação. Ele não fornece mais um adiantamento de consenso, porque o que age estrategicamente vê os dados institucionais e outros participantes da interação apenas como fatos sociais. No enfoque objetivador, um observador não consegue entender-se com eles como se fossem segundas pessoas.” Id. Ibid., p. 45-46.

¹⁵⁶ Nesse sentido, a perspectiva discursiva e procedimental da Constituição deve levar em conta: a falta de tempo adequado à deliberação plena e ampla das políticas públicas de liberação de OGMs no Brasil, a difusão e a qualidade ou não das informações de modo fácil e acessível a todos os cidadãos, a possibilidade concreta do poder social estatal e econômico interferir instrumentalmente na discussão dos temas, publicizando ou privatizando o debate da forma que lhe apraz, etc.

técnica e social, cobertos de aspectos contrafáticos que exigem e dificultam ainda mais a realização adequada dos direitos, entre os quais os relacionados à *questão ambiental*.

Com o auxílio dessa perspectiva teórica, assume-se o pressuposto de que, por meio do Direito e da Constituição Federal brasileira, pode-se buscar garantias de condições discursivas¹⁵⁷ para que os espaços de discussão permitam articulações comunicativas desvinculadas de violência física ou social, e que o processo decisório em estudo possa estar potencialmente aparelhado por filtros comunicativos e legitimadores de um processo público democrático e normativamente referido.

Pressupõe-se que, dentro dos âmbitos administrativos institucionais de decisão referentes ao processo estudado, haja uma representatividade formalmente estabelecida e em tese apreendida e controlada pelos cidadãos. Mas isso não impede que o processo deva estar aberto à participação direta dos cidadãos e dos movimentos sociais, aptos a exercer a titularidade e legitimação que detêm para discutir, contestar e se informar acerca da condução do processo decisório. Tal abertura deve permiti-lhes interferir e argumentar acerca da aplicação e da consideração da Constituição Federal quanto à *questão ambiental*, em diversos níveis e momentos da condução do processo, de forma não violenta e consensual. Deve permitir também a garantia de condições preservadoras dos fluxos comunicativos e de informação a serem criados e mantidos, exigindo-se da Administração a consideração equilibrada e fundamentada dos passos adotados na condução do processo e das medidas de biossegurança adotadas, caso a caso, na liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

Segundo Habermas, diante da complexidade das sociedades modernas, necessita-se de novas colocações dos problemas¹⁵⁸, compreendidas na aposta

¹⁵⁷ Garantias de mobilização do direito, conforme Habermas. HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 185.

¹⁵⁸ “(...) as sociedades modernas tornaram-se tão complexas, ao ponto de essas duas figuras de pensamento – a de uma sociedade centrada no Estado e a da sociedade composta de indivíduos – não poderem mais ser utilizadas indistintamente.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 17-18.

das potencialidades da substituição de uma razão prática por uma razão comunicativa, que não implica de forma alguma uma mera troca de etiqueta.¹⁵⁹

Em sociedades complexas, a alta diferenciação social e a pluralidade de pontos de vista e de formas de vida necessitam ser reguladas, embora não mais por uma razão naturalizada, baseada em pressupostos jusnaturalistas, religiosos, ou em instituições reveladoras de uma razão meramente instrumental. Essa regulação deve dar conta de sociedades que artificialmente precisam gerar integração social, de forma não-violenta. Mas, como “integrar socialmente mundos da vida em si mesmos pluralizados e profanizados, uma vez que cresce simultaneamente o risco de dissenso nos domínios do agir comunicativo desligado de autoridades sagradas e de instituições fortes?”¹⁶⁰ Parece haver uma saída por meio de uma “*regulamentação normativa de interações estratégicas*, sobre as quais os próprios atores *se entendem*.”¹⁶¹ Assim, em vez da ação orientada por razões imediatamente estratégicas e de sucesso próprio, a criação de condições de um agir orientado pelo entendimento e pela negociação em comum, passando a interpretar os fatos relevantes à luz de pretensões de validade intersubjetivamente construídas¹⁶². Uma possível solução desse enigma de integração social a partir do sistema de direitos, que provê liberdades subjetivas de ação com a coação do direito objetivo.¹⁶³ Em face das características dos problemas jurídicos

¹⁵⁹ “Os vestígios do normativismo jurídico do direito racional perdem-se, no trilema: após a implosão da figura da razão prática pela filosofia do sujeito, não temos mais condições de fundamentar os seus conteúdos na teleologia da história, na constituição do homem ou no fundo casual de tradições bem sucedidas. (...) Por essa razão, eu resolvi encetar um caminho diferente, lançando mão da teoria do agir comunicativo: substituo a razão prática pela comunicativa. E tal mudança vai muito além de uma simples troca de etiqueta.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 19.

¹⁶⁰ Id. Ibid., p. 46.

¹⁶¹ Id. Ibid., p. 46.

¹⁶² Nesse sentido, conforme Rogério Leal: “Segundo a teoria do discurso de Habermas, todo ato comunicativo carrega em si afirmações de validade (verdade, correção e sinceridade), em que a validade reivindicada é capaz de suportar críticas sob condições de discurso, ou seja, um contexto de justificação argumentativa de suas pretensões que os participantes consideram irrepreensível. Essa teoria do discurso está no centro de sua teoria moral, teoria democrática, racionalidade e verdade.” LEAL, Rogério Gesta. Verbete “Jürgen Habermas”. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006, p. 406.

¹⁶³ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 47.

contemporâneos, Habermas busca demonstrar que uma razão comunicativa¹⁶⁴ – baseada em sua teoria do *agir comunicativo*¹⁶⁵, pode conceder um valor posicional central à categoria do Direito, visto que esta teoria pode formar um contexto adequado para uma teoria do Direito com base no princípio do Discurso¹⁶⁶, enunciado de forma abstrata pelo seguinte: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos

¹⁶⁴ Segundo Habermas, a razão comunicativa distingue-se da razão prática por não estar adstrita a nenhum macrosujeito político ou ator singular, bem como por ser dotada de um conteúdo normativo e que possibilita uma orientação com base em pretensões de validade. “Tal racionalidade está inscrita no telos lingüístico do entendimento, formando um *ensemble* de condições possibilitadoras e, ao mesmo tempo limitadoras. Qualquer um que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. Entre outras coisas, ele tem que tomar como ponto de partida que os participantes perseguem sem reservas seus fins ilocucionários, ligam seu consenso ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis, revelando a disposição de aceitar obrigações relevantes para as conseqüências da interação e que resultam de um consenso. E o que está embutido na base de validade da fala também se comunica às formas de vida reproduzidas pela via do agir comunicativo. A racionalidade comunicativa manifesta-se num contexto descentrado de condições que impregnam e formam estruturas, transcendentalmente possibilitadoras; porém, ela própria não pode ser vista como uma capacidade subjetiva, capaz de dizer aos atores o que devem fazer.” Id. *Ibid.*, p. 20.

¹⁶⁵ Segundo Habermas, a teoria do agir comunicativo tenta assimilar a tensão que existe entre facticidade e validade e “enquanto a linguagem é utilizada apenas como *medium* para a transmissão de informações e redundâncias, a coordenação da ação passa através da **influenciação recíproca de atores que agem uns sobre os outros de modo funcional. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador na ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária da integração social. É nisso que consiste o “agir comunicativo”**. Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processos de entendimento, portanto pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários. Quando os participantes suspendem o enfoque objetivador de um observador e de um agente interessado imediatamente no próprio sucesso e **passam a adotar o enfoque performativo de um falante que deseja *entender-se* com uma segunda pessoa sobre algo no mundo, as energias de ligação da linguagem podem ser mobilizadas para a coordenação de planos de ação. Sob essa condição, ofertas de atos de fala podem visar um efeito coordenador na ação, pois da resposta afirmativa do destinatário a uma oferta séria resultam obrigações que se tornam relevantes para as conseqüências de interação.**” Id. *Ibid.*, p. 36. [grifo nosso]

¹⁶⁶ Ao comentar acerca do Princípio do Discurso e sua aplicabilidade a direitos de participação política, ressalta Habermas que ele adquire duplo sentido normativo. Um **sentido cognitivo** “de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição de aceitabilidade racional, implicando que o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito. Outro sentido prático ‘de produzir relações de entendimento, as quais são ‘isentas’ de violência, no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa.” E Conclui Habermas que: “o poder comunicativo de convicções comuns só pode surgir de estruturas de intersubjetividade intacta. E esse cruzamento entre *normatização discursiva do direito e formação comunicativa do poder* é possível, em última instância, porque no agir comunicativo os argumentos também formam motivos. Tal cruzamento se faz necessário, porque comunidades concretas que desejam regular sua convivência com os meios do direito não conseguem separar as questões de regulamentação de expectativas de comportamento das questões referentes à colocação de fins comuns, o que seria possível numa comunidade idealizada de pessoas moralmente responsáveis. As questões políticas distinguem-se das morais.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 191.

poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.”¹⁶⁷

A teoria discursiva e *procedimental* do Direito e da Democracia fundamenta o sistema de direitos com o auxílio do princípio do discurso, buscando demonstrar que autonomia pública e autonomia privada se pressupõem mutuamente, assim como os direitos humanos e a soberania do povo¹⁶⁸. E a vantagem da utilização do princípio do discurso está na não subordinação do princípio da democracia ao princípio moral (como ocorrera na doutrina jurídica de Kant¹⁶⁹), bem como na demonstração de que a relação entre Direito e Moral deve ser, sob essa perspectiva teórica, uma relação de complementaridade, pois, ainda que o Direito possa carregar conteúdos morais internamente em suas normas, isso não significa dizer que ele deve se justificar de um ponto de vista não jurídico¹⁷⁰.

Para além dessas pontuações, torna-se essencial a concepção da ideia de *autolegislação* de civis para a consideração da participação cidadã relacionada à *questão ambiental*, que “exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito.”¹⁷¹ E isso significa que não basta apenas a positivação do direito pelo legislador político, ainda que este tenha um papel central. Dito de outra forma, não se pode conceber a positivação

¹⁶⁷ Id. Ibid., p. 142. Para um entendimento da sistemática de aplicação do princípio do discurso ao direito, de forma sucinta, consultar: Id. Ibid., p. 142 et seq.

¹⁶⁸ Id. Ibid., p. 115. E segundo Habermas: “o visado nexos interno entre soberania do povo e direitos humanos reside no conteúdo normativo de um *modo de exercício da autonomia política*, que é assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade, não através da forma das leis gerais.” Id. Ibid., p.136.

¹⁶⁹ “Os conceitos “princípio moral” e “princípio da democracia” estão interligados; tal circunstância é encoberta pela arquitetura da doutrina do direito. Se isso for correto, o princípio do direito não constitui um membro intermediário entre princípio moral e princípio democrático, e sim, o verso da medalha do próprio princípio da democracia. No meu entender, a falta de clareza sobre a relação entre esses três princípios deve ser lançada na conta de Kant e de Rousseau, pois, em ambos, existe uma não-confessada *relação de concorrência* entre os *direitos humanos*, fundamentados moralmente, e o *princípio da soberania do povo*.” Id. Ibid., p. 128.

¹⁷⁰ Id. Ibid., p. 115-116. Para uma análise mais aprofundada acerca dessa relação na teoria discursiva do direito e da democracia, vide: Id. Ibid., p. 139-154.

¹⁷¹ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 157.

do direito sob um ponto de vista moral, ou seja, uma dedução da autolegislação moral de pessoas singulares. E, em razão disso, ressalta Habermas:

Por isso introduzi um princípio do discurso, que é indiferente em relação à moral e ao direito. Esse princípio deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio de democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização. A idéia básica é a seguinte: o princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu vejo esse entrelaçamento como uma *gênese lógica de direitos*, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal – e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equipar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com a forma jurídica. Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um *sistema* de direitos. A gênese lógica desses direito forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção do direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de *modo co-origiário*.¹⁷²

E permeando esse processo, há a necessidade de existência de determinados direitos (categorias) que devem ser reciprocamente atribuídos pelos cidadãos, a fim de permitir a regulação legítima de sua convivência por meio do direito positivo¹⁷³.

Haveria, pois, (1) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação, que teriam como correlatos necessários¹⁷⁴: (2) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status de um membro* numa

¹⁷² HABERMAS, op. cit., 2003a, p.158.

¹⁷³ Id. Ibid., p. 158-159. Para um melhor detalhamento do significado de *direito positivo*, em batimento com o conceito de direito natural e em batimento com os conceitos de direito objetivo e subjetivo, consultar: ARANHA, Márcio Iorio. **Interpretação Constitucional e as garantias dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2000.

¹⁷⁴ “Entretanto, o princípio do discurso revela que todos têm um direito à maior medida possível de *iguais* liberdades de ação subjetivas. São legítimas somente as regulamentações que fazem jus a esta condição da compatibilidade dos direitos de cada um com os iguais direitos de todos.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p.160.

associação voluntária de parceiros do direito¹⁷⁵ e (3) direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica e individual.¹⁷⁶

Essas três primeiras categorias nasceriam da aplicação da teoria do discurso ao *medium* do direito enquanto tal, como categorias organizatórias de relação entre civis livremente associados. Diante do fato de que esses direitos só podem garantir *autonomia privada* aos sujeitos de direito na medida em que se reconheçam na qualidade de destinatários das leis, somente com o acréscimo dos direitos abaixo enunciados é que se pode possibilitar aos civis também a percepção de sua condição de *autores* de sua ordem jurídica, por meio de “(4) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política dos quais eles criam direitos legítimos.”¹⁷⁷

Segundo Habermas, esses direitos assumem aplicação reflexiva na interpretação dos direitos constitucionais e na configuração política posterior dos direitos fundamentais enumerados de (1) a (4). E implicariam, finalmente, a consideração de (5) “**direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente**, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) a (4).”¹⁷⁸

Dessa formulação, pode-se inferir, contextualizando-se a realização da Constituição brasileira e do processo decisório relacionado à *questão ambiental* estudada, que um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – art. 225 CF/88 – só pode ser adequadamente considerado, sob a perspectiva discursiva do Direito e da

¹⁷⁵ “O estabelecimento de um código jurídico exige, por isso, direitos que regulam a participação numa determinada associação de parceiros jurídicos e, deste modo, permite a distinção entre membros e não-membros, cidadãos e estranhos.” Id. Ibid., p. 161. “A institucionalização jurídica do código de direito exige, finalmente, a garantia dos caminhos jurídicos, pelos quais a pessoa que se sentir prejudicada em seus direitos possa fazer valer suas pretensões.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 162.

¹⁷⁶ Id. Ibid., p. 159.

¹⁷⁷ Id. Ibid., p. 159.

¹⁷⁸ Id. Ibid., p. 160.

Democracia¹⁷⁹, caso se levem a sério os direitos fundamentais anteriores (1) a (4), que tratam das possibilidades de garantia das liberdades subjetivas; da consideração de ser membro voluntário de uma associação de parceiros; da possibilidade de postulação judicial desses direitos, a garantir minimamente a autonomia privada dos sujeitos – para o reconhecimento de destinatários das leis –, acoplada à necessidade de garantia de participação em processos de formação da opinião e da vontade – **em que se pode considerar, também, o processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial no âmbito da Administração**, a garantir minimamente a autonomia pública dos cidadãos.

Contudo, a apreensão da aplicação do princípio do discurso pelo *medium* do direito não pode ser considerada apenas do ponto de vista do observador, como se faz aqui até então, na perspectiva de um teórico. Deve-se operar uma mudança de perspectiva, no sentido de que os civis possam aplicar por si mesmos o princípio do discurso. Isto porque, na perspectiva de sujeitos de direitos, eles só conseguirão autonomia caso **se entenderem e agirem** como autores dos direitos a que querem se submeter. Isto porque, como o código do direito é dado anteriormente aos sujeitos de direito, sua linguagem se torna o único meio pelo qual eles podem exercer sua autonomia. E a consequência disso é que:

A idéia de autolegislação tem que adquirir por si mesma a validade no *medium* do direito. Por isso, têm que ser garantidas pelo direito as condições sob as quais os cidadãos podem avaliar, à luz do princípio do discurso, se o direito que estão criando é legítimo. **Para isso servem os direitos fundamentais legítimos à participação nos processos de formação da vontade e da opinião**¹⁸⁰ [grifo nosso]

Se, por um lado, a percepção externa e interna do funcionamento do Direito se faz necessária para a melhor compreensão da perspectiva discursiva do

¹⁷⁹ Tendo em vista a dimensão interna de consideração do Direito, ligada à realização do sistema dos direitos.

¹⁸⁰ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 163-164.

Direito e da Democracia, interessa ainda evidenciar algumas pontuações e categorias fundamentais da referida teoria, para uma análise aprofundada das relações inerentes ao processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, considerando-se a atuação da Administração e dos demais autores, em relação à correlação entre o Direito e o Poder Político.

Segundo Habermas, “da constituição cooriginária e da interligação conceitual entre direito e poder político resulta ulterior necessidade de legitimação, ou seja, de canalizar o poder político executivo, de organização e de sanção, pelas vias do direito.”¹⁸¹ O que se quer ressaltar aqui é que, se o Estado (Poder Político) é necessário para a implementação dos direitos fundamentais¹⁸², somente por meio da garantia destes é que se torna possível a participação em processos decisórios e legislativos democráticos¹⁸³.

Daí que a equação ponderável a partir do peso e da abrangência do aparelho estatal (Poder Político) estará a depender da medida em que a sociedade civil assume o direito como *medium* para influir conscientemente nos seus processos de reprodução¹⁸⁴, entre os quais se inclui o processo de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Essa dinâmica de autoinfluência é acelerada por meio dos “**direitos de participação** que fundamentam pretensões ao preenchimento de

¹⁸¹ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 169.

¹⁸² “A contribuição do poder político para a função própria do direito, que é a de estabilizar expectativas de comportamento, passa a consistir, a partir deste momento [modernidade], no desenvolvimento de uma *segurança jurídica* que permite aos destinatários do direito calcular as conseqüências do comportamento próprio e alheio.” Id. Ibid., p. 182.

¹⁸³ “De outro lado, a contribuição do direito para a função própria do poder organizado em forma de Estado revela-se especialmente na formação de regras secundárias (...) de normas de competência, que revestem instituições do Estado com autorizações, como também formas de organização, que determinam procedimentos segundo os quais se criam programas de leis que são elaboradas na administração ou na justiça. O direito não se esgota simplesmente em normas de comportamento, pois serve à organização e à orientação do poder do Estado. Ele funciona no sentido de regras constitutivas, que não garantem apenas a autonomia pública e privada dos cidadãos, uma vez que também produzem instituições políticas, procedimentos e competências.” Id. Ibid., p. 183.

¹⁸⁴ Id. Ibid., p. 171.

pressupostos sociais, culturais e **ecológicos** para um aproveitamento simétrico de direitos particulares de liberdade e de participação política.”¹⁸⁵

Evidencia-se que, na perspectiva discursiva do Direito e da Democracia, o direito não atinge o seu sentido normativo pleno simplesmente pela forma jurídica ou através de um conteúdo moral dado *a priori*, “mas através de um procedimento que instaura o direito, gerando legitimidade.”¹⁸⁶ E se é necessária uma autodeterminação dos civis em sentido horizontal, ao se atribuírem reciprocamente direitos, essa autodeterminação ganha em complexidade ao ser apreendida também em formas verticais de organização socializadora, em que a referida prática de autodeterminação **passa a ser institucionalizada.**¹⁸⁷

No Estado de Direito pressuposto pela teoria discursiva, a soberania do povo não se constitui numa reunião de cidadãos autônomos facilmente identificáveis, mas se “retira para os círculos de comunicação e de foros e corporações, de certa forma destituídos de sujeito. Somente nesta forma anônima, o seu poder comunicativamente diluído pode ligar o poder administrativo do aparelho estatal à vontade dos cidadãos.”¹⁸⁸ Isso não significa, contudo, para a perspectiva aqui empreendida, que os atores identificados na condução do processo público e suas ações não serão relevantes, pois, ainda que eles não sejam responsáveis por todas as condições comunicativas acima mencionadas, certamente contribuem para esse fluxo comunicativo e de informação.

Se, na modernidade, o Poder Político pode manifestar-se como poder legal, em diferentes formas do direito positivo, com a perspectiva do Estado

¹⁸⁵ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 171.

¹⁸⁶ Id. Ibid., p. 172.

¹⁸⁷ Id. Ibid., p. 173.

¹⁸⁸ Id. Ibid., p. 173.

Democrático de Direito *procedimental*, o Poder Político deve diferenciar-se em *poder comunicativo e poder administrativo*.¹⁸⁹

Para o processo decisório estudado, as categorias teóricas de PODER ADMINISTRATIVO, PODER COMUNICATIVO¹⁹⁰ E PODER SOCIAL¹⁹¹ serão extremamente importantes, pois estarão sempre referenciadas no processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Isso porque, segundo essa perspectiva, o direito deve ser considerado o *medium* pelo qual o *poder comunicativo* se transforma em *poder administrativo*, pois as garantias do Estado de Direito devem propiciar esse fluxo sem, necessariamente, tocar no código de poder envolvido enquanto substância do fluxo, o que faria uma indesejada intervenção no próprio sistema administrativo. Nesse sentido, a interação dessas categorias, que poderão ser apreendidas no processo público aqui estudado, indica que:

(...) a transmutação do poder comunicativo em administrativo tem o sentido de uma *procuração* no quadro de permissões legais. A idéia do Estado de direito pode ser interpretada então como a exigência de ligar o sistema administrativo, comandado pelo código do poder, ao poder comunicativo, estatuidor do direito, e de mantê-lo longe das influências do poder social, portanto da implantação fática de interesses privilegiados. O poder administrativo não deve reproduzir-

¹⁸⁹ Id. Ibid., p. 173. Essas categorias aqui interessam pela sua aplicabilidade ao processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

¹⁹⁰ “O conceito de autonomia política, apoiado numa teoria do discurso, abre uma perspectiva completamente diferente, ao esclarecer por que **a produção de um direito legítimo implica a mobilização das liberdades comunicativas dos cidadãos**. Tal esclarecimento coloca a legislação na dependência do *poder comunicativo* (...). Se o poder da administração do Estado, constituído conforme o direito, não estiver apoiado num poder comunicativo normatizador, a fonte da justiça, da qual o direito extrai a sua legitimidade secará. (...) O conceito de poder comunicativo impõe uma diferenciação no conceito de poder político. A política não pode coincidir, no seu todo, com a prática daqueles que falam entre si, a fim de agir de forma politicamente autônoma. O exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, porém não inclui ainda a implementação das leis que resultam desta vontade.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 185-186 e 189-190. [grifo nosso]

¹⁹¹ “Eu emprego a expressão “poder social” como medida para a possibilidade de um ator impor seus interesses próprios em relações sociais, mesmo contra as resistências de outros. O poder social tanto pode possibilitar como restringir a formação do poder comunicativo. No primeiro caso, há condições materiais necessárias para uma assunção autônoma de liberdades comunicativas ou de ação, formalmente iguais. Em negociações políticas, por exemplo, os partidos envolvidos têm que conseguir credibilidade para suas promessas ou ameaças através do poder social. No segundo caso, a disposição sobre o poder social abre a chance de influenciar no processo político, o qual consegue precedência para interesses próprios, para além do espaço dos direitos de igualdade dos cidadãos. Através desse modo interventor, empresas, organizações e associações conseguem, por exemplo, transformar o seu poder social em político, seja diretamente, através da influência na administração, ou indiretamente, através de intervenções e manobras na esfera pública política.” Id. Ibid., p. 173.

se a si mesmo e sim, regenerar-se a partir da transformação do poder comunicativo. Em última instância, o Estado de direito deve regular essa transferência, sem, todavia, tocar no próprio código do poder, o que faria intervir na lógica de auto-orientação do sistema administrativo.¹⁹²

O direito cumpriria sua função de mediar a auto-organização de comunidades jurídicas que se afirmam num ambiente social e historicamente situado,¹⁹³ bem como constituiria o código do poder e vice-versa, pois o Direito e a ideia do Estado de Direito exigem em contrapartida “uma organização do poder público que obriga o poder político, constituído conforme o direito, a se legitimar, por seu turno, pelo direito legitimamente instituído”¹⁹⁴ Daí que a teoria discursiva e *procedimental* do Direito e da Democracia vai desenvolver os princípios do Estado de Direito “na perspectiva da institucionalização jurídica da rede de discursos e negociações (...)”¹⁹⁵ E ao lado dessa sistemática, Habermas redesenha os princípios do Estado de Direito à luz da teoria do discurso:

No princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder do Estado vem do povo, o direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos. Esse princípio forma a charneira entre o sistema dos direitos e a construção de um Estado de direito. Interpretado pela teoria do discurso (a), o princípio da soberania popular implica: (b) o princípio da ampla garantia legal do indivíduo, proporcionada através de uma justiça independente; (c) os princípios da legalidade da administração e do controle judicial e parlamentar da administração; (d) o princípio da separação de poderes entre Estado e sociedade, **que visa impedir que o poder social se transforme em poder administrativo, sem passar antes pelo filtro da formação comunicativa do poder.¹⁹⁶ [grifo nosso]**

¹⁹² Id. Ibid., p. 190.

¹⁹³ Id. Ibid., p. 191. E ainda: “O poder comunicativo de convicções comuns só pode surgir de estruturas da intersubjetividade intacta. E esse cruzamento entre *normatização discursiva do direito e formação comunicativa do poder* é possível, em última instância, porque no agir comunicativo os argumentos também formam motivos.” Id. Ibid., p. 191.

¹⁹⁴ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 212.

¹⁹⁵ Id. Ibid., p. 212.

¹⁹⁶ Id. Ibid., p. 212-213. [grifo nosso]

A consideração dos princípios do Estado de Direito, em conjunção com categorias conceituais já mencionadas, permitiria a construção de uma arquitetura baseada na seguinte premissa e respectiva operação:

A organização do Estado de direito deve servir, em última instância, à auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se constitui, com o auxílio do sistema de direitos, como uma associação de membros livres e iguais do direito. **As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos. Ao se organizar o Estado de direito, o sistema de direitos se diferencia numa ordem constitucional, na qual o médium do direito pode tornar-se eficiente como transformador e amplificador dos fracos impulsos sociais e integradores da corrente de um mundo da vida estruturado comunicativamente.**¹⁹⁷ [grifo nosso]

E, em razão das considerações e pressuposições apresentadas, resta claro que a aplicação/consideração do princípio do discurso à forma jurídica não pode ser apreendida apenas em termos abstratos, como que a partir de fora, mas deve ser estudada, com base em casos práticos do processo decisório, averiguando-se os limites de possibilidades de atuação da sociedade civil num sentido de exercício de autolegislação.

1.3 A contribuição da perspectiva constitucional de Canotilho para a configuração de uma dimensão ambiental no Estado Democrático de Direito brasileiro

O constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho traz interessante contribuição ao estudo do problema colocado, identificando-se aqui duas

¹⁹⁷ Id. Ibid., p. 220-221.

principais contribuições. Em primeiro lugar, sua teoria e doutrina em muito tem influenciado a doutrina brasileira de direito constitucional ¹⁹⁸, inclusive, na perspectiva do direito constitucional ambiental ¹⁹⁹ e sanitário. Interessa estar atento, pois, às proximidades e contribuições que podem agregar-se à perspectiva procedimental do Estado Democrático de Direito aqui intentada como norte de pesquisa, bem como criticar a apreensão de parte de sua teoria por alguns teóricos brasileiros, que acabam por buscar a implementação de uma ponderação de bens, interesses e valores, pela via do princípio da proporcionalidade, a ensejar a proposição de uma ordem concreta de valores, seja na via de controle concentrado de constitucionalidade, seja na via do controle difuso de constitucionalidade.

E a crítica a ser considerada aqui se revela, primeiramente, na apropriação inadequada de utilização de discursos de justificação em processos judiciais, os quais devem se pautar por juízos de adequação – ser ou não de acordo com o direito. Em segundo lugar, ponderar o direito ao ambiente e outros pode legitimar um esvaziamento normativo desses direitos. Além disso, a criação de uma *ordem concreta de valores* por tribunais constitucionais termina por esvaziar também o conteúdo de legitimação da criação do direito pelo sistema de direitos, condição essa inaceitável em um Estado Democrático de Direito *procedimental*, cuja ênfase está assentada na ideia de cidadania e na efetiva participação dos cidadãos que se entendem como destinatários e autores de suas leis, enquanto membros de uma comunidade de membros livres.

¹⁹⁸ Neste ponto, toma-se como eixo de apresentação dois livros de Gomes Canotilho, quais sejam: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de direito**. Lisboa (Portugal): Gradiva, 1999 (Cadernos Democráticos, v. 7) e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001a.

¹⁹⁹ Um recente e interessante exemplo pode ser apreendido da seguinte obra: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

Por ser um autor enciclopédico e extremamente rico em considerações sobre o *direito do ambiente* – expressão corrente na linguagem jurídica portuguesa²⁰⁰ –, a perspectiva constitucional de Canotilho de Estado Democrático de Direito, a despeito de algumas reticências aqui feitas, contribui para o enfrentamento da *questão ambiental* estudada. Analisam-se, pois, algumas dessas contribuições.

Canotilho oferece interessante contribuição à análise dos fundamentos e procedimentos de que se deve valer um Estado Democrático de direito. Num primeiro momento, ele identifica um mal-entendido [em sintonia com a perspectiva de Habermas], quanto ao fato de alguns autores, ainda hoje, entenderem que *Estado de direito e democracia* devem responder a dois modos distintos de se compreender a autodeterminação individual e a cidadania, como conceitos incompatíveis.²⁰¹ Em seguida, ele busca apresentar sua proposta, a partir do eixo de leitura de um *Estado de direito* que vai desdobrar-se num *Estado democrático de direito*:

O Estado de direito transporta princípios e valores materiais razoáveis a uma ordem humana de justiça e paz. São eles: a liberdade do indivíduo, a segurança individual e colectiva, a responsabilidade e responsabilização dos titulares do poder, a igualdade de todos os cidadãos e a proibição de discriminação de indivíduos e grupos. Para tornar efectivos estes princípios e estes valores o Estado de direito carece de instituições, de procedimentos de acção e de formas de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um poder democrático, de uma soberania popular, de uma representação política, de uma separação de poderes, de fins e tarefas do Estado. **A forma que na nossa contemporaneidade se revela como uma das mais adequadas para colher esses princípios e valores de um Estado subordinado ao direito é a do Estado constitucional de**

²⁰⁰ Para uma compreensão sucinta da análise do direito do ambiente pela doutrina portuguesa, sobretudo sob a via do estudo dos direitos fundamentais, consultar o item “3. *Um breve olhar acerca da perspectiva portuguesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*”, constante do seguinte artigo: MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. Será o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado um direito fundamental? Em busca da nota de fundamentabilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Prismas: Direito, Política e Mundialização**. Vol. 3. n.º 2. (jul/dez – 2006). Brasília: Uniceub, 2006, p. 235-254.

²⁰¹ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 27. E, segundo ele, a incompatibilidade estaria vinculada ao seguinte: “Indivíduo autônomo perante o poder, eis o tema do Estado de direito; indivíduo livre através da participação autônoma, eis o lema da democracia. (...) Há quem não veja com bons olhos a associação de Estado de direito e democracia e não falta mesmo quem considere antinômicos os valores e princípios transportados pelo Estado de direito e os valores e princípios conformadores da democracia.” CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 07.

direito democrático e social ambientalmente sustentado.²⁰² [grifo nosso]

Ao analisar os possíveis conceitos de Estado de direito, enquanto categoria histórica e cultural de forte coloração ocidental e político-liberal, ele identifica suas dimensões de desenvolvimento em países europeus e nos Estados Unidos²⁰³, que contribuíram decisivamente para sua institucionalização, sucintamente aqui mencionadas nas ideias centrais de *rule of law* (*regra do direito* ou *império do direito*), na Inglaterra, *État legal* (Estado de legalidade), na França, *Rechtstaat* (Estado de direito), na Alemanha, e a contribuição norte-americana da exigência de um Estado constitucional (Estado sujeito a uma Constituição).

Principalmente pela contribuição da ideia de um Estado constitucional é que fluiria a discussão do Estado Democrático de Direito, enquanto ordem de domínio legitimada pelo povo, ou seja, “a articulação do <<direito>> e do <<poder>> no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos.”²⁰⁴ E é pela reconstrução da dita antinomia entre Estado de direito e democracia que Canotilho quer chegar a sua compreensão do Estado democrático de direito.

O escopo inicial do Estado de direito “cumpra e cumpre bem as exigências que o constitucionalismo salientou relativamente à limitação do poder político”²⁰⁵, ou seja, a constituição de um Estado como limite jurídico do exercício do

²⁰² “Está, assim, traçado o roteiro para aprofundarmos o Estado de direito. Trata-se: (1) de um *Estado de direito*; (2) de um *Estado Constitucional*; (3) de um *Estado democrático*; (4) de um *Estado social*; (5) de um *Estado ambiental*, ou melhor, de um Estado comprometido com a sustentabilidade ambiental.” Id. Ibid., p. 21-22.

²⁰³ Id. Ibid., p. 24.

²⁰⁴ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 27. E em nota de rodapé, o autor informa que “quem desejar aproximar-se da articulação do momento <<direito>> e do momento <<poder>> na discussão contemporânea em torno do Estado de direito deverá ler duas obras fundamentais: John Rawls, *o Liberalismo Político*; (...) Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*.” Ibid. Id., p. 80. A obra de Habermas é citada nesta dissertação.

²⁰⁵ Id. Ibid., p. 27.

poder político. Contudo, parecia faltar algo a este modelo, quer dizer, *a legitimação democrática do poder*.²⁰⁶ E essa questão já fora percebida nos quadrantes culturais norte-americanos (democratas *versus* constitucionalistas),²⁰⁷ na arena alemã de debate político (*Demokratie versus Reechstaat*)²⁰⁸ e na França (liberdade dos antigos *versus* liberdade dos modernos)²⁰⁹.

Mas Canotilho questiona-se sobre o significado, no fundo, destas permanentes angústias perante a simbiose de Estado de direito e Estado democrático no Estado constitucional. Passa, então, a analisar os argumentos dos defensores das distintas posições e vê que muitos deles entendem que a distinção baseia-se nas diferentes formas de se conceber a liberdade,²¹⁰ de modo que, para aqueles, não restaria outra conclusão que a sua divergência irreconciliável.²¹¹ Na precedência da liberdade negativa sobre a participação democrática estaria assentado um princípio básico do liberalismo político clássico, do qual poderia se ilustrar como atual cultor John Rawls.²¹²

Entretanto, não obstante tal posicionamento, fez-se perceptível que o elemento democrático foi introduzido ao Estado constitucional não apenas para travar o poder (*to check the power*)²¹³, mas também pela necessidade de legitimação desse poder. E caso se queira assentar um Estado constitucional em fundamentos não

²⁰⁶ Id. Ibid., p. 28.

²⁰⁷ Id. Ibid., p. 28.

²⁰⁸ Id. Ibid., p. 28.

²⁰⁹ “Na França, Benjamin Constant celebrou a distinção entre a <<liberdade dos antigos>>, amiga da participação na cidade, e a <<liberdade dos modernos>>, assente na distanciação perante o poder.” Id. Ibid., p. 28.

²¹⁰ Vinculada ao Estado de direito estaria a liberdade negativa (de defesa ou de matiz liberal, que limita o poder). Vinculada ao Estado democrático estaria a liberdade positiva (democrática, que legitima o poder).

²¹¹ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 28. E acrescenta, poeticamente, Canotilho: “A lógica específica escondida nestas duas liberdades leva mesmo os autores a falarem de duas atitudes divergentes e irreconciliáveis, sacrificando-se a dimensão democrática por amor ao império do direito ou desvalorizando-se a dimensão de juridicidade estatal por amor à democracia. **O coração balança, portanto, entre a vontade do povo e a regra do direito. Tentemos racionalizar este balanceamento do coração.**” Id. Ibid., p. 28-29. [grifo nosso]

²¹² CANOTILHO, op. cit., p. 29.

²¹³ Id. Ibid., p. 29.

metafísicos, deve-se estar atento para a distinção de duas noções, quer dizer: “(1) uma legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no Estado de direito; (2) outra é a legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político no Estado democrático.”²¹⁴

O Estado de direito, enquanto destituído do elemento democrático, carece de resposta quanto à segunda pergunta formulada, sintetizada no seguinte: De onde vem o poder? E ele ressalta que somente (por meio do) o *princípio da soberania popular*, “segundo o qual <<todo o poder vem do povo>>, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular.”²¹⁵ Além disso, ele assevera que o referido princípio “concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados **serve de <<charneira²¹⁶>> entre o <<Estado de direito>> e o <<Estado democrático>>, possibilitando a compreensão da moderna fórmula *Estado democrático de direito*.**”²¹⁷

Ele quer ressaltar que o Estado democrático deve ser entendido numa visão reflexiva, ou seja, numa leitura atual, a vertente do Estado de direito não pode ser lida senão à luz do princípio democrático, e a vertente do Estado democrático, da mesma forma, à luz do Estado de direito. E, a partir da articulação dessas dimensões de Estado de direito e de Estado democrático no moderno Estado Democrático de Direito, permite-se concluir que, no fundo, **“a proclamada tensão entre <<constitucionalistas>> e <<democratas>>, entre Estado de direito e democracia, é um dos mitos do pensamento político moderno.**”²¹⁸

²¹⁴ Id. Ibid., p. 29.

²¹⁵ Id. Ibid., p. 30.

²¹⁶ Palavra que, em sentido figurado, significa pessoa ou coisa que serve de ponto de união ou de apoio entre dois ou mais elementos que se encontram.

²¹⁷ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 30. [grifo nosso]

²¹⁸ Id. Ibid., p. 32. E acrescenta o referido autor: **“Saber se o <<governo de leis>> é melhor que o <<governo de homens>>, ou vice-versa, é, pois, uma questão mal-posta: o governo dos homens é sempre um governo *sob leis e através de leis*. É, basicamente, um governo de mulheres e de homens**

Dessa forma, essa seria a amarração fundamental que hoje se constitui como necessária à fundação efetiva de um Estado Democrático de Direito, ainda que outras dimensões suas sejam exigidas como condições essenciais, como, por exemplo, a dimensão ambiental. Ademais, **“o Estado constitucional democrático de direito é um ponto de partida e nunca um ponto de chegada.** Como ponto de partida, constitui uma *tecnologia jurídico-política razoável* para estruturar uma ordem de segurança e paz jurídicas.”²¹⁹ E isso, certamente, não constitui o fim da história, mas, sim, o florescimento de uma série de possibilidades a constituir novas dimensões no paradigma do Estado democrático de direito.

Essa transição a um novo conceito, segundo ele, está mesmo a evidenciar uma transição paradigmática a um novo modelo de organização e legitimação de uma ordem política, em que “(...) se descortina progressivamente uma *razão pública* tendente à realização de uma colectividade política de cidadãos iguais, regidos por uma Constituição e por leis legitimadoras de *instituições políticas básicas.*”²²⁰

1.3.1 A dimensão de um Estado ambiental no paradigma do Estado Democrático de Direito

Canotilho apresenta uma perspectiva fundamental da configuração do paradigma do Estado Democrático de Direito, sustentada na ideia de uma gama de dimensões ou qualidades que ele deve integrar e, entre elas, a de exigência de um

segundo a lei constitucional, ela própria imperativamente informada pelos princípios jurídicos radicados na consciência jurídica geral.” Id. Ibid., p.32. [grifo nosso]

²¹⁹ Id. Ibid., p.34. [grifo nosso]. Ao buscar novas dimensões, por exemplo, em face de uma globalização, como uma dimensão de amizade e abertura ao direito internacional. Id. Ibid., p. 32

²²⁰Id. Ibid., p. 35. E acrescenta o referido autor: “Nesse sentido, a *razão pública* de um governo sob o <<império do direito>> e sob o <<mando de mulheres e homens>> ancorado em esquemas de legitimação democrática encontra a sua forma lingüística na expressão *Estado de direito democrático.*” Id. Ibid., p. 35.

Estado ambiental.²²¹ Na Alemanha, por exemplo, tal perspectiva estaria sendo expressa na recente concepção de um *Estado de direito do ambiente (Umweltrechtstaat)*, significando a responsabilidade (guardida) das “exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente autossustentada.”²²² E, conforme o paradigma do Estado Democrático de Direito, essa dimensão deve estar livre de qualquer fundamentação metafísica para definição de políticas e estruturas organizatórias.²²³

Duas dimensões jurídico-políticas integrariam essa concepção de Estado ambiental. A *primeira* é “a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e **cidadãos ou grupos da sociedade civil**, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências de sustentabilidade ambiental.”²²⁴ A *segunda* relaciona-se com o “dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras*.”²²⁵

Essa concepção de Canotilho é extremamente profícua para ressaltar como a *questão ambiental* encontra-se aberta a possibilidades de realização no paradigma do Estado Democrático de Direito. Em razão de o Estado ambiental operar tanto em termos de Estado de direito, quanto em termos de Estado democrático, ele evidencia a imprescindibilidade da forma jurídica, ou seja, “a indispensabilidade das

²²¹ “Retomemos as considerações finais do número anterior. Dissemos que a pretensão de universalidade do Estado de direito **se reconduz, no final do milênio, à formatação de um Estado dotado de qualidades: Estado de direito, Estado constitucional, Estado democrático, Estado social e Estado ambiental.**” CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 23. [grifo nosso]

²²² Id. Ibid., p. 43.

²²³ Id. Ibid., p. 43. “Afasta-se de qualquer fundamentalismo ambiental que, por amor ao ambiente, resvalasse para formas políticas autoritárias e até totalitárias com desprezo das dimensões garantísticas do Estado de direito.” Id. Ibid., p. 43.

²²⁴ Id. Ibid., p. 44.

²²⁵ Id. Ibid., p. 44.

regras e princípios do Estado de direito para se enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental.”²²⁶

O aspecto fundamental, revelador da **incindibilidade do Estado do ambiente do princípio democrático**, ou seja, de uma possível implicação material entre eles, reside na assertiva de que a dimensão de um Estado ambiental do Estado Democrático de Direito “**postula o princípio da cooperação com a sociedade civil. O Estado de ambiente constrói-se democraticamente de baixo para cima**; não se dita em termos iluminísticos e autoritários de cima para baixo.”²²⁷ Ao lado desse aspecto, cumpriria ressaltar que o Estado ambiental também caracteriza-se como um Estado de *justiça ambiental*.²²⁸

As considerações acerca dessa dimensão ambiental apontam, inclusive, para a construção de um *Estado Constitucional Ecológico* e de *Democracia Sustentada*²²⁹, que descortina horizontes de (re)leitura e competição de perspectivas individualistas, publicistas, associativas e globalistas de consideração do meio ambiente

²²⁶ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 44. “Mesmo que haja necessidade de algumas novidades jurídicas – (...) –, tudo isso pode e deve ser feito sem postergação das regras básicas da juridicidade estatal.” Id. Ibid., p. 44.

²²⁷ Id. Ibid., p. 44. [grifo nosso]

²²⁸ “De novo, a justiça aponta para exigências de igualdade, sob pena de os *riscos ambientais* representados por indústrias, resíduos, descargas, serem deslocados para zonas reprimidas ou para Estados sem defesas ecológicas. As fórmulas plásticas utilizadas nos direitos do ambiente, na legislação interna, internacional e comunitária, como as de <<poluidor-pagador>>, <<produtor-poluidor-pagador>>, <<proibição de turismo de resíduos>>, pretendem condenar algumas normas de conduta ambiental onde, justamente com exigências técnicas e científicas, não são alheios a princípios de justiça material de justiça ambiental.” Id. Ibid., p. 45.

²²⁹ Segundo Canotilho, a expressão Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada derivam, respectivamente, da consideração de duas obras distintas, indicadas em nota de rodapé: *Der Ökologische Verfassungstaat*, 1998 (R. Steinberg); *Die Notwendigkeit einer nachhaltigkeitsfähigen Demokratie*, 1992 (M. Koepfler). E a esse respeito, ele destaca: “No fundo, o que se pretende com estes enunciados ou fórmula é isto: 1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito Democrático e Social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; 2) o Estado Ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão “Democracia Sustentada”. No entanto, se as duas idéias rectizes – Estado ecologicamente informado e conformado e Democracia adequada às exigências de desenvolvimento ambientalmente justo e duradouro – parecem não oferecer grandes discussões, já o mesmo não se passa quando abandonamos os títulos metafóricos e nos embrenhamos na indispensável tarefa de análise das dimensões juridicamente constitutivas de tal Estado e de tal Democracia.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 102.

de forma concorrente, bem como para uma percepção integrativa do ambiente e para um agir integrativo da Administração ²³⁰.

Dessa forma, pergunta-se de que modo o engajamento do Estado, dos Estados, dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, num princípio de cooperação que se fundamente num princípio democrático, pode fazer valer efetivamente a dimensão do Estado ambiental no paradigma do Estado Democrático de Direito. Parece que, com a compreensão da amarração dos fundamentos e procedimentos de que o paradigma do Estado Democrático de Direito deve se valer – tanto com Habermas, quanto com Canotilho –, já é possível colher diversos insumos para essa resposta, mas pode-se ainda explorar um pouco mais esse questionamento, ainda que sucintamente, partindo-se da discussão sobre a importância da compreensão e do funcionamento de uma esfera pública.

1.4 Considerações acerca da constituição de uma esfera pública voltada para a questão ambiental no Estado Democrático de Direito brasileiro

Uma teoria do discurso baseada numa racionalidade argumentativa requer espaço público de debate para regular a convivência. Numa perspectiva democrática, “a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz,” ²³¹ para serem recebidos e elaborados pelo sistema político – que deve permanecer sensível a influências da opinião pública, conectando-se com a esfera pública e com a sociedade civil.

²³⁰ Id. Ibid., p. 103-110.

²³¹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 91.

Embora exista uma marcante polissemia em torno desse termo²³² e ainda que ele possa adquirir inúmeras dimensões, interessa aqui visualizar a constituição de uma esfera pública política²³³, integrada por *agentes racionais da ação*²³⁴ como seus atores²³⁵ e que preenche sua função de captar e tematizar os problemas da sociedade, quando constituída “a partir de contextos comunicacionais das *pessoas virtualmente atingidas*.”²³⁶

Integram também o elenco de atores o Estado, o mercado e a sociedade civil.²³⁷ Sem olvidar as estruturas de poder e as barreiras que podem se instalar na constituição de uma esfera pública, formada não apenas pela garantia de direitos fundamentais²³⁸, busca-se ressaltar aqui, conforme Habermas, que não se deve exercitar no Estado de Direito Democrático uma *esfera pública em repouso*, tão presente no Estado social de um poder tecnocrata, burocrático e privatizador do público, mas, sim, potencializar, ainda que de forma limitada²³⁹, o papel ativo e pleno de

²³² Nesse sentido, consulte-se, por exemplo: HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003d, p. 13-17. E Habermas destaca a importância desse conceito: “Caso seja possível entender historicamente a complexão do que hoje, de um modo tanto confuso, subsumimos sob o título de “esfera pública”, podemos então esperar, além de uma explicação sociológica do conceito, conseguir entender sistematicamente a nossa própria sociedade a partir de uma de suas categorias centrais.” Id. Ibid., p. 17.

²³³ Desse modo, enquanto fenômeno social elementar, “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeitadas em temas específicos. (...) A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 92.

²³⁴ Id. Ibid., p. 96.

²³⁵ Id. Ibid., p. 96.

²³⁶ Id. Ibid., p. 97.

²³⁷ A partir de um conceito atual de sociedade civil, “o seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política.” Id. Ibid., p. 99.

²³⁸ Id. Ibid., p. 102. “Por isso, as estruturas comunicacionais da esfera pública têm que ser mantidas intactas por uma sociedade de sujeitos privados, viva e atuante. Isso equivale a afirmar que a esfera pública política tem que estabilizar-se, num certo sentido, por si mesma: isso é confirmado pelo peculiar caráter *auto-referencial da prática comunicacional*.” Id. Ibid., p. 102.

²³⁹ Mas que não pode ser olvidado, para que uma tecnocracia possa tomar isto como pretexto e enfraquecer a autonomia de uma esfera pública. Lembra Habermas que “a autolimitação da sociedade civil não implica *perda de autonomia* (...) e a administração estatal não detém o monopólio do saber

consequências dos atores da sociedade civil, em que iniciativas surjam externamente ao sistema político, a evidenciar que eles têm chance de “inverter a direção do fluxo convencional de comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político.”²⁴⁰

Habermas ressalta que, em razão de as estruturas comunicacionais da esfera pública estarem muito ligadas aos domínios de vida privada, permite-se uma maior sensibilidade da sociedade civil – enquanto periferia daquela esfera – para novos problemas, captando-os e identificando-os, antes mesmo do sistema político, centro da esfera pública. **“Pode-se comprovar isso através dos grandes temas surgidos nas últimas décadas – (...) pensemos nas ameaças ecológicas que colocam em risco o equilíbrio da natureza (morte de florestas, poluição da água, desaparecimento das espécies, etc.).”**²⁴¹ E, nesse contexto, a *questão ambiental* aqui estudada revela-se como um tema de grande interesse, apto ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, o qual – se concebido a partir de um viés *procedimental*, a garantir a forma jurídica como indisponível²⁴² e possibilitar a conjugação de uma esfera pública em que a sociedade civil aja de forma autônoma –, pode vir a permitir uma adequada discussão dos diversos novos desafios de proteção dos direitos ambientais²⁴³ ou, ainda, da

relevante necessário (...). Por isso, a sociedade civil, apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*.” Id. Ibid., p. 106.

²⁴⁰ Id. Ibid., p. 115.

²⁴¹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 115. [grifo nosso]

²⁴² Nesse sentido, consultar o item III da parte V “Forma e conteúdo: o cerne dogmático do procedimentalismo”. HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004, p. 337-349. Como passagem instigante dessa referência, ressalta-se: “A resposta quanto ao papel que a distinção forma/conteúdo reserva para si no paradigma jurídico procedimentalista depende da compreensão desse processo que gera legitimidade.” Id. Ibid., p. 339.

²⁴³ “(...), podemos interpretar a instituição dos direitos coletivos/difusos e das discriminações inversas como um novo momento do processo de juridificação. (...) As ações referentes a ‘interesses coletivos e difusos’ possibilitam o acesso mais generalizado e eficiente dos indivíduos e grupos aos benefícios e vantagens do sistema social, fortificando a cidadania.” NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático a partir e além de Luhmann e Habermas. Tradução do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 181-182.

sustentabilidade ambiental de que fala Canotilho. Nem o Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade costumam levantar inicialmente essas questões, que podem se iniciar melhor pela ação comunicativa da sociedade civil, enquanto periférica da esfera pública. Consta-se como fundamental para a *questão ambiental* que falar também é agir²⁴⁴ e, nesses termos, é possível falar-se em ecopolítica.²⁴⁵

E o agir desses atores ambientais da sociedade civil²⁴⁶, diante do fato de que a *questão ambiental* toma dimensão mundial, deve inclusive almejar exercitar seu papel numa escala global.²⁴⁷ Ainda que como meta improvável (mas não impossível), tal pretensão já pode ser hoje considerada, pois, a despeito da remota possibilidade de uma sociedade mundial (mais plausível, atualmente, como uma comunidade global fragmentada²⁴⁸), a seguinte pergunta já pode ser tematizada: “Será que a força explosiva do capitalismo internacional, que domina o contexto cultural, social e **ecológico**, pode ser colocada novamente sob controle num plano supranacional e global, situado além dos Estados nacionais?”²⁴⁹

²⁴⁴ Ao enfatizar a biotecnologia, destaca: “Na política, na ciência e em diversos outros setores da sociedade, é freqüente ouvirmos o clamor por se falar menos e agir mais. Eventualmente isto se justifica, **mas falha em não constatar que falar também é agir: política e pesquisa estão dialogando, justamente porque muita coisa foi falada e escrita sobre os problemas éticos gerados pela tecnologia genética e a biotecnologia. Por outro lado, esse debate estimulou o nosso conhecimento científico e acirrou a reflexão ética, (...).**” BÖHMER, Maria. Pesquisa em células-tronco humanas com responsabilidade política. In: SEM AUTOR. **Bioética**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002 (Cadernos Adenauer III n.º 1), p. 84-85. [grifo nosso]

²⁴⁵ LE PRESTRE, op. cit, p. 159 et seq.

²⁴⁶ Para uma análise interessante da realidade brasileira, a partir de um estudo empírico da participação pública na *questão ambiental*, em que se identifica atores da esfera estatal e atores sociais da sociedade civil, consultar: FURRIELA, op. cit..

²⁴⁷ “**El enorme movimiento de bienes económicos, de tecnología, de informaciones, de ideas, de factores ambientales** y de personas a través de las fronteras nacionales, **al mismo tiempo que inhiben el histórico protagonismo de los actores vinculados a la esfera estatal** y producen nuevas realidades sociales y naturales, **generan también el protagonismo de actores transnacionales provenientes de las esferas del mercado y de la sociedad civil.**” [grifo nosso] FERREIRA; VIOLA, op. cit., p. 68.

²⁴⁸ Id. Ibid., p. 69.

²⁴⁹ HABERMAS, op. cit., 2003c, p. 101.

1.5 A contribuição de Dworkin para a adequada interpretação jurídica da questão ambiental no Estado Democrático de Direito brasileiro

Já se evidenciou na introdução desta dissertação que aqui se defende ser a *teoria da integridade do direito* de Dworkin ajustável – em termos de compatibilidade teórica²⁵⁰ – aos pressupostos adotados da teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia²⁵¹, e que ambas são compatíveis e apropriadas para a formulação de uma adequada interpretação jurídico-constitucional do processo decisório estudado.

A teoria jurídica de Dworkin serve de suporte para fundamentar de maneira compatível o paradigma *procedimental*, sobretudo, a racionalidade das decisões jurisdicionais, na medida em que oferece possibilidades de preencher a função socialmente integradora da ordem jurídica e da pretensão de legitimidade do direito, em que os juízos emitidos devam satisfazer simultaneamente às condições de aceitabilidade racional e da decisão consistente²⁵², ou seja, sua teoria permite uma adequada consideração da tensão entre facticidade e validade, imanente ao direito, e que se manifesta na jurisdição a partir da tensão entre o princípio da segurança jurídica e a pretensão de tomar decisões corretas.²⁵³

Segundo Habermas, a teoria de Dworkin e sua dinâmica mostram-se construtivas e capazes de captar a autocompreensão coletiva dos membros de direito²⁵⁴ (compatível à ideia de autolegislação) e de manter a compreensão de complementaridade entre direito e moral de forma suficientemente adequada em termos

²⁵⁰ Com o ajuste de determinados pontos de vista, conforme: HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 241-295.

²⁵¹ Habermas, ao refletir sobre teorias que sejam adequadas a garantir a racionalidade das decisões jurisdicionais, considerando-se, pois, precipuamente, a perspectiva interna do sistema de direitos, entende que falham as concepções providas pela hermenêutica, pelo realismo e pelo positivismo, e indica como adequada e ajustável concepção a teoria jurídica de Dworkin. Id. Ibid., p. 252.

²⁵² HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 246.

²⁵³ Id. Ibid., p. 245.

²⁵⁴ Id. Ibid., p. 244-245.

procedimentais²⁵⁵, tendo em vista que sua teoria é uma teoria de direito e não uma teoria de justiça²⁵⁶. Assim, “pouco importa o modo como Dworkin entende a relação entre direito e moral: sua teoria dos direitos exige uma compreensão deontológica de pretensões de validade jurídicas”²⁵⁷, e mostra-se capaz, segundo Habermas, de captar o nível de fundamentação pós-tradicional do qual o direito positivado depende.²⁵⁸ Em suma, Habermas reconhece a possibilidade de manejo dessa teoria em consideração à teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia, desde que ressalvados alguns ajustes²⁵⁹ que potencializam as condições concretas discursivas e procedimentais do agir comunicativo, conforme a seguinte consideração:

Entretanto, é possível ampliar as condições concretas de reconhecimento através do mecanismo de reflexão do agir comunicativo, ou seja, através da prática de argumentação, que exige de todo o participante a assunção das perspectivas de todos os outros. O próprio Dworkin reconhece esse núcleo procedimental do princípio da integridade garantida judicialmente, quando vê o igual direito às liberdades subjetivas de ação fundadas no direito às mesmas liberdades comunicativas. Isso sugere que se ancorem as exigências ideais feitas à teoria do direito no ideal político de uma “sociedade aberta dos intérpretes da constituição”, ao invés de apia-la no ideal da personalidade de um juiz, que se distingue pela virtude e pelo acesso privilegiado à verdade.²⁶⁰

²⁵⁵ “Essa premissa não causa nenhuma surpresa para uma teoria discursiva do direito, a qual parte da idéia de que argumentos morais entram no direito através do processo democrático da legislação – e das condições de equidade da formação do compromisso.” Id. Ibid., p. 252-253.

²⁵⁶ Id. Ibid., p. 263. E segundo Dworkin: “A integridade é diferente da justiça e da equidade, mas está ligada a elas da seguinte maneira: a integridade só faz sentido entre as pessoas que querem também justiça e equidade.” DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 314.

²⁵⁷ HABERMAS, op. cit. 2003a, p. 256.

²⁵⁸ “Depois que o direito moderno se emancipou de fundamentos sagrados e se distanciou de contextos religiosos e metafísicos, não se torna simplesmente contingente, como o positivismo defende.” Id. Ibid., p. 259.

²⁵⁹ Os ajustes a que se fazem menção se dirigiam às críticas de Habermas quanto aos seguintes pontos da teoria de Dworkin: (1) o problema da retroatividade quanto à necessidade de reconstrução racional das decisões passadas em face da segurança jurídica, (2) o problema de que a integridade de Dworkin conceberia uma autocompreensão de uma comunidade solidária por demais abstrata, por exemplo, cujas soluções passam por um alargamento do conceito de segurança jurídica e pela abertura da interpretação jurídica a uma sociedade aberta de intérpretes. HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 272-280.

²⁶⁰ Id. Ibid., p. 277. **Com isso, ressaltamos inclusive a possibilidade de consideração da teoria da integridade exercida não só pelo juiz, mas por todos os cidadãos, inclusive, acerca da adequada interpretação jurídico-constitucional dos casos do processo decisório aqui estudado.**

A contribuição da *teoria da integridade*²⁶¹ e a respectiva noção de *cadeia do direito* de Dworkin pode auxiliar na análise dos casos de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, principalmente a partir da consideração estruturada dos argumentos utilizados nos processos judiciais correlacionados aos casos ocorridos no âmbito da Administração, dado que deve haver adequação do processo decisório público, a um só tempo, para guardar *coerência* com o Direito e com as experiências vividas a partir da Constituição Brasileira, no que tange à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à questão empírica dos OGMs.

Segundo Dworkin:

O direito como integridade portanto, começa no presente e só se volta para o passado na medida em que seu enfoque contemporâneo assim o determine. Não pretende recuperar, mesmo para o direito atual, os ideais ou objetivos práticos dos políticos que primeiro o criaram. Pretende, sim, justificar o que eles fizeram (às vezes incluindo, como veremos, o que disseram) em uma história geral digna de ser contada aqui, uma história que traz consigo uma afirmação complexa: a de que a prática atual pode ser organizada e justificada por princípios suficientemente atraentes para oferecer um futuro honrado.²⁶²

Inclusive, na ótica judicial e administrativa dos embates ocorridos e no levantamento dos argumentos utilizados, a possibilidade de exercício de uma interpretação jurídico-constitucional direcionada à *integridade* de cada decisão com o sistema de direitos ao qual se integra, de forma a garantir uma continuidade dinâmica de releitura e a compatibilidade das decisões e interpretações futuras com as tomadas no passado.²⁶³ Esse exercício pode ser formulado como uma vivência e um aprendizado.

²⁶¹ Para uma apreensão geral do que seja a teoria da integridade e a sua aplicação ao direito, consultar, sobretudo, os capítulos VI e VII do livro **Império do Direito**: DWORKIN, op. cit., 2007a. A teoria da integridade é concebida pelo autor como uma terceira via em relação a duas outras perspectivas de interpretação: o Convencionalismo (que considera a melhor interpretação a de que os juízes descobrem e aplicam convenções especiais) e o Pragmatismo (que encontra na história dos juízes vistos como arquitetos de um futuro melhor, livres da exigência inibidora de que, em princípio, devem agir coerentemente uns com os outros). Para maiores detalhes, conferir os capítulos IV e V do livro citado.

²⁶² DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 274.

²⁶³ Assim, ela pode contribuir para o confronto de casos do processo decisório relacionado à *questão ambiental*, em face dos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito brasileiro, sobretudo

Em outras palavras, pode ser apreensível a construção de uma *cadeia de direito*, concebida analogicamente a um *romance em cadeia*²⁶⁴, em que se pode considerar que os vários atores do processo decisório estudado são encorajados a concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A vantagem da *teoria da integridade* é que ela permite o exercício de uma atitude interpretativa autorreflexiva e construtiva e coloca o conceito de *coerência*²⁶⁵ como um parâmetro fundamental de filtro interpretativo, a fim de que a seletividade da consideração de decisões passadas acerca da *questão ambiental* não seja tomada de forma repetitiva ou descontrolada na resolução dos casos. A proposição de *coerência de princípio*²⁶⁶ de sua teoria tem significado específico, no sentido de que traduz, como se viu, um exercício interpretativo que começa no presente e se volta para o passado, à medida que seu enfoque contemporâneo assim o determine.

Com Dworkin, pode-se pressupor, a partir da Constituição Federal brasileira, a possibilidade de exercício de um modelo de comunidade política (enquanto *modelo de princípios*²⁶⁷) que insiste que os cidadãos se considerem seus membros, na medida em que aceitem que seus destinos estão fortemente ligados por uma associação

sob a análise de casos concretos ocorridos ao longo do ano de 2006 e 2007, que necessitam reconstruir a dinâmica organizacional e decisória envolvida, num resgate seletivo da história institucional do processo decisório, e que exigem uma teoria que leve em conta as vivências jurídico-interpretativas realizadas ao longo do processo decisório estudado e historicamente situado.

²⁶⁴ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 275-279.

²⁶⁵ Para compreender a semântica e a dinâmica do termo na referida teoria, consultar: DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 263-269.

²⁶⁶ Dworkin cria um duplo conceito: coerência estratégica e coerência de princípios. Refuta a primeira e defende a segunda como adequada. A coerência estratégica deve estar presente à preocupação de qualquer um que crie o direito e deve “cuidar para que as novas regras que estabelece se ajustem suficientemente bem às regras estabelecidas por outros, ou que venham a ser estabelecidas no futuro, de tal modo que todo o conjunto de regras funcione em conjunto e torne a situação melhor, em vez de tomar a direção contrária e piorar as coisas”. E “a coerência de princípio é uma outra questão. Exige que os diversos padrões que regem o uso estatal da coerção contra os cidadãos seja coerente no sentido de expressarem uma visão única e abrangente de justiça. Um juiz que vise à coerência de princípio se preocuparia, de fato, como os juízes de nossos exemplos, com os princípios que seria preciso compreender para justificar leis e precedentes do passado.” DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 162-164.

²⁶⁷ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 254-255. Esse modelo visa superar outros dois tipos de modelos de comunidade: o modelo de regras e o modelo como uma questão de circunstância, ambos considerados insuficientes, por permitirem a formulação de acordos conciliatórios sobre as questões de direito. Id. Ibid., p. 251-254.

fraternal, que em vez de se pautar em um fundamento ético ou metafísico (que pressupõe a naturalização e a homogeneização de comportamentos e relações sociais), passe a considerar que tais desafios devam ser garantidos artificialmente, a fim de preservar contextos de alta complexidade e pluralismo sociais.

A Constituição Brasileira, assim, pode corresponder a uma personificação abstrata e distinta dos cidadãos e de determinados princípios considerados existentes num determinado momento, enquanto convivência de princípios comuns e não apenas em regras concebidas por um acordo político. Esse intento permite considerar, numa perspectiva cidadã consciente e atuante em relação ao processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, que os cidadãos são capazes de compreender a política de uma forma distinta. E assim, assumi-la como uma arena de debates sobre quais princípios nossa comunidade deve adotar como sistema de direitos e que concepção de justiça, equidade e justo processo pode ser assumida. E segundo Dworkin:

Os membros de uma sociedade de princípios admitem que seus direitos e deveres políticos não se esgotam nas decisões particulares tomadas por suas instituições políticas, mas dependem, em termos mais gerais, dos sistemas de princípios que essas decisões pressupõem e endossam. Assim, cada membro aceita que os outros têm direitos, e que ele tem deveres que decorrem desse sistema, ainda que estes nunca tenham sido formalmente identificados ou declarados. Também não se presume que esses outros direitos e deveres estejam condicionados à sua aprovação integral e sincera de tal sistema; essas obrigações decorrem do fato histórico de sua comunidade ter adotado esse sistema, que é então especial para ela, e não da presunção de que ele o teria escolhido se opção tivesse sido inteiramente sua. Em resumo, cada um aceita a integridade política como um ideal político distinto, e trata a aceitação geral desse ideal, mesmo entre pessoas que de outra forma estariam em desacordo sobre a moral política, como um dos componentes da comunidade política.²⁶⁸

²⁶⁸ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 255.

O conceito de *integridade*, assim, direciona-se tanto para a atividade legislativa, quanto para a atividade jurisdicional²⁶⁹. E nesta última, com interesse direto para a análise dos casos do processo decisório estudado, ao permitir o exercício de interpretação jurídico-constitucional da questão, devem os direitos ser considerados enquanto *questões de princípio*²⁷⁰ e não como *questões de política*, para evitar que argumentos práticos de economia, de política e de religião, por exemplo, não venham a se sobrepor a argumentos jurídicos, enquanto fundamentos da decisão judicial²⁷¹.

Para uma interpretação jurídica adequada, faz-se necessária a consideração de que os princípios, assim como as regras, integram o Direito e são capazes de vincular qualquer decisão jurídica, sobretudo a judicial, diversamente de uma atitude positivista extremada. Além disso, eles diferem em qualidade, embora ambos vinculem normativamente. E se as regras funcionam no esquema de tudo ou nada – com o afastamento de uma delas –, os princípios se encontram e se harmonizam na esfera de aplicação, em que, num determinado caso, ele é ou não adequado, em vez de ser ou não revogado por outro princípio. Assim, apreende-se o ordenamento jurídico concebido como sistema aberto de regras e princípios.²⁷²

²⁶⁹ E aqui se entende, também, sobre o exercício interpretativo-constitucional realizado sobre os casos estudados, com desdobramentos judiciais. Dworkin divide as exigências de integridade em dois outros conceitos mais práticos: a integridade na deliberação e a integridade na legislação. Para um entendimento acerca desses pontos, consultar: DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 261-263.

²⁷⁰ “Minha visão é que o Tribunal deve tomar decisões de princípio, não de política – decisões sobre que direitos as pessoas têm sob nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove o bem estar geral (...)” DWORKIN, op. cit., 2005, p. 101.

²⁷¹ Nesse sentido, Dworkin evidencia que “um juiz que segue a concepção do Estado de Direito centrada nos direitos tentará, num caso controverso, estruturar algum princípio que, para ele, capta, no nível adequado de abstração, os direitos morais das partes que são pertinentes às questões levantadas pelo caso.” DWORKIN, op. cit., 2005, p. 15.

²⁷² Para uma apreensão ampla acerca do modelo de regras criticado por Dworkin e do modelo de princípios (convivente com regras) desejado por ele, consultar: DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 23-125.

Os parâmetros interpretativos²⁷³ do processo decisório estudado devem ser os princípios constitucionais, evidenciados a partir da perspectiva da cidadania (participação pública, relacionada à publicidade, informação e precaução), enquanto normas de caráter deontológico que exigem a sua consideração a partir de juízos de adequação e que não colocam a tarefa de interpretação como uma posição possivelmente neutra²⁷⁴ de construção do direito, mas como uma decisão política – no sentido da *teoria da integridade*²⁷⁵, que é possível de ser concebida em termos de uma *única decisão correta*²⁷⁶ – seja em casos fáceis ou casos difíceis.

“O cidadão é responsável na medida em que deve imaginar quais são os compromissos de sua comunidade com os princípios, e o que tais princípios exigem. O cidadão comparece, neste contexto como parte do processo de interpretação”²⁷⁷. E, com Dworkin, procura-se analisar a aplicação do direito no processo decisório estudado a partir de uma visão construtiva, em que a finalidade jurídica, enquanto conceito interpretativo, “é colocar princípio acima da prática social para mostrar o melhor

²⁷³ E para dar conta da complexa tarefa interpretativa criativa vinculada à teoria da integridade, Dworkin vai se valer do conceito metafórico do juiz Hércules, que aceita o direito como integridade e como um conceito interpretativo, dado que os juízes têm a obrigação de fazer cumprir os direitos constitucionais até o ponto em que seu cumprimento deixa de ocorrer nos interesses daqueles que os direitos deveriam proteger. Nesse sentido, consultar: DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 271-332 (cap. VII) e 377-424 (cap. IX).

²⁷⁴ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 305-306.

²⁷⁵ “As decisões judiciais são decisões políticas, pelo menos no sentido mais amplo que remete à doutrina da responsabilidade política.” DWORKIN, op. cit., 2007b, p. 138.

²⁷⁶ Para Dworkin, a unicidade e irrepitibilidade caracterizam todos os eventos históricos. Assim, o julgador deve se confrontar com um esforço hercúleo (metáfora construída por Dworkin) para apreender, diante do complexo normativo, a única decisão correta aplicável ao caso. Dessa forma, diz-se ser todo caso um caso difícil (*hard case*). O julgador deverá estar atento às peculiaridades do caso concreto, imprimindo uma interpretação racionalmente construída a partir de princípios jurídicos, sem deixar de considerar o ordenamento jurídico como um todo, a história e as práticas constitucionais, para, assim, conseguir encontrar a norma adequada ao caso.

Para maior esclarecimento acerca desse ponto, consultar: DWORKIN, op. cit., 2007b, p. 429 et seq.

²⁷⁷ LAGES, Cíntia Garabini. Processo e jurisdição no marco do modelo constitucional do processo e o caráter jurisdicional democrático do processo de controle de constitucionalidade no Estado democrático de Direito. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 503.

caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado, enquanto atitude fraterna²⁷⁸ de uma comunidade política de princípios.

1.6 Um balanço dos pressupostos teóricos apresentados como norteadores da análise do processo decisório a ser estudado

A leitura paradigmática do direito permitiu uma análise consistente da emergência da *questão ambiental* – aqui considerada pela atual problemática de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial e seu processo decisório, como um dos pontos centrais de evidência crítica da crise do Estado Social, incapaz de lidar com as exigências e as expectativas que tal questão impõe. Nesse sentido, parece ser uma leitura coerente e fértil para a análise do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, além de constitucionalmente adequada em termos de interpretação jurídica e da concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro, que não se esgota na simples catalogação de uma tábua de direitos que vão, a cada geração, apenas se adicionamento a direitos anteriores.

Essa leitura permitiu entender, inclusive, que os distintos momentos paradigmáticos referem-se sempre à (re)leitura dos conceitos de liberdade e igualdade, como um filtro de cada época. O que se modifica, portanto, é a compreensão da liberdade e da igualdade, pois percebidas de modo distinto em cada paradigma. Dessa forma, ao falar-se hoje de direitos individuais, não se pode entendê-los à luz de sua compreensão do Estado liberal. Da mesma forma, a igualdade não pode ser lida à luz do paradigma social, pois não se tem que materializar direitos para dizer que as pessoas são

²⁷⁸ “(...) uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter.” DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 492.

diferentes e que só serão iguais se conseguirem alcançar o patamar de outras, aniquilando suas próprias diferenças.

Diante da complexidade social e dos riscos e perigos evidenciados na sociedade moderna, não são só direitos de terceira geração que alcançam uma dimensão difusa, mas também todos os direitos individuais e coletivos²⁷⁹. Até porque os direitos individuais são também direitos sociais, dada a implicação de autonomia pública e privada e, de certa forma, todos passam a ser difusamente considerados nas sociedades complexas modernas. Nesse ponto, a *questão ambiental* é bem ilustrativa, pois é apreendida tanto no exercício da autonomia privada (no meu sentir a qualidade de vida e o meio ambiente), quanto no exercício da autonomia pública (no nosso sentir e nosso agir coletivo, que se complementa inevitavelmente ao sentir de cada um). Daí porque o fortalecimento de uma implica o fortalecimento da outra, como quer demonstrar a perspectiva discursiva e *procedimental* do Direito e da Democracia.

Uma nova percepção da crise do Estado Social é essencial para a *questão ambiental*, quer dizer, qual questão técnico-científica não é política? Não é mais possível, diante de uma pluralidade de técnicas e da certeza de impossibilidade de uma resposta segura pela ciência, deixar a *questão ambiental* somente nas mãos de especialistas, apartada de uma necessária dimensão de questionamento político-jurídico, que deve ser elaborado em um espaço público e não meramente estatal. Até porque os riscos sociais e tecnológicos estão presentes e as instituições modernas nada mais fazem

²⁷⁹ “Um direito é individual, coletivo, social ou difuso conforme seja definido, através da argumentação jurídica adequada, caso a caso: é correto afirmar, p. ex., que uma associação de pescadores pode defender em juízo o direito ao ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ (Constituição da República, art. 225), numa situação concreta de lesão ou de ameaça, porque seus associados ou até mesmo toda uma coletividade retira o seu sustento e desenvolve formas de vida culturais em que a pesca legalmente permitida assume papel central, ainda que tal finalidade ‘ambientalista’ ou ‘cultural’ não estejam previstas em seus estatutos. Afinal, não há pesca de peixe morto, contaminado ou ameaçado de extinção.” OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004b, p. 217.

do que torná-los visíveis. A complexidade moderna desnuda o risco e deixa claro que não existe um nível de solidariedade naturalmente presente. Por isso, tem-se que manter mecanismos que permitam, no mínimo, a tolerância, a evitar que as decisões se pautem pela concordância coagida ou pelo aniquilamento real. **E é essa intuição que será mais bem explorada no capítulo seguinte, pelas precisões tanto dos riscos e perigos envolvidos no processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, quanto das medidas para regulados.**

Com Habermas, entende-se que a forma do direito no Estado Democrático de Direito é fundamental e indisponível, pois não garante, embora permita, que se tente evitar o abuso do direito por uma minoria. E isso direciona-se, conseqüentemente, ao papel das próprias instituições do Estado Democrático de Direito, que estão aí, exatamente, para trazer à tona os mais variados problemas e riscos, para permitir um aprimoramento, uma modificação e uma remodelagem constante. Assim, o processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial deve ser analisado também nesse sentido, enquanto exercício público e democrático da possibilidade de se valer das instituições, ainda que sofrendo com elas, para novamente resgatar o seu crédito e a própria crença no direito também como meio para implementar esse projeto.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, tanto com Habermas, quanto com Canotilho e Dworkin, revela-se sempre um ponto de saída e nunca um ponto de chegada. Não consiste no fim da história nem um abracadabra ou um momento mágico, que surge como um ato único e isolado, capaz de salvar toda a sociedade. A aposta está no constitucionalismo e no direito, a partir da amarração teórica procedimental do Estado Democrático de Direito brasileiro defendida aqui. Eles estão a mostrar que é possível obter legitimidade a partir da legalidade. A aposta é, por meio do

Estado Democrático de Direito, lidar com a potencialidade das instituições – como as envolvidas nesse processo – numa sociedade complexa. O desafio, entretanto, é enorme (embora não impossível), pois as exigências de justiça hoje são tão altas que acabam por subverter o direito concreto.

Sob um viés *procedimental* e discursivo do Direito e da Democracia, um desafio importante para a constituição do Estado Democrático de Direito brasileiro e para um adequado tratamento da *questão ambiental* relacionada ao processo decisório estudado é evidenciado: a necessidade de constituição de uma esfera pública por meio da qual seja possível conviver e dialogar de forma apropriada à complexidade das interações dos diversos atores envolvidos, pela formação de canais de procedimentos democráticos institucionalizados comunicativamente e de forma discursiva, a fim de que se possa definir onde começa o direito de um e onde termina o de *outrem*, para tornar possível a convivência numa sociedade plural e complexa. Em outras palavras, como se pode atuar de forma não violenta e obter ganhos objetivos a partir de uma concordância na forma de lidar com as questões, pela mediação do direito, no processo decisório estudado.

Uma adequada esfera pública deve possibilitar a agitação das contradições e dos problemas também pela sociedade civil e pelo Estado, com vistas ao aprimoramento institucional. E os casos estudados serão guias para averiguar estas questões. Até porque há constante perigo de privatização do Estado e do público, a manter as pessoas dependentes de serviços e sem autonomia, como resquício ainda de uma prática típica do Estado Social. A sociedade deve organizar-se permanentemente para propiciar uma esfera pública adequada. Nesse sentido, apesar de a esfera pública, na perspectiva discursiva e procedimental, direcionar-se para os fluxos comunicativos e os espaços institucionalizados comunicativamente, entende-se aqui que o recado de

Habermas vai também para a sociedade civil e para os movimentos sociais e as organizações civis. E, conforme se percebe, certamente o processo decisório de liberação comercial de OGMs no meio ambiente pode ensejar ou não um fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a depender do uso que seja feito dos procedimentos e das instituições do Estado Democrático de Direito.

Com Dworkin, ainda, visualiza-se a possibilidade de consideração da Constituição brasileira como uma comunidade política de princípios, em que os membros se associam de forma fraternal, na busca de uma convivência baseada em princípios comuns. E que a interpretação jurídico-constitucional que se almeja exercitar ao longo da análise dos casos estudados deve levar em conta todas as considerações trazidas nesse primeiro momento, caso queira se estabelecer uma tentativa minimamente adequada de interpretação jurídica no paradigma do Estado Democrático de Direito. O desafio permanece em aberto, e os casos estudados serão guias na análise dessas questões.

2 ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS ENTRE MODERNIDADE, CIÊNCIA (TÉCNICA) E RISCO

"O tempo e o espaço são modos pelos quais pensamos e não condições nas quais vivemos"²⁸⁰

Albert Einstein (1879-1955)

Propõe-se aqui a análise dos aspectos considerados mais relevantes para esta dissertação quanto aos conceitos de biossegurança, OGMs, riscos e princípio da precaução. Busca-se apresentar termos e conceitos usualmente utilizados na discussão dessa temática, de uma forma ampla e descritiva inicialmente. Em seguida, eles são destacados de forma crítica e aprofundada, questionando-se o que possa estar por trás de suas considerações usuais, bem como a percepção que deles se tem na (pós-)modernidade, relacionada a novos pressupostos científicos.

Essas considerações são feitas em complemento à leitura paradigmática do Direito realizada anteriormente, para evidenciar, ao fim, as dimensões de riscos que podem interessar à pesquisa aqui empreendida – a serem consideradas no estudo dos casos do processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial – e a necessidade de estudo e consideração do princípio da precaução, dado que serve de ferramenta jurídica que intermedeia a decisão e os riscos que dele adveem.

²⁸⁰ COHEN, Marleine. **Albert Einstein**. Biografia (Biblioteca Época. Personagens que marcaram Época). São Paulo: Globo, 2007, p. 72.

2.1 Biossegurança e Organismos Geneticamente Modificados – OGMs: uma visão geral

As novas descobertas da engenharia genética²⁸¹, relacionadas ao setor de biotecnologia²⁸², vêm gerando diversas discussões e controvérsias sobre os seus benefícios, riscos e perigos. Cresce a pesquisa e a utilização de OGMs voltados para a agricultura²⁸³, com crescente interesse na produção de plantas e alimentos transgênicos em escala comercial. Apresenta-se a seguir uma visão geral desses conceitos.

2.1.1 Conceito de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), Alimentos e Plantas Transgênicas e a percepção de seu desenvolvimento

Inicialmente, deve-se entender qual o alcance das expressões *organismos geneticamente modificados*²⁸⁴, *alimentos transgênicos* e *plantas transgênicas*, na atualidade²⁸⁵:

²⁸¹ “O advento da engenharia genética na década de setenta, que permitiu o desenvolvimento da chamada biotecnologia moderna, trouxe também novas preocupações com as questões de biossegurança e bioética, tanto a nível laboratorial, quanto no que diz respeito a potenciais danos ecológicos, diante da perspectiva de liberação no ambiente de organismos transgênicos.” CASTRO, L. A. B. de. **Biotecnologia e Biossegurança**, In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 178.

²⁸² Segundo Victor Ferraz, “as bases biológicas e bioquímicas do que se convencionou chamar de BIOTECNOLOGIA foram estruturadas e sedimentadas nos últimos 30 anos – com um impulso bastante grande nos últimos 20 anos – com o estabelecimento das técnicas que manipulam a molécula de DNA, a tecnologia do DNA RECOMBINANTE.” FERRAZ, V.E.de F. **Transgênicos e a saúde humana**. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 122.

²⁸³ Há que se destacar a informação de Aluizio Borém e Marcos Paiva quanto à existência desta discussão, há algum tempo, ainda que de maneira incipiente, quando afirmam que: “A década de 80 foi marcada por debates sobre possíveis benefícios da biotecnologia para a agricultura.” BORÉM, A.; GIUDICE, M. P. del. **Transgênicos: benefícios e riscos**. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 25.

²⁸⁴ Termo comumente usado para descrever a aplicação da tecnologia do DNA recombinante que altera geneticamente as plantas, animais e micro-organismos, conforme a nova lei de biossegurança.

²⁸⁵ Para os fins deste trabalho, toda referência a *organismo geneticamente modificado (OGM)* deve ser entendida como *planta transgênica ou transgênico*, mesmo que esta sinonímia não tenha uma concordância absoluta.

Pode se conceituar alimentos transgênicos como sendo aqueles oriundos de uma planta transgênica ou de frutos, cereais ou vegetais delas extraídos, que são consumidos diretamente pelos seres humanos ou indiretamente, através dos produtos alimentares produzidos ou elaborados a partir da mencionada matéria prima. Os alimentos transgênicos são aqueles obtidos a partir de variedades transgênicas ou que no seu processamento utilizam de microorganismos transgênicos. Os organismos geneticamente modificados (OGMs) são aqueles obtidos pela técnica do DNA recombinante, nos quais são inseridos genes, em geral de outra espécie ou mesmo reino. Os transgênicos podem ser utilizados para consumo direto ou como insumo ou ingrediente na cadeia de produção de alimentos. Mas o que vêm a ser “plantas transgênicas”? Plantas transgênicas são aquelas que tiveram seu código genético alterado pelo homem, por meio de técnicas de engenharia genética.²⁸⁶

Pode-se entender os transgênicos²⁸⁷ como uma das espécies de OGMs. Melissa Rodrigues e Olívia Arantes apresentam concepção diferenciada, equiparando os conceitos destacados, ao esclarecerem que:

Organismos geneticamente modificados (OGMs) ou transgênicos são todos aqueles que *in vitro* recebem um ou mais genes. A transgênese é uma técnica de melhoramento genético, na qual ocorre a inserção de um ou mais genes exógenos em um organismo²⁸⁸. Portanto, o conceito está mais ligado às técnicas para obtenção²⁸⁹ (grifo nosso) deste organismo que aos produtos obtidos.²⁹⁰

²⁸⁶ RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. **Biodireito: Alimentos Transgênicos**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2002, p. 105-106.

²⁸⁷ Segundo Rubens Nodari, “a transformação genética de plantas consiste na inserção no seu genoma de uma ou mais seqüências, geralmente isoladas de mais de uma espécie, especialmente arranjadas, de forma a garantir a expressão gênica de um ou mais genes de interesse. Neste contexto, o prefixo “trans” era plenamente justificado, pois exprimia a idéia de *além de*, neste caso, significando o rompimento da barreira da espécie. Com o estabelecimento de normas gerais de biossegurança é que se começou a utilizar a expressão Organismo Geneticamente Modificado – OGM.” NODARI, R.O.; GUERRA, M.P. **Avaliação de riscos ambientais de plantas transgênicas**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.18, n.1, jan./abr.2001, p.83.

²⁸⁸ Por exemplo, uma variedade transgênica de milho pode ser obtida pela introdução de genes de bactérias, fungos ou de outras espécies, como arroz ou feijão, visando ao aumento nutricional do alimento ou à resistência a pragas. BOREM; GIUDICE, op. cit., p. 25.

²⁸⁹ Segundo Everaldo Barros, “a obtenção de transgênicos é relativamente simples e direta, envolvendo: 1) a clonagem do gene de interesse; 2) a sua manipulação para associar a ele elementos que direcionem a sua expressão no espaço (órgão ou tecido-específica) e no tempo (estádio-específico); 3) a sua incorporação no genoma do organismo de interesse; 4) a seleção/regeneração do OGM. O organismo transformado é, então, submetido a uma série de testes que determinam o número de cópias do trans(gene) que foi incorporado no genoma, os seus níveis de expressão, a sua expressão temporal e, ou tecido-específica, algum possível efeito deletério, bem como a viabilidade do OGM e sua capacidade de gerar descendentes.” BARROS, E.G. de. **Deteção de resíduos transgênicos em alimentos**. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 127-128.

²⁹⁰ RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olívia Marcia Nagy. **Direito ambiental & biotecnologia: uma abordagem sobre os transgênicos sociais**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 23.

O art. 3º da nova lei de biossegurança brasileira conceitua **OGM** como *organismo cujo material genético (ADN/ARN) tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética*; e **derivado de OGM** como *produto obtido de OGM e que não possua capacidade autônoma de replicação ou que não contenha forma viável de OGM*.

Ademais, não é qualquer manipulação genética (art. 3º, §1º e §2º, da lei) que ocasiona a criação de um OGM a ser considerado no processo público decisório estudado. Um exemplo interessante seria a fabricação de insulina, que ocorre por manipulação genética, mas não se vale da tecnologia de utilização de moléculas de ADN/ARN recombinante.

“A liberação de plantas transgênicas²⁹¹ para o cultivo e para o consumo humano e animal, ou de seus derivados, atrai cada vez mais a atenção das pessoas”²⁹², considerada um tema polêmico e muito debatido nos mais distintos campos do conhecimento. Quanto ao desenvolvimento progressivo dos transgênicos, existem normalmente classificações baseadas em suas propriedades ou características²⁹³. Entre essas classificações, vale destacar a apresentada por José Peres, que expõe um cenário prospectivo marcado por, pelo menos, “quatro ondas dos inúmeros processos e produtos que poderão ser disponibilizados para a sociedade pela transgenia.”²⁹⁴

²⁹¹ Luiz Castro relata que “as primeiras plantas transgênicas, obtidas por engenharia genética, começaram a ser liberadas no campo em meados da década de 80. Atualmente já foram autorizados mais de 25.000 testes de campo no mundo, metade nos Estados Unidos, Canadá e uma boa parte na Europa.” CASTRO, op. cit., p. 180.

²⁹² NODARI, op. cit., 2001, p. 82.

²⁹³ Um exemplo é a classificação apresentada por Afonso Valois, que considera que “as plantas transgênicas estão situadas em três níveis principais quanto à sua geração e utilização: a) genótipos com resistência a fatores bióticos e abióticos; b) genótipos com produtos de melhor qualidade; c) genótipos biorreatores, em fase inicial de desenvolvimento.” VALOIS, A.C.C. **Importância dos transgênicos para a agricultura**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.18, n.1, jan./abr.2001, p.48.

²⁹⁴ PERES, J. C. R. **Transgênicos: os benefícios para um agronegócio sustentável**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.18, n.1, jan./abr.2001, p. 16.

A **primeira onda (características agronômicas)** refere-se a plantas tolerantes a herbicidas e a ataques de insetos e, num segundo momento, mais tolerantes, também, a fungos, a bactérias, a vírus, à seca e a outros estresses abióticos.

