

O REGIME INTERNACIONAL DE BIOSSEGURANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS CIDADÃOS BRASILEIROS

Resumo

O desenvolvimento do regime internacional de biossegurança se baseou em dois sistemas jurídicos internacionais distintos e autônomos. Essa dualidade tem levantado várias dúvidas a respeito das implicações do regime para cada país. Assim sendo, este ensaio analisa o caso brasileiro. O primeiro instrumento é o Protocolo de Biossegurança, que emana do direito internacional ambiental, e o segundo é o conjunto normativo da OMC, que é considerado como o mais eficiente regime regulador da história. Os impactos do regime de biossegurança são de natureza legal e política. O mais importante destes é que, se os cidadãos não quiserem comprar OGMs, eles terão que agir como consumidores.

Abstract

The development of the international biosecurity regime was based on two different international law instruments. This duality has raised several doubts about the regime's implications for any given country, so this paper analyzes the Brazilian case. The first instrument is the Biosecurity Protocol, which arises out of international environmental law, and the second one is the WTO regime, which is considered to be the most efficient regulation regime ever. The impacts of the international Biosecurity regime are at the same time of a legal and political nature. The most important one is that if citizens do not want to buy GMOs, they have to act as consumers.

Ana Flávia Barros-Platiau

Marcelo Dias Varella*

Introdução

Na era da informação, em uma sociedade baseada no risco e na hiper-concorrência, as negociações multilaterais têm que ter um papel claramente central, a fim de que os mecanismos internacionais de regulação evoluam no mesmo ritmo que o avanço da tecnologia e das questões consideradas como ameaça à segurança coletiva. Além disso, os mecanismos devem ser amplos o suficiente para englobar questões como alimentação, saúde (*sanitation*) e segurança produtiva. Em vista do fato de que não só os mercados, como também os ecossistemas, não são contidos por fronteiras nacionais, os Estados contribuem na cooperação/regulação para a elaboração de respostas às questões ambientais. Assim sendo, a legalização das relações internacionais (como proposta por Abbot, Keohane, Moravcsik e Slaughter, *et al*¹) é o paradigma central deste texto. O objetivo proposto é demonstrar a influência no Brasil da legalização das questões de biossegurança internacional sob dois sistemas legais distintos: o ambiental e o comercial.

Rev. Cena Int. 6 (1): 36-58 [jun 2004]

* Ana Flávia Barros-Platiau é professora do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília e doutora em relações internacionais pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Marcelo Dias Varella é doutor em direito internacional pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne, coordenador do mestrado em Direito do UniCeub (Brasília). Ambos coordenam o Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Direito, financiado pelo CNPq. Os autores agradecem aos participantes do GERIMA (*Grupo Interinstitucional de Estudos em Política, Direito Internacional Ambiental e Comércio Internacional*, financiado pelo CNPq) pelos utilíssimos debates e esclarecimentos feitos durante os encontros, especialmente ao Professor Eduardo Viola por seus comentários finais sobre o assunto, que muito enriqueceram o texto.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

Existem várias razões por trás do interesse em estudar este tema tendo como ponto de início o Protocolo de Cartagena. Em primeiro lugar, o Protocolo foi motivado por uma abordagem que anteviu a necessidade de regulamentar produtos biotecnológicos, e foi implementado para controlar o movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados (OVMs). Em segundo lugar, porque o Protocolo foi negociado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica. Em terceiro, porque o Protocolo foi considerado como vitória pelos ambientalistas na luta contra o desenvolvimento acelerado de práticas comerciais, cuja inocuidade ainda não tinha sido provada. Entretanto, o contexto atual mostra que o alarme inicial foi superado. Em quarto, o Protocolo poderia constituir um instrumento para a proteção de pequenos fazendeiros, sendo desta forma um impedimento de fato e de juris à liberalização do comércio agrícola internacional. Em quinto lugar, o Protocolo é interessante devido às questões que levanta a respeito do regime comercial. Por último, trata-se da consagração legal e política do princípio da precaução.²

O fato de que o desenvolvimento do regime de biossegurança internacional foi baseado em dois instrumentos legais, um comercial e outro ambiental, levou a dúvidas significativas por parte dos países membros dos dois regimes. O primeiro instrumento legal em questão é o Protocolo de Biossegurança, que emanou da legislação ambiental internacional, e o segundo é composto dos acordos firmados sob o regime internacional da OMC (Organização Mundial do Comércio). Este é considerado o regime mais eficiente já criado no âmbito das relações internacionais.

O Protocolo de Biossegurança é o mais específico – e por isso o mais apropriado – para lidar com questões de biossegurança. Entretanto, o regime da OMC é mais consolidado enquanto lei e tem lidado com questões ambientais sem referência expressa tanto ao regime ambiental quanto aos princípios legais que o norteiam. Surge assim, deste tratamento legal dúplice, um possível conflito de normas internacionais, com o resultado de que cada ator poderia interpretar o desenvolvimento do regime de biossegurança com base em seus próprios interesses comerciais ou ambientais. Desta forma, este ensaio sugere que a maneira em que se desenvolveu o complexo sistema de regulação é vital para os cidadãos brasileiros porque a legalização de regimes internacionais exerce influência direta sobre a legislação nacional.