A **segunda onda (qualidade e processamento)**, com pesquisas já avançadas, refere-se a plantas transgênicas com melhor qualidade nutricional. “Como exemplo, podem ser destacados cultivares de soja com óleo de menos gorduras saturadas, grãos com maiores teores de proteínas, vitaminas, sais minerais, etc.”²⁹⁵ Neste estágio, destaca a possibilidade de incorporação de qualidades físico-químicas nas culturas, em que o algodão transgênico, por exemplo, poderia gerar fibras com características semelhantes ao poliéster.

A **terceira (farmacêuticos e nutracêuticos) e quarta (químicos específicos) ondas** referem-se a produtos e processos farmacêuticos, nutracêuticos e químicos específicos, tendo como exemplo: “plantas vacinas, plantas com inserção de fatores de crescimento biofáticos, e plantas e animais produzindo matérias-primas para a indústria (biofábricas).”²⁹⁶

Quanto às metodologias existentes para a criação de plantas transgênicas na atualidade²⁹⁷, destacam-se duas principais para a transgenia de células vegetais: a clonagem e a biobalística²⁹⁸. Entre as diversas plantas transgênicas

²⁹⁵ Id. Ibid., p. 17.

²⁹⁶ PERES, op. cit., p. 17.

²⁹⁷ Segundo Everaldo Barros, “a transformação de células vegetais pode ser intermediada por vetores biológicos, por métodos físicos ou por métodos químicos. O vetor biológico mais utilizado para mediar a transformação de células vegetais é a bactéria *Agrobacterium tumefaciens*.” BARROS, op. cit., p. 127-128.

²⁹⁸ “(1) Clonagem do gene de interesse no T-DNA de *Agrobacterium tumefaciens* e transformação da planta via co-cultivo de células vegetais com células da bactéria transformada. (2) Introdução indiscriminada do gene em células vegetais por meio de bombardeamento de partículas metálicas contendo o DNA a ser inserido no genoma da planta (Biobalística).” MOREIRA, M.A. **Plantas transgênicas**: considerações sobre os caracteres de maior interesse e riscos potenciais de alimentos transgênicos. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 148.

existentes, vale ressaltar algumas mais conhecidas, a título ilustrativo. Nesse sentido, destaca Maurílio Moreira:

1. Um dos primeiros caracteres geneticamente engenheirado em plantas foi a resistência a lepidópteros, utilizando o gene que codifica a toxina de *Bacillus thuringiensis*²⁹⁹ (Bt). O gene Bt foi transferido para o milho utilizando o promotor 35S de CamV, o que confere resistência ao ‘european corn borer’ (importante praga do milho nos Estados Unidos);
2. Outra característica geneticamente engenheirada em milho e em soja foi a resistência ao herbicida glifosato ou “Round up” criando os cultivares ‘Round up Ready’. O uso dessa nova tecnologia tem mostrado ser altamente eficiente no controle de ervas daninhas. (...);
3. Os genes Bt e de tolerância ao glifosato foram também introduzidos em algodão. Nos Estados Unidos as variedades de algodão Bt e Bt/Round up Ready têm mostrado serem mais produtivas e de menor custo de produção. (...);
4. Outra característica que tem demonstrado ser de grande valia é a transformação genética de plantas visando à esterilidade masculina, o que permite a obtenção de sementes híbridas. (...) Por exemplo, já estão disponíveis genótipos de canola com gene indutor da esterilidade masculina (gene barnase) e restaurador da fertilidade (gene barstar) e, ao mesmo tempo, tolerantes ao herbicida glufosinato;
5. Existem muitos genes sendo testados para a transformação de plantas que condicionam: (a) resistência a doenças causadas por vírus, fungos, bactérias e nematóides; (b) mudanças na composição do amido, de proteínas e de óleos; (c) produção de anticorpos e de produtos de uso farmacológico.³⁰⁰

No Brasil, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) exerce importante papel, juntamente com outras entidades e instituições públicas e privadas, quanto à pesquisa e o desenvolvimento de OGMs. Desde 2001, ela vem desenvolvendo diversas plantas transgênicas, tais como: soja/herbicida, soja/hormônios de crescimento, soja/proteína, feijão/mosaico-dourado, feijão/herbicida, batata/resistência a fungos, feijão/proteína, mamão/vírus da mancha anelar, banana/resistência a fungos etc.³⁰¹

²⁹⁹ Bactéria de ocorrência natural no solo e usada com sucesso na agricultura orgânica para controlar certos insetos por mais de 30 anos. Quando ingerida pelo inseto alvo, a proteína produzida pelo B.t. mata o inseto promovendo distúrbios no seu sistema digestivo.

³⁰⁰ MOREIRA, M.A., op. cit., p. 146-147.

³⁰¹ PERES, op. cit., p. 24.

2.1.2 Biotecnologia, Biossegurança e benefícios e riscos dos OGMs: visão geral

O setor de Biotecnologia³⁰² tem-se desenvolvido de forma espetacular nas últimas décadas, com novas áreas nos campos da ciência³⁰³, com diversas metodologias utilizadas, tais como: “a genética, a biologia molecular, a cultura de células e tecidos, a engenharia genética e a clonagem”³⁰⁴. Destacam-se nesta dissertação a sua aplicação na agropecuária e o respectivo impacto ambiental, relacionados a plantas e alimentos transgênicos³⁰⁵, nas áreas de:

- 1) produção vegetal e silvicultura, melhoramento genético, propagação, crescimento e nutrição, defesa vegetal (por exemplo, plantas transgênicas, detecção de patógenos exóticos, biodefensivos, etc);
- 2) produção animal, aqüicultura e pesca, melhoramento genético, sanidade, nutrição;
- 3) agroindústria: produtos fermentados, biomassa, processamento de alimentos, produção de energia e equipamentos;
- 4) ambiente: biomonitoração, biorrecuperação de áreas degradadas, tratamentos de efluentes e resíduos, controle biológico de doenças e pragas, redução drástica do uso de agrotóxicos e preservação da biodiversidade.³⁰⁶

Segundo Simone Scholze, “o avanço da pesquisa biotecnológica promove cada vez mais a mobilização da sociedade, dos setores econômicos e dos poderes públicos com respeito ao estímulo, à absorção e ao controle dos resultados

³⁰² “Estima-se que o setor de biotecnologia mundial, que representou algo como US\$ 500 milhões em 1995, alcance US\$ 6,6 bilhões, em 2006 e algo entre US\$ 10 e US\$ 20 bilhões em 2010. Os genes já começam a ser denominados como “ouro verde” pelo potencial econômico que representa seu domínio. Se em 1987 havia apenas cinco testes com cultivares agrícolas transgênicas, nos EUA, hoje já se contam aos milhares. Investe-se fortemente em pesquisas, com vistas ao desenvolvimento e à aplicação do que já é conhecido e na possibilidade de obter novas descobertas de valor econômico.” ARAÚJO, J. C. **Produtos Transgênicos na Agricultura – Questões técnicas, ideológicas e políticas**. Cadernos de Ciência & Tecnologia. Brasília, v.18, n.1, p. 118, jan./abr.2001b.

³⁰³ A Política de Desenvolvimento da Biotecnologia brasileira, com a criação de um Comitê Nacional de Biotecnologia, foi implementada pelo Decreto n.º 6.041, de 8 de fevereiro de 2007.

³⁰⁴ PERES, op. cit., p. 15.

³⁰⁵ Para uma apreensão da questão da propriedade intelectual envolvida com a biotecnologia e, também especificamente, com os transgênicos, consultar: SCHOLZE, Simone Henriqueta Cossetin. Propriedade intelectual e biotecnologia: aspectos jurídicos e éticos. In: POLETTI, Ronaldo de Britto (org.). **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série. n. 5.(jan/jun 1998). Brasília: Faculdade de Direito/UnB, 1999, p. 91-115.

³⁰⁶ PERES, op. cit., p. 15-16.

dessas pesquisas.”³⁰⁷ Tal avanço implica reações positivas e negativas, ligadas ao caráter de incerteza ambiental e sanitária e às consequências da adoção de transgênicos, em face dos contornos éticos, políticos, econômicos e sociais envolvidos.

Para regular essas questões pertinentes aos OGMs, destacam-se normas de segurança biológicas, comumente denominadas *normas de biossegurança*, que buscam estabelecer mecanismos de fiscalização, controle e proteção do uso da biotecnologia, “tanto no que tange a experimentos laboratoriais, como a testes de campo que possam implicar risco biológico, provocando impactos ambientais indesejáveis ou consequências negativas para a saúde humana.”³⁰⁸ Assim, “a biossegurança é o conjunto de mecanismos e práticas sociais, entre eles diversas normatizações, utilizados para a garantia da proteção ao meio ambiente, reconhecido através de legislações específicas.”³⁰⁹

Em relação à *questão ambiental*, tais normas podem ser derivadas das exigências do disposto no art. 225, CF/88, para a conservação da biodiversidade brasileira, que pode ser considerada um ponto central em toda a consideração ambiental³¹⁰.

Além disso, “preocupações com os atributos intrínsecos e extrínsecos de qualidade nos alimentos têm crescido nas últimas décadas e, atualmente, a polêmica

³⁰⁷ SCHOLZE, Simone H. C. **Por que a pesquisa com transgênicos é importante para o Brasil – Aspectos científicos, econômicos e jurídicos.** Cadernos de Ciência & Tecnologia. Brasília, v.18, n.1, jan./abr.2001, p. 60.

³⁰⁸ Id. Ibid., p. 61.

³⁰⁹ RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno, op. cit., p. 120.

³¹⁰ “A variação biológica de determinado lugar ou, em termos mais genéricos, o conjunto de diferentes espécies de seres vivos de todo o planeta. De forma mais ampla, define-se biodiversidade como o total de organismos existentes, a sua variação genética e os complexos ecológicos por eles habitados; logo, não apenas as diferentes espécies, mas também as diferenças dentro da mesma espécie. De forma mais restrita, define-se biodiversidade como o conjunto de seres vivos que habitam a biosfera, com suas características taxonômicas e ecológicas, sem considerar os fatores químicos e físicos do ambiente (...) Do ponto de vista da engenharia genética, no entanto, o termo biodiversidade compreende o estudo de diversos fatores, tais como: a) das seqüências de ADN (DNA), que compreendem todo o genoma dos indivíduos, mesmo as características com pouca ou nenhuma expressão gênica; b) dos genes com valor adaptativo; c) das diferenças e similaridades entre os indivíduos de uma mesma espécie e d) das interações entre os organismos que compõem determinadas comunidades.” Id. Ibid., p. 119-120.

se acirra com a entrada dos alimentos geneticamente modificados no mercado de consumo global.”³¹¹ A discussão sobre OGMs costuma direcionar-se ao levantamento de seus reais benefícios e riscos concretos e potenciais. A capacidade de alterar a genética das plantas e a incerteza científica de suas consequências causam enorme controvérsia, sobretudo para a liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Afonso Valois indica as diversas vantagens que as técnicas de engenharia genética e os próprios OGMs podem proporcionar ao melhoramento genético de plantas ³¹². Em relação à agricultura, ressalta Aluísio Borém: aumento da resistência a fatores bióticos, adaptação a condições externas, tolerância a herbicidas não seletivos, introdução de características especiais e/ou nutricionais, plantas como biorreatores outros benefícios na produção animal e microbiana, para obtenção de substâncias usadas no processamento de alimentos e obtenção de medicamentos. ³¹³

A necessidade de precaução e de controle quanto às atividades relacionadas a OGMs dizem respeito, normalmente, à falta de conhecimento dos potenciais usos da biotecnologia. E este é o ponto que evidencia os maiores riscos na

³¹¹ PESSANHA; WILKINSON, op. cit., p. 264.

³¹² “1) aumento da produção e da produtividade com redução de custos; 2) alternativa para a comercialização de produtos agrícolas; 3) melhor controle ambiental especialmente pela redução ou extinção do uso de agrotóxicos; 4) incremento da capacidade comparativa e competitiva na comercialização de produtos agrícolas diante de um mercado globalizado; 5) possibilidade da análise acurada dos produtos transgênicos para a total segurança alimentar e ambiental; 6) busca de caminhos alternativos para bem informar os produtores e consumidores sobre a origem dos transgênicos; 7) aumento da variabilidade genética pela inserção de genes exógenos em genomas funcionais; 8) proporcionar maior velocidade na geração de novas cultivares; 9) tornar os programas de melhoramento genético direcionados adequadamente; 10) promover melhores condições para vencer impedimentos de ordem biótica e abiótica; 11) facilitar a exploração de condições ecológicas adversas pelo direcionamento da criação de novos genótipos adaptados; 12) inteligente meio para transpor as atuais barreiras de dificuldade de importação de relevantes recursos genéticos de seus centros de origem localizados em outros países, pois os genes exógenos podem exteriorizar semelhantes respostas fenotípicas de penetrância e expressividade em relação aos genes endógenos; 13) proporcionar o uso de alternativas genotípicas desejáveis não encontradas com facilidade na natureza; 14) melhoria da qualidade dos produtos agrícolas; 15) plena abertura de oportunidade para evitar o aparecimento de monopólios ou oligopólios na produção de sementes melhoradas; 16) consistente alternativa para contribuir com a mitigação ou extinção da fome, pobreza e miséria absoluta que assolam cerca de 18% da população mundial.” VALOIS, op. cit., p.29.

³¹³ BORÉM; GIÚDICE, op. cit., p. 31-34.

utilização de OGMs para liberação no meio ambiente em escala comercial e para a saúde alimentar humana e animal.

Uma das ameaças mais importantes, por exemplo, é o risco da poluição genética, ou seja, “a possibilidade (real), de haver o “cruzamento”³¹⁴ de cultivares transgênicas com plantas da mesma espécie e com “parentes” da cultivar “domesticada”, existentes na biodiversidade brasileira”³¹⁵. Outros riscos também são possíveis, “como efeitos danosos em espécies não-alvo (aves, minhocas, peixes, entre outros), contaminação de solo e água, (...). Do ponto de vista agrícola, a transferência de genes pode provocar o surgimento de plantas daninhas e pragas resistentes (...).”³¹⁶ É o que se chama do risco de surgimento de superpragas³¹⁷. Há estudo de casos “em que a praga sequestra toxinas do hospedeiro e as transfere para o seu inimigo natural, ocorrendo a redução da população do agente de controle biológico na população.”³¹⁸ Outros riscos também comumente destacados³¹⁹ são: a resistência bacteriana a

³¹⁴ Segundo José Araújo: “poderá, por essa teoria, o gene B.t., por exemplo, transferir-se espontaneamente para as variedades de milho indígenas brasileiras, para a enorme diversidade de variedades tradicionais (que constituem em fonte genética de melhoramento da espécie) ou, mesmo, para outras gramíneas que ocorrem na natureza, ‘contaminando’, geneticamente, essas plantas, já que o gene da bactéria B.t. não faz parte de seu código genético. Outro exemplo significativo refere-se à possibilidade de que o gene resistente a herbicida, inserido em arroz, venha a ser transferido ao ‘arroz vermelho’, insidiosa invasora da lavoura, tornando-o resistente ao herbicida que se utiliza para combatê-lo.” ARAÚJO, op. cit., 2001b, p. 127.

³¹⁵ ARAÚJO, op. cit., 2001b, p. 126.

³¹⁶ NODARI, op. cit., 2001, p. 93.

³¹⁷ “O raciocínio sobre a criação das chamadas ‘superpragas’ ou ‘plantas superinvasoras’ pauta-se na idéia de que a transferência a plantas dos genes de resistência a herbicidas, por exemplo, tornaria, por cruzamento ou fluxo gênico, as plantas daninhas ou silvestres também resistentes com o passar do tempo, o que exigiria, no mínimo, a aplicação de doses ainda maiores de defensivos ainda mais fortes.” RODRIGUES; ARANTES, op. cit., p. 46.

³¹⁸ NODARI, op. cit., 2001, p. 51.

³¹⁹ Além destes, destaca Lavínia Pessanha, em nota de rodapé: “É importante ressaltar os potenciais riscos da produção e consumo de alimentos transgênicos apontados pelos pesquisadores, que vão muito além dos aspectos da segurança nutricional dos alimentos estrito senso: a) a tecnologia *terminator* que permite a introdução de genes capazes de tornar estéreis uma segunda geração de alimentos; b) a tecnologia *traitor*, que consiste em alterar geneticamente uma planta para que a expressão de determinadas proteínas esteja condicionada à aplicação de uma substância capaz de ativar ou desativar características específicas da planta; c) a eliminação de insetos e microorganismos do ecossistema, em virtude da exposição da planta a substâncias tóxicas; d) contaminação de culturas convencionais; a transferência horizontal de genes, ou seja, entre espécies que não se relacionam na natureza; e) a geração de superpragas – ervas daninhas e insetos resistentes a herbicidas e inseticidas; f) o aumento de uso de defensivos agrícolas; a redução da produtividade das colheitas transgênicas em relação às convencionais; g) o surgimento de novas substâncias não previstas; h) a oligopolização do mercado de sementes; o aumento do preço final

antibióticos, a presença de toxinas que causem prejuízo à saúde animal e à humana e o aumento de alergias em consumidores humanos e animais, em virtude da presença de fatores alergênicos transferidos, segundo Maurílio Moreira.³²⁰

2.2 Entre Modernidade, Ciência e Risco: uma visão crítica e reflexiva

Pôde-se evidenciar até aqui, de forma geral, a partir dos aspectos empíricos normalmente relatados pela doutrina, o usual significado de referência à biotecnologia, à biossegurança e à biodiversidade. Ao mesmo tempo, do ponto de vista de custos e benefícios, ressaltou-se o que a biotecnologia normalmente pode propiciar, destacando-se que sua utilização vincula-se a um contexto de incerteza quanto a possíveis efeitos adversos futuros, os quais parecem ser considerados na condição de riscos ou perigos potenciais.

É interessante aprofundar um pouco as considerações feitas, levando-se em conta um pequeno esboço acerca do entendimento do que seja a Modernidade, o papel da ciência e o que significa risco e segurança, aplicados à temática em estudo.

2.2.1 Um resgate e um olhar para dentro da modernidade

A partir da apreensão paradigmática do Direito na modernidade, sobretudo pela transição do paradigma do Estado de Bem-Estar Social para o paradigma

do produto; i) a elevação da dependência e a intensificação do processo de exclusão dos pequenos agricultores. (Guerrante et. al., 2003).” PESSANHA; WILKINSON, op. cit., p. 276.

³²⁰ “A esse respeito, NORDLEE et al. (1996) demonstrou que alimentos alergênicos podem ser transferidos de uma planta para a outra por manipulação transgênica – neste caso, da castanha do Pará para a soja. Esses autores identificaram que o principal fator alergênico da castanha do Pará é a albumina 2S, demonstrando que pessoas que mostravam reações alérgicas a extratos protéicos da castanha do Pará apresentam reações similares a extratos protéicos de soja transgênica contendo o gene da proteína 2S transferido da castanha do Pará.” MOREIRA, M.A, op. cit., p. 154.

do Estado Democrático de Direito, evidenciou-se que a *questão ambiental* permite revelar rupturas e continuidades ao longo de um grande paradigma da modernidade. Constatou-se, rememorando o já afirmado, sob o *slogan* do progresso e da consolidação de um fenômeno de *globalização*³²¹ que: a *questão ambiental* não é necessariamente nova, embora assuma na atualidade magnitude e dimensão globais, o Estado no paradigma social assume um incremento de complexidade em sua atuação quantitativa e qualitativamente, redimensionado sua atuação para o futuro e para regular grandes espaços, a crise econômica coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, a confiança em um controle seguro das contingências ambientais e tecnológicas por especialistas se torna incerta e questionável, os riscos se evidenciam, a certeza e prosperidade científicas se relativizam, o poder dos mercados transnacionais é crescente, o afrouxamento das fronteiras nacionais e o esvaziamento do poder do Estado-nação evidenciam-se.

Esses múltiplos aspectos podem indicar, de maneira geral, que a complexidade social crescente na modernidade implica uma maior permissividade de riscos – inclusive em escala global –, os quais podem ser considerados, inicialmente, em dois principais eixos conectados: um social (de convivência ou de tolerância), vinculado a outro tecnológico³²², que acaba servindo de instrumental ao primeiro. Quanto à

³²¹ A globalização pode ser entendida sob parâmetros político-econômico-sociais (perspectiva mais clássica), direcionada a conceitos de Estado-Nação e sistema-mundo. Assim entendida, evidenciaria um movimento de decadência estatal mediante as crises de regulações ecológicas, sindicais, assistenciais e fiscais, em que os Estados se guiam por submissão a determinações que não conseguem controlar de forma adequada. Mas a globalização também pode ser entendida sob parâmetros socioculturais. Assim, fala-se em globalização cultural, informativa e de simultaneidade de informação (*mundialización cultural, informacional e informativa*), em que se ilumina um conceito de des-localização cultural, ao se pensar no reconhecimento de uma história artificialmente temporalizada e na radicalização da ideia de reflexividade. **É também com esse aporte teórico que se pretende entender a globalização nesta dissertação.** Para melhor entendimento e aprofundamento dessa perspectiva, consultar: ARANHA, Márcio Iorio. *Mundialización informativa, informacional y cultural. Política y cultura*, México, n. 26, 2006. Disponível em: <http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 04 Ene 2008. Pré-publicação.

³²² “Mas temos também, em nosso século, o incremento das preocupações com a ecologia e com as relações do homem com o mundo natural. Todos sabem que o poder que têm os homens de criar cultura e inventar símbolos é um correlato de seu poder de se acrescentar à natureza, e isto inclui uma

dimensão social, ressalta-se que a complexidade social redimensiona a magnitude de interesses em conflito e reclama convivência e tolerância em escala global, possíveis por meio de mecanismos que viabilizem o diálogo – no qual a razão comunicativa pode ser bem-vinda –, sob pena de uma possível e até previsível aniquilação real, a partir de posições fundamentalistas, em que um projeto de sociedade democrática global abre espaço à extinção das diferenças e das minorias, seja pela hegemonia disfarçada (quem sabe, sob o *slogan* da globalização), seja pelo aniquilamento real e concreto, em guerras efetivas.

A referida dimensão social está vinculada, por sua vez, à dimensão tecnológica, que deixa à deriva a possibilidade de considerar a certeza científica como absoluta e neutra³²³. Ela se vincula às novas capacidades tecnológicas de modificação do meio ambiente e do próprio homem e tem como efeito colateral a certeza da incerteza, ou melhor, a diluição das certezas³²⁴, não mais confortadas de uma esperança inocente esboçada no projeto científico da modernidade. Em outras palavras, com o

destrutividade que apresenta graus mas é inegável.” [grifo nosso] SALDANHA, Nelson. **Ética e história**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 154-155.

³²³ “No fascínio da tecnologia, em que alguns vêem o lado infantil dos homens, pode ver-se o poder de uma tentação bastante explicável: a tentação da facilidade, da segurança e da eficiência. (...) Mas, à medida que o fazer e a produção de coisas penetram o sentido dos atos, e em que uma série de técnicas (e de aparatos técnicos) integra os afazeres vitais dos seres humanos, a técnica, em seu sentido mais genérico, assume significado ético. (...) Entretanto, **a técnica em sentido genérico terminou por impor-se como uma realidade avassaladora dentro da sociedade moderna e do viver dos homens. Não é uma frase banal, apesar de óbvia, dizer que a técnica se tornou um fascínio absoluto, a dominar totalmente o espírito das pessoas e dos grupos. Chega a ver-se uma dimensão metafísica nas transformações que o progresso técnico traz para o ser humano. Mais do que “neutra”, a técnica é ambígua, senão ambivalente: nisto se acham seu fascínio e seu perigo.**” SALDANHA, op. cit., p. 122-123. [grifo nosso]

³²⁴ “É evidente que a modernidade trouxe coisas valiosas, e não contam somente, no caso, os progressos técnicos. Trouxe a liberdade crítica, o relativismo, o pluralismo (político, étnico, religioso). Mas em certos momentos se percebe que **o pluralismo tem seu preço; e que a liberdade crítica, tão relevante, é o correlato da diluição das certezas fundantes que alicerçavam o universo social antigo. O tremendo domínio dos meios de comunicação sobre os homens constitui hoje, como se sabe, uma presença ambivalente.** Presta informações que abrangem o planeta inteiro, e poderia com isto ter enorme utilidade pedagógica; mas por outro lado – e sobretudo em função de interesses econômicos –, **entroniza a vulgaridade e manipula o público oferecendo-lhe valores distorcidos. Os anúncios de TV, onipresentes, impõem ao espectador os valores correspondentes ao capitalismo e à chamada “filosofia do êxito”: a necessidade do melhor carro (Hesse já via no começo do século a ascensão do automóvel como “objeto-rei”) e do melhor uísque, a absolutização do lazer e do consumo.**” Id. Ibid., p. 116-117. [grifo nosso]

atual conjunto de instrumentos de poder de que o homem hoje dispõe, há perspectivas e condições reais e efetivas de sua total destruição, senão de todo o Planeta. As três maiores possibilidades de destruição podem ser hoje identificadas como a ambiental, a nuclear e a tecnológica³²⁵.

2.2.2 *A questão ambiental e a sua percepção consistente no momento atual: mas por que tão consistente agora e o que é este agora?*

Fica claro que a emergência de uma sociedade mundial integrada não se faz sentir e abre-se espaço para pensar por meio de que projeto e de que modelo de racionalidade a modernidade está efetivamente sendo apreendida, e se ela deixa transparecer a que preço se assume tal perspectiva³²⁶. A apresentação feita até agora pode ser sintetizada, com algumas reservas³²⁷, no disposto a seguir, que servirá de mote de discussão deste tópico:

Vivemos num período de globalização unificadora das sociedades do planeta; vivemos em condições que põem em sério perigo a continuidade da espécie humana; vivemos num modo cultural pós-moderno que constitui uma ruptura relativamente ao período anterior – a Modernidade –, que já representava uma profunda ruptura em relação ao tempo que o precedeu.³²⁸

³²⁵ ZAJDSZNAJDER, op. cit., p. 24. Ainda nesse sentido, ele destaca: “Os três caminhos para a destruição da espécie situam-se em planos diferentes. Enquanto as destruições biológicas e ambiental tendem a ter impactos globais, a destruição nuclear pode ser parcial. **O que os três têm em comum é colocar em primeiro plano as questões relativas a obrigações, responsabilidades, conseqüências, ou seja, trazer as questões éticas para fazer frente aos temas tecnológicos e estratégicos.**” Id. Ibid., p. 37. [grifo nosso]

³²⁶ A respeito da possível racionalidade desse projeto, destaca-se o seguinte: “A globalização surge na Europa com o movimento protestante e hoje domina o mundo. **O mundo está cada vez mais realizando tão-somente um tipo de racionalidade, e é isso que Hegel articula em sua idéia sobre a identidade entre o sujeito e o objeto. O mundo é dominado pela racionalidade subjetiva, no contexto histórico dominado pela racionalidade européia.** O mundo norte-americano nada mais é do que uma conseqüência disso. (...) **A dominação e a colonização do mundo são, portanto, a última palavra da modernidade, e por isso temos de nos perguntar qual é o preço a pagar para sermos modernos e entrarmos no mundo global.**” MILOVIC, Miroslav. *Comunidade da diferença*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Ijuí, RS; Unijuí, 2004, p. 20. [grifo nosso]

³²⁷ Essencialmente na aceitação de estarmos em um momento pós-moderno ou de modernidade tardia em crise. Entretanto, seguirei as ideias básicas deste autor no que tange ao projeto da modernidade (enquanto projeto político e científico) para ilustrar o porquê da consistência atual da *questão ambiental*.

³²⁸ ZAJDSZNAJDER, op. cit., p. 23.

Já se atentou aqui às duas primeiras condições relatadas. Procura-se, então, ver como elas interagem com a terceira condição. Toda essa mudança de perspectiva que se constatou – e que tem como uma de suas indagações essenciais e reiteradas a *questão ambiental* – pode ser entendida como um momento de crise e de redirecionamento da modernidade e de seus projetos ou, ainda, segundo alguns autores, como a percepção de uma pós-modernidade ³²⁹.

Não interessa discutir em profundidade se está a tratar-se de pós-modernidade ou de crise da modernidade – e necessidade de sua continuidade sob novas vias, com um viés reflexivo, por exemplo. O que se evidencia é que há a revelação de diversas questões e indagações que colocam em xeque o projeto da modernidade – sobretudo na perspectiva do Ocidente capitalista ³³⁰, em seus eixos de projeto político e projeto científico, ou seja, um questionamento sobre a racionalidade existente ³³¹. Contudo, especialmente a partir da perspectiva habermasiana, entende-se como mais coerente a necessidade de uma continuidade do projeto da modernidade, ainda inacabado ³³². Também nesse sentido e de forma contrária à perspectiva de uma já

³²⁹ “La bibliografía sobre la postmodernidad es muy extensa. **Los autores se han interesado por la crisis de la modernidad y la llamada postmodernidad desde muy diferentes puntos de vista y ámbitos llegando a conclusiones distintas.** Todo ello a partir de la Segunda Guerra Mundial y especialmente en Francia, Alemania Occidental, Estados Unidos e Italia. **Todos los autores coinciden en que aquel proceso de racionalización es el punto en común de todos los aspectos que trata la modernidad (arte, literatura, filosofía, estética, política, economía, etc.) y que ese proceso de racionalización se ha desintegrado. En lo que no hay unanimidad es en el porqué de esa desintegración.**” Id. Ibid., p. 36.

³³⁰ Sobre a pergunta *É a modernidade um Projeto Ocidental*, consultar: GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991, p. 173-175.

³³¹ “O conhecimento científico provoca apenas a crise da humanidade; além do conhecimento, encontramos novas formas da razão, e não da religião. Habermas radicaliza essa perspectiva. A filosofia não é apenas conhecimento. A saída do conhecimento não é a religião cristã ou o silêncio wittgensteiniano. A saída é a abertura para a comunicação. Além da ciência e do conhecimento, temos os novos fundamentos da razão.” MILOVIC, op. cit., p. 60-61.

³³² “Uma eventual mudança do capitalismo tem de estar também ligada a uma mudança de paradigma. A intersubjetividade é, assim, a referência para a questão da fundamentação. Trata-se de um projeto moderno que permaneceu apenas como projeto. Habermas não tem uma visão muito pessimista da modernidade. A *razão* é ainda uma possibilidade. O ponto característico da época moderna, diz Habermas, é a “transferência do poder legítimo para um nível reflexivo da justificação.” Id. Ibid., p. 65.

configurada pós-modernidade, mas com premissas distintas das de Habermas, manifestam-se Giddens, Beck e Lash³³³.

Giddens, por exemplo, entende que a modernidade é dinâmica³³⁴ e globalizante³³⁵ e teria determinadas dimensões institucionais: (a) vigilância – controle da informação e supervisão social; (b) poder militar – controle dos meios de violência no contexto da industrialização da guerra; (c) industrialismo – transformação da natureza (desenvolvimento do *ambiente criado*); e (d) capitalismo – acumulação de capital no contexto de trabalho e de mercados de produtos competitivos³³⁶. Segundo ele, a despeito de se estar alcançando as consequências-limites do projeto da modernidade, não se trata de uma pós-modernidade, mas de entender-se o momento atual como uma *modernidade radicalizada*³³⁷.

Beck, por seu turno, entende que o projeto originário da modernidade (modernização simples) situaria o motor das transformações sociais nas categorias de uma racionalidade instrumental (o que ele chama de reflexão), muito ligadas ainda ao progresso e ao alongamento da sociedade industrial. Contudo, tal projeto sofreu desvios e efeitos colaterais e permitiu uma mudança da sociedade industrial, de forma

³³³ Nesse sentido, consultar: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1997.

³³⁴ Segundo Giddens, para se entender adequadamente a natureza da modernidade, tem que se levar em conta o extremo dinamismo e escopo globalizante das instituições modernas e explicar a natureza de suas descontinuidades em relação às culturas tradicionais. Tal dinamismo derivaria (1) da **separação entre tempo e espaço** e de sua recombinação, em formas que permitem o zoneamento tempo espacial preciso da vida social, (2) do **desencaixe** dos sistemas sociais (um fenômeno intimamente vinculado aos fatores envolvidos na separação tempo-espaço) e (3) da **ordenação e reordenação reflexiva** das relações sociais à luz das contínuas entradas (*inputs*) de conhecimento afetando as ações de indivíduos e grupos. GIDDENS, op. cit., p. 24-25.

³³⁵ São as seguintes as dimensões da globalização enunciadas por Giddens, que podem ser sobrepostas às dimensões institucionais da modernidade, na mesma ordem alfabética descrita no texto da dissertação: (a) sistemas de ação, (b) ordem militar, (c) divisão internacional do trabalho e (d) economia capitalista mundial. Para um entendimento de seu funcionamento: GIDDENS, op. cit., p. 74-81.

³³⁶ GIDDENS, op. cit., p. 65. E nesse sentido, interessa à *questão ambiental* o entendimento do conceito de ambiente criado: “Nos setores industrializados do globo – e, crescentemente, por toda a parte – os seres humanos vivem num *ambiente criado*, um ambiente de ação que, é claro, é físico, mas não mais apenas natural. Não somente o ambiente construído das áreas urbanas mas a maioria das outras paisagens também se tornam sujeita à coordenação e controle humanos.” Id. Ibid., p. 66.

³³⁷ Sobre as objeções ao termo **pós-modernidade** e sobre as principais características do conceito de **modernidade radicalizada**, vide, respectivamente: Id. Ibid., p. 51-60 e p. 149-150.

subreptícia e sem planejamento no início do projeto, implicando “a radicalização da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade”³³⁸, a *modernidade reflexiva*³³⁹. Ao acompanhar o processo de radicalização da modernidade, torna-se real a concepção de uma *sociedade de risco*³⁴⁰.

Quanto ao projeto político, que apontou a instituição do Estado de Direito como o caminho preferível a Estados autoritários e teocráticos, que afirmou, de certa forma, a liberdade humana, e que teria sua força expansiva no plano constitucional, institucional e educacional, quer dizer, comprometido com a revolução política democrática –, há uma crise em relação à sua capacidade de controle de problemas novos que se direcionam a diversas fontes de desequilíbrio no decorrer da modernidade³⁴¹.

Aliado a isso, o projeto científico da modernidade, que se concretizou de diversas formas, a despeito do inegável avanço obtido no campo da técnica e das inovações tecnológicas, também passou por certos abalos e impasses, que o fizeram, ao menos de certa forma, redirecionar suas perspectivas, ainda que mantendo uma

³³⁸ BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 13.

³³⁹ “Modernidade reflexiva significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O “sujeito” dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental.” Id. Ibid., p. 12.

³⁴⁰ “No autoconceito da sociedade de risco, a sociedade se torna reflexiva (no sentido mais estrito da palavra), o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para ela própria.” Id. Ibid., p. 19.

³⁴¹ “Esse legado da modernidade pode ser entendido realmente como uma nova tradição, que apresentou certamente desvios às vezes graves, mas que em sua essência não parece insuperável como ponto de partida. Dessa forma, Hannah Arendt, tão ciosa das tradições políticas do mundo antigo, não pode deixar de reconhecer a contribuição política fundamental da Modernidade – a revolução política democrática. **O projeto político da Modernidade seria, no entanto, atingido por um conjunto de anormalidades e de superações. Há em seu interior e no desenvolvimento da sociedade quatro fontes de desequilíbrios geradores de anomalias.** A primeira, detectada já no século XIX, foi a **desigualdade social promovida intensamente pelo capitalismo**, que dava aos princípios da liberdade e de representação um sentido acima de tudo formal. A segunda expõe-se nas formulações de Maquiavel, com a **separação radical da política** – como arte e ciência do poder – e **da ética** – entendia como uma simples aparência. A terceira fonte decorre de **problemas organizacionais** do projeto político da Modernidade **relacionados à burocracia e ao totalitarismo**. A quarta fonte resulta do **fortalecimento crescente dos meios de comunicação.**” ZAJDSZNAJDER, op. cit., p. 29-32. [grifo nosso]

capacidade ímpar de exercer uma influência excessiva na atualidade. Entre esses impasses, interessa destacar a demonstração de que o desenvolvimento da ciência pode trazer resultados potencialmente negativos, a partir do uso de tecnologias³⁴² por ela viabilizadas.

Portanto, a *questão ambiental* torna-se agora muito consistente, exatamente porque também emerge da crise do projeto científico e político da modernidade, atingida pela excessiva capacidade e poder de modificação do mundo. A dimensão da potencialidade científica, no que é possível hoje constatar, é capaz de destruir o meio ambiente em escala global, e isto aponta exatamente para a consistência e o caráter fundamental de sua discussão.

Ao relacionar a ideia da tecnologia como vocação da humanidade, Hans Jonas estabelece uma ideia interessante, analisando a perspectiva do “*El homo faber por encima del homo sapiens*”³⁴³. Exatamente porque a técnica moderna ocupa hoje o centro da vida e dos fins humanos e redimensiona o agir humano é que se faz necessário exigir dela [no ponto de vista do referido autor] uma significação ética, pois, como diz Jonas, ela supervaloriza um aspecto sobre todos os demais da plenitude humana³⁴⁴. Nesse sentido, a necessidade contínua de acumulação tecnológica

³⁴² “A ciência perdeu boa parte da aura de autoridade que um dia possuiu. De certa forma, isso provavelmente é resultado da desilusão com os benefícios que, associados à tecnologia, ela alega ter trazido para a humanidade. Duas guerras mundiais, a invenção de armas de guerra terrivelmente destrutivas, a crise ecológica global e outros desenvolvimentos do presente século poderiam esfriar o ardor até dos mais otimistas defensores do progresso por meio da investigação científica desenfreada. Mas a ciência pode – e na verdade deve – ser encarada como problemática nos termos de suas próprias premissas. O princípio “nada é sagrado” é em si um princípio universalizado, que não isenta nem a aclamada autoridade da ciência.” BECK; GIDDENS; LASH, op. cit., p. 109.

³⁴³ “De esto modo el triunfo del *homo faber* sobre su objeto externo representa, al mismo tiempo, su triunfo dentro de la constitución íntima del *homo sapiens*, del cual solía ser en otros tiempos servidor.” JONAS, Hans. **El Principio de Responsabilidad**: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Traducción de Javier M.ª Fernández Retenaga. Barcelona (Espanha): Herder, 1995, p. 36.

³⁴⁴ “A ciência, que trabalha com os pressupostos da lógica da não-contradição, não pode explicar a estrutura contraditória do mundo. Mais ainda: a palavra “eu”, como a articulação da nossa autoconsciência, não pode aparecer, por exemplo, na física que está investigando só os objetos. Ao fazer isso, a ciência os esquece, esquece o ser, como Heidegger irá dizer depois. **A ciência atém-se a esse mundo “positivo” e assim se torna ideologia, como a tradição marxista afirmará mais tarde. Identificando os limites do conhecimento com os limites do conhecimento objetivo, a ciência torna-**

intensifica-se num sistema retroalimentar (*feedback*) do êxito, no qual o que é criado pela ação humana exige sempre nova capacidade inventiva para ser mais desenvolvido e ser conservado, e seu ulterior desenvolvimento alimenta cada vez mais um sistema de êxitos e recompensas, contribuindo para a imperiosa exigência inicial de maior capacidade inventiva da técnica. Vale ressaltar a seguinte passagem marcante desse aspecto e de suas consequências:

Este *feed-back* positivo de necesidad funcional y recompensa – en cuya dinámica no hay que olvidar el orgullo por los logros alcanzados – **alimenta la creciente superioridad de un aspecto de la naturaleza humana sobre todos los demás y lo hace inevitablemente a costa de ellos.** Si bien nada tiene tanto éxito como el éxito, nada nos atenaza tanto como él. La ampliación del poder del hombre sobrepasa en prestigio a todo lo demás que pertenece a su plenitud humana; y así, esa ampliación, sometiendo más y más las fuerzas de los hombres a su empeño, va acompañada de una contracción de su ser y de su concepto de sí. En la imagen que de sí mismo sustenta – la idea programática que determina su ser actual tanto como lo refleja – el hombre es ahora cada vez más el productor de aquello que él ha producido, el hacedor de aquello que él puede hacer y, sobre todo, el preparador de aquello que en breve él será capaz de hacer. Pero ¿quién es ese “ él”? No vosotros o yo. Son el actor colectivo y el acto colectivo, no el actor individual y el acto individual, los que aquí representan un papel; y es el futuro indeterminado más que el espacio contemporáneo de la acción el que nos proporciona el horizonte significativo de la responsabilidad.³⁴⁵

A partir dessa ideia de Hans Jonas, pode-se, inclusive hoje, indagar sobre a capacidade ou possibilidade de emancipação do homem diante de todo um processo tecnológico que o circunda, em que as questões que modificam a vida não são pensadas a partir da perspectiva da própria vida³⁴⁶, mas apenas enquanto fato

se ideologia, afirma Habermas. Dessa maneira, a ciência torna-se cúmplice das tendências gerais do capitalismo. A ciência nunca é tão neutra como parece.” MILOVIC, op. cit., p. 88. [grifo nosso]

³⁴⁵ JONAS, op. cit., p. 37.

³⁴⁶ “Não existe nenhuma ciência sobre o particular. A experiência do particular só pode ser hermenêutica. A ciência esquece essa dimensão ontológica, esquece o ser. O moderno esquecimento do ser é efetuado pela subjetividade. Mas aqui temos algo muito dramático. **A técnica e a tecnologia modernas são duas formas da racionalidade e da subjetividade moderna, com as quais essa racionalidade quer dominar o mundo. O mundo global, técnico e tecnológico é, hoje em dia, apenas a imagem dessa racionalidade dominadora.**” MILOVIC, op. cit., p. 100. [grifo nosso]

demonstrável, enquanto revelação de uma razão instrumental, pela qual o homem domina o mundo e a natureza ³⁴⁷.

Quanto à pergunta do que seria esse “agora”, a despeito de um momento de crise de modernidade ou de pós-modernidade, pode-se dizer que é um momento de metamorfose dos planos originários da modernidade, que estão sendo redirecionados também por um modelo de globalização, cujo real estatuto não se conhece bem, mas que certamente não pode ser concebido sem uma nova postura reflexiva desse caminhar. Retoma, inclusive, a pergunta pela capacidade constitutiva do ser humano e da possibilidade de se emancipar por meio desse projeto ³⁴⁸.

Diante dessa superação, ao menos em termos de constatação de que não se pode pensar o mundo apenas como fato ou como conhecimento objetivo, será que todo esse processo descrito acima se abre para alternativas ou se faz de modo a impedi-las? Mais especificamente, essa nova dimensão da natureza do agir humano, potencializada por um poder até então não imaginado, não requer uma nova forma de se pensar o agir humano, quer dizer, não abre uma nova perspectiva de lidar com essas questões, que avalia a modificação do mundo pelo homem? A preocupação com o meio ambiente e com sua conservação coincide, historicamente, com o questionamento ético dos limites da técnica e dos avanços tecnológicos, diante de sua capacidade de poder

³⁴⁷ “**A modernidade começa com a afirmação cartesiana da ciência que representa o mundo. O mundo desencantado** não fala mais a linguagem da filosofia, como pensavam os gregos; tampouco fala a linguagem divina, como pensavam os religiosos, mas **fala a linguagem da ciência e da matemática. Pensando assim, Descartes reifica o mundo no sentido epistemológico, o que traz conseqüências dramáticas. Husserl critica enfaticamente essa reificação da vida na qual a vida perdeu o papel constitutivo. Hoje a clonagem científica é só mais um exemplo da situação na qual a reprodução da vida é ligada à ciência, e não mais à própria vida.**” Id. Ibid., p. 23. [grifo nosso]

³⁴⁸ Segundo Miroslav Milovic, seria, com Habermas, “voltar para a ação, para os seres humanos como atores da própria história. A pragmática universal de Habermas mostra que é possível pensar uma teoria da racionalidade fora do sistema. Institucionalizar as formas da comunicação, o que seus últimos trabalhos discutem, significa a possibilidade de articular uma sociedade auto-reflexiva que é capaz de repensar as condições da própria constituição e confrontar-se, assim, com a ideologia.” MILOVIC, op. cit., p. 65-66.

modificar drasticamente o mundo e o próprio homem.³⁴⁹ Será possível aceitar, hoje, a questão tecnológica e biotecnológica apenas com base em verdades científicas como necessárias e suficientes?

Tais questionamentos, de um lado, são extremamente importantes para a consideração da questão relativa à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, no sentido de se situar – também do ponto de vista dos limites atuais da crise ou da radicalização da modernidade – a que título de racionalidade a consideração das atividades econômicas ligadas aos OGMs estão sendo pensadas, inclusive sob uma perspectiva filosófica. . Será que o ser humano – considerado sob a perspectiva de sua integridade e qualidade de vida em um meio ambiente sadio e equilibrado – está sendo deixado de lado, em favor de uma racionalidade instrumental preocupada exclusivamente com uma filosofia do êxito ou do presente, na questão empírica dos OGMs?

Ademais, com base nas considerações sobre a modernidade até aqui apontadas, o ponto que interessa ser mais bem elucidado e desenvolvido, para complementar a análise do processo decisório de liberação de OGMs, tem a ver, particularmente, com o incremento de complexidade dos sistemas e relações sociais na modernidade e com a **noção de risco**, surgida entre o final da Idade Média e o início da

³⁴⁹ “Teremos que a **imagem do homem, hoje desamarrada de fundamentos maiores, passa a depender das próprias crises desencadeadas. O acerto ao século vinte vem sendo um tempo de aumento de novidades tecnológicas e também sociológicas**, mas quanto aos fundamentos, os da cultura e os da ética, não parece haver nada de muito sólido, nem no que permanece, nem no que surge. Em vários aspectos os comportamentos mudam, e aí estão as “ondas” de que falou Alvin Toffler, e aí está o “choque do futuro”, já presente. **É como se a humanidade estivesse à espera de uma renovação profunda, que não chega**; ou como se a decadência da civilização, que se entende sobretudo como sendo a do Ocidente, fosse inapelável. (...) De qualquer sorte **a ciência não pode ser por si mesma uma instância ética, embora se possa cobrar do cientista uma consciência ética**. Esta não se encontra nas fórmulas e nos métodos, mas deve achar-se na conduta dos que dispõem das fórmulas e dos métodos. Talvez um dos itens positivos, dentro do que um tanto ambiguamente se vem chamando “pós-modernidade” seja um retorno ao humanismo, o velho humanismo, renovável por meio do reencontro do homem com suas constantes históricas.” SALDANHA, op. cit., p. 156-158. [grifo nosso]

modernidade³⁵⁰. Nesse sentido, a perspectiva proposta por Luhmann, a seguir evidenciada, ainda que considerada sob a ótica da teoria dos sistemas – ou seja, em uma perspectiva funcionalista –, auxiliará o realce, aqui pretendido, de uma dimensão social dos riscos, advinda das decisões que liberam OGMs no meio ambiente em escala comercial, bem como do fato de que as decisões analisadas no processo decisório, por si só, geram riscos, o que já justifica um olhar apurado sobre o seu desenvolvimento.

2.2.3 Complexidade, risco versus perigo e a dimensão social do risco

Como já visto, o contínuo incremento de complexidade que marca as sociedades modernas evidencia a necessidade de considerar riscos e perigos ambientais, tecnológicos, nucleares, ligados a diversas atividades, inclusive àquelas que utilizam tecnologia de ponta, como é o caso da biotecnologia, a influenciar, por exemplo, o processo de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

Durante a década de 60 (séc. XX), diversas disciplinas passaram a se ocupar com estudos técnicos e quantitativos, numa postura chamada de *realista*, pautada em métodos estatísticos, que serviram para subsidiar decisões de agências reguladoras americanas no campo da segurança alimentar e no controle de medicamentos.³⁵¹ Durante a década de 70, houve reações críticas a essa corrente, especialmente pelos chamados *construtivistas*, que evidenciam uma teoria cultural dos riscos e apontam para a insuficiência de dados meramente técnicos a subsidiar decisões que envolvam riscos,

³⁵⁰ LUHMANN, Niklas. **Risk: a sociological theory:** with a new introduction by Nico Stehr and Gottard Bechmann. Aldine Transaction: 2005, p. 09.

³⁵¹ LIMA, Maria Luisa Milani de. Decisão de risco: reflexões sobre o licenciamento ambiental brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco:** aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 352.

uma vez que fatores sociais e culturais também entrariam na conta, ou seja, trata-se, sobretudo, de um problema social.³⁵²

Luhmann também faz referência a esse fenômeno dos construtivistas³⁵³ e ressalta que o problema da consideração meramente técnica das questões pode residir no fato de que são tantas as causas envolvidas, em razão da complexidade, que uma perspectiva baseada apenas em cálculos racionais não seria suficiente. E isso direcionaria a discussão para o centro das controvérsias políticas atuais, com base nas consequências advindas de modernas tecnologias e problemas ecológicos da sociedade atual.³⁵⁴ E é na seara de discussão dessas tecnologias de ponta – como a biotecnologia³⁵⁵ – que se percebe que o risco se torna reflexivo.³⁵⁶ O tema do risco, assim, tornou-se objeto de interesse e preocupação da opinião pública, “quando o problema da ameaça ecológica permitiu a compreensão de que a sociedade produziria tecnologias que poderiam produzir danos incontroláveis.”³⁵⁷

A concepção de Luhmann acerca dos riscos traz importante contribuição para a consideração do processo público de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial³⁵⁸, pois parte do pressuposto de que **o futuro depende**

³⁵² LIMA, op. cit., p. 352-353.

³⁵³ Segundo Luhmann, antropologistas culturais, antropologistas sociais e cientistas políticos indicam – e corretamente – que a avaliação do risco e a disposição de aceitá-lo não são apenas problemas psicológicos, mas, sobretudo, problemas sociais. Além disso, o conhecimento acumulado desta perspectiva, ainda que inicialmente considerado como refutador da teoria anterior, é uma melhor compreensão da extensão do problema, **inspirado, acima de tudo, por problemas tecnológicos e ecológicos que confrontam a sociedade moderna.** LUHMANN, op. cit., p. 3-4. [grifo nosso]

³⁵⁴ Id. Ibid., p. 95.

³⁵⁵ Segundo Luhmann, no domínio que se convencionou chamar de tecnologia de última geração ou de ponta (*high technology*) é característico que o risco se torne aparente – embora sem indicação de quando e como –, e que seja considerado diretamente advindo da tomada de decisão e que técnicas especiais desenvolvidas são usadas para prevenir esse potencial dano. Id. Ibid., p. 90. Pode-se entender por técnicas especiais desenvolvidas as **normas de biossegurança**, no contexto aqui estudado.

³⁵⁶ Id. Ibid., p. 95.

³⁵⁷ GIORGI, Raffaele de. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 194.

³⁵⁸ ‘Segundo Luhmann, o fato de que a noção de risco atraia tanta atenção atualmente, fazendo até com que alguns autores mencionem que a sociedade descreve-se a si mesma como uma sociedade de risco, é atribuído principalmente aos desenvolvimentos velozes em campos de condução científica da física, química e biologia. Sobretudo, o fator essencial é que a imensa expansão das possibilidades tecnológicas contribuiu para destacar a atenção pública aos riscos envolvidos. LUHMANN, op. cit., p. 83.

das decisões tomadas no presente³⁵⁹. Embora aparente ser simplória, essa afirmação significa que os riscos estão, de alguma forma, ligados ao processo decisório, o que indica, de certa maneira, a comprovação da configuração de um problema social que origina o risco ou que, sem dúvida, o viabiliza³⁶⁰.

Normalmente o conceito de risco é determinado como contrário ao conceito de segurança e essa percepção ganhou especial relevância na consideração de especialistas em segurança, que usariam matematicamente o conceito de risco para garantir segurança e a medida do que razoavelmente pode ser assegurado.³⁶¹ Essa perspectiva corresponderia à transição de uma análise determinística para uma análise probabilística do risco. Contudo, a consideração de segurança como conceito oposto ao de risco seria um conceito vazio, enquanto uma ficção social, funcionando apenas como um reflexo do conceito de risco³⁶². Interessante notar, todavia, que a lei brasileira que regula o processo de liberação de OGMs se vale da expressão BIOSSEGURANÇA, enquanto conceito oposto ao que se poderia considerar como BIORRISCO. Sobre a possível adoção de tal perspectiva, ressalta Rubens Nodari:

Com as primeiras aplicações comerciais da nova tecnologia (ex.: produção de insulina com genes humanos em bactérias), era necessário desvincular os produtos da moderna biotecnologia das expressões de transgenia e biorrisco (*biohazard*) para assegurar a aceitação destes produtos pela sociedade. Assim, governos, cientistas e o setor industrial produziram novas expressões: organismos geneticamente modificados (OGM) e biossegurança, para substituir transgênicos e biorrisco, respectivamente. A expressão biossegurança tem sido então utilizada nos últimos 20 anos em substituição a biorrisco, para dar a (falsa) idéia de que o produto é biosseguro. Contudo, a expressão *transgênico* se popularizou e é utilizada como sinônimo de OGM.³⁶³

³⁵⁹ LUHMANN, op. cit., p. 16.

³⁶⁰ Id. Ibid., p. 26.

³⁶¹ Id. Ibid., p. 19.

³⁶² Id. Ibid., p. 20. E segundo Raffaele de Giorgi: “Neste ponto, o risco foi tratado considerando-se a segurança como sua alternativa e, portanto, também possível. Apelou-se para o uso de tecnologias seguras e invocou-se a intervenção de uma racionalidade linear capaz de controlar as conseqüências das decisões. Depois constatou-se que a alternativa para o risco não era a segurança, mas um risco de outro gênero, e tematizou-se a normalidade do risco.” GIORGI, op. cit., p. 194.

³⁶³ NODARI, op. cit., 2007, p. 18-19.

Assim, parece que, sob essa perspectiva, a própria consideração de segurança no termo BIOSSEGURANÇA, utilizado na nova lei, não guarda muita coerência com a possibilidade de garantir efetiva segurança diante dos riscos.

Luhmann oferece então uma distinção para dar conta de dois níveis de observação na teoria dos sistemas (de observações de primeira e de segunda ordens ³⁶⁴) qual seja: a distinção entre risco e perigo, que pressupõe (diferentemente de outras distinções) que a incerteza existe em relação a danos futuros (*future loss*). Assim, ao se valer do termo **risco**, fala-se de forma mais específica de um risco da decisão, ou seja, produzido ou advindo da decisão. Em sentido contrário, fala-se em **perigo** quando o dano pode ter sido causado externamente, quer dizer, atribuído ao ambiente/externo dos sistemas (*environment*) ³⁶⁵.

Segundo Delton Winter, o risco seria a polaridade positiva da forma risco/perigo ³⁶⁶, decorrente sempre de uma tomada de decisão, por se consistir em elemento interno ao sistema, “ao passo que o perigo decorre da perspectiva do agente passivo ou vítima (pessoa ou sistema), ocasionando frustrações por eventos exteriores.” ³⁶⁷ **Portanto, é possível a atribuição de riscos à decisão advinda do processo decisório estudado**, que permite considerar uma gama de decisões seguintes,

³⁶⁴ Os observadores de primeira ordem acreditam em fatos e, quando se confrontam ou negociam, é tipicamente na base de divergentes interpretações ou demandas em relação aos mesmos fatos. Já os observadores de segunda ordem encaram o problema no sentido de que o que diferentes observadores consideram ser a mesma coisa gera distinta informação para cada um deles. LUHMANN, op. cit., p. 21.

³⁶⁵ O termo “ambiente” é aqui considerado a partir da perspectiva da teoria dos sistemas, e não enquanto meio ambiente natural.

³⁶⁶ “A primeira face desta distinção é tudo aquilo que não é certo nem impossível, dando margem a distinções subsequentes como probabilidade e improbabilidade. O risco é uma modalidade de relação com o futuro: é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade.” CARVALHO, Delton Winter de. **As novas tecnologias e os riscos ambientais**. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 79.

³⁶⁷ Id. Ibid., p. 79-80.

que também produzem riscos consequentes nas etapas seguintes da tomada de decisão.³⁶⁸

Outro aspecto interessante a ser considerado é que **a sociedade moderna representa o futuro como um risco, ou seja, o risco é uma forma de lidar com o tempo.**³⁶⁹ Também De Giorgi defende que o risco “é uma modalidade de relação com o futuro: é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade.”³⁷⁰ Assim, restariam afastadas não só a tese de que o risco consistiria numa condição existencial autônoma, mas também a tese de uma contramodernidade/segunda modernidade/sociedade de risco.³⁷¹

E como modalidade de vínculo com o tempo/futuro, o risco diferencia-se tanto do direito – o qual fixa os pressupostos que permitem a orientação das próprias expectativas no futuro – quanto da economia – que determina as modalidades de acesso aos bens³⁷², e comporta dimensões de sua percepção: temporal, **social** e material.

Assim, o que interessa ressaltar é que a tomada de decisão, por si só, gera riscos e, ainda que não se tomem decisões, há um risco consequente (risco decorrente da decisão de não decidir). Nesse sentido, por exemplo, o caso de liberação de soja transgênica *Roundup Ready* da Monsanto no Brasil é exemplar, visto que a moratória judicial estabelecida para uma suspensão da decisão da Administração não

³⁶⁸ LUHMANN, op. cit., p. 23.

³⁶⁹ LUHMANN, op. cit., p. 37.

³⁷⁰ “Nos sistemas diferenciados da sociedade moderna, o risco é a condição estrutural da auto-reprodução; de fato o fechamento operativo dos sistemas singulares determinados pelas estruturas e unidos estreitamente, torna possível o controle do ambiente, ou seja, torna improvável a racionalidade e por isto constringe os sistemas a operar em condições de incerteza.” GIORGI, op. cit., p. 197.

³⁷¹ Segundo DE GIORGI, refuta-se também a ideia de uma sociedade de risco baseada na falha dos sistemas de segurança em controlar as ameaças que vêm das decisões (de natureza ecológica, tecnológica, política, etc.): “A sociedade não teria mais problemas de ordem, mas problemas referentes ao risco. Esta sociedade seria condenada à autocrítica: uma autocrítica radical que trará a descoberta do “político” criativo que projetará novos conteúdos e novas formas. Será o novo reconhecimento do Político. Este é um dos produtos mais requisitados e vendidos no mercado de pulgas da sociologia contemporânea. Entulhos deste gênero encontram compradores tanto na Europa, como na América.” Id. Ibid., p. 196.

³⁷² Id. Ibid., p. 198.

inibiu o plantio clandestino e ilegal de soja transgênica no Rio Grande do Sul – provavelmente contrabandeada da Argentina –, bem como não coibiu a pressão dos agricultores de lá em forçar a legalização, por meio de medidas provisórias, do plantio de um OGM sequer autorizado no país.

De qualquer forma, a aproximação com o futuro, por meio da análise dos riscos, afeta, de certa forma, vários setores do Direito.³⁷³ E mesmo que o risco seja considerado em termos de probabilidade/improbabilidade, da perspectiva social esta diferenciação não se encaixa plenamente, pois, a despeito de uma remota probabilidade de dano, nada impede que ele possa ocorrer a qualquer momento.³⁷⁴

A despeito de se saber que é exigida uma análise de risco científica, do ponto de vista da biossegurança, o que se ressalta aqui, com Luhmann e De Giorgi, é que toda decisão gera riscos, simplesmente por afetar os sistemas sociais, dado que o risco deve ser percebido não só como um problema social (dimensão social do risco), mas por se tratar de um tipo de *vínculo com o futuro* (*time binding*, na expressão de Luhmann³⁷⁵), uma forma de lidar com a flexibilidade da relação passado e futuro (na concepção de Giddens³⁷⁶).

Isso implica, para este estudo, a consideração de que é extremamente importante analisar o processo público decisório que libera OGMs no meio ambiente em escala comercial, pois ele, por si só, pode criar riscos. E, segundo Winter e para o que aqui interessa, podem-se considerar duas grandes classes de riscos ecológicos –sob o aspecto da consideração de danos ambientais: **riscos concretos** e **riscos abstratos** – caracterizados pela sua *invisibilidade, globalidade e transtemporalidade*³⁷⁷.

³⁷³ LUHMANN, op. cit., p. 60.

³⁷⁴ Id. Ibid., p. 48-49.

³⁷⁵ Id. Ibid., p. 54.

³⁷⁶ GIDDENS, op. cit., p. 175-176.

³⁷⁷ CARVALHO, op. cit., p. 74.

A biotecnologia e o controle de biossegurança normalmente se vinculam a esses riscos abstratos, assim considerados em face da sua hipercomplexidade causal e da sua dimensão temporal, na medida em que, no presente, não conhecemos suas possibilidades de danos futuros. E segundo Winter, a noção de risco potencializa a *questão ambiental* e sua interação com o sistema econômico, com a consideração no processo público estudado das possíveis e potenciais consequências ecológicas futuras decorrentes das decisões jurídicas e econômicas.³⁷⁸

Em uma perspectiva sistêmica (em que o sistema jurídico opera com códigos do tipo direito/não direito), importa ressaltar que o risco ecológico interfere no sistema social diferenciado do direito, ainda que o risco ecológico não seja claramente definido uma questão jurídica. No âmbito do sistema do direito, a interferência dos riscos ecológicos induz ao conceito semântico diferenciado de riscos ambientais concretos e abstratos, “cuja atribuição de ilicitude se dá a partir de sua juridicização pelos princípios da prevenção (riscos concretos) e da precaução (riscos abstratos).”³⁷⁹

O art. 225 da Constituição Federal brasileira determina, segundo Winter, um *dever de preventividade objetiva*, na qualidade de ordem normativa de antecipação aos danos ambientais, que atua como “condição de possibilidade operacional do Direito para a formação de uma comunicação jurídica acerca do risco”³⁸⁰, instrumentalizada pelos princípios de prevenção (risco concreto) e precaução (risco abstrato). A disposição de que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, permite apreender *esse vínculo com o futuro*, pautado nessa noção geral de *preventividade objetiva*, que serve como *chave*

³⁷⁸ CARVALHO, op. cit., p. 80.

³⁷⁹ CARVALHO, op. cit., p. 81.

³⁸⁰ Id. Ibid., p. 81.

disjuntiva a intermediar a decisão e o risco ³⁸¹. E tal vínculo serve exatamente para dar conta de uma característica típica da sociedade moderna contemporânea, que é, segundo Raffaele De Giorgi, sua grande capacidade de, paradoxalmente, tanto controlar como produzir indeterminações. ³⁸²

Diante dessas considerações acerca da noção de risco, dois rumos devem ser ressaltados e levados em conta, enquanto contribuições teóricas e conceituais à análise do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Sob o ponto de vista do Direito, a consideração dos riscos se dá, de um lado, na perspectiva constitucional brasileira acima descrita, pelo *dever de preventividade objetiva*, que, no caso da biotecnologia/biossegurança, é considerado pela via do risco ambiental abstrato, controlado pelo princípio da precaução. E, de outro lado, por se tratar o risco também de um problema social (dimensão social do risco), que emerge de uma decisão presente, como vivência social historicamente situada, ele depende da forma que a sociedade, a cada momento, o considerar.

Luhmann levanta inclusive a pergunta [em consideração à perspectiva funcionalista/sistêmica] sobre se não seria uma ilusão esperar que mais comunicação (ou como variações: mais informação, mais conhecimento e mais participação, mais aprendizado, mais reflexão) proveria uma solução? E questiona ainda: Tudo isso não criaria uma discrepância ainda maior entre os tomadores de decisão e aqueles diretamente afetados? Até porque, para ambas as partes, o futuro – concebido no

³⁸¹ Essa noção de *preventividade objetiva* também é considerada por Luhmann como um mecanismo mediador entre a decisão e o risco: “Em conclusão a este capítulo, nós ainda temos que dar uma rápida olhada no problema da prevenção [em sentido amplo, a considerar riscos concretos e abstratos], que, como mostraremos em maior detalhe a seguir, intermedeia a decisão e o risco.” (Tradução livre). LUHMANN, op. cit., p. 29.

³⁸² GIORGI, op. cit., p. 191-192.

binômio probabilidade/improbabilidade – seria indeterminável, a única coisa certa não seria que cada parte poderia, quando muito, apenas oferecer incerteza à outra parte?³⁸³

Contudo, defende-se aqui que se faz necessária e impositiva a ampliação de participação pública, de informação, de publicidade e de precaução, conforme já fundamentado evidenciado no capítulo anterior, enquanto exigência ínsita ao paradigma *procedimental* do Estado Democrático de Direito brasileiro, que concretiza a ideia central de cidadania ativa e pode contribuir para o processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, em termos de legalidade e de legitimidade.

As considerações limitativas colocadas por Luhmann não afetam essa evidência, porque ele está preocupado não com a questão da legitimidade e da legalidade de um processo decisório³⁸⁴ – escopo desta pesquisa –, mas apenas com a possibilidade de essa atitude poder minimizar, sob o ponto de vista sistêmico e de acordo com sua teoria, o caráter indeterminável do futuro a ser apreendido, ou seja, do risco que é calculado.³⁸⁵

Do ponto de vista aqui adotado, exige-se efetiva participação pública e esclarecimento (informação, publicidade e precaução) do processo decisório³⁸⁶, dado que se trata de uma decisão complexa, formada por juízos técnico-científicos, políticos e

³⁸³ LUHMANN, op. cit., p. 111.

³⁸⁴ Confronto do processo decisório com os princípios constitucionais (participação, publicidade, informação e precaução) do Estado Democrático de Direito brasileiro, em termos de legalidade e de legitimidade.

³⁸⁵ LUHMANN, op. cit., p. 111 et seq.

³⁸⁶ Dado que a análise de Luhmann se dá sob o ponto de vista sistêmico, a atuação dos atores institucionais e coletivos parece gerar dúvida sobre sua capacidade de interferência na questão do risco e na contribuição de uma melhor determinação. Assim, ele levanta a dúvida se mais informação, participação e comunicação diminuiriam o vazio existente entre aqueles que detêm o conhecimento (tomadores de decisão) e aqueles que seriam afetados pela decisão (cidadãos afetados). Id. Ibid., p. 111. Contudo, para a perspectiva empreendida nesta dissertação, já esclarecida na análise paradigmática do direito, com ênfase da ideia de cidadania ativa, ainda que esses atores não influenciem de um ponto de vista sistêmico claro, eles podem e devem influenciar no processo de tomada de decisão e, levando-se em consideração que o risco advém da decisão, eles, de certa, forma, também influenciam na definição do risco.

jurídicos e que, na atualidade, configura-se como exigência inerente à democracia³⁸⁷.

Segundo Rubens Nodari, em face dos desafios do processo público decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial:

A nova lei de biossegurança traz consigo muitas novidades, a maioria delas acompanhada de desafios. Na verdade, a biossegurança deveria ser entendida como biorrisco associado aos produtos das novas tecnologias, em particular dos OGMs. E a biossegurança (ou os biorriscos) deixa de ser uma questão só para os cientistas e para o governo. Passa a ser também da sociedade, que agora pode participar mais ativamente do processo de compreensão, conscientização e tomada de decisão. Diversas lições das “primeiras preocupações” com certas tecnologias apontaram que é preciso muita cautela na adoção de novas tecnologias. Essas lições demonstraram que a ciência deve ser independente; ciência não é suficiente; incertezas e imprevisibilidade estão inerentemente associadas a novas tecnologias; as dimensões social, econômica e ética devem ser parte efetiva do processo decisório e a participação pública deve ser efetiva. Dessa forma, o princípio da precaução está adequadamente colocado.³⁸⁸

José Rubens Morato Leite também compartilha desse entendimento³⁸⁹. Maria Lima afirma, com suporte nas considerações de Beck, que a tomada de decisão, mesmo ao considerar riscos de uma perspectiva científica, implica uma dimensão política da informação científica³⁹⁰, que, se desconsiderada, torna inadequado o processo decisório. Assim, também na perspectiva de uma sociedade de risco, todas essas decisões ganhariam uma perspectiva democrática fundamental.³⁹¹

³⁸⁷ “Incremento da complexidade significa incremento da possibilidade de escolha, significa contínua disponibilidade no tratamento da contingência. Isso é democracia hoje. Diante disso, percebe-se que ficou superado o campo semântico no qual se descrevia a democracia, sob o ponto de vista da tradição.” GIORGI, op. cit., p. 53.

³⁸⁸ NODARI, op. cit., 2007, p. 40.

³⁸⁹ “Nesse sentido, os conflitos associados aos organismos geneticamente modificados são a imagem representativa do grande debate contemporâneo que caracteriza os desafios impostos à governabilidade no contexto de uma sociedade mundial de risco. A ciência perde o espaço privilegiado na justificação e fundamentação de políticas e das ações, e novos padrões devem ser considerados para garantir condições adequadas na tomada de decisões em cenários de elevada instabilidade informativa, resultando em esforços de desenvolvimento democrático dessas instituições e de abertura dos espaços para o acesso, a compreensão, a discussão e a decisão sobre os efeitos das novas tecnologias.” LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. (orgs.). **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 177.

³⁹⁰ LIMA, op. cit., p. 346.

³⁹¹ Id. Ibid., p. 347.

2.3 Princípio da Precaução enquanto *medium* do direito entre o processo decisório e a formulação do risco

Inicia-se o estudo do princípio da precaução, abordando os pontos essenciais a este estudo, como desdobramento do estudo do risco e de seu significado para o processo decisório, na temática empírica da questão dos transgênicos, e como a ferramenta jurídica de intermediação justificadora entre o processo decisório estudado e a formulação e assunção dos riscos.

2.3.1 Histórico necessário

Segundo Olivier Godard, o princípio da precaução surge como destaque de uma consequência de mudança de postura da humanidade quanto à forma de se relacionar com o meio ambiente e pela busca de um desenvolvimento sustentável:

O princípio da precaução não vem do planeta Marte. Está enraizado na experiência histórica da modernidade contemporânea. Casos dramáticos abalaram as instituições de saúde pública: sangue contaminado, amianto, entre outros. Após duas guerras mundiais e a descolonização, conflitos passados ressurgiram na Europa, embora as aspirações tenham se fixado na idéia de “guerra nunca mais”. Acidentes industriais (Seveso, Bhopal, Chernobyl), acidentes de navegação marítima (do Torrey-Canyon, em 1967, ao Érika, em 2000), catástrofes naturais (a tempestade de dezembro de 1999, que assolou as florestas francesas e destruiu inúmeros telhados) e evoluções inquietantes a longo prazo (a mudança do clima, a rápida erosão da biodiversidade) mostram tanto o poder destruidor dos fenômenos que envolvem as forças da natureza, quanto o peso do desenvolvimento humano sobre as condições físicas do planeta. (...) O princípio da precaução surge num panorama de crenças abaladas, de temores renovados, no âmbito do qual se difunde o sentimento de que todas essas coisas vão transcórrer com dificuldade e que isso vai acabar mal. Com efeito, os anúncios das novas proezas da pesquisa científica são sacudidos enquanto as técnicas são submetidas a mudanças contínuas.³⁹²

³⁹² GODARD, Olivier. O Princípio da Precaução frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.161-162.

Ana Flávia Platiau entende que esse princípio foi uma das mais ousadas inovações jurídicas do século XX, mas sua efetividade permanece comprometida, em virtude das diferentes percepções que a sociedade civil global, a comunidade científica, os juristas e os tomadores de decisão têm sobre o seu conteúdo e sua aplicação³⁹³. Paulo Affonso Leme Machado informa que “o princípio da precaução (*Vorsorgeprinzip*) está presente no Direito Alemão desde os anos 70, ao lado do princípio da cooperação e do princípio do poluidor-pagador”³⁹⁴. Rüdiger Wolfrum, ao analisar sua inserção na política ambiental internacional, destaca que, por muitos anos, ele pertenceu aos princípios de direito ambiental nacional, com sua origem centrada no conceito alemão do *Vorsorgeprinzip*, mencionado no artigo 5 da lei federal sobre o controle de emissões. Antes, porém, haveria apenas referências explícitas em determinados instrumentos internacionais³⁹⁵.

Philippe Sands, ao contrapô-lo ao princípio da prevenção, informa que ele “começou a constar nos instrumentos legais internacionais em meados dos anos 1980. De qualquer forma, o princípio da precaução pode ser encontrado como princípio em certos ordenamentos jurídicos nacionais, mais notadamente no da Alemanha Ocidental.”³⁹⁶ Aurélio Rios informa que esse princípio não se confunde com o princípio da prevenção e que é fruto de uma nova forma de lidar com as consequências de danos ambientais causados por diversos fatores.³⁹⁷

³⁹³ PLATIAU, Ana Flávia Barros. A legitimidade da governança global ambiental e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 403.

³⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 47.

³⁹⁵ WOLFRUM, op. cit., p. 14.

³⁹⁶ SANDS, Philippe. O Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 29.

³⁹⁷ RIOS, op. cit., 2004, p. 100.

2.3.2 *Histórico de aparição em documentos internacionais e nacionais e suas definições*

O princípio da precaução foi se incorporando em documentos políticos e jurídicos em âmbito internacional e nacional. Contudo, nem sempre se apresentou na forma expressa de um princípio jurídico, mas também como ação ou abordagem precautória. Rüdiger Wolfrum informa que sua primeira referência explícita em âmbito internacional está contida na Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, de novembro de 1984, com destaque ao seguinte trecho ³⁹⁸:

(...) a fim de proteger o Mar do Norte de possíveis efeitos danosos da maioria das substâncias perigosas, uma abordagem de precaução é necessária, a qual pode exigir ação para controlar os insumos de tais substâncias mesmo antes que umnexo causal tenha sido estabelecido por evidência científica clara e absoluta.³⁹⁹

Nicolas de Sadeleer afirma que o princípio da precaução esteve inscrito na maior parte dos atos internacionais bilaterais e multilaterais que tratam da proteção do meio ambiente na década de 1980, além de ter se destacado nas discussões de incerteza sobre as causas e os efeitos da poluição marinha, ressaltando as seguintes convenções, referentes ou a uma abordagem precautória, ou ao princípio em si: *de Londres* (1990) – poluição de hidrocarbonetos; *de Paris* (1992) – proteção marinha; *de Helsinque* (1992) – proteção e utilização de águas transfronteiriças e lagos internacionais; *de Charleville-Mezière* (1994) – proteção dos rios Escaut e Meuse; *de Sofia* (1994) – proteção do rio Danúbio; *de Roterdã* (1998) – proteção do rio Reno; e o

³⁹⁸ Segundo Solange Teles da Silva, contudo, “o primeiro texto internacional que reconheceu o princípio da precaução foi a Carta Mundial da Natureza, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1982 (Declaração § 11).” SILVA, Solange Teles da. *Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas*. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 75.

³⁹⁹ WOLFRUM, op. cit., p. 14.

Protocolo de Barcelona (1995) – zonas especialmente protegidas e diversidade biológica do Mediterrâneo.⁴⁰⁰ Esteve ainda presente em discussões sobre poluição atmosférica e no setor de pesca: *Convenção sobre a Poluição Atmosférica de Longa Distância*, adotada em Genebra (1979); *Protocolo de Montreal* (1987) – supressão de uso de gases CFC; *Acordo de Nova Iorque* (1995) – conservação e a gestão das populações de peixes altamente migratórios.⁴⁰¹

As referências acima são ilustrativas, pois o que interessa é evidenciar um panorama geral da paulatina referência ao princípio da precaução nos diversos atos internacionais a partir da década de 1980⁴⁰². Isso porque o princípio tem sido aplicado nos mais diversos campos do direito ambiental, tais como : “radiações nucleares, captura e caça ou a extinção de *habitats* de animais em perigo de extinção, engenharia genética e organismos geneticamente modificados.”⁴⁰³

Destacam-se cinco momentos fundamentais de formulação do princípio da precaução em âmbito internacional, que tiveram importantes reflexos para o ordenamento jurídico brasileiro, pois o declararam expressamente: a Declaração do Rio de Janeiro, de 1992; o Protocolo de Montreal; a Convenção sobre Diversidade Biológica; o Protocolo de Cartagena; e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (todos ratificados e promulgados pelo Brasil).

⁴⁰⁰ DE SADELEER, op. cit., p. 51-53.

⁴⁰¹ Id. Ibid., p. 53.

⁴⁰² Para uma análise exaustiva e completa dos diversos atos e documentos jurídicos que apresentam o princípio da precaução ou uma abordagem precautória, consultar os seis primeiros capítulos do livro: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. Principalmente nestes capítulos se encontra a apresentação do estado do princípio no direito internacional.

⁴⁰³ MACHADO, op. cit., 2000, p. 52-54.

O Protocolo de Montreal de 1987, promulgado pelo Brasil⁴⁰⁴, refere-se a substâncias que destroem a camada de ozônio e, após novas emendas, desencadeou a supressão de uso de gases CFC. Solange Teles destaca o seguinte a seu respeito:

As Partes do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio afirmam que estão “decididas a proteger a camada de ozônio mediante a adoção de medidas cautelatórias para controlar de modo equitativo as emissões globais de substâncias que a destroem, com o objetivo final da eliminação destas, a partir de desenvolvimentos no conhecimento científico, e tendo em conta considerações técnicas e científicas.”⁴⁰⁵

Segundo Paulo Machado, “a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992, votou, por unanimidade, a chamada ‘Declaração do Rio de Janeiro’, com 27 princípios”⁴⁰⁶. Eis o teor do Princípio 15:

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.⁴⁰⁷

Tamanha importância tem essa declaração, sobre a qual Alexandre Kiss ressalta: “como indicam os diversos autores, várias formulações diferentes foram usadas para definir ou descrever o princípio da precaução. Alguns consideram que o princípio 15 da Declaração do Rio reflete o **enfoque mais comumente aceito**”⁴⁰⁸ [grifo nosso]. Cezar e Abrantes afirmaram que, “posteriormente a este, vários acordos

⁴⁰⁴ Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990, promulga a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.

⁴⁰⁵ SILVA, Solange Teles da, op. cit., p. 76.

⁴⁰⁶ MACHADO, op. cit., 2000, p. 48.

⁴⁰⁷ MACHADO, op. cit., 2000, p. 48. Texto original em inglês: “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according of their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

⁴⁰⁸ KISS, Alexandre. Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 11.

internacionais passaram a adotar definições semelhantes para o Princípio da Precaução, entre estes a Convenção da Diversidade Biológica, que é ratificada pelo Brasil.”⁴⁰⁹

Além disso, Paulo Machado destaca o Preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica (CDB)⁴¹⁰, que assim declara:

Observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça...⁴¹¹

E como parte da implementação da CDB, foi elaborado o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança⁴¹², primeiro acordo firmado em seu âmbito, o qual visa assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos OGMs (classificados no Protocolo como Organismos vivos modificados – OVMs) resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, decorrentes do movimento transfronteiriço. A adoção desse Protocolo pelos Países-Partes da Convenção configura importante passo na delimitação de um marco normativo internacional, concernente à consideração das necessidades de proteção do meio ambiente e da saúde humana e da promoção do comércio internacional, e cria uma instância internacional para discutir os procedimentos sobre OGMs em seus territórios. O Protocolo incorpora, em artigos operativos, o princípio da precaução, inclusive em seu art. 1º⁴¹³, o qual reforça o

⁴⁰⁹ CEZAR, Frederico Gonçalves; ABRANTES, Paulo César Coelho. Princípio da Precaução: Considerações Epistemológicas sobre o Princípio e sua Relação com o Processo de Análise de Risco. **Caderno Ciência & Tecnologia. Brasília** v. 20, maio/ago. 2003, p. 230.

⁴¹⁰ Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998 (DOU, 17.03.98), promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992.

⁴¹¹ MACHADO, op. cit., 2000, p. 50.

⁴¹² Celebrado em Montreal em 29 de janeiro de 2000. Aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n.º 908, de 21 de novembro de 2003. Sancionado pelo presidente da República pelo Decreto n.º 5.705, de 16.02.2006.

⁴¹³ Artigo 1º OBJETIVO De acordo com a abordagem de precaução contida no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o objetivo do presente Protocolo é de

contido no princípio 15 da Declaração do Rio, de 1992, como um dos pilares mais importantes desse instrumento e que deve nortear as ações políticas e administrativas dos governos⁴¹⁴. O Brasil sediou, em Curitiba, em março de 2006, o terceiro encontro das Partes do referido protocolo: a *MOP-3*.⁴¹⁵

A última convenção em destaque é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima⁴¹⁶, que enuncia o seguinte em seu artigo 3º:

Princípios – 3. As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. (Organização das Nações Unidas, 1992).⁴¹⁷

Vale ressaltar, como importante referência comparativa para a construção de parâmetros de interpretação condizentes com as exigências científicas e político-jurídicas brasileiras de aplicação do princípio na questão dos OGMs, que a

contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços. Disponível em < <http://www.cdb.gov.br/MOP3>> Acesso em: 01/01/2008.

⁴¹⁴ Conforme relato sobre o Protocolo, contido na página da Convenção de Diversidade Biológica na internet. Disponível em < <http://www.cdb.gov.br/cartagena>> Acesso em: 01/01/2008.

⁴¹⁵ “MOP (Meeting of Parties) é a sigla utilizada, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, para designar a Reunião das Partes, ou seja, Reunião dos Países Membros do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Nessas reuniões, os representantes dos Países-Membros analisam documentos e tomam decisões sobre as medidas necessárias à implementação e ao cumprimento do Protocolo. A Primeira Reunião das Partes do Protocolo, MOP-1, foi realizada em Kuala Lumpur, Malásia, de 23 a 27 de fevereiro de 2004. A MPO-2 será realizada em Montreal, Canadá, de 30 de maio a 3 de junho de 2005. A MOP-3, por sua vez, terá lugar no Brasil, na cidade de Curitiba, de 13 a 17 de março de 2006.” Disponível em < <http://www.cdb.gov.br/MOP3>> Acesso em: 01/01/2008. **Tive a oportunidade de participar do referido encontro em Curitiba, na condição de ouvinte-observador e pesquisador mestrando da Faculdade de Direito da UnB. A experiência foi fundamental para a apreensão da dimensão e da complexidade da regulação do tema entre os países, a intensidade de desenvolvimento da tecnologia e a percepção distinta dos países, inclusive para adoção de manobras políticas de seus interesses políticos e econômicos. A dificuldade para o cidadão ter acesso físico a esse evento no Brasil, ainda que o país o sediasse, foi incrível. Tive que encaminhar pedido de participação, via fax, previamente, ao Canadá, em língua inglesa.**

⁴¹⁶ Decreto n.º 2.652, de 1º de julho de 1998 (DOU 2.7.1998), promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, assinada em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992.

⁴¹⁷ CEZAR; ABRANTES, op. cit., p. 231.

Comissão das Comunidades Europeias, em 2000, já havia estabelecido um Comunicado ⁴¹⁸ sobre a aplicação do princípio da precaução. Quanto aos seus objetivos relacionados ao princípio da precaução, destacam-se: (1) traçar as linhas gerais da abordagem da Comissão para o uso do princípio da precaução; (2) estabelecer as diretrizes da Comissão para a sua aplicação; (3) construir um entendimento comum quanto a análise, avaliação, gestão e comunicação de riscos que a ciência ainda não é capaz de avaliar plenamente; e (4) evitar o recurso irregular ao princípio da precaução, como forma disfarçada.

E quanto aos parâmetros de aplicação do princípio da precaução, o referido Comunicado destaca os seguintes aspectos de análises: (1) ⁴¹⁹ proporcionais ao nível de proteção escolhido; (2) ⁴²⁰ não discriminatórias na sua aplicação; (3) ⁴²¹ coerentes com medidas semelhantes já tomadas; (4) ⁴²² baseadas numa análise das potenciais vantagens e encargos da atuação ou ausência de atuação (incluindo, sempre que adequado e viável, uma análise económica custo/benefício); (5) ⁴²³ sujeitas à

⁴¹⁸ Comunicação da Comissão Relativa ao Princípio da Precaução. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2.2.2000 COM (2000) 1 final. Disponível em < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2000/com2000_0001pt01.pdf> Acesso em 01/01/2007.

⁴¹⁹ Proporcionalidade significa adaptar as medidas ao nível de proteção escolhido. Raramente se pode reduzir o risco a zero, mas uma análise de riscos incompleta pode reduzir consideravelmente a gama de opções disponíveis aos gestores de riscos. Uma proibição total nem sempre constitui uma resposta proporcional a um risco potencial. Contudo, em determinados casos, é a única resposta possível a um dado risco. Id. Ibid., p. 4.

⁴²⁰ Não-discriminação significa que situações comparáveis não devem ser tratadas de forma diversa e que situações diferentes não devem ser tratadas da mesma maneira, a menos que haja fundamentos objetivos para fazê-lo. Id. Ibid., p. 5.

⁴²¹ Coerência significa que as medidas devem ser de âmbito e natureza comparáveis àquelas que já foram tomadas em domínios equivalentes para os quais estavam disponíveis todos os dados científicos. Id. Ibid., p. 5.

⁴²² Analisar vantagens e encargos implica comparar o custo total para a Comunidade da atuação e da ausência de atuação, a curto e a longo prazo. Não se trata simplesmente de uma análise económica custo/benefício: o seu âmbito é muito mais vasto e inclui considerações não económicas, como a eficácia das opções possíveis e a sua aceitabilidade pelo público. Ao efetuar esta análise, devem ter-se em conta o princípio geral e a jurisprudência do Tribunal, segundo os quais a proteção da saúde tem precedência sobre as considerações económicas. Id. Ibid., p. 5.

⁴²³ Sujeitas à revisão à luz de novos dados científicos significa que as medidas baseadas no princípio da precaução deveriam manter-se enquanto a informação científica for incompleta ou inconclusiva e se considerar o risco demasiado elevado para o impor à sociedade, tendo em conta o nível escolhido de proteção. As medidas deveriam ser revistas periodicamente à luz do progresso científico e, se necessário, alteradas. Id. Ibid., p. 5.

revisão, à luz de novos dados científicos, e (6)⁴²⁴ capazes de atribuir a responsabilidade de produzir os resultados científicos necessários para uma análise de riscos mais detalhada.

A Constituição Federal brasileira não faz menção expressa ao princípio da precaução. Contudo, ele é hoje largamente utilizado e entendido como princípio implícito dela, como destaca Solange Teles, que o entende derivado de seu art. 225⁴²⁵. Além disso, Paulo Machado entende que o princípio estaria disposto ainda no artigo 54, § 3º, da Lei n.º 9.506/98 – legislação penal ambiental.⁴²⁶

2.3.3 *Invocação do princípio em órgãos decisórios internacionais e posicionamento a seu respeito*

A análise da discussão e do *status* do princípio da precaução no direito ambiental internacional atual contribui para apreender o entendimento que dele têm importantes órgãos decisórios internacionais, tais como: Órgão de Apelações da Organização Mundial do Comércio (OMC), Corte Internacional de Justiça (CIJ) e Corte de Justiça das Comunidades Européias (CJCE).⁴²⁷

⁴²⁴ Atribuir a responsabilidade de produzir os resultados científicos constitui já uma consequência comum destas medidas. Países que impõem um requisito de aprovação prévia (autorização de introdução no mercado) aos produtos que consideram perigosos a priori invertem o ônus da prova, considerando-os perigosos até que as empresas desenvolvam o trabalho científico necessário para demonstrar que são seguros. Quando não há qualquer procedimento de autorização prévia, cabe ao utilizador ou às autoridades públicas demonstrar a natureza de um perigo e o nível de risco de um produto ou processo. Nesses casos, poderia tomar-se uma medida cautelar específica para atribuir o ônus da prova ao produtor, ao fabricante ou ao importador, mas isto não pode tornar-se uma regra geral. Id. *Ibid.*, p. 5.

⁴²⁵ SILVA, Solange Teles da, *op. cit.*, p. 77.

⁴²⁶ MACHADO, *op. cit.*, 2000, p. 662-663.