A primeira parte do ensaio é dedicada a esclarecer a complexidade da regulamentação internacional do assunto em questão e a mostrar que, enquanto o regime de Cartagena é frágil, o regime da OMC é forte. O estudo também levantará dúvidas resultantes da coexistência de dois sistemas lógicos legais distintos, mas sem hierarquia formal entre si. A segunda parte do texto analisa os impactos diretos desse regime para os cidadãos brasileiros. A natureza dos direitos constitucionais brasileiros, tal como o direito de proteger o meio ambiente enquanto bem público, o direito à vida em um meio ambiente saudável e o direito do consumidor de ser informado antes de consumir, serão examinados. Além disso, será

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

delineado o contexto nacional, que é marcado pela coexistência de dois mundos agrícolas distintos no Brasil – um é o do agronegócio, com grande capacidade competitiva e completamente integrado à economia global, e que favorece a produção agrícola modificada, e o outro é o dos pequenos produtores rurais, pobres e desprovidos de assistência. Naturalmente, o primeiro grupo tem imposto seus interesses sobre a política brasileira de desenvolvimento, apesar de o Presidente ser de esquerda e politicamente comprometido com o segundo mundo.

O regime internacional de biossegurança

O Protocolo de Biossegurança³ foi negociado e adotado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e é, portanto, um acordo ambiental. Um total de 187 países são membros da Convenção (168 assinaturas), enquanto o Protocolo tem 109 ratificações.⁴ Entretanto, a fim de que possa tornar-se membro do Protocolo, um país deve primeiro ser membro da CDB. O Protocolo foi implantado em 11 de setembro de 2003 e, desde então, os Estados têm tido que adaptar seus sistemas nacionais a fim de cumprir as obrigações por ele estipuladas. Quando o Protocolo entrar em vigência, uma série de medidas deverá ser implantada pelos países membros. Entre elas, as quatro mais importantes são⁵:

1. Os países que exportarem Organismos Vivos Modificados (LMOs) [o que é diferente de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), haja vista que OGMs não transmitem material genético] para introduzi-los no meio ambiente, deverão informar a parte compradora, por meio do *Advanced Informed Agreement System* (AIA), para que a primeira entrega inclua informação suficiente para que o comprador possa tomar as decisões adequadas.
2. A entrega será certificada como estando “em conformidade” com as estipulações do Protocolo. Note-se que apenas o primeiro carregamento estará sujeito a esta pesada burocracia de informação obrigatória.
3. A documentação para LMOs usadas com alimentação deverá mencionar apenas que a comida “pode conter LMOs”, e que estas não estão destinadas à introdução no meio ambiente.
4. O Mecanismo Clearing-House de biossegurança⁶ (CHM) requer informação, tal como a legislação nacional de biossegurança, resumo da avaliação de risco, e as decisões finais tomadas pelos importadores, assim como suas respectivas justificativas. A parte que aprovar o uso de LMOs que poderiam ser exportadas deverá comunicar sua decisão à comunidade internacional através da “Clearing House”.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

O Protocolo de Biossegurança veio a preencher uma lacuna em relação ao progresso biotecnológico, que deveria ser regulado por legislação internacional. Assim sendo, ele tem o efeito de estabelecer um sistema compulsório de conduta anteriormente ao transporte de LMOs, assim como os princípios para sua identificação e rotulagem, que serão definidos subsequente. Os objetivos do Protocolo são: aumentar a segurança no manuseio, transporte e uso de LMOs que poderiam causar efeitos adversos para a conservação e uso sustentável de recursos biológicos, incluindo riscos à saúde humana.

Sua área de aplicação é relativamente ampla, mas seu conteúdo é frequentemente vago. Conseqüentemente, o Protocolo é considerado por ambientalistas como um texto com um forte objetivo inicial, cuja *raison d'être* foi seriamente neutralizada por grupos de interesse econômicos despreocupados com questões ambientais e sanitárias. O resultado foi que produtos derivados de transgênicos, mas que não reproduzem ou transmitem material genético, foram excluídos de seu âmbito inicial. Isto levou à confusão entre os termos OGM (Organismo Geneticamente Modificado) e LMO.

Países em desenvolvimento e outras entidades que estiveram ativos na luta por equidade social consideraram o Protocolo um completo fracasso em relação a questões sociais. O objetivo da proteção social, tal como claramente definido pelos países do Sul, não foi bem aceito.

Na ausência de um protocolo sobre biossegurança, a questão do movimento transfronteiriço de LMOs poderia ser abordada com base na OMC, se for vista enquanto questão comercial, ou através da busca de acordo ambiental, caso a situação não envolva comércio. Entretanto, os únicos instrumentos legais relevantes que especificamente abordam o tema fazem parte do sistema legal da União Européia. Conseqüentemente, o Protocolo foi implementado, apesar de permanecer vago a respeito de questões importantes que serão negociadas durante o primeiro encontro entre as partes. O fato de que a legislação européia tenha se posicionado sobre o tema cria a expectativa de uma fonte de inspiração (ou controvérsia) para os próximos encontros multilaterais.⁷