⁴²⁷ Nesta tarefa, tomam-se como base, preponderantemente, as conclusões das análises de Marcelo Dias Varella, que buscou analisar de forma comparativa nestas distintas instâncias internacionais a aceitação e a construção do princípio da precaução. Para um estudo mais aprofundado, vide: VARELLA, Marcelo Dias. Variações sobre um mesmo tema: o exemplo da implementação do princípio da precaução pela CIJ, OMC, CJCE e EUA. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 275-296.

O Órgão de Apelações da OMC teve três oportunidades para manifestar suas considerações sobre o princípio da precaução.⁴²⁸ E é no caso do Japão – medidas que afetam os produtos agrícolas –, segundo Marcelo Varella, que o princípio é reconhecido e utilizado de forma mais consistente, ressaltando-se sua presença nos artigos 2.2., 3.3. e 5.7., todos do Acordo SPS – acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Ele seria utilizado sempre de modo mais concreto e limitado, pautado por determinadas condições, fundamentadas no artigo 5.7., a saber: (1) imposta uma condição em que as informações científicas pertinentes são suficientes; (2) baseada na informação científica disponível; (3) seguida de um esforço para obter informações adicionais necessárias a uma avaliação mais objetiva do risco; (4) condicionada a um reexame dentro de um prazo razoável.⁴²⁹ Contudo, Marcelo Varella identifica uma quinta condição, “considerando que ele [Órgão da OMC] exige também que a medida seja provisória e não considera seu critério provisional como uma condição de análise, com o que discordamos.”⁴³⁰

Já a Corte Internacional de Justiça teve a oportunidade de avaliar a utilização do princípio da precaução “no caso relativo ao Projeto Gabčíkovo-Nagymaros, que opôs a Eslováquia à Hungria, e cujo veredicto foi dado em 25 de setembro de 1997.”⁴³¹ A Hungria utilizava-se do princípio a fim de se eximir do cumprimento de um tratado internacional, consistente em acordo bilateral com a Eslováquia para a construção do sistema de barragens Gabčíkovo-Nagymaros, enquanto a Eslováquia se defendia, informando que esse princípio estava inserido em novas normas de direito ambiental internacional não cogentes a ponto de fazerem a Hungria se

⁴²⁸ VARELLA, op. cit., p. 277. São os seguintes casos: (1) Austrália – medidas que afetam a importação de salmão; (2) Comunidades Europeias – medidas concernentes à carne e aos produtos da carne e (3) Japão – medidas que afetam os produtos agrícolas.

⁴²⁹ Id. Ibid., p. 281.

⁴³⁰ Id. Ibid., p.281.

⁴³¹ Id. Ibid., p.282.

eximir de suas obrigações contratuais. Segundo Marcelo Varella, a Corte Internacional de Justiça mitigou a utilização do princípio da precaução de forma efetiva, além de se mostrar menos receptiva a ele do que o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, pois:

(...) preferiu julgar o caso inscrevendo-se na teoria da responsabilidade civil e, mais especificamente, no tocante à consideração do estado de necessidade como uma causa de não-cumprimento das obrigações da Hungria na execução de um tratado internacional, e não no direito ambiental propriamente dito, muito embora a Corte tenha feito diversas considerações sobre as diversas convenções internacionais de direito ambiental aplicáveis ao caso concreto. Utilizando a teoria avançada pela Corte, existiria, segundo a Hungria, um estado de necessidade ambiental, fundamentado no princípio da precaução. O objeto do tratado seria a realização de um investimento econômico compatível com a proteção ambiental, e explorado conjuntamente pelas duas partes contratantes. Uma vez que a compatibilidade com a proteção ambiental não mais existia, a realização do objeto do tratado era impossível, de acordo com os artigos 61 e 62 da Convenção de Viena.⁴³²

Por fim, a Corte de Justiça das Comunidades Europeias posicionou-se de forma intermediária em relação às duas instâncias decisórias anteriores, pois o princípio da precaução foi evocado por diversas vezes em suas decisões, como, por exemplo, no caso da vaca louca e o embargo francês à carne inglesa; no caso *Safety Hi-Tech Srl contra S&T Srl*; e no caso *Bettatti contra Safety Hi-Tech Srl*, que discutiam o princípio da precaução e da proporcionalidade, embora o caso mais ilustrativo da posição da CJCE seria o *Caso Mondiet*.⁴³³ Sua posição, segundo Marcelo Varella, pode ser sintetizada da seguinte forma:

(...) aceita o princípio da precaução no caso de incerteza científica e quando se trata de preservação ambiental. Essas são as duas condições identificadas para a implementação do princípio pelas autoridades europeias. Ela é importante, na medida em que a Europa representa o grupo de países mais aberto à adoção do princípio da precaução, mesmo se a decisão discutida tratava de uma norma comunitária, portanto já uniformizada. Todavia, contrariamente ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, ela

⁴³² VARELLA, op. cit., p. 284.

⁴³³ Id. Ibid., p. 286-287.

não impõe à autoridade pública o dever de realizar estudos científicos constantes, para dar respostas mais objetivas sobre a avaliação do risco, nem mesmo de condicionar a restrição da atividade a reexame em um prazo razoável.⁴³⁴

Diante desse sucinto quadro, que exemplifica o reconhecimento e a aplicação do princípio da precaução no contexto internacional, percebe-se que não se tem nem um entendimento firme e consolidado do seu *status*, nem um consenso quanto à forma de sua aplicação nas decisões internacionais. Não se definiu se ele é princípio de direito internacional, regra de direito costumeiro ou mera abordagem precautória. Essa indefinição trespassa também para o direito interno de diversos países, como o Brasil, gerando um desafio para a criação de mecanismos que possibilitem sua concretização e delimitação, sobretudo pela Administração Pública.

2.3.4 Consideração do princípio da precaução à luz da doutrina jurídica ambiental: alguns apontamentos

De modo geral, o princípio da precaução é visto pela doutrina de direito ambiental em conjunto com o estudo do princípio da prevenção, como princípios recentes do ordenamento jurídico, em razão de diversas novas demandas ambientais. Alguns autores entendem a prevenção e a precaução como semelhantes ou variantes de um mesmo gênero⁴³⁵, enquanto outros autores as concebem de forma diferenciada. Boa parte dos autores as considera como derivadas de um princípio geral de prudência ou

⁴³⁴ Id. *Ibid.*, p. 286.

⁴³⁵ Um exemplo é a visão anterior de Paulo de Bessa Antunes, que se modificou na última edição do seu livro: “Nesta edição estou fazendo uma modificação importante no presente tópico, pois nas edições anteriores tratei do princípio da prudência ou da cautela. Percebi, contudo, que se fazia necessário uma modificação na abordagem do tema com a subdivisão do princípio em dois. Em assim sendo, tratarei do *Princípio da Precaução* e de outro princípio muito próximo, mas que com ele não se confunde que é o *Princípio da Prevenção*.” ANTUNES, *op. cit.*, p. 35.

cautela. E muitos autores consideram-nas a partir da utilização do estudo prévio de impacto ambiental.⁴³⁶

Paulo de Bessa Antunes entende o princípio extraído da Declaração do Rio, de 1992, e concretizado pela aplicação do Estudo de Impacto Ambiental, enquanto exigência extraída também do art. 170, inciso VI, CF/88⁴³⁷. Marcelo Rodrigues considera o princípio da precaução substancialmente diferente do princípio da prevenção, entendendo-o essencial a questões em que a incerteza científica é grande. Sua ideia é de prevenir um dano de risco futuro, e exige do proponente da atividade o ônus da prova de sua inexistência, considerando-o também com base na Declaração do Rio de 1992⁴³⁸.

Edis Milaré o aponta preferencialmente como um princípio geral de prevenção, embora entenda que possa haver uma variação semântica para o que se denomina princípio da precaução, a qual engloba aquele conceito geral. Indica o Estudo de Impacto Ambiental como um direcionamento dessa atitude preventiva. Segue a formulação consagrada na Declaração do Rio de 1992 e acrescenta a necessidade do ônus da prova por parte do interessado na atividade, para demonstrar que não haverá consequências negativas ao meio ambiente.⁴³⁹ Quanto à temática dos OGMs, ressalta que o princípio da precaução se articula em dois pressupostos: “a possibilidade de que condutas humanas causem danos coletivos vinculados a situações catastróficas que

⁴³⁶ Isto é ressaltado, por exemplo, por Carlos Eduardo Vieira de Carvalho, ao analisar o princípio da precaução dentro de uma concepção de constituição econômica. Nesse sentido, vide: CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. O Estado regulador e a exploração de recursos naturais: a tensão entre a expansão da atividade econômica e o imperativo da preservação ambiental. In: POLETTI, Ronaldo de Brito (org.). **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série. n. 11. Brasília: Faculdade de Direito/UnB, 2005, p. 154-155.

⁴³⁷ ANTUNES, op. cit., p. 677-705.

⁴³⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha, op. cit., p 204-207.

⁴³⁹ MILARÉ, op. cit., p. 165-167.

podem afetar os seres vivos, e a falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido.”⁴⁴⁰

O que se quer demonstrar aqui é que, de modo geral⁴⁴¹, a doutrina do direito ambiental brasileiro não alcança um maior aprofundamento dos pressupostos e parâmetros de aplicação do princípio da precaução. Contudo, já há diversos autores que consideram a necessidade de uma maior delimitação desse princípio, sobretudo em pesquisas mais aplicadas a casos ou campos específicos, como também em sua interface com problemas ligados ao campo do direito administrativo.

Nesse sentido, a contribuição de dois autores é interessante ao debate. Juarez Freitas entende que o princípio da precaução tem sede no art. 225, CF/88, na Declaração do Rio de 1992 e no art. 1º da lei de biossegurança, e que sua interpretação jurídica encontra a melhor consideração pela sua conexão com o princípio da motivação (art. 93, CF/88 e art. 50 da Lei nº 9.784/99) e com o princípio da proporcionalidade, para concretização efetiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴⁴²

Gerd Winter aponta interessante interpretação jurídica do princípio da precaução, ao abordar um paralelo entre a sua percepção no Direito Alemão (a partir do art. 20a da constituição alemã e no Ato de Prevenção e Emissão Federal Alemão), no Direito Brasileiro (a partir do art. 225, CF/88) e no Direito da Comunidade Européia (a partir de alguns casos). Ele indica que o princípio é normalmente encarado por encaminhar uma questão de ordem cognitiva– incerteza científica, mas que também detém uma dimensão substantiva (alertando às autoridades competentes os efeitos de

⁴⁴⁰ Id. Ibid., p 333. Sobre o estudo da engenharia genética e biotecnologia com repercussão ambiental, já com base na nova lei de biossegurança, consultar também o referido autor: Id. Ibid., p. 318-344.

⁴⁴¹ Não se busca nesse tópico fazer um levantamento pormenorizado e completo da manifestação de um número grande de autores sobre o tema, mas apenas evidenciar, com base em alguns autores mais consagrados, as visões mais comuns acerca do tema.

⁴⁴² FREITAS, Juarez. Princípio da Precaução: vedação de excesso e de inoperância. In: **Interesse Público**. Ano 7, nº 35, jan./fev. de 2006. Porto Alegre: Notadez, p. 33-48.

longo prazo e de larga escala) e uma dimensão instrumental (demandada pelas melhores tecnologias disponíveis) ⁴⁴³

Outra interessante perspectiva é fornecida por José Rubens Morato Leite⁴⁴⁴ e os pesquisadores que normalmente com ele têm produzido trabalhos sobre o tema⁴⁴⁵. Partindo de conceitos e pressuposto teóricos da perspectiva da sociedade de risco de Ulrich Beck, o autor desenvolve a análise de diversas questões de direito ambiental na atualidade. Ele entende que o princípio da precaução tem a ver com o controle de perigos abstratos (diferentemente da prevenção que lida com perigos concretos) em razão da incerteza científica⁴⁴⁶, e que é utilizado no segundo momento de análise científica dos riscos – gestão de riscos (avaliação => gestão => comunicação), pois a complementariedade ⁴⁴⁷.

Ele leva em conta os parâmetros já utilizados pelo Comunicado da Comissão das Comunidades Europeias sobre a precaução como ponto de suporte para suas considerações acerca do princípio e destaca dois momentos de sua aplicação. O primeiro corresponde à constatação de incerteza científica e possibilidade de futura ameaça acerca do nível escolhido de proteção ao ambiente. O segundo momento corresponde à aplicação propriamente dita do princípio, com a escolha de instrumentos e de formas de atuação das autoridades e da elaboração dos limites e restrições à sua aplicação, tais como: a inversão do ônus da prova transferido aos agentes

⁴⁴³ WINTER, Gerd. A natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade europeia e direito nacional. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; PRADO, Ines Virginia. **Desafios do direito ambiental no século XXI** – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 120-150.

⁴⁴⁴ Essa produção tem grande espaço na pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, da qual o referido professor é integrante.

⁴⁴⁵ Isto pode ser apreendido, sobretudo, a partir das seguintes recentes obras: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007; LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. (orgs.). **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

⁴⁴⁶ LEITE; AYALA, op. cit., p. 72-73.

⁴⁴⁷ Id. Ibid., p. 75,

potencialmente capazes de produzir um comportamento de risco e a definição dos níveis de tolerabilidade de riscos. Com base nos estudos sobre o referido Comunicado, ele conclui que o recurso ao princípio da precaução não se traduz necessariamente pela adoção de atos finais, destinados a produzir unicamente efeitos jurídicos, suscetíveis de uma fiscalização jurisdicional, o que significa que o recurso ao princípio auxilia na racionalização da gestão de riscos e ressalta que medidas de promoção do direito à informação são fundamentais⁴⁴⁸. Acerca disso, informa que:

Como será percebido especialmente no último capítulo, o desenvolvimento das condições de democracia ambiental, também depende do estímulo da abertura democrática dos processos de decisão importando, em relação ao princípio da precaução, desenvolver a abertura dos procedimentos de avaliação dos riscos e das próprias instâncias responsáveis pelas decisões, bem como otimizar as condições de participação da população diretamente interessada. Isso porque já tendo sido constatado que a ciência não pode sempre oferecer as condições de segurança necessárias e suficientes para as decisões sobre os riscos, as decisões passam a depender, agora, do resultado de ações de coordenação de diversas espécies de conhecimento e a concorrência de manifestação de uma complexa rede de atores que não se sobrepõem ao conhecimento científico, mas modificam a função e o privilégio que sempre lhe foi reservado na atividade de compreensão dos riscos e na determinação das alternativas que seriam consideradas para a finalidade da implementação das medidas.

O desenvolvimento de condições democráticas no processo de aplicação do princípio vem opor-se justamente à tentativa de caracterizá-lo como razão de justificação para que membros de uma sociedade, Estados, pudessem tomar medidas unilaterais.

(...)

A implementação do princípio da precaução deve ser realizada a partir de sólidas bases democráticas de gestão da informação, considerando-se, enfim, como instrumento de gestão proativa do conhecimento, na qual a ciência compartilha hoje uma função que antes lhe era reservada com exclusividade: a de orientar de que forma as decisões sobre os riscos deverão ser tomadas.⁴⁴⁹ [grifo nosso]

Ele ressalta que a tomada de decisões no âmbito da questão empírica dos transgênicos implica uma dimensão de aplicação da precaução que exige um modelo diferenciado de política pública decisória, “com base num modelo de mesa-

⁴⁴⁸ Id. Ibid., p. 84.

⁴⁴⁹ LEITE; AYALA, op. cit., p. 85-86.

redonda, que privilegia a participação e a cooperação pública em detrimento do monopólio institucional das decisões.”⁴⁵⁰ Ele ressalta que as decisões envolvendo OGMs dependem de políticas *de conhecimento* adequadas à gestão da dúvida que permeia o esforço de compreensão pública de sua realidade.⁴⁵¹ Assim, ele contribui para o intento desta pesquisa, pois revela uma conexão possível entre a aplicação do princípio da precaução combinada com os princípios de participação pública, publicidade e informação⁴⁵². Dogmaticamente, o princípio seria um elemento de estruturação e informação de todo o sistema constitucional de proteção do ambiente, enquanto novo critério de ordenação da tutela jurisdicional ambiental.⁴⁵³

A aplicação propriamente dita do princípio da precaução não parte de juízos jurídicos, pois trata-se de um princípio de base conceitual interdisciplinar. Isso significa, em termos práticos, que a violação ou não do princípio implica sempre uma apreensão dos fatos, das condições averiguadas para formulação dos riscos envolvidos e, sobretudo, das medidas de biossegurança que se mostrem compatíveis ou não com a apreensão dos riscos⁴⁵⁴. É nesse sentido que a violação jurídica do princípio pode vir a ser averiguada.

E a confusão a esse respeito é ressaltada inclusive por Cass Sunstein, que, diante da enorme controvérsia e confusão semântica e de aplicação do princípio da precaução sob o ponto de vista jurídico, destaca : “minha intenção é desafiar o princípio

⁴⁵⁰ Id. Ibid.,p. 178.

⁴⁵¹ Id. Ibid.,p. 178.

⁴⁵² “Essa consideração também permite considerar como sua extensão o próprio direito à informação ambiental. Desse modo, o direito de não ser exposto a produtos com potencial ofensivo ainda não investigado resulta, ao mesmo tempo, na proteção do direito de ser informado adequadamente sobre os riscos dos produtos e atividades, e do direito de exigir níveis elevados de investigação, indispensáveis para a proteção do direito fundamental (intergeracional) ao meio ambiente.” Id. Ibid.,p. 187.

⁴⁵³ LEITE; AYALA, op. cit., p. 191-192.

⁴⁵⁴ “Desse modo, a relação que se estabelece para a justificação de medidas de proteção não é propriamente normativa – uma vez que não se realiza juízo sobre a violação de regra –, mas eminentemente fático-cognitiva. A atuação a partir do princípio da precaução não parte de juízos sobre a violação efetiva ou provável de norma jurídica (ainda que sob a perspectiva de princípios).” Id. Ibid.,p. 201.

da precaução, não porque conduz a uma direção equivocada, mas porque ele não conduz a direção alguma.”⁴⁵⁵ O autor sustenta que existem versões fracas – que afirmam truísmos aceitáveis por qualquer um, por operarem no campo do senso comum, e versões fortes do princípio – que podem gerar grande impasse tanto a uma regulação de riscos, quanto a uma não regulação de riscos, visto que o princípio focaria em apenas um ponto, cegando-se aos demais, o que não permitiria uma visão sistêmica dos riscos. Ele não vê a possibilidade de uma definição clara do que seja o princípio, preferindo a construção de perspectiva ampla na regulação de riscos.⁴⁵⁶

2.4 Um balanço dos pressupostos teóricos apresentados como norteadores da análise do processo decisório a ser estudado

Neste capítulo, apresentou-se de forma geral a temática dos OGMs e seus principais conceitos, os riscos e perigos envolvidos, como contribuição para análise dos casos do processo decisório estudado. Numa perspectiva analítica, buscou-se evidenciar o que significa a percepção atual desses riscos em face dos projetos da Modernidade e do atual papel da ciência. Ainda que a ciência tenha um papel preponderante na avaliação dos riscos e auxilie na definição dos riscos e perigos, o direcionamento de um processo decisório público, aberto, plural e democrático, em termos de participação, de informação e de publicidade se faz necessário, até mesmo como concretização do princípio da precaução.

Assim, uma apreensão mais firme do que signifique efetivamente o risco – enquanto vínculo com o futuro –, demonstra que o futuro (apreensível pelo risco) deve ser construído por meio de um processo decisório pautado em bases

⁴⁵⁵ SUNSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. *Interesse Público*, Sapucaia do Sul: **Notadez**, v. 8, n. 37, maio/jun. 2006, p. 120.

⁴⁵⁶ Id. *Ibid.*, p. 119-171.

democráticas de um Estado Democrático de Direito, e que o princípio de precaução, o qual destaca inclusive a dimensão social do risco, também tem uma importante conexão na consideração de todas as medidas possíveis para uma adequada consideração das medidas de biossegurança, as quais se pautam, também, por medidas de incremento de complexidade e discussão pública, apreensíveis também por imperativos de participação pública, de publicidade e de informação ampla e fundamentada de todos os possivelmente afetados.

3 UM RESGATE DO PROCESSO LEGISLATIVO DA NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA SOB DUPLA CONSIDERAÇÃO: A PERSPECTIVA DESCRITIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DO PARADIGMA INDICIÁRIO

Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie.

Otto von Bismarck (1815-1898)

Quanto menos as pessoas sabem como as leis e as salsichas são feitas, melhor elas dormem. (tradução livre)

Propõe-se aqui analisar o processo legislativo e normativo que envolve o processo decisório estudado, analisando pontos essenciais da legislação brasileira a ele referentes. Em seguida, intenta-se o resgate da discussão acerca do projeto da nova lei de biossegurança, adotando-se como fio condutor a discussão do princípio da precaução nos debates legislativos ocorridos na Câmara dos Deputados e, posteriormente, destacam-se alguns pontos específicos previsto na lei, apontando-se considerações sobre como e até que limite a nova lei pode contribuir para adequada condução do processo decisório.

3.1 Direito Positivo Brasileiro: uma perspectiva geral e descritiva do processo legislativo referente ao processo decisório de liberação de OGMs no Brasil

O Brasil gradativamente incorporou em sua legislação a regulamentação dos OGMs, principalmente após ratificações de convenções e tratados internacionais na década de 90. A Constituição Federal previu capítulo próprio para a defesa do meio ambiente no art. 225 e, especificamente à temática dos OGMs, destacou as seguintes determinações:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações:

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

II - **preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País** e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação do material genético;

(...)

IV – **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;

V – **controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;**

(...)

VII – proteger a fauna e a flora, **vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica**, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (grifei).

O artigo 23, inciso VI, CF/88, prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente; o artigo 24, VIII, CF/88, prevê a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre meio ambiente e a responsabilidade por danos ambientais.

Inicialmente foi editada, em 05/01/1995, a Lei n.º 8.974/95, após cinco anos de tramitação no Congresso Nacional⁴⁵⁷, para estabelecer normas de

⁴⁵⁷ Para a boa compreensão da intenção do legislador, é oportuno resgatar os argumentos da Justificação que acompanhou o então Projeto de Lei n.º 114/91, apresentado pelo senador Marco Maciel: "Acredita-se, destarte, que a grande revolução do final do milênio se realizará através do turbilhão de possibilidades

biossegurança ao país, regulamentando os incisos II e V do § 1º do art. 225, CF/88. Houve a regulamentação da engenharia genética, sendo que oito atividades relativas a OGMs foram abrangidas: construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte. Jairo Silva faz uma comparação entre a estrutura de regulamentação da temática dos OGMs no Brasil, sob a égide da Lei n.º 8.974/95, e nos Estados Unidos, informando que:

A estrutura de regulamentação dos transgênicos nos Estados Unidos é formada pelo *Office of Science and Technology Policy* – OSTP, pela *Environmental Protection Agency* – EPA, pela *Food and Drug Administration* – FDA – e pelo *Animal and Plant Health Inspection Service* – APHIS. No Brasil, a estrutura da regulamentação de transgênicos tem como principais órgãos a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio –, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.⁴⁵⁸

Essa comparação é interessante para a análise da estrutura de um dos países que mais difunde a utilização de OGMs no mundo. No Brasil, também participavam o Ministério da Saúde, o do Meio Ambiente e o da Agricultura e Abastecimento na fiscalização, autorização e no licenciamento de OGMs⁴⁵⁹. Após a

que a incipiente engenharia genética está a nos trazer." (...) "O Brasil não pode ficar alheio a este tempo de progresso e aperfeiçoamento tecnológico, oferecidos pelas até então inimagináveis perspectivas de construção, manipulação, circulação e liberação de moléculas de DNA – recombinante de organismos e vírus que os contenham incidentes nos setores vitais de produção agropecuária, controle e prevenção de doenças, produção de medicamentos, controle ambiental, entre muitos outros (...)." **"O presente projeto, na convicção do caráter indissociável do binômio progresso/tecnologia, visa oferecer um referencial legal para o desenvolvimento da engenharia genética nacional, dentro de rígidos princípios de biossegurança, diante dos consideráveis riscos que a atividade encerra."** A respeito, o relator do projeto, senador Ronan Tito, manifestou-se: "Se, por um lado, os benefícios que poderão advir dessas novas técnicas são aproximadamente previsíveis, pois que geralmente são balizados pelo funcionamento basal dos seres vivos em questão, o potencial maléfico é absolutamente ilimitado. Considerando-se aí não só os possíveis acidentes, mas a manipulação espúria, com objetivos militares, eugênicos ou dominação sociológica ou, principalmente, econômica. Em verdade, nunca a Humanidade contou com uma força tão extrema e ambivalente. E, como sempre, concentrada nas mãos de pouquíssimos. Razão pela qual todo o esforço deve ser feito no sentido de coibição de abusos que possam ser perpetrados atualmente e, principalmente, no futuro. Segurança é primordial." Fonte: Revista **Consultor Jurídico**, 10 de maio de 2002, no sítio <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/28087,1>>. Acesso em 06/06/2005. [grifo nosso]

⁴⁵⁸ SILVA, Jairo. Efeitos Ambientais de plantas transgênicas: alcance e suficiência da regulamentação. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; v.20, n.2, maio/ago.2003, p. 363.

⁴⁵⁹ Nesse sentido, destaca Simone Scholze que: "apesar de o ato da CTNBio constituir parecer conclusivo e vinculante de caráter técnico, não é autorizativo para permitir, por exemplo, a comercialização de produtos transgênicos. A lei (n.º 8.974/95) atribui competências específicas aos três Ministérios que

edição da lei, surgiram os Decretos n.º 1.752, de 22/12/1995, e n.º 2.577 ⁴⁶⁰, de 30/04/1998, para regulamentá-la, bem como para dispor sobre vinculação, competência e composição da CTNBio, que integrava a estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia.⁴⁶¹

A questão que gerou maior polêmica na aplicação da lei de biossegurança referia-se à liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, por juízo discricionário da CTNBio de adicionalmente exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA (cfe. art. 2º, incisos X, XII e XIV do Decreto n.º 1.752/95). Este ponto resultou em interpretações conflitantes e em diversas disputas judiciais relevantes, em razão da existência de duas teses claramente opostas, evidenciadas pelo exemplo do caso da soja transgênica *Roundup Ready* da Monsanto, que ensejou o processo judicial de maior repercussão nacional sobre o tema.

Uma tese considerava as atividades relacionadas aos OGMs como potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, a exigir a observância de dois importantes instrumentos da política nacional de meio ambiente: o EIA/RIMA para liberação destes OGMs pela CTNBio e o licenciamento ambiental ⁴⁶² por parte do

integram a CTNBio, tutelares dos órgãos de fiscalização, entre as quais as de fiscalizar e monitorar atividades e projetos relacionados com OGM; expedir autorização temporária de experimento de campo com OGM; estabelecer exigência e procedimentos adicionais e específicos às suas respectivas áreas de competência legal, respeitando o parecer técnico prévio conclusivo da CTNBio, ao qual estão vinculados, quanto aos aspectos de biossegurança de OGM.” SCHOLZE, op. cit., 2001, p. 72.

⁴⁶⁰ Dá nova redação ao art. 3º do Decreto n.º 1.752, de 20 de dezembro de 1995, que regulamenta a Lei n.º 8.974/95, que dispõe sobre a vinculação, competência e composição da Comissão Nacional de Biossegurança – CTNBio.

⁴⁶¹“Considerando que a criação de órgãos públicos é competência exclusiva do Poder Executivo e que estava em curso processo de reforma administrativa do Estado, o Presidente da República vetou parcialmente a lei, nos artigos que tratavam da constituição da CTNBio no âmbito da Presidência da República. Assim, foi necessário que o Decreto n.º 1.752 abrigasse a matéria vetada na lei, dispondo sobre a vinculação da CTNBio ao MCT, sua competência, composição e funcionamento. **O veto aos artigos da Lei 8.974/95 trouxe sérios questionamentos, inclusive de natureza judicial, quanto à existência legal e às competências da CTNBio** (grifo nosso). Tais questionamentos provocaram a paralisação do processo decisório da Comissão em pedidos de plantio comercial de transgênicos no Brasil.” SCHOLZE, op. cit., 2001, p. 62.

⁴⁶² A Resolução n.º 237/97 do Conama, entre outras providências, “considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos”, e “considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de

órgão ambiental. Os fundamentos jurídicos estariam presentes no art. 225, *caput*, § 1º, inciso V, da CF/88, a exigir a observância do princípio da precaução, bem como no artigo 8º, incisos I e II, no artigo 10º da Lei n.º 6.938, de 31/08/1981, e nas Resoluções n.º 01/86 e n.º 237/97⁴⁶³ do Conama. Essa tese questionou a própria validade e a constitucionalidade da atuação da CTNBio na análise da necessidade ou não de EIA/RIMA e de opinar sobre a necessidade ou não de licenciamento ambiental, pelo fato de tal órgão sequer fazer parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)⁴⁶⁴. Pugnava-se pela declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2, XIV, do Decreto n.º 1.752/95, bem como das Instruções Normativas n.º 03 e n.º 10 da CTNBio, quanto à possibilidade de ela dispensar a exigência do EIA/RIMA. Boa parte da doutrina corroborava com essa tese.⁴⁶⁵

A segunda tese seguia o entendimento da CTNBio, da União, da empresa Monsanto do Brasil Ltda. e da empresa Monsoy Ltda., pela discricionariedade de a CTNBio avaliar se determinada atividade comporta ou não risco de significativa degradação ambiental e à saúde humana, para dispensa ou não o EIA/RIMA e o licenciamento ambiental. Os fundamentos jurídicos estariam presentes tanto no art. 2º,

agosto de 1981”, define o Licenciamento Ambiental como: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e **atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental**, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (grifei). Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – Conama. Poder Executivo.

⁴⁶³ A Resolução n.º 237/97 do Conama dispõe em seu Anexo 1 sobre as “Atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental” e destaca no tópico “Uso de recursos naturais” as seguintes atividades: “utilização do patrimônio genético natural; **introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas** (grifei); uso da diversidade biológica pela biotecnologia.”

⁴⁶⁴ Dispõe a Lei n.º 6.938/81 em seu artigo 6º: “Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, (...)”; são eles: o Conselho de Governo (órgão superior), o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (órgão consultivo e deliberativo), a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (órgão central), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (órgão executor), os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (Órgãos Seccionais) e os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (Órgãos Locais).

⁴⁶⁵ PESSANHA; WILKINSON, op. cit., p. 279.

XIV, do Decreto n.º 1.752/95, na Lei n.º 8.974/95, no parágrafo único do artigo 3º da Resolução n.º 237/97 do Conama⁴⁶⁶, que evidenciariam a CTNBio como órgão competente. E também na constitucionalidade das Instruções Normativas n.º 03 e n.º 10, pois todos os seus procedimentos e regulamentos atenderiam ao princípio da precaução, sendo lícita a discricionariedade da CTNBio, conforme artigo 8º, inciso II, da Lei n.º 6.938/81.

A CTNBio tomava ainda como base as diversas instruções normativas criadas no decorrer de seu funcionamento, com relação aos temas de sua competência. Nesse sentido, destacam-se: a Instrução Normativa n.º 3, considerada uma das importantes, que tratava das “Normas para a Liberação Planejada no Meio Ambiente de OGMs”; a Instrução Normativa n.º 10, que compreenderia as “Normas Simplificadas para Liberação Planejada no Meio Ambiente de Vegetais Geneticamente Modificados que já tenha sido anteriormente aprovada pela CTNBio; a Instrução Normativa n.º 17, que dispunha sobre “Normas que regulamentam as atividades de importação, comercialização, transporte, armazenamento, manipulação, consumo, liberação e descarte de produtos derivados de OGMs; a Instrução Normativa n.º 18, que estipularia sobre a “Liberação Planejada no meio ambiente e comercial da soja *Round-up Ready*”; a Instrução Normativa n.º 19, que dispunha sobre a “Liberação Planejada no Meio Ambiente de OGMs”; a Instrução Normativa n.º 20, que estabeleceria “normas para avaliação da segurança alimentar de plantas geneticamente modificadas ou de suas partes e dá outras providências.”

⁴⁶⁶ “Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividade consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. **Parágrafo único.** O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.”

O Governo Federal expôs de maneira evidente sua posição sobre a polêmica dos OGMs, bem como sobre seu entendimento na controvérsia da soja transgênica *Round-up Ready* da Monsanto, editando a Medida Provisória n.º 2.137, de 28/12/2000, e modificando a Lei n.º 8.974/95, para estabelecer, por instrumento com força de lei, a criação da CTNBio (art. 1º - A), que estava instituída, até então, apenas por meio do Decreto n.º 1.752/95⁴⁶⁷. A referida Medida Provisória⁴⁶⁸ inovou, ainda, ao modificar o § 1º do artigo 7º e estabelecer como *vinculativos* os pareceres técnicos da CTNBio, do ponto de vista da biossegurança, aos atos administrativos posteriores, de competência dos demais órgãos responsáveis pela biossegurança⁴⁶⁹. Buscou o Governo dar um fim à discussão sobre o tema, dado que a CTNBio discricionariamente decidiria se a atividade seria ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a implicar a realização do EIA/RIMA e, conseqüentemente, a exigência de licença ambiental⁴⁷⁰, deixando aos demais órgãos apenas atribuições de emissão de autorizações, registros e de fiscalização.

Diante da grande polêmica ainda persistente e da contínua pressão por diversos setores do mercado, da sociedade civil e do Estado para uma melhor

⁴⁶⁷ Nesse sentido, relata José Cordeiro de Araújo: “A queda da credibilidade da CTNBio é algo patente, até mesmo porque passaram a haver questionamentos de sua legitimidade, durante anos apenas autorizada por decreto presidencial, sem previsão legal. O remendo pretendido pelo Poder Executivo, mediante a Medida Provisória n.º 2.137, de 28 de dezembro de 2000, apenas explicitou oficialmente a existência de falhas de natureza legal na constituição original da Comissão e propiciará prováveis demandas jurídicas.” ARAÚJO, op. cit., 2001b, p. 139.

⁴⁶⁸ Originária: MP n.º 2.137/2000; Edições: n.º 2.137-1, n.º 2.137-2, n.º 2.137-3, n.º 2.137-4, n.º 2.137-5, n.º 2.137-6, n.º 2.191-7, n.º 2.191-8.

⁴⁶⁹ “Nos termos do art. 2º da Medida Provisória n.º 2.137/2000, que altera o art. 7º da Lei n.º 8.974/95, os pareceres técnicos conclusivos são vinculativos, do ponto de vista da biossegurança, relativamente aos atos administrativos posteriores dos Ministérios. Emitido o parecer técnico conclusivo, compete aos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente, no limite de suas competências específicas, monitorar e fiscalizar as atividades relacionadas com os OGMs. São também acionados para acompanhar esses experimentos os órgãos de fiscalização dos estados onde ocorra a liberação.” SCHOLZE, op. cit., 2001, p. 65.

⁴⁷⁰ A Resolução n.º 237/97 do Conama define no inciso II do artigo 1º a **Licença Ambiental** como: “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.”

regulamentação da questão dos OGMs, o governo buscou apoio no Congresso Nacional para substituir a Lei n.º 8.974/95 por uma nova lei de biossegurança e para resolver, em curto espaço de tempo, duas grandes polêmicas: a pesquisa com células-tronco e a produção e comercialização de organismos geneticamente modificados.

Houve conturbada tramitação no Congresso Nacional, com diversas modificações no Projeto, grande pressão por parte da sociedade civil, do mercado e do governo para uma tramitação rápida do projeto, bem como edições de medidas provisórias no interregno da discussão, para regular a plantação e a comercialização de soja transgênica, provavelmente importada ilegalmente para o país, na ausência da nova lei. Essas medidas provisórias geraram grande repercussão, por representarem o êxito da pressão de agricultores e de grandes empresas de biotecnologia no Congresso, no intuito de liberar e regulamentar a soja transgênica *Roundup Ready* no país, contraposta ao inconformismo de diversos setores da sociedade civil, que as entenderam ilegais e conflitantes com a determinação judicial existente.

Isso porque os agricultores, principalmente os do Rio Grande do Sul, estariam (e iriam continuar) utilizando soja transgênica – provavelmente importada ilegalmente da Argentina – para plantio, assim como não aceitariam suportar o prejuízo, caso o seu plantio e a sua comercialização não fossem regulamentados⁴⁷¹. O grande

⁴⁷¹ Esta posição foi assumida claramente pelos agricultores no debate da iminência da MP n.º 131/03, a saber: “Os produtores do Rio Grande do Sul vão plantar a soja transgênica independentemente de o governo federal assinar ou não a medida provisória que trata do assunto. Segundo o diretor de agribusiness da Federação das Associações Comerciais do RS, Antônio Sartori, não há como impedir o plantio, nem se o STF (Supremo Tribunal Federal) considerar a medida provisória inconstitucional. “O produtor vai plantar com ou sem lei. A decisão está tomada”, disse o advogado, que também é diretor da corretora Brasoja. “Se não tiver MP, ou for cassada, haverá uma desobediência civil.” Ele afirmou que, somente no Rio Grande do Sul, 70% da lavoura de soja é transgênica e que hoje 100% do que o Brasil exporta vem de semente geneticamente modificada. Para o ex-advogado da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) Reginaldo Minare, também ligado à Brasoja, a medida provisória do governo não é inconstitucional, pois a decisão que existe hoje no Tribunal Regional Federal de Brasília contra a plantação e comercialização de transgênico não é definitiva. Segundo ele, a constitucionalidade da matéria será analisada posteriormente pelo Supremo, mas a decisão liminar em vigor não impede a edição da MP. Ele reiterou a decisão dos produtores de fazer o plantio à revelia da legislação. “O que se diz por lá [no Rio Grande do Sul] é: Se me prender, a minha mulher planta”, disse Minare. “Não há sementes convencionais [não transgênicas] para todos os produtores” afirmou.” CUCOLO, Eduardo.

problema era que o governo não aprovava a nova lei de biossegurança, tendo que resolver reiteradamente as questões de safra de soja por Medida Provisória, e acabava se rendendo à realidade dos fatos⁴⁷². Resumindo a questão, destaca Rodrigo Dolabella, ao comentar sobre a última dessas Medidas:

A Medida Provisória n.º 223, de 14 de outubro de 2004, é a terceira iniciativa legislativa do Poder Executivo nos últimos dezoito meses visando estabelecer normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada no Brasil. As duas primeiras – Medidas Provisórias n.º 113/03 e n.º 131/03 – trataram das safras 2002/2003 e 2003/2004 e foram convertidas nas Leis n.º 10.688, de 13 de junho de 2003, e n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, respectivamente, enquanto a MP n.º 223/04 regulariza e regulamenta a safra ora em fase de plantio e que será colhida a partir de abril de 2005.⁴⁷³

A nova Lei de Biossegurança – n.º 11.105/2005 – foi aprovada em 24/03/2005. Reiterou, em grande parte, o já disposto na Medida Provisória n.º 2.191-9, definiu determinados pontos de grande disputa e convalidou as demais Medidas

Produtores dizem que vão plantar soja transgênica com ou sem medida provisória. Folha de São Paulo. Folha OnLine, 25/09/2003, 17h43. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u74219.shtml>>. Acesso em: 31/03/2005.

⁴⁷² Nesse sentido, a Folha de São Paulo destacou o seguinte, no debate da iminência da MP n.º 131/03, segunda Medida Provisória sobre o tema: “Para o especialista em Direito Ambiental Antonio Monteiro, o governo terá de se render novamente aos fatos caso a legislação não permita o plantio ou a colheita dessa soja, pois queimar grande parte da safra deste ano seria inviável. Ele lembrou que, no início deste ano, o governo autorizou a comercialização da safra de soja transgênica que foi plantada no ano passado. No entanto, essa permissão não inclui o plantio de novas sementes, o que levou o governo a preparar uma nova MP agora, mas que ainda não foi assinada. “O governo está se rendendo às evidências”, afirmou o advogado. A especialista em Biossegurança Patrícia Fukuma, disse que não acredita na disposição do governo de mandar queimar ou apreender a produção de soja. Além disso, segundo a advogada, se a plantação for feita durante a vigência da MP, e o Supremo considerá-la inconstitucional, o governo teria de indenizar os produtores. O presidente da República em exercício, José Alencar, deve assinar hoje uma medida provisória liberando o plantio de soja transgênica no país para a próxima safra. A justificativa para a MP é que a plantação precisa ser feita no início de outubro e não há tempo para que seja enviado um projeto de lei ao Congresso. CUCOLO, Eduardo. **Produtores dizem que vão plantar soja transgênica com ou sem medida provisória.** Folha de São Paulo. Folha OnLine, 25/09/2003, 17h43. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u74219.shtml>>. Acesso em: 31/03/2005.

⁴⁷³ DOLABELLA, Rodrigo Hermeto Corrêa. **Nota Descritiva:** Medida Provisória n.º 233, de 2004. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2004_12675_Nota Descritiva_231_Conle). Outubro de 2004, p. 03. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/medidasprovisorias/medidasprovisorias/2004_12675.pdf> Acesso em: 01/01/2008.

Provisórias, referentes à soja transgênica. Houve sanção parcial da lei, com sete vetos presidenciais. Nenhum deles alterou de forma significativa a lei, que revogou expressamente a Lei n.º 8.974/95, a Medida Provisória n.º 2.191-9/01 e os artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º da Lei n.º 10.814/03, bem como informou, em seu artigo 39, que “não se aplica aos OGM e seus derivados o disposto na Lei n.º 7.802, de julho de 1989, e suas alterações, exceto para os casos em que eles sejam desenvolvidos para servir de matéria-prima para a produção de alimentos.” Informou também que a rotulagem de OGM é necessária, remetendo, entretanto, a sua disciplina a regulamento futuro. Definiu e diferenciou atividade de pesquisa e atividade de uso comercial de OGM; definiu o que seja “derivado de OGM, criou o Sistema de Informações em Biossegurança (SIB)⁴⁷⁴ e o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), como órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e a implementação da Política Nacional de Biossegurança (PNB)⁴⁷⁵, composto por ministros de Estado. Definiu o papel da CTNBio da seguinte forma:

Art. 10. A CTNBio, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, é instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização, implementação da PNB de OGM e seus derivados, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e de pareceres técnicos referentes à autorização para atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de seu risco zoofitossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente.

Parágrafo único. A CTNBio deverá acompanhar o desenvolvimento e o progresso técnico e científico nas áreas de biossegurança, biotecnologia, bioética e afins, com o objetivo de aumentar a

⁴⁷⁴ Art. 19. “Fica criado no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Sistema de Informações em Biossegurança – SIB, destinado à gestão das informações decorrentes de atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados.”

⁴⁷⁵ Destaca-se como competência do CNBS, de acordo com os incisos do artigo 8º: **I** – fixar princípios e diretrizes para a ação administrativa dos órgãos e entidades federais com competência sobre a matéria; **II** – analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados; **III** – avocar e decidir, em última e definitiva instância, com base em manifestação da CTNBio e, quando julgar necessário, dos órgãos e entidades referidos no art. 16 desta Lei, no âmbito de suas competências, sobre os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados.

capacitação para a proteção da saúde humana, dos animais, das plantas e do meio ambiente.⁴⁷⁶

Os arts. 1º e 10 demonstram maior preocupação com a saúde humana e animal e com o meio ambiente. O art. 1º exige a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente⁴⁷⁷, tornando-o explícito na legislação de biossegurança e reforçando-o como derivação do art. 225 da CF/88. Outra novidade está no artigo 6º, inciso VII, que veda “a utilização, a comercialização, o registro, o patenteamento e o licenciamento de *tecnologias genéticas de restrição de uso*”⁴⁷⁸, como a conhecida tecnologia *terminator*⁴⁷⁹ e semelhantes.

Quanto à discussão do alcance do poder decisório da CTNBio, em face dos demais órgãos e entidades federais que atuam na área de biossegurança, os artigos 14 e 16 da referida lei definem a manutenção do entendimento defendido pela própria CTNBio, pelo Governo e pelas empresas de Biotecnologia. Quanto à competência da CTNBio, destaca-se o artigo 14:

Art. 14. Compete à CTNBio: (...)
 XII – emitir decisão técnica, caso a caso, sobre a biossegurança de OGM e seus derivados no âmbito das atividades de pesquisa e de uso comercial de OGM, e seus derivados, inclusive a classificação quanto ao grau de risco e nível de biossegurança exigido, bem como medidas de segurança exigidas e restrições ao uso;
 XIII – definir o nível de biossegurança a ser aplicado ao OGM e seus usos, e os respectivos procedimentos e medidas de segurança quanto ao seu uso, conforme as normas estabelecidas na regulamentação desta Lei, bem como quanto aos seus derivados; (...)

⁴⁷⁶ Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005, publicada no DOU de 28.03.2005.

⁴⁷⁷ “Art. 1º. Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a **observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente** (grifei).”

⁴⁷⁸ Esclarece o § 1º do artigo 6º da Lei n.º 11.105/05: “Para os efeitos desta Lei, entende-se por tecnologias genéticas de restrição de uso qualquer processo de intervenção humana para geração ou multiplicação de plantas geneticamente modificadas para produzir estruturas reprodutivas estéreis, bem como qualquer forma de manipulação genética que vise à ativação ou desativação de genes relacionados à fertilidade das plantas por indutores químicos externos.”

⁴⁷⁹ Tecnologia que permite a introdução de genes capazes de tornar estéreis uma segunda geração de sementes.

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

§ 1º **Quanto aos aspectos de biossegurança** do OGM e seus derivados, a decisão técnica da CTNBio **vincula os demais órgãos e entidades** da administração.

§ 2º Nos casos de uso comercial, entre outros aspectos técnicos de sua análise, os órgãos de registro e fiscalização, no exercício de suas atribuições em caso de solicitação pela CTNBio, observarão, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus derivados, a decisão técnica da CTNBio.”⁴⁸⁰

Cabe à CTNBio definir se a atividade relacionada ao OGM ou derivado de OGM é ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental ou se pode vir a causar riscos à saúde humana, a implicar a necessidade de realização de EIA/RIMA e consequente licenciamento ambiental. Sua decisão tem caráter conclusivo – quanto à análise de biossegurança –, bem como efeito vinculante aos demais órgãos e entidades da Administração, como se evidencia a seguir:

Dos órgãos e entidades de registro e fiscalização

Art. 16. Caberá aos órgãos e entidades de registro e fiscalização do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República entre outras atribuições, no campo de suas competências, observadas a decisão técnica da CTNBio, as deliberações do CNBS e os mecanismos estabelecidos nesta Lei e na sua regulamentação:

(...)

III – ao órgão competente do Ministério do Meio Ambiente emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que envolvam OGM e seus derivados a serem liberados nos ecossistemas naturais, de acordo com a legislação em vigor e segundo o regulamento desta Lei, bem como o **licenciamento, nos casos em que a CTNBio deliberar, na forma desta Lei, que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;**

IV – à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República emitir as autorizações e registros de produtos e atividades com OGM e seus derivados destinados ao uso na pesca e aquicultura, de acordo com a legislação em vigor e segundo esta Lei e seu regulamento.

§ 2º **Somente se aplicam** as disposições dos **incisos I e II do art. 8º e do caput do art. 10** da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, **nos casos em que a CTNBio deliberar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.**

⁴⁸⁰ Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005, publicada no DOU de 28.03.2005.

§ 3º A **CTNBio delibera, em última e definitiva instância**, sobre os casos em que a **atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental**, bem como **sobre a necessidade do licenciamento ambiental**.

(...)

§ 7º Em caso de divergência quanto à decisão técnica da CTNBio sobre a liberação comercial de OGM e derivados, os órgãos e entidades de registro e fiscalização, no âmbito de suas competências, poderão apresentar recurso ao CNBS, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data de publicação da decisão técnica da CTNBio.⁴⁸¹

Os registros provisórios, concedidos sob a égide da Lei n.º 10.814/03, conforme artigo 34 da nova Lei, ficaram convalidados e tornaram-se permanentes. Os artigos 35 e 36 vieram regulamentar outras questões práticas das safras de soja transgênica *Roundup Ready*. Para evitar conflito com a Lei n.º 6.938/81, o artigo 37 da nova lei alterou ainda o código 20 (Uso de Recursos Naturais) do Anexo VIII (atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais) daquela lei, para que a introdução de OGMs e o uso da diversidade biológica pela biotecnologia fossem regulados também pela Lei n.º 6.938/81, somente quando tais atividades forem previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. A CTNBio passou a aguardar a elaboração de decreto regulamentador, para retomar suas atividades, conforme Nota do Coordenador Geral da CTNBio, publicada em 03/05/2005.⁴⁸²

O regimento interno da CTNBio foi aprovado pela Portaria n.º 146, de 06/03/2006, (DOU Edição Número 45, de 07/03/2006). Um mês antes de sua edição, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica, celebrado em Montreal em 29/01/2000, foi aprovado pelo presidente da República, por meio do Decreto n.º 5.705, de 16.02.2006. Em 21/03/2007, foi publicada

⁴⁸¹ Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005, publicada no DOU de 28.03.2005.

⁴⁸² Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. **Nota CTNBio - Atividades Suspensas**, 03/05/2005. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php?action=/content/view&cod_objeto=2>. Acesso em: 06/06/2005.

a Lei n.º 11.460/2007, a qual determinou a vedação da pesquisa e o cultivo de OGMs nas terras indígenas e nas áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental, e alterou o art. 11, §8º da nova lei, no seguinte sentido: *As decisões da CTNBio serão tomadas com votos favoráveis da maioria absoluta de seus membros.*

É fundamental destacar que a CTNBio, desde o fim do ano de 2007, abriu Consulta Pública até 08/02/2008 para sugestões em geral da sociedade civil, quanto à futura (e primeira) resolução normativa a dispor sobre normas para liberação comercial de OGMs e seus derivados no meio ambiente em escala comercial. Eis o objetivo mencionado na página da internet da CTNBio:

Com o objetivo de editar normas para liberação comercial de organismos geneticamente modificados e seus derivados (Resolução Normativa nº 05), a CTNBio disponibiliza esta consulta até 08/02/2008, no intuito de arrecadar sugestões que possam vir a ser incorporadas no documento abaixo. Para enviar sua sugestão, clique aqui.⁴⁸³

Essa resolução pode ter enorme impacto para o processo decisório estudado, pois até então não havia resolução aprovada pela CTNBio para normatizar especificamente a liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Em dois trechos da minuta disponibilizada na internet, há menção de observância do princípio da precaução, sem determinação de seus parâmetros: no art. 21, que trata da avaliação de risco⁴⁸⁴, e nas disposições acerca do monitoramento pós-liberação comercial⁴⁸⁵. A minuta também trata da questão da publicidade e da transparência do processo, nos artigos 11⁴⁸⁶ e 13⁴⁸⁷, de forma limitada.

⁴⁸³ Disponível em < <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4609.html>> Acesso em: 01/01/2008.

⁴⁸⁴ Art. 21 A avaliação de risco, conforme definida no art. 4º, inciso I desta Resolução Normativa, deverá identificar e avaliar os efeitos adversos potenciais do OGM e seus derivados na saúde humana e animal, no ambiente e nos vegetais, mantendo a transparência, o método científico e o princípio da precaução.

⁴⁸⁵ 4. O monitoramento deverá ser efetuado em estrita observância ao princípio da precaução, da transparência e da independência científica.

⁴⁸⁶ Art. 11 A CTNBio promoverá consulta pública da proposta de liberação comercial, por 30 dias, a partir da publicação do extrato prévio no Diário Oficial da União.

3.2 Os OGMs batem à porta do controle concentrado de constitucionalidade do STF: um breve comentário descritivo

Em complemento ao tópico anterior, cumpre ressaltar que de cinco formas principais o Supremo Tribunal Federal já foi instado a manifestar-se acerca de questões relativas a OGMs, tratadas na Lei n.º 11.105/2005⁴⁸⁸. O primeiro grupo refere-se a ações diretas de inconstitucionalidade que buscaram combater supostos vícios de inconstitucionalidade presentes na Medida Provisória n.º 131, de 25/09/2003, que estabeleceu normas para o plantio e a comercialização da produção de soja da safra de 2004, legalizando, por embargo judicial, a safra de um OGM à época ainda não autorizado no país.⁴⁸⁹ São elas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 3011/DF⁴⁹⁰, n.º 3014/DF⁴⁹¹, n.º 3017/DF⁴⁹² e n.º 3036/DF⁴⁹³, todas da relatoria da ministra Ellen Gracie. Contudo, após a conversão da referida medida provisória na Lei

⁴⁸⁷ Art. 13 A CTNBio poderá realizar audiência pública requerida por um de seus membros ou por parte comprovadamente interessada na matéria objeto de deliberação e aprovada por maioria absoluta, garantida a participação da sociedade civil.

⁴⁸⁸ Há a ADI n.º 2007/DF que foi julgada improcedente (DJ 24/09/99), pelo fato de atacar o decreto regulamentador da antiga lei de biossegurança, que não é passível de controle de constitucionalidade por ADI, conforme afirmado na decisão.

⁴⁸⁹ A MP n.º 113/03 (safra 2002/2003) e a MP n.º 131/03 (safra 2003/2004), por exemplo, buscaram dirimir controvérsias com agricultores, principalmente do Rio Grande do Sul, que utilizaram soja transgênica, provavelmente importada ilegalmente da Argentina, que não aceitavam suportar o prejuízo da safra, caso não fosse regulamentado o seu plantio e comercialização.

⁴⁹⁰ Foi proferido o seguinte despacho: 1 - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que possui como objeto a Medida Provisória n.º 131, de 25 de setembro de 2003, a qual estabeleceu normas para o plantio e a comercialização da safra, de 2004, da soja geneticamente modificada. Aplicado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, os autos vieram-me conclusos em 24 de novembro de 2003. Despachei, no dia seguinte, pedindo dia para julgamento. O feito foi incluído na pauta de n.º 41/2003, publicada no D.J. de 04.12.2003. 2- Porém, em 15.12.2003 foi editada a Lei n.º 10.814, que veio, com algumas alterações, substituir a Medida Provisória impugnada. Além de não ter havido, até o presente momento, qualquer pedido de aditamento por parte dos requerentes, o ilustre Procurador-Geral da República ajuizou, em 09.01.2004 a ADI n.º 3.109, pela qual impugna o Diploma legal fruto da conversão da MP em exame. 3 - Sendo certo que o ato normativo hostilizado não mais vigora no mundo jurídico e que o necessário pedido de aditamento não foi formulado, apresenta-se inviável o prosseguimento do presente feito. Por isso, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, por perda de objeto. Publique-se. Brasília, 9 de fevereiro de 2004. Ministra Ellen Gracie Relatora.

⁴⁹¹ Com despacho idêntico ao da ADI n.º 3011/DF.

⁴⁹² Com despacho idêntico ao da ADI n.º 3011/DF.

⁴⁹³ Buscava o autor, em específico, a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, par. único, do referido ato, que havia considerado título executivo extrajudicial o Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta necessário para a comercialização da safra de soja do ano de 2004. Esse comando não foi reproduzido na lei de conversão retro mencionada.

n.º 10.814 – de 15 de dezembro de 2003 – DOU DE 16/12/2003, as referidas ações perderam o seu objeto, tendo sido julgadas prejudicadas.

O segundo grupo de ações diretas de inconstitucionalidade – ADI n.º 3109/DF - refere-se ao mesmo intento do grupo anterior, mas impugna a Medida Provisória n.º 131, de 25/09/2003, convertida na Lei n.º 10.814/2004, que legalizou a safra 2003/2004 de soja plantada ilegalmente no território nacional. Tal ação foi ajuizada pelo MPF e aguarda julgamento. Houve apenas uma decisão do relator, indicando que, em razão da gravidade da questão e dos seus efeitos, não se adiantaria medida alguma de caráter liminar, mas aguardaria-se a decisão definitiva.

Um terceiro grupo de ações diretas de inconstitucionalidade refere-se à questão do conflito de competências legislativas quanto ao OGMs. A lei de biossegurança é lei federal ordinária e de competência privativa da União Federal (art. 22, CF/88). Assim, restou vedado aos Estados-membros legislar sobre a matéria. Neste grupo, encontram-se casos a partir da atuação de Estados-membros com posição expressamente contrária aos transgênicos, como é o caso do Paraná, que iniciou a tentativa de legislar sobre a matéria, em duas vertentes⁴⁹⁴. Uma seria a tentativa expressa de barrar a lei federal de biossegurança, legislando-se para que estabelecesse vedação ao cultivo, à manipulação, à importação, à industrialização e à comercialização de organismos geneticamente modificados – Lei Estadual paranaense n.º 14.162, de

⁴⁹⁴ À exceção dessa vertente, há a ADI n.º 2303/RS, pendente de julgamento, concedida a medida cautelar, em assunto também de repartição de competência, mas com uma peculiaridade, que apreende um efeito prático semelhante às outras deste grupo. Eis a ementa do julgamento da Medida Cautelar: “EMENTA: ALIMENTOS TRANSGÊNICOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO. LEI ESTADUAL QUE MANDA OBSERVAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. 1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal. 2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor. Cautelar deferida.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2303/RS-MC. Governador do estado do rio grande do sul *versus* assembléia legislativa do estado do rio grande do sul. Disponível em: < [http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=2303.NUME.+E+\\$ADI\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=2303.NUME.+E+ADI.SCLA.&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 01/01/2008.

27/10/2003, atacada e declarada inconstitucional pela ADI n.º 3035/PR (DJ 14-10-2005).⁴⁹⁵ Com base nessa última ADI, foi apresentada a Reclamação Constitucional n.º 2634/PR, contra suposto descumprimento daquela decisão pelo governador do Paraná, julgada improcedente (DJ 26/08/2005). Numa segunda vertente, houve a tentativa de determinar a rotulagem dos produtos que contivessem ingredientes transgênicos comercializados no Estado paranaense, com a Lei n.º 14.861/05 – atacada e declarada inconstitucional pela ADI n.º 3645 / PR (DJ 01-09-2006).

E o quarto grupo refere-se à ação direta de inconstitucionalidade de maior repercussão e alcance sobre o tema – n.º 3526/DF⁴⁹⁶, ajuizada em junho de 2005, com pedido de concessão de medida cautelar, que contesta mais de 20 dispositivos da nova lei de biossegurança⁴⁹⁷, no que tange à questão estudada sobre organismos geneticamente modificados. Na segunda página da referida ADI n.º 3526 há referência a uma mudança abrupta do projeto da lei de biossegurança no Senado Federal, que alterou profundamente o projeto inicial da Câmara dos Deputados e que, em retorno à Câmara, acabou sendo aprovado com essas modificações.⁴⁹⁸ Apontam-se os principais argumentos contra a lei na ação: (1) afronta à competência comum dos entes federados em proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, porque a lei restringiu a atuação de proteção ambiental pelos Estados e Municípios de forma inconstitucional; violação à (1.1) competência comum para proteger o meio

⁴⁹⁵ A ementa é a seguinte: Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3035/DF. Partido Da Frente Liberal *versus* Governador do Estado do Paraná. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(3035.NUME.%20OU%203035.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(3035.NUME.%20OU%203035.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 01/01/2008.

⁴⁹⁶ Há cópia disponível na página da internet do Supremo Tribunal Federal.

⁴⁹⁷ São os seguintes: Art. 6º, VI; art. 10; art. 14, incisos IV, VIII, XX e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º; art. 16, § 1º, inciso III e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º; arts 30, 34, 35, 36, 37 e 39, todos da Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005.

⁴⁹⁸ Isto será mais bem explorado no tópico seguinte.

ambiente e exigir o licenciamento ambiental, em favor do poder genérico dado à CTNBio de deliberar isoladamente e de forma vinculante se um OGM é ou não potencialmente causador de significativa degradação ambiental; (1.2) quebra do Sisnama e fragmentação do processo de licenciamento ambiental, pois a lei suspendeu a eficácia da Lei n.º 6.938/81 e afastou o licenciamento ambiental para OGMs.

Um segundo tópico da referida ADI n.º 3526 trata (2) da aplicação do princípio da precaução à engenharia genética, consubstanciado na exigência de estudo prévio de impacto ambiental ⁴⁹⁹, com destaque: à sua incorporação ao ordenamento brasileiro; à exigência de inversão do ônus da prova; ao seu reconhecimento no Protocolo de Cartagena e, diante da incerteza científica, a sua consagração pelo Estudo prévio de impacto ambiental constitucionalmente exigido; à inconstitucionalidade de deliberação solitária da CTNBio sobre a *questão ambiental*; à exigência do Poder Público realizar o EIA/RIMA, por ser a natureza da atividade envolvida e dos OGMs que exigiria o EIA/RIMA, não afetada pela discricionariedade administrativa, como ressaltado em precedente judicial sobre o caso da soja transgênica *Roundup Ready*.

Um terceiro tópico da referida ADI n.º 3526 trata (3) da inobservância do princípio democrático – com base no art. 1º, CF/88, que consagra tanto a democracia representativa, quanto a participativa. Os argumentos nesse ponto são os seguintes: a necessidade de participação democrática é ínsita a um contexto de pluralidade e de integração comunitária; o procedimento de licenciamento ambiental prevê larga participação comunitária – como a ocorrência de audiências públicas; a supressão do licenciamento ambiental em eventos transgênicos (art. 16, §2º, da nova lei) frustra a participação democrática, e que o precedente judicial já citado sinaliza para a necessidade de EIA/RIMA.

⁴⁹⁹ Tema praticamente central da ação, contando com quase 13 páginas de fundamentação.

Um quarto tópico indica (4) a violação à coisa julgada – desrespeito ao princípio da independência e harmonia dos poderes. Os argumentos são os seguintes: os artigos 30, 34, 35 e 36 da nova lei desconsideraram duas decisões judiciais em plena vigência, exaradas no âmbito de ações civis públicas, para impedir a liberação comercial no meio ambiente da soja *Roundup Ready* da Monsanto, sem que houvesse a realização de EIA/RIMA; a sentença proferida em medida cautelar pela 6ª Vara Federal do Distrito Federal, em 1999, determina a proibição em mesmo sentido, e a sentença de mérito, em 2000, mantém os termos da cautelar; o art. 35 da lei, ao determinar de forma genérica a liberação de soja transgênica, independentemente da safra, desrespeitou também processo judicial com decisão válida e eficaz, proferida pelo TRF da 1ª Região, em sede de ação cautelar, com apelação cível n.º 2000.01.00.01466-1/DF julgada nesse sentido; a ação civil pública n.º 1998.34.00.027681-8 foi confirmada pela 5ª Turma daquele TRF, de acordo com o entendimento contido na decisão de primeiro grau, após agravo regimental interposto pelo MPF e provido; o legislativo ingressou indevidamente na atuação legítima do Poder Judiciário, em controle difuso, que exigiu a realização de EIA/RIMA; mesmo cientificada da decisão, a Administração não a cumpre; há assim afronta ao princípio da separação de poderes. Houve o pedido liminar requerendo a suspensão de eficácia dos dispositivos atacados e, como pedido final:

E - CONCLUSÃO

85. Em conclusão, os dispositivos previstos no art. 6º, inciso VI; no art. 10; no art. 14, incisos IV, VIII, XX e §§ 1o, 2o, 3o, 4o, 5o e 6o; no art. 16, § 1º, inciso III e §§ 2º, 3º, 4o, 5o, 6o e 7o; e nos arts. 37 e 39, todos da Lei nº 11.105/2005, são inconstitucionais por violarem o art. 23, inciso VI, que trata da competência comum da União dos Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, ao conceder à CTNBio poderes para decidir, em última e definitiva instância, sobre os casos em que a atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, bem como sobre a necessidade de licenciamento ambiental.

86. Por igual, tais dispositivos violam o art. 225, caput e inciso IV, da Constituição, ao delegar à CTNBio o poder de deliberar se o OGM é potencialmente causador de significativo impacto ambiental.

87. Por último, os arts. 30, 34, 35 e 36 da lei inquinada de inconstitucional violam o princípio democrático e a coisa julgada material.⁵⁰⁰

No STF, foi designado o ministro Celso de Mello como relator e, em 03/08/2005 (DJ 10/08/2005), proferiu-se a única decisão no processo até o presente momento, que determinou a manifestação dos órgãos que emanaram as normas legais, em 10 dias, conforme art. 12 da Lei n.º 9.868/98⁵⁰¹, para proferir decisão acerca do pedido liminar, que até o início de 2008 ainda não havia ocorrido. Cumpre ressaltar que houve o deferimento de participação de diversas organizações civis⁵⁰² na condição de *amicus curiae*, entre as quais estão algumas que atuam diretamente nos casos do processo decisório aqui analisados.

Destaca-se ainda a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3510/DF, que ataca o art. 5º, e parágrafos, da nova lei de biossegurança, por inconstitucionalidade material. Contudo, não se trata de disposição acerca de OGMs, mas sobre células-tronco e a discussão do momento em que se inicia a vida. A ação defendia a tese central de que a vida humana acontece na (e a partir da) fecundação. O interessante nessa ação foi o pedido de audiência pública pelo MPF e a sua aceitação e realização no STF, em 20/04/2007, como a primeira audiência pública ocorrida naquela instância.

A análise dessas ações em controle concentrado de constitucionalidade possibilitará algumas considerações ao final deste capítulo, como

⁵⁰⁰Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3526&processo=3526>>. Acesso em 01/01/2008.

⁵⁰¹ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

⁵⁰² São elas: Associação Nacional de Biossegurança (ANBIO), Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANPA), TERRA DE DIREITOS, Instituto Brasileiro de Defesa Do Consumidor (IDEC), Associação Civil GREENPEACE.

ensejo de insumos para resposta ao reclamo do então presidente da CTNBio acerca da necessidade de o STF intervir no futuro da transgenia.

3.3 Um olhar curioso sob o processo legislativo da nova lei de biossegurança: considerações a partir da micro-história, da noção de estranhamento e de um paradigma indiciário

Propõe-se investigar o processo legislativo referente ao projeto de lei que culminou na nova lei de biossegurança brasileira, buscando-se estabelecer uma análise a partir de aportes teóricos utilizados pela micro-história e pela noção de estranhamento, vinculada à ideia de um paradigma indiciário. Privilegia-se a análise de determinados documentos, quais sejam: as notas taquigráficas que contêm a discussão e a votação do referido projeto de lei no Congresso Nacional. A busca por indícios e pistas, a partir de um exercício de redução da escala de observação sobre determinados pontos da discussão legislativa e sobre a tensão entre os discursos proferidos, pode levar a uma percepção de novas realidades, enquanto chave de compreensão do passado⁵⁰³, bem como contribuir para uma melhor percepção do processo decisório estudado, a partir de um resgate do processo legislativo que o viabilizou⁵⁰⁴.

Com base nas notas taquigráficas, intenta-se buscar indícios que possam trazer luz a novas perspectivas de análise das tensões que se revelam

⁵⁰³ Nesse sentido, é pertinente a consideração de Giddens: “Devemos ser cuidadosos com o modo de entender a historicidade. Ela pode ser definida como o uso do passado para ajudar a moldar o presente, mas não depende de um respeito ao passado. Pelo contrário, historicidade significa o conhecimento sobre o passado como um meio de romper com ele – ou, ao menos, manter apenas o que pode ser justificado de uma maneira proba.” GIDDENS, op. cit., p. 56.

⁵⁰⁴ Para um interessante estudo sobre o processo legislativo referente à nova lei de biossegurança, consultar: CESARINO, Letícia Maria Costa da Nóbrega. **Acendendo as luzes da ciência para iluminar o caminho do progresso**: Ensaio de antropologia simétrica da Lei de Biossegurança brasileira. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB), em 13 de outubro de 2006.

disfarçadas na aprovação do projeto, bem como esmiuçar possíveis ligações com outras questões indiretamente tratadas na discussão.

Questiona-se (definição do *zoom* da escala de observação), inicialmente, a presença de discussão acerca do princípio da precaução⁵⁰⁵ – enquanto diretriz jurídica a ser observada no processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial –, expresso no art. 1º do projeto e da nova Lei⁵⁰⁶. A partir disso, novos sinais significativos são apreendidos, principalmente quanto à inserção e prevalência do tema das células-tronco na discussão legislativa – como tema distinto do tema central da lei relativa aos OGMs, mas que toma forte consistência no debate. Essas questões podem ser um bom exemplo de pontos específicos e particulares para o desdobramento e a compreensão do que se pode enxergar a partir de uma análise com escala reduzida, mas pensada em razão de um espectro mais amplo de análise.

3.3.1 A engrenagem: sobre a micro-história e o exercício do estranhamento como uma forma de lidar com documentos históricos

⁵⁰⁵ Tal proposta é apresentada pelo seguinte fato: “Ocorre que a Lei não oferece ao intérprete, nem de longe, as diretrizes para a concretização do princípio da precaução cuja relevância e atuação não se dá apenas no campo civil (em regra, mais aberto e flexível), mas, por igual, no Direito penal (centrado no princípio da tipicidade) e no Direito Administrativo (que deve pautar a ação e o poder da Administração Pública com base em regras de certeza e segurança para o administrado). Em conseqüência, abre-se uma perigosa combinação entre uma ausência e um excesso: a falta de indicação de critérios de concretização do princípio da precaução (art. 1º) combinada com o excessivo poder discricionário cometido à CTNBio (art. 14) (...)” MARTINS COSTA, J.; FERNANDES, Márcia S.; GOLDIM, José R. **Lei de Biossegurança – Medusa Legislativa?** *Jornal da ADUFRGS* maio/2005;(134), p. 19-21. Disponível em <http://www.ufrgs.br/bioetica/ibiosseg.htm> Acesso em: 14.01.2006. Por a referida lei não estabelecer quaisquer critérios ou parâmetros de concretização de tal princípio, enseja-se a busca sobre tal questão nas discussões dos parlamentares.

⁵⁰⁶ Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.

Segundo Peter Burke, o paradigma tradicional de história revela algumas características bem delimitadas, por exemplo: a história ligada essencialmente à política; a história pensada como uma narrativa de acontecimentos; a história contada com uma visão de cima, ou seja, destinada a relatar os grandes feitos e os grandes personagens (com um papel secundário ao resto da humanidade); a necessidade de a história basear-se em documentos (com destaque aos registros oficiais) e de ser uma história objetiva, em que a tarefa maior do historiador está vinculada à necessidade de apresentação aos leitores dos fatos como realmente aconteceram, com um grau mínimo de objetividade distante de intenções filosóficas.⁵⁰⁷

Contudo, o referido autor evidencia que esse mister hoje é considerado irrealista, tendo em vista que, por mais que haja esforços para evitar preconceitos e pré-compreensões relacionados a diversos fatores, não conseguimos deixar de olhar o passado de um ponto de vista particular. O relativismo cultural aplica-se não só à escrita da história, mas também aos seus objetos⁵⁰⁸. “Nossas mentes não refletem diretamente a realidade. Só percebemos o mundo através de uma estrutura de convenções, esquemas e estereótipos, um entrelaçamento que varia de uma cultura para outra.”⁵⁰⁹

Burke ressalta ainda o aumento e a fragmentação considerável do universo de historiadores e de novos campos para a história nos últimos tempos, em que a história nacional abre campo para a história mundial, regional e diversas outras fragmentações.⁵¹⁰ Nesse sentido, ressalta uma hipótese de interesse a este trabalho, que

⁵⁰⁷ BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. In: BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história**: novas perspectivas. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1992, p. 9-16.

⁵⁰⁸ Id. Ibid., p. 15.

⁵⁰⁹ Id. Ibid., p. 15.

⁵¹⁰ Segundo Ginzburg, esse fenômeno não se apresenta tão problemático, no sentido de que o oposto seria, sim, algo temeroso. Nesse sentido, esclarece o seguinte: “Sei que muitos reclamam da fragmentação crescente da história, mas, no meu entender, não vejo nada de errado nisso, até acho muito bom que tenha havido uma diversificação dos pontos de vista nos últimos anos. O que me preocuparia é se houvesse um

se refere ao campo da micro-história, como um modelo atraente no sentido de que enfatiza a liberdade de escolha de pessoas comuns, suas estratégias e determinado tipo de olhar capaz de propiciar o desvendar de “inconsistências e incoerências de sistemas sociais e políticos, para encontrar brechas através das quais possam se introduzir frestas em que consigam sobreviver.”⁵¹¹

A micro-história, segundo Giovanni Levi, possuía uma posição muito específica dentro da chamada nova história, em que o investigador não está simplesmente preocupado com a interpretação dos significados, ou seja, a preocupação não está em interpretar meramente os textos, mas em acessar os acontecimentos.⁵¹² Dessa forma, a pesquisa histórica não tem a ver apenas com a comunicação de resultados em um livro.⁵¹³ Segundo Levi, a micro-história revela-se como uma prática essencialmente baseada na redução da escala de observação, em uma análise microscópica e num estudo intenso do material documental.⁵¹⁴

modo uniforme de olhar para a história. Pensando nos paradigmas de Kuhn, diria que essa fragmentação ou diversidade de abordagens se relaciona ao estado pré-paradigmático dessa disciplina. Em outras palavras, a história é como a química antes de Boyle ou a matemática antes de Euclides, ou seja, não houve ainda um Galileu ou Newton que criasse um paradigma da história, e talvez jamais haja.” PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. Carlos Ginzburg. In: **As muitas faces da história. Nove entrevistas**. São Paulo: Editora Unesp, 2000, p. 294.

⁵¹¹ BURKE, op. cit., p. 31-32.

⁵¹² “Não era simplesmente uma questão de corrigir aqueles aspectos da historiografia acadêmica que não pareciam mais funcionar. Era mais importante refutar o relativismo, o irracionalismo e a redução do trabalho do historiador a uma atividade puramente retórica que interprete os textos e não os próprios acontecimentos.” LEVI, Giovanni. Sobre a Micro-história. In: BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história: novas perspectivas**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1992, p. 136.

⁵¹³ BURKE, op. cit., p. 152. Nesse sentido, vale ressaltar o seguinte: “Assim, toda ação social é vista como resultado de uma constante negociação, manipulação, escolhas e decisões do indivíduo, diante de uma realidade normativa que, embora difusa, não obstante oferece muitas possibilidades de interpretações e liberdades pessoais. A questão é, portanto, como definir as margens – por mais estreitas que possam ser – da liberdade garantida a um indivíduo pelas brechas e contradições dos sistemas normativos que o governam. Em outras palavras, uma investigação da extensão e da natureza da vontade livre dentro da estrutura geral da sociedade humana. Neste tipo de investigação, o historiador não está simplesmente preocupado com a interpretação dos significados, mas antes em definir as ambigüidades do mundo simbólico, a pluralidade das possíveis interpretações desse mundo e a luta que ocorre em torno dos recursos simbólicos e também dos recursos materiais.” LEVI, op. cit., p. 135-136.

⁵¹⁴ BURKE, op. cit., p. 136. **Nesse sentido, destacam-se as características essenciais desse campo de investigação: “a redução da escala, o debate sobre a racionalidade, a pequena indicação como um paradigma científico, o papel do particular (não, entretanto, em oposição ao social), a atenção à capacidade receptiva e à narrativa, uma definição específica do contexto e a rejeição do relativismo”.** LEVI, op. cit., p. 158. [grifo nosso]

O conceito de *redução de escala de observação* é fundamental ⁵¹⁵, enquanto procedimento analítico, aplicável em qualquer lugar, independentemente das dimensões do objeto analisado. O que se ressalta é que as dimensões específicas do objeto a ser investigado não limitam as dimensões do problema colocado.⁵¹⁶ Segundo Levi, “o princípio unificador de toda pesquisa micro-histórica é a crença de que a observação microscópica revelará fatores previamente não observados” ⁵¹⁷. Dessa forma, o fenômeno previamente considerado como bastante descrito e compreendido pode vir a assumir significados completamente novos, quando se altera a escala de observação, ou seja, busca-se a quebra da regularidade aparente do contexto, a partir da alteração da escala de observação ⁵¹⁸. Essa perspectiva parte de um conjunto de sinais significativos e tenta ajustá-los em uma estrutura inteligível.⁵¹⁹ Segundo Levi:

A abordagem micro-histórica dedica-se ao problema de como obtemos acesso ao conhecimento do passado, através de vários indícios, sinais, sintomas. Esse é um procedimento que toma o particular como seu ponto de partida (um particular que com frequência é altamente específico e individual, e seria impossível descrever como um caso típico) e prossegue, identificando seu significado à luz de seu próprio contexto específico.⁵²⁰

⁵¹⁵ “A redução da escala é uma operação experimental justamente devido a esse fato, porque presume que as delimitações do contexto e sua coerência são aparentes, e revela aquelas contradições que só aparecem, quando a escala de referência é alterada. (...) A escolha de microdimensões surge como um resultado direto da tradicional preponderância da interpretação macrocontextual, em vista da qual ela é a única direção experimental possível de ser tomada.” LEVI, op. cit., p. 155-156.

⁵¹⁶ “Entretanto, é auto-evidente e até banal afirmar que as dimensões particulares do objeto de análise não refletem necessariamente a escala distintiva do problema colocado. A idéia de que a escala tem sua própria existência na realidade é aceita, até por aqueles que consideram que a micro-análise só opera através do exemplo, ou seja, como um processo analítico simplificado – a seleção de um ponto específico da vida real, a partir do qual se exemplificam conceitos gerais – em vez de funcionar como um ponto de partida para um movimento mais amplo em direção à generalização.” LEVI, op. cit., p. 138.

⁵¹⁷ BURKE, op. cit., p. 139.

⁵¹⁸ “A micro-história tenta não sacrificar o conhecimento dos elementos individuais a uma generalização mais ampla, e de fato acentua as vidas e os acontecimentos individuais. Mas, ao mesmo tempo, tenta não rejeitar todas as formas de abstração, pois fatos insignificantes e casos individuais podem servir para revelar um fenômeno mais geral.” LEVI, op. cit., p. 158.

⁵¹⁹ “A descrição densa serve portanto para registrar por escrito uma série de acontecimentos ou fatos significativos que de outra forma seriam imperceptíveis, mas que podem ser interpretados por sua inserção no contexto, ou seja, no fluxo do discurso social. Essa abordagem bem sucedida na utilização da análise microscópica dos acontecimentos mais insignificantes, como um meio de se chegar a conclusões de mais amplo alcance.” LEVI, op. cit., p. 141-142.

⁵²⁰ BURKE, op. cit., p. 154.

A partir desse mister, concentra-se a micro-história nas contradições dos sistemas normativos e, conseqüentemente, na fragmentação, nas contradições e na pluralidade de interpretações que tornam todos os sistemas fluidos e abertos ⁵²¹. A pertinência dessa abordagem é apresentar a eventual falibilidade e incoerência de um contexto social, que difere das “limitações óbvias daquelas interpretações da história social, que em sua busca de regularidade, dá proeminência a indicadores supersimples.”

522

Portanto, o que se propõe aqui como aporte teórico-metodológico da análise documental são as ferramentas disponibilizadas pela micro-história, da forma como já mencionadas, as quais, ao propiciarem a necessidade de leitura de sinais, indícios e sintomas, permitem também a utilização da noção de *estranhamento*, sobre a qual Ginzburg muito bem esclarece ⁵²³.

A noção de *estranhamento* vincula-se a um paradigma que, segundo Ginzburg, pode ser chamado, “conforme os contextos, de venatório, divinatório, indiciário ou semiótico.” ⁵²⁴ A noção que mais se aproxima, contudo, ao interesse deste

⁵²¹ “As mudanças ocorrem por meio de estratégias e escolhas minuciosas e infinitas que operam nos interstícios de sistemas normativos contraditórios. Isto é realmente uma reversão da perspectiva, pois acentua as ações mais insignificantes e mais localizadas, para demonstrar as lacunas e os espaços deixados em aberto pelas complexas inconsistências de todos os sistemas.” LEVI, op. cit., p. 155.

⁵²² LEVI, op. cit., p. 160.

⁵²³ Segundo Ginzburg, existem diversas percepções da noção de *estranhamento*, que está presente em diversos campos sociais e nos mais diversos momentos históricos. Em seu ensaio “Estranhamento: pré-história de um procedimento literário”, o referido autor demonstra que o estranhamento pode estar relacionado ao procedimento de apreciação de obras de arte, na apreciação de obras literárias e com diversos outros procedimentos, que podem ser de interesse na atividade de pesquisa histórica. Nesse sentido, ele destaca o seguinte: “Mas que interesse isso tudo pode ter – alguém poderia perguntar – para os historiadores, para os estudiosos às voltas com documentos de arquivo, com atos notariais, e assim por diante? Por que deveriam perder tempo com o estranhamento e com conceitos semelhantes elaborados pelos teóricos da literatura? (...) Parece-me que o estranhamento é um antídoto eficaz contra um risco a que todos nós estamos expostos: o de banalizar a realidade (inclusive nós mesmos).” GINZBURG, Carlo. *Estranhamento – pré-história de um procedimento literário*. In: **Olhos de Madeira** – nove reflexões sobre a distância. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 39-41.

⁵²⁴ “Trata-se, como é claro, de adjetivos não sinônimos, que no entanto remetam a um modelo epistemológico comum, articulado em disciplinas diferentes, muitas vezes ligadas entre si pelo empréstimo de métodos ou termos-chave.” GINZBURG, Carlo. *Sinais: raízes de um paradigma indiciário*. In: GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais** – morfologia e história. Trad. de Federico Carotti. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 170. A esse respeito, pode destacar, segundo Ginzburg que: o venatório se caracteriza pela “capacidade de, a partir de dados aparentemente

trabalho, é a ideia do paradigma indiciário, que se aproxima à ideia que Ginzburg apresenta, quando aborda a analogia entre os métodos de Morelli, Holmes e Freud. Nesse sentido, opta-se pela via que mais se aproxima de Holmes⁵²⁵, ou seja, de um detetive que busca encontrar os indícios capazes de desvendar um determinado caso.⁵²⁶

A ideia é de busca de sinais que possam passar despercebidos num primeiro momento, devido a uma naturalização ou banalização de sua percepção por diversos fatores como, por exemplo, esclarece o seguinte trecho de Ginzburg: “o peso dos hábitos inconscientes é tão forte, continua Chklovski, que a “vida passa, se anula. A automatização engole tudo: coisas, roupas, móveis, a mulher e o medo da guerra.”⁵²⁷ Em verdade, a ideia de estranhamento está ligada à possibilidade de, conforme exemplo em relação ao caso dos índios brasileiros que vão à Europa ⁵²⁸, exercer um procedimento de deixar de enxergar o óbvio, de forma a poder perceber o que normalmente se oculta pelo hábito e pela convenção.

Portanto, é com o auxílio desses aportes teórico-metodológicos que se permite o exercício, a seguir exposto, de investigar nas falas dos parlamentares que

negligenciáveis, remontar a uma realidade complexa não experimentável diretamente.” Como exemplo, ele menciona a figura do caçador que, “durante inúmeras perseguições, ele aprendeu a reconstruir as formas e movimentos das presas invisíveis pelas pegadas na lama, ramos quebrados, bolotas de esterco (...)” Id. Ibid., p. 151-152. Quanto aos demais, Ginzburg ressalta o seguinte: “Em suma, pode-se falar de paradigma indiciário ou divinatório, dirigido, segundo as formas de saber, para o passado, o presente ou o futuro. Para o futuro – e tinha-se a arte divinatória em sentido próprio –, para o passado, o presente e o futuro – e tinha-se a semiótica médica na sua dupla face, diagnóstica e prognóstica –, para o passado – e tinha-se a jurisprudência. Mas por trás do paradigma indiciário ou divinatório, entrevê-se o gesto talvez mais antigo da história intelectual do gênero humano: o do caçador agachado na lama, que escruta as pistas da presa.” Id. Ibid., p.154.

⁵²⁵ A respeito dessa forma de aproximação do paradigma indiciário, destaca-se o seguinte comentário acerca da forma de atuação de Ginzburg, em relação a um de seus mais famosos livros (Spie): “a importância do detalhe aparentemente sem importância, de uma frase ou gesto aparentemente trivial, que leva o investigador – quer seja um detetive como Sherlock Holmes, um psicanalista como Freud, ou um historiador como o próprio Ginzburg – a fazer importantes descobertas. É com esse especial talento detetivesco que, partindo quase sempre de detalhes aparentemente triviais, ele confronta com elegância, verve e entusiasmo temas e áreas do conhecimento sobre os quais inicialmente nada se sabe.” PALLARES-BURKE, op. cit., p. 271.

⁵²⁶ “Nos três casos, pistas talvez infinitesimais permitem captar uma realidade mais profunda, de outra forma inatingível. Pistas: mais precisamente, sintomas (no caso de Freud), indícios (no caso de Sherlock Holmes), signos pictóricos (no caso de Morelli). GINZBURG, op. cit., 2002, p. 150.

⁵²⁷ GINZBURG, op. cit., 2001, p. 16. Para maiores esclarecimentos acerca dessa noção, consultar este texto.

⁵²⁸ Id. Ibid., p. 29.

discutiram o projeto de lei de biossegurança a existência de sinais e indícios que apontem novos caminhos e indagações para o objeto analisado.

3.3.2 O exercício: um olhar curioso sobre alguns pontos do debate legislativo⁵²⁹ que podem ensejar um certo estranhamento

Como mencionado, o processo legislativo referente à aprovação do projeto da nova lei de biossegurança foi marcado por intensos debates, pressões da sociedade civil e do mercado para uma melhor regulamentação da questão dos OGMs⁵³⁰, bem como por parte do governo para substituição da anterior Lei n.º 8.974/95 e

⁵²⁹ O enfoque de análise aqui considerado são os debates ocorridos na Câmara Federal em primeira apreciação e turno único, para encaminhamento ao Senado Federal; bem como a segunda apreciação, em turno único, quando do retorno do substitutivo do Senado Federal. A seguir, haverá transcrição de falas dos congressistas, retiradas das notas taquigráficas dos debates. **Para auxiliar o leitor, quanto às transcrições de notas taquigráficas, faz-se o uso do recurso NEGRITO, para melhor visualização de pontos importantes.**

⁵³⁰ Gustavo Taglialegna destaca como grupos de pressão existentes neste contexto, desde a fase de construção de agenda, anteriormente à proposição do projeto de lei: “a) empresas de biotecnologia, com destaque para Monsanto, Novartis, AgrEvo, e Pionner; b) Empresa Brasileira de Tecnologia Agropecuária – Embrapa, que se posiciona favoravelmente à liberação dos OGM, possuindo, inclusive, acordo com a Monsanto para a incorporação do gene Roundup Ready em suas variedades de soja; c) Ministério da Agricultura, com posição favorável; d) Ministério do Meio Ambiente, que se posiciona contrariamente à liberação dos OGM, tendo, inclusive, o IBAMA (vinculado ao Ministério do Meio Ambiente) ingressado como parte da ação judicial contra a liberação da soja transgênica; e) Ministério da Saúde, responsável pela fiscalização e monitoramento dos OGM no que tange aos riscos à saúde humana; f) Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), que realiza pesquisas com biotecnologia, e ministra cursos sobre biossegurança; g) entidades representativas de agricultores, favoráveis aos OGM, entre as quais se destacam a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB); h) Associação Brasileira dos Produtores de Sementes (ABRASEM), favorável à liberação dos transgênicos e contra a rotulagem; i) Associação Brasileira dos Obtentores Vegetais (BRASPOV), entidade favorável à liberação dos OGM; j) Greenpeace, entidade ambientalista, líder mundial na resistência aos transgênicos; k) PROCONS, que se posicionavam contrariamente à liberação dos transgênicos e a favor da rotulagem; l) Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), um dos principais atores contrários à liberação dos OGM, tendo participado, ao lado do Greenpeace, de ação judicial contra os transgênicos; m) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), entidade contrária à liberação dos transgênicos e que dispõe de site na Internet para a difusão de sua posição sobre o tema.” TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. **Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei biossegurança no Congresso Nacional.** Série Textos para Discussão. N. 28. Brasília-DF: Senado Federal (Consultoria Legislativa do Senado Federal). Dezembro de 2005, p. 27-28. (Versão impressa)

resolução em curto espaço de tempo⁵³¹ de duas grandes polêmicas: a pesquisa com células-tronco e a produção e comercialização de OGMs⁵³².

3.3.2.1 Num primeiro momento – regularidade aparente: a discussão inicial na Câmara dos Deputados e a presença de um debate envolvendo a observância do princípio da precaução e OGMs

A discussão parlamentar ocorrida na Câmara Federal, quanto ao mencionado projeto de lei, fornece alguns dados interessantes. Lembremos que se busca aqui investigar o que se fala (e o que não se fala, mas que pode estar presente) a partir da discussão relativa ao princípio da precaução, tendo em vista que não há parâmetros ou critérios de sua concretização expostos na Lei de Biossegurança.

Um primeiro dado é a colocação em pauta do pedido de tramitação, em regime de urgência, do projeto, que encurtaria⁵³³ a discussão da Comissão Especial e já a deslocaria para o Plenário da Câmara, o que certamente limitaria um debate mais aprofundado dos pontos centrais do projeto. A maioria dos argumentos relacionados a favor da urgência referem-se à necessidade de impulsionar o desenvolvimento econômico e tecnológico brasileiro.

Um segundo ponto importante observado é o fato de que o cerne do projeto de lei se referia às atividades que envolvem OGMs⁵³⁴. Exatamente por conta

⁵³¹ Tanto é assim que a primeira discussão ocorrida na Câmara dos Deputados se refere à aprovação ou não do regime de urgência do Projeto de Lei (art. 155 do Regimento Interno), que já gera uma discussão intensa que, de certa forma, já desvirtua a discussão meritória.

⁵³² Deixa-se de destacar minuciosamente todo o histórico legislativo, que não é escopo do trabalho, mas pode ser consultado nas seguintes fontes: TAGLIALEGNA, op. cit.; DOLABELLA, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo; FARIA, Carmen Raquel S. M. A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional. Cadernos Aslegis. V. 8, n. 25, jan/abr, 2005, p. 63-75.

⁵³³ Isso não significa que não houve um debate na Comissão Especial, mas apenas que ele foi efetivamente encurtado.

⁵³⁴ Projeto de Lei n.º 2.401, de 2003, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança — CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança — CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança e dá outras providências.

disso é que se esperava, com certa obviedade, a presença consistente no debate de temas relacionados aos OGMs e, entre eles, a discussão acerca do princípio da precaução e da forma de sua observância, tendo em vista que a Lei de Biossegurança determina a sua observância obrigatória nas atividades que envolvam OGMs.

Num primeiro momento (Sessão 003.3.52.E, 21/01/04, turno vespertino, sessão ordinária, Plenário Principal, 14h-20h15min), é curioso observar que a primeira e única explícita manifestação acerca do princípio da precaução se dá num tom de rejeição, enquanto obstáculo ao desenvolvimento do país, no pronunciamento do deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS), ao falar pela liderança do PPS⁵³⁵. E tal manifestação é apresentada com seu posicionamento favorável à urgência de tramitação do projeto, por entender madura a discussão de todos os pontos e dispensada a discussão na Comissão Especial.

Posteriormente, (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min), quando se discutia a forma de análise dos dispositivos do projeto de lei (se analisados em grupo ou não), novamente se constata a presença da discussão do princípio da precaução, de forma implícita, quando o deputado Moroni Torgan (PFL-CE), ao defender a análise do projeto por grupo de artigos, manifesta em sua fala a necessidade de parâmetros adequados de controle das atividades⁵³⁶, bem como explicitamente, quando o deputado Henrique Afonso (PT-AC) destaca que o cerne da discussão do projeto de lei perpassa o princípio da precaução,

⁵³⁵ “O Partido Progressista lembra ao Deputado Sarney Filho e àqueles que só falam no princípio da precaução que há muitos anos ele vem sendo apregoado e que já se adiou uma decisão por muito tempo. A discussão está madura e é hora de se votar a matéria.” P. 416-417 (Sessão 003.3.52.E, 21/01/04, turno vespertino, sessão ordinária, Plenário Principal, 14h-20h15min). [grifo nosso]

⁵³⁶ “Queremos parâmetros adequados para que nosso povo tenha a segurança de que o sistema ecológico do País estará preservado e de que haverá garantias à saúde da população. Para isso, queremos discutir os artigos em grupo, justamente para não passar de roldão um projeto inteiro.” P. 834 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min) Cumpre ressaltar que o requerimento de votação por grupos de artigos foi rejeitado, prevalecendo a votação em relação ao projeto de forma integral. p. 841 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

embora também se trate de discutir sobre a vida humana, em referência ao debate sobre as células-tronco⁵³⁷.

E contrária à defesa de análise por artigos do projeto de lei, a deputada Kátia Abreu, criticando a não concentração de poderes de liberação comercial de OGMs no âmbito da CTNBio, apresenta argumento de pressão de cunho econômico, de que o processo será burocrático e prejudicial ao desenvolvimento brasileiro, quando questiona seus colegas com a seguinte questão: “quem neste País vai investir em pesquisa sem ter certeza absoluta de que poderá comercializar os produtos? Isso é um retrocesso para a sociedade, a tecnologia e o desenvolvimento do Brasil.”⁵³⁸ E afirma, em seguida, que não se deve manter um aparato burocrático, mas concentrar poderes de liberação comercial nas mãos da CTNBio, o que em nada afeta o princípio da precaução, que se mantém assegurado.⁵³⁹

⁵³⁷ “Este projeto de lei precisa ser aprovado hoje. Um dos fundamentos do então Relator Aldo Rebelo, no seu substitutivo, foi a necessidade de o País se desenvolver tecnologicamente, dar mais liberdade à ciência e competir em âmbito mundial.

Contudo, além do desenvolvimento tecnológico e científico, além da garantia de liberdade e autonomia aos cientistas, esse projeto de lei contempla o que passamos todos esses dias discutindo: o princípio da precaução. Precisamos garantir que se manipulem organismos geneticamente modificados em laboratório sem esquecer o impacto que isso causará à saúde humana, ao meio ambiente.

Este projeto de lei não trata somente dos transgênicos. Trata também da vida humana. E penso nos avanços que ele vai proporcionar no que concerne à clonagem terapêutica. Contudo, devemos ter o cuidado de observar o fundamental princípio cristão. De forma extraordinária a Frente Parlamentar Evangélica, os católicos alertaram para o fato de que 90% da população brasileira concebe a fecundação a partir da junção do espermatozóide com o óvulo. Aí começa a vida.

Por outro lado, também estamos pensando nos que sofrem do mal de Parkinson, nos que precisam de transplante de rim ou de fígado, ou mesmo nos diabéticos.

E esse projeto de lei assegura, dentro da clonagem terapêutica, a garantia de trabalhar células pluripotentes, mas não células embrionárias. Até hoje temos células-tronco na medula óssea, no sangue, que podem ser injetadas em órgãos doentes para sua reconstituição, como também a de tecidos. Isso é um avanço do projeto de lei, que pode assegurar também a clonagem terapêutica.

O projeto define com equilíbrio as atribuições da CTNBio e dos órgãos ambientais. Desse modo, estará garantida a biossegurança, preservado nosso meio ambiente e a saúde, protegida a vida e o desenvolvimento tecnológico.

Parabenizo o Deputado Renildo Calheiros, que foi democrático, competente e habilidoso. E conclamamos esta Câmara para aprovar tão importante matéria para o desenvolvimento desta Nação.

Muito obrigado, Sr. Presidente. (Palmas.)” p. 844-845 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min) [grifo nosso]

⁵³⁸ P. 846 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

⁵³⁹ “Para quê, mais uma vez, criar um mecanismo burocrático? Para amarrarmos a ciência? Assim mesmo, o Conselho Nacional de Biossegurança, após avaliar se comercializa ou não o produto, ainda vai remeter aos órgãos competentes de registro e controle. Nós estamos seguros. O princípio da precaução está

Contrário ao posicionamento da deputada Kátia Abreu, o deputado Walter Pinheiro (PT-BA) defende a não concentração de poder de liberação comercial nas mãos da CTNBio e entende que, com isso, “asseguramos o princípio da precaução. Entendemos ser possível a convivência da CTNBio com os órgãos de Governo e de fiscalização”⁵⁴⁰

É interessante notar que sempre estão a acompanhar a discussão do princípio da precaução argumentos econômicos ligados ao desenvolvimento do país. Tanto o é que o deputado Augusto Nardes (PP-RS) destaca que o projeto está a lidar com a capacidade competitiva do Brasil no ramo de agronegócio.⁵⁴¹

Segue-se à sessão anterior nova sessão extraordinária (Sessão 021.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 23h10min-02h19min), visto que acordada entre os parlamentares a necessidade de votação e encaminhamento de projeto ao Senado Federal, e pendente a discussão sobre a preferência de votação do relatório do deputado Aldo Rebelo em relação ao relatório do deputado Renildo Calheiros (a substituir o anterior)⁵⁴². Dessa sessão apreende-se

totalmente resguardado, com a análise, caso a caso, de todos os projetos de biossegurança.” P. 847 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

⁵⁴⁰ P. 849 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

E, mais a frente, o referido deputado realça o argumento de cunho econômico que parece mover, em grande parte, o interesse de tramitação da referida lei, ao destacar que: “Teremos, agora, a oportunidade de com esta política dar condições ao Brasil de participar de grandes disputas em âmbito mundial. Sr. Presidente, encaminhamos favoravelmente à aprovação do novo relatório, com o substitutivo do Deputado Renildo Calheiros.” P. 851 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

⁵⁴¹ “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, este é um momento de crucial importância para o Brasil. A questão que se coloca é se queremos ter capacidade de competir no mercado internacional do agronegócio, se queremos evoluir e liderar nesse campo, onde hoje o Brasil se apresenta como um dos principais agentes. (...)A agricultura tem sido a base desse crescimento, graças ao avanço da tecnologia e à transgenia. Apesar de ter sido introduzida no País de forma ilegal, foi um dos sustentáculos para esse crescimento. Agora, estamos diante dos 2 relatórios apresentados. (...)Qualquer país do mundo sabe que aquele que dominar a pesquisa domina o planeta. E precisamos, para poder dominar a agricultura, ter capacidade de incentivar nossos pesquisadores, nossos cientistas.” P. 859-860 (Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min)

⁵⁴² O deputado Aldo Rebelo se afastou dos trabalhos legislativos para assumir o comando de um ministério no governo federal. “O novo relator do projeto da Biossegurança (PL 2401/03), deputado Renildo Calheiros (PCdoB-PE), informou nesta terça-feira que o relatório apresentado pelo ex-relator

novamente uma discussão relacionada ao tema central do projeto de lei, referente aos poderes ampliados ou reduzidos da CTNBio, inclusive com troca de acusações de grupos relacionados ao interesse econômico (Nilson Pinto / PSDB – PA)⁵⁴³ e grupos relacionados à proteção ambiental e da saúde humana (deputado Babá / sem partido-PA).⁵⁴⁴

Diante desse panorama, infere-se uma regularidade aparente da discussão, circunscrita ao tema principal da lei, relacionado aos OGMs e à sua utilização, que aparentemente perpassa a discussão da observância do princípio da precaução, pelo menos nominalmente, normalmente alçado em conjunto com

Aldo Rebelo, atual ministro da Coordenação Política e Relações Institucionais, poderá sofrer alterações. Segundo ele, os pontos que não forem consenso na comissão serão encaminhados para decisão do Plenário.” **Relator da Biossegurança admite mudar substitutivo.** Notícia veiculada em página da internet. Disponível em < http://agrobrasil.blogspot.com/2004_01_28_archive.html> Acesso em: 01/01/2008.

Calheiros recebeu dois documentos, um a favor e outro contra as mudanças introduzidas no projeto por Rebelo. Um dos documentos, assinado por juristas, cientistas, pesquisadores e professores universitários, manifesta apoio ao projeto original enviado pelo Executivo. Para esse grupo, o texto do Governo cria uma política coerente de biossegurança, que respeita o meio ambiente e a saúde da população.

O outro documento, assinado por pesquisadores e mais de 300 cientistas, defende as modificações propostas pelo substitutivo. Para esse segundo grupo, o texto do antigo relator contribuirá para o desenvolvimento de produtos pelo setor público, ajudando a evitar o processo de monopolização da biotecnologia agrícola por empresas multinacionais.

⁵⁴³ “As modificações introduzidas posteriormente retiram da CTNBio a prerrogativa sobre outras esferas de governo. Isso traz insegurança para o investidor, pois ninguém vai investir milhões de dólares em pesquisa neste País, sabendo que os resultados estarão à mercê de um licenciamento.” P. 1083 (Sessão 021.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 23h10min-02h19min)

⁵⁴⁴ “Infelizmente, vimos hoje nesta Casa lobistas — porque na verdade são lobistas — da Monsanto fazerem acordos com ruralistas e com funcionários do Ministério da Agricultura, que tem à frente um megaempresário do campo, o Sr. Roberto Rodrigues, hiperinteressado em atender aos seus amigos fazendeiros, grandes produtores de soja, sem se preocupar com nenhum problema que possa acontecer à população. Está aí o problema da vaca louca, está aí o problema da gripe do frango, matando pessoas. Tenho certeza de que deveria haver cientistas, à época, avalizando o que veio a dar causa à vaca louca e à gripe do frango.

Infelizmente, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, a ciência não é neutra. Infelizmente, nós vemos hoje, em função do corte de verbas a que é submetida a área de pesquisa neste País, que muitos cientistas acabam sendo consultores da Monsanto.

Repito, Sr. Presidente: não há ciência neutra! Essa é a realidade. Portanto, não é possível entregar a CTNBio, como se queria. Aldo Rebelo, inclusive, configurou-se como tirano do Ministério do Meio Ambiente.

Não foi à toa que há pouco os Ministros Roberto Rodrigues e Aldo Rebelo vieram a esta Casa, para tentar alterar o relatório do Deputado Renildo Calheiros.

V.Exas. não estranharam que a Ministra Marina Silva não estivesse presente naquela reunião? Por que a Ministra Marina Silva não foi convidada para a reunião de Líderes? Por que apenas as partes interessadas da Monsanto? Infelizmente, na proposta do Deputado Aldo Rebelo e na outra apresentada aqui, não se elimina na verdade os males.

Finalizo dizendo que tiraram um bode e colocaram um gambá, porque os 2 projetos não servem. E nós, do novo partido — se votarem um contra o outro — vamos nos abster.” P. 1013 (Sessão 021.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 23h10min-02h19min)

argumentos econômicos de pressão. A discussão sobre as células-tronco, que efetivamente era um tema candente, mas secundário na lei, não toma grande dimensão nas falas dos parlamentares neste momento, e a manipulação das células-tronco é vedada com a articulação do relator Renildo Calheiros junto à bancada evangélica.⁵⁴⁵

3.3.2.2 Num segundo momento – estranhamento: a discussão final na Câmara dos Deputados (retorno do Projeto do Senado Federal) e a marginalidade do debate sobre a observância do princípio da precaução e OGMs em face do destaque da discussão sobre as células-tronco embrionárias

Após encaminhamento ao Senado do projeto de lei inicialmente votado na Câmara dos Deputados, há o retorno, em outubro de 2004, de um substitutivo do Senado, com muitas alterações, extremamente importantes⁵⁴⁶, relacionadas à liberação comercial de OGMs, ao poder de decisão da CTNBio e à não proibição de pesquisa e de terapia com células-tronco embrionárias. Aguardada a melhor oportunidade para votação do projeto, esta vem a ocorrer em 02/03/2005.

Abre-se aqui um pequeno parênteses para destacar um evento político curioso que precedeu a segunda votação plenária da Câmara dos Deputados. Com o retorno do projeto à Câmara, foi reinstalada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL n.º 2.401, de 2003. Conforme as regras do processo legislativo, três opções estavam à mesa da Comissão Especial da Câmara dos Deputados: ela 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

⁵⁴⁵ P. 1094 (Sessão 021.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 23h10min-02h19min)

⁵⁴⁶ Há quem considere, inclusive, que houve alteração total em diversos pontos, como a questão do aumento do poder discricionário da CTNBio. Para uma apreensão detalhada dessas alterações, consultar as obras citadas na nota de rodapé constante na introdução dessa dissertação (introdução), quando se trata do *deficit* funcional na liberação dos OGMs em relação à Lei n.º 8.974/95.

de uma e de outra versão. Não poderia, no entanto, criar uma nova redação, ou incorporar matéria não apreciada anteriormente ao texto ⁵⁴⁷.

Inicialmente o Deputado Renildo Calheiros foi novamente designado para ser o relator da matéria. No dia da sessão da Comissão Especial, ele solicitou novo prazo para a elaboração do parecer, por pelo menos mais cinco sessões da Comissão Especial, mas ela rejeitou o pedido, e o deputado Darcísio Perondi foi nomeado novo relator, tendo logo em seguida (15 minutos seguintes) emitido parecer favorável ao substitutivo do Senado, sem modificações ⁵⁴⁸. Evidenciado esse evento curioso, retorna-se à análise da 2ª tramitação do projeto de lei pela sessão ordinária plenária da Câmara dos Deputados.

Nesse segundo momento (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min), há uma alteração no

⁵⁴⁷ TAGLIALEGNA, op. cit., p. 64.

⁵⁴⁸ Vale transcrever a notícia veiculada no Jornal do Brasil, em 11/11/2004, por ilustrar bem o que ocorreu:

“BRASÍLIA - Uma comissão especial da Câmara aprovou ontem relatório do deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) sobre a nova Lei de Biossegurança, que mantém na íntegra o texto votado pelo Senado Federal na primeira semana de outubro. Para ir à sanção presidencial, o projeto depende apenas da aprovação no plenário da Casa, cuja pauta está obstruída por 21 medidas provisórias. O avanço na tramitação é uma vitória da bancada ruralista, que com uma manobra aprovada pelo governo destituiu do cargo de relator o deputado Renildo Calheiros (PCdoB-PE), substituindo-o por um dos principais interlocutores do agronegócio no Congresso. Além disso, representa derrota para a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que apostava as fichas em Calheiros para alterar o texto e devolver poderes a órgãos de fiscalização, como o Ibama. A decisão também provocou atritos na base governista. Petistas protestaram, e o PV analisará a possibilidade de deixar o grupo de apoio ao governo. Ontem, era o último dia para Calheiros apresentar o relatório na comissão, conforme o prazo previsto no regimento interno da Câmara. Ele pediu aos deputados pelo menos mais cinco sessões para discutir pontos aprovados pelos senadores, com os ministérios do Meio Ambiente e de Ciência e Tecnologia, e fechar o texto. O pedido foi rechaçado, e o presidente da comissão, Silas Brasileiro (PMDB-MG), indicou Perondi para exercer a função. Quinze minutos depois, o substituto apresentou relatório ratificando o texto do Senado. "A intransigência não é boa conselheira, e a batalha não acaba aqui", disse Calheiros, prometendo apresentar no plenário da Câmara uma emenda substitutiva global para concorrer na preferência dos deputados com o relatório de Perondi. O relator original pretendia mais tempo para discutir, por exemplo, o poder dado à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). O texto do Senado, ao contrário do aprovado anteriormente pela Câmara, reserva à CTNBio o direito de liberar a pesquisa e a comercialização de transgênicos no Brasil sem a obrigatoriedade de ouvir antes a Anvisa e o Ibama. - Os ruralistas, articulados com o presidente da comissão, atropelaram as regras de boa convivência na Casa e substituíram de forma sumária o relator - afirmou o deputado João Alfredo (PT-CE). (...)” Artigo de autoria de Daniel Pereira, veiculado na página do Jornal do Brasil em 11/11/2004, intitulado: **Relatório sobre transgênicos irrita os ambientalistas**: ruralistas apóiam documento aprovado na Câmara e PV faz ameaça. Disponível em <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/11/10/jorbra20041110004.html>> Acesso em 01/01/2008 [grifo nosso]

andamento da discussão do projeto de lei, que pode ser percebida por detalhes existentes nas falas de diversos deputados. Essa percepção causa certo estranhamento, pois a discussão do tema central do projeto de lei parece perder força, inclusive quanto ao debate que envolve o princípio da precaução, em face de um destaque maior dado ao tema das células-tronco embrionárias⁵⁴⁹. A menção à observância ou não do princípio da precaução continua presente, embora pareça que não se esteja efetivamente discutindo-o ou que a sua discussão efetivamente não gere maiores efeitos, pois, nessa sessão, somente em duas falas do mesmo deputado há a menção ao princípio⁵⁵⁰.

Pela própria fala dos deputados, surgem sinais de um cenário que não é evidente, mas que parece estar se configurando por detrás de uma regularidade aparente, para um maior realce do tema secundário da lei: a discussão da pesquisa e da terapia com células-tronco embrionárias. Essa percepção parece evidenciar-se em vários momentos nas falas dos deputados. Índícios dessa configuração podem ser apreendidos das seguintes falas e ocorrências: (1) no pedido do deputado Leonardo Mattos (PV-MG), quando solicita ao Presidente a autorização para acomodar portadores de

⁵⁴⁹ Nesse sentido, interessa notar a própria ordem da fala do deputado João Alfredo (PT-CE), que assim se expressa: “É preciso dizer que a proposição trata de 2 temas da mais alta relevância, que até confundem os que não conhecem o assunto. **Eles estão ligados à pesquisa e à terapia com células-tronco embrionárias** — segundo a proposta do Senado Federal —, e aos organismos geneticamente modificados. (...)” P. 06-07 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min). Veja que a ordem de discussão colocada pelo deputado já coloca o tema células-tronco em destaque. [grifo nosso]

⁵⁵⁰ Nesse sentido, ainda sobre a fala do deputado João Alfredo (PT-CE), que assim se expressa: “Com relação à liberação de produtos transgênicos, o Senado Federal deu um passo atrás. O que foi acordado na Câmara dos Deputados entre vários Parlamentares e diversos setores do Governo garantia fundamentalmente o princípio da precaução, previsto a partir do licenciamento ambiental, e o equilíbrio entre os diversos órgãos do Governo. (...) O Governo assinou a Declaração do Rio, a Convenção da Diversidade Biológica e o Protocolo de Cartagena. Ele tem de cumprir esses tratados internacionais.” P. 06-07 do 020305 tarde. Em outro momento, o mesmo deputado reitera o seguinte: “É por isso, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, que um grupo de Parlamentares fez uma declaração de voto que será registrada em momento oportuno. Queremos a manutenção do projeto da Câmara dos Deputados, porque ele garante o princípio da precaução no que diz respeito aos transgênicos, com a modificação que o Senado fez com relação às células-tronco embrionárias.

Com isso, aí, sim, estaremos dando um passo certo em defesa da ciência, da pesquisa e do meio ambiente.” P. 104 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min) [grifo nosso]

deficiência na lateral do plenário, a fim de acompanharem a discussão⁵⁵¹; (2) na fala do deputado João Alfredo (PT-CE), já mencionada, em que prioriza, na ordem da votação, o destaque do tema das células-tronco – sinal idêntico é percebido na fala do deputado Murilo Zauith (PFL-MS)⁵⁵² e de outros deputados; (3) na afirmação do deputado Salvador Zimbaldi (PTB-SP), quando denuncia o erro de se misturar num mesmo projeto OGMs e células-tronco⁵⁵³; (4) no aumento da participação efetiva dos membros da bancada evangélica, ainda que contra a posição geral dela⁵⁵⁴; (5) pelo aumento de um apelo emotivo no plenário, com receptividade da plateia presente, perceptível tanto na fala do deputado Wladimir Costa (PMDB-PA), ao pedir a aprovação do projeto em razão das células-tronco, recebendo palmas nas galerias⁵⁵⁵, quanto na fala da deputada

⁵⁵¹ P. 04 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min). Ora, a presença de tais pessoas não se dá em razão da discussão de OGMs, mas sim em razão da discussão de terapia e pesquisa de células-tronco embrionárias. E mais, o impacto visual e a pressão que a presença destes no plenário (e não somente nas galerias) certamente não foi sentida no primeiro turno de votação do projeto de lei.

⁵⁵² “O projeto trata de 2 assuntos específicos da ciência. Do Senado ele veio permitindo o uso de células-tronco embrionárias para fins de pesquisa e terapia obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização in vitro e não utilizados no respectivo procedimento, atendidas as seguintes condições (...) Trata-se de grande avanço para milhares de famílias que dependem da ciência. Aliás, a humanidade sempre dependeu da ciência para sua evolução e alcance de mais dignidade. Por isso, somos a favor do substitutivo do Senado, que traz modificações que representam avanço.” p. 105 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min). Só depois de falar sobre tal tema é que o deputado vem a mencionar a discussão acerca do tema central (OGMs).

⁵⁵³ “Falar em “defesa da vida”, trazer deficientes físicos para as sessões legislativas, fazer promessas mirabolantes com as supostas “pesquisas” com embriões humanos, tudo isso não passa de uma enorme e gigantesca hipocrisia. Para concluir, faço aos nobres colegas um ardente apelo: não misturem joio com trigo. Não incluam no cardápio do brasileiro, ao lado da soja, os cadáveres de crianças produzidas em laboratório. Não há estômago que suporte tal mistura.” P. 23 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁵⁴ Atente-se para a fala do deputado Carlos Rodrigues: “Hoje estamos debatendo um paradigma: se a religião vai ser usada para libertar aquele cidadão que depende da evolução da ciência para voltar à vida, aquele cidadão que está na cama, com problema de coração, querendo pegar o seu filho no colo mas não pode, aquele cidadão que está na cadeira de rodas e vê na evolução da ciência sua libertação. É para esse homem que estou olhando quando encaminho o meu voto pessoal, porque o do partido nós já o sabemos. Voto com a minha consciência tranqüila, voto pela vida daqueles que querem voltar à vida.

Sr. Presidente, sei que muitos evangélicos estão me vendo, peço que eles não me julguem pelo ouvir falar. Voto consciente de que há liberdade religiosa em nosso País e nesta Casa. Os Srs. Deputados sempre foram a favor do segmento religioso.

Peço que esta Casa entenda que vamos votar pela vida e dar esperança àqueles que precisam da medicina para voltar a viver. Por isso, o PL é favorável ao encerramento da questão.

Vamos, “sim”! Vamos votar pela vida!” p. 54 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁵⁵ “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, um grupo de pesquisadores, cientistas, estudantes e portadores de deficiência veio do Pará a Brasília, integrando movimento nacional, com o intuito de sensibilizar os

Lúcia Braga (PMDB-PB)⁵⁵⁶ e do deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), relator do parecer da Comissão Especial (após ter substituído o deputado Renildo Calheiros), que defendia o encurtamento dos debates e o encaminhamento mais rápido possível para a votação⁵⁵⁷; (6) a questão de ordem apresentada na fala do deputado Wanderval Santos (Bloco/PL-SP) parece sinalizar a importância da influência religiosa ao debate, ao exigir o cumprimento do regimento interno (art. 79, §1º), para que a Bíblia Sagrada fique “todo o tempo da sessão sobre a mesa, à disposição de quem dela quiser fazer uso”⁵⁵⁸; (7) novamente na fala do deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS) [última antes do encerramento da sessão], identifica-se, na estrutura do discurso, uma predominância do tema células-tronco embrionárias em detrimento do tema OGMs, bem como a presença de forte apelo emotivo voltado aos presentes no plenário e nas galerias⁵⁵⁹; (8) e na

513 Parlamentares desta nobre Casa legislativa. Hoje, somos responsáveis pela vida de 5 milhões de brasileiros.

Manifesto, publicamente, apoio à aprovação deste projeto. Espero que Deus, Nosso Senhor Jesus Cristo, toque o coração dos evangélicos, dos fervorosos católicos, de cada filho desta Casa, de cada cidadão brasileiro, para que percebam a importância da matéria. Cinco milhões de brasileiros aguardam a nobre decisão que tomaremos hoje, ao aprovar este projeto de suma importância.

Obrigado. (Palmas nas galerias.)” p. 65 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁵⁶ “Sr. Presidente, faço a esta Casa não o apelo egoísta de uma mãe desesperada, que tem uma filha tetraplégica há 16 anos, mas o de uma pessoa com visão maior da situação.

Convivo com muitos deficientes, devido ao problema de minha filha, e sei que esse projeto tão polêmico vem em defesa da vida e de todos os que precisam da última esperança.

Apelo aos meus pares, em nome de todas as Patrícias, de todas as crianças, adolescentes, mulheres e homens presos a cadeiras de rodas ou portadores de doenças incuráveis: votemos a favor da vida.

Muito obrigada. (Palmas nas galerias.)” p. 66 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁵⁷ “Células-tronco: o maior avanço que vai ocorrer nos próximos 20 anos no mundo. Brasil, Austrália, Inglaterra, Estados Unidos e Japão estão avançados. Não podemos parar as pesquisas, mas, sim, estimulá-las. Sim à esperança, não à desesperança; sim à perspectiva de cura, não ao lixo, para onde vão os embriões.

Este Parlamento está dizendo “sim” à vida.

Viva o Parlamento! Viva o Brasil! (Palmas.)” p. 111 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁵⁸ P. 112 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min). Veja que um pedido desse, embora aparentemente banal, particular e inexpressivo em relação ao debate, revela a necessidade do destaque de um símbolo religioso, da presença da palavra de Deus no Debate, que foi ouvido e acompanhado por todos que estavam presentes, lembrando, ainda que inconscientemente, que a palavra de Deus estava presente ao debate. Tal ato pode evidenciar que as bancadas religiosas estavam evidenciando a sua participação e presença perante todos os demais.

⁵⁵⁹ “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, a Casa está mais do que convencida do papel histórico que lhe cabe nesta noite para aprovar a Lei de Biossegurança, tão desejada não só pelos agricultores, que se apropriaram legitimamente da tecnologia da transgenia, mas também por aqueles que desejam o avanço da ciência incorporado nas terapias, no combate a todo tipo de mal que possa afetar a humanidade.

ausência de um debate efetivo e consistente do tema central do projeto de lei, em que se inclui a discussão do princípio da precaução.

Um dado importante a ser ressaltado é o fato de que, desde a sessão ordinária anterior, houve grande pressão por parte de alguns deputados para que não houvesse uma retomada da discussão de todo o projeto, tendo em vista que toda a matéria já teria sido exaustivamente debatida naquela Casa, diante da necessidade de efetivamente encerrar o processo legislativo daquele projeto e dar uma resposta à sociedade, ainda que em desfavor de vozes contrárias que defendiam maior discussão⁵⁶⁰. Essa pressão, aliada ao maior destaque da matéria relativa às células-tronco embrionárias, acabou gerando um acordo de procedimento entre as lideranças no sentido de haver uma votação simbólica do texto integral vindo do Senado e nominalmente a votação de três destaques⁵⁶¹.

Só quem tem filho deficiente, alguém que sofreu acidente e ficou paraplégico, tetraplégico, enfim, que não pode se locomover, sabe a importância da aprovação da matéria. Imaginemo-nos trocando de lado. Costuma-se dizer no meu Rio Grande do Sul que quem usa a bota é que sabe a dor do calo. Só compreende a angústia de quem está angustiado quem junto se angustia. Só compreende a dor de quem está em cadeira de rodas, de quem está sofrendo, de quem está em dificuldades, quem vive essa realidade. Existem pessoas cujo posicionamento decorre da religião. Religião é uma convicção que cada um pode ter, e a ciência é o fato, a pesquisa, a constatação, o conhecimento. Não podemos negar o conhecimento, o avanço científico! (Palmas nas galerias.)

O mundo floresceu. A qualidade e a expectativa de vida que todos temos hoje decorre do avanço científico e do conhecimento humano. Não podemos jogar isso na lata de lixo, quando podemos apropriá-lo em favor da vida: vida com qualidade, dignidade, perspectiva e felicidade! (Muito bem!)

Por isso, não tem de separar, de apartar, mas sim de votar o projeto por inteiro. (...) E nós, que somos Oposição, nos aliamos, nos juntamos, porque a causa é maior. Não se trata de postura política nem partidária, nem de ser Governo nem de ser Oposição, mas de ser a favor da sociedade e, fundamentalmente, a favor da vida.

Por isso, votamos a favor! (Muito bem! Palmas.)” p. 127-128 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁶⁰ A guisa de exemplo, a fala do deputado Adelor Vieira (PMDB-SC): “Sr. Presidente, sempre que há matérias polêmicas nesta Casa, temos ampla liberdade de discuti-las. Agora, em assunto como este, que diz respeito à vida, essa liberdade está sendo tolhida. Quem está com medo de discutir?

Vamos debater essa questão tão polêmica, que, repito, diz respeito à vida. É importante que haja conscientização sobre esse aspecto. Estamos discutindo tema fundamental para o ser humano. Por isso, tem de haver debate. Essa é minha posição, Sr. Presidente.” p. 71 (Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min)

⁵⁶¹ As votações nominais seriam para o destaque do § 3º do art. 16 (relativo a OGMs), o destaque do § 1º do art. 14 (relativo a OGMs) e o destaque do art. 5º, que trata da célula-tronco. Esses 3 (três) destaques seriam votados de forma nominal, e seriam retirados todos os requerimentos protelatórios. Daí se seguiria direto à votação. Antes dos destaques, haveria o voto acerca do projeto como um todo, em sua integralidade.

Aqueles indícios e sinais percebidos no decorrer da sessão ordinária são também perceptíveis na sessão extraordinária que àquela se segue (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min), a partir da análise das falas de alguns deputados. Nesse sentido, destaca-se o seguinte, na votação do substitutivo (projeto integral, ressalvado os destaques): (1) o apelo emotivo às galerias e aos presentes, bem como a inversão na ênfase dos temas, com maior destaque às células-tronco, na fala do deputado Sandro Mabel (Bloco/PL/PSL)⁵⁶²; (2) a necessidade até de esclarecimento, por alguns deputados, do que trata a votação, tendo em vista a inversão de prioridade de temas (OGMs em segundo plano e células-tronco em primeiro) e divisão das votações, verificável na fala da deputada Luciana Genro (Sem Partido-RS)⁵⁶³; (3) o apelo de maior debate voltado ao projeto que está sendo votado, na fala da deputada Vanessa Grazziotin (PcdoB-AM), ao destacar que não se trata só de discutir células-tronco⁵⁶⁴.

⁵⁶² “Sr. Presidente, o Bloco Parlamentar PL/PSL sabe que a ciência se desenvolve com muita rapidez e que o mundo muda a todo instante. Desde que haja cuidado com o código genético e com a ética — que o próprio código genético constrói —, temos de deixar a pesquisa científica se desenvolver. Vejam só quantas pessoas, de diversas idades, com um sorriso no olhar, estão nas galerias com a esperança de que este projeto melhore sua vida!

Hoje mesmo, o médico da nossa bancada, Deputado Amauri Gasques, deu-nos uma explicação importante sobre essa matéria. Deputados que tinham resistência à aprovação do projeto já estão apoiando pesquisas com células-tronco.

O mesmo vale para os transgênicos. O Brasil está se desenvolvendo, e a agricultura tem sido a nossa salvação. Não podemos deixar de caminhar com velocidade. Se impedirmos a transgenia, o Brasil perderá a competitividade que tem.

O Bloco Parlamentar PSL/PL vota “sim”. (Palmas nas galerias.)” p. 13 e 14 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁶³ “Sr. Presidente, enquanto se realiza a votação, é preciso esclarecer à população que nos assiste que estamos votando o projeto, ressalvados os destaques. E um dos destaques é justamente o da possibilidade de se fazer pesquisas com células-tronco embrionárias.

Portanto, votaremos contra esse projeto porque sua essência não é a liberação da pesquisa com células-tronco embrionárias, e sim a liberação dos transgênicos, dando plenos poderes à CTNBio para dizer em que condições será feita a pesquisa e a comercialização dos transgênicos.” P. 30 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁶⁴ “Esse projeto deve gerar discussão jurídica, uma vez que não há possibilidade, por exemplo, de um medicamento ser posto no mercado sem aprovação do Ministério da Saúde e da ANVISA. Daí o nosso voto.” P. 40 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

Na votação do primeiro destaque, relacionado às células-tronco embrionárias, evidencia-se grande apelo emotivo a favor da pesquisa e da terapia ⁵⁶⁵, contraposto a argumentos religiosos ⁵⁶⁶, o que era de certa forma esperado, tendo em vista a natureza da discussão. Contudo, novamente surge um estranhamento a partir de determinados sinais, ou seja, a permanência de discussão sobre células-tronco, na discussão dos demais destaques referidos à matéria dos OGMs, ainda que tenha havido um retorno à discussão do tema ligado aos OGMs e algum debate que perpassa o princípio da precaução ⁵⁶⁷. O tema secundário continua presente na discussão do tema

⁵⁶⁵ Na fala do deputado Leonardo Mattos (PV-MG): “O PV precisa, antes de mais nada, agradecer a algumas pessoas ilustres que estão presentes nesta Casa hoje. Começo pelos Drs. Drauzio Varella e Mayana Zatz. Registro ainda a presença das ilustres pessoas que estão aqui há nada menos do que 48 horas, aguardando a votação deste Plenário. (Palmas nas galerias.) Precisamos aplaudir esses meninos deficientes, doentes, que vieram de longe na expectativa de que pudéssemos apontar um caminho para eles, o caminho da cura. (Palmas nas galerias.) Esse caminho está nas mãos de cada um de nós.

Quero dizer, Sr. Presidente, Sras. Deputados, Srs. Deputados, que sou católico, poderia ser protestante ou ter qualquer outra religião, mas não posso, em hipótese alguma, tirar o direito de vida, principalmente o direito de qualidade de vida dos cidadãos! (Palmas nas galerias.)” p. 64 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁶⁶ Na fala do deputado Pastor Amarildo (PMDB-TO): “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, quero, em primeiro lugar, cumprimentar o Líder Professor Luizinho. Em uma de suas intervenções, nosso Líder do Governo disse: “Não somos donos da verdade”. Quero cumprimentar o Deputado José Carlos Aleluia, que declarou: “Estamos levantando alguma esperança”. Mas não temos certeza da esperança também.

É por isso, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, que, quando não tenho certeza de alguma coisa, apelo para quem toda a certeza e convicção: a palavra de Deus, a Bíblia Sagrada. O Salmo 139, versículo 16, diz assim, meus queridos companheiros: “Os teus olhos me viram ainda substância, ainda informe”. Em outras palavras, quero dizer a cada um dos companheiros que para Deus a vida não depende de 4 dias, de 4 semanas, de 1 mês. Antes mesmo da nossa condição, ou seja, informe, o óvulo fecundado pelo espermatozoide, que vira o ovo, já é vida.

Quero, com essas palavras introdutórias, dizer algo aos meus companheiros nesta noite. Muitos colegas disseram-me hoje que a função do promotor de justiça é acusar. Discordo, meus irmãos. A função do promotor de justiça é falar a favor do indefeso, da vítima, daquele menos favorecido. A minha palavra aqui, hoje, é a favor daquele que não dá conta de falar, que não tem ninguém para falar por ele, é a favor do embrião. Isso é ser a favor da vida, Sr. Presidente.” P. 59 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min). E, em seguida, ressalta o seguinte o referido deputado: “Tirar a vida de um adulto é ruim, mas ele já viveu. Agora, tirar a vida de uma criança que ainda não nasceu é ainda mais sério e muito pior.

Concluo dizendo que o meu voto é pela vida e não pela morte!

O Senhor Jesus, um dia, entrou em Jerusalém e muitos aplaudiram; colocaram Sua roupa e disseram a Ele: “Hosana o que vem em nome de Davi”. Uma semana depois disseram: “Crucifica-o! Crucifica-o! Crucifica-o!”

Cuidado com seu voto!

Sou a favor da retirada desse art. 5º.

Muito obrigado. (Palmas nas galerias.)” p. 61 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min).

⁵⁶⁷ Na fala do deputado Sarney Filho (PV-MA): “Sr. Presidente, o PV entende que essa vinculação é inconstitucional e que a transgenia não pode ser tratada de maneira uniforme, porque cada caso é um caso. O Brasil é signatário de tratados internacionais que prevêm o princípio da precaução, e, para que se cumpra esse princípio, é importante que os órgãos constitucionalmente designados para esse fim possam

principal do projeto de lei: (1) na fala do deputado João Fontes (PDT-SE)⁵⁶⁸, primeiro orador no destaque; (2) na fala do deputado Osmânio Pereira (PTB-MG), a condenar a aprovação da pesquisa e terapia com células-tronco⁵⁶⁹; (3) na fala do deputado Salvador Zimbaldi (PTB-SP)⁵⁷⁰.

pronunciar-se a respeito da liberação da transgenia: no que diz respeito ao meio ambiente, o Ministério do Meio Ambiente; no que diz respeito à segurança da saúde, o Ministério da Saúde. Qualquer lei que dê a um órgão mais poderes do que têm os Ministérios e se sobreponha à Constituição é ilegítimo e vai contra os interesses do País.

O PV vota “não”. P. 103 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min). Também na fala do deputado Marcelo Ortiz (PV-SP): “Sr. Presidente, sem necessidade de licenciamento ambiental, não haverá respeito ao estudo de impacto ambiental; o princípio da precaução não será respeitado e haverá liberação sem licenciamento ambiental. Isso não é possível!

O Partido Verde vota, portanto, pela aprovação do seu destaque.” P. 128 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁶⁸ “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, esta é uma noite histórica para esta Casa e para o Brasil. Imaginem V.Exas. como cada um de nós traz muitas dúvidas para decidir um processo tão importante para o povo brasileiro, para o cidadão comum.

Tratou-se neste plenário da questão religiosa. Fui eleito com base muito forte na Igreja Católica. Sou católico por convicção, religioso por natureza. Mas o que está em jogo, e muito mais importante, é a vida. A Igreja errou no passado. Como foi difícil para Galileu naquela época pensar diferente! Como é difícil agora para cada um de nós e tenho certeza que para a Igreja fundamentalista, para aqueles que não querem o progresso, a vida!

Mas, na realidade, não há concepção, mas embriões, que são congelados e depois de 4 anos jogados no lixo. O que está em jogo é dar vida àquelas pessoas que estão tetraplégicas.

Como seria importante para o próprio Papa João Paulo II, que sofre do mal de Parkinson, que já houvesse o avanço da Medicina para que Sua Santidade pudesse superar essa dor que não é só dele, mas de toda a humanidade que lhe quer muito bem!

Muitos erros foram cometidos no passado e não quero agora ser contra o progresso. Muito embora tenha-me inscrito para encaminhar, preferi externar publicamente a minha discordância com relação à supressão do art. 16. E o Ministério do Meio Ambiente também precisa participar desse processo.” P. 95 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁶⁹ “Sr. Presidente, quero fazer um registro muito simples.

Vi todo o clima de euforia, de comemorações, de celebrações, que já começaram a ser feitas. Não tenho dúvida nenhuma de que, a partir de amanhã, prepararemos uma argüição de inconstitucionalidade dessa matéria. Nosso Parlamento desrespeitou a Carta Magna, o Código Civil e os tratados internacionais ao votar favoravelmente. É o primeiro Parlamento do mundo que está aprovando essa matéria.

Alguns Parlamentares tentaram contradizer dizendo que a ONU recomendou o “sim”. A ONU, Sr. Presidente, recomendou aos países-membros que não aprovassem as experiências com células-tronco.

Cometeu-se um grande equívoco, senão um pecado, ao se trazer para esta Casa centenas de crianças e de homens em cadeiras de rodas para, por meio de uma chantagem emocional, aprovar essa matéria. Isso é lamentável.

Quero dizer que essa matéria não irá adiante porque vamos derrubá-la no Supremo Tribunal Federal.

Muito obrigado.” P. 114 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁷⁰ “– Sr. Presidente, quero apenas lamentar o ocorrido nesta noite. Esta Casa liberou, na minha opinião, a matança de embriões. Quem perdeu foi a humanidade. Vamos recorrer ao Supremo Tribunal Federal, por meio do Dr. Ives Gandra Martins, pela inconstitucionalidade do projeto aprovado.

Quero traçar um único paralelo, para encerrar: só existe algo semelhante ao ocorrido hoje, nesta noite, nesta Casa, que aconteceu há 2000 anos. E certamente o crucificado está dizendo: “Pai, perdoa porque eles não sabem o que fizeram”.

Muito obrigado, Sr. Presidente.” P. 145 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

Interessante notar, inclusive, que, pela fala da deputada Luci Choinacki (PT-SC), o destaque relacionado aos OGMs (referente ao art. 14) foi intentado para buscar gerar maior discussão acerca do tema principal do projeto, embora não tenha havido grande debate nesse sentido por parte daqueles contrários ao destaque.⁵⁷¹

Um último indício curioso refere-se à fala do deputado Inocêncio Oliveira (presidente da mesa), ao fim dos debates, em que revela, só ao final, uma certa influência exercida pelos deficientes físicos lá presentes, demonstrando aí que a presença deles deve ter exercido considerável influência nas votações.⁵⁷²

3.3.3 Sobre os desdobramentos dos sinais e indícios acima verificados: a tentativa de leitura nas entrelinhas

A análise cuidadosa das diversas falas contidas nas notas taquigráficas, seja pela ordem das orações, seja pelo conteúdo de afirmações (em

⁵⁷¹ “Agora ouço alguns dizerem que se a liberação não for total, sem nenhum controle público, como querem alguns, vai haver mais prejuízos. Essa é outra mentira. Para combater a fome, precisamos discutir a reforma agrária, a distribuição de renda, o acesso à pesquisa e ao conhecimento, mas não apenas para o agronegócio, porque precisamos cuidar também dos pequenos agricultores, dos milhares de homens e mulheres assentados. Não podemos discutir nesta Casa apenas o interesse de determinados grupos, temos de legislar para todo o País.

Esta discussão sobre a biossegurança vai normatizar a pesquisa, acabar com a bagunça que há neste Brasil desde que trouxeram para cá, clandestinamente, sementes transgênicas. O Presidente Lula editou a medida provisória dos transgênicos para regularizar essa bagunça. (...)Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, nós nos preocupamos com essa situação, por isso apresentamos o destaque. Queremos uma lei que garanta que nossos filhos não vão comer coisas que desconhecemos. Eu, como mãe, não quero mais dar veneno para o meu filho, e é mentira que o produto transgênico não absorve mais veneno. Pesquisas do Ministério da Saúde mostram que a soja transgênica consome 5,50% a mais de glifosato — 248% de glifosato — do que a soja convencional.” P. 100-101 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

⁵⁷² “Nobre Deputado Ronaldo Caiado, eu tive 2 alegrias hoje. A primeira é que a Câmara votou uma das leis mais importantes para a vida do País no campo da pesquisa para o agronegócio e, sobretudo, no campo da pesquisa para seres humanos.

Quando, na Presidência, autorizei a entrada no plenário de tetraplégicos e hemiplégicos — V.Exa. que é grande especialista na área —, observei que eles vinham com a palavra de esperança. Percebíamos que seus olhos brilhavam, como se tivessem jogado todas as suas esperanças nesta Casa, que deu hoje um passo avante. (...)” p. 156 (Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min)

contraste umas com as outras) parece revelar certas tensões e realidades não tão visíveis pela regularidade aparente das discussões. Nesse sentido, pontuam-se algumas questões.

As diversas falas que envolvem o princípio da precaução aparentemente evidenciam que a sua discussão está efetivamente presente. Mas, quando se analisam todas as menções a esse princípio, percebe-se que ele serve mais como um argumento legitimador de posições (favoráveis ou não a uma determinada ideia) do que como um ponto de debate sobre o qual recai a discussão para a busca de sua definição. O que se apreende das falas é que não se discute efetivamente o princípio da precaução e seus parâmetros de concretização (ainda que uns digam que será observado se existir licenciamento ambiental, avaliação caso a caso, com Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA) Ele acaba sendo usado como argumento de reforço a outros argumentos que se pretendem fazer valer⁵⁷³. E sua utilização como argumento principal é mais presente na fala dos que defendem maior rigor de controle ambiental do que daqueles que evidenciam mais diretamente a necessidade de atendimento do interesse econômico e desenvolvimentista⁵⁷⁴.

Contudo, o conjunto de sinais significativos percebidos por um exercício de estranhamento e a busca de detalhes aparentemente insignificantes permitiu

⁵⁷³ Nesse sentido, vale a lembrança de Žižek acerca da importância e do poder dos significantes comuns: *“La lucha por la hegemonía ideológica y política siempre es, por lo tanto, la lucha por la apropiación de términos que se sienten ‘espontáneamente’ como apolíticos, como si trascendieran las fronteras políticas.”* ŽIŽEK, Slavoj. Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional. In: JAMESON, Fredric e ŽIŽEK, Slavoj. **Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo**. 2ª reimpressão. Trad. Moira Irigoyen. Buenos Aires, Barcelona e México: Trotta, 2005, p. 142.

⁵⁷⁴ Nesse sentido, vale destacar o seguinte: “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.” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 48. Além disso, destaca-se ainda o seguinte: “Teoricamente, as duas posições resguardam o princípio da precaução, haja vista que seria uma lei ordinária que determinaria que órgão da administração federal teria a competência para avaliar se o caso concreto exigiria, ou não, a aplicação do instituto constitucional do EIA/RIMA. No entanto, as entidades ambientalistas acreditam que conceder essa competência à CTNBio seria tornar letra morta o princípio da precaução, pois consideram que o órgão não o aplicou por ocasião da emissão do parecer que liberou o uso comercial da soja Round up Ready (PARANHOS, 2005).” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 42.

a percepção de outros fenômenos correlatos. A própria ausência de maior discussão do princípio da precaução pode revelar que outras questões podem ter polarizado as discussões, ou seja, conforme propõe a micro-história, as dimensões específicas do objeto de análise não limitam as dimensões do problema colocado.

A própria percepção de uma intensa argumentação por meio de argumentos de cunho econômico pode evidenciar, ainda que não expressamente, o poder do mercado personificado na persuasão de grupos de pressão ligados ao setor de agronegócio⁵⁷⁵. Nesse sentido, as falas que sempre realçam a figura do investidor⁵⁷⁶ – que aguarda a apresentação de condições favoráveis para proporcionar o desenvolvimento do país –, bem como as falas que realçam a necessidade premente de o Brasil posicionar-se de forma efetiva na competição de mercado no âmbito mundial mais parecem evidenciar que o mercado ou a figura do investidor nada aguarda, mas, sim, impõe condições – não individual e identificadamente percebidas – sobre as quais não se consegue mais colocar freios, pois seus interesses transcenderiam ao controle estatal.⁵⁷⁷ O poder do mercado e dos grupos de pressão parecem, inclusive, de alguma forma, cooptar representantes governamentais, caso se considere, por exemplo, a fala do

⁵⁷⁵ “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.” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 48.

⁵⁷⁶ Nesse sentido, vale lembrar os ensinamentos tanto de Zizek, ao enfatizar que o poder hoje está nas mãos das empresas transnacionais, que podem se compatibilizar com a figura do investidor presente na fala dos deputados, quanto de Gunther Teubner, que ressalta que isto apenas reflete um fenômeno de globalização policêntrica, em que as múltiplas vilas globais vão definindo seu campo de atuação autonomamente, sem possibilidade de um controle externo. Vale conferir o trecho de ZIZEK: “*Como se relaciona entonces, el universo Del Capital com la forma del Estado Nación em nuestra era de capitalismo global? Tal vez esta relación sea mejor denominarla “autocolonización: com el funcionamiento multinacional del Capital (...) La empresa global rompe el cordón umbilical que la une a sua nación materna y trata a su país de origen simplemente como outro território que debe ser colonizado. (...) Como culminación de este proceso hallamos la paradoja de la colonización em la cual sólo hay colonias, no países com colonizadores: el poder colonizador no proviene más del Estado Nación, sino que surge directamente de las empresas globales.*” ZIZEK, op. cit., p. 171.

⁵⁷⁷. Quanto aos efeitos dessa opção, destaca Habermas: “Ninguém questiona o fato de que os mercados exercem uma função de descoberta e orientação. No entanto, eles só reagem a mensagens codificadas na linguagem dos preços. Isso significa que são surdos em relação aos efeitos externos que eles mesmos geram em outras esferas.” HABERMAS, op. cit., 2003c, p. 101.

deputado Nilson Pinto (já citada) em relação ao então Ministro da Agricultura (Roberto Rodrigues).

Veja que esses indícios parecem revelar que as relações de poder e persuasão contidas no debate permitem perceber que a escala de observação microscópica proposta, de alguma forma, consegue sentir ou alcançar um fenômeno maior (perceptível numa escala de observação mais ampla), qual seja, os efeitos e impactos para o caso: (1) do fenômeno da globalização⁵⁷⁸ e da lógica do capital, sua capacidade de homogeneização de espaços⁵⁷⁹ e naturalização das percepções em geral, (2) bem como da percepção dos riscos a serem assumidos e geridos pela conformação social relacionada às atividades analisadas no projeto de lei. E a intensidade dos debates e dos diversos interesses envolvidos⁵⁸⁰ demonstra a complexidade da discussão no parlamento. As falas relacionadas a esses aspectos permitem situar, de alguma forma, pontos relacionados ao estágio de conhecimento científico e à capacidade de autogestão das atividades previstas e de suas consequências.

⁵⁷⁸ Acredito ser interessante me valer, nesse ponto, da definição trazida por Teubner em seu texto, pois no caso em análise é possível a percepção de interesses econômicos, políticos, ecológicos, religiosos que, de certa forma, correspondem a uma idéia de globalização policêntrica: *“Instead, globalisation is a polycentric process in which simultaneously differing areas of life break through their regional bounds and each constitute autonomous global sectors for themselves. Globalization is a “multidimensional phenomenon involving diverse domains of activity and interaction including the economic, political, technological, military, legal, cultural, and environmental. Each of these spheres involves different patterns of relations and activity.” The outcome is a multiplicity of independent global villages, each developing na intrinsic dynamic of their own as autonomous functional areas, which cannot be controlled though the outside. Globalisation, then, does not mean simply global capitalism, but the worldwide realisation of functional differentiation”* TEUBNER, Gunther. *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional theory?* (“Storrs Lectures 2003/04” Yale Law School). In: JOERGES, Christian; SAND, Inge-Johanne; TEUBNER, Gunther. *Transnational Governance and Constitutionalism*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2004. p. 10-11. [versão eletrônica – 24p.]

⁵⁷⁹ “A unificação do mundo já vem sendo realizada desde os grandes descobrimentos, há cerca de cinco séculos, e mesmo a Antigüidade não desconheceu experiências unificadoras. O que nunca ocorrera até o presente foi a presença de uma base tecnológica tão potente que a possibilitasse. Essa base resulta da síntese das telecomunicações com a informática, sob a ação dissolvente do capitalismo, com a sua característica de homogeneizar espaços. O reconhecimento da globalização, que não é novidade em inúmeras formulações desde o século XIX, avança no sentido de passarmos das considerações nacionais e regionais para um plano efetivamente mundial.” [grifo nosso] ZAJDSZNAJDER, op. cit., p. 36.

⁵⁸⁰ “As discussões a respeito dos transgênicos, iniciadas há dez anos, logo após a aprovação da Lei n.º 8.974, de 1995, retratam bem a fase que a teoria denomina “construção da agenda”. A polêmica sobre os organismos geneticamente modificados envolve interesses de diversos grupos de pressão: empresas de biotecnologia, agricultores, consumidores, cientistas e ambientalistas. O processo de discussão sobre o tema ocorreu paralelamente a uma disputa judicial envolvendo empresas de biotecnologia, de um lado, e entidades ambientalistas e de defesa do consumidor, de outro lado.” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 46.

E o poder dos grupos de pressão relacionados aos argumentos econômicos parece gerar alguma influência, inclusive, no procedimento de tramitação do projeto de lei, conforme se infere das discussões presentes nas notas taquigráficas. O estranhamento quanto (1) ao pedido de urgência de tramitação e (2) à pressão por votação do projeto na íntegra, com a apresentação de 3 (três) destaques, embora, a princípio, passe despercebido pelo fato de ser nada menos que trâmites convencionalmente estabelecidos, parece ocultar um mecanismo de encurtamento das discussões de mérito dos pontos centrais do projeto, em que se insere também a discussão dos parâmetros do princípio da precaução. E isto se apreende tanto da fala de deputados que contestam a votação do projeto como um todo, bem como da fala dos que reclamam a falta de discussão jurídica gerada em relação ao projeto nos debates.⁵⁸¹

Um terceiro estranhamento consistiu na análise das falas dos parlamentares, a partir da análise da presença do princípio da precaução na pauta de discussão, sobretudo na segunda discussão da Câmara dos Deputados, qual seja: o predomínio do debate de tema secundário da lei – pesquisa e terapia com células-tronco embrionárias –, em detrimento do debate do seu tema principal: as atividades relacionadas aos OGMs. Diversos foram os indícios captados nesse sentido nas falas dos deputados. Foram enumerados sete grupos de indícios que apontam para essa evidência, contra uma aparente percepção de que tudo foi exaustivamente debatido. A presença de grupos de pressão relacionados ao tema das células-tronco, o aumento significativo da participação da bancada evangélica nas discussões, exigindo, inclusive, a ostentação, prevista regimentalmente, do símbolo religioso (a Bíblia), a ressaltar a

⁵⁸¹ Segundo Gustavo Taglialegna, “A análise do processo de tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança mostra que os grupos de pressão atuaram condicionados pelas instituições internas do Congresso Nacional. Escolha e substituição de relatores, apresentação de emendas, apresentação de requerimentos de urgência são todas estratégias permitidas pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e largamente utilizadas pelos grupos de pressão. Nesse sentido, verificam-se características da teoria neo-institucionalista na formulação da Lei de Biossegurança.” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 47.

presença da palavra de Deus no recinto, como influenciadora dos debates. E veja-se que, curiosamente, essa análise microscópica permite revelar que a bancada evangélica acaba influenciando consistentemente uma discussão de um projeto de OGMs, em razão de um interesse específico e secundário ao projeto de lei que se discutia, que inicialmente interessaria mais à bancada ruralista. Todos esses indícios desenham um possível cenário em que o tema secundário em muito mitigou a discussão do tema principal relacionado aos OGMs do projeto de lei, que só recebeu uma maior discussão na votação de dois destaques (em que, ainda sim, a presença da discussão do tema secundário se fazia presente⁵⁸²). Dessa forma, a análise das falas relacionadas à votação do projeto de lei na íntegra, ressalvados os destaques, permite visualizar a falta de debate consistente sobre a maior parte do projeto, que pareceu passar praticamente despercebido, ante a confusão gerada pela polarização do tema relacionado às células-tronco⁵⁸³.

Em razão dessas interações, parece ser possível visualizar uma realidade não tão aparente (vista de cima) da discussão a respeito do projeto de lei em estudo: a temática da pesquisa e terapia com células-tronco embrionárias (presente somente no artigo 5º do projeto de lei, e constituindo tema secundário da lei, por não

⁵⁸² “Um fato interessante, na segunda tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, precisa ser destacado. Todo o debate sobre o projeto foi polarizado para a questão da liberação do uso de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias. A atenção da mídia, passando pela atuação dos grupos de pressão e pelos discursos dos parlamentares, estava toda voltada para a importância das células-tronco no tratamento de doenças degenerativas. As discussões sobre os transgênicos ficaram em segundo plano, (...)” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 40.

⁵⁸³ “Naquele momento, ocorreu algo inusitado: um projeto de lei que trata de biossegurança e OGM, e que se destinava, portanto, a regular essa categoria de organismos, acabou por ser votado tendo por polêmica principal a questão das células-tronco embrionárias. O que, efetivamente, empalmou a discussão e que orientou o debate final, na noite de sua aprovação, não foi a conveniência, ou não, de liberar produtos transgênicos. A discussão sobre os OGM – escopo principal do projeto de lei – restou em plano secundário. 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, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo; FARIA, Carmen Raquel S. M. **A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional**. Cadernos Aslegis. V. 8, n. 25, jan/abr, 2005. p. 73

estar presente no seu art. 1º – objetivos gerais) acabou se revelando, pela análise das falas dos parlamentares, como uma “chave disjuntora”⁵⁸⁴ da atuação dos diversos grupos de pressão interessados na aprovação do projeto de lei. Vale ressaltar que o projeto chegou ao legislativo com a proibição de manipulação dos embriões. O parecer inicial do Deputado Aldo Rebelo vedava a clonagem humana, mas permitia a manipulação de embriões, fato que acionou, por exemplo, a articulação da bancada evangélica para reverter a situação e influenciar a votação, fazendo com que prevalecesse o relatório do deputado Renildo Calheiros pela proibição da manipulação, que seguiu⁵⁸⁵ ao Senado⁵⁸⁶. Retorna o substitutivo do Senado, com autorização de manipulação de embriões para a produção de células-tronco embrionárias e proibição da clonagem terapêutica. E tal situação mobiliza novos grupos de pressão, da bancada evangélica, da sociedade civil e da comunidade científica, de tal forma que a votação de retorno na Câmara dos Deputados parece mitigar a discussão central do projeto, para que a discussão gravite em torno de tema secundário da lei. Ressaltam-se argumentos do tipo “já se discutiu muito e se deve agir”, o que evidencia uma suposta atitude de heróis e propulsores do progresso e da felicidade, que vencem os riscos⁵⁸⁷ por meio da

⁵⁸⁴ No sentido de desligar a discussão do tema central (OGMs) e ligar a discussão do tema secundário (células-tronco), de forma aparentemente automática, normal e natural (o que, na verdade, pode ter sido feito propositalmente – manualmente). Usa-se aqui a expressão “chave disjuntora” em sentido figurativo, por se aproximar da idéia original do objeto significativo, que tem como principal característica a capacidade de se desarmar e rearmar (**manual** ou eletricamente), quando certos tipos de defeitos ocorrem – curto-circuitos e sobrecargas – (no caso: a maior discussão sobre o princípio da precaução). Assim, **o disjuntor interrompe a corrente em uma instalação elétrica** (no caso: o debate sobre o tema central – OGMs) antes que os efeitos térmicos e mecânicos desta corrente (no caso: interesses de maior segurança ambiental, sanitária e de controle do processo decisório) possam se tornar perigosos às próprias instalações. Por esse motivo, **a chave disjuntora serve (1) tanto como dispositivo de manobra** (abertura ou fecho voluntário do circuito), que fecha o debate do tema central dos OGMs, **(2) como de proteção de circuitos elétricos** (que efetua a abertura do disjuntor com o aumento instantâneo da corrente elétrica no circuito protegido), abrindo o debate do tema secundário (células-tronco) e intensificando a corrente desse debate.

⁵⁸⁵ Interessante notar que este ponto pode ter facilitado a liberação dos OGMs de alguma forma.

⁵⁸⁶ “Um bom exemplo de aliança informal ocorreu no final da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, quando os grupos contrários aos transgênicos adotaram a estratégia de apoiar a proibição da manipulação de embriões para produção de células-tronco, em troca do apoio da bancada evangélica ao texto do parecer Renildo Calheiros.” TAGLIALEGNA, op. cit., p. 48.

⁵⁸⁷ “*Así sucede en la medida en que determinados elementos de la economía y también de la inteligencia profesional (técnicos, investigadores, médicos, jueces) asumen el papel de salvadores y auxiliares, es*

crença fiel nas respostas da técnica⁵⁸⁸. Refutam-se argumentos do tipo “pensar mais, discutir mais, temer mais”⁵⁸⁹. De certo, a falta de intenso debate sobre o ponto central do projeto de lei parece revelar possíveis pistas para novos significados.

Não se sabe até que ponto, pelas fontes acessadas, essa “chave disjuntora” foi propositalmente acessada como artifício de persuasão e deslocamento da discussão. Há a existência de fala de parlamentares que pedem a cisão das matérias, por serem distintas e prejudiciais à discussão do tema principal, no que foram vencidos. Mas a pressão para julgar em conjunto essas matérias é grande, conforme se apreende da motivação trazida pelo relator Renildo Calheiros⁵⁹⁰ (destituído do cargo de relator na

decir, en que la cuestión se descubre como un artificio de mercado y de poder, como una expansión del mercado y poder. Y esto, a su vez, presupone que la sociedad industrial se torna en una sociedad de mala conciencia y se ve a sí misma y se denuncia como una sociedad de riesgo. Ahora bien, sólo así se pueden desarrollar las industrias y carreras salvadoras y superadoras así como el heroísmo que motivan y las ganancias que ocasionan. La cuestión ecológica tiene que desmenuzarse en otras cuestiones menores: formas tecnológicas, diagnóstico y tratamiento médicos, normas jurídicas, reforma organizativa y de la administración, política exterior, política de desarrollo. Sólo una sociedad que salga del letargo y del pesimismo de la constelación de la confrontación y conciba la cuestión ecológica como un regalo del cielo para la autorreforma universal de una modernidad industrial hasta ahora fatalista, puede sacar todo el partido al potencial de los roles de salvadores y héroes y extraer de ellos el impulso para no sólo practicar una cosmética ecológica de alto estilo, sino, efectivamente, asegurar el futuro.” BECK, op. cit., p. 183-184. [grifo nosso]

⁵⁸⁸ Que conforme já se destacou nessa dissertação, ao discutir a biotecnologia e as suas implicações na modernidade e diante das capacidades científicas contemporâneas, “**a técnica em sentido genérico terminou por impor-se como uma realidade avassaladora dentro da sociedade moderna e do viver dos homens.**” Conforme já mencionado nessa dissertação: SALDANHA, op. cit., p. 122-123.

⁵⁸⁹ Ao enfatizar a biotecnologia, já vimos, ao discutir a questão de uma adequada esfera pública de debate, que falar também é agir e a garantia de condições discursivas para a veiculação de atos de fala que podem gerar motivos é essencial. Nesse sentido, conforme já destacado nessa dissertação, vide: BÖHMER, op. cit., p. 84-85.

⁵⁹⁰ “Há ponto muito polêmico nessa matéria que preocupa a maioria dos Deputados: a pesquisa das células-tronco. Há mais de um projeto tramitando na Casa sobre o tema. A matéria está sendo relatada pelo Deputado Colbert Martins, do PPS da Bahia. Pensei, em dado momento, em não abordá-la no substitutivo, para que lei específica dela tratasse, mas a necessidade de estabelecer alguma referência era tão grande que resolvi enfrentá-la e colhi a inquietação de Deputados que acreditam que a pesquisa nessa área guarda grande esperança para a humanidade.

Conversei, sem nenhum preconceito, com padres e pastores evangélicos que integram a Câmara dos Deputados, pois são, tanto quanto eu, representantes do povo brasileiro e têm direito de aqui manifestar suas opiniões e de procurar aprovar a legislação que julguem mais adequada para o Brasil. Conversei muito com os Deputados Pastor Amarildo, Adelor Vieira, Carlos Willian, Padre José Linhares, Henrique Afonso, Walter Pinheiro, Dr. Hélio, Givaldo Carimbão e tantos outros, e chegamos a um acordo sobre essa questão no substitutivo, em resposta a quem quer desenvolvimento para a ciência, mas tem preocupações de natureza ética, moral e religiosa.

Conseguimos um acordo e uma resolução que nos uniu a todos. Por isso vão votar favoravelmente ao nosso relatório. Está clara a proibição para a clonagem com finalidade reprodutiva. Ela é admitida para fins terapêuticos, em termos muito precisos. Não vou ler para não cansá-los e para não me alongar. Mas isto é objeto de acordo firmado e é do conhecimento de todos que participaram do processo de

Comissão Especial, pela referida comissão, na 2ª tramitação do projeto na Câmara dos Deputados), o que deixa uma brecha para outras indagações. **Não se sabe, inclusive, até onde foi estimulada essa ênfase no tema secundário da lei, por aqueles que pretendiam uma manutenção das modificações relacionadas com o tema principal junto ao Senado.**

Certo é que, com o exercício proporcionado pelas ferramentas da micro-história e do paradigma indiciário e da noção de estranhamento, parece ter sido possível demonstrar a existência de tensões e contradições não facilmente perceptíveis numa visão proporcionada, por exemplo, por um paradigma tradicional de história, sobre o qual Peter Burke falou anteriormente. Percebe-se que a discussão travada não se limitou a apenas duas facções bem definidas – pró-transgênicos e contratransgênicos – e que a polarização das discussões se deu em razão de um conjunto intrincado e complexo de variáveis, que puderam aqui, de alguma forma, ser cogitadas.

O intento inicial deste tópico foi alcançado, pois o particular ponto de partida – a averiguação da presença de um debate do tema principal do projeto, que perpassasse a discussão acerca da observância do princípio da precaução – não só permitiu obter uma visão distinta da aparente ampla e completa discussão acerca do princípio da precaução, como também possibilitou a demonstração de novos significados, pela alteração da escala de observação, quer dizer, a quebra da regularidade aparente de efetiva discussão do princípio permitiu demonstrar que ele foi usado mais como reforço de argumentações do que como ponto específico de discussão.

Para além da análise das percepções dos limites do objeto estudado, o estranhamento sobre ele tornou possível a apreensão, por meio de diversos indícios, de novos elementos que redefinam o contexto específico, proporcionando, de certa forma,

a agitação e apresentação de fissuras e brechas num aparente movimento de regularidade e coerência do contexto social estudado. Esses elementos permitiram cogitar um cenário diferenciado, permeado por forças e variáveis não tão evidentes a uma visão permeada por indicadores simples e eminentemente descritivos.

3.4 Para além do texto da lei de biossegurança: contribuições e reflexões sobre a interpretação jurídica da nova lei para o processo decisório estudado

A análise baseada numa perspectiva descritiva da legislação permitiu assimilar alguns pontos da lei que serão importantes no estudo do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. Vê-se que a legislação, a despeito de trazer uma grande assimetria na condução do processo decisório, deixando a CTNBio quase que inteiramente responsável pelo processo, sob o ponto de vista institucional, traz também parâmetros para condução do processo decisório e abre, mesmo que de forma limitada, alguma margem de participação pública e de consideração do princípio da precaução. Mas o que deve estar em mente é que, ainda que a lei tenha ou não disposto sobre tais pontos de forma menor, a Constituição brasileira apresenta-se como suporte para que a participação pública, a cidadania ativa e um dever de precaução se façam presentes, como exigências já vistas à adequada consideração do processo decisório. Deve-se lembrar, conforme já destacado na introdução desta dissertação, em relação ao ocorrido com a antiga lei de biossegurança, que não se pode acreditar que a nova lei, por si só, trará solução confortável das

questões a serem decididas no processo decisório, seja em termos de organização do processo, seja em termos meritórios ⁵⁹¹.

Com base nas considerações já traçadas no primeiro capítulo desta dissertação, reitera-se que isso não é nem possível, nem almejado, em face das exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro, que entendido num viés *procedimental*, não aceita a visão ultrapassada e típica do paradigma do Estado Liberal ou formal-burguês, que adota o modelo de subsunção jurídica como necessário e suficiente e que a lei de biossegurança, abstrata e geral, pretenda preencher adequadamente os fatos jurídicos em conceitos jurídicos determinados com consequências jurídicas claramente definidas, deixando o papel da Administração circunscrito a uma atuação administrativa clássica intervencionista, meramente reativa, bipolar e pontual, dirigida de forma concentrada a tarefas de ordenação de uma sociedade econômica. Muito menos se aceita a consideração de que a burocracia estatal dará conta de todos os problemas, deixando os cidadãos apenas numa condição passiva de acompanhar de longe o que acontece nas instâncias públicas de decisão, como se exclusivamente estatais fossem, enquanto ela define uma ordem substantiva e homogeneizada dos valores da sociedade.

Já se afirmou nesta dissertação que o recado a ser lembrado na análise do processo decisório, a partir do estudo dos fundamentos e procedimentos do Estado democrático de direito brasileiro é o de que o papel da Constituição e da lei de biossegurança⁵⁹² não é de apaziguar e resolver tudo facilmente, mas, sim, de trazer os problemas e tematizá-los adequadamente numa esfera pública, sendo necessária a

⁵⁹¹ Nesse sentido, destaca Friedrich Muller: “Não é o teor literal de uma norma (constitucional) que regulamenta um caso jurídico concreto, mas o órgão legislativo, o órgão governamental, o funcionário da administração pública, o tribunal que elaboram, publicam e fundamentam a decisão regulamentadora do caso, providenciando, quando necessário, a sua implementação fática – sempre conforme o fio condutor da formulação lingüística dessa norma (constitucional) e com outros meios metódicos auxiliares da concretização.” MÜLLER, op. cit, 2000, p. 54.

⁵⁹² Ainda que, segundo Habermas, o legislador tenha um papel central em sua teoria. HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 52.

conjugação de um elemento jurídico (forma indisponível do direito) e de um elemento democrático (legitimador). Esse papel consiste em afirmar as contradições, desnudar as diferenças e colocá-las à mesa apropriadamente. Não existe uma lei que irá nos salvar de nós mesmos, mas uma Constituição, como processo que possibilita uma permanente discussão e remodelagem de perspectivas, enquanto comunidade política e fraterna de princípios que permite uma atitude construtiva em relação ao futuro.

Fica claro que os problemas de aplicação da lei de biossegurança anterior não podem ser resolvidos como um todo com a nova lei, como sugere, por vezes, a rotina da atuação legislativa brasileira, ao potencializar esse erro ao extremo com incessantes emendas constitucionais, leis e medidas provisórias – inclusive para questões ambientais⁵⁹³. E esse *deficit* é extremamente prejudicial para discutir, resolver e lidar com as exigências e expectativas das questões ambientais, como a liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

O estudo das discussões e dos debates ocorridos na deliberação do Congresso Nacional serviu como aprendizado a ser considerado no processo decisório estudado, no sentido de que as forças sociais lá presentes (mercado, sociedade civil e Estado) certamente continuarão a ter que discutir e codesenvolver a questão empírica dos transgênicos, diariamente, pelas práticas sociais dirigidas de forma discursiva e comunicativamente institucionalizadas, pois a nova lei não veio para dar cabo às controvérsias, mas para inaugurá-las, com alguns direcionamentos, a fim de se

⁵⁹³ “O nosso problema certamente não é o da carência de normas adequadas, mas sim o de implementação dessas normas. Não há, nas gramáticas de práticas sociais, a criação de um substrato da idéia de justiça, pelo contrário, a exigência de democracia e de cidadania contínua e cada vez mais forte do que nunca, tanto assim que é explorada simbolicamente pelo governo.” CARVALHO NETTO, Menelick. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem a constituição da republica federativa de 1998 e as potencialidades do poder revisional nela prevista. In: **Revista Fórum Administrativo**. Ano I. n.º 7, setembro de 2001, p. 884.

concretizar perante e com a Administração – sobretudo com a CTNBio e com o CNBS

594

Daí que, como já se afirmou nesta dissertação, o processo decisório deve garantir condições discursivas e comunicativamente adequadas, a partir da lei de biossegurança, para que possa haver a participação de todos os virtualmente atingidos e a construção conjunta, com a contribuição do direito em termos de organização e de procedimento, pautado no pressuposto democrático de participação e de cidadania ativa que se exige com a Constituição brasileira . A substituição da lei anterior pela nova lei(para além de um suposto desuso ou anacronismo) significa uma necessidade de mudança de postura, tanto por parte da Administração, quanto pela sociedade civil. E se assim for, vale o recado de Menelick:

Em primeiro lugar esse é um problema de fragilidade institucional e não de debilidade ou carência normativa. Não basta a elaboração de normas, é preciso alterar a postura, os padrões e expectativas de comportamentos no nível das práticas cotidianas, a articular concretamente efetividade, legalidade, constitucionalidade e legitimidade de um modo constitucionalmente adequado.⁵⁹⁵

E a análise que se intentou aqui, com a fala dos deputados e a reconstrução histórica do debate ocorrido no Congresso Nacional, foi a de demonstrar que as condições de participação democrática discursivamente guiada devem ser levadas adiante, como desafios de implementação da nova lei nas práticas sociais ⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ “Logo, é a prática do mundo, os jogos da sociedade e o exercício da cidadania que precederão a formalização jurídica pelo direito positivado. Diante disso, devemos abandonar a crença simplista de que a lei modifica o mundo, mas assumir o princípio de que o mundo modifica a lei.” AGUIAR, Roberto Armando Ramos. Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã. In: POLETTI, Ronaldo de Brito (org.). **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série. N. 9. Brasília: Unb/Faculdade de Direito, 2002, p. 69.

⁵⁹⁵ CARVALHO NETTO, op. cit., 2001, p. 886.

⁵⁹⁶ “Ao completar 10 anos, a Lei n.º 8.974/95 foi substituída pela Lei n.º 11.105/2005, de 24 de março de 2005. A nova Lei de Biossegurança estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades com OGMs e derivados e tem como diretrizes a proteção à vida, proteção à saúde humana, animal, vegetal e do meio ambiente, bem como a observância do princípio da precaução. **Mas a nova Lei trouxe inúmeras novidades, muitas das quais se transformam imediatamente em desafios.**” NODARI, op. cit., 2007, p. 21. [grifo nosso]

Não se quer nem se pode aceitar com essa análise a tentativa de uma futura atitude interpretativa que leva em conta a *mens legislatoris*⁵⁹⁷. Diante das exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro, só se pode aceitar (e, ainda assim, como ponto de partida) a *mens legis* – como sentido objetivo da norma a ser considerado nas peculiaridades do caso concreto⁵⁹⁸. E se o ideal *de integridade do direito* de Dworkin refere-se ao Poder Legislativo em sua atuação, e se é válido pressupor que ele foi observado, tem-se a implicação de que a sua observância segue adiante e, acaso não respeitada pela Administração, pode ser passível de ser cobrada pelo poder judicial.

Portanto, a busca do entendimento do que seja *precaução*, *discricionariedade* da CTNBio, poder de *avocação* de processos, *aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional*, entre outros, não podem ser considerados *a priori*, mas somente durante a condução e a vivência do processo decisório, filtrado pelas exigências de legitimidade e legalidade estabelecidas pela Constituição do Estado Democrático de Direito brasileiro. Mais uma vez, destaca-se a pertinência dos vetores interpretativos com os quais se busca averiguar tal compatibilidade nos casos apontados do processo decisório: o princípio de participação pública, de publicidade, de informação e de precaução.

E as observações acima expendidas já servem de suporte e mote para construir um projeto de considerações ao reclamo do então presidente da CTNBio, de que *o STF tem que se envolver nas questões para definir o futuro da transgenia*. Os

⁵⁹⁷ Nesse sentido, vale a lição de Dworkin, quanto à consideração da constituição e dos constituintes: “(...) esse é um erro comum e sério porque não há nada semelhante a uma intenção dos constituintes esperando para ser descoberta, mesmo que em princípio. Existe apenas alguma coisa esperando para ser criada.” DWORKIN, op. cit., 2005, p. 51.

⁵⁹⁸ “Ora, Francisco Ferrara, em clássico ensaio sobre a interpretação e aplicação das leis, dos anos vinte deste século [XX], critica acidamente tal pressuposto hermenêutico tido como válido na época da escola da Exegese. Os cânones hoje cientificamente aceitos determinam, não a busca da *mens legislatoris*, ou seja, do sentido objetivo que o legislador pretendeu emprestar à norma, mas da *mens legis*, ou seja, do que a norma é portadora, ao qual se chega, em síntese, mediante exercícios de inserção sistêmica do dispositivo em seus contextos próprios e dos quais recebe luz, bem assim da análise da finalidade do dispositivo nesses contextos, ou seja, através das análises lógica, sistêmica e teleológica do mesmo.” CARVALHO NETTO, op. cit., 2001, p. 887.

problemas pelos quais a CTNBio passou com a primeira lei de biossegurança e que parecem estar se repetindo sob a égide da nova lei não são um problema de texto normativo, mas de prática social jurídica, como alertou Menelick de Carvalho Netto. A solução deve ser (re)construída continuamente na prática do processo decisório, enquanto vivência desejada e necessária, que permite adequada consideração das questões ambientais relacionadas aos OGMs em termos de legitimidade e legalidade, garantidas amplas condições discursivas e comunicativamente institucionalizadas, que fortalecem a autonomia pública e privada e as condições do processo democrático.

A descrição das ações diretas de inconstitucionalidade e as manifestações já ocorridas no âmbito do STF em relação à transgenia elucidam que ele não irá resolver melhor do que pode ser feito no processo decisório administrativo. Pelo contrário, este último pode trazer, por si só, uma resposta aos problemas – o que pode ser apreendido, inclusive, a partir da argumentação tópica dos pontos principais da ADI n.º 3536. Deixar ao STF a definição de parâmetros ou não de observância do princípio da precaução, por exemplo, em termos abstratos, em detrimento do que pode ser estabelecido no processo decisório, caso a caso, não parece tão atraente assim. E, ao confiar à jurisdição constitucional a definição de parâmetros democráticos de criação dos riscos e da política de biossegurança, novos desafios complexos e perigosos tornam-se evidentes.

Primeiro, o problema do risco de *deficit* de legitimação democrática

⁵⁹⁹, dada a condição de poucos juristas especializados (ainda que bem intencionados)

⁵⁹⁹ Para um estudo amplo e completo acerca dos vários problemas e desafios do controle concentrado sob um viés procedimental, consultar: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Devido processo legislativo e controle jurisdicional de constitucionalidade no Brasil. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004c, p 359-402. Nesse sentido, também consultar Habermas no capítulo VI de sua obra: HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 297-354. Não se faz aqui um grande esforço acerca dos problemas, dilemas e pressupostos da teoria discursiva e procedimental do direito e da democracia em relação à jurisdição constitucional, visto que não faz parte do objetivo e do recorte investigativo da dissertação, dado que as pontuações aqui elaboradas são feitas num sentido tangencial e contributivo ao

decidirem a questão. Há o perigo de inadequada centralização, redução e afunilamento dos problemas analisados, quando formulados pelo discurso constitucional da Corte Suprema. Assim, a justificação formal de exercício de controle de constitucionalidade pode abrir margem para o viés de um guardião republicano *virtuoso* do processo político e da cidadania (autorrealização ética homogeneizante), que ordena a Constituição por meio de uma ordem concreta de valores⁶⁰⁰.

O mecanismo da audiência pública ressaltado no STF pode minimizar esse impacto, mas não eliminá-lo, e deixa em aberto a razão de tal audiência não ocorrer no âmbito decisório e de formulação de políticas públicas da Administração. Essa centralização pode corromper a perspectiva necessária de uma sociedade de múltiplos intérpretes da Constituição e o fortalecimento da *identidade constitucional* de que fala Rosenfeld.

A possibilidade de adoção de posturas derrotistas dos ideais não realizados da Constituição ou da compreensão materializante ou axiológica da Constituição e do direito – correntes no Estado Social, pautadas em juízos de ponderação de bens, interesses e valores – pode manter uma postura autoritária não quista da Constituição⁶⁰¹, inclusive na roupagem de contemporâneas e sofisticadas teorias de ponderação de direitos fundamentais, que podem dificultar ou enfraquecer, sobremaneira, a consideração efetiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como efetivo direito e não como um bem ou valor que é ou não preferível, a depender do caso concreto⁶⁰², à luz de teorias tão sofisticadas que podem ir contra si mesmas e contra a própria Constituição.⁶⁰³

enriquecimento da percepção do processo decisório, considerado mediante uma via incidental ou difusa de interpretação jurídico-constitucional.

⁶⁰⁰ OLIVEIRA, op. cit., 2004c, p. 401.

⁶⁰¹ Id. Ibid., p. 386.

⁶⁰² “A configuração do direito ao meio ambiente como direito fundamental ou somente como bem (ou valor) constitucionalmente relevante (embora não configurando um direito fundamental) pode ensejar a

Nesse sentido destaca-se, por exemplo, a *teoria jusfundamental* das normas constitucionais, vinculada a uma peculiar Teoria da Argumentação Jurídica⁶⁰⁴ defendida por Robert Alexy – que se vale da ponderação (*ballancing*) de bens e interesses em casos de colisão, com crescente aceitação pelo STF⁶⁰⁵ – e pela doutrina brasileira, pela via de aplicação do princípio da proporcionalidade⁶⁰⁶, mas que parte de uma definição distinta de regras e princípios⁶⁰⁷ à que Dworkin faz alusão, pois passa a considerar os princípios como mandados de otimização⁶⁰⁸ a consagrar direitos fundamentais, avaliando inclusive de que forma eles podem se manifestar num eventual

sua análise sob perspectivas distintas do fenômeno de colisão de direitos, segundo a diferenciação atual da dogmática de direitos fundamentais, que apresenta duas hipóteses: *colisão de direitos em sentido amplo* e *colisão de direitos em sentido estrito*. As colisões em sentido estrito referem-se apenas àqueles conflitos entre direitos fundamentais, envolvendo direitos idênticos ou diversos. De modo distinto, afirma-se que as colisões em sentido amplo envolvem os direitos fundamentais e outros princípios ou valores que tenham por escopo a proteção de interesses da comunidade.” MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. Será o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado um direito fundamental? Em busca da nota de fundamentabilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Prismas: Direito, Política e Mundialização**. Vol. 3. n.º 2. (jul/dez – 2006). Brasília: Uniceub, 2006. p. 235-254

⁶⁰³ Em relação a essa dificuldade de enquadramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado numa perspectiva dogmática como esta, que parte da pressuposição de que o meio ambiente é um bem constitucional relevante e que deve ser ponderado em face de outros bens ou direitos, tive a oportunidade de elaborar um texto que pode ser ilustrativo, e que parte da pergunta da fundamentalidade do direito aqui considerado, evidenciado por uma decisão do STF que adota certo tipo de balanceamento (ponderação) entre a economia e a ecologia. Nesse sentido, consultar: MAGALHÃES, op. cit., 2006, p. 235-254. E para uma percepção mais descritiva e ampliada desse tipo de abordagem jurídica, não aprofundada nessa dissertação, tive a oportunidade de realizar estudo em curso de pós-graduação no ano de 2006, resultando na seguinte monografia: MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. **Limites e Possibilidades da Técnica de Ponderação de Bens a partir da Teoria Jusfundamental**. Brasília: junho de 2006. Monografia Final do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito, Estado e Constituição, da Faculdade de Ciências Jurídicas do Planalto Central – UNIPLAC, em convênio com o Curso de Especialização *Sui Juris*.

⁶⁰⁴ Alexy defende uma teoria da argumentação jurídica racional a definir a ciência jurídica como uma disciplina normativa, bem como providenciar diretrizes práticas para trabalho do advogado. ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica: A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica**. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001, p. 36.

⁶⁰⁵ Nesse sentido, vide: COURA, Alexandre de Castro. Limites e possibilidades da tutela jurisdicional no paradigma do Estado Democrático de Direito: para uma análise crítica da “jurisprudência de valores”. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 425.

⁶⁰⁶ Nesse sentido, consultar, ilustrativamente: SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na constituição federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 97-117. MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo G. G. **Hermenêutica Constitucional e direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996. STUMM, Raquel Denize. **Princípio da proporcionalidade no Direito Constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

⁶⁰⁷ ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 81-86. Esta diferença é acentuada por Alexy como a mais importante em sua teoria em termos de estrutura da norma.

⁶⁰⁸ ALEXY, op. cit., 1993, p. 86.

caso de colisão de princípios⁶⁰⁹. Inclusive, é possível que o STF se valha desse método para analisar a ADI 3526, anteriormente aludida, dada sua crescente receptividade na doutrina brasileira e na própria jurisprudência do STF.