Neste ponto, faz-se útil uma breve análise dos artigos do Protocolo, a fim de que se possa atingir melhor compreensão das conclusões finais deste trabalho. Até mesmo a identificação de LMOs foi fonte de disputas entre grupos opostos. No Artigo 3 do Protocolo, LMOs são definidas como “qualquer organismo vivo que possua combinação diferente de material genético, obtida através do uso da biotecnologia moderna”. Um procedimento simplificado foi estabelecido para LMOs produzidas para consumo humano e animal. Como já mencionado acima, outra exceção importante foi feita para LMOs destinados a uso farmacêutico, embora as partes envolvidas possam submeter os LMOs a avaliações de risco antes de sua importação. Os LMOs para uso farmacêutico já são sujeitos a acordos específicos que regulam seu uso.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

O Protocolo é menos ambicioso que outros acordos ambientais em relação à questão de acesso à informação, especialmente em comparação com as propostas iniciais, que requeriam informações completas a respeito dos LMOs.⁸ O Protocolo é o único instrumento legal multilateral relevante que aborda efetivamente o assunto. Foi decidido que ele se basearia em um sistema de identificação, mas os detalhes não foram definidos imediatamente. Em geral, os europeus consideraram isso como vitória.

O tratamento dado ao princípio de precaução também revelou um hiato significativo entre o Grupo de Miami e a União Européia. Aquele não protestou contra a referência feita pelo artigo 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, embora a questão do uso do princípio de precaução como justificativa para negar a importação de LMOs tenha gerado mutua controvérsia.

Finalmente, o mecanismo para a resolução de disputas, estabelecido pelo Protocolo, resulta da consideração do Artigo 27 da Convenção sobre Diversidade Biológica e do Artigo 32 do Protocolo de Cartagena. Assim, os mecanismos estabelecidos sob a CDB são aplicáveis ao Protocolo. As etapas do mecanismo cobrem desde arbitragem, contida no Anexo II, até as apelações à Corte Internacional de Justiça. Contudo, as estipulações para intervenção e conciliação, assim como para o Comitê de Reconciliação, não estabelecem normas racionalmente necessárias. Além dessa fragilidade, Maljean-Dubois também ressalta o fato de que a cláusula para a resolução de controvérsias, como estabelecida em outras conferências ambientais, nunca foi usada.⁹

Para propósitos acadêmicos, regime internacional corresponde ao conceito desenvolvido por List e Rittberger – uma forma de ação coletiva entre Estados, fundada sobre uma comunidade de princípios, normas, regras e processos decisórios que guiam o comportamento individual em relação a questões específicas.¹⁰ Considera-se que a Cúpula do Rio de 1992 marca o início do regime de biossegurança. Foi consagrado pela assinatura do Protocolo, em Montreal, em 2000. Houve um debate de sete anos sobre se o regime de fato existia, mais notavelmente demonstrado pelo Grupo de Miami.¹¹ Os outros grupos que contribuíram durante as negociações foram o Grupo *Like-Minded*¹², a União Européia¹³, o Grupo do Acordo¹⁴ (*Compromise*) e o Grupo de Países do Leste Europeu e Europa Central candidatos à entrada na União Européia. O Protocolo de Biossegurança entrou em vigor em junho de 2003, quando Palau¹⁵ completou o número mínimo de ratificações necessárias.

A participação dos Estados não foi o único fator importante para o regime de biossegurança. Paralelamente, várias organizações internacionais, por motivos diferentes, contribuíram para a formação de um consenso inicial em relação à urgência da questão. Diversas organizações internacionais participaram na formação do regime, tal como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization-FAO), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Cooperation and Economic Development-OECD), Organização Mundial

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

da Saúde (OMS) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Program-UNEP). Ainda que algumas dessas organizações tenham normas frágeis, elas tiveram papel importante na construção do primeiro passo do debate político-legal que é essencial para a adoção de normas relevantes. Por exemplo, em 1995, o UNEP publicou Instruções (*Guidelines*) Internacionais para Segurança em Biotecnologia. A OECD publicou vários textos desde então, com o propósito de orientar países importadores de OGMs. A FAO e a OMS tiveram papel importante na criação do Comitê *Codex Alimentarius*, que possui mandato para discutir a rotulagem.

Durante as negociações do Protocolo, uma das questões recorrentes e que geraria muitos estudos foi a dúvida sobre se o Protocolo de Biossegurança era ou não um protocolo de proteção ambiental que poderia afetar o comércio de OGMs. Ou, ao contrário, seria ele prova da indivisibilidade das duas áreas? A Corte Européia de Justiça deliberou que o Protocolo era de natureza ambiental e que sua base legal era especificamente política ambiental.¹⁶ Assim, conforme o esperado, a natureza ambiental do regime de biossegurança foi aceita de forma geral, mas suas implicações para o comércio internacional são inquestionáveis. Desta forma, em termos políticos, o Protocolo é congruente com a terceira alternativa, e não com a opinião legal supracitada.

A questão de biossegurança foi abordada a partir de três perspectivas diferentes: proteção à saúde humana, proteção da diversidade biológica e proteção de pequenos produtores nos países do sul. Os três temas dão uma visão clara das divergências que apareceriam nas negociações do Protocolo. Eles também corroboraram a crença de que o hiato Norte-Sul seria uma abordagem muito simplista para explicar as coalizões formadas.¹⁷ Isto se baseia no fato de que não são apenas as questões de alimentação e de segurança fitossanitária que estão em jogo, mas também a “balança de poder” entre os países que possuem a tecnologia mais avançada e aqueles que usam a política internacional para ganhar tempo em relação ao assunto. Dentro deste contexto, o Protocolo de Biossegurança foi aprovado por 133 países, em Montreal, mais de três anos atrás.