Com base em teorias como essa – discutida em termos de dogmática de direitos fundamentais –, surge a dificuldade de confirmação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental, diante das diversas peculiaridades que o acompanham, o que pode estar ligado, inclusive, a razões históricas interessantes. O desenvolvimento da dogmática dos direitos fundamentais pelo direito alemão, o qual trouxe imensa contribuição à dogmática geral dos direitos fundamentais (e que se reverbera também na doutrina brasileira), tem como referência o seguinte fato:

Para a Lei Constitucional Federal de 1949, o ambiente não constituía, ainda, uma preocupação fundamental. Por isso, o seu texto, bem como as emendas que lhe foram sucessivamente introduzidas na década de 50, não contêm, além de competências legislativas específicas, disposições directamente vocacionadas para a protecção do meio ambiente.⁶¹⁰

E essa constatação pode ter influenciado, sobremaneira, o não desenvolvimento da consideração deontológica e fundamental, que hoje se reivindica ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não só na Alemanha, mas em outros países que recebem seus influxos teóricos, especialmente na seara de dogmática de direitos fundamentais. Não por menos, constata-se que a prática jurisprudencial do Tribunal Constitucional Federal alemão não ressalta o carácter fundamental e deontológico deste direito, enquadrando-o como decorrência do desenvolvimento da cláusula do Estado Social de Direito (num sentido de política ou diretriz geral).

⁶⁰⁹ Id. Ibid., p. 89-98.

⁶¹⁰ FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao ambiente e propriedade privada** (aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das “leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais). Coimbra: Coimbra, 2001, p. 19.

Contudo, a seguir tal concepção, certo é que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consagrará apenas um valor ou bem constitucional essencial na Constituição, que deve ser protegido e compatibilizado com outros valores, bens e direitos constitucionais. Daí porque essa perspectiva pode ecoar com mais facilidade na doutrina de direitos fundamentais, até porque está permeada por uma série de condições socioeconômicas e políticas mutáveis, a serem anteriormente analisadas e decididas. E isso pode ser aplicado, embora aqui não seja defendido, no caso de repercussões judiciais referentes ao processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, recheado de intempéries de ordem política e econômica.

Com Marcelo Cattoni, destaca-se que, diversamente da proposição acima, somente uma jurisdição constitucional que garanta o devido processo legislativo, o devido processo constitucional e os direitos fundamentais⁶¹¹, pautada num modelo aberto de normas principiológicas – em que seu caráter deontológico é levado a sério –, pode buscar auxiliar, em termos iniciais, numa possível contribuição ao futuro da transgenia, em relação à consideração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o seu espectro relacionado à questão dos OGMs.

Além disso, em relação à sistemática processual do controle concentrado de constitucionalidade, as próprias utilizações de moduladores temporais e de restrições amplas deste modelo, com base na Leis n.º 9.868/99⁶¹² (que pode ser usada na ADI 3526 – relativa aos OGMs), torna o papel do STF por demais delicado e complexo na busca de uma resposta discursiva e procedimentalmente adequada ao reclamo formulado.

⁶¹¹ OLIVEIRA, op. cit., 2004c, p 366.

⁶¹² OLIVEIRA, op. cit., 2004c, p. 403 et seq.

E com Dworkin, levanta-se uma reflexão fundamental e séria em relação a esse aspecto, que demonstra de forma cabal que a resposta não será dada pelo STF ou pela lei abstratamente considerada, mas somente por uma comunidade política e fraterna que enxerga na Constituição um guia para que o cidadão se coloque como parte do processo interpretativo e possa imaginar quais são os compromissos de sua comunidade, numa atividade interpretativa construtiva e contínua, que desmistifica um pouco essa necessidade tão essencial do papel do STF, no sentido do seguinte excerto:

Estamos bem familiarizados com o aforismo de que o direito é o que o tribunal diz que ele é. Mas isso pode significar duas coisas bem diferentes. Pode significar que os tribunais estão sempre certos quanto ao que é o direito, que suas decisões criam o direito, de tal modo que, quando interpretam a Constituição de determinada maneira, essa no futuro será necessariamente a maneira certa de interpretá-la. Ou pode significar simplesmente que devemos obedecer às decisões dos tribunais, pelo menos de maneira geral, por razões práticas, **embora nos reservemos o direito de sustentar que o direito não é o que ele disseram.** O primeiro modo de ver é o do positivismo jurídico. Creio que está errado e, no fim, corrompe profundamente a idéia e o Estado de Direito. **O argumento que exorta os alemães a adotar, de que o direito, bem compreendido, pode apoiar o que chamamos de desobediência civil, só pode ser um argumento efetivo quando rejeitamos esse aspecto do positivismo e insistimos em que, embora os tribunais possam ter a última palavra, em qualquer caso específico, sobre o que é o direito, a última palavra não é, por essa razão apenas, a palavra certa.**⁶¹³ (grifo nosso)

Ainda que o STF tenha um papel a desempenhar, ele não é necessariamente o último nem o melhor argumento a se considerar. Essas reflexões podem contribuir para entender um pouco melhor, a partir do reclamo do então presidente da CTNBio, o que se pode esperar do STF na questão dos transgênicos, sobretudo em razão da ADI n.º 3526: desafios à adequada consideração das exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro! Tudo isso deve ser levado em conta, como desafios entregues ao processo decisório e para uma interpretação jurídica adequada em seu bojo, a partir do material semibruto, por assim dizer, que lhe é entregue com a lei de

⁶¹³ DWORKIN, op. cit., 2005, p. 170-171.

biossegurança. Relembre-se: os problemas acabaram de ser inaugurados. Há muito trabalho pela frente.

4 CONFRONTANDO O PROCESSO PÚBLICO DECISÓRIO SOBRE OGMS COM OS PRINCÍPIOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO, EM TERMOS DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE

Já se esclareceu em capítulo anterior (cf. 3.1) como ocorre o processo de liberação de OGMS no meio ambiente em escala comercial. Tendo em vista aquele desenho institucional-legal do processo decisório, sobretudo quando sob condução preponderantemente estatal, passa-se a analisar alguns episódios ocorridos, ao longo do ano de 2007 principalmente, que podem ajudar a identificar a compatibilidade do processo decisório com os princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro.

4.1 Propedêutica à análise dos casos: conferindo os equipamentos de viagem analítica

A partir dos aportes teórico-conceituais e das considerações dos capítulos anteriores, inicia-se o estudo dos casos do processo decisório. Não se busca analisar os episódios, principalmente no âmbito da Administração e do Judiciário, como forma de correção de decisões já tomadas. Nesse sentido, são preciosas as advertências de Müller (com a sua concepção de *normatividade*⁶¹⁴) e Dworkin (com a sua concepção

⁶¹⁴ Destaca Canotilho: “Da compreensão da norma constitucional como estrutura formada por duas componentes – o <<programa da norma>> e o <<domínio da norma>> – deriva o sentido de **normatividade constitucional**: normatividade não é uma <<qualidade>> estática do texto da norma ou das normas, mas o efeito global da norma num processo estrutural e dinâmico entre o programa normativo e o sector normativo. Este processo produz, portanto, um *efeito* que se chama normativo, ou, para dizermos melhor, a normatividade é o efeito global da norma (com as duas componentes atrás referidas) num determinado *processo de concretização* (cfr. *supra*, o gráfico ilustrativo do procedimento concretizador). Compreende-se, assim, a necessidade de manter sempre clara a distinção entre *norma e formulação* (disposições, enunciados) *da norma*: aquela é *objecto* da interpretação; esta é o *produto* ou *resultado* da interpretação.” CANOTILHO, op. cit., 2001a, p. 1180.

da *única resposta correta* ⁶¹⁵). Eles enfatizam que somente o caso concreto, seus elementos, suas peculiaridades e sua dimensão temporal permitem uma avaliação dos problemas colocados, não podendo ser considerados nem avaliados unicamente de forma abstrata.

Nesse aspecto, Godard alerta para o perigo da *ilusão retrospectiva* de análise de decisões passadas, ao afirmar que esta poderia afetar a estrutura normativa do julgamento, ao se projetar sobre o passado o estado presente das preferências e sensibilidades coletivas, bem como das normas sociais que representavam equilíbrios distintos das do momento presente ⁶¹⁶.

Quanto à metodologia de análise de casos, relembrem-se as opções já apontadas na introdução desta dissertação, em que se busca uma aproximação da metodologia de casos proposta por Canotilho para estudos de casos constitucionais. E quanto às ferramentas teóricas que servem de suporte analítico, relembrem-se os balanços teóricos dos capítulos antecedentes.

⁶¹⁵ DWORKIN, op. cit., 2007, p. 429 et seq.

⁶¹⁶ Nesse sentido, adverte Godard: “Então, o que se pode dizer sobre aquelas que teriam sido as “boas” decisões de precaução, tendo em vista os equilíbrios normativos, os conhecimentos e informações disponíveis no momento da consideração dessas decisões? É preciso aceitar a idéia de que, sob o ponto de vista da precaução, decisões possam ser julgadas como ‘boas’, embora se perceba mais tarde que contribuíram para uma evolução prejudicial dos fatos, de tal modo que essas decisões possam levar, posteriormente à lástima em função do conhecimento *ex post* de suas conseqüências: num universo de incertezas, as melhores arbitragens podem, no final das contas, levar a conseqüências prejudiciais que se queria evitar, escolhendo outra decisão, se fosse possível saber por meio da ciência que isso levaria a tal desfecho. Todavia, **seria infantilidade** transformar esse sentimento de lástima, que aparece à medida que uma história singular revela o que a decisão inicial podia conter, o princípio de julgamento de decisões que tiveram de ser tomadas, num contexto diferente. Isso porque tal princípio teria que englobar uma diversidade de probabilidades. O princípio da precaução não pode ser entendido como a escolha da lástima, no decorrer peculiar dos acontecimentos como princípio de decisão, visto que, precisamente, *ex ante*, os responsáveis não poderiam ter evitado a ponderação de inúmeras lástimas, reflexos de encadeamentos diversos e variados, julgados como possíveis.” GODARD, op. cit., 2004, p.185.

4.2 O caso do episódio da 100ª Reunião Plenária da CTNBio e a questão da possibilidade de acesso público de ouvintes-observadores à reunião

Durante o processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, há discussão e avaliação dos pedidos efetuados por interessados em relação aos aspectos da biossegurança, como já se apreendeu da legislação vigente. E a reunião ordinária plenária da CTNBio é um momento importante do processo, visto que aí se discutem medidas de biossegurança, aspectos técnico-científicos diversos, os quais têm relevância e devem ser públicos e capazes de propiciar adequada informação a todos os interessados, como condições de acompanhamento e participação no processo público decisório estudado.

Como visto, a CTNBio é formada por diversos membros (equipe multidisciplinar), designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, de acordo com o art. 11 da Lei n.º 11.105/2005, que representam diversos setores estatais e da sociedade civil em geral.

E existe a possibilidade legal de o presidente da CTNBio convidar, a interesse da Comissão, determinada pessoa ou entidade para manifestar-se sobre um determinado tema durante a reunião. Não há, contudo, qualquer dispositivo que vede a participação, na qualidade de ouvinte-observador, de qualquer cidadão interessado em acompanhar o processo decisório, quando corrente no âmbito da CTNBio.

A controvérsia trazida neste episódio resume-se à não realização da 100ª Reunião ordinária plenária da CTNBio, que foi suspensa por seu presidente, pelos seguintes motivos:

A presente reunião foi cancelada, pois continha a presença de “estranhos” – palavra dita por alguns membros da Comissão –

peças estas, duas representando o Greenpeace e um representando a Terra de Direitos. O que ocorreu é que esses “estranhos” se viam no direito de participar da reunião, pois o assunto é de interesse da sociedade brasileira, mas os membros da Comissão, por sua vez, também não as aceitaram na reunião por achar que se tratava de uma reunião técnica e que outras pessoas senão os próprios membros poderiam participar. Então, o Presidente da Comissão Sr. Walter Colli decidiu encerrar a reunião pelo fato dessas pessoas não se retirarem. Foi encerrada às 11h32.⁶¹⁷

A versão dos fatos contada pela imprensa institucional da CTNBio está disponível em sua página da internet, em forma de Comunicado ao Público, assinado pelo presidente da Comissão em 22/03/2007.⁶¹⁸

⁶¹⁷ Breve relato da estenotipia informando os motivos da suspensão da reunião. p. 22-23; Linhas 8-16. In: Degravação (Transcrição *Ipsis Verbis*) da 100ª Reunião Ordinária da CTNBio: Tire suas Conclusões. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4308.html> Acesso em: 29/12/2007. **As citações seguintes – degravações das falas ocorridas na reunião – referem-se a esta mesma fonte, razão pela qual apenas se indicarão as linhas e a página a que se referem, entendendo-se implícita a remissão a essa mesma fonte documental.**

⁶¹⁸ **Comunicado ao Público**

São os seguintes os fatos que ocorreram em 22 de março de 2007, por ocasião da instalação da 100ª reunião plenária da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio):

1 – A Procuradora do Meio Ambiente Maria Soares Camelo Cordioli, que participa das reuniões da CTNBio por imposição do Ministério Público, havia encaminhado solicitação, no dia 15 de março, para que participassem da reunião a Presidente do Greenpeace, Gabriela Vuolo, o ex-deputado e advogado do Greenpeace, João Alfredo Telles Melo, e o advogado da ONG Terra de Direitos, Marcos Rogério de Souza.

2 – O Presidente da CTNBio pretendia submeter esse pleito ao plenário, informando que o parágrafo 10 do Artigo 11 da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05) dispõe *in verbis*: "Poderão ser convidados a participar das reuniões, em caráter excepcional, representantes da comunidade científica e do setor público e entidades da sociedade civil, sem direito a voto".

3 – Eis que as pessoas mencionadas sentaram-se no recinto e, quando convidadas pelo Presidente a retirar-se, para que os membros da CTNBio pudessem deliberar livremente sobre sua permanência, recusaram-se a sair, exigindo, na prática, que a decisão fosse tomada em sua presença.

4 – A partir daí houve incontrolável tumulto, com muitos membros se negando a decidir na presença de estranhos. Às 11 horas fui obrigado a encerrar prematuramente a 100ª Reunião da Comissão Técnica de Biossegurança tendo em vista a falta de condições psicológicas alegada por vários membros, com alguns sentindo-se fisicamente mal.

5 – A CTNBio é órgão do Estado Brasileiro responsável pela análise de biossegurança de organismos geneticamente modificados. Sua constituição está descrita no Artigo 11 da Lei mencionada: "(...) 27 cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente (...)".

6 – Uma Comissão assim formada, em que todos os setores estão representados, não está preparada para enfrentar grupos ou pessoas que alegam direitos democráticos para violentar suas reuniões, respaldadas por advogados e parlamentares, alegando transparência, mas praticando ações totalitárias em desrespeito ao Estado Democrático de Direito.

7 – A Comissão voltará a reunir-se nas datas constantes de seu calendário anual, mas somente o fará em dependências que garantam condições efetivas para a sua realização, em ambiente de serenidade, condição necessária para decisões técnico-científicas de grande relevância para a Nação.

No entanto, será importante resgatar alguns pontos discutidos ao longo da 100ª Reunião, com o auxílio dos dados da gravação da reunião. Não se busca discutir ou ressaltar o que determinado membro tenha ou não dito, do ponto de vista da pessoalidade. O enfoque é apenas no resgate dos argumentos e de suas qualidades, a serem considerados enquanto pretensões de validade intersubjetivamente construídas, conforme Habermas, ou na consideração de princípios como trunfos, conforme Dworkin. Busca-se resgatar condições discursivas de comunicação e barreiras que surgem ou não nas discussões, quanto à concretização da cidadania e da democracia, em termos de participação, de publicidade, de informação e de precaução. Por isso, será explicitamente tomada a posição de retirar do texto o nome das pessoas participantes, mantendo-se apenas a qualificação formal dos interlocutores.

*4.2.1 O episódio da 100ª Reunião Plenária da CTNBio: breve resgate descritivo do ocorrido, a partir de trechos gravados*⁶¹⁹

A 100ª Reunião ordinária plenária da CTNBio ocorreu em 22/03/2007 e não chegou a discutir assuntos técnicos ou de biossegurança, mas questão prévia acerca da possibilidade ou não de representantes de duas organizações não governamentais – Greenpeace e Terra de Direitos – virem a participar na qualidade de ouvintes-observadores da reunião.

Havia requerimento ⁶²⁰ dessas organizações para participarem na qualidade de ouvintes-observadores ⁶²¹, a ser votado no início da referida reunião. O

Brasília, 22 de março de 2007. Walter Colli. Presidente da CTNBio

Disponível em <<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4293.html>> . Acesso em: 29/12/2007.

⁶¹⁹ Está disponível na página da internet da CTNBio a gravação em áudio da 100ª Reunião Plenária. Vale a pena consultar, para resgatar, numa perspectiva sensorial não usual (áudio), um evento passado ocorrido e revivê-lo sob nova perspectiva. A possibilidade de ouvir a discussão permite a percepção apurada do clima e das entonações dadas por todos os interlocutores. Disponível em <<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4315.html>>. Acesso em 29/12/2007.

presidente da CTNBio solicitou no início da reunião a retirada daquelas pessoas, consideradas “estranhas” à reunião⁶²², para que a Comissão pudesse deliberar sobre o assunto.

Em razão desse posicionamento, a representante do MPF presente à reunião manifestou-se, argumentando não haver qualquer óbice jurídico (de ordem legal ou constitucional) que impedisse a participação daquelas pessoas na qualidade de ouvintes-observadores e que, ao contrário, em razão do princípio constitucional da publicidade, isso deveria não só ser assegurado, como prescindia de requerimento – como feito pelas organizações⁶²³.

Em resposta à manifestação da representante do MPF, o presidente da CTNBio afirmou que a votação sobre o requerimento deveria ocorrer, mas antes não poderiam os considerados “estranhos” estarem presentes.⁶²⁴ Houve nova manifestação

⁶²⁰ Trata-se de solicitação encaminhada em 15/03/2007, pela representante do Ministério Público Federal, que atua no âmbito da CTNBio, para que participassem da reunião a Presidente do Greenpeace, Gabriela Vuolo, o ex-deputado e advogado do Greenpeace, João Alfredo Telles Melo, e o advogado da ONG Terra de Direitos, Marcos Rogério de Souza. O requerimento encontrava-se em posse do Presidente da CTNBio.

⁶²¹ Ressalte-se que, além dos membros da CTNBio, em tese, só têm direito de uso da palavra na reunião, durante as deliberações e votações, convidados previamente designados pela CTNBio. Conforme art. 11, §§9º e 10º da Lei n.º 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) e arts. 25 e 26 do Decreto n.º 5.591/2005 (decreto regulamentador da referida lei).

⁶²² “(Presidente da CTNBio): Vamos dar início à sessão da CTNBio. Há pessoas estranhas na sala. Eu gostaria de pedir que eles se retirassem porque até agora não tivemos tempo de decidir sobre nada, eu imagino que a CTNBio é uma Comissão que ainda pode, eventualmente, convidar pessoas, mas elas não foram convidadas ainda. Então, por favor, os senhores se retirem, os que estão aí e não são da Comissão, por favor.” P. 1-2; linhas 5-10.

⁶²³ “(Ministério Público Federal): (...) O Greenpeace encaminhou um requerimento para a participação nesta Audiência Pública na qualidade de ouvinte observador. A participação não é para exposição de algum estudo, de alguma análise que considere relevante para os trabalhos da CTNBio. **O Ministério Público entende que com base na Constituição, no princípio da publicidade, com bases nas normas de procedimento administrativo, com base no que já está na Jurisprudência as sessões de interesse são públicas e que, portanto, não se pode negar acesso a qualquer pessoa. O requerimento não seria necessário, qualquer pessoa que queira participar desta reunião a título de ouvinte ao nosso entendimento deve ser acolhida, esse é o nosso posicionamento.** Foi emitido um ofício e eu gostaria que registrasse em ata...” p. 1-2; linhas 12-23 [grifo nosso]

⁶²⁴ “SR. WALTER COLLI – (Presidente da CTNBio): Será registrado em ata tudo e continuará a ser, mas o que eu entendo é o seguinte: **há uma solicitação sim, da senhora que eu ia ler, mas enquanto eu não ler e não decidirmos não pode sentar porque, afinal de contas, desse jeito podem vir 180 milhões de brasileiros aqui dentro, não cabe.**” P. 1-2; linhas 25-29. [grifo nosso]

da representante do MPF, informando que quantos cidadãos quisessem vir, poderiam, desde que houvesse disponibilidade física.⁶²⁵

Em virtude dessas discussões, o advogado do Greenpeace – considerado “estranho” à reunião – manifestou-se, em razão do pedido do presidente da CTNBio de sua retirada do recinto, da seguinte forma: “Pois chame a segurança, chame a polícia, porque eu não vou sair daqui, isso aqui é um órgão público”⁶²⁶ e “ é uma sessão pública, as questões que são tratadas aqui são de interesse nacional.”⁶²⁷

A partir daí, houve certa confusão na condução da reunião, com manifestações de diversos membros da CTNBio, do seu presidente, da representante do MPF e do advogado do Greenpeace. Houve manifestação também de membros que consideravam não haver qualquer constrangimento ou impedimento legal à participação daquelas pessoas na qualidade de ouvintes-observadores⁶²⁸. Houve ainda manifestação de membros que entendiam que a lei não abria margem a tal participação, principalmente por se tratar de uma reunião técnica.⁶²⁹

⁶²⁵ P. 2-3; linhas 1-3.

⁶²⁶ P. 2-3; linhas 12-13. [sem destaque em itálico no original]

⁶²⁷ P. 2-3; linhas 18-19. [sem destaque em itálico no original]

⁶²⁸ “(Especialista em Agricultura Familiar – Titular): Sr. Presidente, **eu acho que em boa parte a Procuradora já deixou claro os motivos e que eu também estou fazendo como membro da CTNBio** a defesa e o convite de pessoas dos movimentos sociais, da sociedade brasileira, da sociedade científica brasileira também sejam convidados em termos de que a CTNBio **pela transparência que deve, inclusive, preservar e aqui não tem nada, nenhum assunto porque tudo que nós falarmos aqui é público pela própria transcrição da reunião, então não há problema nenhum.** E a princípio nós estamos convidando para que eles assistam sem que façam manifestações. **Só que, evidentemente, quando uma pessoa, um cidadão brasileiro representando, inclusive, organizações que atuam no território nacional, que são reconhecidas no território nacional se vê caçado da possibilidade sequer de estar presente num ato público como é essa assembléia, evidentemente, fica difícil e o senhor vai ter que tomar providência como presidente. Eu não sei porque o medo dessa assembléia de deixar ouvir a todos que queiram das sociedades científicas, dos movimentos sociais, de todo mundo. Não há medo, não estamos fazendo nada que não seja público. Então, não há motivo por essa exaltação pela presença de pessoas que não são, necessariamente, membros da CTNBio, mas que são membros da sociedade brasileira e que tem todo o direito de assistir às atividades da CTNBio.” P. 3-4; linhas 12-30.**

⁶²⁹ “(Representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Suplente): (...) Segundo ponto: **nós podemos ter convidados sem dúvida nenhuma, cidadãos os mais variados podem assistir a esta reunião técnica que não é uma assembléia, companheiros, é uma reunião técnica para tratar de um assunto técnico, cabe à Comissão decidir quem será convidado ou não. Portanto, eu espero que o Sr. Presidente esvazie a sala, abra a sessão e depois decida sozinho, como presidente, porque tem competência para isso ou ouvindo a Comissão quem serão os convidados a assistirem esta reunião. (...)**” p. 4-5; linhas 21-27.

Após outras manifestações, a representante do MPF argumentou, mais uma vez, que não haveria embasamento legal ou constitucional a impedir a participação na qualidade de ouvinte-observador.⁶³⁰

Houve manifestações de membros no sentido de que a lei poderia ter disposto expressamente no sentido de que as reuniões da Comissão são públicas, mas não o fez⁶³¹, bem como que a palavra final acerca da adequada interpretação da lei deve ser dada pelo Supremo Tribunal Federal e não no âmbito de discussão da CTNBio.⁶³² Houve ainda outras manifestações de membros da CTNBio a favor e contra a participação.

O presidente da CTNBio afirmou que o problema dessa participação e a limitação que entendia haver na lei davam-se pela distorção que poderia estar sendo dada às informações surgidas nas discussões da CTNBio pela imprensa⁶³³ e que a intervenção do MPF nas reuniões, em nome da democracia e da transparência,

⁶³⁰ “Senhores, por favor, eu gostaria de pedir a atenção dos senhores no sentido de que no nosso ordenamento jurídico as reuniões são públicas, o sigilo é exceção, isso está na Constituição, isso está em vários dispositivos legais, em relação ao dispositivo citado a nossa interpretação e que eu já estudei, naturalmente, eu venho sentido isso as objeções e a participação do público leigo ou não nessas reuniões, é a nossa interpretação que, aliás, disse um dos primeiros momentos da minha participação aqui na CTNBio é que quando o dispositivo menciona no art. 9º § 3º da lei que poderão ser convidados a participar das reuniões em caráter excepcional representantes do setor público e de entidades da sociedade civil também referidos no decreto. Essa participação não é para estar como ouvinte observador, essa participação é e até expressa nesse sentido porque sem direito a voto o é para apresentação de algum trabalho, para apresentação de algum ponto de vista, esse é o nosso entendimento. (...)Então, eu gostaria de sensibilizá-los no sentido de que nós estamos defendendo a ordem democrática, a lei e a Constituição do país. (...)” p. 6-7; linhas 26-32 e p. 7-8; linhas 1-6 e 12-14.

⁶³¹ “(Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia – Titular): (...) Sr. Presidente, não se trata de restringir o direito do cidadão de comparecer a eventos que são de interesse público, se trata de cumprir a lei, a lei passou por todas as instâncias de discussão, inclusive, legislativo o qual o senhor integrava até recentemente. Poderia ter sido introduzido na lei um dispositivo dizendo: "as sessões da CTNBio são públicas, todos podem comparecer sem direito a voz e sem direito a manifestação igual". Poderia ter sido introduzido isso não lei, mas não foi. O legislativo que foi integral não fez essa opção. Então ela limitou a reunião da CTNBio aos seus membros, (...)” p. 7-8; linhas 24-32.

⁶³² “(Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia – Titular): (...) A justiça não tem a palavra final de tudo não, a justiça para ter a palavra final tem que ser no Supremo, não pode ser aqui, tem que ser no Supremo, tem instância, eu não preciso dizer isso a senhora. Entre na justiça e diga que a lei é inconstitucional porque ela não permite o acesso da sociedade e chegando no Supremo o Supremo decide.” P. 8-9; linhas 25-30.

⁶³³ “Por que é que a lei prevê de tal forma que a Comissão tendo tantos representantes da sociedade não deve o tempo todo estar contaminada, talvez, com pessoas que não fazem parte dela? Por vários motivos. As pessoas, por exemplo, ouvem uma coisa e transmitem outra lá fora.” P. 15-16; linhas 26-30.

despertava nele a sensação de agir como um antidemocrático e contrário à transparência do processo⁶³⁴. E, em complemento a tais manifestações, argumentou o seguinte:

Ora, nós aqui somos testemunhas de que nós discutimos aqui até não poder mais, até cansar, até cair de cansaço porque temos posições divergentes, temos pessoas que pensam diferentes. **Isso já não garante uma democracia e uma transparência?** Pessoas que falam com jornalistas e ninguém impede. **Agora a Procuradora vem e quer garantir de novo o princípio da publicidade no artigo constitucional. Mas a publicidade está havendo**, quer dizer, eu, na verdade, diante dessas manifestações, embora, eu sinto que eu posso, como presidente, convidar, por exemplo, uma pessoa como o Dr. Paulo Kageyama a assistir à reunião por razões óbvias ou, eventualmente, um assessor de imprensa em que eu tenha confiança e que possa, eventualmente, depois informar a imprensa do que aconteceu aqui ou, eventualmente, até uma pessoa de uma associação, de uma organização não governamental, **eu me senti violentado, porque, de repente, chegam as pessoas e sentam aqui**, eu ia dizer na ausência deles e pôr em votação, porque eu também como presidente posso solicitar à maioria e dizer assim: **devemos ou não convidá-los, porque aqui está escrito: poderão ser convidados, não está escrito: poderemos violentar a liberdade da Comissão, não está escrito isso, “poderão ser convidados”, e eu não me sinto em condições pessoais de convidá-los por causa de tudo isso que está acontecendo. Eu fui anulado, fui patrulado, logo eu divido a responsabilidade com a Comissão. Mas agora eu parto para a segunda parte: se eu não consigo porque eu não tenho força física, nem força política, nem força de lei, retirar as pessoas aqui presentes É A MESMA COISA QUE ELES TIVESSEM ENTRADO NA MINHA CASA E SENTADO NO SOFÁ DA MINHA CASA.**⁶³⁵ [grifo nosso]

Questionado pelo advogado do Greenpeace se aquele local se tratava de um espaço público⁶³⁶, o presidente da CTNBio reconheceu constituir aquela instância um espaço público, mas **de um espaço público diferente**, em razão do que dispõe a lei.⁶³⁷

⁶³⁴ “Eu me senti como antidemocrático e opaco porque não sou transparente, já que tem aqui alguém para defender em nome do povo brasileiro, em nome do público brasileiro.” P. 17-18; linhas 1-3.

⁶³⁵ P. 17-18; linhas 08-30.

⁶³⁶ P. 17-18; linha 32.

⁶³⁷ “(Presidente da CTNBio): Eu sei disso, aqui é público, mas é um público diferente, eu não vou entrar em discussão.” P. 18-19; linhas 2-3.

Em resposta, o advogado do Greenpeace repeliu estar agindo como se estivesse a invadir a casa de alguém e argumentou que não estava na condição de convidado, afirmando:

(...) nós estamos exercitando, me permita a discordância com V.Exa., um direito de cidadania, o direito de acessar um espaço público que é este espaço, é um espaço público para acompanhar uma votação de interesse público, a questão dos transgênicos não é uma questão apenas técnica, Sr. Presidente, os impactos que essa questão tem sobre toda a sociedade brasileira, os impactos são muito grandes e dizem respeito a todos nós, a todos os cidadãos e a todas as cidadãs que aqui estão. Queria que as pessoas tivessem o mesmo respeito que eu tenho por elas, não têm. Registro aqui a deseducação dos senhores e senhoras membros da CTNBio e a visão autoritária, é uma visão autoritária de que isso é um espaço fechado, de que é uma discussão que não pode acontecer na presença de estranhos, sou cidadão brasileiro, eleitor e, portanto, não há nada que possa ser decidido aqui, a não ser que haja algum interesse subalterno, que eu quero crer que não há, (...) Se os senhores conselheiros e as senhoras conselheiras votarem pela nossa não participação, não vejo constrangimento, não estou armado, não ando armado, nunca agredi ninguém fisicamente, nunca atirei em ninguém, nem vou fazê-lo, essa nossa ação aqui é uma ação cidadã feita de forma pacífica e respeitosa. Agora, ter respeito não significa se diminuir frente a uma lei maior que é a Constituição. Nós estamos exercitando o nosso dever, o nosso direito constitucional. Se V.Exas. votarem pela nossa não participação, votem, agora arquem com as consequências disso porque nós vamos até o fim para garantir o direito de 180 milhões de pessoas participarem, evidentemente, se as 180 milhões não puderem, os que puderem podem participar. Estou falando agora com a permissão de V. Exa., mas até o momento, a não ser quando me senti atingido, até disse ao nobre conselheiro assim: Se for permitido ficarei sentado, calado, apenas como observador! Falo agora com essa autorização, os outros não quiseram ouvir, é o gene autoritário, me desculpem, estamos numa área de biotecnologia, mas é o gene autoritário que está presente nessas pessoas que não têm dificuldade de conviver com as diferenças, com a democracia e com a transparência.”⁶³⁸ [grifo nosso]

Após essa manifestação, o presidente da CTNBio decidiu, num primeiro momento, suspender a reunião até a vinda da consultoria jurídica do

⁶³⁸ P. 19-20; linhas 10-22 e 29-32; p. 20-21; linhas 1-13.

Ministério da Ciência e Tecnologia⁶³⁹ e, posteriormente, encerrou a reunião, após manifestar-se da forma abaixo destacada:

Eu consultei algumas pessoas e uma boa parte dos membros já não se sentem em condições psicológicas de participar da reunião. Muitos não querem se deslocar daqui. **Então, eu sou obrigado a contragosto a suspender essa reunião, encerrar a reunião porque já não temos mais condições para isso**, além, do fato de que, **na minha opinião, embora outras pessoas exaltem a democracia, essa opinião é a seguinte: eu não aceito que numa reunião técnica que é nomeada pelo Governo para decidir sobre aspectos técnicos importantes para o estado brasileiro, uma Comissão do Estado institucional da democracia brasileira instalada por uma lei, votada pelo Congresso Nacional, pela maioria do Congresso Nacional que esta Comissão seja transformada numa Audiência Pública permanente.** A Audiência Pública estava aberta para as pessoas participarem, foi feita ontem. **Aqui não se pode decidir com pessoas estranhas que, eventualmente, podem fazendo patrulhamento sobre a votação**, todo mundo sabe que as votações são abertas e, portanto, **algumas pessoas podem se sentir constrangidas para votar, a presença de estranhos transforma a reunião em algo diferente daquilo que ela deveria ser se não tivessem os estranhos. Então, é a minha maneira de entender a democracia. Eu já tenho 67 anos, eu também aprendi o que é democracia, não somente aqueles que a arrotam o tempo todo.** Por isso esta reunião está encerrada e a próxima vai seguir o calendário normal, mas será convocada para as dependências do Ministério de Ciência e Tecnologia. Muito obrigado.⁶⁴⁰

4.2.2 Desdobramentos do episódio da 100ª Reunião Plenária da CTNBio

Em razão do ocorrido, os considerados “estranhos” à reunião formalizaram representações perante a Procuradoria da República no Distrito Federal, para que o MPF tomasse providências quanto à garantia de amplo acesso às reuniões da

⁶³⁹ A consultoria jurídica do Ministério da Ciência e Tecnologia já havia se manifestado previamente, por meio da NOTA CONJUR/MCT-LMA N.º 218/2007, de 12/04/2007, no sentido de que caberia à CTNBio e seus membros decidir acerca da possibilidade de participação de pessoas não convidadas pela referida Comissão, mas que apresentaram requerimento para participar na condição de ouvinte-observador, com base no art. 11, § 9º e §10º da Lei de biossegurança (Lei n.º 11.105/2005). **Eis a ementa da referida Nota:** “Solicitação de participação de professores da USP e de representantes do Greenpeace, como ouvintes observadores, na reunião plenária da CTNBio, prevista para os dias 18 e 19 de abril de 1007. Processo./MCT n.º 01200001557/2007-59”.

⁶⁴⁰ P. 21-22; linhas 9-29. Cumpre ressaltar que foram registradas palmas ao final da manifestação de suspensão da reunião por parte do Presidente da CTNBio. P. 21-22; linha 31.

CTNBio. O MPF, por sua vez, instaurou procedimento administrativo⁶⁴¹, realizou a oitava do presidente da CTNBio⁶⁴² e elaborou, em 17/04/2007, RECOMENDAÇÃO⁶⁴³ dirigida ao presidente da CTNBio, para que garantisse a publicidade do processo decisório no âmbito das reuniões seguintes daquela Comissão, inclusive a partir da 101ª reunião ordinária plenária e das respectivas reuniões prévias das comissões setoriais, salvo no caso de existência de sigilo comercial, previamente requerido e aprovado pela CTNBio, em virtude dos seguintes argumentos:

- (1) a regra é que a Administração obedece ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, CF/88), somente excepcionado por interesse público e intimidade, inclusive em julgamentos e sessões administrativas do Poder Judiciário, posicionamento este referendado pelo STF (Adin n.º 2970-3/DF);
- (2) o interesse público de sigilo comercial no âmbito da CTNBio depende de pedido e de aprovação prévios à reunião (art. 35 do Decreto n.º 5.591/2005);
- (3) a CTNBio parte de interpretação equivocada dos §§9º e 10º, do art. 11, da Lei n.º 11.105/2005 e dos artigos 25 e 26 do Decreto n.º 5.591/2005 e desproporcionalmente reduz o âmbito de aplicação do princípio da publicidade, pois estes tratam apenas dos convidados para falar na Comissão;
- (4) agir contra os princípios da Administração pode configurar ato de improbidade administrativa (art. 11, da Lei n.º 8.429/1992).

Contudo, a RECOMENDAÇÃO não foi acatada, impedindo-se o acesso público ao primeiro dia da 101ª Reunião Plenária da CTNBio, ocorrida em 18/04/2007. Em face dessa situação e considerando que o acesso público deveria ser garantido no segundo dia de reunião, o MPF ingressou com ação de mandado de segurança⁶⁴⁴, relatando o ocorrido e reiterando os argumentos contidos na RECOMENDAÇÃO, destacados os seguintes:

⁶⁴¹ Procedimento Administrativo n.º 1.16.000.000707/2007-85.

⁶⁴² Nessa ocasião, ele asseverou que somente se a autoridade judicial determinasse a abertura do processo da forma como pretendiam os “estranhos” na 100ª Reunião ordinária Plenária da CTNBio, ele iria assim determinar. A oitava ocorreu em 17/04/2007, conforme informação contida na peça inicial do mandado de segurança n.º 2007.34.00.012278-6, impetrado pelo MPF-DF contra ato do Presidente da CTNBio.

⁶⁴³ Recomendação n.º 02/2007/MPF/PR/DF/APM, referente ao Procedimento Administrativo n.º 1.16.000.000707/2007-85, e dirigida ao Presidente da CTNBio.

⁶⁴⁴ Mandado de segurança n.º 2007.34.00.012278-6, impetrado pelo MPF-DF contra ato do Presidente da CTNBio, na Justiça Federal do Distrito Federal.

- (1) violação ao art. 37, *caput*, CF/88, pois o princípio da publicidade deve ser observado pela Administração Pública – perspectiva estatal;
- (2) violação ao art. 5º, inciso LX, CF/88, em face da garantia fundamental de publicidade dos atos processuais – perspectiva do cidadão-administrado;
- (3) interpretação analógica do art. 93, incisos IX e X, CF/88, quanto a sessões públicas do Poder Judiciário, conforme doutrina e precedentes jurisprudenciais (Adin n.º 2970-3/DF).

A ação combatia o suposto ato ilegal e abusivo praticado pelo Presidente da CTNBio, ao negar vigência ao princípio da publicidade previsto na Constituição Federal. O pedido liminar reclamava a garantia de acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões temáticas da CTNBio, em observância ao princípio da publicidade, salvo nos casos de sigilo comercial (desde que requerida tal qualidade e aprovada previamente pela CTNBio), conforme previsão legal, não só na 101ª Reunião, mas como em todas as seguintes, em definitivo.

O Poder Judiciário foi acionado no próprio dia 18/04/2007 e, nesse mesmo dia, concedeu o pedido liminar, para assegurar o acesso público de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões em 18 e 19 de abril de 2007, pois:

- (1) o princípio da publicidade é de observância obrigatória pela Administração (art. 37, *caput*, CF/88), excepcionado apenas por interesse público;
- (2) O legislador ordinário, ao definir a composição e atribuições da CTNBio na Lei n.º 11.105/2005, não restringiu suas reuniões aos seus membros, mas, sim, permitiu a participação da sociedade civil, conforme art. 11, §10 da lei. Se o legislador não restringiu, não cabe a Administração fazê-lo;
- (3) não é razoável o ato que impede o acesso de qualquer interessado às reuniões plenárias e das subcomissões setoriais da CTNBio.⁶⁴⁵

Assim, por determinação judicial, o segundo dia da 101ª Reunião Plenária da CTNBio teve garantido o acesso público a qualquer cidadão que quisesse acompanhar os trabalhos da referida Comissão, na qualidade de ouvinte-observador.

⁶⁴⁵ Decisão liminar da 19ª Vara Federal do Distrito Federal, em sede do mandado de segurança n.º 2007.34.00.012278-6, impetrado pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal contra ato do Presidente da CTNBio, na Justiça Federal do Distrito Federal.

Como a decisão referiu-se somente à 101ª Reunião Plenária da CTNBio, o MPF formulou pedido de extensão dos efeitos da liminar também para os dias 15, 16 e 17 de maio de 2007 – subsequente reunião mensal da CTNBio –, bem como aos demais meses subsequentes, até que ocorresse decisão definitiva no processo de mandado de segurança (sentença de mérito). O pedido foi atendido pela Justiça Federal do Distrito Federal em 14/05/2007⁶⁴⁶. A fim de reverter a referida decisão, a União Federal ingressou com o recurso de agravo de instrumento⁶⁴⁷, com pedido de efeito suspensivo, dirigido ao Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região, alegando, em síntese:

- (1) que a autorização de pessoas “estranhas” à reunião tem causado diversos transtornos e clima de tensão e desconforto na condução dos trabalhos, com cancelamento da 100ª Reunião;
- (2) o princípio da publicidade já é assegurado quando forem designadas audiências públicas por parte da CTNBio e pela disponibilidade de informações na rede mundial de computadores;
- (3) as deliberações da CTNBio envolvem questões de sigilo comercial, que podem dar ensejo a processos de indenização.

Houve o indeferimento do pedido de efeito suspensivo pelo desembargador federal relator em 17/05/2007, cujo entendimento foi no sentido de que:

- (1) não estão presentes os requisitos de concessão de efeito suspensivo, pois a própria União Federal informou não haver interferência de terceiros nas deliberações e votações e, caso ocorresse, o presidente poderia se valer do poder de polícia a ele conferido;
- (2) não houve qualquer óbice em se franquear a qualquer pessoa o direito de estar presente às reuniões, na mera condição de ouvinte, salvo de deliberação sobre questões sigilosas, o que não se constata no presente caso;
- (3) o mero acesso de pessoas às reuniões da CTNBio não causa constrangimentos aos membros da CTNBio, a ponto de interferir em

⁶⁴⁶ Assim manifestou-se a Juíza Federal Substituta da 19ª Vara/DF em substituição legal na 2ª Vara/DF: “Diante da presença dos requisitos legais estabelecidos nos artigos 7º, inciso II, da Lei n.º 1.533/51, defiro o pedido de extensão da liminar outrora concedida (fl. 73/75), conforme deduzido às fls. 85/86 pelo *parquet* federal, para assegurar o acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões setoriais da CTNBio, em curso nos dias 15,16 e 17 de maio do corrente ano, bem como àquelas subsequentes, até que venha a ser proferida sentença nessa ação mandamental, salvo se a negativa de acesso for fundada em hipótese de sigilo prevista na lei.”

⁶⁴⁷ AI n.º 2007.01.00.017904-0/DF, perante o TRF da 1ª Região, tendo como recorrente/agravante a UNIÃO FEDERAL e como recorrido/agravado o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

suas condições psicológicas de participar da reunião, tampouco não há patrulhamento sobre a votação, ou mesmo constrangimento dos conselheiros pelos votos proferidos, porque todas as informações e decisões são públicas;

(4) o sigilo comercial deve ser requerido pelo interessado no processo decisório da CTNBio e essa qualidade deve ser reconhecida pelo presidente da CTNBio e colegiado, fundamentadamente, para restringir o princípio da publicidade, conforme ocorre, analogicamente, com as sessões do Poder Judiciário (art. 93, IX com redação da Emenda Constitucional n.º 45/2004);

(5) o objetivo do presidente em suspender a reunião não foi o de garantir eventual sigilo comercial, mas sim, cautelarmente, tornar restrito o acesso a todas as suas reuniões e, conseqüentemente, tornar sigilosas todas as suas deliberações, indistintamente, posição que, de fato, viola o princípio constitucional de publicidade, de observância obrigatória por todos os órgãos, em qualquer nível da Administração pública (art. 37, *caput*, CF/88).

E, posteriormente, em 05/11/2007, a 6ª Turma do TRF da 1ª Região proferiu acórdão ⁶⁴⁸, em que negou provimento ao recurso de agravo de instrumento, mantendo os argumentos acima expendidos, cuja decisão transitou em julgado em 06/02/2008.

O mandado de segurança foi julgado em 01/10/2007 e contra essa decisão a União Federal apresentou recurso de apelação em 14/01/2008. A sentença considerou parcialmente procedente o pedido, reiterando os argumentos da decisão liminar e acrescentando dois pontos:

(1) julgou-se pela legitimidade ativa do MPF atuar em nome da coletividade, para defender a ordem jurídica e os direitos transindividuais, entre os quais se incluem os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça – STJ;

(2) julgou-se parcialmente procedente o mandado de segurança, apenas no sentido da impossibilidade de determinar, genericamente e *pro futuro*, que todas as decisões tenham acesso público, sem consideração, caso a caso, de eventual sigilo comercial a ser resguardado. ⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ Acórdão publicado no Diário de Justiça da União, Seção 02, de 26/11/2007.

⁶⁴⁹ Eis o trecho referente a este ponto na decisão: “Não identificando seja necessário aditar a tais fundamentos, é de se salientar apenas, no que pertine ao pedido final deduzido pelo Ministério Público Federal, que, não cuidando a hipótese dos autos de relação jurídica continuativa – sobre a qual a sentença proferida em Mandado de Segurança produz efeitos até que seja extinta -, mas de atos administrativos que devem ser considerados isoladamente, não resta dúvida de que o provimento judicial não pode ter os seus efeitos estendidos indefinidamente a todas as reuniões futuras da CTNBIO, devendo restringir-se àquelas

4.2.3 Considerações sobre o episódio da 100ª Reunião e seus desdobramentos à luz das exigências do Estado Democrático de Direito procedimental

O resgate do debate ocorrido na 100ª Reunião Plenária e seus desdobramentos ⁶⁵⁰ pode ajudar na avaliação da compatibilidade do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial com os princípios do Estado Democrático de Direito *procedimental*, em termos de legalidade e de legitimidade em termos de legalidade e de legitimidade.

A questão concentra-se na possibilidade da presença de ouvintes-observadores durante as deliberações e votações da CTNBio, enquanto momento decisório central do processo estudado. A lei de biossegurança não prevê expressamente essa possibilidade, embora também expressamente não a proíba. Ela prevê apenas que podem ser convidadas determinadas pessoas para se manifestar durante as deliberações, sob determinado assunto, conforme o interesse da CTNBio, segundo art. 11, §9º e §10º ⁶⁵¹.

O Decreto n.º 5.591/2005, que regulamenta a lei, mantém a mesma orientação nos arts. 25 e 26 ⁶⁵². Todavia, a referida orientação passou a ser contestada

já ocorridas até a sua prolação, já que eventuais novas proibições de acesso ao público aos encontros desafiam o ajuizamento de novas ações mandamentais, mesmo porque somente com a análise do caso concreto é que se pode concluir pela adequação ou não da conduta do órgão administrativo ao ordenamento jurídico vigente. Ante o exposto, concedo em parte a segurança para, ratificando as decisões de fls. 73/75 e 91, assegurar o acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões setoriais da CTNBIO realizadas nos dias 18 e 19 de abril e 15, 16 e 17 de maio de 2007.” DJ 20/11/2007 – Seção II.

⁶⁵⁰ Na representação feita pela sociedade civil ao Ministério Público Federal; na recomendação do MPF à CTNBio, no reclamo do MPF ao Poder Judiciário em defesa de interesses difusos e individuais homogêneos, e nas determinações do Poder Judiciário à CTNBio.

⁶⁵¹ Art. 11 (...) § 9º Órgãos e entidades integrantes da Administração pública federal poderão solicitar participação nas reuniões da CTNBio para tratar de assuntos de seu especial interesse, sem direito a voto. § 10. Poderão ser convidados a participar das reuniões, em caráter excepcional, representantes da comunidade científica e do setor público e entidades da sociedade civil, sem direito a voto.

⁶⁵² No Decreto, reitera-se o texto da Lei nos §§9º e 10º, apenas acrescentando ao §9º do art. 11 da Lei a seguinte orientação: “Art. 25 (...). Parágrafo único. A solicitação à Secretaria-Executiva da CTNBio

em virtude das exigências de publicidade dos atos, deliberações e decisões no âmbito da Administração, não atendidas em face do impedimento do acesso de cidadãos comuns e de organizações da sociedade civil em participar do processo decisório na condição de ouvintes-observadores. A fundamentação jurídica do pedido da sociedade civil tomou como base o princípio constitucional da publicidade, tanto sob a ótica dos cidadãos administrados – art. 5º, LX, CF/88 –, quanto da perspectiva da condução adequada de processos públicos decisórios pela Administração – art. 37, *caput*, CF/88. Não há espaço no Estado Democrático de Direito para decisões públicas tomadas no âmbito da Administração que não possam ser acompanhadas pelos cidadãos e pela sociedade civil.

Com auxílio das proposições da teoria discursiva do Direito e da Democracia, compreende-se que a participação dos ouvintes-observadores pode contribuir para o estabelecimento de *filtros de legitimação*⁶⁵³, pelos quais a Administração deve se guiar, ou seja, a garantia de acesso público para ver e ouvir as deliberações e votações da CTNBio em suas reuniões plenárias⁶⁵⁴ pode auxiliar na formação de condições discursivas e de mobilização pelo direito⁶⁵⁵, na construção do processo decisório em questão, pois permite a diversos potenciais atingidos pela decisão tomar ciência do ocorrido e se mobilizar a partir da decisão.

A consideração das manifestações ocorridas nesse episódio evidencia características que passam a ser apreendidas no paradigma *procedimental* do Estado Democrático de Direito, como observado na primeira parte desta dissertação. Há uma discussão considerável acerca das novas percepções/delimitações das dimensões do

deverá ser acompanhada de justificação que demonstre a motivação e comprove o interesse do solicitante na biossegurança de OGM e seus derivados submetidos à deliberação da CTNBio.”

⁶⁵³ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

⁶⁵⁴ Somente por meio de deliberação e votação em reunião plenária, conforme a nova lei de biossegurança, podem ser votados processos que envolvam liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, com quórum qualificado.

⁶⁵⁵ HABERMAS, op. cit., 2003, p. 188.

público e do privado⁶⁵⁶ em dois eixos, : (1) seja na consideração de constituição de uma adequada esfera pública, (2) seja na consideração do exercício de autonomia política dos cidadãos, que implica a necessidade de dúplici apreensão de sua autonomia pública e privada, para que se possam entender, ao mesmo tempo, destinatários e autores do direito sob o qual se regem.

No primeiro ponto – constituição de uma adequada esfera pública –, a participação de ouvintes-observadores permite reforçar a qualidade das questões discutidas pela CTNBio, que refletem inclusive sobre a *questão ambiental*. Permite, por exemplo, *identificar* pontos que estão sendo pouco ou mal discutidos e *levá-los adiante* a fim de serem tematizados, problematizados e dramatizados em outros fóruns de discussão⁶⁵⁷, os quais poderão exercer pressões futuras, pela via do *poder comunicativo*, por meio de congressos, seminários, panfletos, imprensa televisiva e radiofônica, divulgação na rede mundial de computadores. Permite, ainda, o exercício de pressões legítimas, discursivamente articuladas, por exemplo, em futuras audiências públicas ou por manifestações escritas à CTNBio, para que (re)avalie ou (re)considere melhor aspectos mal-avaliados, no sentido de que o *poder administrativo* se reformule a partir do *poder comunicativo*.

Essa atuação participativa ativa requerida no caso está consentânea, pelo que se vê, não só com o pressuposto de cidadania ativa de que fala Habermas no Paradigma *procedimental* do Direito⁶⁵⁸, e que encontra pleno respaldo na Constituição Federal brasileira, a partir do princípio da publicidade, mas também no sentido de

⁶⁵⁶ Enquanto o advogado do Greenpeace entende tratar-se de um espaço público de discussão, em sentido amplo; o presidente da CTNBio defende a idéia de um espaço público diferente, provavelmente por não se tratar de uma assembléia aberta a todos os cidadãos para votação direta, mas por caber votação somente aos membros de decisões puramente “técnicas”. Há membros da CTNBio que se manifestaram se tratar de reunião técnica, com assuntos unicamente técnicos e que podem depois ser tornados públicos por divulgação em imprensa e pela rede mundial de computadores.

⁶⁵⁷ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 91.

⁶⁵⁸ Id. Ibid., p. 183-184.

permitir a estruturação de uma esfera pública ativa ⁶⁵⁹, capaz de captar informações e de reverberá-las com novas manifestações, em vez de se estruturar uma esfera pública em repouso, consistente no aguardo de futura publicidade, formalmente estabelecida pela imprensa oficial (Diário Oficial da União), ou institucional (página da internet da CTNBio) ⁶⁶⁰.

Ainda que na qualidade de ouvinte-observadora, sem direito a voto ou manifestação direta nas deliberações e votações, ou seja, apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de limitação e à capacidade de elaboração do direito, a sociedade civil, com essa condição de participação como ouvinte-observadora, tem a chance de “mobilizar um saber alternativo e de preparar as traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*” ⁶⁶¹, de modo imediato à decisão, em vez de aguardar uma ata da reunião, documento cujo conteúdo é de acesso restrito, e que se dará sempre de forma limitativa da ação da sociedade civil.

A condição de participação da sociedade civil como ouvinte-observadora reforça a atuação dos membros que agem em sua representação, por seus diversos segmentos, quer dizer, a sociedade civil age de forma viva e atuante, (des)confiante das práticas sociais que podem ser cooptadas por influências autoritárias do *poder social*, o qual pode buscar implementar o *poder administrativo* na atuação da estrutura institucional da CTNBio sem o necessário filtro discursivo do *poder comunicativo*.

Percebe-se ainda, com base nas manifestações ocorridas na 100ª Reunião Plenária, a constante possibilidade de encurtamento de um espaço público de

⁶⁵⁹ Id. Ibid., p. 18.

⁶⁶⁰ Esse nível de publicidade, de acordo com as manifestações do Presidente da CTNBio, já seriam capazes de garantir a transparência e a democracia, visto que os membros estariam a debater e deliberar incessantemente, com os representantes indiretos da sociedade civil, enquanto membros da CTNBio.

⁶⁶¹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 106.

discussão – esfera pública – como um espaço exclusivamente estatal⁶⁶², não mais condizente com as exigências do Estado Democrático de Direito *procedimental*⁶⁶³, pois as interpretações jurídicas⁶⁶⁴ dos membros da CTNBio de que a lei não prevê essa participação expressa de ouvinte-observador desconsideram que o direito vai além do texto legal, que deve ser considerado em face dos princípios constitucionais, inerentes a qualquer processo público, em qualquer âmbito de Poder⁶⁶⁵.

Além disso, o impedimento de acesso público às reuniões, por meio da ideia de que “ouvintes-observadores são estranhos que devem ser retirados” (conforme ocorrido na 100ª Reunião Plenária da CTNBio) afronta as garantias de condições discursivas do direito, articuladas comunicativamente e *sem a imposição de violência*, que não precisa ser necessariamente física, pode também ser *simbólica*.⁶⁶⁶

⁶⁶² Que recebe uma contra-argumentação bem articulada pelo advogado do Greenpeace em suas manifestações verbais.

⁶⁶³ Conforme explicitado no primeiro capítulo desta dissertação.

⁶⁶⁴ Que inclusive devem ser consideradas como relevantes, em termos argumentativos – enquanto pretensão de validade passível de crítica –, pois os membros e os cidadãos podem e devem ser considerados legítimos intérpretes do direito e da constituição. Nesse sentido a proposição de Peter Häberle pode ser um ganho objetivo para um fortalecimento e maior consciência acerca da interpretação jurídico-constitucional. Para uma maior apreensão da proposta do referido autor, consultar: HABERLE, Peter. **Hermêutica constitucional** – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997.

⁶⁶⁵ Nesse sentido, vale o entendimento de Paulo Affonso Machado: “O fechamento da reunião passou a ser a normalidade das reuniões da CTNBio, quando deve ser o contrário, porque é a reunião de um órgão público colegiado que deve ser transparente. Não sendo membro da CTNBio, só poderá entrar quem foi convidado. Foi infeliz a redação do texto, pois ainda que se possa atribuir confidencialidade à reunião, a publicidade deve ser o normal e não o excepcional. Esse o mandamento da Constituição Federal ao dizer que a Administração Pública direta e indireta de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal obedecerá ao princípio da publicidade (art. 37). Onde não entra o sol da transparência, acaba dominando a penumbra da incompetência e a obscuridade de decisões contra a sanidade humana e do meio ambiente.” MACHADO, Paulo Affonso Leme. A engenharia genética e a Administração Pública Federal. In: **Interesse Público**. Ano 7, n.º 35, janeiro/fevereiro de 2006a. Porto Alegre: Notadez, p. 29.

⁶⁶⁶ Nesse ponto do simbolismo da linguagem e da própria constituição, sugere-se, complementarmente, o estudo de Müller sobre *Direito, Linguagem e Violência*, disponível em: MÜLLER, Friedrich. **O NOVO PARADIGMA DO DIREITO**: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 195-230. E esta percepção foi corretamente apreendida e comunicada por um membro da CTNBio durante as discussões, como se vê a seguir: “(Representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Titular): Eu queria só dizer algumas palavras sobre a intervenção do professor que deve ter saído da sala, que estava ali, o professor Borem. Eu acho que muitos daqui talvez tenham vivido os velhos tempos 477 na universidade brasileira. Então, eu gostaria de dizer que **se há uma proposta aqui dentro** nas intervenções e a dele representou esta proposta **de retirar as pessoas, e quando se diz retirar significa simbolicamente e concretamente pela força, eu me retiro da CTNBio, porque eu acho que nós já vivemos 22 anos de ditadura militar neste país e eu não participo de uma Comissão ou de um grupo que tenha este tipo veleidades vinte e tantos**

Ainda que a qualidade de ouvinte-observador, sem direito a voto ou manifestação nas deliberações, possa significar uma participação ou garantia de condições discursivas e comunicativas não plenas, não implica que essa qualidade de participação não possa ser um ganho objetivo no alcance de uma maior margem de participação. Ainda que numa extensão menor, esse nível de participação está de acordo com o que se almeja investigar aqui, ou seja, delineamentos de limites e possibilidades de concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro, captado num viés *procedimental*, a partir da consideração da observância de seus princípios, em termos de legalidade e de legitimidade.

No segundo eixo evidenciado, percebe-se uma disputa/redefinição das dimensões do *público* e do *privado* também para a afirmação da autonomia pública e privada dos cidadãos e o respeito a ela. É caricata e ao mesmo tempo educativa a contenda havida a partir do comentário do presidente da CTNBio, de que **a presença dos ditos “estranhos” à reunião significaria o mesmo que eles tivessem entrado na casa dele e sentado no seu sofá**⁶⁶⁷, o qual obteve pronta resposta do advogado do Greenpeace **de que não só não se tratava disto, como ele nunca havia adotado conduta semelhante**⁶⁶⁸.

anos depois, **Eu pediria que ele retirasse a intervenção porque retirar significa retirar pela força, pela mão ou pela arma, isso que significa retirar. Então, eu pediria que ele retirasse essas palavras porque no regime democrático não se admite retirar pela força as pessoas.** Ele disse sim, disse que fossem retirados. Não disse, professor Cordeiro? Eu só quero dizer que esse tipo de intervenção eu acho abominável aqui dentro.” P. 12-13; linhas 22-32 e p. 13-14; linhas 1-4. [grifo nosso] Em razão disso, o membro que havia proferido as expressões respondeu que as palavras as vezes escapam (p. 13-14; linhas 6-7), pelo que foi contraditado pela interlocutora acima no sentido de que *embora elas escapem, temos racionalidade para controlar o fluxo* (p. 13-14; linhas 9-11). As referências de páginas e linhas se referem ao texto da gravação da reunião já citada nesta dissertação. In: Degração (Transcrição *Ipsis Verbis*) da 100ª Reunião Ordinária da CTNBio: Tire suas Conclusões. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4308.html>. Acesso em: 29/12/2007.

⁶⁶⁷ “Mas agora eu parto para a segunda parte: se eu não consigo porque eu não tenho força física, nem força política, nem força de lei, retirar as pessoas aqui presentes **é a mesma coisa que eles tivessem entrado na minha casa e sentado no sofá da minha casa.**” P. 17-18; linhas 08-30. [grifo nosso]

⁶⁶⁸ “Primeiro eu quero, Sr. Presidente, repelir qualquer insinuação de que eu invadiria a casa de qualquer um dos senhores e das senhoras, nunca faria isso e nunca fiz, nem na minha militância como advogado de trabalhadores e trabalhadoras rurais, de ambientalistas e atingidos por barragens, nem como parlamentar

O argumento do presidente da CTNBio interpreta as dimensões do *público* e do *privado*, num sentido *privatizador* do espaço público⁶⁶⁹, quando considera: (1) como *se um estranho invadissem um ambiente privado* – sofá da sala de alguém, em analogia ao ambiente de deliberação e votação da CTNBio; e (2) como se houvesse *patrulhamento das votações e constrangimento nas decisões*. Tais argumentos são contrapostos pelo advogado do Greenpeace.

Constatam-se, assim, tentativas de definição do espaço de exercício de uma autonomia pública e privada. Evidenciam-se essas tentativas, na perspectiva da autonomia pública, sobretudo, ao se ressaltar *um direito de cidadania de acessar um espaço público em que o interesse público é estabelecido, caso a caso*, e que se arroga legitimidade de participação a partir da condição de *cidadão brasileiro e eleitor*, o que pode permitir a consciência e o exercício de alguém que se entende autor da ordem jurídica que se estabelece em todos os níveis de positivação do Direito, inclusive no âmbito da Administração.

Significa ainda a exigência e a possibilidade de configuração, em concreto, daqueles “*direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política dos quais eles criam direitos legítimos.*”⁶⁷⁰, consentâneos à ideia de os tais “*estranhos*” se entenderem e agirem na qualidade de ouvintes-observadores, também como membros de uma associação livre e voluntária de parceiros do direito⁶⁷¹.

Ao mesmo tempo, a manifestação do advogado do Greenpeace deixa entrever que com o exercício dessa autonomia pública pode- buscar garantir o respeito à

estadual que fui durante três mandatos, nem como deputado federal que fui até janeiro deste ano.” P. 18-19; linhas 29-32 e p. 19-20; linha 01.

⁶⁶⁹ Espaço público este formado também pelos canais de comunicação estabelecidos a partir das discussões que ocorrem na reunião Plenária da CTNBio.

⁶⁷⁰ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 159.

⁶⁷¹ Id. Ibid., p. 161.

sua condição de cidadão e consumidor, que tem o direito não só de ser informado acerca dos impactos da transgenia em sua vida privada – na questão alimentar, sanitária e ambiental –, mas de exercer sua liberdade de escolha em adquirir ou não produtos com esse processo de fabricação ou de usufruir de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado ⁶⁷².

A sua argumentação pode servir como exemplo de pretensão válida e intersubjetivamente estabelecida para o afastamento de considerações contidas nas manifestações de alguns membros da CTNBio, típicas ainda do paradigma do Estado Social de que é desnecessária e inviável a participação ativa da sociedade civil na qualidade de ouvinte-observadora, haja vista se tratar de uma Comissão técnica, que se pauta apenas por análises técnicas. Já com a análise empreendida nesta dissertação, quanto aos riscos que surgem a partir das decisões e da dimensão social dos riscos, resta clara a impertinência dessa argumentação, não sustentável enquanto proposição que busca pretensão de validade no referido episódio, sobretudo quando dos debates judiciais.

A exigência de participação da sociedade civil no processo público, ainda que na qualidade de ouvinte-observadora, imprime maior possibilidade de canalizar-se o poder político executivo de organização dos procedimentos do processo público decisório a partir das vias do direito. ⁶⁷³ Em outras palavras, evidencia-se que o direito à publicidade – concretamente aqui referido como a garantia de participação na condição de ouvinte-observador – pode auxiliar na organização do poder público que

⁶⁷² O que implica naqueles “**direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente**, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances”, dos demais direitos. HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 160.

⁶⁷³ Id. Ibid., p. 169.

obriga o poder político, constituído também conforme esse direito, a se legitimar, por sua vez, pelo direito legitimamente instituído.⁶⁷⁴

Uma exigência de participação de todas as formas possíveis amolda-se, inclusive, ao contido no art. 225 da Constituição brasileira, na condução de todos os processos decisórios que envolvam a *questão ambiental*, “***impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações***”.

Assim também, de acordo com a dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito descrita por Canotilho, fortalece-se essa exigência, ao destacar-se o dever de adoção pelo Estado de comportamentos públicos e privados amigos do meio ambiente e a observância do princípio da cooperação com a sociedade civil, uma vez que o Estado do ambiente se constrói de baixo para cima⁶⁷⁵ e que o *agir da Administração* deve ser *integrativo*, impondo-se “a abertura à coparticipação dos cidadãos nos procedimentos e processos ambientalmente relevantes.”⁶⁷⁶

E o desenvolvimento da questão da publicidade e da participação da sociedade civil, na qualidade de ouvinte-observadora, desdobrou-se pelas vias judiciais, a partir de manifestação da sociedade civil (intermediada pela atuação do MPF), por entender violado seu direito de participação/publicidade. Esse fato coincide com a exigência *procedimental* de que todas as comunicações no âmbito do direito possam apontar para pretensões reclamáveis judicialmente. E aqui, conforme Habermas, o processo judicial pode ser entendido como um interessante ponto de fuga para a análise da atuação do sistema jurídico⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ Id. Ibid., p. 212.

⁶⁷⁵ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 44.

⁶⁷⁶ CANOTILHO, op. cit., 2003, p. 109.

⁶⁷⁷ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 244.

Como se buscou estabelecer na explicação do caso, houve no processo judicial o levantamento dos diversos argumentos e das pretensões de validade sobre o adequado direito, a embasar discursivamente a adequada consideração do princípio da publicidade ao caso em questão.

Também nesse ponto, *a teoria de integridade* de Dworkin, que se entende aqui compatível com os pressupostos procedimentais do Estado Democrático de Direito, auxilia na busca de uma adequada postura interpretativa do Direito, direcionada à integração de cada decisão tomada com o sistema de direitos como um todo, de forma a manter a sua sintonia com outras decisões já proferidas. Busca-se por meio dela impedir que argumentos práticos e *questões de política* (argumentos econômicos, políticos, etc.) tomem lugar de *questões de princípios* no debate judicial.

O levantamento pormenorizado do caso em âmbito judicial, desde a impetração do mandado de segurança, com a apresentação tópica dos argumentos favoráveis e contrários à garantia de publicidade e participação –na qualidade de ouvinte-observador –, buscou demonstrar que a decisão judicial, nas suas diversas manifestações, toma a questão do princípio da publicidade como uma *questão de princípio*, mediante juízos de adequação, considerando-a deontologicamente como direito e não como valor ou bem a ser ponderado em razão de outros interesses e valores.

A partir de uma reconstrução da história institucional vivida no episódio da 100ª Reunião da CTNBio, pode ser possível, também com base nas decisões judiciais, ressaltar um processo de aprendizado, permeado de retrocessos e avanços, em que a garantia do direito à publicidade e à participação reforça a autonomia dos cidadãos, tanto a pública, quanto a privada.

Nas decisões judiciais analisadas, são afastados argumentos práticos – enquanto *questões de política* – de que: (1) o acesso público causa transtornos e tumultos, constrangimentos psicológicos aos membros e patrulhamento das decisões, (2) pode gerar indenizações por violação do sigilo comercial, (3) há sigilo comercial, genericamente considerado, que proíbe a participação requerida na CTNBio. E são afastados também argumentos de adequação, enquanto *questões de princípio*, inapropriados ao caso: (1) de que já há publicidade suficiente pela divulgação de dados em imprensa oficial e institucional, (2) de que a publicidade já é garantida por audiências públicas.

Em sentido contrário, são fortalecidos e fundamentados argumentos de princípio que consideram a adequação do acesso público às reuniões, visto que a legislação pertinente só faz referência à condição de convidados para manifestação, o que não inibe a participação de ouvintes-observadores. Essa última condição é assegurada pelo Direito, que não pode ser considerado apenas de modo literal pelo que diz ou não a lei, mas considerado em razão das determinações constitucionais de publicidade e participação, pois os princípios constitucionais são constantes parâmetros de interpretação do direito.

O processo judicial é decidido com base na consideração do caso concreto, aliado aos precedentes que evidenciam a questão, no sentido de um *romance em cadeia (cadeia de direito)*⁶⁷⁸, que não apenas considera decisões passadas, mas constrói a *coerência* necessária da decisão atual com toda a ordem jurídica estabelecida, como se vê na explicitação dos argumentos de que: (1) *todas as decisões públicas tomadas em âmbito estatal adotam como regra a publicidade, sendo o sigilo a exceção, desde que fundamentado*, (2) *assim também já se manifesta o Poder Judiciário em suas*

⁶⁷⁸ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 275.

sessões de julgamento, ressalvados direitos de intimidade e interesse público fundamentado, (3) o STF assim já se manifestou, mutatis mutandis, em decisão de eficácia erga omnes e efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública Federal (Adin n.º 2970-3/DF), e (4) a lei de biossegurança não restringe a participação, e, sim, a fomenta, e (5) o Direito não se restringe ao texto legal, devendo se considerar os princípios constitucionais.

Portanto, diante dessas considerações, pode-se inferir que o episódio da 100ª Reunião apresenta importantes contribuições para a percepção dos limites e das possibilidades de compatibilidade do processo público estudado com os princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro, aqui considerado num viés *procedimental*, particularmente em relação a um princípio geral de participação, contido no art. 225 da Constituição e evidenciado na garantia da qualidade de ouvinte-observadora da sociedade civil, com base no princípio da publicidade.

4.3 O caso da utilização de documentos em língua estrangeira em processos administrativos referentes ao processo decisório e a questão da exigência de tradução para a língua pátria

A Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF) recebeu notícia – a partir de fatos relatados em Ofício da Procuradoria Regional da República da 1ª Região ⁶⁷⁹ – acerca da não observância de tradução oficial de documentos redigidos em idioma estrangeiro que instruiriam processos administrativos de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, como o do milho transgênico *Liberty Link* ⁶⁸⁰, tolerante ao glifosato de amônio, da empresa Bayer Seeds Ltda. A PRDF instaurou

⁶⁷⁹ Ofício n.º 294/2006/PRR1/MPF/GAB/MSCC, datado de 19/12/2006.

⁶⁸⁰ Processo administrativo n.º 12000.005154/1998-36, em tramitação na CTNBio.

Procedimento Administrativo ⁶⁸¹, em 12/01/2007, e encaminhou, em 02/02/2007, Ofício ⁶⁸² ao presidente da CTNBio, para prestar informações acerca do ocorrido. Os argumentos contidos no ofício foram os seguintes:

(1) há processos administrativos em trâmite na CTNBio envolvendo liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, sem tradução oficial de documentos em língua estrangeira, anexados pelos proponentes das atividades, como é o caso do procedimento relativo ao milho transgênico *Liberty Link* da Bayer Seeds Ltda. – P.A. n.º 12000.005154/1998-36;

(2) o art. 13, CF/88, estabelece que “A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil” e para a plenitude do direito à informação, assegurado no art. 5º, XIV, CF/88, como direito e garantia fundamental, todos os documentos (análises, pareceres técnicos, artigos científicos, entre outros) do processo decisório devem estar em idioma oficial, e não apenas alguns atos e documentos, como consignado na ata de sua 97ª Reunião Plenária, em afronta a dispositivos constitucionais;

(3) os atos administrativos, via de regra, obedecem ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, CF/88) ressalvadas as informações de sigilo comercial, conforme art. 14, XIX, da Lei n.º 11.105/2005;

(4) a não tradução de documentos que fundamentam as decisões da CTNBio limita ilegalmente o exercício do direito de informação, de publicidade e de transparência, inclusive para processos administrativos levados à Audiência Pública, para participação da sociedade civil – art. 15, *caput*, da Lei n.º 11.105/2005 e art. 43 do Decreto n.º 5.591/2005;

(5) através da audiência pública e do direito à informação – art. 14, XIX, Lei n.º 11.105/2005, a sociedade civil leiga ou sem qualificações científicas e a sociedade civil especializada atuam no controle social dos OGMs;

(6) ao MPF cabe zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 CF/88), nos quais está inserida a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, decorrente de atividades envolvendo OGMs, bem como medidas administrativas e judiciais para a proteção desses direitos;

(7) o presidente da CTNBio deve determinar em todos os processos administrativos que envolvem OGMs a apresentação de documentação instrutória (a exemplo de análises, pareceres técnicos, artigos científicos, entre outros), em língua portuguesa, e os estrangeiros, traduzidos na língua pátria, por tradutor juramentado (art. 17, “a”,⁶⁸³ e art. 18⁶⁸⁴ do Decreto n.º 13.609, de 21/10/1943; Lei

⁶⁸¹ Procedimento Administrativo PA n.º 1.16.000.000046.2007-98, autuado em 12/01/2007.

⁶⁸² Ofício n.º 26/07 – MPF/PRDF/EPR, datado de 19/01/2007.

⁶⁸³ Art. 17. Aos tradutores públicos e intérpretes compete:

a) passar certidões, fazer traduções em língua vernácula de todos os livros, documentos e mais papéis escritos em qualquer língua estrangeira, que tiverem de ser apresentados em juízo ou qualquer repartição pública federal, estadual ou municipal ou entidade mantida, orientada ou fiscalizada pelos poderes públicos e que para as mesmas traduções lhes forem confiados judicial ou extrajudicialmente por qualquer interessado;

n.º 8934, de 18/11/1994; Decreto 1800, de 30/01/1996; IN n.º 84, de 29/02/2000, do Departamento Nacional do Registro do Comércio; arts. 156 e 157 do Código de Processo Civil; art. 224 do Código Civil; art. 148 da Lei n.º 6.015/1973, Lei dos Registros Públicos), fixando-se prazo razoável para tal fim.

O ofício encaminhado à CTNBio foi remetido à sua Consultoria Jurídica para apreciação. Em resposta ao MPF, foi elaborado o PARECER CONJUR n.º 006/2007⁶⁸⁵, que concordou com as recomendações feitas pelo MPF, com base nos seguintes argumentos:

- (1) muito embora os pleitos submetidos à apreciação da CTNBio girem em torno de matérias indiscutivelmente especializadas, para cuja análise e deliberação exige-se a formação profissional mínima de doutor para a designação de seus membros (art. 11 da Lei de Biossegurança), tornando os documentos que instruem os respectivos processos de difícil compreensão para a sociedade civil leiga ou sem qualificações científicas, ainda que em língua portuguesa redigidos estivessem, razão assiste ao MPF, no tocante à recomendação sugerida, no sentido de determinar a tradução juramentada, para o nosso idioma, daqueles apresentados em língua estrangeira;
- (2) realmente a regra recomendada de documento públicos versados em língua pátria para ter validade está vigente, inclusive, diante do que dispõe o art. 224 do Código Civil de 2002, bem como assim já previa o Código Civil de 1916: “Os documentos redigidos em língua estrangeira serão traduzidos para o português para ter efeitos legais no Brasil”;
- (3) a Lei de Registros Públicos n.º 6.015/73 também exige essa conduta, para manter a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, no artigo 129, *caput* e §6º, e artigo 148;
- (4) inegável, portanto, torna-se imperioso, *in casu*, a observância, pela CTNBio, dos comandos contidos nas normas supracitadas, a quem cabe dar cumprimento à providência destinada a obter a tradução juramentada de todos os documentos apresentados em idioma estrangeiro, que fizerem parte integrante de pleitos submetidos à sua apresentação.

⁶⁸⁴ Art. 18. Nenhum livro, documento ou papel de qualquer natureza que for exarado em idioma estrangeiro, produzirá efeito em repartições da União, dos Estados ou dos Municípios, em qualquer instância, juízo ou tribunal ou entidades mantidas, fiscalizadas ou orientadas pelos poderes públicos, sem ser acompanhado da respectiva tradução feita na conformidade deste Regulamento.

⁶⁸⁵ Parecer CONJUR/MCT-ISS N.º 006/2007, datado de 12/02/2007, referente ao Proc./MCT n.º 12000.000492/2007-24.

Em razão disso, a Secretaria Executiva da CTNBio disponibilizou, em 16/02/2007, na sua página da internet, AVISO ⁶⁸⁶ para que as Comissões Internas de Biossegurança (CIBios) ⁶⁸⁷ das pessoas jurídicas que fossem parte interessada em processos em trâmite na CTNBio observassem a necessidade de tradução juramentada de documentos em língua estrangeira que fundamentem seus pedidos, acaso existentes.

E essa questão teve contornos práticos evidentes, verificáveis no período que antecedeu a primeira audiência pública realizada pela CTNBio, conforme Edital n.º 01/2007, quanto a sete variedades de milho transgênico, a ser realizada em 20/03/2007. Em 07/03/2007, a Secretaria Executiva da CTNBio emitiu CARTA CIRCULAR às empresas responsáveis por processos a serem discutidos em audiência pública, reiterando a imperiosa necessidade de observância das determinações do Parecer CONJUR n.º 006/2007.

Em resposta à referida CARTA CIRCULAR, algumas empresas encaminharam requerimento para a exclusão de estudos e publicações em idioma estrangeiro, anexos aos processos administrativos, ao argumento de que *naquele momento os documentos em questão em nada prejudicariam a avaliação de biossegurança dos milhos transgênicos.*⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ “Aviso às CIBios

Senhores(as) Presidentes(as) e demais Membros das Comissões Internas de Biossegurança, Informo que, de acordo com o conteúdo do parecer CONJUR n.º 006/2007, motivado pelo Ofício 294/2006/PRR1/GAB/MSCC da lavra da Ilustríssima Procuradora Regional da República Maria Soares Cordioli, todos os documentos que fazem parte dos processos protocolados na secretaria executiva da CTNBio, incluindo-se os artigos científicos, devem versar em língua Portuguesa. O aludido procedimento é válido, inclusive, para o cumprimento do item 3(Três) do edital 01/2007.

Atenciosamente,

Jairon Alcir Santos do Nascimento

Secretário Executivo da CTNBio”. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4111.html>. Acesso em: 09/10/2007.

⁶⁸⁷ Conforme art. 17 da Lei de Biossegurança: “Toda instituição que utilizar técnicas e métodos de engenharia genética ou realizar pesquisas com OGM e seus derivados deverá criar uma Comissão Interna de Biossegurança – CIBio, além de indicar um técnico principal responsável para cada projeto específico.”.

⁶⁸⁸ Isto ocorreu, por exemplo, em relação aos processos administrativos n.º 01200.002995/1999-54 (milho Guardian – evento MON810 – da Monsanto do Brasil Ltda.) e n.º 01200.002293/2004-16 (milho NK603 da Monsanto).

Mesmo assim, houve processos administrativos que mantiveram a referida ilegalidade/inconstitucionalidade de procedimento até quase um mês após a realização de audiência pública, o que serviu de alvo para medidas judiciais e recursos administrativos, como o do IBAMA, contra liberação do milho transgênico *Liberty Link* da empresa Bayer⁶⁸⁹ e do milho transgênico *Guardian* – evento *MON810* – da Monsanto⁶⁹⁰.

4.3.1 Considerações sobre o caso da utilização de documentos em língua estrangeira não traduzidos em processos administrativos referentes ao processo decisório à luz das exigências do Estado Democrático de Direito procedimental

O resgate do ocorrido no caso do processo decisório pode ajudar na avaliação da compatibilidade deste com os princípios do Estado Democrático de Direito *procedimental*, em termos de legalidade e de legitimidade.

A questão, nesse caso, envolve a necessidade de tradução para a língua pátria de todos os documentos que fundamentem o processo administrativo de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial.

O MPF apresentou vários argumentos em seu ofício que podem ser considerados *questões de princípio*, a exigir uma adequada interpretação dos direitos de publicidade, informação e participação pela Administração, em suas práticas administrativas relacionadas aos procedimentos e fundamentações do processo

⁶⁸⁹ Segundo consta no referido recurso: “Parte significativa do processo continha documentos que, pela legislação vigente, não têm efeitos legais. A tradução juramentada dos documentos e informações, excetuando-se os artigos científicos, foi apresentada somente no dia 17 de abril de 2007, apenas um mês antes da sessão de julgamento. E um mês após a realização da audiência pública, que ocorreu em 20 de março de 2007. À exceção dos quatro relatores das Subcomissões setoriais ambiental e vegetal, os demais membros não tiveram acesso à tradução juramentada, mesmo por ocasião da reunião em que a decisão foi tomada. Uma decisão favorável pela CTNBio, possibilitaria o questionamento judicial imediato.”

⁶⁹⁰ Segundo consta no referido recurso: “(16) Parte significativa do processo contém documentos que, pela legislação vigente, não têm efeitos legais.”

decisório. As exigências de ordem constitucional (art. 13, art. 5º, XIV, art. 37, *caput*, CF/88) acerca de um direito de informação e de um direito de publicidade, aliadas às exigências infraconstitucionais da própria lei de biossegurança (art. 14, XIX) e de outras disposições que regulam o tratamento adequado de informações em processos administrativos e judiciais formam poderosos *argumentos de princípio*, adequados ao caso em questão.

Não há espaço no Estado Democrático de Direito para decisões públicas tomadas no âmbito da Administração que não possam ser acompanhadas pelos cidadãos. Inclusive, para se ter pleno acesso às informações contidas nos processos administrativos, que fazem parte da **fundamentação** do processo decisório ⁶⁹¹.

Com auxílio das proposições da teoria discursiva do Direito e da Democracia, compreende-se que a disponibilidade de acesso adequado às informações dos processos a todos os cidadãos pode contribuir para o estabelecimento de *filtros de legitimação* ⁶⁹², pelos quais a Administração deve se guiar, ou seja, a garantia de acesso público, compreensível e adequado às informações que subsidiam as discussões e decisões, pode auxiliar na formação de condições discursivas e de mobilização pelo direito ⁶⁹³, na construção do processo decisório em questão, pois permite a diversos potenciais atingidos pela decisão tomar ciência de quais são os limites dos conhecimentos disponíveis para a tomada de decisão naquele momento, bem como permite à sociedade civil “mobilizar um saber alternativo e preparar as traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*” ⁶⁹⁴, ainda que

⁶⁹¹ Nesse sentido, há autores como Paulo Affonso Leme Machado, que defendem a ideia, inclusive de um Estado de Informação Democrática do Direito, segundo a qual “pretende-se caracterizar a valorização de um dos direitos fundamentais – a informação –, que está também ligado aos elementos sociais e econômicos do Estado contemporâneo, na vivência da democracia. Sem informação adequada não há democracia e não há Estado de Direito.” MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006B, p. 49.

⁶⁹² HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

⁶⁹³ Id. Ibid., p. 188.

⁶⁹⁴ Id. Ibid., p. 106.

normalmente detenha uma posição assimétrica em relação às possibilidades de elaboração do direito.

Nesse ponto, permite-se uma melhor apreensão desses fundamentos e informações na constituição de uma esfera pública ativa ⁶⁹⁵ relacionada à *questão ambiental*, a partir também de uma participação ativa dos cidadãos e de organizações civis envolvidos, o que se mostra consentâneo com o pressuposto de cidadania ativa incentivado num paradigma *procedimental* do Direito.

A tradução dos documentos para a língua pátria qualifica e quantifica as informações do processo e propicia não só esse aumento de possibilidades de participação ⁶⁹⁶, como ressalta também a ideia que potencializa o sistema do direito como um sistema de saber e de ação ⁶⁹⁷. Se o princípio do discurso, aplicável a direitos de participação política, opera um duplo sentido normativo (sentido cognitivo e sentido prático), é inegável que, na perspectiva *procedimental*, o **sentido cognitivo**⁶⁹⁸ – de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por esse caminho tem a seu favor a suposição de aceitabilidade racional – potencializa-se pela possibilidade de tradução e pela disponibilidade das informações técnicas acerca dos riscos e perigos ambientais, para serem testadas enquanto *pretensões de validade intersubjetivamente construídas*, capazes de gerar aceitabilidade racional por todos os potencialmente atingidos no desenvolvimento do processo decisório.

A possibilidade de acesso público amplo, compreensível e em linguagem apropriada – língua pátria –, pode permitir a participação viva ⁶⁹⁹ e atuante da sociedade

⁶⁹⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 18.

⁶⁹⁶ “A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada.” MACHADO, op. cit., 2006b, p. 34.

⁶⁹⁷ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 150.

⁶⁹⁸ Id. Ibid., p. 191.

⁶⁹⁹ “As decisões sobre os OGMs dependem, portanto, de *políticas de conhecimento* adequadas à gestão da dúvida que permeia o esforço de compreensão pública de sua realidade. Poder conhecer e compreender adequadamente são demandas que interessam primeiro à vida cotidiana de todos os cidadãos, não sendo

civil, (des)confiante das práticas sociais que podem ser cooptadas por influências autoritárias do *poder social*, o qual pode buscar implementar o *poder administrativo*, na atuação da estrutura institucional da CTNBio e na forma como ela fundamenta seus processos, sem o necessário filtro discursivo do *poder comunicativo*.

Nesse sentido, a atuação das empresas em se valer desmedidamente de documentos em língua estrangeira como fundamentos de análise de risco de seus pedidos, sem a devida tradução para a língua pátria, mostra-se em desconformidade com o Estado Democrático de Direito *procedimental*. Até mesmo a atitude de retirada de documentos em língua estrangeira dos processos que iriam à Audiência Pública, sob o argumento de que não interferem na fundamentação da análise de risco, pode evidenciar uma despreocupação e um descompromisso implícitos para uma adequada fundamentação do processo decisório, que deve ser combatida pela Administração e pela sociedade civil, principalmente quando cabe ao proponente demonstrar que não se trata de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.⁷⁰⁰

A tradução para a língua pátria dos documentos que fundamentam a decisão significa a exigência e a possibilidade de configuração, em concreto, daqueles “direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política dos quais eles criam direitos legítimos”⁷⁰¹, visto que a sociedade civil especializada ou leiga deve ter igualdade de chances de discutir e contestar os argumentos e as informações disponíveis, bem como de participar na fixação do grau de (in)certeza

possível estabelecer-se privilégios no acesso a essas informações, ou, principalmente, restrições arbitrárias à possibilidade de se manifestarem sobre seus efeitos.” LEITE; AYALA, op. cit., p. 178.

⁷⁰⁰ “Não é tarefa despida de obstáculos a efetivação do dever da Administração Pública de informar, prevendo-se a oposição declarada ou disfarçada de poderosas corporações, como afirma John Kenneth Galbraith ao referir-se à economia moderna: “o maior de seus efeitos negativos, particularmente visível no presente, é a habilidade das corporações de imiscuir-se à força nas políticas governamentais e direcioná-las”, solapando “a lógica da distribuição da autoridade política por meios democráticos.” MACHADO, op. cit., 2006b, p. 101-102.

⁷⁰¹ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 159.

científica que será delimitado no processo decisório⁷⁰², a partir das informações que o proponente da atividade relacionada ao OGM apresenta, em face dos pedidos da CTNBio.

A tradução para a língua pátria dos documentos permite maior possibilidade de canalizar o poder político executivo de organização dos procedimentos do processo público decisório a partir das vias do direito.⁷⁰³ Evidencia-se que o direito à publicidade e o direito à informação – concretamente aqui referidos como princípios funcionalmente potencializadores de participação ativa da sociedade civil na *concretização de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* (art. 225, CF/88)⁷⁰⁴ – podem auxiliar na organização do poder público que obriga o poder político, constituído também conforme esse direito, a se legitimar, por sua vez, pelo direito legitimamente instituído.⁷⁰⁵

O direito à informação ambiental⁷⁰⁶ deve ser amplo e irrestrito, salvo quando houver sigilo comercial devidamente fundamentado, nos termos da lei de biossegurança, ou seja, correlaciona-se a um direito de publicidade das informações em língua estrangeira que fundamentam os processos administrativos⁷⁰⁷. Veja-se que nem argumentos como o de complexidade de informações técnicas de matérias

⁷⁰² “O controle sobre o OGM não é somente uma questão de governo, mas é do governo e da sociedade civil. Sociedade civil leiga ou sem qualificações científicas e sociedade civil especializada querem atuar no controle social dos OGMs. Daí a necessidade de a CTNBio ter transparência em sua ação – transparência, essa, que não é sem limites, como se verá.” MACHADO, op. cit., 2006b, p. 216.

⁷⁰³ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 169.

⁷⁰⁴ “Assim definidos os termos da informação ambiental, pode-se concluir que sua realização adequada não é autônoma, dependendo da conjugação de no mínimo dois outros direitos, o de participação, e, principalmente, o direito à transparência, atributos indispensáveis para a realização do direito à informação ambiental.” LEITE; AYALA, op. cit., p. 333-334.

⁷⁰⁵ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 212.

⁷⁰⁶ “Entre os princípios que garantem a tutela do meio ambiente como uma finalidade primordial do Estado brasileiro e possibilitam o exercício da cidadania ambiental estão os princípios da informação e da participação comunitária, que integram o princípio n.º 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.” LIMA, op. cit., p. 374.

⁷⁰⁷ “O que deve ser enfatizado na proteção do direito à informação é que ele é direito cuja realização depende da realização de outros direitos que são interdependentes, no caso, especialmente o direito de acesso, garantido pela proteção do direito à transparência nos procedimentos administrativos, cujo pressuposto é a publicidade, e que se vincula à idéia de cognoscibilidade.” LEITE; AYALA, op. cit., p. 333.

especializadas e em língua estrangeira, de difícil compreensão pela sociedade leiga, apresentados pela consultoria jurídica da CTNBio como limitadores de uma eventual compreensão independente da sociedade civil leiga, podem inviabilizar a necessidade de tradução ora discutida⁷⁰⁸.

A atuação prévia da CTNBio em exigir e fiscalizar a tradução de documentos em língua estrangeira, a partir da orientação de sua consultoria jurídica, pode contribuir para que seus processos decisórios sejam considerados efetivamente “como processos destinados à legitimação das decisões, eficazes *ex ante*, os quais, julgados de acordo com o seu conteúdo normativo, substituem atos da legislação ou da jurisdição”.⁷⁰⁹ Em suma, pode-se destacar que a não tradução dos documentos que fundamentam os processos administrativos significa sigilo das informações e limitação das condições discursivas de formação do direito no âmbito da Administração.

Com Dworkin, pode-se considerar que os argumentos apresentados no ofício do MPF qualificam-se como *questões de princípio* que a Administração deve levar em conta ao interpretar os procedimentos de seu processo decisório, fortalecendo a integridade do direito. Assim, o resgate das disposições constitucionais e infraconstitucionais ligadas à *questão ambiental*, bem como a avaliação da legislação referente a todo e qualquer processo decisório deixam claro que é possível uma resposta

⁷⁰⁸ “O fato de a informação ambiental transmitir dados técnicos não afasta a obrigação de a mesma ser clara e compreensível para o público receptor. A informação necessita poder ser utilizada de imediato, sem que isso demande que os informados sejam altamente especializados no assunto.” MACHADO, op. cit., 2006b, p. 92.

⁷⁰⁹ Segundo Habermas: “Uma vez que a administração, ao implementar programas de leis abertos, não pode abster-se de lançar mão de argumentos normativos, ela tem que desenvolver-se através de formas de comunicação e procedimentos que satisfaçam a condição de legitimação do Estado de direito. **No entanto, é necessário perguntar se tal “democratização” da administração** – que ultrapassa o simples dever de informar e que complementou o controle parlamentar e judicial da administração a partir de dentro – **implica apenas a participação decisória dos envolvidos, a ativação de *ombudsmen*, de processos análogos ao tribunal, de interrogatórios, etc., ou se implica, além disso, outros tipos de arranjo num domínio tão suscetível a estorvos e onde a eficiência conta tanto. Tudo isso é questão de um jogo que envolve tanto a fantasia institucional, como a experimentação cuidadosa.**” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

correta à questão da necessidade ou não de tradução de documentos que fundamentam o processo decisório estudado.

Isso não quer dizer, contudo, que a não observância dessa determinação de tradução não possa ocorrer, enquanto abuso de que está passível o sistema de direitos. E isso efetivamente se tornou perceptível, como se verá mais à frente no estudo dos outros casos, em que se verifica a recorrência desse abuso/problema, enfrentado em recursos administrativos e judiciais relacionados ao processo decisório estudado.

4.4 O caso da liberação do milho transgênico *Liberty Link* – evento T25 –⁷¹⁰ da empresa multinacional Bayer Cropscience e a questão da necessidade de realização de audiência pública para sua liberação no meio ambiente em escala comercial

O caso em questão relaciona-se ao Processo Administrativo n.º 01200.005154/1998-36, que trata de solicitação de liberação para uso comercial do milho geneticamente modificado *Liberty Link*. Protocolizado em 08/12/1998, o processo foi sendo instruído com aporte de informações adicionais ou corretivas até 25/06/2001, e com pareceres até março de 2005, totalizando 1.170 páginas, as quais foram repassadas, em outubro de 2006, ao representante do Ministério do Meio Ambiente na

⁷¹⁰ O milho T25 foi geneticamente modificado pela Aventis para ser tolerante ao herbicida à base de glufosinato de amônio (vendido comercialmente sob as marcas Liberty ou Basta), também fabricado pela Aventis. T25 é o código dado pela Aventis para este tipo de milho. A ideia de aplicação dessa tecnologia diz respeito ao seguinte: o milho T25 contém um gene derivado de uma rara linhagem de bactérias do solo encontradas em Camarões. Esse gene faz com que o milho transgênico produza uma nova proteína chamada *fosfinotricina – N – acetiltransferase* ou PAT. Essa proteína PAT permite que a planta quebre o herbicida (glufosinato de amônio), que antes iria matá-la. Isso significa que os agricultores podem aplicar o agrotóxico nos campos de milho transgênico, matando todas as plantas da lavoura, à exceção do milho transgênico LL – evento T25. Conforme documento “Ciência ruim, decisões ruins – As evidências contra o milho transgênico” da Aventis”, [publicado em março de 2001 e produzido por: AMIGOS DA TERRA (Friends of the Earth UK) 26-28 Underwood Street Londres, N1 7JQ Tel: + 020 7490 1555 E-mail: info@foe.co.uk Website: www.foe.co.uk

Autores: Carol Kearney e Emily Diamand. Tradução: Gabriela Vuolo Revisão: Greenpeace Brasil (Cristina Bodas). Disponível em: < http://www.greenpeace.org/raw/content/brasil/documentos/transgenicos/greenpeacebr_061130_transgenicos_relatorio_ciencia_ruim_port_v1.pdf> Acesso em: 10/01/2007.

CTNBio. À época a Hoechst Shering AgrEvo do Brasil Ltda. era a proponente, tendo sido posteriormente incorporada pela Bayer CropScience Ltda. Com a nova Lei de Biossegurança, o processo foi retomado, em 2006, para análise nas subcomissões setoriais, bem como na reunião plenária da CTNBio. Assim novos pareceres foram emitidos.

O requerimento apresentado pela proponente interessada faz referência à Lei n.º 8.974, de 05/01/1995, e ao Decreto n.º 1.752, de dezembro de 2005, já substituídos pela Lei n.º 11.105, de 24/03/2005, e pelo Decreto n.º 5.591, de 22/11/2005. O referido pedido de liberação foi incluído no item 12.1 da pauta da 96ª Reunião Ordinária Plenária da CTNBio, realizada em 19/10/2006.

Diante da importância do assunto e de sua relação com o meio ambiente e a saúde alimentar humana ⁷¹¹, organizações da sociedade civil encaminharam requerimento, por fax, em 18/10/2006 ⁷¹², solicitando à CTNBio ⁷¹³ a realização de audiência pública, em relação ao referido processo, no qual a Bayer S.A. solicitou à CTNBio Parecer Técnico sobre livre registro, uso, ensaios, testes, semeadura, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, importação, liberação e descarte de milho tolerante ao herbicida glufosinato de amônio – Milho *Liberty Link* – evento T25.

Decorrido um mês sem resposta da CTNBio sobre o referido requerimento e não constando item na pauta da reunião ordinária plenária seguinte (97ª) a seu respeito, as organizações civis reiteraram a solicitação por meio de nova carta

⁷¹¹ E constam as seguintes observações no relatório da petição inicial da Ação Civil Pública n.º 2006.70.00.030708-0/PR: “Neste caso específico, a realização de audiência pública é fundamental, tendo em vista a existência de diversas variedades crioulas de milho cultivadas por comunidades locais, pequenos agricultores e ao seu alto risco de contaminação; a divergência entre os cientistas sobre o milho *Liberty Link*, objeto da análise; sem falar em outras implicações para o meio ambiente, como o aumento dos níveis de agrotóxicos, e para a saúde humana.”

⁷¹² Dados obtidos a partir do relato da petição inicial da Ação Civil Pública n.º 2006.70.00.030708-0/PR.

⁷¹³ O requerimento foi recebido pela CTNBio em 25/10/2006, conforme relatório da petição inicial da Ação Civil Pública n.º 2006.70.00.030708-0/PR.

enviada, por fax, em 16/11/2006, solicitando prazo de cinco dias para resposta. Novamente sem qualquer resposta, as ONGs enviaram, em 24/11/2006, nova carta à CTNBio, solicitando uma resposta formal e fundamentada. Em 01/12/2006, o presidente da CTNBio, por intermédio de seu Secretario Executivo, respondeu ao requerimento, por fax, informando acerca da não realização da audiência pública pretendida, da seguinte forma:

De ordem do Dr. Walter Colli, presidente da CTNBio e, em atenção à sua missiva, datada de 18.10.2006, informo que a aludida Comissão apreciou em sua última reunião ordinária, ocorrida em 23.11.2006 a solicitação de realização de audiência pública nos termos do art. 43, Inciso II do Decreto 5.591/2005 e decidiu, para o caso do processo 01200.005154/1998-36, não realizá-la.⁷¹⁴

4.4.1 Desdobramentos do caso do milho transgênico Liberty Link quanto à audiência pública

Por entender prejudicados o direito de participação da sociedade civil num processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, mediante a negativa desfundamentada de realização de audiência pública, as organizações da sociedade civil⁷¹⁵ ajuizaram ação civil pública⁷¹⁶, em que buscavam a

⁷¹⁴ E constam as seguintes observações no relatório da petição inicial da Ação Civil Pública n.º 2006.70.00.030708-0/PR: “De acordo com informações de alguns membros da CTNBio, o pedido das autoras de realização de audiência pública no processo de liberação do milho Libert Link foi negado por 16 votos a cinco na 97ª reunião ordinária, realizada em 23 de novembro de 2006. Na deliberação, os membros que foram contrários à realização de audiência pública justificaram sua posição alegando que: “o público leigo não tem o que acrescentar ao debate e que não há recursos financeiros para realizar tal evento”. O Presidente da Comissão afirmou ainda que não seria possível realizar a audiência pública por ser o mês de dezembro, mas que a partir de janeiro tal procedimento seria adotado. Portanto, diante da negativa da CTNBio, o direito dos cidadãos e das organizações de participar da discussão acerca de um processo de liberação comercial de um alimento transgênico, por meio do mecanismo consagrado de audiência pública, está seriamente prejudicado.”

⁷¹⁵ São três: TERRA DE DIREITOS (Organização Civil Pelos Direitos Humanos), IDEC (Instituto Brasileiro De Defesa Do Consumidor) e AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa).

⁷¹⁶ Ação Civil Pública n.º 2006.70.00.030708-0/PR, ajuizada perante a Justiça Federal da Seção Judiciária do Paraná, visando à anulação do ato que negou a realização de audiência pública no processo administrativo n.º 12000.005154/1998-36, com determinação para que a CTNBio realizasse audiência pública para discussão da liberação de milho geneticamente modificado, garantindo a participação de

concessão de liminar que suspendesse o andamento do Processo Administrativo n.º 12000.005154/1998-36, em trâmite na CTNBio, até que houvesse decisão definitiva acerca da realização de audiência pública ou até que esta se realizasse. Eis os fundamentos importantes trazidos na ação:

- (1) o direito de participação dos cidadãos na discussão do processo decisório foi prejudicado, e a realização da audiência pública é fundamental, pois é um instrumento para dar efetividade à democracia participativa, com fundamento na cidadania e na dignidade da pessoa (art. 1º, *caput*, incisos II e III e parágrafo único, CF/88), e contribui para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, CF/88);
- (2) a participação popular no Estado Democrático de Direito é garantida constitucionalmente e, na matéria ambiental referida a OGMs, a coletividade deve ter oportunidade de apresentar opiniões na tomada de decisões que possam causar prejuízos e riscos potenciais, conforme art. 225, *caput*, CF/88, sobretudo quando houver divergência quanto à liberação do milho transgênico dentro da própria CTNBio, conforme pareceres conflitantes do processo, que demonstram inequívoca necessidade de amplo debate;
- (3) o art. 15 da Lei n.º 11.105/2005, o art. 43 do Decreto n.º 5.591/05 e o art. 39 do regimento interno da CTNBio preveem a possibilidade de realização de audiência pública, sendo ela um poder-dever no presente caso e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (Decreto Legislativo n.º 70/2006) garante a participação popular;
- (4) não pode a CTNBio negar-se a realizar a audiência pública sem fundamento válido, pois esse ato configura desvio de poder e discricionariedade administrativa e técnica desfundamentada, o que é ilegal e inconcebível;
- (5) a utilidade de audiência pública em casos como este é pacífica na doutrina jurídica e científica, ainda mais por haver divergência científica entre diversos órgãos internacionais que debatem o tema;
- (6) a CTNBio obedece aos princípios constitucionais de publicidade, informação e transparência – art. 37, *caput*, CF/88 –, e indisponibilidade e supremacia do interesse público, enquanto órgão público da Administração direta vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia;
- (7) eventuais argumentos de que *o público leigo não tem o que acrescentar* e que *não há recursos financeiros* não podem inviabilizar o direito de participação da sociedade civil especializada ou leiga no processo.⁷¹⁷

todos os cidadãos e organizações interessadas, para discutir as questões referentes à liberação comercial do milho geneticamente modificado *Liberty Link*.

⁷¹⁷ Argumentos enumerados conforme relatório da decisão liminar da ação civil pública.

Em 05/12/2006, a Justiça Federal do Paraná, antes de analisar o pedido liminar, determinou a intimação da União Federal (ré na ação) para manifestar-se sobre o pedido em 72 (setenta e duas) horas, conforme o art. 2º da Lei n.º 8.437/92⁷¹⁸. Entretanto, ao considerar a informação dos autores de que a CTNBio estaria prestes a decidir sobre o referido processo administrativo do milho transgênico *Liberty Link*, determinou, como forma de garantir a efetividade da ação, a suspensão de qualquer deliberação referente ao Processo Administrativo n.º 12000.005154/1998-36 até manifestação do réu e ulterior deliberação daquele juízo acerca do pedido de liminar. A União Federal apresentou as razões de não concessão do pedido liminar, baseadas, em síntese, no seguinte:

- (1) a CTNBio compõe-se de renomados cientistas de diversas áreas e a sociedade como um todo está devidamente representada por seus membros;
- (2) realizar audiência pública é uma mera faculdade da lei de biossegurança;
- (3) a negativa quanto à sua realização deu-se em razão da existência de estudos das mais diversas áreas, além da ausência de recursos financeiros;
- (4) a questão já vem sendo tratada com a devida transparência.⁷¹⁹

Com base nas informações colhidas, a Justiça Federal do Paraná concedeu em parte o pedido liminar, ressaltando a vantagem de realização de audiência pública enquanto instrumento que assegura ampla participação pública nos processos públicos decisórios, especialmente aqueles que envolvam a *questão ambiental*, como forma de concretização do dever da coletividade de proteger e defender o meio ambiente – art. 225 da Constituição. Eis os argumentos que importam da decisão judicial, em síntese:

⁷¹⁸ “No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.”

⁷¹⁹ Argumentos enumerados conforme relatório da decisão liminar da ação civil pública.

(1) os artigos 10, 14, 15 e 16, §3º, da lei de biossegurança demonstram que a CTNBio responde, sozinha, por todos os procedimentos relevantes na liberação comercial de OGMs no meio ambiente e quanto à exigência de licenciamento ambiental, o que traduz monopólio total para tomada unilateral de decisões com nítido interesse público, sem possibilidade de participação sequer de um órgão ambiental nas fases deliberativas;

(2) essa assimetria de poderes é contraposta pela possibilidade de realização de audiência pública – art. 15⁷²⁰, parágrafo único, da lei de biossegurança, que, em casos de liberação comercial no meio ambiente, pode ser requerida pelas partes interessadas, inclusive organizações da sociedade civil que comprovem interesse relacionado à matéria;

(3) o texto legal dispõe sobre a **possibilidade** e não sobre a **obrigatoriedade** de convocação de audiência pública nestes casos, mas esse dispositivo foi o único a proporcionar, ainda que de uma forma mínima, a efetiva participação popular no processo de liberação comercial de transgênicos;

(4) a participação popular é prevista na Constituição Federal de 1988, **como forma de viabilização do Estado Democrático brasileiro, conforme art. 1º, parágrafo único**, que determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”;

(5) a audiência pública é o real instrumento de informação ao público, pois convida a comunidade a manifestar-se sobre questões sociais e ambientais que lhe interessam diretamente e sua realização consagra a participação do povo, diretamente interessado em qualquer decisão da CTNBio de liberação comercial de transgênico no meio ambiente;

(6) a liberação dos OGMs gerou grande polêmica na sociedade, devido a possíveis problemas de seu plantio, quanto a direitos dos consumidores e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito fundamental de toda a coletividade – art. 225 da Carta Magna;

(7) não existe, até o presente momento, estudo aprofundado que determine explicitamente a danosidade ou não dos transgênicos para o meio ambiente, e o **princípio da precaução deve ser observado nas atividades liberadas pela CTNBio, princípio este consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, na definição do art. 225, caput, CF/88**, ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, cabendo ao Poder Público e à coletividade “preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, bem como em outras normas infraconstitucionais;

(8) ainda que a lei de biossegurança permita a liberação comercial de OGMs no meio ambiente pela CTNBio, **o atendimento ao princípio da precaução vem ressaltar ainda mais a necessidade de realização de audiência pública em casos como o presente;**

(9) **a justificativa para o indeferimento do pedido não se sobrepõe à importância da participação popular no procedimento, e a constatação de que a CTNBio compõe-se de especialistas de várias áreas do conhecimento não é justificativa suficiente para desconstituir a importância da participação popular em assunto de interesse geral de toda a população, e não de apenas algumas**

⁷²⁰ Regulamentado pelo art. 43 do Decreto n.º 5.591/2005.

peças específicas, escolhidas em listas tríplices, em vez de votação popular.⁷²¹

Contra a referida decisão a União Federal ingressou com recurso de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo da decisão recorrida, dirigido ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁷²². O desembargador-relator do recurso, mediante decisão interlocutória, indeferiu o efeito suspensivo em 31/01/2007. Contra a referida decisão a União Federal interpôs, no âmbito do TRF da 4ª Região, recurso de agravo regimental⁷²³.

Entretanto, tendo em vista a suspensão de liberação de transgênicos no meio ambiente em escala comercial por meio de manutenção de decisão liminar de 05/12/2006, a CTNBio passou a deliberar na 98ª Reunião Plenária, 13/12/2006, sobre a data e as condições de realização de audiência pública, como forma de evitar a paralisação de seus trabalhos. Ficou definido que a audiência pública se realizaria em fevereiro ou março do ano de 2007, devendo a data e os parâmetros ser indicados pelo presidente da CTNBio, conforme ata da 98ª reunião plenária.⁷²⁴

Em janeiro de 2007 não houve reunião plenária da CTNBio. Em 07/02/2007, a CTNBio fez publicar em sua página da internet o Edital de Audiência

⁷²¹ Argumentos enumerados conforme fundamentação da decisão liminar em ação civil pública já referida.

⁷²² Agravo de instrumento n.º 2007.04.00.002142-3, autuado no TRF da 4ª Região.

⁷²³ Em 20/08/2007, foi negado seguimento ao agravo de instrumento, tendo em vista ter ocorrido a realização da audiência pública em 20/03/2007, que ensejou a perda de objeto da ação civil pública de origem.

⁷²⁴ “O Dr. Walter Colli passou a discussão da data da Reunião Ordinária da CTNBio de fevereiro, em função de que teria uma proposta para ser realizada uma Audiência Pública sobre os processos de Liberação Comercial um dia antes da mesma. Sendo assim, propôs que a Reunião Ordinária da CTNBio fosse marcada para os dias quatorze e quinze, sendo realizada a Audiência Pública no dia treze. Após discussão sobre a complexidade de uma Audiência Pública, bem como de sua organização, o Dr. Walter Colli pôs em votação a proposta de ter a audiência pública, com a liberdade que ele possa estudar o melhor momento para fazê-la, se na Reunião de fevereiro ou de março, bem como a melhor didática a ser empregada, baseando-se nas sugestões dadas pelos membros presentes. A proposta foi aceita por unanimidade. A sessão foi encerrada neste dia.” Disponível em <<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4127.html>>. Acesso em: 29/12/2007.

Pública n.º 01/2007⁷²⁵, marcada para o dia 20/03/2007, para discussão de sete processos de liberação comercial de diversas espécies distintas de milho geneticamente modificado.

O MPF encaminhou ofício ⁷²⁶ à CTNBio, com perguntas técnicas e jurídicas relacionadas ao processo decisório, a serem respondidas até o dia 16/03/2007 (4 dias antes da realização da Audiência Pública), como forma de promover a melhor compreensão dos impactos socioeconômicos advindos da eventual liberação de cultivares de milho geneticamente modificados e das consequências sobre a saúde humana e animal e o meio ambiente e , bem como forma de subsidiar os debates da audiência pública. Entre as diversas questões técnicas de biossegurança e as questões gerais do processo decisório, importa destacar as seguintes:

(1) NO TÓPICO *TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROCESSOS*, foram levantados os seguintes quesitos:

(a) **os documentos que subsidiam os processos administrativos de milhos transgênicos estão traduzidos para a língua pátria?** Desde que data? Indicar folhas e datas de tradução, conforme RECOMENDAÇÃO expedida pelo MPF anteriormente e de conhecimento da CTNBio;

(b) **desde que data e em que local foram disponibilizados os procedimentos a serem submetidos a debate?**

(c) **houve notificação aos interessados, pela Internet ou pela imprensa de maior circulação nacional, dando conhecimento da disponibilidade dos procedimentos e documentos versados em língua pátria, e onde poderiam ser analisados?**

(2) NO TÓPICO *DOS LOCAIS ONDE FORAM REALIZADAS AS AVALIAÇÕES DE RISCO E DOS LOCAIS ONDE SERÃO PLANTADOS OS OGMs*, foram levantados os seguintes quesitos:

(a) indicar locais (estados; municípios) onde foram realizadas avaliações de risco, bem como liberações planejadas no meio ambiente;

(b) indicar locais (estados; municípios) onde serão realizadas as plantações dos OGMs decorrentes das liberações comerciais em debate;

(c) **indicar se foram realizados estudos ambientais nos diferentes ecossistemas e biomas brasileiros onde será cultivado o milho OGM**, inclusive restrições especiais próximas a áreas

⁷²⁵ Íntegra do referido edital foi publicado no Diário Oficial da União – Seção 3, p. 6-7, do dia 07/02/2007.

⁷²⁶ Ofício Gab/MSCC/n.º 008/2007/PRR 1ª Região, datado de 12/03/2007. Disponível em <http://www.ctnbio.gov.br/upd_blob/0000/200.pdf>. Acesso em: 29/12/2007.

ecologicamente protegidas (ex: áreas de preservação permanente ou unidades de conservação);

(3) NO TÓPICO *DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS*, foram levantados **diversos quesitos**, tais como:

(a) quais análises econômicas apresentadas e respectivas metodologias;

(b) quais impactos sobre os meios de produção;

(c) quais impactos sobre a cultura e habitat indígenas;

(d) quais impactos sobre a economia local, regional e estadual;

(4) NO TÓPICO *TESTES DE SEGURANÇA ALIMENTAR*, foram levantados diversos quesitos relativos à segurança alimentar;

(5) ANEXA AO OFÍCIO consta a *INFORMAÇÃO TÉCNICA N.º 044/2007 – 4ª CCR*, datada de 08/03/2007, com diversos questionamentos técnicos a serem respondidos, com destaque ao seguinte:

(a) **há norma formal publicada pela CTNBio regulando a liberação comercial de OGMs?** Há padronização de estudos mínimos a serem submetidos a ela, necessários à avaliação de pedido de liberação comercial? Quais os critérios utilizados atualmente, se inexistente tal norma?

(b) não é necessário o estudo de impacto ambiental EIA/RIMA, em razão da liberação do milho transgênico;

(c) (i) **considerando a importância da participação informada da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em assuntos que afetam diretamente o seu cotidiano (milho integra a dieta alimentar do povo brasileiro)**, (ii) **que pode afetar o meio ambiente**, (iii) **considerando a complexidade e especificidade do tema**, (iv) **considerando que houve manifestação de representante do Ministério do Meio Ambiente pela falta de suficiente estudo dos impactos de milho transgênico**; (v) **considerando os direitos básicos do consumidor, pergunta-se: existe algum documento ou versão que traduza os resultados das pesquisas apresentadas, em linguagem acessível ao público ou se foi previsto algum mecanismo que permita o acesso da população à informação “adequada e clara”, viabilizando, de forma efetiva, a participação da sociedade civil no debate sobre a questão?**⁷²⁷

Em resposta a esses questionamentos, a CTNBio⁷²⁸ manifestou-se, em

16/03/2007, da seguinte forma⁷²⁹:

(1) NO TÓPICO *TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROCESSOS*, foi respondido o seguinte:

(a) a secretaria executiva da CTNBio **disponibilizou na sua página da internet (16/02/2007) Aviso para que as comissões internas de biossegurança das interessadas nos processos – CIBios observassem a necessidade de tradução juramentada de documentos em língua estrangeira acaso existentes**, e em

⁷²⁷ Ofício Gab/MSCC/n.º 008/2007/PRR 1ª Região, datado de 12/03/2007. Disponível em <http://www.ctnbio.gov.br/upd_blob/0000/200.pdf> Acesso em: 29/12/2007. [grifo nosso]

⁷²⁸ Comentários acerca dessas informações contrapostas serão realizados mais a frente.

⁷²⁹ Ofício CTNBio 60/07, de 16/03/2007. [grifo nosso]

07/03/2007, emitiu Carta-Circular às empresas cujos processos seriam objeto de discussão na audiência pública para atender à **determinação de tradução juramentada**, conforme determinação anterior da consultoria jurídica da CTNBio⁷³⁰;

(b) a empresa **Monsanto do Brasil Ltda.** manifestou-se em 15/03/2007, quanto aos seus processos administrativos n.º 01200.002293/2004-46 (milho tolerante ao glifosato – NK 603) e n.º 01200.002995/1999-54 (milho Guardian – MON 810), **no sentido de retirar os documentos constantes dos referidos processos não traduzidos para a língua pátria, sob o argumento de que não são documentos imprescindíveis para a avaliação de biossegurança dos processos;**⁷³¹

(c) houve **manifestação jurídica** de sua consultoria – Parecer CONJUR n.º 120/2007, **no sentido de que: (i) não podem ser fornecidas cópias dos pareceres de suas câmaras setoriais e dos pareceristas *ad hoc*, pelo fato de que alguns processos ainda não possuíam os respectivos pareceres e os que eventualmente possuísem, ainda não teriam sido devidamente analisados pela CTNBio; (ii) por se tratar de mera audiência pública, não se faz necessária nem viável a análise circunstanciada de todos artigos científicos, estudos e demais documentos apresentados, pelo que a CTNBio entende que não está obrigada a promover a tradução juramentada dos documentos indicados;**

(2) NO TÓPICO *DOS LOCAIS ONDE FORAM REALIZADAS AS AVALIAÇÕES DE RISCO E DOS LOCAIS ONDE SERÃO PLANTADOS OS OGMs*, foi respondido o seguinte:

(a) a CTNBio apontou que tais dados estão disponíveis em sua página da internet <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/3509.html>;

(b) sobre onde serão realizados as plantações dos OGMs decorrentes das liberações comerciais em debate, a CTNBio informou que isto deverá ser objeto de deliberação da Comissão;

(c) a CTNBio apontou que tais dados (estudos ambientais) estão disponíveis em sua página da internet <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/3509.html>, e sobre as restrições especiais próximas a áreas ecologicamente protegidas (ex: áreas de preservação permanente ou unidades de conservação), isto deverá ser objeto de deliberação da Comissão;

(3) NO TÓPICO *DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS*, foi respondido o seguinte:

(a) **em todos os tópicos, a CTNBio se manifestou pela sua incompetência para analisar aspectos socioeconômicos, com base no art. 8º, §1º inciso II da Lei de biossegurança, pois a cargo do CNBS;**

(4) NO TÓPICO *TESTES DE SEGURANÇA ALIMENTAR*, foram respondidos os quesitos, com dados técnicos;

(5) quanto à *INFORMAÇÃO TÉCNICA* N.º 044/2007 – 4ª CCR, datada de 08/03/2007, com diversos questionamentos técnicos a serem respondidos, com relação aos destaques aqui feitos, foi respondido o seguinte:

⁷³⁰ Parecer CONJUR/MCT-ISS n.º 006/2007, de 12/02/2007, referente ao processo n.º 01200.000492/2007-24.

⁷³¹ Conforme consta em Resposta da CBio da Monsanto à Carta 145/07, encaminhada em 07/03/2007.

(a) a CTNBio ainda não dispõe de um norma formal publicada para liberação comercial de OGMs, embora haja discussão para sua implementação, e sua ausência não impede a avaliação de risco, tomada com base nas instruções normativas n.º 03, n.º 10 e n.º 20, todas da CTNBio;

(b) esta questão (da necessidade de Estudo de Impacto Ambiental) só pode ser averiguada pelo colegiado da CTNBio, quando de sua decisão;

(c) em resposta à importância da participação informada da sociedade civil nos processos de tomada de decisão de assuntos que afetam diretamente o seu cotidiano e se existe algum documento ou versão que traduza os resultados das pesquisas apresentadas, em linguagem acessível ao público ou se foi previsto algum mecanismo que permita o acesso da população à informação “adequada e clara”, viabilizando, de forma efetiva, a participação da sociedade civil no debate sobre a questão, a resposta foi a seguinte, *ipsis litteris*: “Sobre isto a CTNBio já se manifestou através do “Aviso às CIBio” e “Carta às CIBios” dizendo da necessidade imperiosa do cumprimento do parecer CONJUR n.º 006/2007”.

Organizações da sociedade civil, em face da publicação do Edital n.º 01/2007 de Audiência Pública quanto a sete variedades de milho transgênico, apresentaram requerimento, em 09/02/2007, para reverter a forma dos procedimentos adotados pela CTNBio para a condução dos trabalhos, pois impediria a participação efetiva e a informação do público em geral. Argumentou-se, em suma, o seguinte:

(1) a análise das variedades de milho na audiência deve ocorrer caso a caso, como nas decisões da CTNBio (art. 14, incisos IV e XII da lei), por terem qualidades bem diferentes e a participação efetiva dos membros da CTNBio nas discussões é fundamental;

(2) o presidente da CTNBio deve realizar exposição sucinta e objetiva da matéria em debate (art. 43, §2º, Decreto n.º 5.591/2005), em vez de apenas se pronunciar sobre o funcionamento da CTNBio e sobre o sistema de biossegurança (SIB), conforme consta em Edital;

(3) para garantir ampla participação popular não se deve limitar o número de participantes-expositores na audiência a 18 pessoas, desde que previamente inscritas;

(4) a instrução normativa n.º 19 da CTNBio não está em vigor e não pode embasar os procedimentos da audiência, pois viola o art. 15 da Lei de biossegurança, o art. 43 do Decreto n.º 5.591/2005 e o art. 1º, *caput*, CF/88.⁷³²

⁷³² Conforme consta no relatório do Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 008/2007, de 05/03/2007, da consultoria jurídica da CTNBio.

Em 09/03/2007, a consultoria jurídica da CTNBio encaminhou resposta às entidades – Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 008/2007, de 05/03/2007 –, refutando os argumentos levantados e afirmando que todos os procedimentos e disposições normativas utilizados estavam vigentes e eram compatíveis com o ordenamento jurídico. Em síntese, a contra-argumentação destaca o seguinte:

(1) a análise na audiência não necessita ser caso a caso, como nas decisões da CTNBio, pois apenas se não houvesse análise científica criteriosa da CTNBio se justificaria a audiência pública nos moldes requeridos pelas organizações civis e a escolha de sete processos (todos sobre milho) é decisão discricionária da CTNBio na formulação da audiência;

(2) a exposição do presidente sobre o funcionamento da CTNBio e do SIB não impede exposição objetiva da matéria da audiência e não há justificativa para exigir participação dos membros da CTNBio como expositores ou debatedores, dada não só a indisponibilidade de tempo e de recursos financeiros para garantir suas presenças, mas também por se configurar desnecessária e descabida dupla jornada de trabalho, sem amparo legal;

(3) a instrução normativa n.º 19 está vigente (cf. art. 32 da Lei de biossegurança), pode embasar os procedimentos e servir de fundamento para a promoção da audiência, por inexistir regulamentação específica e não violar qualquer dispositivo legal, não havendo óbice na limitação do número de participantes a falar na audiência (18 pessoas), desde que previamente inscritas, como ocorre analogicamente nos procedimentos do Congresso Nacional; os demais participam como ouvintes e toda a documentação será posteriormente apreciada quando da decisão da CTNBio;

(4) a formatação requerida pelas organizações civis na condução dos procedimentos geraria um processo paralelo de análise, com sobrecarga de trabalho e dispêndio de recursos financeiros e de tempo, sem amparo legal;

(5) a definição do escopo de toda audiência pública a se realizar, inclusive para subsidiar a CTNBio em assuntos que ela já vem realizando as devidas análises de risco, mantém-se sob o exclusivo poder discricionário da autoridade pública e cabe à CTNBio disponibilizar no SIB as informações dos seus trabalhos, disponíveis ao público em geral.

A organização da sociedade civil Terra de Direitos (1) requereu à CTNBio cópia de pareceres das Câmaras Setoriais e dos pareceristas *ad hoc*, relativos a diversos processos destinados à aprovação, para uso comercial, de sete variedades de milhos geneticamente modificados, em trâmite na Comissão, bem como de Declarações

de Conflito de Interesses dos pareceristas relacionados à Audiência Pública de 20/03/2007, além de destacar (2) a necessidade de obterem a tradução juramentada de todos os artigos científicos que embasassem os processos da referida audiência pública.

Houve a negativa de concessão dos referidos documentos e da tradução juramentada – Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 120/2007, de 14/03/2007 –, sob os seguintes argumentos (também informados ao MPF):

(1) não podem ser fornecidas cópias dos pareceres de suas câmaras setoriais e dos pareceristas *ad hoc*, pois alguns processos ainda não possuíam os respectivos pareceres e os que eventualmente possuíssem, ainda não teriam sido devidamente analisados pela CTNBio;

(2) por se tratar de mera audiência pública, não se faz necessária nem viável a análise circunstanciada de todos artigos científicos, estudos e demais documentos apresentados, pelo que a CTNBio entende que não está obrigada a promover a tradução juramentada dos documentos indicados.

Em razão desses e de outros impasses, organizações da sociedade civil movimentaram-se para ingressar com medidas judiciais contra as decisões da CTNBio, quanto aos seus pleitos negados em sede administrativa, conforme acima mencionado, em relação à forma de condução e de elaboração do formato da Audiência Pública. A Terra de Direitos, o IDEC e a AS-PTA ingressaram com Ação Cautelar incidental à ação civil pública n.º 2006.70.00.030708-0, já mencionada, objetivando a concessão de medida liminar para suspender o Edital n.º 01/2007 e a realização de audiência pública prevista para 20/03/2007 ou a retirada do processo do milho *Liberty LinK* do edital e da pauta da referida audiência. E como pedido final requereu-se a anulação do referido edital ou a manutenção de exclusão do referido processo da pauta da audiência pública. Os argumentos utilizados coincidem em parte com os pedidos administrativos anteriores, que foram negados pela CTNBio nos pareceres CONJUR n.º 008/2007 e CONJUR n.º 120/2007, com o destaque do seguinte:

(1) os procedimentos adotados carecem de legalidade, razoabilidade, transparência e impedem efetiva participação popular no processo decisório, ao subverterem a finalidade principal da audiência pública, assegurada na decisão liminar, pois o princípio da legalidade exige no presente caso a sua realização para motivação da decisão, que deve ser observada pela CTNBio;

(2) há diversas solicitações das organizações civis de cópias de documentos não atendidas pela CTNBio em tempo hábil e de forma adequada, como o pleito da Terra de Direitos, não atendido até 6 dias antes da realização da audiência, a impedir pleno entendimento dos processos em discussão⁷³³; e pareceres e estudos técnicos referentes aos processos que seriam discutidos na Audiência Pública não franqueados para consulta ao público em geral, seja na internet, seja institucionalmente pela CTNBio, o que tornaria a Audiência Pública mero instrumento *formal* e não *real* de participação;

(3) deve-se garantir judicialmente o resultado prático do direito tutelado na ação principal (cf. art. 11 da Lei n.º 7.347/85 e art. 84 do CDC) e, em audiência pública, deve-se garantir o direito de informação e de efetiva participação da sociedade civil no processo de liberação no meio ambiente em escala comercial do milho *Liberty Link*, ou a exclusão desse processo do edital e da discussão da próxima audiência, para ser discutido em uma exclusiva;

(4) há precedente judicial (AC n.º 1998.34.00.027862-0/DF TRF 1ª Região), em que o Des. Federal João Batista Moreira, afirmou que “o direito de ser ouvido e de ser informado é considerado distinto do direito a uma decisão correta, de modo que a preterição do devido processo tem conseqüências jurídicas próprias, independentes da questão material”;

(5) não há plena discricionariedade administrativa para definição do formato da audiência pública “a seu bel prazer” e há irregularidades que deveriam ser sanadas, tais como: (5.1) falta de tempo hábil para discussão de 7 processos de liberação de transgênicos, em uma audiência de duração de 6 horas e 15 minutos⁷³⁴, em que cada

⁷³³ O Pleito da Terra de Direitos, bem como, segundo consta na ação cautelar, também das organizações IDEC- (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa), ANPA (Associação de Pequenos Agricultores), FBOMS (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais), se referia a obtenção dos seguintes documentos, que seriam considerados na Audiência Pública, conforme processos administrativos enumerados para discussão no Edital n.º 01/2007: **1. Pareceres das Câmaras Setoriais, membros da CTNBio e dos pareceristas *ad hoc* referentes aos seguintes procedimentos:** Processo n.º 01200.002293/2004-16, *Roundup Ready, Monsanto do Brasil Ltda., tolerante ao glifosato*; Processo n.º 01200.000062/2006-21, *GA-21, Syngenta Seeds Ltda., tolerante a glifosato*; Processo n.º 01200.002995/1999-54, *Guardian ou Yieldgard, Monsanto do Brasil Ltda.*; Processo n.º 01200.007232/2006-07, *Herculex 1, Pioneer Sementes Ltda. e Dow Agrosiences Industrial Ltda.*; Processo n.º 01200.002109/2000-04, *Bt 11, Syngenta Seeds Ltda.* **2. Declarações de Conflito de Interesse dos pareceristas e membros da Comissão que analisaram os procedimentos citados. 3 Conforme entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência e Tecnologia, requer-se ainda cópia em Língua Portuguesa dos artigos científicos, estudos e demais documentos apresentados nos procedimentos supra mencionados que estejam em língua estrangeira, antes da realização da mencionada Audiência Pública.**

⁷³⁴ Eis o cronograma da Audiência referida:

Horário	Atividade
08h00-08h29	Recepção de expositores e registro de participantes
08h30-09h00	Abertura das atividades pelo Presidente da Audiência
09h01-11h59	Apresentação dos inscritos por ordem de recebimento de inscrições

processo teria discussão, em tese, de 54 minutos, sendo que nesses já estariam incluídos 15 minutos para cada exposição de um total de 18 palestrantes; essa irregularidade foi levantada na 98ª Reunião Plenária da CTNBio (13 e 14/12/2006⁷³⁵), e membros da CTNBio discutiram que a pauta seria excessiva com sete processos para a audiência, conforme degravação; (5.2) diferente do previsto no Edital, o presidente da CTNBio deveria fazer exposição objetiva da matéria objeto da audiência e não apenas falar sobre o funcionamento da CTNBio e do SIB, conforme art. 43, §2º do Decreto n.º 5.591/05; (5.3) deveria haver esclarecimento pelos membros da CTNBio para a sociedade civil, sobre os possíveis impactos ambientais, sanitários e sociais, permitindo-se debate entre ela e a Administração; (5.4) a participação na audiência deveria ser ampla, não limitada a 18 participantes interessados em discutir, ainda que necessária a organização da audiência pública; (5.5) o Edital n.º 01/2007 não recebeu ampla publicidade, apenas publicado no Diário Oficial da União e na página da CTNBio na internet; (5.6) falta tradução para a língua portuguesa de documentos dos processos discutidos em audiência pública, violando o art. 13 e 37, *caput*, CF/88 e art. 224 CC/2002; (5.7) a instrução normativa n.º 19 da CTNBio não poderia servir de fundamento para a audiência pública, pois dispôs serem possíveis audiências não abertas ao público e haver seleção exclusiva pela CTNBio de quem entender pertinente, o que viola dispositivos da lei de biossegurança e da Constituição Federal.

Em 19/03/2007 – um dia antes da audiência –, a Justiça Federal do

Paraná decidiu indeferir o pedido liminar, não enfrentando a questão meritória da ação

12h00-14h00	Intervalo para almoço
14h01-14h14	Reabertura de Audiência pelo Presidente
14h15-17h30	Continuação das apresentações
17h31-18h00	Encerramento

⁷³⁵ Conforme consta na petição inicial, diversos trechos de degravação, dos quais se aponta aqui ilustrativamente três trechos que se seguem uns aos outros: (1) LINHA 2889-2897. “(Representante do Ministério das Relações Exteriores) – O receio que eu tenho de botar todas as liberações ao mesmo tempo é justamente depois vir com recurso, alguém entrar com o recurso de que o assunto é vasto demais para ser entendido pelo público. Eu compreendo que vários dos eventos genéticos são os mesmos, mas as plantas são outras, então isso vai dar polêmica, Dr. Colli, porque o pessoal vai pegar em qualquer coisa para interpor recurso. Talvez fosse mais prudente fazer duas audiências públicas ou três, separando os eventos genéticos mais importantes entre si ainda que agrupando [sic] as plantas porque senão vamos ter gente colocando área [sic] nessa nossa audiência pública.”; (2) LINHA 2898-2903 “(Especialista na Área de Saúde) – “O que eu não entendo é o seguinte. Eu gostaria de colocar isso aqui. Eu entendo o seguinte que uma audiência pública, na verdade, serve para quê? Para que nós que tomamos a decisão possamos ser influenciados pelo que o povo diz ou que a gente explique ao povo o que estamos fazendo. Então significa que nós vamos ter algumas liberações jogadas para julho ou agosto, se chegar lá. Quem é que põe o guizo no rabo da fato?”; (3) LINHA 2898-2903 “(Representante do Ministério do Meio Ambiente) – Acho que o milho tem que dividir em dois. É muito processo. Tem os BTs tem [sic] um tipo de implicação e os resistentes a herbicida é outro tipo de implicação.” Dados obtidos de cópia da petição inicial da Ação Cautelar n.º 2007.70.00.005332-3/PR, ajuizada na Vara Federal Ambiental da Seção Judiciária de Curitiba/PR, contra a União Federal.

cautelar, por entender haver óbices processuais antecedentes, pois: (1) tal ação deveria se referir apenas ao processo do milho transgênico *Liberty Link* e não aos demais da pauta da audiência, (2) o pedido alternativo de exclusão daquele processo seria incabível, pois garantir sua discussão seria o objeto a ser resguardado na ação civil pública e (3) nada impediria o ajuizamento de nova ação principal, que não a referida cautelar, com os argumentos nela aduzidos.

Houve, então, a tentativa de interposição de nova medida cautelar no mesmo dia 19/03/2007⁷³⁶, a fim de preencher aqueles requisitos faltantes da ação anterior. E em regime de plantão⁷³⁷, o Poder Judiciário também indeferiu liminarmente o pedido, com posterior indeferimento definitivo da ação. Em sede de decisão liminar, foram aduzidos os seguintes fundamentos:

- (1) não estariam presentes os requisitos autorizadores da medida cautelar;
- (2) apesar das irregularidades apontadas, a realização da audiência pública não traria prejuízo imediato; pelo contrário, atenderia à decisão judicial na ação civil pública, para iniciar os debates da liberação do milho transgênico;
- (3) diversos meios de comunicação (Agência Brasil, CUT, MST, Gazeta do Povo, Greenpeace e outros) já noticiaram a referida audiência pública;
- (4) os acontecimentos da Audiência Pública estariam passíveis de intervenção judicial.

E em decisão definitiva, ocorrida em 26/03/2007, entendeu-se pela extinção da referida ação cautelar sem resolução do mérito, por perda de objeto, em virtude da realização da audiência pública (art. 267, VI, CPC). Em 23/04/2007, houve sentença definitiva no processo da primeira ação cautelar mencionada – n.º 2007.70.00.005332-3/PR –, com o mesmo óbice acima apontado, pois não se impugnaría mais o Edital e sua legalidade/constitucionalidade, mas a própria audiência

⁷³⁶ Trata-se da ação cautelar N.º 2007.70.00.006154-0, de 19/03/2007, tendo as mesmas partes da ação cautelar anterior.

⁷³⁷ Decisão proferida em regime de plantão – 19/03/2007, às 22:30h.

pública realizada, que se manteve sob o crivo do Poder Judiciário. Assim, as referidas medidas judiciais não interferiram diretamente na formatação original da Audiência realizada em 20/03/2007.

O MPF também ingressou, em 01/03/2007⁷³⁸, com ação cautelar preparatória⁷³⁹. Buscava adequação da Audiência Pública, em sentido complementar às ações cautelares das organizações civis, mas com pedido e causa de pedir distintos daquelas. Requereu (1) a abstenção de inclusão na pauta da audiência dos demais pedidos de liberação de milho transgênico⁷⁴⁰, que não o *Liberty Link* da Bayer, com a alteração do edital e sua ampla publicidade nos meios de comunicação antes utilizados; bem como a (2) a abstenção de qualquer decisão da CTNBio acerca desses processos mencionados, até a correção das irregularidades indicadas nessa ação e na ação principal a ser ajuizada para correção dos referidos problemas. Os argumentos importantes para destaque são estes:

- (1) a CTNBio, a pretexto de fazer cumprir decisão judicial proferida na ação civil pública n.º 2006.70.00.030708-0, incluiu seis processos de milho transgênico, além do *Liberty Link*, para discussão de todos em única audiência pública, tornando-a inócua⁷⁴¹, com diversas ilegalidades, inclusive do art. 14, IV e XVII da Lei de Biossegurança;
- (2) a reunião indevida de processos geraria insuficiência de tempo de discussão, suprimiria o direito a esclarecimentos sobre eles, pois matematicamente comprovada a incoerência de tempo de discussão de cada um, os quais conteriam milhares de páginas, não razoavelmente discutíveis em pouco mais de dois minutos por cada expositor (caso cada um comentasse sobre os 7 processos – 2 min x 7 processos = aprox. 15 min);
- (3) a reunião indevida de processos geraria a exclusão de debate consistente e fundamentado dos demais processos de milho, que não o do *Liberty Link* da Bayer, o qual incitou a realização de audiência pública e concentraria a maior parte dos debates e atenção, a fim de

⁷³⁸ Ação Cautelar n.º 2007.36.00.003293-6, ajuizada perante a Justiça Federal de Mato Grosso, autuada em 01/03/2007, contra a União Federal.

⁷³⁹ A referida ação cautelar não se referiu à ação civil pública na qual se baseou a ação cautelar das organizações civis. Trata-se de ação cautelar preparatória, cujo processo principal seria ajuizado posteriormente.

⁷⁴⁰ Os pedidos das empresas Monsanto do Brasil, Syngenta Seeds Ltda., Pioneer Sementes Ltda. e Dow Agrosciences Industrial Ltda.

⁷⁴¹ Está expresso, contudo, na ação cautelar do MPF/MT que não se trata de discutir violação à decisão da ação civil pública já mencionada, mas de violações legais e constitucionais em face da inclusão injustificada de seis processos de variedades de milho transgênico.

fazer cumprir a determinação judicial existente e por ser o pedido economicamente mais relevante no momento. Trata-se de artifício semelhante à técnica de *riders*⁷⁴² (caudas, em inglês), não aceitável em nosso ordenamento jurídico;

(4) haveria inadequação do local da audiência (200 lugares), pois haveria menos de 20 lugares para os interessados em cada processo, sem retirada prévia de lugares de membros da CTNBio, de autoridades, de representantes das empresas dos processos, ou seja, potencialmente se impede a participação ampla da sociedade civil;

(5) o presidente da CTNBio deveria fazer exposição objetiva da matéria objeto da audiência (art. 43, §2º do Decreto n.º 5.591/05) e não apenas falar sobre o funcionamento da CTNBio e do SIB, conforme consta no edital;

(6) deveria haver esclarecimento pelos membros da CTNBio à sociedade civil sobre os possíveis impactos ambientais, sanitários e sociais, permitindo-se debate entre ela e a Administração, para haver efetiva discussão na audiência pública, conforme art. 43, §2º do Decreto n.º 5.591/05, e não mero cumprimento formal da referida audiência;

(7) a instrução dos processos estaria insuficiente, pois ausentes pareceres técnicos, inclusive dos relatores, impedindo a percepção sintética dos dados relevantes e dificultando o direito de informação dos eventuais interessados;

(8) não se oportunizou consulta prévia aos processos a serem discutidos em audiência; o Edital não previu tal possibilidade, apenas indicou endereço físico para informações que se limitavam à condução da audiência e não ao mérito dos processos (item 2 do Edital), impedindo análise necessariamente global dos processos e tornando a transparência do procedimento altamente questionável;

(9) faltou publicidade da audiência pública, divulgada apenas formalmente (DOU e página da CTNBio na internet), o que não publiciza a realização da audiência para a sociedade civil não especializada, impedindo a concretização de uma participação pública plena, com descumprimento do item III da Instrução Normativa n.º 19 da CTNBio, que determina a publicação em jornais de grande circulação;

(10) faltou tradução para a língua portuguesa da documentação dos processos objeto de audiência pública até o momento do ajuizamento da ação cautelar, o que se evidencia como ilegalidade, em face do seguinte: art. 13 CF/88; art. 224, CC/2002; art. 14, IV e XII da Lei n.º 11.105/05; art. 43, §2º e §4º do Decreto n.º 5.591/05; Instrução Normativa n.º 19 da CTNBio;

⁷⁴² Referida técnica, muito comum na aprovação de projetos de lei pelo Poder Legislativo, consiste em atrelar interesses ou matérias secundárias, estranhas e inoportunas à matéria principal de um projeto de lei. Há quem afirme que isto veio a ocorrer, inclusive, com a nova lei de biossegurança, ao se introduzir a matéria de atividades relativas a células-tronco num projeto de lei que trata de organismos geneticamente modificados, conforme artigo intitulado *Medusa Legislativa*, indicado ao final desta dissertação, bem como pelo que já se investigou no debate do projeto de lei de biossegurança, no terceiro capítulo desta dissertação. A referida técnica é vedada, por exemplo, no direito orçamentário brasileiro (art. 165, §8º, CF/88). É conhecida também em outros países com diferentes terminologias, a saber: "as nossas "caudas orçamentárias" são os *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *Bepckung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos franceses." HELENA, Eber Zoehler Santa. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 422, 2 set. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5643>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

(11) inexistiu justificativa técnica para a reunião de todos os processos, pois: (a) não há coincidência de objeto, (b) comprovada por possuírem patentes distintas – que exigem diferenças significativas entre si e em relação a produtos convencionais.

A Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso decidiu indeferir o pedido liminar em 12/03/2007, não enfrentando a questão meritória da ação cautelar, por entender existirem óbices processuais antecedentes: (1) os documentos trazidos aos autos não convenceram o Poder Judiciário da iminência de dano irreparável ou de difícil reparação, o que já justifica o indeferimento, por necessidade de dilação probatória, (2) poder-se-ia requerer pedido liminar diretamente na ação principal, conforme art. 273 do CPC. Em 14/06/2007, houve sentença definitiva neste processo, com extinção do processo sem exame do mérito, em face da desistência da ação homologada. Assim, a referida medida judicial não interferiu diretamente na formatação original da Audiência, realizada em 20/03/2007.

Em face da realização da Audiência Pública, a CTNBio estaria autorizada a discutir, votar e aprovar ou não os pedidos da Bayer e de outras empresas de biotecnologia, perdendo o efeito, nesse ponto, a decisão liminar da ação civil pública n.º 2006.70.00.030708-0. Logo após a Audiência, organizações da sociedade civil apresentaram requerimento à CTNBio, protocolado em 22/03/2007, pleiteando a realização de audiência pública específica para o milho transgênico *Guardian* – evento *MON810 – da Monsanto*, por não ter sido devidamente debatido, em razão da centralidade de discussão acerca do milho transgênico *Liberty Link*.⁷⁴³

E a referida ação civil pública foi julgada extinta sem julgamento do mérito em 30/07/2007⁷⁴⁴, por estarem prejudicados os dois pedidos principais. Após a

⁷⁴³ Cópia digitalizada do requerimento em questão encontra-se disponível na página da CTNBio na internet.

⁷⁴⁴ Sentença publicada em 02/08/2007.

realização da Audiência Pública, houve a divulgação de notícias da pretensão do MPF de anulá-la, bem como de ações de organizações civis, referentes a acontecimentos nela ocorridos.

Vale ressaltar a impetração de mandado de segurança individual n.º 2007.34.015679-0, da 7ª Vara Federal de Brasília/DF, por parte de organizações da sociedade civil, com causa de pedir unicamente o fato de que, segundo relatam as organizações autoras/impetrantes, houve convocação para participação em audiência pública, a fim de discutir-se a liberação comercial do milho *Liberty Link* e de outras seis espécies geneticamente modificadas, sendo que uma das impetrantes levantou alguns questionamentos, de caráter técnico-científico, os quais não foram esclarecidos pela Comissão. Sendo assim, pediram liminar para que o pedido de liberação comercial desses milhos fosse retirado de pauta até que os questionamentos fossem esclarecidos pela CTNBio. Como pedido final, solicitaram a obtenção de esclarecimentos, de forma fundamentada. O pedido liminar foi indeferido e aguarda-se decisão definitiva de mérito.⁷⁴⁵

Apenas a título de informação sobre o desenvolvimento de questões de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial e a necessidade de realização de audiência pública, houve a segunda audiência pública a cargo da CTNBio, em 17/08/2007, referente ao Edital n.º 02/2007⁷⁴⁶, para discussão de liberação de variedades algodão transgênico em quatro processos administrativos, sendo duas variedades tolerantes a herbicida à base de glufosinato de amônio ou de glifosato⁷⁴⁷, e

⁷⁴⁵ Informações pormenorizadas acerca de eventos judiciais e administrativos pós-audiência pública não serão trazidos aqui em razão da desnecessidade de seu relato em relação ao escopo desta dissertação, que visa discutir a questão da realização ou não de audiência pública e a observância dos princípios de participação, publicidade, informação e precaução.

⁷⁴⁶ Publicado no DOU n.º 127, Seção 03, p. 06, de 04/07/2007. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4582.html>>. Acesso em: 13/08/2007.

⁷⁴⁷ Processo n.º 01200.001894/2004-01, *Liberty Link* evento LLCotton25, da Bayer Cropscience Ltda., tolerante a glufosinato; processo n.º 01200.0044872004-48, Roundup Ready evento 1445, Monsanto do Brasil Ltda., tolerante a glifosato.

duas outras resistentes a insetos⁷⁴⁸, a qual ocorreu nos mesmos termos e procedimentos da primeira audiência (Edital idêntico em termos de procedimento) e sobre a qual não houve intervenções judiciais como as relatadas acima.

4.4.2 *Considerações sobre o caso do milho transgênico Liberty Link – evento T25 – e seus desdobramentos à luz das exigências do Estado Democrático de Direito procedimental*

O resgate do debate ocorrido neste caso de liberação do milho e seus desdobramentos pode ajudar na avaliação da compatibilidade do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial com os princípios do Estado Democrático de Direito procedimental, em termos de legalidade e de legitimidade.

A questão concentra-se na possibilidade de participação ativa de cidadãos e organizações civis, por meio da realização de audiência pública prévia à decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, enquanto momento fundamental do processo decisório estudado⁷⁴⁹. Nesse sentido, são praticamente sete episódios argumentativos compreendidos no referido caso⁷⁵⁰.

Com auxílio das proposições da teoria discursiva do Direito e da Democracia, compreende-se que a participação pela via da audiência pública pode

⁷⁴⁸ Processo n.º 01200.005322/2006-55, Algodão Widestrike, Evento 281-24-236/3006-210-23, DowAgroSciences Industrial Ltda., resistente a insetos; processo n.º 01200.003267/2007-40, Bollgard II, evento MON 15985, Monsanto do Brasil Ltda., resistente a insetos.

⁷⁴⁹ Há um confronto entre o entendimento inicial da Administração em considerar desnecessária a realização de audiência pública e a consideração de sua cogente realização pela sociedade civil, e após a determinação de sua realização, o embate se direciona ao formato da referida audiência, em razão da necessidade de participação plena da sociedade civil, que pode ser aqui identificada pelas exigências de informação, publicidade, participação e precaução.

⁷⁵⁰ São os seguintes: (1) argumentação triangulada da petição inicial de ação civil pública de ONGs, impugnação da União Federal e decisão liminar e definitiva; (2) ofício do MPF *versus* resposta da CTNBio; (3) ofício de organizações civis *versus* resposta da CTNBio – parecer 008/2007; (4) ofício da ONG Terra de Direitos *versus* resposta da CTNBio – parecer 120/2007; (5) ação cautelar das ONGs e suas decisões; (6) nova ação cautelar das ONGs e suas decisões; (7) ação cautelar do MPF e suas decisões.

contribuir para o estabelecimento de *filtros de legitimação*⁷⁵¹, pelos quais a Administração deve se guiar, ou seja, a garantia de amplo debate e de participação da sociedade civil perante (e com) a Administração, com o exercício concreto e amplo do princípio do discurso em seus sentidos cognitivo⁷⁵² e prático⁷⁵³, permite a formação consensual de conhecimento e a possibilidade de produzir relações de entendimento acerca dele, de forma não violenta⁷⁵⁴. A Audiência Pública pode auxiliar na formação de condições discursivas e de mobilização pelo direito⁷⁵⁵ na construção do processo decisório em questão, pois permite aos diversos potenciais atingidos pela decisão entenderem-se, a um só tempo, como autores do direito estabelecido pelo processo decisório e como destinatários da decisão a ser concretizada na continuidade do processo.

A consideração das manifestações ocorridas nos diversos episódios deste caso demonstra características que passam a ser apreendidas no paradigma procedimental do Estado Democrático de Direito, como observado na primeira parte desta dissertação. Primeiramente, há uma defesa contínua acerca da exigência de ampla participação e da cidadania ativa, pautada pela oportunidade de criação de um espaço público de amplo debate e contribuinte de um adequado fluxo comunicativo acerca da *questão ambiental*⁷⁵⁶, o que se mostra consentâneo à perspectiva procedimental do direito.

⁷⁵¹ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

⁷⁵² “De filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho tem a suposição de aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 191.

⁷⁵³ “De produzir relações de entendimento, as quais são “isentas de violência”, no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 191.

⁷⁵⁴ Somente por meio de deliberação e votação em reunião plenária, conforme a nova lei de biossegurança, podem ser votados processos que envolvam liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, com quórum qualificado.

⁷⁵⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 188.

⁷⁵⁶ Isto é apreendido, por exemplo: em todos os argumentos que fundamentam a ação civil pública, os argumentos judiciais que deferem o pedido liminar da ação civil pública, os ofícios da sociedade civil e do ministério público e os argumentos das ações cautelares das organizações da sociedade civil e do ministério público federal.

O primeiro episódio⁷⁵⁷ contribui de forma central⁷⁵⁸ para a percepção *procedimental* da exigência de configuração de condições discursivas e intersubjetivamente estabelecidas como necessárias a um adequado processo decisório, a partir da realização da audiência pública. A decisão judicial, em sede de liminar em ação civil pública, aproxima-se de uma resposta correta ao caso, no sentido de Dworkin, bem como mostra-se adequada do ponto de vista *procedimental*.

A decisão demonstra⁷⁵⁹ que partir exclusivamente da interpretação literal da lei de biossegurança é legitimar uma grande assimetria na condição participativa da sociedade civil e que, diferentemente da interpretação fornecida pela União Federal, o art. 15, ainda que contenha a expressão “poderá”, é a cláusula de abertura de garantia de participação democrática nas questões de biossegurança, que não pode ser considerada simplesmente como mera faculdade⁷⁶⁰. Ressalta⁷⁶¹ ainda que uma interpretação que busca garantir a integridade do direito e a coerência com o ordenamento jurídico não interpreta o caso exclusivamente pela disposição literal do texto normativo, mas em razão da consideração do princípio constitucional de participação democrática – art. 1º, parágrafo único, CF/88, que viabiliza as exigências do Estado Democrático de Direito procedimental e que deve ser captado na aplicação do art. 15 da lei de biossegurança, enquanto questão de princípio.

E, no caso concreto, essa decisão destaca que o instrumento de audiência pública pode contribuir para levar a sério a consagração do direito de participação democrática na condução do processo decisório⁷⁶² e permitir, como já

⁷⁵⁷ (1) argumentação triangulada da petição inicial de ação civil pública de ONGs, impugnação da União Federal e decisão liminar e definitiva.

⁷⁵⁸ Assim, a partir dela, toma-se aqui considerações gerais, inclusive acerca dos outros episódios.

⁷⁵⁹ Argumento (1) da decisão judicial.

⁷⁶⁰ Argumento (2) e (3) da decisão judicial. Não há uma discricionariedade ampla e irrestrita, que não exija fundamentação consistente juridicamente para limitar a participação democrática.

⁷⁶¹ Sobretudo com os argumentos (3), (4) e (5) da decisão judicial.

⁷⁶² “Como se vê, o instituto aqui tratado realiza o princípio constitucional democrático em sua essência, o que se manifesta pelo princípio da legitimidade, ou seja, pela conformidade do agir do Estado com a

ressaltado, potencializar uma esfera pública ativa, capaz de tematizar os problemas da sociedade, quando constituída “a partir de contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas.”⁷⁶³ A audiência pública pode contribuir para a institucionalização de uma esfera pública capaz de ultrapassar a atual cultura de especialistas⁷⁶⁴ e (2) suficientemente sensível para transformar as decisões problemáticas em foco de controvérsias públicas⁷⁶⁵.

A audiência pública pode ressaltar, inclusive, novas dimensões do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁷⁶⁶, na medida em que potencializa um espaço de pretensões de validade intersubjetivamente construídas em relação à *questão ambiental* e que devem ser levadas em conta pela Administração. Pode contribuir, ainda, para uma decisão mais qualificada em termos do mais alto grau de conhecimento disponível e compartilhado⁷⁶⁷, bem como em termos de construção democrática e legítima de vínculos com o futuro, ou seja, uma consideração compartilhada intersubjetivamente na consideração dos riscos advindos da decisão do processo de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. E, diante de um dever geral de preventividade objetiva⁷⁶⁸, previsto no art. 225, *caput*, CF/88, a

vontade popular, como decorrência do princípio da cidadania, que aduz o reconhecimento do poder político do povo não só sobre a escolha de dirigentes públicos, mas sobre a decisão acerca da coisa pública. Assim, por ela buscam-se legitimantes, e não apenas participantes. A certeza administrativa decorre, portanto, do conhecimento seguro, claro e evidente de que se vive em um Estado Democrático de Direito.” FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação Democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 343.

⁷⁶³ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 97.

⁷⁶⁴ E veja-se que a União Federal se vale de argumentos de política nesse sentido: quanto à cultura de especialistas como necessária e suficiente para o processo decisório e que não se deve realizar audiência por razões econômicas. Veja-se que tais argumentos não são justificáveis e adequados à fundamentação do processo judicial e também não são condizentes com a perspectiva *procedimental* e discursiva do Estado Democrático de Direito brasileiro, que coloca a participação pública e a idéia de cidadania ativa no seu epicentro.

⁷⁶⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p.183-184.

⁷⁶⁶ Argumento (6) da decisão judicial.

⁷⁶⁷ “(...) não pode haver dúvida em afirmar que as audiências públicas, na medida em que informam e criam especial espaço de manifestação de opiniões e aspirações da população, evidenciam a intenção do Estado de produzir a melhor decisão, embasada no diálogo direto entre agentes eleitos e eleitores.” FERRARI, op. cit., p. 345.

⁷⁶⁸ Conforme capítulo desta dissertação, ao se analisar o significado e a função do princípio da precaução.

audiência pública pode instrumentalizar-se como concretização também do princípio da precaução⁷⁶⁹, na qualidade de medida legítima e democrática que intermedeia o processo decisório e a formulação dos riscos.

Em suma, a decisão judicial afasta *questões de política*⁷⁷⁰ apresentadas pela União Federal, bem como questões de princípio⁷⁷¹ inadequadas ao caso. E reforça as questões de princípio pertinentes à demanda judicial, decidindo com base no caso concreto, aliado aos precedentes e ao entendimento doutrinário sobre o tema, no sentido de um romance em cadeia – *cadeia de direito*⁷⁷² –, que não apenas considera decisões passadas, mas constrói a coerência necessária da decisão atual com toda a ordem jurídica estabelecida⁷⁷³.

Com o estudo das argumentações contidas nos ofícios das organizações civis e do MPF e das contra-argumentações contidas nas respostas da CTNBio, que acabam por desembocar na via judicial, por meio de ações cautelares, outras questões merecem destaque. No caso ora analisado, a transparência e a publicidade são tomadas nos argumentos da Administração de um ponto de vista meramente formal, ou seja, desconsideram-se as potencialidades discursivas de viabilizar, pela audiência pública, o princípio do discurso, a partir de debates discursivamente incentivados e qualificados, com a tradução prévia de todos os dados e documentos que subsidiam o processo decisório e a possibilidade de previamente se garantir um direito pleno de informação e publicidade desses documentos à sociedade

⁷⁶⁹ Argumento (7) e (8) da decisão judicial.

⁷⁷⁰ Argumentos (1) e (3) da União Federal em suas razões de não concessão de pedido liminar.

⁷⁷¹ Argumentos (2) e (4) da União Federal em suas razões de não concessão de pedido liminar. O argumento (2) recebe uma interpretação não literal e mais consentânea com a necessidade de integração e coerência com o sistema de direitos, enquanto que o argumento (4) não recebe interpretação insatisfatória de publicação apenas em Diário Oficial da União, pois a audiência pública fortalece a transparência do processo.

⁷⁷² DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 275.

⁷⁷³ Nesse sentido, destacam-se, sobretudo, os argumentos (1) a (5) da decisão liminar.

civil ⁷⁷⁴. A Administração incentiva uma participação mais formal do que uma plena e ativa participação democrática.

Veja-se que as barreiras surgidas para a maior concretização do direito de informação, de publicidade e de participação da sociedade civil tornam-se evidentes e reiteradas tanto nas argumentações que subsidiam as respostas aos ofícios das organizações que buscam participação na audiência pública, quanto nas argumentações relativas às ações cautelares que buscam, pela via judicial, uma tentativa de garantia de direitos de participação. Torna-se evidente, inclusive, pela omissão na resposta de solicitações legal e constitucionalmente fundamentadas da sociedade civil, que a Administração pode se constituir numa contraventora central do processo decisório ⁷⁷⁵.

E ainda que a discussão acerca do formato da audiência pública possa ser considerada, em tese, integrante de um juízo discricionário de oportunidade e conveniência da Administração ⁷⁷⁶ – relacionada a argumentos de política –, isso não quer dizer que ela não deva levar em conta as exigências de concretização das finalidades da audiência pública, bem como as exigências principiológicas do Estado Democrático de Direito brasileiro, que, entendido num viés procedimental e discursivo, não permite que essa apreciação discricionária venha a subverter os princípios de participação, de publicidade, de informação e de precaução. O formato da audiência pública pode, em certos casos, como parece ser o caso aqui estudado ⁷⁷⁷, configurar uma

⁷⁷⁴ Isso é percebido no caso pelas contínuas barreiras criadas pela Administração para fornecer com antecedência e em língua pátria os documentos que as empresas proponentes apresentaram como fundamentado de seus pedidos. E veja que a reiterada indisponibilidade de documentos e recusa sem justificativa adequada levam à questão, inclusive, a debate judicial. Por exemplo, no segundo episódio, a análise das argumentações da CTNBio no tópico *TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROCESSOS* e no tópico *INFORMAÇÕES TÉCNICAS* é exemplar.

⁷⁷⁵ CARVALHO NETTO, op. cit., 2002, p.79.

⁷⁷⁶ Conforme argumento (5) do Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 008/2007.

⁷⁷⁷ Mas não enfrentado no processo judicial das ações cautelares, nas quais foi invocado, em razão de óbices processuais prévios que impossibilitaram a discussão de mérito.

questão de princípio, em face da peculiaridade da *questão ambiental* envolvida⁷⁷⁸. Nesse sentido, poderia (e poderá futuramente) a CTNBio abrir consulta pública em sua página na internet, por exemplo, para oportunizar à sociedade civil, previamente à elaboração de um edital, o envio de sugestões, críticas e contribuições para o formato da audiência, dado que não há nenhuma previsão normativa expressa que o defina⁷⁷⁹. Isso poderia potencializar a adequação do formato de uma audiência pública, em termos procedimentais, e realizar, segundo Canotilho, um princípio de cooperação com a sociedade civil, fazendo com que o Estado de ambiente se construa democraticamente de baixo para cima⁷⁸⁰.

Assim, embora inicialmente acobertados por essa justificativa, alguns argumentos da Administração não deixam de ser criticáveis do ponto de vista principiológico, procedimental e discursivamente apreensível da Constituição brasileira.

Nesse sentido, analisando-se a resposta da CTNBio às organizações civis, reputam-se os argumentos apresentados como limitadores e até inadequados a uma concepção procedimental do Estado Democrático de Direito brasileiro: (1) desnecessidade de participação dos membros da CTNBio na audiência⁷⁸¹; (2)

⁷⁷⁸ Nesse sentido, pode-se apreender as lições de Dworkin ao presente caso, *mutatis mutandis*, a partir das considerações acerca do caso *Bushell versus Secretary of the State for the Environment*, considerando-se o seguinte excerto: “Se era do interesse geral do público construir a estrada, conforme desejava o departamento, considerando-se plenamente, nessa determinação, o impacto adverso sobre os particularmente incomodados por essa decisão, então foi correta a decisão de construir a estrada. Nenhum indivíduo ou grupo tem qualquer direito, no sentido estrito, contra essa decisão. (...) **Naturalmente, se a estrada ameaçasse seriamente a vida ou a saúde de qualquer indivíduo, isso modificaria a situação. Seria possível pensar que essa pessoa teria um direito contra a estrada exatamente nesse sentido estrito. Mas esse é o tipo de circunstância especial que estou supondo que estava ausente no caso.**” DWORKIN, op. cit., 2005, p. 115. [grifo nosso]

⁷⁷⁹ A despeito de a CTNBio ter se valido, tanto quanto possível, da instrução normativa n.º 19, que foi contestada veementemente pelas organizações civis. Sobre a inadequação dessa instrução para tanto, ressalta Silvia Cappelli: “Na verdade, por não concretizar o princípio constitucional da publicidade, em garantir a participação popular, as audiências previstas na Instrução Normativa n.º 19 da CTNBio não podem ser consideradas como audiências públicas por não alcançarem a finalidade proposta por este instrumento ambiental.” CAPPELLI, Silvia. Acesso à Justiça, à Informação e Participação em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzanglo. **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 283

⁷⁸⁰ CANOTILHO, op. cit., 1999, p. 44.

⁷⁸¹ Visto que a sua presença pode contribuir para discussão e debate com a sociedade civil, captando sua percepção acerca do grau de (in) certeza científica e dos riscos envolvidos, bem como melhor legitimar o

consideração de que análises mais circunstanciadas gerariam prejuízos e dispêndios econômicos e financeiros sem amparo legal ⁷⁸², e (3) de que está sob o exclusivo poder discricionário da autoridade pública ⁷⁸³ a definição de seus parâmetros ⁷⁸⁴. E também argumentos de que: (4) documentos, tais como pareceres *ad hoc* já disponíveis no processo administrativo, não podem ser disponibilizados para a consideração da sociedade civil organizada e/ou leiga ⁷⁸⁵, e que não se faz necessária, nem viável, a análise circunstanciada de artigos e sua tradução, por se tratar de uma mera audiência.⁷⁸⁶

O formato da audiência pública – com discussão em apenas um dia (aproximadamente seis horas de debate), a abranger a discussão de sete distintas variedades de milho transgênico –, ainda que tenha cumprido formalmente as exigências de participação, não contribuiu para a possibilidade de que fala Habermas, de a legalidade vir a gerar legitimidade, no sentido de potencializar as condições comunicativa e discursivamente elaboradas, para que as informações possam ser tematizadas e discutidas adequadamente, enquanto exigências de aceitabilidade racional.

Os argumentos apresentados pelas ações cautelares das organizações civis e do MPF demonstram de forma clara que realmente o formato da audiência pública dos milhos transgênicos deixou muito a desejar, no sentido de propiciar amplo e pleno debate das questões e de garantir apropriadas condições comunicativas e

processo decisório, tendo em vista que os participantes falam e discutem perante (e com) a Administração.

⁷⁸² A possibilidade de garantia de maiores discussões, debates e maior qualificação das informações contribui e muito para uma melhor decisão, no sentido da consideração das percepções de todos os virtualmente atingidos pela decisão, bem como pela maior apreensão do real grau de (in) certeza científica num determinado momento.

⁷⁸³ Essa discricionabilidade ampla não pode subverter a finalidade da audiência pública, nem mesmo subverter aquilo que ela busca instrumentar, que é o direito de participação de forma plena e ativa.

⁷⁸⁴ Todos relacionados ao Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 008/2007.

⁷⁸⁵ Por exemplo, em relação a pareceres *ad hoc* incluídos no processo administrativo, ainda que não estejam presentes todos os pareceres dos relatores e outros documentos, os referidos pareceres *ad hoc* não serão modificados e, ao final do processo, seu conteúdo remanesce o mesmo, o que implica na falta de justificativa para sua não disponibilidade prévia para consulta.

⁷⁸⁶ Conforme argumento (2) do Parecer CONJUR/MCT-LMA n.º 120/2007.

discursivas de formação da opinião e da vontade. O formato adotado efetivamente: (1) limita a participação popular (se não a impedir praticamente); (2) desconsidera que a audiência é decorrência do princípio da legalidade, da publicidade e da transparência; (3) impede a possibilidade de mobilização de um saber alternativo, pela não disponibilidade prévia de documentos para estudo crítico; (4) reduz a audiência pública a mero trâmite formal do processo decisório; (5) impede a garantia do direito de informação; (6) coloca a discricionariedade administrativa como escudo de uma autoprogramação da Administração na formulação do direito⁷⁸⁷; (7) vale-se de um agir estratégico que inviabiliza uma melhor apreensão de um agir comunicativo, (8) mantém um espaço físico limitante; e (9) considera atendida a publicidade apenas com a publicação da audiência no Diário Oficial da União e na página da CTNBio na internet.⁷⁸⁸

E outra questão limitante do direito à informação e à publicidade diz respeito à falta de implantação do Sistema de Informação de Biossegurança (SIB) até então, ou seja, desde a publicação da lei de biossegurança até o início do ano de 2008, não estava instalado, nem disponível o SIB para acesso pela sociedade e por todos os interessados. Assim, inclusive a falta de existência de um sistema como este torna mais contundente a propriedade de realização de audiência pública, como forma de complementar e fomentar o conhecimento e a conscientização social acerca do processo decisório e da *questão ambiental* envolvida.⁷⁸⁹

Embora as ações cautelares não tenham sido acolhidas por razões de ordem processual, os argumentos de mérito nelas levantados condizem, em grande parte, com argumentos que podem ser caracterizados como questões de princípio, na

⁷⁸⁷ Argumentos até aqui contidos na ação civil pública das organizações civis.

⁷⁸⁸ Argumentos contidos na ação civil pública do MPF.

⁷⁸⁹ O que contraria, inclusive, o argumento (5) do Parecer CONJUR n.º 008/2007, que utiliza o argumento da disponibilidade futura da CTNBio desse sistema para se afastar a necessidade de realização de audiência pública.

medida em que fortalecem uma interpretação jurídico-constitucional adequada do processo decisório, considerando os direitos de participação, de publicidade, de informação e de precaução, que não são preferíveis ou ponderáveis em razão de argumentos práticos de ordem econômica, financeira, etc.

Outra questão importante a ser pontuada é a falta de resolução ou de instrução normativa da CTNBio relacionada especificamente ao evento de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial até o início de 2008. Ainda que não se entenda que o texto normativo resolveria de forma mágica e direta todas as questões relacionadas ao processo decisório, a necessidade de sua formulação de se faz no sentido de propiciar um melhor controle, tanto pela CTNBio, quanto pela sociedade civil, de quais são os parâmetros básicos ou iniciais possíveis ou imprescindíveis para que haja uma liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial. A inexistência desses parâmetros gera grande controvérsia sobre uma adequada consideração da avaliação de biossegurança de OGMs ⁷⁹⁰.

Por fim, uma peculiaridade também merece ser ressaltada. Nas respostas contidas no tópico DOS IMPACTOS ECONÔMICOS (formulado pelo MPF antes da Audiência Pública), demonstra-se que a CTNBio assume posição institucional de desconsiderar como sua atribuição toda e qualquer análise socioeconômica relacionada ao processo decisório, em nome de uma avaliação técnico-científica de biossegurança.

Ainda que fosse pertinente, esse posicionamento ⁷⁹¹ deixa escapar pelo menos duas coisas: (a) não impede que as empresas se utilizem de documentos e

⁷⁹⁰ Essa questão será mais bem aprofundada nas considerações do próximo caso estudado.

⁷⁹¹ A esse respeito cabe refletir, inclusive com os aportes teóricos do primeiro e segundo capítulos desta dissertação, até onde um processo decisório – enquanto decisão pública e tomada no âmbito estatal – pode ser **exclusivamente técnico**, ausente de considerações sociais, políticas e jurídicas. Esta advertência é feita principalmente, quando não há encaminhamento do processo administrativo ao CNBS, ou seja, quando ele se finda com a decisão da CTNBio apenas.

pareceres que ressaltam aspectos socioeconômicos a fundamentar a decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial (estudos agronômicos de eficiência produtiva, estudos de aumento de vantagens produtivas com diminuição de uso de agrotóxicos, estudos comparados de outros países que já produzem o OGM em escala comercial, etc); (b) caso a decisão se encerre com a decisão da CTNBio “apenas” quanto à biossegurança dos OGMs, a consideração socioeconômica de sua liberação se perderá numa falsa apreciação jurídico-legal, ou seja, em termos do desenho legislativo-institucional do processo decisório, inexistirão considerações socioeconômicas sobre a liberação do OGM.⁷⁹²

Essa possibilidade interpretativa do processo decisório não parece ser consentânea às exigências procedimentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, que procuram “proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático, analisando sob nova perspectiva os diferentes tipos de conflito”⁷⁹³, os quais não podem ser vistos mais somente pela consideração decisória de especialistas como necessária e suficiente para a legitimação do processo decisório⁷⁹⁴, ainda que os juízos técnicos tenham posição fundamental.

Assim, evidencia-se uma limitação séria de possibilidade de garantia de participação pública a partir da nova lei de biossegurança, que o texto literal esconde, mas a prática social revela, ou seja, parece que a lei consegue formalmente captar, em todo processo decisório, juízos político-jurídicos e socioeconômicos a ele inerentes,

⁷⁹² E daí se chega a uma indagação: será que um processo decisório que se exige público e democrático pode se encerrar e se legitimar, em termos *procedimentais*, na consideração exclusivamente técnica das atividades a serem liberadas e controladas? E mais: será que, ainda que a legislação assim possa aparentemente dispor, isto é obstáculo para exercícios jurídico-constitucionais de interpretação adequada do processo decisório que demonstrem que toda decisão pública e democrática em sentido *procedimental* não mais pode ser considerada (em termos de legalidade e de legitimidade) apenas como uma questão técnica – de discricionariedade técnica que o legislador atribui como necessária e suficiente para a condução do processo decisório por especialistas representantes da sociedade civil?

⁷⁹³ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 116-139.

⁷⁹⁴ “A racionalidade de um cumprimento competente de tarefas por parte de especialistas não protege contra uma auto-organização *paternalista* e uma autoprogramação dos órgãos executivos.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 234.

pela existência do CNBS com atribuições nesse sentido. Mas, em termos práticos, as decisões de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial que se encerram na decisão da CTNBio (1) ou desconsideram totalmente esses juízos, ou (2) os absorvem de forma implícita. De uma forma ou de outra, no fim das contas, a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil corre grande risco de ficar limitada. Por esse motivo, com Habermas e Dworkin, defende-se a impossibilidade de se ter a lei geral e abstrata como único ponto de referência jurídica interpretativa no paradigma procedimental do direito ⁷⁹⁵, que deve ser complementado pela eleição da Constituição como uma comunidade de princípios, com a qual a busca de integridade e de coerência do direito seja levada a sério em todo e qualquer processo decisório.

O levantamento pormenorizado do caso, em âmbito administrativo e judicial, com a apresentação tópica dos argumentos favoráveis e contrários à garantia de condições de participação plena, concretizada na realização de audiência pública, buscou demonstrar que a decisão judicial, nas suas diversas manifestações, toma o princípio da participação pública (conectado à publicidade e à informação) como uma questão de princípio, mediante juízos de adequação, considerando-o deontologicamente como direito e não como valor ou bem – a ser ponderado em razão de outros interesses e valores, sobretudo de ordem econômica, financeira e outros de ordem prática.

A partir de uma reconstrução da história institucional vivida no caso em questão, pode ser possível também ressaltar e desenvolver um processo de aprendizado, permeado de retrocessos e avanços, em que a garantia do direito à participação pública reforça a autonomia pública e privada dos cidadãos. E a realização de uma segunda audiência pública, em julho de 2007, em relação a variedades de algodão transgênico, de certa forma, torna-se um indício de que o instrumento de

⁷⁹⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 182.

audiência pública em processos de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial pode estar sendo levado mais a sério, ou, pelo menos, pode trazer ganhos objetivos demonstráveis.

Portanto, diante dessas considerações, infere-se que o caso analisado apresenta importantes contribuições para a percepção dos limites e possibilidades de compatibilidade do processo público estudado com os princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro, considerado num viés procedimental, especialmente em relação a um princípio geral de participação pública, contido no art. 225 da Constituição e evidenciado na necessidade de realização de audiência pública a cofundamentar o processo decisório.

4.5 O caso da liberação do milho transgênico *Liberty Link* – evento T25 – da empresa multinacional Bayer Cropscience⁷⁹⁶, após realização de audiência pública, e a questão da determinação judicial de adoção de medidas de biossegurança em observância ao princípio da precaução⁷⁹⁷

⁷⁹⁶ E de outros milhos transgênicos correlatos a este caso, como o milho transgênico *Guardian* – *MON810*.

⁷⁹⁷ Quanto à interpretação e indicação de parâmetros de concretização do princípio da precaução, há um perigo de possibilidade de exercícios interpretativos de orientação axiológica ou materializante serem considerados em juízos judiciais sobre o direito como supostamente adequados, e que podem desvirtuar a caracterização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto *questão de princípio*, ou seja, como direito deontologicamente avaliado no âmbito judicial por juízos de adequação, e que não diminuem e relativizam este direito, considerando-o preferível ou ponderável, enquanto bem ou valor constitucionalmente relevante apenas. Esse perigo, em relação ao tema estudado, já foi discutido na última parte do terceiro capítulo desta dissertação, ao se analisar a possível contribuição do STF no caso da implementação do princípio da precaução e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e pode ser ainda evidenciado por diversos autores que partem das concepções de Canotilho e buscam efetivar uma ponderação de bens pela via do princípio da proporcionalidade, sobretudo, quando se considera aqui a busca de parâmetros de aplicação do princípio da precaução, conforme já ressaltado no estudo doutrinário do princípio da precaução no segundo capítulo desta dissertação. Reitere-se que não se defende, aqui, portanto, a consideração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem, valor ou interesse que possa vir a ser ponderado ou preferido em relação a outros. Para uma análise da possibilidade de balanceamento por juízos de “preferibilidade” de um direito do ambiente *versus* um direito de propriedade, consultar: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Protecção do ambiente e direito de propriedade** (crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra: Coimbra, 1995. Nesse livro analisa o caso da Quinta do Taipal, que tem a sua relevância por ele destacada: “O caso da <<Quinta do Taipal>> discutido e decidido nestes cinco arestos jurisdicionais pode e deve considerar-se um *leading case* da jurisprudência ambientalista portuguesa. Resolvemos anotar conjuntamente todos os Acórdãos em referência, porque, deste modo, podemos fazer um levantamento topográfico mais pormenorizado do

O caso em questão está relacionado ao Processo Administrativo n.º 01200.005154/1998-36, que trata de solicitação de liberação para uso comercial do milho geneticamente modificado, *Liberty Link* – evento T25 –, tolerante ao herbicida glufosinato de amônio, já antes relatado. Trata-se de episódio relacionado ao processo citado, após a realização de audiência pública de 20/03/2007, que permitiu a continuidade dos trabalhos da CTNBio para futura aprovação do processo e liberação do milho transgênico. Na 102ª Reunião Plenária da CTNBio, realizada em 16/05/2007, a referida Comissão deliberou sobre tal processo e decidiu pela liberação no meio ambiente em escala comercial, com uma votação de 17 votos a favor, 4 contrários e 1 pela diligência por novos estudos, conforme extrato do Parecer Técnico n.º 987/2007, publicado no DOU de 08/06/2007 – Seção 1, página 06⁷⁹⁸.

conflito e, ao mesmo tempo, registrar o balanceamento de direitos e interesses agitados nas várias instâncias jurisdicionais chamadas a fazer o direito na hipótese sub iudice.” Id. Ibid., p. 81.

⁷⁹⁸ “(...) A CTNBio, após apreciação do pedido de Parecer Técnico **para liberação comercial de milho geneticamente modificado tolerante ao herbicida glufosinato de amônio, bem como de todas as progênies provenientes do evento de transformação T25 e suas derivadas de cruzamento de linhagens e populações não transgênicas de milho, com as linhagens portadoras do evento T25**, concluiu pelo seu DEFERIMENTO, nos termos deste parecer técnico. **A Bayer S.A. solicitou à CTNBio Parecer Técnico para o livre registro, uso, ensaios, testes, semeadura, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, importação, liberação e descarte de milho tolerante ao herbicida glufosinato de amônio – Milho Liberty Link – evento T25**. Foi inserido na planta o gene pat, responsável pela síntese da enzima fosfinotricina-N- acetiltransferase (PAT), que catalisa a conversão de L-fosfinotricina (glufosinato de amônio) a produtos não tóxicos, inativando o ingrediente ativo e, deste modo, conferindo à planta a característica de tolerância ao herbicida. O gene pat é uma versão modificada do gene isolado da bactéria natural do solo, *Streptomyces viridochromogenes*, estirpe Tü 494, e foi inserido nas células vegetais por meio de incorporação direta de ADN em protoplastos de milho (eletroporação), através do plasmídeo vetor pUC/Ac. As seqüências iniciadoras desenhadas, visando a identificação do evento e que são apresentadas como informação confidencial no documento "Comunicações posteriores à submissão do relatório de biossegurança do evento T25" deverão ser colocadas à disposição do público. Por se tratar de liberação comercial, não há necessidade de manutenção da confidencialidade. A proteína PAT foi detectada em baixos níveis nos tecidos vegetais analisados e possui rápida degradação nos fluidos gástricos e intestinais, apresentando grande suscetibilidade à digestão e desnaturação térmica pelo processamento, sendo altamente improvável que possa ter algum efeito tóxico ou alergênico. A modificação genética introduzida no evento T25 não resultou em diferenças importantes de composição química relativa a nutrientes, estando dentro da faixa de variação normal entre as variedades convencionais. A espécie silvestre mais próxima do milho é o teosinte, encontrado no México e em alguns locais da América Central. Portanto, não há no Brasil espécies silvestres com que o milho possa se inter cruzar. A coexistência entre cultivares de milhos convencionais (melhoradas ou crioulas) e cultivares transgênicas de milhos é possível do ponto de vista agrônomo. Ainda assim, a probabilidade de fixação do alelo contendo a seqüência gênica que confere tolerância ao glufosinato de amônio na população é muito reduzida na ausência de pressão de seleção. ○

Houve grande polêmica quanto aos procedimentos adotados durante a tramitação do processo e quanto aos parâmetros científicos utilizados para fundamentar a decisão em referência, principalmente para que houvesse efetivo controle/monitoramento do milho transgênico liberado e se minimizasse o risco de contaminação entre espécies transgênicas e não transgênicas.