Dentro desse complexo cenário internacional, poderia o Protocolo ser congruente com os objetivos de desenvolvimento sustentável aceitos pela comunidade internacional desde os anos 1980? Se considerarmos como objetivos, basicamente, a erradicação da pobreza mundial e a proteção da diversidade biológica¹⁸, talvez não seja possível atribuir tais ambições altivas ao Protocolo. Seu objetivo principal foi o de garantir transparência ao movimento de organismos vivos modificados e, em menor grau, garantir que os consumidores tenham acesso à informação necessária a respeito dos produtos a serem vendidos. Em geral, o objetivo foi de garantir um consenso na harmonização da legislação sobre a questão, dado que a maioria dos signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992, não possuíam legislação que abordasse especificamente a questão da biossegurança, à época da Conferência do Rio. Apesar disso, a partir de uma perspectiva extremamente otimista, poderia ser dito

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

que o Protocolo é congruente com os objetivos de desenvolvimento sustentável porque é parte da evolução da legislação ambiental internacional, que busca tais objetivos. Esta é uma questão importante porque mostra quão distante está a legislação internacional relativamente à questão do desenvolvimento sustentável.

Entretantes, os obstáculos eram inúmeros. Um dos fatores agravantes era que Estados soberanos estavam negociando juntamente com gigantes genéticos¹⁹ (*gene giants*), sem nenhuma legislação nacional, de forma que o único instrumento legal era, de fato, o Protocolo de Cartagena.²⁰ Em grande parte, este fato explica as controvérsias criadas durante as negociações multilaterais e a forma como se desenvolveu o Protocolo. Um exemplo são as exceções, já reguladas por outros instrumentos legais, relacionadas à aplicação de biotecnologia pela indústria farmacêutica para fins de saúde humana. Outras duas exceções parciais excluem LMOs em trânsito e aquelas para uso restrito com base na burocracia estabelecida pelo Advanced Informed Agreement (AIA).

Os atores internacionais mais importantes envolvidos nessa negociação incluem os Estados, *stakeholders* econômicos (primariamente empresas de biotecnologia), organizações não-governamentais, produtores agrícolas e indivíduos enquanto consumidores. Em relação aos Estados, o principal dissenso ocorreu entre o Grupo de Miami, que preferia o reconhecimento de OGMs como substancialmente similares a outros produtos sem modificação genética, e a União Européia, que defendia a visão oposta. O Brasil oscilou entre os dois grupos durante os anos da negociação, mas acabou por posicionar-se com o segundo grupo. Os *stakeholders* econômicos tiveram papel importante primariamente como agentes de *lobby* dentro de alguns Estados e de organizações burocráticas nacionais²¹, enquanto os produtores se dividiram entre aqueles a favor da liberalização dos OGMs e aqueles contra. Finalmente, as ONGs, vistas como representantes da comunidade de atores não-estatais, subdividiu-se em dois grupos com interesses complementares. O primeiro grupo defendia a proteção ao meio ambiente e à saúde humana, enquanto que o segundo defendia a sobrevivência de pequenos agricultores.

Contudo, um sistema legal para governar a questão da biossegurança ainda está longe de estar completo. Dificuldades oriundas da novidade da questão e relacionadas com a divergência entre interesses estatais, especialmente a curto prazo, freqüentemente indicam que os hiatos na sociedade internacional são insuperáveis. Ademais, a falta de consenso sobre o assunto na comunidade científica contribui para o ritmo lento e complexidade das negociações para um verdadeiro regime internacional. Em todo caso, a inclusão do universo biológico ao sistema legal resulta em restrições às negociações, confinadas a um “universo de controvérsia”, nas palavras de Olivier Godard.²² Sua conclusão é esquematizada na tabela a seguir.

Dois Universos Decisórios

	Processo Decisório em Universo Estável (Clássico)	Processo Decisório em Universo de Controvérsia (ambiental)
Percepção	Os agentes têm percepção direta dos efeitos externos de bens coletivos. Suas escolhas são bem informadas	Predominância de uma construção científica e social dos problemas sobre a percepção direta dos agentes.
Interesses	Apenas os interesses ou preferências dos atores presentes são relevantes.	A representação separada dos interesses de terceiros (e ausentes) é questionada: outros Estados, espécies em extinção, gerações futuras, etc.
Procedimentos	Os agentes têm acesso a procedimentos sociais apropriados a fim de expressar suas preferências: mercados, eleições, protestos, conflitos.	Os representantes são contraditórios ou não existem.
Conhecimento Científico	A ciência estabilizou-se em relação à natureza dos problemas relacionados à ação: cadeias causais foram elaboradas, o dano é bem definido, responsabilidade é claramente atribuída.	Várias controvérsias a respeito da natureza essencial do problema, relevantes para qualquer ação, ainda persistem.
Reversibilidade dos fenômenos causais	São reversíveis: podemos esperar pelo suficiente desenvolvimento da tecnologia a fim de tomar decisões de acordo com o modelo de racionalidade substancial (análises de custo-benefício)	Por causa de uma possível reversibilidade, e da própria natureza das questões ambientais, alguns calculam que seja necessário agir imediatamente, sem esperar pela estabilização do conhecimento (consenso científico ou certeza). Isto explica a criação do Princípio de Precaução.
Teorias Científicas	O conhecimento científico estável constitui um universo comum a todos os atores, que necessariamente precede a ação.	As “visões do mundo e do futuro” são variáveis estratégicas que engendram novas formas de concorrência.
O que está em jogo?	Eficiência econômica e equidade, baseada em interesses bem constituídos.	O <i>enjeu</i> ²³ é a apropriação e uso, a custos mais baixos para os recursos naturais, dentro do âmbito da regulação internacional em processo de consolidação.