4.5.1 Desdobramentos do caso do milho transgênico Liberty Link quanto à determinação judicial de adoção de medidas de biossegurança em observância ao princípio da precaução

Contra a mencionada decisão, houve interposição de recursos administrativos ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), com pedido de efeito suspensivo, tanto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), como pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), nas suas respectivas áreas de atuação, conforme art. 16, §7º⁷⁹⁹, da Lei de Biossegurança(n.º 11.105/2005) e art. 225, CF/88, por entenderem haver divergência quanto à decisão técnica da CTNBio.

milho é uma planta incapaz de sobreviver em condições naturais, quando não assistida tecnicamente. Não há, portanto, qualquer possibilidade de que o milho se transforme numa planta invasora ou daninha. Culturas geneticamente modificadas se comportam de modo semelhante às culturas convencionais correspondentes, não tendo sido detectadas, até o momento, alterações significativas nas estruturas das comunidades microbianas dos solos. Adicionalmente, o gene pat já existe no solo, uma vez que é oriundo de uma bactéria natural do solo, *S. viridochromogenes*. O glufosinato de amônio está registrado no Brasil, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no IBAMA, e com monografia aprovada pelo Ministério da Saúde, sendo comercializado no Brasil e em vários outros países. Assim, outras normas deverão ser observadas quando do registro do milho T25, como a Lei 7.802, de 11 de julho de 1989 (Lei de Agrotóxicos), especialmente no que diz respeito aos limites aceitáveis para resíduos de herbicidas a serem estabelecidos pelos órgãos e entidades de registro e fiscalização. **As restrições ao uso do OGM em análise e seus derivados estão condicionadas às normas para coexistência e ao plano de monitoramento pós-comercialização, a serem publicados pela CTNBio oportunamente. Assim sendo, a CTNBio considera que essa atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente ou de agravos à saúde humana e animal.**”

⁷⁹⁹ Art. 16 (...)§ 7o Em caso de divergência quanto à decisão técnica da CTNBio sobre a liberação comercial de OGM e derivados, os órgãos e entidades de registro e fiscalização, no âmbito de suas competências, poderão apresentar recurso ao CNBS, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data de publicação da decisão técnica da CTNBio.

O recurso administrativo do IBAMA⁸⁰⁰ requeria a (1) anulação do Parecer Técnico n.º 987/2007 e a suspensão (2) tanto dos efeitos da deliberação de liberação do milho transgênico *Liberty Link*, (3) como dos efeitos de quaisquer outras deliberações de semelhante liberação, (4) até a implementação, para todos esses casos, dos seguintes PROCEDIMENTOS e NORMAS – cf. art. 16, VII, da Lei n.º 11.105/2005: (4.1) criação e publicação de normas de avaliação de risco adotadas pelo CTNBio, utilizando-se o Protocolo de Cartagena e a Resolução Conama n.º 305 provisoriamente; (4.2) realização de adequada avaliação de risco ambiental para atuação posterior do IBAMA; (4.3) não aceitação de documentos não versados em língua pátria oficial na instrução processual; (4.4) não utilização por parte da CTNBio e da CNBS do critério da EQUIVALÊNCIA SUBSTANCIAL para avaliação de risco; (4.5) não confidencialidade de dados do processo que possam causar riscos ambientais e sanitários; (4.6) adoção de plano ou regime de coexistência e (4.7) plano de monitoramento prévio à liberação, como parte da decisão de liberação de OGM.

E são os seguintes tópicos de fundamentação do referido recurso administrativo do IBAMA, nele articulados de forma conclusiva:

- (1) o processo é incompleto, não fornece informações necessárias sobre possíveis riscos ambientais nos ecossistemas brasileiros até hoje, mesmo após alerta de pareceristas *ad hoc* desde 1999, o que viola o Anexo III do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança;
- (2) a decisão é absolutamente questionável, pois falta base científica, avaliação de riscos ambientais, incompletude e não determinação legal do adequado grau de risco e de medidas de coexistência e monitoramento;
- (3) de forma geral, viola-se o princípio da precaução previsto em lei – art. 1º, pois a quantidade de incertezas é muito grande, e as respostas às perguntas formuladas não foram esclarecedoras;

⁸⁰⁰ O recurso do IBAMA contém 33 páginas e sua fundamentação estava estruturada da seguinte forma: **I - ILEGALIDADES CONFIGURADAS NA DECISÃO DA CTNBio:** 1. Ausência de Resolução Normativa específica para Liberação Comercial; 2. Do Parecer Técnico da CTNBio; 2.1 As fragilidades da Decisão Técnica; 2.2 A classificação quanto ao grau de risco; 2.3 A coexistência sem contaminação; 2.4 O monitoramento; 3. Critérios de Análise; 3.1 Avaliação dos riscos ambientais; 3.2 Princípio da Precaução; 3.3 O critério da Equivalência Substancial. **II - IRREGULARIDADES PROCESSUAIS:** Documentação em língua estrangeira; Sigilo não avaliado pela CTNBio; Da Tramitação do Processo. **CONCLUSÕES. PEDIDO.**

- (4) a análise de biossegurança foi feita com base na equivalência substancial, uma doutrina sem consenso no meio acadêmico, que se vale de eventos diferentes do analisado e que não deve substituir a avaliação de risco ambiental do OGM, pois há inconsistências (de hipóteses, metodológicas e estatísticas) em muitos dos estudos comparativos entre OGM e não OGM;
- (5) não há estudos consistentes de alimentação em animais e ambientalmente relevantes, em particular na ração à base de milho *LL* para animais silvestres nativos do país, por se alimentarem do milho no campo pós-colheita;
- (6) o consumo sucessivo de milho como alimento com resíduos de glufosinato de amônio por crianças e adultos não está suficientemente estudado, em caso de aplicação fora da época ou doses testadas;
- (7) a decisão não contempla estudos conclusivos sobre os efeitos conjuntos desta associação (*LL* e agrotóxico) no aparecimento de plantas daninhas resistentes e ao aumento do uso de herbicida, já constatado em outras associações (ex: soja RR/herbicida glifosato), criando problemas ambientais e agrônômicos, além dos efeitos sócio-econômicos aos agricultores;
- (8) deve-se estabelecer prévio Plano de Coexistência a quantificar as taxas de fluxo gênico entre transgênicos e não transgênicos e o valor adaptativo dos híbridos formados entre ambos, a avaliar possíveis danos da contaminação genética nos materiais especiais de milho que são utilizados pelas comunidades indígenas em ritos, festividades e na alimentação. Tal contaminação viola o art. 225, CF/88, e compromissos internacionais;
- (9) não se contempla plano de monitoramento pós-liberação comercial, como uma das medidas de biossegurança necessárias e indispensáveis;
- (10) a CTNBio cometeu várias irregularidades processuais, suficientes para anular a decisão tomada, por violação à lei n.º 11.105/05;
- (11) não houve tradução juramentada de parte significativa do processo, pois, excetuando-se os artigos científicos, foi apresentada tradução somente em 17/04/2007 – apenas um mês antes da decisão e um mês após a realização da audiência pública (20/03/2007). À exceção dos quatro relatores das Subcomissões setoriais ambiental e vegetal, os demais membros não tiveram acesso à tradução juramentada, mesmo por ocasião da reunião em que a decisão foi tomada, o que possibilitaria questionamento judicial imediato;
- (12) a empresa considera confidenciais estudos relacionados com a construção genética ou com o herbicida glufosinato de amônio e a CTNBio não define, como exige a lei, se trata-se ou não de sigilo comercial.

A ANVISA também interpôs recurso administrativo ao CNBS, tão logo recebeu cópia integral do processo decisório da CTNBio, argumentando que a análise dos autos do processo administrativo evidenciava estudos inadequados e insuficientes para atestar a segurança alimentar e determinar os riscos à saúde pública

do OGM. Esse recurso contesta essencialmente estudos e documentos constantes do processo, tanto em relação à toxicidade, alergenicidade e caracterização molecular, como à falta de determinadas comprovações de práticas e experimentações laboratoriais para garantir a segurança alimentar humana ⁸⁰¹.

Além disso, há críticas quanto à validade do uso do método de EQUIVALÊNCIA SUBSTANCIAL pela CTNBio como cientificamente adequado para a avaliação de segurança alimentar. A ANVISA, com base em doutrina especializada, não o considera uma formulação científica e, devido ao seu enunciado confuso e polêmico, a sua aplicação não apresenta as provisões necessárias para revelar efeitos indesejáveis da modificação genética, como a presença, eventual, ou em pequenas concentrações, de toxinas, antinutrientes ou alérgenos anteriormente desconhecidos.

Os referidos recursos encontravam-se pendentes de julgamento até o início de 2008 no CNBS e tornavam suspensos os efeitos da decisão de liberação do milho transgênico *Liberty Link* – art. 52, §2º, do Decreto n.º 5.591/05, e art. 16, §7º, da Lei n.º 11.105/05 ⁸⁰².

⁸⁰¹ O recurso da ANVISA contém 33 páginas e sua fundamentação estava estruturada da seguinte forma: **1. Da competência da ANVISA para interpor recurso; 2. Da insuficiência dos dados analisados no processo de liberação comercial do milho LL para garantir a segurança alimentar;** 2.1 Insuficiência dos estudos sobre a caracterização molecular; 2.2 Insuficiência e inexistência de estudos toxicológicos para comprovar a segurança do milho LL para o consumo humano; 2.3 Insuficiência dos estudos sobre alergenicidade para comprovar a segurança de uso do milho LL na alimentação humana (em que se contesta a adequação dos seguintes documentos: (a) *Safety evaluation of the phosphinothricin acetyltransferase proteins encoded by the enzima PAT and bar sequences that confer tolerance to glufosinate-ammonium herbicide in transgenic plants*, (b) *Digestion of the phosphinothricin acetltransferase enzyme in human gastric fluid*, (c) *Lack of deteclable allergenicity of transgenic maize and soya samples*, (d) *Effect of corn silage from na herbicide-tolerant genetically modified variety on milk production na absense of transgenic DNA in milk*); 2.4 Inadequação dos estudos sobre equivalência substancial (ES) na determinação de segurança de milho geneticamente modificado (em que se contesta os seguintes documentos: (a) *L-Phosphinotricin N-Acetyltransferase – Biochemical Characterization*, (b) *L-Phosphinotricin N-Acetyltransferase – Inactivation by pig and cattle gastric juice*, (c) *Digestion of Phosphinotricin Acetyltransferase Enzyme in Human Gastric Fluid (Simulated)*, e outros oito documentos); 2.5 Ausência de condições laboratoriais oficiais para realizar a identificação e quantificação do milho LL em alimentos. **PEDIDO.**

⁸⁰² Art. 52. O CNBS decidirá sobre os recursos dos órgãos e entidades de registro e fiscalização relacionados à liberação comercial de OGM e seus derivados, que tenham sido protocolados em sua Secretaria-Executiva, no prazo de até trinta dias contados da data da publicação da decisão técnica da CTNBio no Diário Oficial da União. (...) § 2o A eficácia da decisão técnica da CTNBio permanecerá suspensa até a expiração do prazo previsto no caput sem a devida interposição de recursos pelos órgãos de

Também houve medida judicial contra tal decisão. As organizações civis Terra de Direitos, IDEC, AS-PTA e ANPA ingressaram com a Ação Civil Pública n.º 2007.70.00.015712-8, em 15/06/2007, buscando (1) suspender liminarmente a liberação comercial do milho *Liberty Link* e (2) determinar à CTNBio abstenção de outras liberações semelhantes até a formulação de normas técnicas de liberação comercial de OGMs – legalmente exigidas de forma prévia à decisão, como o plano de coexistência entre variedades orgânicas, convencionais ou ecológicas e transgênicas. E como pedido definitivo, a procedência da ação para (1) anular a decisão de liberação comercial do referido milho, condenando a CTNBio e a União Federal à elaboração de normas e critérios adequados de avaliação de risco, como os mencionados, de acordo com a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor e a legislação ambiental, bem como (2) condenar a União Federal a exigir da CTNBio apreciação dos pedidos de sigilo comercial logo que solicitados, sob pena de violação à publicidade desses documentos. Os principais argumentos da ação são estes:

(1) o Parecer n.º 987/07 é nulo, faltam requisitos legais essenciais, há **violação** do art. 14, §4º da Lei de biossegurança e **do princípio da precaução**, faltam efetivos estudos de risco ambiental e falta **determinação prévia de medidas de biossegurança e planos de monitoramento pós-liberação** que garantam tanto a **coexistência** de culturas de milho transgênico e convencional, quanto a preservação do meio ambiente, postergada ilegalmente a sua deliberação para após a decisão de liberação⁸⁰³, o que traduz ilógica inversão da ordem decisória, pois primeiro se decidiu liberar para só posteriormente estabelecer medidas que consubstanciam a decisão, conforme comprovam itens de futuras pautas de reunião da CTNBio;

(2) **a lei de biossegurança, o Protocolo de Cartagena e o princípio da precaução exigem que a CTNBio explicitamente em sua decisão técnica todas as medidas de biossegurança e de restrição de uso necessárias à liberação comercial, por constituírem parte do próprio conteúdo do ato administrativo decisório**, sendo o contrário conduta ilegal, pois **há risco ambiental sério de contaminação das variedades não transgênicas pelas transgênicas**, dado que o milho é planta de fecundação cruzada, cuja polinização ocorre a longas distâncias;

fiscalização e registro ou até o julgamento final pelo CNBS, caso recebido e conhecido o recurso interposto.

⁸⁰³ Ficou expresso no referido Parecer Conclusivo: “(...) a CTNBio publicará oportunamente normas sobre a coexistência do milho geneticamente modificado com variedades não modificadas.”

(3) **há irregularidades processuais e de fundamentação**, conforme votos de dois membros da CTNBio, que **revelam** falta de estudos científicos efetivos que indiquem que o milho *Liberty Link* não tenha riscos potenciais danosos à saúde; irregularidades que poderão ser repetidas em liberações previstas para 20/06/2007;

(4) o art. 225, § 1º, II, da CF/88, impõe ao Poder Público preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país, mas inexistem estudos de risco ambiental do milho *LL* nas diferentes regiões brasileiras, apesar da solicitação de 2 pareceristas do processo administrativo, e alerta do representante do Ministério do Meio Ambiente, em **afronta ao princípio da precaução, à lei de biossegurança (art. 14, §4º) e ao Protocolo de Cartagena** (Decreto n.º 5.705/2006), que determinam que a análise de risco deve se dar **no provável meio receptor** do OGM;

(5) **não há fundamentos técnicos ou estudos ambientais para atestar que a atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a dispensar estudo prévio de impacto ambiental e licenciamento ambiental** (art. 225, §1º, IV, CF/88), pois há apenas estudos (a) *das características do milho*, (b) *fluxo gênico*, (c) *impactos ecológicos secundários na biota do solo* e (d) *possíveis efeitos do glufosinato de amônio*, não direcionados ao estudo de impacto ambiental, como os estudos (i) *sobre o impacto do milho transgênico em organismos não alvo*, (ii) *em processos ecológicos e na conservação e uso sustentável de variedades crioulas mantidas na propriedade por agricultores familiares e populações tradicionais*, e (iii) *nas diferentes regiões do país provavelmente receptoras do OGM*⁸⁰⁴, que devem ser realizados;

(6) **durante o processo decisório não foi dado acesso a vários documentos públicos, o que viola o direito de informação e de publicidade** em franquear acesso a eles, fato ocorrido também em outros seis processos de milho transgênico, sem determinação prévia de sigilo/confidencialidade das informações, violando a lei de biossegurança (art. 14, XIX) e seu Decreto (art. 35, §1º, §2º e §3º). A Bayer é titular da patente do milho *LL*, assim abriu mão do sigilo quanto ao seu processo de obtenção ou a sua composição, e a proteção do meio ambiente e da saúde constituem interesses coletivos garantidos pela Constituição Federal;

(7) Houve vedação de acesso a pareceres das Câmaras Setoriais e dos pareceristas *ad hoc*, sem motivação válida nas alegações trazidas na Nota CONJUR/MCT-LMA 120/2007⁸⁰⁵, caracterizando ilegalidade;

(8) a CTNBio não considerou relatórios das ONGs, literatura científica divergente, estudos, documentos e questionamentos técnicos da AS-PTA protocolados em Audiência Pública para consubstanciar a decisão, nem na audiência, nem na decisão atacada, da mesma forma que ocorreu quanto a outros requerimentos a ela formulados, ainda pendentes de resposta⁸⁰⁶, o que viola o art. 34 do Decreto n.º 5.591/05 e art. 48 da Lei n.º 9.784/99;

⁸⁰⁴ O fundamento desse argumento sustenta-se no fato de que o Brasil possui 5 biomas – país com maior biodiversidade do planeta –, cada um deles detendo características totalmente diferentes umas das outras.

⁸⁰⁵ Os argumentos constantes desse parecer estão disponíveis no relato do caso anterior da audiência pública.

⁸⁰⁶ Requerimentos de: (i) continuidade da Audiência Pública referente ao milho *Liberty Link*, de complementação de estudos determinados pelos pareceristas deste processo, de acesso a documentos não

(9) inexistente resolução normativa que determine normas e parâmetros de avaliação de risco ambiental e de biossegurança na liberação de OGM no meio ambiente em escala comercial; as que se aproximam da questão não a regulam específica e adequadamente, pois a n.º 17 trata de *derivados de OGMs*⁸⁰⁷, e a n.º 20 apenas formula algumas perguntas a serem respondidas pelas empresas quanto à segurança alimentar⁸⁰⁸;

(10) em face das novas competências da CTNBio⁸⁰⁹, a lei exige (art. 14, incisos II, III e XVI e art. 31) revisão e elaboração das normas internas da CTNBio acerca da liberação comercial de transgênicos para serem consideradas/estipuladas antes e durante a tomada de decisão, em garantia ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF/88)⁸¹⁰.

A Justiça Federal do Paraná, antes de analisar o pedido liminar, determinou a intimação da União Federal (ré na ação) em 18/06/2007, para manifestar-se sobre o pedido em 72 (setenta e duas) horas, conforme art. 2º da Lei n.º 8.437/92⁸¹¹. Contudo, ao considerar a informação dos autores de que a CTNBio estaria prestes a decidir sobre novas liberações comerciais de milho transgênico⁸¹², determinou, como forma de garantir a efetividade da ação, que a CTNBio se abstinhasse de autorizar qualquer pedido de liberação comercial de milho transgênico até que apreciado o pedido liminar.

declarados sigilosos pela CTNBio, de pedido de deliberação da CTNBio sobre confidencialidade/sigilo ou não de documentos do processo; (ii) de audiência pública referente ao milho transgênico *Guardian* – evento *MON 810*; (iii) de disponibilidade de atas, notas taquigráficas e outros registros da audiência pública já realizada.

⁸⁰⁷ Diferentemente do *derivado de OGM*, o OGM tem capacidade autônoma de autorreplicação no meio ambiente, sem qualquer processo indutivo artificial, o que exige uma análise de risco a seu respeito totalmente distinta.

⁸⁰⁸ A referida instrução não considera, por exemplo, exigências obrigatórias, tais como: ensaios para teste de alergenicidade, toxicidade aguda e crônica da nova proteína, ensaios de absorção em animais da proteína, etc.

⁸⁰⁹ No que interessa ao caso aqui estudado, quanto à avaliação de impacto ambiental para definição da atividade ser ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a exigir licenciamento ambiental e EIA/RIMA, conforme art. 225, §1º, IV, CF/88, atribuição retirada do MMA e concedida à CTNBio.

⁸¹⁰ Assim consta na petição inicial: “ressalte-se que a análise de risco a ser conduzida pela CTNBio caracteriza-se como um procedimento administrativo complexo, cujo trâmite deve obedecer a normas internas que disciplinam as exigências técnicas a serem cumpridas pelas empresas interessadas na liberação comercial dos transgênicos, bem como à sociedade, a possibilidade de conhecer e ter segurança sobre os critérios de avaliação de risco utilizados para autorizar a introdução de um organismo transgênico na produção e no consumo pela população.”

⁸¹¹ “No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.”

⁸¹² Reunião marcada para os dias 20 e 21 de junho de 2007.

A União Federal peticionou ao Poder Judiciário, requerendo a realização da reunião da CTNBio para tais fins, ainda que os efeitos das decisões ficassem suspensos, visto que os membros da CTNBio já haviam se deslocado de diversos Estados para participar da reunião, o que representaria transtorno a eles e prejuízo ao Erário. O Poder Judiciário, em 20/06/2007, alterou a decisão anterior, para que ocorresse a reunião da CTNBio normalmente, ressalvando que os efeitos de eventual autorização de liberação comercial de milho transgênico ficariam suspensos até que apreciado o pedido de liminar na ação civil pública.

A União Federal apresentou as razões de não concessão do pedido liminar, baseadas, em síntese, no seguinte:

- (1) há litispendência ou conexão com o MS n.º 2007.34.015679-0, 7ª VF/DF;
- (2) a CTNBio compõe-se de renomados cientistas que representam a sociedade e não cabe ao Judiciário se imiscuir em questões técnico-científicas, pois a decisão teve 17 votos favoráveis e 4 contrários, o processo está fundamentado e a ação se baseia nos votos divergentes vencidos;
- (3) os documentos e contribuições da audiência pública foram considerados, não vinculam a decisão, têm caráter informativo e consultivo, não há obrigação de resposta a todos os questionamentos, vale o que estiver fundamentado no parecer final, os questionamentos foram respondidos pela empresa e deliberados na CTNBio, inclusive os da audiência pública;
- (4) as instruções normativas são suficientes, como no caso da soja transgênica; garante-se a segurança alimentar e a coexistência requerida, que foi enfrentada pela CTNBio, não sendo invocável o princípio da precaução, pois o milho *LL* já é produzido em diversos países, sem qualquer demonstração de efeito adverso, como nos Estados Unidos, Austrália, Japão e União Européia;
- (5) foi determinado um monitoramento pós-liberação comercial, inexistente obrigatoriedade de estudos em cada localidade do país, segundo o Protocolo de Cartagena, a liberação comercial pela CTNBio não implica em imediata comercialização, passando o processo de liberação a comportar normatizações dos órgãos de registro, fiscalização e controle e houve entendimento da CTNBio de desnecessidade de EIA/RIMA;
- (6) não há parentes silvestres próximos do milho no Brasil, e a polinização aberta é possível, mas muito pouco provável e de mesma probabilidade de outros milhos disponíveis no mercado brasileiro, dado que 80% do milho convencional brasileiro já passaram por algum tipo de processo de melhoramento genético; assim, a coexistência é possível e o milho *LL* não difere de outras variedades de milho, excetuada a tolerância ao herbicida;

(7) a CTNBio entendeu e publicou no seu parecer que as informações confidenciais mencionadas serão tornadas públicas à sociedade e órgãos de fiscalização;

(8) o milho é considerado planta exótica no Brasil e foram elaborados estudos a campo nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul e Bahia, bem como foi imposto planos de monitoramento pós-liberação;

(9) não há *periculum in mora* para concessão liminar, pois o processo ainda será analisado pelo CNBS e, posteriormente, encaminhado aos órgãos de fiscalização para efetuar seus procedimentos; há possibilidade de *periculum in mora* inverso, pela introdução de sementes clandestinas no Brasil, em face do atraso nos estudos sobre assuntos de competência da CTNBio.⁸¹³

Com base nas informações colhidas, a Justiça Federal do Paraná concedeu em parte o pedido liminar, em 28/06/2007, para (1) suspender os efeitos da decisão de liberação comercial do milho *LL* até a elaboração prévia das medidas de coexistência de milho transgênico e não transgênico e monitoramento pós-liberação comercial; (2) suspender sua liberação nas regiões Norte e Nordeste, enquanto não realizados estudos específicos das peculiaridades daquelas áreas, com determinação das medidas de biossegurança e de restrição de uso; (3) determinar à CTNBio a abstenção de novas liberações semelhantes sem a elaboração das medidas exigidas. E os argumentos da decisão judicial foram os seguintes, em síntese:

(1) não há litispendência ou conexão alegadas;

(2) dado o intenso, específico e aprofundado debate ocorrido no processo decisório, com análise por membros de capacidade técnica inegável, cuja decisão contou com 17 votos favoráveis e 4 contrários, não haveria como, em sede liminar, afastar a correção da conclusão trazida no parecer, para ser anulado desde já. Assim, investiga-se a regularidade do procedimento adotado no processo decisório, quanto à (i) obrigatoriedade de realização de estudos em todas as regiões do país, (ii) à consideração dos estudos e documentos apresentados em audiência pública, (iii) à obrigatoriedade de estabelecimento prévio de normas referentes à coexistência do milho transgênico com o milho não transgênico;

(3) não há equívoco na conclusão da desnecessidade de EIA/RIMA, os pareceres foram fundamentados, a CTNBio é especializada tecnicamente para a avaliação e não é obrigada a realizá-lo, conforme a lei de biossegurança (art. 6º, VI e art. 16, §3º); a liberação não foi

⁸¹³ Argumentos enumerados conforme consta no relatório da decisão judicial de concessão liminar do pedido.

irrestrita e incondicionada e pautou-se por monitoramento pós-comercial, conforme a consideração n.º 13 do Parecer n.º 987/07;

(4) o Protocolo de Cartagena, o art. 14, §4º da Lei de biossegurança e a legislação brasileira demonstram ser objetivo da análise de risco considerar efeitos adversos potenciais no provável meio receptor, ainda que não se exijam estudos em todos os Estados brasileiros, o que assegura ser razoável a insurgência da ação, na medida em que os estudos realizados e a decisão técnica da CTNBio não abordaram a região Norte e Nordeste e suas diferentes particularidades;

(5) Essa exigência foi ressaltada por dois pareceristas do processo, que verificaram pequenas variações de composição centesimal entre o milho na região Sul (Paraná) e na região Centro-Oeste (Goiás), imputadas às condições do meio ambiente. A afirmação da decisão da CTNBio de que não há restrições para o uso do milho só pode ser dirigida às regiões mencionadas, excluídas as regiões Norte e Nordeste, pois inexistiu análise de biossegurança no plantio nessas regiões até que se conclua o contrário;

(6) reconhece-se, pois, falha no processo decisório quanto a este ponto, principalmente diante da biodiversidade existente nos biomas não considerados, com base no princípio da precaução, na lei de biossegurança (art. 14, §4º) e considerando que a decisão técnica deve observar as particularidades das diferentes regiões do país;

(7) a análise dos autos e da decisão da CTNBio deixa entrever que documentos e contribuições da audiência pública foram considerados, pelo menos, no parecer do membro Edilson Paiva; e ela serve para subsidiar a decisão, com caráter informativo e consultivo, e não obriga respostas individualizadas (decisão liminar no MS n.º 2007.34.015679-0, 7ª VF/DF);

(8) a lei de biossegurança exige medidas de coexistência e monitoramento (art. 14, §4º), para orientar a atuação dos órgãos de registro e fiscalização (art. 16); sua não estipulação é o ponto central de falha da decisão⁸¹⁴;

(9) a não precedência à decisão de definição de medidas de biossegurança que garantam a coexistência das variedades orgânicas, convencionais e transgênicas é ilegal e viola o art. 14, §4º da Lei n.º 11.105/05 e o princípio da precaução. O art. 14, incisos XII e XIII da lei expressamente atribui à CTNBio competência para emitir decisão técnica sobre a biossegurança de OGM e seus derivados no âmbito das atividades de pesquisa e de uso comercial, inclusive para definir a classificação quanto ao grau de risco e nível de biossegurança exigido, e medidas de segurança e restrições ao uso; assim, a CTNBio atua de forma ilegal ao definir tais pontos após a decisão;

(10) a manutenção dessa ordem decisória garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (garantia da biodiversidade), o direito de agricultores contra contaminação de suas lavouras e de

⁸¹⁴ Vale ressaltar o argumento *ipsis litteris* contido na referida decisão judicial: “Conforme se observa da leitura do art. 14 retro transcrito, restou à CTNBio a decisão técnica acerca da utilização de OGM's no Brasil, vinculando referida decisão os demais órgãos da Administração Pública quanto aos aspectos relacionados à biossegurança. Outrossim, nos casos de uso comercial, previu-se a observância pelos órgãos de registro e fiscalização, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus derivados, da decisão técnica da CTNBio (§ 2º). E a fim de orientar e subsidiar os órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 da Lei, estabeleceu o § 4º que a decisão técnica da CTNBio deverá explicitar as medidas de segurança e restrições ao uso do OGM e seus derivados e considerar as particularidades das diferentes regiões do País. Aqui reside a principal deficiência do Parecer n.º 987/2007.”

escolha de consumidores entre os produtos OGMs e não OGMs, por meio de sistemas de rotulagem, rastreamento e segregação;

(11) a CTNBio reconhece que o risco de contaminação existe, ainda que pequeno, o que impõe a adoção prévia de medidas de biossegurança;

(12) embora recomendada a elaboração normativa requerida, sua falta não embarga ou invalida o processo decisório, que se pauta por análise caso a caso, pois tal norma não teria condições de descer a cada minúcia;

(13) a questão do sigilo/confidencialidade das informações será tratada no exame definitivo da causa.

Contra a referida decisão liminar, a União Federal apresentou recurso de embargos de declaração, alegando a existência de obscuridades e contradições na decisão proferida, sendo quatro pontos centrais de insurgência: (1) obscuridade quanto ao termo “liberação comercial” e ao termo (2) “elaboração de medidas de biossegurança”; contradições na decisão, (3) pois suspender o processo inibe a determinação exigida e (4) determinar judicialmente a elaboração dessas medidas contradiz a ideia de que esta questão é técnica e de competência exclusiva da CTNBio.

O Poder Judiciário negou provimento ao referido recurso em 18/07/2007, entendendo inexistirem quaisquer dos vícios apontados, pois a interpretação de “liberação comercial” é a referente às atividades previstas no Parecer impugnado e a de (2) “elaboração de medidas de biossegurança” refere-se às medidas de coexistência discutidas; (3) o que se assegura judicialmente é a exigência de critérios de avaliação e monitoramento prévios à liberação – art. 14, III, lei de biossegurança – e (4) o Parecer foi suspenso por questões de ordem procedimental – organização e regularidade do processo – sem adentrar o mérito de biossegurança, por violação ao princípio da precaução e ao art. 14, §4º, da lei de biossegurança, exigindo-se medidas prévias de coexistência.

Contra tal decisão, a União Federal ingressou com o recurso de agravo de instrumento ⁸¹⁵, dirigido ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região e autuado em 08/08/2007, buscando reverter a concessão de liminar na ação civil pública, com base nos seguintes argumentos:

- (1) ocorre litispendência ou conexão com o MS n.º 2007.34.015679-0⁸¹⁶ e ultrapassagem dos limites da lide pela decisão, ao suspender outros milhos transgênicos – *Guardian*, *BT11* e *ICP-4* –, em vez de apenas o *Liberty Link*;
- (2) invasão judicial no mérito administrativo – questão técnica referente à determinação de medidas de biossegurança de coexistência e monitoramento –, e violação dos princípios constitucionais da independência e da harmonia entre os poderes;
- (3) inexistência de requisitos processuais (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), pois: (3.1) a liberação comercial teve extensa discussão, está fundamentada em estudos técnicos e estima-se, no mínimo, dois anos entre a liberação comercial e a disponibilização das sementes no mercado; (3.2) haveria possibilidade de configuração do *periculum in mora* inverso; (3.3) inexistente *fumus boni iuris*, pois a decisão teve 17 votos favoráveis à mencionada liberação e apenas 4 contrários; (3.4) não existe risco de não coexistência das variedades e o milho *Liberty Link* é seguro ao meio ambiente, à saúde humana, animal e vegetal; (3.5) a CTNBio determinou, como medida de precaução, o monitoramento pós-liberação comercial, bem como a observância das regras de coexistência a serem publicadas no DOU, que não influenciarão na liberação já decidida; (3.6) não existiria qualquer determinação no sentido de exigir a apresentação, pelo proponente, de estudos em cada região do país.⁸¹⁷

Contra a mesma decisão de primeiro grau, as organizações civis ingressaram com recurso de agravo de instrumento ⁸¹⁸, dirigido ao TRF da 4ª Região, com pedido de efeito suspensivo ativo, para tornar favorável a parte não provida do

⁸¹⁵ AI n.º 2007.04.00.026126-4, autuado em 08/08/2007, 3ª Turma, relatora Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. O juízo de origem não entendeu inadequada a reconsideração da decisão, por entendê-la adequada.

⁸¹⁶ Segundo consta na fundamentação da decisão de não reconsideração da decisão liminar – que manteve a subida do recurso de agravo de instrumento da União Federal, o mandado de segurança em questão [que ensejaria litispendência] possui como causa de pedir unicamente o fato de que, segundo relatam os autores/impetrantes, houve convocação para participação em audiência pública, a fim de discutir-se a liberação comercial do milho *Liberty Link* e outras seis espécies geneticamente modificadas, sendo que uma das impetrantes levantou alguns questionamentos, de caráter técnico-científico, que não foram esclarecidos pela Comissão. Sendo assim, pediram liminar para que o pedido de liberação comercial destes milhos fosse retirado de pauta até que os questionamentos fossem esclarecidos pela CTNBio. Como pedido final, solicitaram a obtenção de referidos esclarecimentos, de forma fundamentada.

⁸¹⁷ O recente resultado do referido recurso será apresentado mais a frente, para preservar, tanto quanto possível, uma reconstrução cronologicamente adequada dos argumentos.

⁸¹⁸ AI n.º 2007.04.00.026471-0, autuado em 14/08/2007, 3ª Turma, relatora Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria.

pedido liminar, ou seja, com intuito de permitir, como antecipação da tutela recursal, estender até decisão final de mérito tanto (1) os efeitos de suspensão obtidos na liminar, independentemente da elaboração de medidas de biossegurança para o milho *LL*, quanto (2) a abstenção da CTNBio de aprovar outros pedidos semelhantes sem as referidas normas (em instrução normativa, por exemplo). Os argumentos desse recurso reiteram os da ação civil pública:

- (1) os recursos do IBAMA e da ANVISA ao CNBS demonstram graves riscos ambientais e à agricultura pelo uso do milho *LL* e inadequada avaliação ambiental e sanitária do OGM, inexistindo condições de avaliar se a atividade é ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (art. 225, CF/88);
- (2) não há estudos apresentados ou exigidos nas regiões do país em que será liberado, conforme pareceres presentes no processo, o Protocolo de Cartagena exige a análise prévia no provável meio receptor, para adoção de medidas específicas necessárias;
- (3) estudos incompletos não podem ser acobertados em nome da discricionariedade administrativa e as avaliações das liberações planejadas não atendem à análise ambiental;
- (4) não há instrução normativa específica para liberação comercial de OGMs no meio ambiente e sua elaboração permitiria estabelecer parâmetros de avaliação de risco prévios e considerados caso a caso pela CTNBio para estipulação de medidas de biossegurança, controláveis pela sociedade civil e mercado, em observância ao princípio da precaução, à legislação de regência e à constituição federal, passíveis de reclamo ao Poder Judiciário, sempre que houver descumprimento da finalidade estabelecida no art. 1º da lei de biossegurança, para averiguar a (in) adequada aplicação do princípio da precaução.⁸¹⁹

A União Federal, em face da não reversão imediata da decisão liminar recorrida pelo recurso de agravo de instrumento interposto, ingressou com pedido de suspensão de execução de liminar⁸²⁰, alegando o seguinte:

- (1) grave lesão à ordem pública – compreendida a jurídica e administrativa –, com invasão da competência exclusiva da CTNBio, que agiu conforme a lei;
- (2) que todos os aspectos referentes à segurança alimentar e ambiental e à saúde humana e animal foram rigorosamente analisados;

⁸¹⁹ O recente resultado do referido recurso será apresentado mais a frente, para preservar, tanto quanto possível, uma reconstrução cronologicamente adequada dos argumentos.

⁸²⁰ Suspensão de Execução de Liminar N.º 2007.04.00.027303-5, autuada em 24/08/2007, a ser julgada pela Presidente do TRF da 4ª Região, Des. Federal Silvia Maria Gonçalves Goraieb.

- (3) não há razão para a suspensão, pois se aguarda decisão do CNBS e providências dos órgãos de fiscalização antes da comercialização, e as normas requeridas podem ser formuladas neste período;
- (4) não há perigo para o meio ambiente, saúde e consumidor, mas perigo de nefastos prejuízos ao país, retardando sua produção, já largamente utilizada na Argentina, EUA, Austrália e Japão;
- (5) as normas exigidas não influenciarão na decisão do CNBS, pois o parecer técnico da CTNBio é certo quanto à avaliação de biossegurança;
- (6) os pareceres do processo concluíram que a coexistência exigida não oferece riscos à saúde ou ao meio ambiente, não havendo porque invocar o "Princípio da Precaução"⁸²¹.

E a presidência do TRF da 4ª Região, em 06/09/2007⁸²², indeferiu o

pedido, sob os seguintes fundamentos:

- (1) o pressuposto de preservação do interesse público diante de ameaça de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (art. 4º da Lei n.º 4.348/64)⁸²³ não está presente no caso em questão;
- (2) a lesão à ordem jurídica invocada não encontra respaldo na legislação de regência – Leis n.ºs 4.348/64, 8.437/92 e 9.494/97 –, sendo este meio processual inadequado para reverter decisão judicial liminar;
- (3) este posicionamento está conforme precedentes do STJ (SS n.º 909/AM, SS n.º 643/AC; SS n.º 605/BA; SS n.º 626/PB; SS n.º 1.055/MA, SS n.º 773/PB e SS n.º 1.302-PR) e do STF (SS 3201/GO);
- (4) não há violação ao princípio da separação dos poderes e ainda que vedado ao Judiciário examinar o mérito administrativo, é cabível verificar se o ato foi praticado conforme ou contrariamente à lei, pois a Administração obedece ao princípio da legalidade;
- (5) O pedido de suspensão não é alternativa ou sucedâneo de recurso processual, o que impede a análise do mérito nesse pedido, que será analisado no Agravo de Instrumento n.º 2007.04.00026126-4.

Contra essa decisão, a União Federal ajuizou nova medida de suspensão de liminar e de sentença perante a presidência do STJ⁸²⁴, em 04/10/2007, reiterando os argumentos anteriores e acrescentando o seguinte:

⁸²¹ Argumentos elaborados a partir do relatório da decisão de suspensão de segurança referida.

⁸²² Disponibilizada a decisão no Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, do dia 08/10/2007.

⁸²³ Art 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

- (1) manter a liminar pode causar entrada clandestina no País de sementes de milho transgênico que sequer foram liberadas definitivamente;
- (2) lesão à ordem econômica, pois a utilização de milho transgênico aumentaria a produtividade do milho no Brasil;
- (3) não há risco específico para coexistência do milho *LL* com o já produzido no País e a determinação de realização de estudos de análise de risco nas Regiões Norte e Nordeste não tem respaldo legal.

E a presidência do STJ, em 21/11/2007⁸²⁵, indeferiu o pedido, sob os seguintes argumentos:

- (1) a suspensão de liminar é medida excepcional e não há no presente caso lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas;
- (2) é inadequado discutir, neste meio processual, medidas de biossegurança e estudos de análise de risco nas Regiões Norte e Nordeste, pois tocam no mérito da demanda, conforme jurisprudência do STJ (AgRg na SS n.º 1.355/DF), inclusive quanto à afronta à ordem jurídico-constitucional;
- (3) a fiscalização da legalidade dos atos administrativos pelo Judiciário já está ocorrendo e essa via drástica não é adequada para reverter decisão judicial que traduz controle judicial legítimo sobre atos estatais;
- (4) a alegação de entrada clandestina no Brasil de sementes de milho transgênicos não guarda nenhuma relação com a matéria *sub judice*, constituindo-se mera conjectura formulada pela União Federal;
- (5) a alegação de que “a utilização de OGM aumentaria a produtividade do milho no País” não demonstra como a liminar afetaria a economia pública.

Visando a reverter essa decisão, a União Federal ingressou com recurso de agravo regimental em 06/12/2007, o qual não foi provido pela Corte Especial do STJ.

Enquanto pendiam de julgamento, os referidos recursos judiciais e administrativos e medidas judiciais outras já mencionadas, e apesar da decisão liminar estar em vigor à época, na 105ª Reunião Plenária da CTNBio, ocorrida em 16/08/2007, houve a aprovação de liberação no meio ambiente em escala comercial do milho

⁸²⁴ Suspensão de Liminar e de Sentença – SLS n.º 767/PR (2007/0245748-6), autuada em 04/10/2007, tendo como requerida a Desembargadora Federal relatora sa Suspensão de Execução de Liminar N.º 200704000273035 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

⁸²⁵ Publicado no Diário de Justiça da União em 26/11/2007.

transgênico *Guardian* – evento *MON810* –, da Monsanto do Brasil Ltda., cuja decisão foi publicada no Diário Oficial da União em 04/09/2007, na forma de Extrato de Parecer n.º 1.100/2007⁸²⁶.

Contra essa decisão o IBAMA também apresentou recurso administrativo ao CNBS, por considerar que contém vícios semelhantes ao processo do milho transgênico *Liberty Link*, **indicando ainda o descumprimento frontal, sobretudo, da decisão liminar acima transcrita.** O recurso administrativo requeria a (1) anulação do Parecer Técnico n.º 1.100/2007 – por inúmeros vícios processuais – e a suspensão (2) tanto dos efeitos da deliberação de liberação do milho transgênico *Guardian*, (3) quanto dos efeitos de quaisquer outras deliberações de semelhante liberação, (4) até a implementação, para todos esses casos, dos seguintes PROCEDIMENTOS e NORMAS – cf. art. 16, VII da Lei n.º 11.105/2005: (4.1) criação e publicação de normas de avaliação de risco adotadas pelo CTNBio, utilizando-se o Protocolo de Cartagena e a Resolução Conama n.º 305 provisoriamente; (4.2) realização de adequada avaliação de risco ambiental para atuação posterior do IBAMA; (4.3) não aceitação de documentos não versados em língua pátria oficial na instrução processual; (4.4) não utilização por parte da CTNBio e do CNBS do critério da EQUIVALÊNCIA SUBSTANCIAL para avaliação de risco; (4.5) adoção de plano ou regime de coexistência prévio à liberação, como parte da decisão de liberação de OGM.

Eis os principais fundamentos do recurso administrativo do IBAMA:

- (1) a Monsanto negou-se a disponibilizar a seqüência de nucleotídeos inserida nas linhagens MON 810, impedindo a CTNBio de saber o que aprovou;
- (2) não há análise de risco ambiental deste milho nos ecossistemas brasileiros, o que viola os princípios básicos de biossegurança;
- (3) a ausência de estudos com o núcleo inseticida da toxina Cry1Ab extraído de plantas MON 810, substituídos por outros estudos, não representa, no entanto, a situação real que ocorrerá com a liberação deste evento;

⁸²⁶ Referente ao processo n.º 01200.002995/1999-54, que tramitava na CTNBio.

- (4) a ausência de dados de expressão da toxina inseticida Cry1Ab nos diferentes órgãos e tecidos das plantas transgênicas das variedades brasileiras (exceção das folhas), impede inferências relacionadas a riscos e demonstra o interesse agrônomo e, portanto, econômico apenas;
- (5) a maioria dos estudos com organismos não-alvo não são cientificamente robustos, não abrangendo parâmetros reprodutivos e publicados em periódicos científicos, entre outros;
- (6) o não atendimento às demandas da CTNBio, algumas delas formuladas ainda em 1999, por si só é impeditivo para a tomada de decisão;
- (7) a utilização parcial da literatura científica, desconsiderando a literatura controvertida, demonstra falta de cientificidade da decisão;
- (8) a tentativa de considerar iguais o uso de inseticidas biológicos à base de *Bacillus thuringiensis* e o MON 810 é cientificamente inadmissível, ou seja, são produtos, usos e implicações diferentes;
- (9) a inexistência de plano efetivo e eficaz de coexistência com outros sistemas de cultivo e variedades sem contaminação viola o art. 225, CF/88, compromissos internacionais e o direito de escolha do agricultor e do consumidor entre as diferentes formas de agricultura (transgênica, convencional, orgânica e agroecológica). Deve ser implantada após a liberação, mas sua determinação deve ser prévia e durante a aprovação;
- (10) a não obrigatoriedade da adoção do refúgio como medida de biossegurança é uma temeridade, com dimensões catastróficas;
- (11) é inconcebível a não observância pela CTNBio do princípio da precaução exigido na Lei n.º 11.105/2005 e no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança – diretrizes e princípios da Análise de Risco, no Anexo III;
- (12) não houve realização de Audiência pública específica e a realizada em março violou o acordado pela CTNBio em fevereiro de 2007, quanto ao formato e às variedades discutidas, por estar presente no *MON810* um inseticida, impossível de separação do milho tanto no ambiente como na forma de alimento;
- (13) a CTNBio enquadrou o *MON810* na classe de risco I, mas há indícios de que seja da classe de risco II, pela maior nocividade do produto; não contemplou plano de monitoramento específico, cometeu várias irregularidades processuais, suficientes para anular a decisão tomada, por violação à lei n.º 11.105/05; utilizou de documentos em significativa parte do processo que, pela legislação vigente, não têm efeitos legais e abriu margem para questionamentos judiciais, como já ocorrido na ação civil pública n.º 2007.70.00.015712-8, quanto às medidas de biossegurança essenciais.

O recurso conclui que todas essas irregularidades impossibilitam analisar se atividades com esse OGM são ou não potencialmente causadoras de degradação ambiental ou que possam causar riscos à saúde humana. A impossibilidade de tomar essas decisões por razões científicas e legais tem como alternativa a não

aprovação da solicitação da empresa requerente ou a determinação de diligência ⁸²⁷. Constatam-se, pois, muitas semelhanças entre as supostas ilegalidades e irregularidades entre os dois momentos de decisão de liberação de OGM no meio ambiente em escala comercial: milho *Liberty Link* – evento T25 – e milho *Guardian* – evento *MON 810* ⁸²⁸.

Após a liberação do milho *Guardian* da Monsanto, a CTNBio aprovou, em 20/09/2007, 106ª Reunião Plenária, a liberação no meio ambiente em escala comercial de nova variedade de milho transgênico: o milho *Bt11*, da Syngenta Seeds Ltda. E constava na pauta da 107ª Reunião Plenária da CTNBio pedido de liberação da variedade de milho *ICP-4*. Entendia a CTNBio ter cumprido as exigências referidas, com a edição das suas Resoluções n.ºs 03/2007 e 04/2007, de 16/08/2007.

Por entenderem descumprida a decisão liminar, as organizações da sociedade civil requereram providências ao Poder Judiciário. Em 19/10/2007, houve (1) determinação judicial de suspensão dos efeitos de liberação das variedades acima apontadas até cumprimento efetivo da decisão liminar para elaboração de medidas de biossegurança que garantam a coexistência de variedades, sob pena de multa diária; (2) informando-se aos órgãos de fiscalização e registro acerca deste óbice processual aos milhos *Liberty Link* – evento T25 –, *Guardian* – evento MON810 –, e *Bt-11*.

⁸²⁷ O recurso do IBAMA contém 45 páginas e sua fundamentação estava estruturada da seguinte forma: **I - ILEGALIDADES CONFIGURADAS NA DECISÃO DA CTNBio:** 1. Ausência de Resolução Normativa específica para Liberação Comercial; 2. Conflito de Interesses; 3. Ausência de normas efetivas de monitoramento e de Coexistência; 4. Do Parecer Técnico da CTNBio; 4.1 As fragilidades da Decisão Técnica; 4.2 O desconhecimento da CTNBio acerca do objeto da Aprovação; 4.3 Escopo da toxicidade; 4.4 A classificação quanto ao grau de risco; 4.5 A baixa qualidade dos dados aportados; 4.6 As afirmativas sem comprovação científica ou Equivocadas; 5. Ausência da obrigatoriedade da adoção do refúgio; 6. A impossível coexistência sem contaminação: casos Concretos; 7. Ausência de normas específicas de monitoramento; 8. Critérios de Análise; 8.1 Avaliação dos riscos ambientais; 8.2 Princípio da Precaução; 8.3 O critério da Equivalência Substancial; **II - IRREGULARIDADES PROCESSUAIS:** 1. Documentação em língua estrangeira; 2. Inobservância do trâmite processual; 5. Do impedimento determinado por sentença judicial. **CONCLUSÕES. PEDIDO.**

⁸²⁸ Um detalhe interessante é que, até o início de 2008, não houve desdobramentos judiciais a partir da decisão do milho transgênico *Guardian* da Monsanto, certamente, pois dois motivos: (1) o recurso administrativo é dotado de efeito suspensivo em relação à decisão recorrida (art. 52 do Decreto n.º 5.591/05) e (2) a decisão na ação civil pública do milho *Liberty Link* alcança toda e qualquer liberação de milho transgênico após aquela, o que abarca também o referido milho *Guardian*. Entretanto, a consideração do ocorrido na decisão de liberação do milho *Guardian*, a partir do recurso administrativo, contribui para uma melhor apreensão de dificuldades continuadas do processo decisório considerado como um todo.

Contra a decisão de 19/10/2007, a União Federal ingressou com recurso de agravo de instrumento, dirigido ao TRF da 4ª Região ⁸²⁹, em que alegava (1) violação do princípio da separação de poderes, por invasão na competência exclusiva do Poder Executivo, (2) cumprimento da liminar pelas suas Resoluções n.ºs 03 e 04, de 2007, e (3) litispendência, conexão e julgamento *extra petita*. O recurso foi julgado prejudicado em 12/02/2008, em face do julgamento prévio de outro recurso da União Federal, abaixo descrito.

Em 10/01/2008 foi publicada decisão quanto ao primeiro recurso de agravo de instrumento da União Federal contra a decisão liminar na ação civil pública ⁸³⁰, proferida pelo TRF da 4ª Região, em que foi deferido o efeito suspensivo pleiteado no recurso, para suspender os efeitos da liminar concedida na decisão contida na ação civil pública, sob os seguintes argumentos:

- (1) não ocorre litispendência ou conexão – questão processual;
- (2) não há violação aos princípios de independência e harmonia entre os Poderes ou interferência do Poder Judiciário na esfera de competências do Poder Executivo, pois a autorização de liberação comercial do milho *LL* constitui ato administrativo cuja legalidade se sujeita ao crivo judicial (art. 37, *caput*, CF/88), conforme precedentes do TRF da 4ª Região e do STJ;
- (3) não estão presentes os requisitos processuais autorizadores de pedido liminar: (4.1) não se verifica *fumus boni iuris* nem verossimilhança do direito alegado na ação, dado que não constaria na legislação de regência a obrigatoriedade de apresentação pelo proponente de estudos realizados em cada uma das regiões do País. Tal exigência seria, em última análise, um poder discricionário conferido à CTNBio, por juízo de oportunidade e conveniência administrativa; (4.2) não se verifica o *periculum in mora*, pois a autorização de liberação comercial de OGMs depende de todo um procedimento complexo, do qual faz parte a manifestação favorável da CTNBio, a envolver ainda outras fases, segundo a Lei n.º 11.105/2005, como a emissão dos registros, das autorizações e do licenciamento ambiental, por exemplo, podendo, inclusive, ser a indigitada decisão objeto de recurso dirigido ao CNBS, o qual pode também avocar o processo em questão. Assim, não é a simples decisão favorável da CTNBio que autoriza a imediata distribuição das sementes no mercado consumidor;

⁸²⁹ AI n.º 2007.04.00.038615-2, autuado em 30/10/2007, 3ª Turma, relatora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA.

⁸³⁰ Os argumentos utilizados pela União Federal estão sintetizados nas páginas anteriores desse caso.

(4) mais prejuízos ocorrerão se mantida a decisão liminar, inclusive causando atraso para o devido processamento das liberações da comercialização de OGMs. Assim, atribui-se efeito suspensivo ao recurso, cancelando os efeitos da decisão liminar concedida na ação civil pública.

Houve a interposição de pedido de reconsideração da referida decisão pelas organizações civis em 14/01/2008, para manifestação do Poder Judiciário⁸³¹. A continuidade dessa situação isentaria de qualquer óbice judicial às atividades de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, inclusive para exigir da CTNBio medidas prévias de biossegurança. Assim restaria apenas o efeito suspensivo da decisão de liberação, por força dos recursos administrativos pendentes de julgamento perante o CNBS.

E, em 06/02/2008, o agravo de instrumento das ONGs foi improvido, em razão: (1) do provimento do agravo de instrumento da União Federal, (2) por entender-se legal a atuação da CTNBio, (3) pela decisão ser apenas uma etapa em todo o processo, e (4) por estarem ausentes os requisitos autorizadores do pedido liminar.

4.5.2 Considerações sobre o caso do milho transgênico Liberty Link – evento T25 – e seus desdobramentos à luz das exigências do Estado Democrático de Direito procedimental

O resgate do debate ocorrido neste caso de liberação do milho e seus desdobramentos pode ajudar na avaliação da compatibilidade do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial com os princípios do Estado Democrático de Direito *procedimental*, em termos de legalidade e de legitimidade.

⁸³¹ Conforme andamento processual consultado em 31/01/2008, na página da internet do TRF da 4ª Região.

A questão se concentra em dois pontos principais e complementares: a alegação (1) de ocorrência de irregularidades processuais referentes ao processo decisório pela sociedade civil e por órgãos de registro e fiscalização (IBAMA e ANVISA), exigindo-se correções para um adequado controle da liberação de milho transgênico no meio ambiente em escala comercial, bem como a alegação de (2) falta de adoção pela CTNBio de medidas prévias de biossegurança e de estudos completos e consistentes de acordo com o conhecimento científico disponível. Ilustram essas questões praticamente dez episódios argumentativos compreendidos no referido caso⁸³².

Com auxílio das proposições da teoria discursiva do Direito e da Democracia, compreende-se que a análise dos argumentos no processo decisório administrativo recursal e judicial incidental a ele pode contribuir⁸³³ para uma adequada análise dos limites e possibilidades do sistema de direitos vir a legitimar o processo decisório, no sentido de identificar e estabelecer *filtros de legitimação*⁸³⁴, pelos quais a Administração deve se guiar, ou seja, a garantia de amplo debate e de participação da sociedade civil perante (e com) a Administração, com o exercício concreto e amplo do *princípio do discurso* em seus *sentidos cognitivo*⁸³⁵ e *prático*⁸³⁶, permite a formação

⁸³² São os seguintes: (1) argumentos do recurso administrativo do IBAMA *versus* Parecer n.º 987/07 da CTNBio; (2) argumentos do recurso administrativo da ANVISA *versus* Parecer n.º 987/07 da CTNBio; (3) argumentação triangulada da petição inicial de ação civil pública de ONGs, impugnação da União Federal e decisão liminar; (4) embargos declaratórios da União Federal *versus* decisão liminar e decisão dos embargos declaratórios; (5) agravo de instrumento da União Federal *versus* decisão liminar e decisão do agravo no TRF da 4ª Região; (7) agravo de instrumento das organizações civis *versus* decisão liminar; (8) pedido de suspensão de liminar no TRF da 4ª Região *versus* decisão liminar e decisão do TRF da 4ª Região; (9) pedido de suspensão de liminar no STJ *versus* decisão liminar e decisão do STJ; (10) argumentos do recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810 versus* Parecer n.º 1.100/07 da CTNBio.

⁸³³ Relembre-se o que já se esclareceu na introdução desta dissertação: “Uma vez que todas as comunicações a nível do direito apontam para pretensões reclamáveis judicialmente, o processo judicial constitui o ponto de fuga para análise do sistema jurídico.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 244.

⁸³⁴ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

⁸³⁵ “De filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a suposição de aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 191.

⁸³⁶ “De produzir relações de entendimento, as quais são “isentas de violência”, no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 191.

consensual de conhecimento e a possibilidade de produzir relações de entendimento acerca dele, de forma não violenta.

A consideração das manifestações ocorridas nos diversos episódios do caso referido demonstra características que passam a ser apreendidas no paradigma *procedimental* do Estado Democrático de Direito, como observado na primeira parte desta dissertação.

Uma primeira observação remete à participação, à publicidade, à informação e à transparência do processo decisório. Há diversos argumentos, relacionados com ocorrências de outros processos e momentos estudados ⁸³⁷, que demonstram que os direitos de informação e publicidade podem sofrer abusos, ainda que formalmente declarados protegidos pela Administração pública ⁸³⁸, a qual também se torna contraventora central nesse sentido ⁸³⁹. A vivência do processo decisório e seu resgate argumentativo permitem considerá-lo como fonte de aprendizados, avanços e retrocessos, em termos de um processo público e democrático no Estado Democrático de Direito *procedimental*.

Os argumentos contidos nos dois recursos administrativos do IBAMA e na ação civil pública ⁸⁴⁰ demonstram que a falta de acesso a documentos e informações públicos legalmente adequados (com tradução para a língua pátria), seja por omissão estatal, seja por sigilo não declarado formalmente pela CTNBio,

⁸³⁷ O caso da necessidade de tradução de documentos (4.3), o caso do milho *Liberty Link* e a questão da audiência pública.

⁸³⁸ Conforme visto no caso da tradução de documentos (4.3), em que a CTNBio respondeu ao MPF e às organizações civis que havia exigência encaminhada a todas as empresas, inclusive as que detinham processos a serem debatidos em audiência, de que todos os documentos deviam estar traduzidos para a língua pátria. E conforme também visto no caso do milho transgênico e a questão de necessidade de audiência pública, a partir do item (12) da fundamentação do recurso do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810* –, que relatam que o formato da audiência pública não respeitou o que havia sido convencionado pelos membros da CTNBio na reunião plenária de fevereiro de 2007.

⁸³⁹ CARVALHO NETTO, op. cit., 2002, p. 79.

⁸⁴⁰ Recurso do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*: item (4.3) do pedido e itens (10), (11) e (12) da fundamentação. Recurso do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810*: item (1) da fundamentação. Argumentos de fundamentação da ação civil pública: itens (6) e (7).

constituem barreiras significativas das condições discursivas de adequada formação do direito pelo poder comunicativo no âmbito da Administração. Os princípios de participação, de publicidade e de informação são reiteradamente invocados como *questões de princípio*, que devem guiar a atuação da Administração.

E isso torna-se grave não só pela barreira de acesso à informação pela sociedade civil, mas também pelo fato de que membros da própria CTNBio, que não obtiveram versão traduzida dos documentos e dados trazidos no processo administrativo, mesmo assim participaram da decisão ⁸⁴¹.

Também a questão de falta de consideração adequada, clara e tempestiva pela CTNBio das informações e documentos processuais como sigilosos/confidenciais ou não ⁸⁴² impõem limitações às condições comunicativas e discursivas que permeiam uma participação ativa no processo decisório. Como visto em outros casos estudados, a Administração nega-se, por diversas vezes, a fornecer documentos, pareceres e informações, alegando, por exemplo, não haver adequada apreciação pelos membros da CTNBio. Ao mesmo tempo, as empresas proponentes de atividades requerem sigilo sobre diversos documentos e informações que fundamentam seus pedidos ⁸⁴³. E a CTNBio não define claramente o que é ou não sigiloso, e decide pela liberação comercial sem tratar previamente a questão, conforme se pode apreender dos argumentos dos recursos do IBAMA e da ação civil pública, contrapostos aos argumentos da União Federal, que, contraditoriamente, afirma que a CTNBio entendeu

⁸⁴¹ Conforme relatado, sobretudo, no item (11) do recurso do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*, em que se ressalta que, à exceção dos quatro relatores das subcomissões setoriais vegetal e ambiental, os demais membros da CTNBio não tiveram acesso à tradução juramentada, mesmo por ocasião da reunião em que a decisão foi tomada, o que possibilita questionamento judicial imediato.

⁸⁴² A averiguação desse tema pelo Poder Judiciário foi determinada para ser considerada apenas na decisão definitiva de mérito, no que diz respeito à regularidade de sua consideração, conforme exige a lei de biossegurança. Conforme item (13) da decisão judicial em sede de pedido liminar.

⁸⁴³ Recurso do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*: item (4.5) do pedido e item (12) da fundamentação. Recurso do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810*: item (4.3) do pedido e itens (15), (16). Argumentos da ação civil pública: itens (6) e (7).

que as informações confidenciais mencionadas seriam tornadas públicas à sociedade e aos órgãos de fiscalização, quando do debate judicial⁸⁴⁴.

A dificuldade de realização de um procedimento adequado, que demonstre, previamente à decisão, o que é ou não sigiloso, em cada processo discutido, enquanto decorrência dos princípios do Estado Democrático de Direito – de ampla publicidade e informação –, implica limitação não adequada do ponto de vista *procedimental* e discursivo do direito, e impede a possibilidade da sociedade civil melhor compreender, tematizar e discutir a validade dos diversos dados científicos disponíveis, em audiência pública, por exemplo, bem como inibe a sua capacidade, já sabida assimétrica, de “mobilizar um saber alternativo e de preparar as traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*”⁸⁴⁵, de modo prévio e contributivo à decisão final, em vez de aguardar uma futura e oportuna publicidade ou não dessas informações.

Conforme exige a lei de biossegurança⁸⁴⁶, a caracterização de sigilosidade/confidencialidade exige etapas formais, quais sejam: (a) for assim apontada pelo proponente da atividade, (b) for assim considerada/julgada pela CTNBio, (c) não recair sobre interesses particulares ou coletivos constitucionalmente garantidos⁸⁴⁷ e isso não parece ter sido publicizado previamente, passo a passo, pela Administração. Essa discussão é relevante, visto que devem ser disponibilizados publicamente todos os dados e documentos de um processo decisório público e democrático, tarefa essa hoje realizada de forma limitada, por publicação no Diário Oficial da União – apenas por

⁸⁴⁴ Conforme item (7) dos argumentos da União contra o deferimento do pedido liminar em ação civil pública.

⁸⁴⁵ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 106.

⁸⁴⁶ Art. 14 (...) XIX. Divulgar no Diário Oficial da União, previamente à análise, os extratos dos pleitos e, posteriormente, dos pareceres dos processos que lhe forem submetidos, bem como dar ampla publicidade no Sistema de Informações em Biossegurança – SIB a sua agenda, processos em trâmite, relatórios anuais, atas das reuniões e demais informações sobre suas atividades, excluídas as informações sigilosas, de interesse comercial, apontadas pelo proponente e assim consideradas pela CTNBio.

⁸⁴⁷ Conforme art. 35, §§1º, 2º e 3º, do Decreto n.º 5.591/2005.

meio de Extrato do Parecer Técnico Conclusivo – e supostamente no Sistema de Informação de Biossegurança – SIB, previsto em lei, mas, até o início de 2008, não implementado, após quase três anos de sua previsão legal.

A mesma preocupação refere-se à questão de consideração de dados e discussões em audiência pública ⁸⁴⁸, visto que, ainda que ela tenha caráter informativo e consultivo, conforme consta no próprio Edital n.º 01/2007 de Audiência Pública, ela permite **consubstanciar** o processo decisório na medida em que as considerações formuladas a partir dela devem ser expressa e claramente analisadas no processo decisório⁸⁴⁹, como forma de permitir que os cidadãos, submetidos ao direito na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores daquele.”⁸⁵⁰

O segundo ponto, que parece ser central a esse caso, diz respeito à falta de adoção de medidas prévias de biossegurança pela CTNBio e à falta de estudos completos e consistentes de acordo com o conhecimento científico disponível, ou seja, inobservância da legislação de biossegurança e do princípio da precaução.

Como apontado no segundo capítulo, o princípio da precaução densifica um *dever de preventividade objetiva* constante do art. 225, CF/88, enquanto ordem normativa de antecipação aos danos ambientais, que atua como “condição de possibilidade operacional do Direito para a formação de uma comunicação jurídica acerca do risco” ⁸⁵¹, e que é considerado expressamente na temática do controle de biossegurança de atividades biotecnológicas para a proteção do meio ambiente (art. 1º da lei de biossegurança).

⁸⁴⁸ Conforme item (8) da fundamentação da ação civil pública.

⁸⁴⁹ E não parecer ser suficiente, que a decisão apenas referencie ter levado em conta os dados e informações apresentados em audiência pública, quando não há sequer um tópico de fundamentação que realmente considere de forma efetiva o que foi discutido, quais contribuições advieram e de que forma foram ou não consideradas.

⁸⁵⁰ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 157.

⁸⁵¹ CARVALHO, op. cit., p. 81.

Nesse sentido, ele deve ser considerado e aplicado como intermediador da decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial e da formulação dos riscos da atividade. E essa análise pode partir da formulação que lhe é dada pelo Princípio n.º 15 da Declaração do Rio de 1992⁸⁵². Ao mesmo tempo, conforme destacado no estudo do processo legislativo referente à lei de biossegurança, os parâmetros de aplicação do princípio da precaução foram deixados em aberto para a Administração implementar, a partir de suas práticas decisórias.

E considerado dessa forma, o princípio da precaução passa a ser positivo do ponto de vista *procedimental*, na medida em que exige e incentiva a Administração a tornar o processo decisório – que lida com muitas incertezas sérias e avaliações complexas – mais completo, detalhado e fundamentado, de modo a considerar todas as medidas possíveis que garantam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente⁸⁵³.

A incerteza científica no caso concreto, considerada séria pelo IBAMA, pela ANVISA e pelas organizações civis, apresenta-se de duas formas: (1) divergência quanto à análise de risco efetuada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em relação à metodologia usada de análise de risco – EQUIVALÊNCIA SUBSTANCIAL⁸⁵⁴ – e quanto à incompletude de fundamentação e testes e à falta de consideração de diversos conhecimentos científicos disponíveis⁸⁵⁵; (2) ausência de

⁸⁵² “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”. MACHADO, op. cit., 2000, p. 48.

⁸⁵³ HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 160.

⁸⁵⁴ No recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*: itens (4.2) e (4.4) do pedido e itens (2) e (4) da fundamentação. No recurso administrativo da ANVISA: conforme item 2.4 do texto integral do recurso, comentado no relatório desse caso.

⁸⁵⁵ No recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*: itens (1), (2), (3), (5), (6), (7) da fundamentação. No recurso administrativo da ANVISA, este é o fundamento central do recurso, sendo

estudos nos prováveis meios receptores de OGMs – sobretudo regiões Norte e Nordeste do país – com perigo para a enorme biodiversidade existente ⁸⁵⁶. E essa suposta ilegalidade perpetra-se em novos casos de liberação, como o do milho transgênico *Guardian* – evento *MON810* – da *Monsanto* ⁸⁵⁷. Haveria uma inadequada consideração tanto das medidas pertinentes ao enfrentamento dos riscos apontados e construídos a partir da decisão de liberação comercial, quanto do momento de se estabelecê-las.

As exigências de adoção de **prévias** medidas de biossegurança, consubstanciadas (1) nas determinações de **coexistência de variedades transgênicas e não transgênicas de milho** e (2) **na elaboração de um plano prévio de monitoramento pós-liberação comercial**, são adequadamente demonstradas nos recursos do IBAMA ⁸⁵⁸ e na fundamentação da ação civil pública ⁸⁵⁹, como medidas de biossegurança que melhor atendem às exigências de análise de risco ambiental e a uma adequada consideração do princípio da precaução, da lei de biossegurança e do Protocolo de Cartagena, no caso concreto. Fica demonstrado que essas medidas se mostram eficazes, cientificamente e economicamente viáveis, para prevenir em maior escala uma potencial degradação ambiental, em face de diversas e sérias incertezas científicas apontadas concretamente na liberação do milho *Liberty Link*.

Assim, faz pouco sentido, seja num raciocínio de análise de risco, seja num raciocínio de ordem jurídica, considerar adequado que parte da fundamentação decisória só venha a ser publicada oportunamente após a decisão, ou seja, inverter uma

que todos os itens do recurso se referem à falta de fundamentação ou base científica das decisões e à falta de adequados e completos testes de biossegurança, conforme comentado no relatório desse caso.

⁸⁵⁶ Conforme item (1) da fundamentação do recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*. Conforme item (9) da fundamentação da ação civil pública.

⁸⁵⁷ Conforme itens (4.2) e (4.4) do pedido e dos itens (3), (4), (5), (6), (7), (8) da fundamentação do recurso do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810*. Quanto a falta de estudo nas regiões brasileiras que receberão o OGM, o item (2) da fundamentação do recurso administrativo. E quanto à falta de adoção de adequadas medidas de biossegurança: item (4.5) do pedido e itens (2), (9) e (10) da fundamentação.

⁸⁵⁸ No recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*: itens (4.6) e (4.7) do pedido e itens (2), (8) e (9) da fundamentação.

⁸⁵⁹ Nos itens (1), (2), (3), (4), (5) da fundamentação da ação civil pública.

ordem lógica e razoável, prevista na lei de biossegurança e incentivada pelo Protocolo de Cartagena e pelo princípio da precaução – enquanto densificação de um direito constitucionalmente assegurado no art. 225, CF/88.

Entende-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser mais bem concretizado a partir de medidas de biossegurança formuladas previamente e durante a decisão de liberação de OGM no meio ambiente em escala comercial, dado que são medidas que demonstram não só quais os efetivos e potenciais perigos estão envolvidos naquela atividade (fundamento da decisão), como também quais os níveis aceitáveis de risco estão sendo formulados (fundamento da decisão), ou seja, de que forma uma decisão pública e democrática está a construir *vínculos com o futuro*, a serem aceitos e comungados por toda a sociedade (fundamento da decisão). Este caso permite evidenciar, conforme discutido no capítulo terceiro desta dissertação, que o risco: é construído – enquanto *vínculo com o futuro* –, é criado a partir das decisões presentes e traz em si inexoravelmente uma dimensão social de repercussão.

A decisão liminar do Poder Judiciário parece captar a dificuldade e complexidade do caso, demonstrando que, em uma decisão liminar e perfunctória, seria demasiado arriscado, inclusive sob o ponto de vista da independência e harmonia dos poderes, afastar a correção meritória do Parecer Técnico Conclusivo, o que direciona a análise, naquele juízo prévio, à regularidade do processo decisório, quanto a questões procedimentais, quais sejam: (i) obrigatoriedade de realização de estudos em todas as regiões do país, (ii) a consideração dos estudos e documentos apresentados em audiência pública, (iii) a obrigatoriedade de estabelecimento prévio de normas referentes à coexistência do milho transgênico com o milho não transgênico.

Em suma, a decisão judicial afasta *questões de política*⁸⁶⁰ apresentadas pela União Federal, bem como *questões de princípio*⁸⁶¹ inadequadas ao caso. E reforça as questões de princípio⁸⁶² pertinentes à demanda judicial, decidindo com base no caso concreto, aliado aos precedentes e ao entendimento doutrinário sobre o tema, no sentido de um romance em cadeia – *cadeia de direito* –, que não apenas considera decisões passadas, mas constrói a coerência necessária da decisão atual com toda a ordem jurídica estabelecida.⁸⁶³

Veja-se que a decisão busca a construção de uma norma que demonstra que o direito está além do texto legal. Assim, embora reconheça estar dentro do poder discricionário da CTNBio determinar se a atividade é ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a exigir EIA/RIMA e licenciamento ambiental⁸⁶⁴, a avaliação de risco deve ser adequada, determinando previamente medidas de biossegurança, sob pena de falta de fundamentação, conforme determina o art. 14, §4º da lei de biossegurança.

Assim, evidenciada a inexistência de estudos nas regiões Norte e Nordeste do país pelos dados empíricos do processo, quanto a potenciais riscos de liberação do milho no meio ambiente em escala comercial, e mesmo que não haja exigência legal de estudo em cada Estado brasileiro, esse argumento não deve ser utilizado pela CTNBio como razão para postergar medidas eficazes, cientificamente e economicamente viáveis, para prevenir a degradação ambiental.

Essa interpretação mostra-se mais consentânea com: (1) o previsto no artigo 14, §4º da lei de biossegurança – quando define que a decisão técnica da CTNBio deve explicitar as medidas de segurança e as restrições de uso do OGM e considerar as

⁸⁶⁰ Itens (4) – última parte –, (5), (6) e (9) das razões da União Federal de não concessão de pedido liminar.

⁸⁶¹ Itens (4) – primeira parte –, (5), (6), (9) das razões da União Federal de não concessão de pedido liminar.

⁸⁶² Sobretudo nos itens (4), (5), (6), (8), (9), e (10) da fundamentação da decisão liminar.

⁸⁶³ Nesse sentido, destacam-se, sobretudo, os itens (2), (4), (5), (6), (8), (9), e (10) da fundamentação da decisão liminar. O argumento (4) recebe uma interpretação não literal e mais consentânea com a necessidade de integração e coerência com o sistema de direitos.

⁸⁶⁴ Conforme item (3) da fundamentação da decisão liminar.

particularidades das diferentes regiões do País ⁸⁶⁵; (2) o Anexo III do Protocolo de Cartagena – quando define a necessidade de análise no provável meio receptor ⁸⁶⁶; (3) a determinação do princípio da precaução, como forma de garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (biodiversidade), do direito de agricultores não sofrerem contaminação indesejada de suas lavouras não transgênicas e do direito do consumidor exercer livre escolha de consumo de milho transgênico e não transgênico.

Além disso, possibilita uma atuação mais eficiente e integrada dos órgãos de registro e fiscalização, na medida em que já determinam previamente a sua atuação, conforme as medidas de biossegurança previamente estipuladas. Dessa forma, entende-se que a referida decisão garante a *integridade do direito*, a partir da demonstração de sua *coerência* com o ordenamento jurídico.

Diferentemente dos argumentos apresentados pela União Federal ⁸⁶⁷, resta claro que o princípio da precaução deve sempre ser cogitado em casos que envolvam a liberação comercial de OGMs no meio ambiente em escala comercial, em virtude de ele concretizar o direito previsto no art. 225, CF/88 e de ter sua observância exigida pela lei de biossegurança e pelo Protocolo de Cartagena para preservação do meio ambiente. Isso não significa, contudo, que a sua aplicação se dará sempre de forma

⁸⁶⁵ Art. 14 (...) §4º. A decisão técnica da CTNBio deverá conter resumo de sua fundamentação técnica, explicitar as medidas de segurança e restrições ao uso do OGM e seus derivados e **considerar as particularidades das diferentes regiões do País**, com o objetivo de orientar e subsidiar os órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 desta Lei, no exercício de suas atribuições.

⁸⁶⁶ Anexo III. Avaliação de Risco. 1. O objetivo da avaliação de risco, no âmbito do presente Protocolo, é o de identificar e avaliar os efeitos adversos potenciais dos organismos vivos modificados na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, **no provável meio receptor**, levando também em conta os riscos para a saúde humana. Metodologia. 8. Para alcançar seu objetivo, a avaliação de risco compreende, conforme o caso, os seguintes passos: (a) uma identificação de qualquer característica genotípica ou fenotípica nova associada ao organismo vivo modificado que possa ter efeitos adversos na diversidade biológica, **no provável meio receptor**, levando também em conta os riscos para a saúde humana; (...) (f) quando houver incerteza a respeito do nível de risco, essa incerteza poderá ser tratada solicitando-se maiores informações sobre aspectos preocupantes específicos ou pela implementação de estratégias apropriadas de manejo de risco e/ou monitoramento do organismo vivo modificado **no meio receptor**.

⁸⁶⁷ Conforme item (4) das razões da União Federal de não concessão de liminar. Também conforme item (6) da fundamentação da suspensão de execução de liminar da União Federal dirigida ao TRF da 4ª Região.

idêntica, mas dependerá das peculiaridades de cada caso concreto, na medida em que for adequado para o cumprimento daquelas finalidades.

Daí porque a definição de seus possíveis parâmetros de aplicação pela Administração, ainda que em termos gerais, por meio de critérios científicos mais ou menos consensuais de avaliação de risco ambiental, pode tornar-se um ganho positivo para o processo decisório. Assim, a adoção de uma **resolução ou instrução normativa específica** para liberação comercial é também uma medida que deveria ser logo implementada pela Administração, a fim de permitir maior transparência e publicidade dos critérios básicos e gerais que balizam esse tipo de decisão de liberação comercial e que contribuem para um maior controle das práticas administrativas pela sociedade civil, por outros órgãos estatais, pelas empresas proponentes e até mesmo pela própria CTNBio e CNBS.

Em outras palavras, significa, essencialmente, que talvez um dos grandes dilemas que a CTNBio até hoje não enfrenta explicitamente, mas que, de outro lado, traduz um de seus maiores desafios para um processo decisório mais transparente e adequado –, seja delinear critérios que concretizam o princípio da precaução para a preservação do meio ambiente nos casos concretos ⁸⁶⁸.

Não parece caber ao Poder Judiciário o papel de decidir isso caso a caso, por uma questão de preservação de separação de poderes. Ao mesmo tempo, como visto no capítulo terceiro desta dissertação, o Poder Legislativo deixou em aberto a criação de tais critérios. E essa elaboração pode permitir uma decisão de maior

⁸⁶⁸ “O desafio maior agora é praticar a ciência precautória, que deve levar em conta não só as incertezas, como também as alternativas para resolver um dado problema. **Resumidamente, são quatro os componentes do princípio da precaução: a ação preventiva deve ser tomada antes da prova científica da relação causa/efeito, o ônus da prova da biossegurança cabe ao proponente da atividade ou empreendimento, na presença de evidência de dano causado pela atividade, um número razoável de alternativas deve ser considerado; para que a tomada de decisão seja precaucionária, ela deve ser aberta, transparente, democrática e ter envolvido a participação das partes afetadas. (...) Assim, implementar uma nova lei que determina a observância ao princípio da precaução se constitui no maior desafio a ser vencido.**” NODARI, op. cit., 2007, p. 26-27. [grifo nosso]

qualidade científica, com maior controle público, que permita a todos os potencialmente atingidos pelas decisões serem capazes de repisar e compreender os passos de fundamentação de uma decisão pública e democrática, em termos procedimentais. Em outras palavras, o princípio da precaução pode ser considerado como *conceito normativo formal de orientação necessariamente material*⁸⁶⁹, no sentido de que requer preenchimento de conteúdo, não especificado na referida lei ou regulamentos pertinentes, mas que deve ser, de alguma forma, normatizado pela Administração⁸⁷⁰.

Nesse ponto, a metódica estruturante de Müller pode ser um bom caminho a ser levado em conta na análise do processo decisório⁸⁷¹, a possibilitar o resgate da legalidade como possível fonte de legitimidade, na medida em que possa contribuir para uma melhor fundamentação e concretização do princípio da precaução, a tornar mais claro e controlável o processo decisório, dado que essa metódica pretende

⁸⁶⁹ O princípio da precaução pode assim ser considerado pela administração ambiental (CTNBio e CNBS), assim como normalmente outros conceitos (como proporcionalidade, necessidade e adequação) o são, conforme os aportes da metódica e teoria estruturantes do direito de Friedrich Müller: “Para o *direito administrativo* tais pontos de vista para conceitos normativos formais de orientação necessariamente material como “**proporcionalidade**”, “**necessidade**”, “**adequação**” etc. (para problemas de uso comum, da transformação da norma ou da transformação do objeto [“Sachwandel”]) podem ser aplicados com fecundidade na fundamentação material de conceitos de apreciação [Ermessensbegriffen] e conceitos jurídicos indeterminados e em nexos similares.” MÜLLER, op. cit., 2000, p. 89-90.

⁸⁷⁰ Isso não significa que deve existir já uma definição e pré-compreensão substantiva do que ele determina, de que forma e como se mostrará abstratamente considerado em toda e qualquer decisão. Pelo contrário, em conformidade com a perspectiva procedimental e discursiva do direito e da democracia, dependerá das vivências e dos casos concretos, em que diversas perspectivas de sua concretização – inclusive aquelas de concepção axiológica e materializante –, irão concorrer para sua fundamentação, sendo aí indispensável que haja condições discursivas e comunicativas que permitam o lançamento e o confronto de pretensões de validade a seu respeito.

⁸⁷¹ Segundo J.J. Canotilho: “Os postulados básicos da metódica normativo-estruturante são os seguintes: (1) a metódica jurídica tem como tarefa investigar as várias funções de realização do direito constitucional (legislação, administração, jurisdição); (2) e para captar a transformação das normas a concretizar numa <<decisão prática>> (a metódica pretende-se ligada à resolução de problemas práticos); (3) a metódica deve preocupar-se com a estrutura da norma e do texto normativo, com o sentido de normatividade e processo de concretização, com a conexão da concretização normativa e com as funções jurídico-práticas; (4) elemento decisivo para a compreensão da estrutura normativa é uma teoria hermenêutica da norma jurídica que arranca da não identidade entre norma e texto normativo; (5) o texto de um preceito jurídico positivo é apenas a parte descoberta do iceberg normativo (F. Müller), correspondendo em geral ao programa normativo (ordem ou comando jurídico na doutrina tradicional); (6) mas a norma não compreende apenas o texto, antes abrange um <<domínio normativo>>, isto é, um <<pedaço de realidade social>> que o programa normativo só parcialmente contempla; (7) consequentemente, a concretização normativa deve considerar e trabalhar com dois tipos de elementos de concretização: um formado pelos elementos resultantes da interpretação do texto da norma (= elemento literal da doutrina clássica); outro, o elemento de concretização resultante da investigação do referente normativo (domínio ou região normativa).” CANOTILHO, op. cit., 2001a, p. 1177.

funcionar em qualquer área onde se trabalhe com normas, ou seja, como teoria geral para produção e controle de normas, enquanto método ⁸⁷². Com Müller, considera-se que a tarefa de concretização ⁸⁷³ da Constituição Federal ⁸⁷⁴ não é afeta somente aos juízes e tribunais, embora normalmente partícipes deste processo, pois envolve, na verdade, um conjunto de atores legitimados por ela e que legitimam o processo de

⁸⁷² Não se trata aqui de trazer uma ampla e particularizada exposição da teoria referente à *metódica estruturante* de Friedrich Müller, a pressupor, inclusive, uma consideração apurada das duas obras fundantes de sua teoria (**Juristische Methodik**. 9 ed.. Berlin: Duncker & Humblot, 2004 e **Strukturierende Rechtslehre**. 2 ed.. Berlin: Duncker & Humblot, 1994), mas apenas de indicar possíveis potencialidades de melhor controle do processo decisório a partir de uma apreensão de um método de fundamentação decisória próximo a este, que para uma demonstração efetiva, necessitaria de uma pesquisa e análise teórica mais apurada, que foge ao intento desta dissertação. Para uma apreensão geral, contudo, da referida *metódica estruturante*, consultar, em português, as seguintes obras do referido autor: **Métodos de Trabalho de Direito Constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000; **Direito – Linguagem – Violência**. Elementos de uma Teoria Constitucional, I. Trad. Peter Naumann. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995; **O Novo Paradigma Do Direito**: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. E para uma percepção resumida de pontos principais e relevantes dessa questão, a partir de alguns apontamentos do autor desta dissertação, consultar: MAGALHÃES, Marco T. R.. *Hermenêutica Constitucional: Comparação das Teorias de Konrad Hesse e Friedrich Müller*. **Revista Jurídica Virtual da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, v. 7, 2005; MAGALHÃES, Marco T. R.. *Sobre o caminho do constitucionalismo brasileiro no século XXI: considerações a partir do estágio atual da interpretação constitucional*. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio Menezes. (Org.). **Democracia, Direito e Política**: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller. 1 ed. Florianópolis: Conceito Editorial/Fundação Boiteux, 2006, v. 1, p. 553-568. Ressalte-se que a monografia final de graduação do autor desta dissertação buscou um aprofundamento inicial sobre a *metódica estruturante*, vinculada à análise do princípio da precaução, mas sob perspectiva focada na argumentação judicial referente ao caso da primeira liberação brasileira de OGMs no meio ambiente em escala comercial, referente à soja transgênica *Roundup Ready* da Monsanto, com análise focada na fundamentação judicial do julgamento de apelação cível do voto da desembargadora relatora. Nesse sentido, vide: MAGALHÃES, Marco T. R. **A Proporcionalidade como parâmetro de concretização do Princípio da Precaução no controle jurisdicional de organismos geneticamente modificados**: análise a partir do caso da soja transgênica. Monografia final de Graduação. Julho de 2005. Faculdade de Direito da UnB. Brasília-DF.

⁸⁷³ Canotilho esclarece o que vem a ser “concretização”, conceito do qual Müller se vale: “Concretizar a constituição traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do texto da norma (do seu enunciado) para uma norma concreta – norma jurídica – que, por sua vez, será apenas um resultado intermediário, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização. Esta <<concretização normativa>> é, pois, um trabalho técnico-jurídico; é, no fundo, o lado <<técnico>> do procedimento estruturante da normatividade. A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a construção de uma norma jurídica.” CANOTILHO, op. cit., 2001a, p. 1165.

⁸⁷⁴ Entendida de forma compatível com a teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia, dado que, para Müller, o que “nós juristas denominamos como “constituição” é – não importa como formulemos esse conceito – *um dado de linguagem*; e o que “concretização” pode significar em diferentes variantes é sempre *um processo de linguagem*.” MÜLLER, Friedrich. **O Novo Paradigma Do Direito**: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 143.

decisão ⁸⁷⁵, inclusive pela Administração e pela sociedade civil, durante o processo público decisório que ocorre preponderantemente perante a CTNBio e o CNBS, o que se mostra consentâneo a uma perspectiva discursiva e procedimental da Constituição e do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Assim, perante a Administração, o processo de concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está conectado a decisões de liberação comercial de OGMs. A definição de alguns parâmetros e métodos científicos padronizados e/ou consensuais de avaliação de risco ambiental, em consideração ao princípio da precaução – enquanto possíveis elementos metódicos adicionais de concretização do direito ⁸⁷⁶ – poderiam, nesse sentido, estar presentes como possíveis guias, por exemplo, em uma resolução ou instrução normativa, sem necessariamente significar uma camisa de força, em termos de concretização, mas como um elemento adicional que pode contribuir a todo caso decisório concreto ⁸⁷⁷.

⁸⁷⁵ Como já mencionado nessa dissertação: “Não é o teor literal de uma norma (constitucional) que regulamenta um caso jurídico concreto, mas o órgão legislativo, **o órgão governamental, o funcionário da administração pública**, o tribunal que elaboram, publicam e fundamentam a decisão regulamentadora do caso, providenciando, quando necessário, a sua implementação fática – sempre conforme o fio condutor da formulação lingüística dessa norma (constitucional) e com outros meios metódicos auxiliares da concretização.” MÜLLER, op. cit., 2000, p. 54. [grifo nosso]

⁸⁷⁶ Segundo Müller, uma metódica baseia-se na idéia de que o processo de concretização da norma é estruturado, ou seja, existem vários elementos de concretização a serem considerados e há uma vinculação entre eles, pois estariam sobrepostos. Assim, não sealaria em graus ou estágios de interpretação do princípio da precaução, por exemplo, mas em elementos do processo decisório que tornam a sua concretização adequada. MÜLLER, op. cit., 2000, p. 69.