O direito internacional econômico

Atualmente, a OMC tem 148 membros e vários observadores: ONU, FMI, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Banco Mundial, FAO, OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) e OECD.²⁴ Trata-se do coração do direito internacional econômico, com legitimidade mundial e força para tornar suas normas eficazes e, em função de centenas de conflitos trazidos ao longo dos poucos anos de existência do seu Órgão de Solução de Controvérsias. Inicialmente, com a falta de um protocolo de biossegurança e, posteriormente, com a dúvida em relação a seu campo de aplicação, a OMC atuou como principal fórum para a solução de controvérsias em questões relacionadas ao comércio de OGMs. Com a implementação do Protocolo, que incluía um mecanismo próprio para resolução de disputas, conflitos de competência entre os diferentes regimes tornaram-se possíveis e até mesmo prováveis.²⁵

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

As questões relacionadas a OGMs continuam complexas, já que dizem respeito a mercadorias cujo comércio, com algumas exceções, pode ser tratado pelo regime comercial, dado os riscos inerentes possíveis. Três acordos que poderiam ser aplicados a este assunto. O primeiro é o Acordo sobre Padrões Sanitários e Fitossanitários (SPS). O segundo é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o terceiro é o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 1947.²⁶ O objetivo e conteúdo da medida será analisado à luz dos riscos ambientais e sanitários que os OGMs parecem causar. Está claro que, mesmo no âmbito do regime da OMC, ainda não foi estabelecida a maneira pela qual serão tratadas as questões contenciosas relacionadas a OGMs.²⁷

Em se tratando do princípio jurídico-ambiental basilar para o tratamento do tema, o princípio da precaução, a OMC tem se mostrado mais ativa e eficaz. Enquanto a Corte Internacional de Justiça negou a existência do princípio, com princípio geral do direito internacional, no caso *Gabcíkovo-Nagymaros*, e preferiu julgar o processo com base na teoria da imprevisão, do direito civil tradicional, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, três meses depois da sentença da Corte reconheceu a existência do princípio no acordo SPS e o definiu em um caso concreto.²⁸

Por enquanto, a batalha entre Estados Unidos e União Européia a respeito do tratamento da questão na OMC ainda perdura. Os norte-americanos tiveram sua primeira vitória ao conseguir que o assunto não fosse abordado apenas enquanto questão ambiental, como propunham os europeus. Esse fato levou à criação de um comitê sobre biotecnologia na OMC que, por enquanto, se limita a reunir informações. Devido ao fato de que, em Seattle, o fórum foi criticado pelo Grupo de Miami, este se limita atualmente a ser o interface da OMC para o regime ambiental.

Com o aparecimento de disputas relacionadas à comercialização de OGMs, a expectativa é que as partes envolvidas tendam a escolher o regime internacional que melhor se adapte a seus interesses. Alguns casos existem nos quais se apelará à OMC, e não ao Protocolo de Biossegurança, como no caso dos Estados Unidos. O segundo envolve a situação na qual o Estado seja membro da OMC e do Protocolo, mas prefira levar o caso à OMC. Esta preferência está baseada na eficiência já demonstrada pelo mecanismo de resolução de disputas da OMC. Mesmo em poucos anos de atuação, a grande quantidade de casos resolvidos pela OMC contrasta com os poucos casos julgados pela Corte Internacional de Justiça.

A lógica comercial e ambiental

A coexistência de dois regimes paralelos em campos legais diferentes, e que lidam com o mesmo tema usando lógicas e objetivos diferentes pressupõe uma hierarquia. Sabendo-se que o primeiro é mais eficiente que o segundo, o resultado é uma subordinação *de fato* do ambiental ao comercial. Isto explica por que o campo comercial é melhor estruturado e

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

fundado sobre normas relevantes, tanto na legislação internacional quanto nacional em geral, enquanto a legislação ambiental internacional desenvolveu-se com normas declaratórias ou mais ambíguas, restringindo a aplicação da lei. Ademais, não existe instituição consolidada que seja capaz de implementar a legislação ambiental internacional, ao passo que a OMC é extremamente eficaz, por meio do seu órgão de solução de controvérsias, em perfazer a implementação do seu conjunto normativo. Assim, mesmo que teórica ou legalmente, esta subordinação de certos ramos da lei não exista, ela ocorre na prática.²⁹ Esta subordinação não significa necessariamente que a legislação comercial ignore imperativos ambientais, como foi discutido por vários autores. A jurisprudência da OMC, a partir de suas decisões relacionadas à pesca, ao salmão, aos combustíveis e outros assuntos, demonstra que as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias podem favorecer a proteção ao meio ambiente.³⁰ O ponto interessante aqui não é tanto a subordinação dos ramos da legislação internacional que se desenvolveram em paralelo e que abordam temas tais como biossegurança a partir de perspectivas diferentes, ou até divergentes. O que deve ser compreendido é como os mecanismos internacionais de regulação criam um regime de obrigações para o Estado que também influencia os mecanismos nacionais de regulação, ou, pelo menos, guiam sua interpretação até certo ponto. Se partirmos da hipótese de que, atualmente, o regime internacional da OMC é o que predomina, então as obrigações dos Estados serão implementadas de acordo com esse regime, ou melhor, serão desenvolvidas de forma a mitigar os obstáculos relativos ao comércio de OGMs.

Ao final do Preâmbulo do Protocolo adotado em Montreal, há uma fórmula ambígua o suficiente para atestar a coexistência de dois instrumentos legais internacionais, sem pistas sobre como resolver conflitos que possam emanar dessa coexistência. O texto estabelece que o comércio e o meio ambiente devem contribuir para o desenvolvimento sustentável e que o Protocolo não modifica obrigações internacionais pré-existentes, mas também não é subordinado a outros acordos internacionais. Portanto, o Preâmbulo do Protocolo previa essa incongruência com acordos comerciais, ressaltando o valor do apoio mútuo que tratados ambientais e comerciais deveriam prestar um ao outro, cujo interface seria a afirmação do conceito de desenvolvimento sustentável.

A coexistência de dois sistemas legais

Dada a existência de vários sistemas, as comunidades científica, legal e política debatem possíveis disputas relacionadas à biotecnologia. Os mais otimistas almejam soluções através das quais os dois sistemas possam ser interpretados sob a mesma luz, em nome do interesse geral da humanidade. Em todo caso, há um número crescente de autores que sustentam que a simples existência de uma dualidade de sistemas não deve necessariamente ser uma fonte de conflito, já que existe a possibilidade de organizar-se em

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

relação ao assunto. Assim, os conflitos não são necessariamente destrutivos, podendo levar a um diálogo construtivo e transformador que tem por objetivo conciliar interesses diferentes.

O Protocolo tem se mostrado menos restritivo que a maioria dos acordos ambientais internacionais, contendo princípios amplos e tentando satisfazer todos os grupos envolvidos. Considerações sociais e econômicas – a grande causa dos países em desenvolvimento – tiveram pouca importância nos dois sistemas legais e não deveriam também ser sujeitas à discórdia entre eles. De fato, a agenda de Doha e do recente encontro de Cancún trouxe a OMC de volta a esse debate, embora aqueles que analisam a evolução da OMC não estejam otimistas em relação a mudanças rápidas no regime.

Com efeito, algumas questões já foram discutidas mostrando resultados que indicam a mitigação do problema ou certa convergência entre os dois sistemas. No primeiro caso, a questão da discriminação de LMOs parece haver sido superada. Isso ocorreu porque a definição de LMOs resultou na necessidade de rotulagem a fim de diferenciar o produto de outros, não modificados. No caso da convergência de normas, o exemplo mais comum é o tratamento dos riscos inerentes ao comércio de LMOs, também debatidos pelo *Codex Alimentarius*. As cláusulas sociais também poderiam constituir um ponto de convergência entre os dois regimes, já que ambos afirmam considerar como princípio norteador o do desenvolvimento sustentável.

Na verdade, existem duas soluções legais para a polêmica da coexistência. A primeira é uma divisão de jurisdições que fechasse o debate, mas isto é improvável. O maior obstáculo seria a complexidade envolvida. Dada a dificuldade em definir os produtos do progresso tecnológico, tais como LMOs, quais seriam os critérios legais para a elaboração de normas precisas? E, se considerarmos as incertezas científicas e os riscos potenciais relacionados ao transporte e liberação de LMOs? Nesse contexto de limitações científicas e políticas à resolução legal da questão, a divisão de jurisdições entre os dois sistemas parece improvável.

A segunda solução legal possível seria a abertura da OMC a questões ambientais, o que se mostra uma tendência desejável e factível. Claramente, acréscimos poderiam ser feitos ao Protocolo a fim de prover conciliação com o regime comercial internacional. Isto provavelmente ocorrerá no futuro.

Em relação à abertura do regime comercial, a jurisprudência da OMC demonstra que há uma divisão na consideração de questões ambientais. O Protocolo de Cartagena, sobretudo em se tratando da aplicação do princípio da precaução. Ademais, a tendência de desenvolvimento sustentável, que ficou evidente no Acordo de Marrakesh, foi reforçada pela declaração de Doha. Nesta, os objetivos do desenvolvimento do comércio internacional foram apresentados como sendo compatíveis com os imperativos do desenvolvimento sustentável.³¹ Por último, o Relatório da OMC de 2003 corroborou esta tendência com base no debate ocorrido na Cúpula de Joanesburgo em 2002 (a Conferência Rio + 10).

Os impactos dos regimes internacionais sobre o Brasil

A legalização das relações internacionais resulta do desenvolvimento de instituições internacionais que garantem a coordenação de comportamentos por parte dos atores internacionais, assim como a conformidade com as normas estabelecidas, sejam elas *soft norms* ou *hard law*. Abbott e Snidal³² identificam a expansão da regulação internacional por meio das leis e instituições criadas em várias áreas da vida em sociedade. Durante o sistema de Yalta, elas ficaram relegadas ao monopólio quase exclusivo dos Estados. Biossegurança constitui, irrefutavelmente, uma área de grande interesse.