⁸⁷⁷ Para a metódica estruturante, por exemplo, existem vários elementos de concretização e no caso estudado, os parâmetros de uma desejável resolução ou instrução normativa de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial operam como elementos adicionais de um processo metodicamente mais adequado. “Müller estrutura o processo de concretização a partir de determinados elementos, a saber: elementos metodológicos *strictiore sensu* (interpretações gramatical, genética, histórica e teleológica; bem como os conhecidos princípios isolados de interpretação da constituição, como o princípio da *interpretação conforme a constituição*, da *unidade* e da *concordância prática*), elementos do *âmbito da norma* (que podem ser ou não gerados pelo direito), elementos dogmáticos (jurisprudência e doutrina), elementos de teoria (ligados às próprias teorias de direito, Estado e constituição), elementos de técnica de solução, elementos de política do direito e política constitucional.” MAGALHÃES, Marco T. R.. Sobre o caminho do constitucionalismo brasileiro no século XXI: considerações a partir do estágio atual da interpretação constitucional. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio Menezes. (Org.). **Democracia, Direito e Política**: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller. 1 ed. Florianópolis: Conceito Editorial/Fundação Boiteux, 2006, v. 1, p. 560.

Em resumo, a contribuição da metódica jurídica ao caso do processo decisório, (1) em termos de transparência, de publicidade, de controle de e consistência de fundamentação do princípio da precaução, que aqui se busca ressaltar, inclusive em face às reivindicações da sociedade civil ⁸⁷⁸ e do IBAMA ⁸⁷⁹ (enquanto órgão de registro e fiscalização), e (2) quanto à necessidade imperiosa de elaboração de normas específicas para a liberação comercial de OGMs no meio ambiente em escala comercial, em consideração específica à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode ser sintetizada da seguinte forma:

O artigo 225 da CF/88 veicula o dever de proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado em diversas situações. Entre elas, destaca-se este dever quanto à utilização de organismos geneticamente modificados pela biotecnologia e a necessidade de regulamentação desta atividade pelas normas de biossegurança. E veja que o proposto aqui, enquanto passos necessários a um processo de decisão metódico e fundamentado, coerente e controlável por aqueles que assimilam a *norma de decisão*, inclui necessariamente todos os envolvidos no processo de concretização (enquanto *trabalhadores jurídicos*), com destaque ao órgão administrativo federal (CTNBio) responsável por decisões deste tipo, bem como eventualmente num processo judicial que discuta esta decisão. O texto constitucional refere ao Poder Público (em geral).

Pois bem, diante do fato de que não se sabe ao certo quais são as conseqüências desta atividade, ou seja, diante da incerteza científica e da potencialidade de riscos desconhecidos e, até para alguns, da potencial significativa degradação do meio ambiente, a necessidade de apoio em dados reais, seja na obtenção de dados científicos, de estudos ambientais e pesquisas científicas – obtidas mediante manuais didáticos, materiais legais, estudos monográficos, precedentes e material de Direito Comparado (que transcendem ao teor literal da norma), seja entre outros elementos, torna-se necessária, como co-determinação na concretização constitucional de um processo de decisão vinculado a um caso concreto que requeira, por exemplo, a liberação para a comercialização de determinado produto transgênico. Estes dados certamente não estão imediatamente previstos no *programa normativo* (como levantamento prévio dos dispositivos jurídicos envolvidos), a partir do teor literal da norma, mas devem ser “recortados” (como substrato do *âmbito normativo*) da realidade em referência a ele. É um exemplo que evidencia o interesse e pertinência do estudo em análise do *âmbito normativo*, diante da necessidade

⁸⁷⁸ Conforme fundamentação da ação civil pública.

⁸⁷⁹ Conforme recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Liberty Link*, no item (4.1) do pedido e itens (2), (3) e (4) da fundamentação; no recurso administrativo do IBAMA no caso do milho *Guardian* – evento *MON810* –, conforme item (4.1) do pedido e itens (7) e (8) da fundamentação.

prática de um processo de decisão que envolve norma constitucional (e infraconstitucional).⁸⁸⁰

E como já destacado no capítulo terceiro desta dissertação, há **Consulta Pública** disponibilizada pela CTNBio até 08/02/2008, no intuito de colher sugestões que possam vir a ser incorporadas em normas para liberação comercial de OGMs e seus derivados – futura Resolução Normativa n.º 05, o que pode significar, no sentido aqui demonstrado, um avanço de fundamentação do processo decisório, em termos de fundamentação metódica, mas que deve enfrentar a questão de fundamentação do princípio da precaução de forma consistente.

Há ainda três pontos que merecem rápido destaque. A decisão judicial do pedido liminar refuta⁸⁸¹ de forma coerente os argumentos da União Federal que invocam violação do princípio da separação dos poderes⁸⁸², visto que não se pode confundir a possibilidade de revisão judicial das decisões da Administração, em termos de legalidade e de legitimidade do direito *procedimentalmente* considerado, com a violação do princípio da separação de poderes⁸⁸³. Além disso, ela refuta⁸⁸⁴ de forma coerente diversos argumentos da União Federal – *enquanto questões de política*⁸⁸⁵ –, inadequadamente ventilados, posto que impertinentes a uma consideração adequada dos direitos do ponto de vista judicial. Contudo, o argumento contido no item (4) da decisão

⁸⁸⁰ MAGALHÃES, op. cit., 2006, v. 1, p. 564.

⁸⁸¹ Conforme item (2) da decisão liminar; conforme item (2) da decisão do TRF da 4ª Região que julgou o agravo de instrumento n.º 2007.04.00.026126-4 contra decisão liminar; conforme item (4) da decisão do TRF da 4ª Região que indeferiu o pedido de suspensão de execução de liminar da União Federal.

⁸⁸² Conforme item (2) do pedido da União Federal de não concessão da liminar; conforme item (3) do recurso de agravo de instrumento da União Federal contra a decisão liminar; conforme item (1) da suspensão de execução de liminar da União Federal dirigida ao TRF da 4ª Região.

⁸⁸³ Além do que, segundo Habermas, no paradigma procedimental do direito, faz-se necessário uma nova institucionalização desse princípio de separação de poderes, dada a concorrência entre o direito formal, material e procedimental, “pois o manejo reflexivo de formas jurídicas alternativas proíbe que se tome a lei geral e abstrata como o único ponto de referência para a separação institucional de instâncias que legislam, que executam e que aplicam o direito.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 182.

⁸⁸⁴ Conforme itens (4) e (5) da decisão do STJ que indeferiu o pedido de suspensão de liminar e de sentença da União Federal.

⁸⁸⁵ Conforme item (4) da suspensão de execução de liminar da União Federal dirigida ao TRF da 4ª Região; conforme itens (1), (2) e (3) do pedido de suspensão de liminar e de sentença da União Federal dirigido ao STJ.

do TRF da 4ª Região (07/01/2008), no agravo de instrumento da União Federal que obteve o cancelamento dos efeitos da decisão liminar, não parece se justificar enquanto *questão de princípio*, aproximando-se mais de inadequada consideração de *questão de política* no processo judicial, na medida em que se vale de raciocínio de consideração de prejuízos e vantagens⁸⁸⁶, em detrimento de um juízo de adequação ou não de determinado direito de atuação da Administração.

A questão da adequada metodologia científica – equivalência substancial *versus* licenciamento ambiental com EIA/RIMA – foi avaliada pela decisão liminar de forma mais literal (do ponto de vista interpretativo), na medida em que a lei de biossegurança realmente é expressa quanto à discricionariedade de a CTNBio avaliar quando a atividade é ou não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a exigir o licenciamento ambiental. Cabe, contudo, criar novas condições comunicativas e discursivas que garantam a continuidade desse debate em uma adequada esfera pública ativa, quanto às limitações e dificuldades da metodologia de *equivalência substancial*, conforme já ecoam os argumentos dos recursos do IBAMA e da ANVISA, como forma de fortalecimento de um processo decisório mais coerente com o conhecimento científico disponível, visto que metodologias como esta já apresentam historicamente falhas graves, como na questão da vaca-louca⁸⁸⁷.

⁸⁸⁶ Na medida em que não se define que tipos de prejuízos são estes, parece evidenciar tratar-se de prejuízos econômicos e prático-utilitários, não adequados a um juízo de adequação judicial.

⁸⁸⁷ Segundo Nodari, o caso dramático da vaca-louca é uma incontestável lição histórica desse tipo de limitação científica. Em 1980, foi incluída nas rações de bovinos britânicos farinha elaborada com carne e ossos de ovelhas. Em 1989, os cientistas alertaram sobre o risco de contágio ao homem e as coincidências entre essa doença e a doença de Creutzfeldt Jakob em humanos. Anos depois, foram detectadas variações da doença humana. Em 1990, uma Comissão oficial de cientistas negou a relação entre essa variação e o mal da vaca-louca, e que a enfermidade dos bovinos não representaria risco para a saúde humana. Em 1996, o governo britânico reconheceu a possibilidade da relação entre as doenças. **A questão intrigante é a absoluta semelhança entre uma vaca sadia e uma vaca normal. A única diferença entre ambas é a conformação espacial de uma proteína. Mas a lição não foi apreendida em todo o mundo, e a equivalência substancial vem sendo usada para promover liberações comerciais de transgênicos.** NODARI, op. cit., 2007, p. 38-39.

E quanto à recente decisão, em sede de agravo de instrumento da União Federal no TRF da 4ª Região, que cancelou os efeitos da decisão liminar, parece haver um retrocesso que não considera a necessidade de *coerência* da decisão judicial com o ordenamento jurídico, ao afirmar a ausência do requisito de *fumus boni iuris*, ao argumento de que a legislação não prevê a exigência de estudos nas diferentes regiões do país e isto estaria a cargo do poder *discricionário* da CTNBio. Há uma desconsideração de interpretação adequada do (1) art. 14, §4º da lei de biossegurança, ao determinar a consideração das particularidades das diferentes regiões do país; (2) do Anexo III do Protocolo de Cartagena, ao mencionar a análise dos efeitos no provável meio receptor e (3) do princípio da precaução, a garantir a biodiversidade de biomas extremamente ricos e exóticos, existentes, sobretudo, na Região Norte e Nordeste, em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além disso, é criticável o argumento de falta de *periculum in mora*, no sentido de que a simples decisão favorável da CTNBio não autorizaria de imediato a liberação comercial, visto que parece haver a tendência de se legitimar uma incoerência de fundamentação decisória, no estilo do ditado popular: *vamos empurrando com a barriga que dá!* Não se pode justificar uma ilegalidade, como aqui se considera, pelo fato de que, apesar dela, seus efeitos ainda irão demorar um pouco para realmente gerar grandes perigos.

A aplicação e consideração conjugada dos princípios de participação, de publicidade, de informação⁸⁸⁸ e de precaução também no caso concreto estudado, enquanto *questões de princípio*, que podem e devem ser discutidas pela Administração

⁸⁸⁸ Esses três primeiros, inclusive, pelas ocorrências dos outros três casos já estudados, que desembocam suas consequências no caso ora analisado, quanto à questão de: (a) abertura do processo decisório a ouvintes-observadores, (b) exigência de tradução juramentada de documentos de língua estrangeira contidos nos processos e (c) consideração adequada acerca do direito de audiência pública.

como procedimento legitimador da decisão ⁸⁸⁹, evidenciam-se como potencializadoras da possibilidade do direito canalizar o poder político executivo de organização dos procedimentos do processo público decisório a partir das vias do direito ⁸⁹⁰. Ou seja, evidencia-se que o direito de participação, de publicidade, de informação e de precaução – concretamente aqui referido como a garantia de imposição (inclusive judicial) de estabelecimento, prévio à decisão de liberação comercial de OGMs, de medidas de biossegurança – pode auxiliar na organização do poder público que obriga o poder político, constituído também conforme esse direito, a se legitimar, por sua vez, pelo direito legitimamente instituído.

Da mesma forma, com Dworkin, entende-se que compreender e defender as práticas do processo decisório como compatíveis a um *modelo de comunidade de princípios*, possibilita sustentar a legitimidade de nossas instituições e das obrigações político-jurídicas a elas afetas, como uma questão de *fraternidade*, que abre margem para a tentativa (incerta) de aperfeiçoamento dessas instituições. ⁸⁹¹

Além disso, tal compreensão pode contribuir, como aqui evidenciado pela determinação judicial de estabelecimento prévio pela Administração de medidas de biossegurança (a partir da sociedade civil mobilizando o direito pelas vias judiciais), como uma forma de combate à constante possibilidade de fechamento e autoprogramação da Administração ⁸⁹², embora a decisão do TRF da 4ª Região de 10/01/2008, que cancelou os efeitos da decisão liminar, parece se valer de argumentação reforçadora dessa autoprogramação.

⁸⁸⁹ DWORKIN, op. cit., 2005, p. 102.

⁸⁹⁰ HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 169.

⁸⁹¹ DWORKIN, op. cit., 2007a, p. 258.

⁸⁹² “Os sistemas da economia e da administração têm a tendência de fechar-se contra seus mundos circundantes e de obedecer unicamente aos próprios imperativos do dinheiro e do poder administrativo.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 109.

Portanto, diante dessas considerações, pode-se inferir que o caso estudado apresenta importantes contribuições para a percepção dos limites e possibilidades de compatibilidade do processo decisório com os princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro, aqui considerado num viés *procedimental*, sobretudo em relação a um princípio de precaução, decorrente do contido no art. 225 da Constituição e evidenciado na necessidade de prévias medidas de biossegurança a cofundamentar o processo decisório, ainda que implementadas posteriormente.

4.6 O caso da importação de milho transgênico e a decisão da CTNBio de seu encaminhamento ao CNBS para avaliação e decisão sobre a conveniência e oportunidade socioeconômica do pedido

Na 109ª Reunião Plenária da CTNBio, em 19/12/2007, constava em pauta ⁸⁹³ pedido de importação de dois milhões de toneladas de milho geneticamente modificado, oriundos da Argentina – Processo n.º 01200.006863/2007-81 –, por entidades produtoras de aves e suínos, para produção de ração animal. Em razão da grande polêmica acerca da liberação de milho transgênico no meio ambiente em escala comercial no país, a CTNBio decidiu manter posicionamento de não serem votados

⁸⁹³ 5.2 Item em conjunto com a Setorial Humana/Animal – Associação Brasileira de Criadores de Suínos – (ABCS). Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS). Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (SINDIRAÇÕES). União Brasileira de Avicultura (UBA). 01200.006863/2007-81. (regime de urgência) Solicita importação de 2,0 milhões de toneladas de milho geneticamente modificado para uso em rações animais. Data de protocolo: 28/11/2007. Extrato prévio: 1207/2007, publicado em 29/11/2007. Relatores: Drs. Edilson Paiva e Fernando Valicente, Assessor: Orlando Cardoso.

7.3 Item em conjunto com a Setorial Vegetal/Ambiental – Associação Brasileira de Criadores de Suínos – ABCS. Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS). Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (SINDIRAÇÕES). União Brasileira de Avicultura (UBA). 01200.006863/2007-81. (regime de urgência) Solicita importação de 2,0 milhões de toneladas de milho geneticamente modificado para uso em rações animais. Data de protocolo: 28/11/07. Extrato prévio: 12/07/07, publicado em 29/11/07. Relatores: Dras. Eliana Saul Furquim Werneck Abdelhay e Maria Lúcia Zaidan Dagli, Assessor: Allan Edver Mello dos Santos.

eventos ligados à liberação comercial de milho, em razão do óbice judicial referente à decisão liminar na Ação Civil Pública n.º 2007.70.00.015712-8 ⁸⁹⁴.

Na referida reunião, o Presidente da CTNBio ⁸⁹⁵ leu RECOMENDAÇÃO do MPF e um PARECER da Consultoria Jurídica da CTNBio ⁸⁹⁶, que informavam os motivos jurídicos de impedimento de votação de qualquer evento de liberação de milho transgênico no meio ambiente em escala comercial ⁸⁹⁷ no país. O Parecer da referida Consultoria ⁸⁹⁸ ressaltou o seguinte:

- (1) independentemente de se tratar de importação ou liberação comercial, do inteiro teor da decisão proferida em 18/07/2007, nos autos da mencionada Ação Civil Pública, podemos extrair com clareza encontrar-se a Comissão de Biossegurança impedida de autorizar qualquer uma das duas atividades, visto que o teor da decisão considera as atividades de importação e liberação comercial;
- (2) acresça-se, por necessário, constar de decisão posterior, proferida em 19/10/2007 pelo mesmo juízo, ao apreciar manifestação dos autores a respeito da aprovação de novos milhos transgênicos no curso daquela *actio*, ter sido a MM. Juíza Federal enfática em afirmar que a inobservância de sua determinação poderia importar na imposição de multa diária;
- (3) a ausência de estudos com o núcleo inseticida da toxina Cry1Ab extraído de plantas MON 810, substituídos por outros estudos com a toxina nativa ou a engenheirada expressa em bactéria, não representa, no entanto, a situação real que ocorrerá com a liberação deste evento.

E a Recomendação n.º 98/2007/MPF/PRDF/APM ressaltou o seguinte:

⁸⁹⁴ Este processo já foi minuciosamente descrito no caso do milho e a questão da audiência pública.

⁸⁹⁵ A posição do Coordenador Geral da CTNBio era a seguinte, segundo a NOTA CONJUR/MCT-LMA n.º 884/2007: “Entende aquela Coordenação-Geral tratar-se tão apenas de uma importação destinada a consumo animal, sem qualquer possibilidade de uso do produto para outra finalidade (comercialização), a não ser como ração animal, acrescentando, ademais, que o DNA modificado de tais grãos, ao ser processado para aquele fim, perde a capacidade de replicação no meio ambiente.”

⁸⁹⁶ Recomendação n.º 98/2007/MPF/PRDF/APM do MPF e Parecer – NOTA CONJUR/MCT-LMA n.º 884/2007. A dúvida levada pelo Coordenador Geral da CTNBio à consultoria jurídica foi a seguinte: qual a natureza jurídica do pleito: seria apenas uma importação ou se enquadraria na categoria de uma liberação comercial, diante do impedimento judicial atualmente vivenciado pela Comissão, nos autos da Ação Civil Pública n.º 2007.70.00.015712-8, que tramita perante a Vara Federal Ambiental do Paraná, que suspendeu qualquer comercialização de transgênicos no Brasil.

⁸⁹⁷ Como a importação do milho seria para alimentação de frangos e porcos – e não para fins de pesquisa, a entrada do produto argentino no país é considerada uma liberação comercial.

⁸⁹⁸ Parecer – NOTA CONJUR/MCT-LMA n.º 884/2007, datada de 03/12/2007, referente ao processo Processo/MCT n.º 01200.006912/2007-86, cuja ementa é a seguinte: Pleito apresentado perante a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) por entidades produtoras de aves e suínos, visando à importação de milho GM para ração animal.

- (1) em face da atribuição do MPF em zelar pelos direitos difusos e coletivos, em razão da necessidade de garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88), e em razão do que dispõe a lei de biossegurança, há impossibilidade de a CTNBio deliberar sobre o pleito em questão (importação), em face da decisão judicial liminar contida na ACP n.º 2007.70.00.015712-8/PR, que determinou abstenção de autorizar qualquer pleito de liberação comercial sem prévia elaboração de medidas de biossegurança;
- (2) não existem critérios definidos pelo presidente da CTNBio para tramitação de pedidos de urgência, como o presente caso;
- (3) o pedido não pode ser apreciado na sessão de 13/12/2007, pois não atendido o previsto no art. 23 do Decreto n.º 5.591/2005, dado que até a referida data o prazo de 30 dias de publicidade prévia lá previsto não terá sido cumprido⁸⁹⁹;
- (4) atentar contra os princípios da Administração pública pode resultar em ato de improbidade administrativa;
- (5) o princípio da precaução deve ser observado, enquanto norma elevada à regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio de 1992, devendo-se aplicar amplamente o critério de precaução, dado que inexistem análises sobre segurança alimentar, saúde humana e riscos ambientais que poderão ser causados pelo milho a ser importado;
- (6) o pedido não deve ser conhecido e, se o for, o MPF deverá ser cientificado em até 48 horas, para que dê cumprimento efetivo à presente recomendação.

Os membros da CTNBio entraram em consenso e decidiram enviar solicitação ao CNBS para que fosse apreciado o pedido:

Solicitação ao CNBS

Senhor Secretário Executivo,

Foi submetida à apreciação da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) uma solicitação de importação de 2 (dois) milhões de toneladas de milho geneticamente modificado, conforme descrito no Processo n.º 01200.006863/2007-81 (anexa).

Em que pese a concessão da tramitação processual em regime de urgência, conforme previsto no artigo 23 do Decreto n.º 5.591/2005, bem como no parágrafo único do artigo 27 da Portaria MCT n.º 146 de 06/03/2006 (Regimento Interno da CTNBio), a CTNBio entendeu, com base na NOTA CONJUR/MCT-LMA n.º 884/2007 (anexa) e na Recomendação n.º 98/2007/MPF/PR/DF/APM, de autoria da Ilustríssima Procuradora Ana Paula Mantovani Siqueira (anexa), que não poderia manifestar-se sobre o tema.

Em face do exposto, com fundamento no inciso II do § 1º da Lei n.º 11.105/2005, bem como no inciso II do § 1º do Decreto n.º 5.591/2005, encaminho o aludido pleito para que este douto Conselho avalie a conveniência de seu atendimento, sob os aspectos

⁸⁹⁹ Art. 23. Os extratos de pleito deverão ser divulgados no Diário Oficial da União e no SIB, com, no mínimo, trinta dias de antecedência de sua colocação em pauta, excetuados os casos de urgência, que serão definidos pelo Presidente da CTNBio.

socioeconômicos e do interesse nacional, em se tratando de pleito destinado à liberação comercial de OGM.
 Reitero-lhe votos da mais elevada estima e distinta consideração.
 Walter Colli – Presidente da CTNBio

Se o CNBS vier a julgar procedente o pedido, a CTNBio ainda terá que avaliar a biossegurança do milho transgênico⁹⁰⁰, e a capacidade das importadoras que efetuaram o pedido em garantir que esse milho transgênico não se disperse no meio ambiente⁹⁰¹.

4.6.1 Considerações sobre o caso da importação de milho transgênico à luz das exigências do Estado Democrático de Direito procedimental

O resgate do ocorrido no caso de importação do milho e seus desdobramentos pode ajudar na avaliação da compatibilidade do processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial com os princípios do Estado Democrático de Direito *procedimental*, em termos de legalidade e de legitimidade.

A questão concentra-se em dois pontos principais e complementares: na alegação (1) de impossibilidade de decisão pela CTNBio em face de óbice judicial e encaminhamento da questão ao CNBS, e no requerimento (2) para que o CNBS se

⁹⁰⁰ Conforme informa o Greenpeace: “No entanto, caso o pedido seja julgado procedente pelo CNBS, a CTNBio ainda precisará avaliar a biossegurança do milho importado. Atualmente, quase 10 variedades de milho transgênico estão autorizadas na Argentina e não há qualquer tipo de segregação entre elas. “Apesar da CTNBio ter aprovado três variedades aqui no Brasil, essas aprovações foram contestadas na Justiça. Ou seja, na prática, nenhum milho transgênico foi autorizado. Isso sem contar que há variedades plantadas na Argentina para as quais não há nem sequer pedido de liberação no Brasil”, lembrou Gabriela”. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/transgenicos/noticias/ctnbio-desiste-de-avaliar-pedi>>. Acesso em: 15/12/2007.

⁹⁰¹ Conforme informa o Greenpeace: “CTNBio também terá que avaliar a capacidade das importadoras em garantir que esse milho transgênico não se disperse no meio ambiente. Para isso, terão que julgar se as importadoras devem receber o Certificado de Qualidade em Biossegurança (CQB), que atesta a capacidade de empresas ou laboratórios em implementar medidas de biossegurança a fim de evitar danos à saúde ou ao meio ambiente.” Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/transgenicos/noticias/ctnbio-desiste-de-avaliar-pedi>>. Acesso em: 15/12/2007.

manifeste sobre a conveniência do atendimento do pedido, sob os aspectos socioeconômicos e do interesse nacional.

Com auxílio das proposições da teoria discursiva do Direito e da Democracia, compreende-se que a análise desses pontos pode contribuir para que a investigação dos limites e possibilidades do sistema de direitos venha auxiliar o processo decisório em estudo, no sentido de identificar e estabelecer *filtros de legitimação*⁹⁰², pelos quais a Administração deve se guiar, ou seja, a garantia de amplo debate e participação da sociedade civil perante (e com) a Administração, com o exercício concreto e amplo do *princípio do discurso* em seus *sentidos cognitivo*⁹⁰³ e *prático*⁹⁰⁴, que permitem a formação consensual de conhecimento e a possibilidade de produzir relações de entendimento acerca deles, de forma não violenta⁹⁰⁵.

A consideração das manifestações ocorridas no caso referido demonstra características que passam a ser apreendidas pelo paradigma *procedimental* do Estado Democrático de Direito, como observado na primeira parte desta dissertação.

Um primeiro ponto interessante refere-se à decisão da CTNBio de encaminhamento do pedido de importação para que sobre ele o CNBS se manifeste. Com a análise do PARECER Consultoria Jurídica da CTNBio e da RECOMENDAÇÃO do MPF, evidencia-se expressa determinação judicial proibindo quaisquer decisões da CTNBio de liberação comercial e importação de OGMs. Assim, pode-se questionar sobre a utilidade de encaminhamento do pedido ao CNBS, visto que a determinação judicial se dirige à Administração Federal como um todo, ou seja,

⁹⁰² HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 184.

⁹⁰³ “De filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a suposição de aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 191.

⁹⁰⁴ “De produzir relações de entendimento, as quais são “isentas de violência”, no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa.” HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 191.

⁹⁰⁵ Somente por meio de deliberação e votação em reunião plenária, conforme a nova lei de biossegurança, podem ser votados processos que envolvam liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, com quórum qualificado.

também ao CNBS. Afinal de contas, qualquer manifestação do CNBS em contrário significaria imediato descumprimento judicial, inclusive com desrespeito ao princípio da separação de poderes, pela desconsideração do sistema jurídico vigente.

Parece, pois, inócua a decisão da CTNBio, em termos práticos, salvo a hipótese de se aguardar a derrubada do óbice judicial para então o CNBS determinar a conveniência de importação e de liberação do referido milho. Entretanto, ainda que o CNBS aprovasse a sua importação e a sua liberação do ponto de vista socioeconômico e do interesse social, haveria a necessidade de análise técnica de biossegurança, pois o milho a ser importado demandaria análise individualizada.

A partir dessa primeira observação, aponta-se outra questão. Os artigos 8º e 9º da lei de biossegurança e os artigos 48 a 52 do Decreto n.º 5.591/05 referem-se ao CNBS e a seu funcionamento. Embora o CNBS pareça, num primeiro olhar, um órgão de ampla revisão das decisões da CTNBio, isso efetivamente não ocorre. As possibilidades de revisão não são amplas, os legitimados para recurso são limitados⁹⁰⁶, e a consideração do CNBS refere-se, conforme a lei, exclusivamente às questões de conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional do pedido.

Assim, conforme já discutido nas considerações do caso do milho *Liberty Link* e da questão da audiência pública, percebe-se um furo no desenho legislativo-institucional do processo decisório de OGMs, pois a presunção de uma completa análise de qualquer decisão de liberação de OGMs, com juízos técnicos (CTNBio), e juízos político-jurídicos (CNBS), permanece dependente de causalidades. Ou seja, partindo-se do pressuposto de que a maioria dos casos de liberação comercial se findam pela decisão da CTNBio, as decisões que liberam OGMs no meio ambiente

⁹⁰⁶ “Acrescente-se a esse contexto o fato de que em nenhuma circunstância a sociedade civil foi reconhecida como parte legítima a interpor recurso em face das decisões envolvendo pesquisas e uso comercial de organismos geneticamente modificados.” FERREIRA, op. cit., p. 325.

em escala comercial serão exclusivamente técnicas, não envolvendo questões e discussões político-jurídicas e, conseqüentemente, juízos político-jurídicos.

Porém, dada a impossibilidade de consideração do processo decisório estudado vir a ser puramente técnico, enquanto decisão pública e democrática do Estado Democrático de Direito brasileiro, considerado numa perspectiva *procedimental*, constata-se que juízos políticos e jurídicos do processo decisório recebem consideração assimétrica e tendencialmente casuística, o que dificulta a possibilidade do direito vir a contribuir para a organização legalmente instituída do processo decisório a partir de um direito legitimamente instituído.

Além disso, como pode um órgão (CNBS) que analisa apenas aspectos de conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional rever uma decisão de um órgão exclusivamente técnico –(CTNBio), que analisa apenas aspectos relacionados à biossegurança dos OGMs. A própria invocação de especialização de análise em todos os casos estudados demonstra a incompetência, em sentido técnico, do CNBS para rever os juízos técnico-científicos da CTNBio. Dessa forma, pode-se raciocinar que qualquer decisão do CNBS deve ser acompanhada de decisão prévia ou posterior da CTNBio. Aperfeiçoando essa ideia, poder-se-ia chegar ao seguinte entendimento: no processo decisório de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial sempre haverá decisão da CTNBio, podendo eventualmente haver decisão do CNBS⁹⁰⁷. Contudo, nunca poderá haver somente decisão do CNBS.

Assim, parece que tanto a decisão da CTNBio, quanto a decisão do CNBS carecem de uma possibilidade de revisão, pela inexistência legal de um órgão revisor competente, no sentido técnico. Pode-se, inclusive, questionar, que, conforme a lei de biossegurança, a decisão do CNBS ou da CTNBio não estariam sujeitas a

⁹⁰⁷ Raciocínios elaborados a partir da previsão legal das possibilidades de interação entre a CTNBio e o CNBS, ou seja, a partir do desenho legislativo-institucional da lei de biossegurança.

qualquer tipo de revisão por outra instância administrativa⁹⁰⁸, causando, assim, certa perplexidade diante da sistemática geral do processo administrativo federal brasileiro, pautado na Lei n.º 9.784/99, que se aplica, a princípio, pela especificidade da lei de biossegurança, de forma subsidiária a ela. Porém, uma investigação mais específica constata a falta de previsão processual na lei de biossegurança quanto a esse ponto, o que pode determinar a aplicação da Lei n.º 9.784/99, que exige a possibilidade de revisão da decisão do CNBS, enquanto desdobramento de um duplo grau de revisão administrativa⁹⁰⁹.

E, para que haja uma adequada consideração do processo decisório, em termos técnicos, jurídicos e políticos, parece que uma possível solução seria a decisão conjunta da CTNBio e do CNBS em todos os casos decisórios. Não se está a afrontar os imperativos de segurança jurídica, mas apenas a ressaltar a limitação da lei e do desenho legislativo institucional do processo decisório em termos *procedimentais* de formação de condições discursivas e comunicativas adequadas às exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A análise dos incisos II⁹¹⁰ e III⁹¹¹ do parágrafo primeiro do art. 8º da lei de biossegurança ilustra bem as dificuldades acima apontadas. O inciso II indica a contradição de consideração do CNBS como órgão revisor competente das decisões da CTNBio, pois CNBS e CTNBio possuem competências de avaliação temática distintas.

⁹⁰⁸ “A fundamentação que conduziu à inconstitucionalidade e antijuridicidade apontada nas decisões em instância única do Conselho Nacional de Biossegurança, no tocante à contrariedade ao princípio da revisibilidade do ato administrativo e à aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal, é aplicável à decisão em instância única da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança.” NIEBUHR, Pedro de Menezes. Aspectos Processuais da Lei de Biossegurança. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 270.

⁹⁰⁹ Id. *Ibid.*, p. 260-267.

⁹¹⁰ Art. 8º (...) §1º Compete ao CNBS: (...) II. – analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados;

⁹¹¹ Art. 8º (...) §1º Compete ao CNBS: (...) III – avocar e decidir, em última e definitiva instância, com base em manifestação da CTNBio e, quando julgar necessário, dos órgãos e entidades referidos no art. 16 desta Lei, no âmbito de suas competências, sobre os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados;

O inciso III ⁹¹² traz uma competência implícita de um órgão revisor e, eventualmente, advocatório das decisões da CTNBio.

A aprofundar a perplexidade dessa (des)conexão entre a CTNBio e o CNBS está, inclusive, esse instituto da **avocação**, previsto no referido inciso III. Duas pontuações causam maior curiosidade. De um lado, como o CNBS pode avocar a decisão da CTNBio, dado que não tem competência legal sobre os juízos técnicos? De outro, como conciliar essa possibilidade de avocação com as exigências do processo administrativo federal, que considera tal instituto exceção dentro do sistema de direitos e exige expressa previsão legal das hipóteses, em razão de específicas condições e motivações ⁹¹³? Enfim, como interpretar essa possibilidade de avocação em face da exigência de um processo público e democrático?

Ao lado dessa última indagação, outra dificuldade: como interpretar a possibilidade do CNBS, isoladamente, definir o interesse público e a conveniência e oportunidade socioeconômica de processos decisórios relativos a OGMs, sem participação pública? Essa pergunta agudiza as discussões tomadas no caso do milho *Liberty Link* e a questão da audiência pública, pois, segundo a posição institucional da CTNBio, quanto a perguntas do MPF e das organizações civis, seu juízo não abrange aspectos socioeconômicos. Porém, a audiência pública realizada em março de 2007, cujo edital foi elaborado pela CTNBio, preocupa-se com o esclarecimento das questões técnicas e não das questões econômicas.

⁹¹² Ao comentar sobre esse dispositivo, destaca Pedro Niebuhr: “Dito dispositivo ganha especial relevância na medida em que, tal qual está redigido o texto final da Lei de Biossegurança, o Conselho Nacional de Biossegurança pode decidir pela autorização do uso e lançamento de organismos geneticamente modificados ao ecossistema, sem a necessária garantia de reversibilidade do ato administrativo ou do duplo grau de jurisdição, garantia derivada do princípio constitucional do devido processo legal administrativo. Nesse sentido, a referida Lei impossibilita que a decisão relativa ao uso comercial de organismos geneticamente modificados possa ser reapreciada por autoridade competente.” NIEBUHR, op. cit., p. 261.

⁹¹³ “Não cabe avocação de processos referentes ao uso comercial de organismos geneticamente modificados pelo Conselho Nacional de Biossegurança, pela inexistência de pressupostos autorizadores em matéria de biossegurança.” NIEBUHR, op. cit., p. 282.

Ora, caso a sociedade civil, os cidadãos e as organizações civis levantassem questões socioeconômicas na audiência pública referida ⁹¹⁴, e tivesse havido apenas decisão “técnica” da CTNBio ⁹¹⁵, sem recurso administrativo ao CNBS pelos órgãos de registro e fiscalização, como poderiam tais considerações socioeconômicas serem comunicativa e discursivamente apreendidas no processo decisório para a formação adequada do poder administrativo ⁹¹⁶? Não seria o caso de o CNBS também realizar audiência pública quanto aos aspectos de sua competência? Ou não seria o caso de abertura do processo decisório para que a sociedade civil pudesse recorrer ao CNBS para avaliar estas questões? Para lapidar esse raciocínio, basta lembrar que, no processo decisório, a sociedade civil não tem legitimidade para recorrer ao CNBS, sendo essa possibilidade unicamente estabelecida aos órgãos de registro e fiscalização (art. 16, §7º, da lei de biossegurança).

Enfim, há aqui uma séria limitação da participação pública efetiva e de consideração da possibilidade de exercício de uma cidadania ativa, em razão da limitação do desenho legislativo institucional da nova lei, que restringe demasiadamente as condições de formação comunicativa e discursivamente guiada do processo decisório, com *deficits* de legitimação do processo do ponto de vista *procedimental*. E o Decreto regulamentador da lei de biossegurança mantém essas perplexidades, sem trazer um esclarecimento maior dessas dúvidas.

Definir *interesse público* e *aspectos socioeconômicos* da liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial – enquanto atribuição exclusiva do CNBS – deve comportar uma adequada dimensão do público, o que, conforme observado no primeiro capítulo desta dissertação, não se assegura simplesmente por

⁹¹⁴ Suscitada para esclarecimento e discussões de questões técnicas.

⁹¹⁵ Que assume posição de não avaliar questões socioeconômicas.

⁹¹⁶ “Repita-se que autorizações para o uso comercial de organismos geneticamente modificados podem ser levadas a cabo sem que os interessados ou entidades de proteção ao meio ambiente possam sequer provocar nova instância, apontar ilegalidades e ventilar argumentos.” NIEBUHR, op. cit., p. 266.

uma representação estatal, a qual tende a pressionar os cidadãos para a condição de clientes de uma burocracia estatal, como fenômeno emergente da crise do Estado Social, a ser enfrentado no Estado Democrático de Direito brasileiro. A discussão dessas questões socioeconômicas deve ser considerada como um direito de cidadania, aberto à consideração e à interpretação de todos, na qualidade de temática constitucional relevante que concretiza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e contribui tanto para uma *identidade constitucional da questão ambiental*, quanto para a formação de fluxos comunicativos despersonalizados capazes de potencializar a legitimação do processo decisório estudado.

E essas barreiras de adequação *procedimental* do processo decisório se agudizam, sobretudo, no âmbito do CNBS, ao se constatarem os seguintes pontos que podem limitar potencialmente a adequação do processo decisório em termos de participação pública, de publicidade, de informação e de precaução.

Uma primeira barreira refere-se ao fato de que o Conselho é formado por Ministros de diversas pastas ⁹¹⁷, sendo a participação pública, pela consideração literal da lei de biossegurança, inexistente ou limitada a convite dos ministros-conselheiros (art. 9º, §3º da lei de biossegurança). Duas indagações se levantam: qual a capacidade de apreensão e de análise aprofundada esperada da atuação de diversos ministros, que se detêm com inúmeras tarefas e compromissos políticos diversos, em considerar toda a complexidade envolvida na questão dos transgênicos? Estarão eles aptos a garantir decidir de forma adequada sobre a *questão ambiental*, atendendo à complexidade e ao pluralismo exigidos em processos decisórios públicos e

⁹¹⁷ São eles: Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministro de Estado da Justiça, Ministro de Estado da Saúde, Ministro de Estado do Meio Ambiente, Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado da Defesa, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.

democráticos em sociedades modernas, diante da prévia retirada da atuação e da mobilização de uma participação pública ativa da sociedade civil?

E como contribuição indica-se: não seria o caso de as reuniões do CNBS seguirem a atual conformação das reuniões da CTNBio, em que se garante a publicidade e informação dos cidadãos também pela possibilidade de participação na qualidade de ouvintes-observadores e por meio de audiência pública? Este parece ser um caminho inicial possível e razoável para uma maior abertura e legitimação do processo decisório nesse ponto.

Uma segunda barreira refere-se ao fato da limitação de publicidade e de informação das atividades do CNBS, no seguinte sentido:

- (1) o CNBS, diferentemente da CTNBio, não possui página institucional na *internet*, por meio da qual os cidadãos possam acompanhar as atividades e os pleitos que nele tramitam (recursos administrativos contra decisões da CTNBio – art. 16, §7, Lei n.º 11.105/05 –, ou encaminhamento de processos pela própria CTNBio – art. 8º, III, Lei n.º 11.105/05);
- (2) o CNBS também não possui instalação física própria para tanto;
- (3) o CNBS, dada a sua conformação por reunião de ministros de diversas pastas, nomeou um secretário executivo, que atua no âmbito da Seção de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, e parece responder por todas as atividades executivas do CNBS;
- (4) não há notícia de aprovação até o início do ano de 2008 (quase três anos após a lei de biossegurança) do regimento interno do CNBS, o que implica a:
 - (4.1) falta de informação acerca de que setor ou setores subsidiam a análise dos recursos e processos administrativos a serem considerados pelo conselho de ministros que compoem o CNBS;
 - (4.2) limitação sobre a forma como a sociedade civil pode ter acesso a informações de processos e recursos sob sua condução;
 - (4.3) falta de informação sobre como funciona o CNBS, com que regularidade, a partir de que pautas, e se ele já exerceu alguma vez suas competências legais previstas no art. 8º da lei de biossegurança;
 - (4.4) falta de informação quanto ao CNBS já ter se reunido alguma vez, onde estão publicizadas as atas, deliberações e decisões;

(5) por que ainda não foi implementada a Política Nacional de Biossegurança – PNB (art. 8º, *caput* da lei de biossegurança⁹¹⁸), enquanto exigência legal, incumbida ao CNBS, dado que já foi implementada a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, com a criação de um Comitê Nacional de Biotecnologia, o qual será assessorado, inclusive, pela CTNBio (Decreto n.º 6.041, de 8 de fevereiro de 2007);

(6) qual a previsão (se existir) de julgamento dos recursos administrativos já encaminhados para decisão do CNBS, contra decisões da CTNBio, como os estudados nessa dissertação, bem como processos a serem decididos originariamente pelo CNBS, como o caso da importação de milho, dado que não houve até hoje cumprimento do prazo de 60 dias estipulado em lei para julgamento dos recursos do milho *Liberty Link e Guardian* e do processo de importação de milho, por exemplo, que pode ser suspenso por prazo indeterminado, a partir da literalidade da lei, a depender de cumprimento de diligências ou emissão de pareceres por consultores *ad hoc*, conforme decisão do CNBS;

(7) qual o meio de publicidade oficial do CNBS, dado que o Sistema de Informações em Biossegurança – SIB (art. 19 da lei de biossegurança e arts. 58, 59 e 60 do Decreto n.º 5.591/05⁹¹⁹), até o início de 2008, não foi implementado? O que está ou deverá estar sendo publicado no Diário Oficial da União?⁹²⁰

Diante de todos esses questionamentos, resta claro que nem a discricionariedade técnica – no caso da CTNBio –, nem a discricionariedade

⁹¹⁸ Art. 8º Fica criado o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, vinculado à Presidência da República, órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e implementação da Política Nacional de Biossegurança – PNB.

⁹¹⁹ Art. 59. A CTNBio dará ampla publicidade a suas atividades por intermédio do SIB, entre as quais, sua agenda de trabalho, calendário de reuniões, processos em tramitação e seus respectivos relatores, relatórios anuais, atas das reuniões e demais informações sobre suas atividades, excluídas apenas as informações sigilosas, de interesse comercial, assim por ela consideradas.

Art. 60. O SIB permitirá a interação eletrônica entre o CNBS, a CTNBio e os órgãos e entidades federais responsáveis pelo registro e fiscalização de OGM.

⁹²⁰ Boa parte desses questionamentos foi encaminhada em forma de requerimento à Ministra Chefe da Casa Civil – Presidente do CNBS –, em maio de 2007, pelo Congresso Nacional, a partir de pedido da senadora Kátia Abreu, vice-líder do partido Democratas: REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO N.º 359, de 15/05/2007.

Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT_MATE_DETALHE.SHOW_INTEGRAL?t=10045>. Acesso em: 18/01/2007. Houve resposta ao requerimento em 12/09/2007, por meio do Memo n.º 01/07, subscrito pelo Secretario Executivo do CNBS, informando: (1) que o regimento interno seria provavelmente aprovado em reunião próxima do colegiado, anteriormente à apreciação e deliberação acerca de processos administrativos a ele submetidos; (2) que a política nacional de biossegurança encontra-se em fase de elaboração para posterior aprovação pelo colegiado; (3) a existência de algumas mmórias de reunião do CNBS (28/09/2006 e 09/08/2007), sem maior aprofundamento das discussões; (4) alguns dados relacionados ao funcionamento da CTNBio e possíveis medidas administrativas, regimentais e de procedimento que podem melhorá-lo. **Em verdade, o Memo n.º 01/2007 não responde às perguntas formuladas pela Senadora Kátia Abreu e apenas cumprem um papel formal de resposta institucional.**

administrativa – no caso do CNBS – podem ser tomadas em *sentido forte*⁹²¹ (como ressalta Dworkin). Se assim não for, pode ocorrer uma limitação inadequada tanto de participação ativa da sociedade civil, quanto de publicidade e informação das atividades do CNBS.

Deve-se combater esse *sentido forte* dado à discricionariedade, a fim de se otimizarem as condições comunicativas e discursivas que permitam que o *poder comunicativo* se transforme em *poder administrativo*, por meio também do direito, não só assegurando maior capacidade de mobilização de uma *esfera pública ativa*, mas também inibindo uma indesejada tendência de fechamento e autoprogramação da Administração⁹²², sobretudo por argumentos de discricionariedade administrativa.

E pelo que se apreende de outros casos já estudados, o princípio da precaução pode ser considerado direcionado também ao procedimento do processo decisório, no sentido de que as medidas eficazes a que faz referência, enquanto *dever de preventividade objetiva*, também podem ser consideradas aquelas a cargo do CNBS e da CTNBio, como as acima mencionadas, em conjunto com a exigência de observância dos princípios de publicidade, de participação pública e de informação⁹²³, na qualidade de princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro, aqui considerado num viés *procedimental*, decorrentes do contido no art. 225 da Constituição e que contribuem para a percepção dos limites e possibilidades do processo público estudado.

⁹²¹ A consideração de Dworkin referida ao poder discricionário do juiz e aqui aplicada, *mutatis mutandis*, ao poder discricionário do administrador, indica que ela não pode ser tomada em sentido forte, enquanto sentido concebível em uma comunidade de regras. Isto porque o Estado Democrático de Direitos, que concebe a constituição como uma comunidade de princípios, prevê a exigência de que a discricionariedade administrativa seja sempre considerada em um *sentido fraco*, quer dizer, restringida também pelos princípios constitucionais. Sobre as considerações acerca do poder discricionário, nesse ponto, consultar: DWORKIN, op. cit., 2007b, p. 50-63.

⁹²² “Os sistemas da economia e da administração têm a tendência de fechar-se contra seus mundos circundantes e de obedecer unicamente aos próprios imperativos do dinheiro e do poder administrativo.” HABERMAS, op. cit., 2003a, p. 109.

⁹²³ “A impossibilidade de se rediscutir a deliberação acerca da desnecessidade de licenciamento por intermédio de recurso, esvazia não só o princípio da participação, mas também labora contra o próprio princípio da precaução, (...)”. NIEBUHR, op. cit., p. 273.

CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou analisar o processo público de tomada de decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial, situando-o ante aos princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir da base empírica do problema concreto dos transgênicos, para identificação dos limites e das possibilidades de uma nova dimensão reveladora do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse exercício foi intentado com o auxílio da teoria discursiva e procedimental do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas, complementada por aportes teóricos de Canotilho quanto à dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito e pela consideração de interpretação jurídica principiológica de Ronald Dworkin, pautada na ideia do direito como integridade.⁹²⁴

Na introdução, foram apresentados os principais elementos contemporâneos que permeiam o processo decisório estudado e buscou-se delimitar de forma minuciosa e indagadora o tema, reconstruindo-se ocorrências do processo decisório, que revelam alguns desafios e perplexidades não superados com a edição da nova lei de biossegurança e evidenciam a necessidade de maior aprofundamento na dinâmica do processo decisório, sugerido a partir do desalento apresentado publicamente pelos membros da CTNBio, por meio de sua imprensa institucional. Evidenciou-se, ainda, a complexidade do tema, que envolve juízos técnicos, políticos, sociais e jurídicos no processo decisório e é intensificada quando há discussão da necessidade de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, as exigências incorporadas à Constituição Federal, particularmente em relação ao seu art.

⁹²⁴ Ressalte-se que as três primeiras partes dessa dissertação já contêm um balanço geral ao seu final, em que são demonstrados os pontos essenciais de análise e algumas considerações críticas, que também complementam de forma pormenorizada e localizada a conclusão ora elaborada.

225, passaram a evidenciar desafios de adequada consideração e implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também no âmbito Administração Pública.

Entendeu-se que a análise das vivências e dos casos concretos ocorridos nos anos de 2006 e 2007 pôde trazer nova luz à percepção da adequação do processo decisório, em relação às exigências do Estado Democrático de Direito brasileiro, e que essa adequação pôde ser também auferida por meio de filtros interpretativos e legitimadores relacionados à condução e ao desenvolvimento do referido processo, em que os princípios de participação pública, de publicidade, de informação e de precaução exerceram papel fundamental, enquanto derivações do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para alcançar esse intento, o primeiro capítulo buscou apresentar, por um lado, uma leitura paradigmática do direito, como exercício analítico mais coerente e fértil de apreensão das atuais dificuldades e desafios apreensíveis em sociedades modernas, para uma interpretação jurídico-constitucional apropriada da *questão ambiental* relacionada aos OGMs no processo decisório. A percepção dos pontos-chave do paradigma do Estado Democrático de Direito, pautado na ideia de cidadania ativa e participação pública, evidenciaram algumas exigências essenciais a serem consideradas. Por outro lado, a apresentação de elementos importantes das teorias mencionadas, sempre cotejadas ao tema estudado, permitiu a consideração de parâmetros de observação para os casos concretos estudados, servindo de ferramentas teóricas que permitiram um olhar reflexivo e crítico dos limites e possibilidades do processo decisório, considerado aqui caso a caso.

A aposta foi direcionada ao constitucionalismo e ao direito, a partir de uma amarração *procedimental* e discursiva do direito e da democracia, como meio de

comunicação possível de permitir o resgate da legitimidade democrática a partir da legalidade. Assim, apreendeu-se que a forma do direito no Estado Democrático de Direito é fundamental e indisponível, ainda que não garanta o impedimento de abuso do sistema de direitos, como evidenciado nos casos estudados. Com os diversos aportes teóricos desse capítulo, vislumbrou-se a possibilidade de entender o processo decisório como possível processo comunicativo que permite o exercício público e democrático de se valer das instituições envolvidas, ainda que com elas sofrendo ou decepcionando-se, para novamente resgatar o seu crédito e a própria crença no direito e na Constituição brasileira.

Também assim considerou-se que, por meio do direito e da Constituição federal brasileira, surge a possibilidade de garantia de condições discursivas⁹²⁵ para que os espaços de discussão permitam articulações comunicativas desvinculadas de violência física ou social, que possam ser tematizadas, dramatizadas e consideradas em uma esfera pública ativa, de forma que o processo decisório estudado possa estar potencialmente aparelhado por filtros comunicativos e legitimadores de um processo público democrático e normativamente referido.

Entendeu-se que a Constituição brasileira pode abrir espaço à possibilidade de exercícios interpretativos de um modelo de comunidade política – enquanto *modelo de princípios* – que insiste em que os cidadãos se considerem membros dessa comunidade política genuína, na medida em que aceitem que seus destinos estão fortemente ligados por uma associação fraternal –(garantida artificialmente), a fim de preservar contextos de alta complexidade e pluralismo sociais, em vez de um fundamento ético ou metafísico que pressupõe a naturalização e a homogeneização de comportamentos e relações sociais.

⁹²⁵ Garantias de mobilização do direito, conforme: HABERMAS, op. cit., 2003b, p. 185.

O segundo capítulo apresentou, primeiramente, uma visão temática dos principais conceitos relacionados ao tema do controle dos OGMs e os riscos de sua liberação, buscando-se apreender as consequências empíricas de sua liberação no meio ambiente em escala comercial. Em seguida, numa perspectiva mais reflexiva e crítica, buscou-se apreender, diante do fascínio e da potencialidade quase ilimitada do desenvolvimento tecnológico vinculado ao tema, a que título de racionalidade a consideração das atividades decisórias ligadas aos OGMs está sendo pensada no processo decisório, ou seja, indagou-se pela capacidade ou possibilidade de emancipação do homem diante de todo um processo tecnológico que o circunda, em que as questões que modificam a vida podem não estar sendo pensadas a partir da perspectiva da própria vida, mas apenas enquanto fato demonstrável, enquanto revelação de uma razão instrumental, pela qual o homem domina o mundo e a natureza.

Ao mesmo tempo, uma visão analítica da concepção teórica de risco auxiliou a sua percepção como um construto social, que significa um vínculo com o futuro, construído a partir de cada decisão tomada no presente. Os riscos advêm das decisões, possuem uma evidente dimensão social e, no processo decisório estudado, implicam um dever de preventividade objetiva, expresso no art. 225, *caput*, CF/88, que determina a aplicação do princípio da precaução como intermediador entre a decisão e a construção dos riscos. E os riscos referidos aos OGMs ganham em complexidade ao se direcionarem a danos potenciais ou abstratos, de difícil previsibilidade, mas de consequências possivelmente desastrosas. Assim, fica evidenciado que os riscos devem ser considerados e definidos em um processo decisório pautado em bases democráticas do Estado Democrático de Direito, e que o princípio da precaução parece ser importante na consideração da adequação das medidas de biossegurança.

O terceiro capítulo buscou trazer uma análise descritiva do desenvolvimento legislativo referente ao processo decisório, demonstrando pontos essenciais da legislação de biossegurança, bem como as principais ocorrências em sede de jurisdição constitucional, a serem considerados. Ao mesmo tempo, uma mirada não usual quanto ao processo legislativo da atual lei de biossegurança – por meio do exercício de estranhamento, do paradigma indiciário e da micro-história – permitiu averiguar como o princípio da precaução pode ter sido considerado ao longo dos debates legislativos.

Para além desses intentos, buscou-se evidenciar, inclusive quanto ao princípio da precaução, que a lei não traz por si só a solução dos problemas e de todos os parâmetros a serem considerados no processo decisório. Pelo contrário, fornece delineamentos para inaugurá-los, tematizá-los e dramatizá-los, seja em termos de organização do processo, seja em termos meritórios, quanto ao estabelecimento de medidas de biossegurança, de forma a possibilitar a transformação de decisões problemáticas em foco de controvérsias públicas. Vislumbrou-se também que o processo decisório deve entender e exercitar a Constituição enquanto processo que possibilita uma permanente discussão e remodelagem de perspectivas, enquanto comunidade política e fraterna de princípios direcionados à construção do futuro. Sugeriu-se que os problemas indicados no processo decisório podem ser de aplicação normativa e não de elaboração legislativa.

E quanto ao papel da jurisdição constitucional brasileira relacionado ao tema, buscou-se destacar os limites e as possibilidades de sua colaboração, ante as diversas exigências procedimentais e discursivas do Estado Democrático de Direito brasileiro, alertando-se para os perigos e os desafios de sua atuação, a fim de garantir filtros de legitimação constitucional. Indicou-se, de forma mais incisiva, a preocupação

com a perspectiva axiológica ou materializadora do direito, capaz de enfraquecer a percepção dos direitos enquanto fenômenos deontológicos, para se valer de juízos de ponderação e “preferibilidade” de direitos, enquanto possível perspectiva interpretativa para os casos estudados, mas aqui defendida como não quista e inadequada.

E a apreensão de todos esses aportes teóricos permitiu analisar os casos do processo decisório de forma mais enriquecedora, evidenciando limites e possibilidades, em cada caso, de um maior alcance das exigências pragmáticas e interpretativas do Estado Democrático de Direito brasileiro, em termos procedimentais e discursivos. O caso envolvendo a questão dos ouvintes observadores, guiado pela interpretação dos princípios de participação pública, de publicidade e de informação, permitiu evidenciar: (1) as constantes possibilidades de interpretação concorrentes das dimensões do público e do privado no paradigma procedimental; (2) a consideração inadequada da *cultura de especialistas* como necessária e suficiente à decisão; (3) a consideração da necessidade de constituição de uma adequada esfera pública; (4) a invocação de uma participação ativa dos cidadãos no processo decisório; e (5) a possibilidade de o direito canalizar o poder político executivo e propor-lhe filtros de legitimação. Ficou evidenciada a utilidade da consideração do caso à luz dos princípios constitucionais, na medida em que esses servem para uma melhor condução do processo decisório, em termos organizatórios, a implicar a possibilidade de que a decisão meritória seja dotada de maior qualidade, em relação à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O segundo caso, relacionado à questão da tradução de documentos dos processos administrativos demonstrou que a observância dessa exigência é fundamental para a garantia de participação pública, de publicidade, de informação e de precaução, na medida em que possibilita à sociedade civil tornar-se consciente do melhor

conhecimento científico disponível e mobilizar saberes e conhecimentos alternativos, para uma adequada construção social dos riscos envolvidos e aceitáveis. E isso contribui para possibilitar um processo decisório mais transparente e consistente na consideração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O terceiro caso, relacionado à questão da audiência pública, também reflete que a guia dos princípios de participação pública, de publicidade, de informação e de precaução serve de filtro de legitimação fundamental, ao concretizar o instrumento de audiência pública como possível garantidor de condições discursivas e comunicativas do processo decisório, a agregar-lhe legitimidade, a qual não pode ser desconsiderada pela Administração nas decisões tomadas. A (des)confiança das práticas sociais do processo decisório podem ser mais bem tematizadas e enfrentadas a partir das audiências públicas, e não se podem sobrepor argumentos de discricionariedade técnica e administrativa como solapadores das exigências de participação democrática e cidadania ativa, tão caros a uma melhor consideração do processo decisório, como forma de limitação dos perigos de autoprogramação administrativa. Daí que a interpretação jurídica, que exige pressupostos de *coerência* e o enfrentamento do *direito como integridade*, podem auxiliar na construção de um adequado processo decisório, o qual contribui para uma melhor concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O quarto caso, relacionado à liberação de milho transgênico e à exigência de estabelecimento de medidas de biossegurança em observância ao princípio da precaução, demonstrou como o direito pode servir para canalizar o poder político executivo, sem necessariamente tocar no código do poder. A Administração é incentivada e exigida a tornar o processo decisório – que lida com muitas incertezas sérias e avaliações complexas – mais completo, detalhado e fundamentado, de modo a

considerar todas as medidas possíveis que garantam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente.

Há a reiteração de dificuldades do desenvolvimento adequado do processo decisório, evidenciadas em casos anteriores. As questões do sigilo das informações, da consideração prévia das medidas de coexistência, da elaboração prévia de um plano de monitoramento pós-liberação comercial e da discricionariedade técnica e administrativa são analisadas do ponto de vista *procedimental* e discursivo, em busca de filtros de legitimação do processo. O princípio da precaução é evidenciado como questão essencial na formulação adequada dos riscos ambientais, construídos socialmente enquanto *vínculos com o futuro*, considerados pelo art. 225 da Constituição brasileira.

Nesse quarto caso é que se demonstra de forma exemplar a complexidade do processo decisório, da *questão ambiental* nas sociedades modernas e a necessidade de estabelecimento de parâmetros mínimos de decisão de liberação de OGMs no meio ambiente em escala comercial – talvez também por meio de resolução normativa –, como pauta comum de discussão entre mercado, Administração e sociedade civil, a ser concretizada caso a caso, enquanto concretização do art. 225, CF/88.

E, nesse ponto, a metódica jurídica de Friedrich Müller é indicada como possível meio investigativo para estabelecimento de padrões interpretativos e normativos mínimos, com vistas a uma melhor fundamentação e concretização do princípio da precaução, a tornar mais claro e controlável o processo decisório. Isso porque tal metódica pretende funcionar em qualquer área onde se trabalhe com normas, ou seja, enquanto teoria geral para produção e controle de normas, como método que

não é afeto somente aos juízes e tribunais (embora normalmente partícipes deste processo), mas a todo um conjunto de atores legitimados por tal metódica jurídica e que legitimam o processo de decisão. Inclusive pela Administração e pela sociedade civil durante o processo público decisório que ocorre preponderantemente perante a CTNBio e o CNBS, o que se mostra consentâneo a uma perspectiva discursiva e procedimental da Constituição e do Estado Democrático de Direito brasileiro. O princípio da precaução pode ser aqui percebido como também aplicável não só às medidas técnicas de biossegurança, mas a toda e qualquer medida referente ao processo decisório, inclusive as de caráter organizatório da Administração, como forma de melhor canalizar o poder político executivo, que contribui para possibilitar uma concretização mais adequada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E o último caso, referente à importação de duas toneladas de milho transgênico da Argentina, demonstrou limites e dificuldades do atual desenho institucional do processo decisório, que apresenta brechas e barreiras para uma adequada consideração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que a Administração ainda se coloca de uma forma extremamente planejadora, mas que impede sobremaneira a efetiva participação pública nos diversos momentos decisórios.

A proposta e a promessa do CNBS parecem não ter saído ainda do papel e carecem de incentivo e garantia sérias de condições comunicativas e discursivas de realização do direito pelo exercício do poder comunicativo. Verificou-se grande possibilidade de autoprogramação do CNBS e da CTNBio, inadequados do ponto de vista procedimental, por meio do uso do instituto da avocação e de um exercício não reflexivo e crítico de juízos de discricionariedade administrativa. Há *deficits* de transparência, de publicidade, de informação e de participação ativa pela sociedade civil, por meio da atual conjuntura do CNBS.

A riqueza dos detalhes, da atualidade, da complexidade e das nuances dos casos estudados demonstrou que as dificuldades e os desafios estão colocados a nossa frente, diariamente, e devem ser enfrentados, incentivando-se os cidadãos e a sociedade civil a exercer ampla participação, a exigir, inclusive pela via judicial, serem os direitos de participação pública, de informação, de publicidade e de precaução levados a sério no processo decisório.

O estudo dos casos permitiu, ainda, em conexão com a hipótese desta dissertação, entrever limites e possibilidades de uma nova dimensão reveladora do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, num viés procedimental. Essa nova dimensão consiste em entender que esse direito pode ser melhor concretizado a partir de exigências procedimentais e discursivas do processo decisório, em que o sistema de direitos possa canalizar o poder político executivo e nele incorporar filtros de legitimação, pela guia dos princípios já enunciados, como forma de permitir uma melhor organização do processo decisório, que pode implicar maior qualificação e consistência meritória das decisões e da formulação democrática dos riscos ambientais.

Os princípios evidenciados auxiliam os tomadores de decisão a considerar o direito como fundamental e indisponível, a implementar de forma séria as prescrições do constitucionalismo, do pluralismo, e de outras exigências discursivas e procedimentais do Estado Democrático de Direito brasileiro relacionadas à *questão ambiental*. A Constituição brasileira pode ser entendida como uma guia ou um processo, ao evidenciar uma comunidade de princípios, por meio dos quais todos possam interpretar de forma coerente as decisões do processo em questão, delas participar, e criticá-las, de forma a se permitir a consideração de que se vejam não só como destinatários, mas também como autores do direito estabelecido.

Em que pese às dificuldades e barreiras à adequação discursiva e procedimental do processo decisório, a consideração das vivências e das ocorrências reconstruídas aqui permite visualizar também que avanços e retrocessos são perceptíveis. Entre eles, a crescente participação pública nos diversos momentos decisórios parece estar gerando ganhos objetivos na organização do processo: pela melhor consideração da importância de audiências públicas; pela possibilidade de ouvintes-observadores nas reuniões do processo decisório; pela exigência de tradução e facilidade de acesso das informações; pela adequação das medidas de biossegurança e pela necessidade de consideração crítica e reflexiva do uso da discricionariedade administrativa, com base em conceitos jurídicos indeterminados.

A organização do processo decisório dos transgênicos implica, portanto, uma nova dimensão significadora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, concretizada pela participação democrática e cidadania ativa, para que a decisão técnica de biossegurança possa melhor qualificar os argumentos decisórios de forma discursiva, enquanto pretensões de validade intersubjetivamente construídas e aceitas. Não significa, entretanto, qualquer solução mágica e pronta para os novos desafios, que certamente estão por vir.

REFERÊNCIAS

ARTIGOS, CAPÍTULOS DE LIVROS E LIVROS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã. In: POLETTI, Ronaldo de Brito (org.). **Notícia do Direito Brasileiro**. Nova Série. N. 9. Brasília: Unb/Faculdade de Direito, 2002, p. 69-78.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica: A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica**. Trad. de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

_____. **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARANHA, Márcio Iorio. Mundialización informativa, informacional y cultural. **Política y cultura**, México, n. 26, 2006. Disponível em: <http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 04 Ene 2008. Pré-publicação.

ARAÚJO, José Cordeiro de. Produtos Transgênicos na Agricultura – Questões técnicas, ideológicas e políticas. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.18, n.1, jan./abr., 2001b, p. 117-145.

_____. Agricultura, Biotecnologia e Transgênicos: um panorama da concentração empresarial. In: **Revista de Conjuntura** (Editada pelo CORECON/DF e SINDECON/DF). Brasília. Ano II. nº 5. jan./mar., 2001a.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do Estado**. Tradução de Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASCENSÃO, José Oliveira. Intervenções no genoma humano – validade ético-jurídica. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Coord.). **Grandes Temas da Atualidade: bioética e biodireito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6024: informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6028: informação e documentação – Resumo – Apresentação**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação; trabalhos acadêmicos; apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação; apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002.

BARROS, E.G. de. Detecção de resíduos transgênicos em alimentos. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 127-143.

BECK, Ulrich. **La democracia y sus enemigos**. Tradução de Daniel Romero Álvarez. Barcelona (Espanha): Paidós Ibérica, 2000.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1997.

BÖHMER, Maria. Pesquisa em células-tronco humanas com responsabilidade política. In: SEM AUTOR. **Bioética**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002 (Cadernos Adenauer III n° 1).

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORÉM, A.; GIÚDICE, M. P. del. **Transgênicos: benefícios e riscos**. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 21-57.

BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. In: BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história**: novas perspectivas. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1992, p. 7-37.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2. ed. COIMBRA EDITORA, 2001b.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra, Portugal: Ed. Livraria Almedina, 2001a.

_____. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 101-110.

_____. **Estado de direito**. Lisboa (Portugal): Gradiva, 1999 (Cadernos Democráticos, v. 7).

_____. **Protecção do ambiente e direito de propriedade** (crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra: Coimbra, 1995.

CAPPELLI, Silvia. Acesso à Justiça, à Informação e Participação em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzanglo. **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 276-309.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. rev. ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v.68, nº 2, abr/jun de 2002, p. 67-84.

_____. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 25-44.

_____. Uma reflexão acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei como expressão da dinâmica complexa dos princípios em uma comunidade constitucional – os influxos e as repercussões constitucionais da lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001. In: **Virtú - Revista Virtual de Filosofia Jurídica e Teoria Constitucional**. Nº 1. Março/abril/maio de 2007. Salvador-BA. 13p. Disponível em < http://www.direitopublico.com.br/revista_VIRTU.asp>. Acesso em: 01/01/2008.

_____. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela prevista. In: **Revista Fórum Administrativo**. Ano I. nº 7, setembro de 2001. p. 882-889.

CARVALHO, Delton Winter de. As novas tecnologias e os riscos ambientais. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 71-90.

CASTRO, L. A. B. de. **Biotecnologia e Biossegurança**, In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 167-202.

CEZAR, Frederico Gonçalves; ABRANTES, Paulo César Coelho. Princípio da Precaução: Considerações Epistemológicas sobre o Princípio e sua Relação com o Processo de Análise de Risco. In: **Caderno Ciência & Tecnologia**. Brasília v. 20, maio/ago. 2003, p. 225-262.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

COHEN, Marleine. **Albert Einstein**. Biografia (Biblioteca Época. Personagens que marcaram Época). São Paulo: Globo, 2007.

DE SADELEER, Nicolas. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 47-74.

DOLABELLA, Rodrigo H. C.; ARAUJO, José C. de Araújo; FARIA, Carmen Raquel S. M. A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional. In: **Cadernos Aslegis**. v. 8, n. 25, jan/abr, 2005, p. 64-75.

DOLABELLA, Rodrigo Hermeto Corrêa. **Nota Descritiva: Medida Provisória n.º 233, de 2004**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (2004_12675_Nota Descritiva_231_Conle). Outubro de 2004 Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/medidasprovisorias/medidasprovisorias/2004_12675.pdf>. Acesso em: 01/01/2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007b.

_____. **O império do direito**. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007a.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **A globalização e o estado cosmopolita**: as antinomias de Jürgen Habermas. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época; v. 83).

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao ambiente e propriedade privada** (aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das “leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais). Coimbra: Coimbra, 2001.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação Democrática: audiências públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**: em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 325-351.

FERRAZ, V.E.de F. Transgênicos e a saúde humana. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 121-126.

FERREIRA, Heline Sivini. A lei de biossegurança e o estudo prévio de impacto ambiental: é possível assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado? In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 307-344.

FREITAS, Juarez. Princípio da Precaução: vedação de excesso e de inoperância. In: **Interesse Público**. Ano 7, nº 35, janeiro/fevereiro de 2006. Porto Alegre: Notadez, p. 33-48.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GINZBURG, Carlo. Estranhamento – pré-história de um procedimento literário. In: **Olhos de Madeira** – nove reflexões sobre a distância. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 15-41.

_____. Sinais: raízes de um paradigma indiciário. In: GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais** – morfologia e história. Trad. de Federico Carotti. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 143-179.

GIORGI, Raffaele de. **Direito, Democracia e Risco**: vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

GODARD, Olivier. O Princípio da Precaução frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 157-204.

HABERMAS, Jürgen. **A Era das Transições**. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, volume I. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, 2003b.

_____. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003d.

HELENA, Eber Zoehler Santa. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 422, 2 set. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5643>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

HERMITTE, Marie-Angèle; DAVID, Virginie. Avaliação dos riscos e princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 93-156.

JACOBS, Michael. Introduction: The New Politics of the Environment. In: **Greening the Millennium: The New politics of the Environment**. Oxford: Blackwell, 1997.

KISS, Alexandre. Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 01-12.

LAGES, Cíntia Garabini. Processo e jurisdição no marco do modelo constitucional do processo e o caráter jurisdicional democrático do processo de controle de constitucionalidade no Estado democrático de Direito. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 469-515.

LANGHE, Maria Bernadete Ribas. A conservação da natureza: conceitos e breve histórico. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (org.). **O Direito e o desenvolvimento sustentável**: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005, p. 13-29.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Senac, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. Verbete “Jürgen Habermas”. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006, p. 403-408.

LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e Democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996, p. 67-91.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patrick de Araújo. (orgs.). **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEVI, Giovanni. Sobre a Micro-história. In: BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história: novas perspectivas**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1992, p. 133-161.

LIMA, Maria Luisa Milani de. Decisão de risco: reflexões sobre o licenciamento ambiental brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 345-385.

LUHMANN, Niklas. **Risk: a sociological theory: with a new introduction by Nico Stehr and Gottard Bechmann**. Aldine Transaction: 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. A engenharia genética e a administração pública federal. In: **Interesse Público**. Ano 7, nº 35, janeiro/fevereiro, 2006a. Porto Alegre: Notadez. p. 29, p. 13-32.

_____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006b.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MAGALHÃES, Marco T. R. Incidência Do Princípio Constitucional Da Proporcionalidade No Controle Jurisdicional Dos Atos Administrativos No Brasil. 2004 (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UnB-CNPq.), estando o resumo final do trabalho disponível nos Anais do X Congresso de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (2004) e 1º Congresso de Iniciação Científica da Universidade do Distrito Federal, realizado nos dias 25 a 27 de outubro de 2004.

_____. Será o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado um direito fundamental? Em busca da nota de fundamentabilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Prismas: Direito, Política e Mundialização**. Vol. 3. nº 2. (jul/dez – 2006). Brasília: Uniceub, 2006, p. 235-254.

_____. Sobre o caminho do constitucionalismo brasileiro no século XXI: considerações a partir do estágio atual da interpretação constitucional. In: Martonio Mont`Alverne Barreto Lima; Paulo Antonio Menezes Albuquerque. (Org.). **Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller**. 1 ed. Florianópolis: Conceito Editorial/Fundação Boiteux, 2006, v. 1, p. 553-568.

MARTINS COSTA, J.; FERNANDES, Márcia S.; GOLDIM, José R. **Lei de Biossegurança – Medusa Legislativa?** In: *Jornal da ADUFRGS*, maio, 2005; (134), p. 19-21. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/bioetica/ibiosseg.htm>>. Acesso em: 14.01.2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILOVIC, Miroslav. **Comunidade da diferença**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Ijuí, RS; Unijuí, 2004.

MOREIRA, M.A. Plantas transgênicas: considerações sobre os caracteres de maior interesse e riscos potenciais de alimentos transgênicos. In: GIUDICE, M.P. del; BOREM, A.; SILVA, P.H.A. da; MONTEIRO, J.B.R.; COSTA, N.M.B.; OLIVEIRA, J.S. de. **Alimentos transgênicos**. Viçosa: UFV, 2000, p. 145-165.

MOREIRA, Vital. O Futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs). **Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 313-336.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho de Direito Constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **O Novo Paradigma Do Direito**: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático a partir e além de Luhmann e Habermas. Tradução do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Aspectos Processuais da Lei de Biossegurança In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 251-284.

NODARI, R.O.; GUERRA, M.P. Avaliação de riscos ambientais de plantas transgenicas. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.18, n.1, jan./abr., 2001, p. 81-116.

_____. Biossegurança, transgênicos e risco ambiental: os desafios da nova lei de biossegurança. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco**: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 17-43.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Devido processo legislativo e controle jurisdicional de constitucionalidade no Brasil. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004c. p 359-402.

_____. *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito*: um ensaio de teoria da interpretação enquanto teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004a, p. 47-78.

_____. Teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004b, p. 189-225.

PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. Carlos Ginzburg. In: **As muitas faces da história. Nove entrevistas**. São Paulo: Editora Unesp, 2000. p. 269-306.

PASCAL, Blaise. **Da arte de persuadir**. Tradução de Renata Cordeiro. São Paulo: Landy Editora, 2005.

- PERES, J. C. R. Transgênicos: os benefícios para um agronegócio sustentável. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.18, n.1, jan./abr., 2001, p. 13-26.
- PESSANHA, L.D.R.; WILKINSON, J. Transgênicos provocam novo quadro regulatório e novas formas de coordenação do sistema agroalimentar. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 20, nº 2, maio/ago., 2003, p. 263-303.
- PINTO, Cristiano Paixão Araújo. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA PEREIRA, Cláudia Fernanda (org.). **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 19-50.
- PLATIAU, Ana Flávia Barros. A legitimidade da governança global ambiental e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 401-415.
- RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **Aspectos jurídicos da biossegurança no Brasil**, In: **Meio Ambiente**. Brasília: ESMPU, 2004. (Grandes Eventos; 1). (PGR)
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**: parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. **Biodireito**: Alimentos Transgênicos. São Paulo: Lemos e Cruz, 2002.
- RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olívia Marcia Nagy. **Direito ambiental & biotecnologia**: uma abordagem sobre os transgênicos sociais. Curitiba: Juruá, 2004.
- ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- SALDANHA, Nelson. **Ética e história**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- SANDS, Philippe. O Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 29-46.
- SCHOLZE, Simone H. C. Por que a pesquisa com transgênicos é importante para o Brasil – Aspectos científicos, econômicos e jurídicos. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.18, n.1, jan./abr., 2001, p. 55-80.
- SILVA, Jairo. Efeitos Ambientais de plantas transgênicas: alcance e suficiência da regulamentação. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; v.20, n.2, maio/ago., 2003, p. 361-365.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SILVA, Solange Teles da. Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 75-92.
- SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Cor de Direito**. Lições de Direito do Ambiente. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

SUNSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. In: **Interesse Público**, Sapucaia do Sul: **Notadez**, v. 8, n. 37, maio/jun., 2006, p. 119-171.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. **Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei biossegurança no Congresso Nacional**. Série Textos para Discussão. N.º 28. Brasília-DF: Senado Federal (Consultoria Legislativa do Senado Federal). Dezembro de 2005. (Versão impressa). 57p.

TEUBNER, Gunther. Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional theory? (“Storrs Lectures 2003/04” Yale Law School). In: JOERGES, Christian; SAND, Inge-Johanne; TEUBNER, UND Gunther. **Transnational Governance and Constitutionalism**. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2004. [versão eletrônica – 24p.] Disponível em: <http://www.jura.uni-frankfurt.de/ifawz1/teubner/dokumente/societal_constitutionalism.pdf>. Acesso em: 10.01.2008.

VALOIS, A.C.C. Importância dos transgênicos para a agricultura. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília**, v.18, n.1, jan./abr., 2001, p. 27-53.

VARELLA, Marcelo Dias. Variações sobre um mesmo tema: o exemplo da implementação do princípio da precaução pela CIJ, OMC, CJCE e EUA. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 275-296.

WINTER, Gerd. A natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade europeia e direito nacional. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; PRADO, INES VIRGINIA. **Desafios do direito ambiental no século XXI** – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 120-150.

WOLFRUM, Rüdiger. O Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.) **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 13-28.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Ética, estratégia e comunicação na passagem da Modernidade à Pós-modernidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ZIZEK, Slavoj. Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional. In: JAMESON, Fredric e ZIZEK, Slavoj. **Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo**. 2ª reimpressão. Trad. de Moira Irigoyen. Buenos Aires, Barcelona e México: Trotta, 2005, p. 137-188.

FONTES PRIMÁRIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Cópia do Recurso administrativo da ANVISA** contra decisão da CTNBio de liberação do milho *Liberty Link* – evento T25 – Parecer Técnico n.º 987/2007.

COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA. **Degração (Transcrição *Ipsis Verbis*) da 100ª Reunião Ordinária da CTNBio: Tire suas Conclusões.**

Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4308.html>>. Acesso em: 29/12/2007.

CONGRESSO NACIONAL – Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas.** Sessão 003.3.52.E, 21/01/04, turno vespertino, sessão ordinária, Plenário Principal, 14h-20h15min da Câmara Federal.

_____. **Notas Taquigráficas.** Sessão 020.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 19h06min-23h06min da Câmara Federal.

_____. **Notas Taquigráficas.** Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min da Câmara Federal.

_____. **Notas Taquigráficas.** Sessão 021.3.52.E, 04/02/04, turno noturno, sessão extraordinária, Plenário Principal, 23h10min-02h19min da Câmara Federal.

_____. **Notas Taquigráficas.** Sessão 012.3.52.0, 02/03/05, turno vespertino, sessão ordinária, plenário principal, 14h – 20h04min da Câmara Federal.

_____. **Notas Taquigráficas.** Sessão 013.3.52.0, 02/03/05, turno noturno, sessão extraordinária, plenário principal, 20h04min – 23h20min da Câmara Federal.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cópia do Recurso administrativo do IBAMA** contra decisão da CTNBio de liberação do milho *Liberty Link* – Parecer Técnico n.º 987/2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cópia do Recurso administrativo do IBAMA** contra decisão da CTNBio de liberação do milho *Guardian* – evento *MON810* – Parecer Técnico n.º 987/2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Geral da República. Cópia da **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.º 3526)**: petição inicial. Cópia eletrônica da petição inicial cedida pelo MPF. 35 p.

MATÉRIAS JORNALÍSTICAS E DOCUMENTOS DA INTERNET

1) Aviso às CIBios. Disponível em:

<<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4111.html>>. Acesso em: 09/10/2007.

2) Boletim 372 – 14 de dezembro de 2007, disponível na página da internet da associação AS-PTA. Disponível em: <http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/boletim/boletim-372-14-de-dezembro-de-2007> Acesso em: 16/12/2007.

3) “Ciência ruim, decisões ruins. As evidências contra o milho transgênico” da *Aventis*”. [publicado em março de 2001 e produzido por: AMIGOS DA TERRA

(Friends of the Earth UK) 26-28 Underwood Street Londres, N1 7JQ Tel: + 020 7490 1555 E-mail: info@foe.co.uk Website: www.foe.co.uk] Autores: Carol Kearney e Emily Diamand. Tradução: Gabriela Vuolo. Revisão: Greenpeace Brasil (Cristina Bodas). Disponível em: http://www.greenpeace.org/raw/content/brasil/documentos/transgenicos/greenpeacebr_061130_transgenicos_relatorio_ciencia_ruim_port_v1.pdf> Acesso em: 10/01/2007.

4) **Carta De Desligamento.** Disponível em:

<<http://www.posgraduacao.ufla.br/biotecnologia/modules.php?name=News&file=article&sid=37>>. Acesso em 15/01/2007.

5) **Cientistas não comparecem à reunião da CTNBio.** (19/10/07) Gazeta Mercantil. Por Viviane Monteiro. Publicado por suino.com

Disponível em: <http://suino.com.br/genetica/noticia.asp?pf_id=40939&dept_id=5> Acesso em: 01/01/2008.

6) Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. **Nota CTNBio – Atividades Suspensas,** 03/05/2005. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php?action=/content/view&cod_objeto=2>. Acesso em: 06/06/2005.

7) Comunicação da Comissão Relativa ao Princípio da Precaução. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2.2.2000 COM (2000) 1 final. Disponível em < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2000/com2000_0001pt01.pdf> Acesso em 01/01/2007.

8) **Comunicado ao Público site da CTNBio.**

Brasília, 22 de março de 2007. Walter Colli. Presidente da CTNBio

Disponível em < <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/4293.html>> . Acesso em:

9) **CTNBio desiste de avaliar pedido de importação de milho da Argentina.** Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/transgenicos/noticias/ctnbio-desiste-de-avaliar-pedi>>. Acesso em: 15/12/2007.

10) CUCOLO, Eduardo. **Produtores dizem que vão plantar soja transgênica com ou sem medida provisória.** Folha de São Paulo. Folha OnLine, 25/09/2003, 17h43. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u74219.shtml>>. Acesso em: 31/03/2005.

11) Debate polêmico. Os transgênicos e os conflitos judiciais no Brasil. Revista **Consultor Jurídico**, 10 de maio de 2002. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/28087,1>>. Acesso em 06/06/2005.

12) **Justiça e MPF reconhecem desvios da CTNBio em 2007.** Disponível em: < <http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/campanhas/justica-e-mpf-foram-centrais-para-corrigir-desvios-da-ctnbio-em-2007>>. Acesso em: 16/12/2007.

13) **Notícias: França diz não aos transgênicos! E aponta para um futuro mais verde.** 25/10/2007. Disponível em:

<<http://www.greenpeace.org/brasil/transgenicos/noticias/fran-a-diz-n-o-aos-transg-nico>>. Acesso em: 29/11/2007.

14) **Relator da Biossegurança admite mudar substitutivo.** Notícia veiculada em página da internet. Disponível em: <http://agrobrasil.blogspot.com/2004_01_28_archive.html>. Acesso em: 01/01/2008.

15) **Relatório sobre transgênicos irrita os ambientalistas:** ruralistas apóiam documento aprovado na Câmara e PV faz ameaça. Daniel Pereira. Página do Jornal do Brasil em 11/11/2004. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/11/10/jorbra20041110004.html>>. Acesso em 01/01/2008.

16) Requerimento de Informação n 359, de 15 de maio de 2007. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT_MATE_DETALHE.SHOW_INTEGRAL?t=10045>. Acesso em: 18/01/2007.

17) SANTOS, Boaventura de Sousa. In: **O Descodificador.** Publicado na Visão em 30 de Agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opiniaio/bss/190pt.php>>. Acesso em: 16/12/2007.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05/10/1988. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 01/01/2008.

BRASIL. **Lei n.º 11.105**, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicada no DOU de 28/03/2005. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005.

BRASIL. **Decreto n.º 5.591**, de 22/11/2005. Promulga a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicado no DOU de 07/06/1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005.

BRASIL. **Decreto n.º 99.280**, de 06 de junho de 1990. Promulga a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicado no DOU

de 07/06/1990. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005.

BRASIL. **Lei n.º 8.974**, de 05 de janeiro de 1995. Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicada no DOU em 06/01/1995. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005.

BRASIL. **Decreto n.º 1.752**, de 20 de dezembro de 1995. Regulamenta a Lei n.º 8.974/85, de 05 de janeiro de 1995, dispõe sobre a vinculação, competência e composição da Comissão Técnica nacional de Biossegurança – CTNBio, e dá outras providências. Poder Executivo. Brasília, DF. Publicado no DOU de 21/05/1995. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>> . Acesso em: 26/06/2005.

BRASIL. **Decreto n.º 2.519**, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicado no DOU de 17/03/1998. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005

BRASIL. **Decreto n.º 2.652**, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, assinada em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992. Congresso Nacional. Brasília, DF. Publicado no DOU de 02/7/1998. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 26/06/2005.

JULGADOS

2ª VARA FEDERAL DO DISTRITO FEDERAL. Mandado de segurança n.º 2007.34.00.012278-6. Juiz Marcos Augusto De Sousa. **Decisão liminar e sentença**. Impetrante: MPF. Impetrado: União Federal. Decisão liminar proferida em 18/04/2007. Sentença proferida em 02/10/2007 e publicada no D.J. de 20/11/2007, Seção II.

5ª VARA FEDERAL DE MATO GROSSO. Ação cautelar n.º 2007.36.00.003293-6. Juiz José Pires da Cunha. **Decisão liminar e sentença**. Autores: MPF. Ré: União Federal. Decisão liminar proferida em 12/03/2007. Sentença proferida em 13/06/2007 e publicada no Diário eletrônico de 29/06/2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Suspensão de liminar e de sentença – SLS n.º 767/PR. Presidência. Relator Barros Monteiro. **Decisão interlocutória**. Recorrente: União Federal. Recorrido: Desembargadora Federal Relatora da Suspensão de Execução de Liminar N.º 200704000273035 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Julgado em 26/11/2007 e publicado no DJ em 26/11/2007.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Agravo de Instrumento – AI n.º 2007.01.00.017904-0/DF. 6ª Turma. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. **Decisão interlocutória e acórdão**. Recorrente: União Federal. Recorrido: MPF. Decisão interlocutória proferida em 18/05/2007 e publicada no D.J. em

25/05/2007. Acórdão proferido em 05/11/2007 e publicado no D.J. em 26/11/2007, Seção II.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Agravo de Instrumento – AI n.º 2007.04.00.026126-4/PR. 3ª Turma. Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria. **Decisão interlocutória.** Recorrente: União Federal. Recorrido: AS-PTA e outros. Julgado em 07/01/2008 e publicado no D.J. em 10/01/2008.

_____. Agravo de Instrumento – AI n.º 2007.04.00.038615-2/PR. 3ª Turma. Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria. **Decisão interlocutória.** Recorrente: União Federal. Recorrido: AS-PTA e outros. Julgado em 12/02/2008 e publicado no D.J. em 14/02/2008.

_____. Agravo de Instrumento – AI n.º 2007.04.00.026471-0/PR. 3ª Turma. Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria. **Decisão interlocutória.** Recorrente: As-PTA. Recorrido: União Federal. Julgado em 12/02/2008 e publicado no D.J. em 14/02/2008.

_____. Suspensão de execução de liminar n.º 2007.04.00.027303-5/PR. Presidência. Desembargadora Federal Silvia Maria Gonçalves Goraieb. **Decisão interlocutória.** Recorrente: União Federal. Recorrido: Juízo Substituto da Vara Federal Ambiental de Curitiba. Julgado em 06/09/2007 e publicado no diário eletrônico em 08/10/2007.

VARA FEDERAL AMBIENTAL DE CURITIBA/PR. Ação civil pública n.º 2006.70.00.030708-0. Juiz Nicolau Konkel Junior. **Decisão liminar e sentença.** Autores: Terra de Direitos e Outros. Ré: União Federal. Decisão liminar proferida em 14/12/2006. Sentença proferida em 30/07/2007 e publicada no D.E. de 03/08/2007.

_____. Ação cautelar n.º 2007.70.00.005332-3. Juiz Nicolau Konkel Junior. **Decisão liminar e sentença.** Autores: Terra de Direitos e Outros. Ré: União Federal. Decisão liminar de 19/03/2007. Sentença proferida em 23/04/2007 e publicada no D.E. de 27/04/2007.

_____. Ação civil pública n.º 2007.70.00.015712-8. Juíza Pepita Durski Tramontini. **Decisão liminar.** Autores: As-PTA e Outros. Ré: União Federal. Julgado em 28/06/2007 e publicada no D.E. de 02/07/2007.