Os autores atribuem três dimensões a esta legalização da política internacional, sendo elas: obrigação, precisão e delegação.³³ Elas são independentes, mas cada uma influencia as outras, porque cada regime constitui uma combinação dos três. Por exemplo, existem regimes que envolvem alto grau de obrigação e precisão, mas pouca delegação. Se as três dimensões forem fortes, o custo para a soberania aumentará imediatamente. Em outras palavras, se um Estado se comprometer a uma norma obrigatória, sua margem para a ação será reduzida. A fim de evitar isto, Estados podem fazer *lobby* por normas que não sejam ligadas a nenhum tema. Se a norma for muito precisa, limita a capacidade de interpretação das partes comprometidas. Como resultado, alguns acordos são propositadamente amplos, com recurso a princípios gerais, e são pouco contestados. Quando a norma envolve delegação, as partes perdem autonomia na implementação, no controle e na sanção das normas do regime. Essa interpretação é uma forma muito interessante de explicar a natureza do Protocolo de Biossegurança, que tem sido descrita como obrigatória para as partes e pouco precisa e fraca em relação à delegação. É importante enfatizar que o Protocolo foi elaborado utilizando terminologia ampla, vaga em vários pontos, mas que não permite exceções aos Estados.³⁴

A maioria dos acordos ambientais internacionais são da mesma natureza, porque os Estados consideram o custo da soberania muito alto.³⁵ Em contraste, o regime da OMC tem sido descrito por alguns autores como obrigatório, preciso e forte em relação à delegação, porque o custo da soberania é compensado pelos benefícios que as partes podem obter de um comércio internacional regulado e previsível.

Com base nesse ponto de vista, as obrigações internacionais derivadas da OMC influenciam mais na política e legislação nacionais dos Estados membros do que as obrigações oriundas dos regimes ambientais. O caso do Brasil é uma ilustração dessa hipótese.

O Brasil no regime de biossegurança

A fim de transpor o debate para a arena nacional, é importante analisar a posição internacional do Brasil, dadas as pressões internas sofridas, seguidas por uma tímida participação na negociação do Protocolo e, por último, o impacto do regime internacional no sistema legal e na política nacional.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

Como resultado de suas características específicas “ naturais, políticas, legais, científicas e agrícolas “, o Brasil desfrutou de uma posição *sui generis* nas negociações de biossegurança. Em primeiro lugar, como consequência de sua diversidade biológica e das pressões internas e externas geradas por essa diversidade. Em segundo lugar, e diretamente ligado à consequência anterior, o país logrou continuar seus esforços iniciados nos anos 1990, quando ofereceu o Rio de Janeiro para ser a cidade anfitriã da CDB e, assim, melhorou sua fraca imagem internacional.³⁶ Em termos legais, houve um acirrado debate nacional sobre a criação de um dos mais modernos e inovadores sistemas ambientais legais do mundo, que ocorreu durante a década de 1990.³⁷ Do ponto de vista científico, considerou-se que a grande capacidade de instituições de pesquisa aplicada, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), não poderiam ser prejudicadas por um regime nascente.

Por último, a questão agrícola, que tem se mostrado extremamente complexa ao longo dos últimos dez anos. De fato, a situação brasileira é resultado da existência de dois mundos rurais quase antagônicos. O primeiro é o poderoso mundo do agronegócio e o segundo é o dos pequenos produtores rurais. De um lado, estão produtores em larga escala, visionários, que temem perder tempo e capacidade competitiva na corrida biotecnológica, apoiados pelo Ministério da Agricultura, devido à importância do setor para a pasta de exportações.³⁸ Do outro, organizações da sociedade civil³⁹ e produtores em pequena escala, receosos de tornarem-se vassallos das grandes empresas de biotecnologia, ou simplesmente de não sobreviverem.

Desta forma, durante todo o processo de negociações que precedeu ao Protocolo, o Brasil se encontrou em situação perigosa de fragilidade institucional, devido a diferenças significativas entre os ministérios envolvidos nas questões de biossegurança. Em geral, o Ministério do Meio Ambiente foi o mais favorável ao Protocolo, devido a seus objetivos de preservação ambiental. No outro extremo esteve o Ministério da Agricultura, motivado pela preocupação de não deixar a questão dos transgênicos ser tratada com medo irracional. Ao contrário, considerava que deveria ser tratada como guerra comercial, vital para a integração competitiva do Brasil à economia do século XXI.

Naturalmente, a profunda cisão nacional e institucional persiste no atual governo, representada pelos seus respectivos Ministros, Marina Silva e Roberto Rodrigues. Entre estes dois ministérios estava o Ministério da Ciência e Tecnologia, que assumiu papel importante na tentativa de manter uma abordagem racional no debate. Uma das principais preocupações foi minimizar o medo infundado de novas tecnologias e criar uma cultura institucional que fosse favorável ao progresso tecnológico.⁴⁰ A posição do Ministério das Relações Exteriores foi a de conciliador entre os membros da delegação e de árbitro com relação aos impactos das posições mais fortes sobre o interesse nacional.⁴¹ Além disso, o Brasil é um país onde a legislação **sempre** coincide com as práticas sociais quando se fala em regulamentações ambientais. Isto significa que a legislação ambiental tem evoluído rápido, mas ainda não até o ponto necessário para garantir sua implementação e cumprimento.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

É importante enfatizar que esta fragmentação de interesses e arranjos burocráticos ocorreu em outros países também. Tanto na França quanto nos Estados Unidos houve movimentos contra e a favor do Protocolo. A prova disso foi a mobilização de ONGs em *transnational advocacy networks*, tais como descritos por Keck e Sikkink.⁴² Entretanto, alguns Estados negociadores puderam mandar delegações mais homogêneas e melhor informadas, e maioria de suas negociações foi de fato nacional, e não “nacionais fora do país”, como no caso do Brasil.⁴³

Contudo, não foram apenas a falta de um debate nacional e as conseqüentes divergências entre os ministérios que resultaram na falta de participação brasileira durante as negociações. O fato de que o país encontrava-se imerso em acirrado debate entre os grandes produtores de biotecnologia, de um lado, e os veementes defensores da agricultura nacional, do outro, sem a contribuição significativa do G77 e do Grupo Like-Minded, resultou na adoção de uma posição extremamente cautelosa por parte dos formuladores das políticas nacionais. Assim, o Brasil poderia ter assumido uma posição mais ativa no cenário internacional, mas não conseguiu.⁴⁴

Antes de abordar a Medida Provisória 113, é necessário compreender o contexto que obrigou as autoridades a reconhecer uma situação, *de fato*, irreversível. Na verdade, como resultado da posição brasileira ambígua em relação à questão, produtores, cientistas e consumidores continuaram a comportar-se como se o país não tivesse assumido nenhum compromisso internacional e a infringir a legislação ambiental nacional e a Lei de Biossegurança, n. 8.974, promulgada em 1995.

As medidas legais brasileiras

Aproximadamente 10% da safra de soja de 2003 foi geneticamente modificada, proveniente em parte de contrabando da Argentina. Entretanto, o *marketing* de soja geneticamente modificada foi expressamente proibido por decisão judicial.⁴⁵ Foi nesse contexto de insegurança política que a MP 113 foi editada em março de 2003. A Medida legalizou a venda da safra transgênica, sujeita a condições e limitações da data, a fim de evitar a repetição do impasse na safra de 2004. Autorizou também a venda da safra ilegal de soja até março de 2004. Além disso, produtos que contenham mais de 1% de transgênicos em sua composição deverão ser etiquetados e seu cultivo será proibido. Em outras palavras, o governo se viu obrigado a modificar sua própria legislação a fim de não ter que sancionar os produtores rurais, sob o pretexto de proteger os pequenos produtores que seriam levados à bancarrota se fossem impedidos de venderem suas safras ilegalmente produzidas. Como o Brasil ainda não faz parte do Protocolo de Biossegurança, pouca ou nenhuma referência lhe foi feita durante o debate nacional a respeito da Medida Provisória 113 e da Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

Recentemente, a nova Medida Provisória 223, de 14 de outubro de 2004, mais uma vez possibilitou o plantio da soja transgênica, marcando a postura do governo frente aos conflitos entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, ou seja, preferindo o último. De fato, a soja continua liberada no Brasil, ainda que *sob judice* nos tribunais federais superiores.

Se o Brasil fosse um país supostamente “livre de transgênicos”, estaria atualmente em um impasse, porque, se não reconhecer a natureza perene das culturas transgênicas, também não poderá criar instituições, em nível nacional, para regularem a questão. Como resultado, a sensação de “sociedade sem Estado” foi promovida no Brasil, levando a várias iniciativas governamentais relacionadas à regulamentação de OGMs.⁴⁶ Além disso, o país não estabelecerá sua capacidade institucional de assumir seus compromissos internacionais, a menos que estas pertençam ao regime comercial.

O governo em defesa dos cidadãos e dos pequenos agricultores

É interessante notar que, como a legislação ambiental brasileira relativa ao assunto ainda é controversa, a melhor resposta legal a fim de impedir a liberalização dos transgênicos tem sido a defesa dos direitos do consumidor. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)⁴⁷ é a instituição que faz campanha pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor nacionalmente. No caso da soja, a ONG se uniu ao Greenpeace. Este não é o único exemplo de apelo aos direitos do consumidor para fins ambientais, em parte porque os municípios brasileiros, por exemplo, dispõem de mais autonomia para questões de defesa do consumidor do que para questões de segurança alimentar.

Depois da publicação das diversas medidas provisórias sobre o tema, não apenas o IDEC e o Greenpeace, mas também outras importantes ONGs da área ambiental, tais como o Instituto Socioambiental (ISA) e Direito por um Planeta Verde, juntaram forças para assegurar o cumprimento da legislação ambiental nacional. Ademais, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação de Juízes Federais (AJUFE) também deram apoio à iniciativa.

Em relação à defesa do consumidor, tanto o presidente Lula quanto o ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, comprometeram-se, este ano, a monitorar a qualidade dos produtos que estão no mercado. Para que a qualidade seja igual à dos “produtos de exportação”, as autoridades estabeleceram o rígido monitoramento como política ministerial. Paradoxalmente, enquanto no cenário internacional o consumidor está crescentemente sendo visto como o beneficiário de normas para a segurança sanitária e ambiental⁴⁸, esta tendência ainda é fraca no Brasil.

Assim, o primeiro impacto das normas internacionais sobre a política e legislação brasileiras foi derivado do regime de proteção ao consumidor, como resultado da convergência entre os regimes ambiental e comercial. Se essa tendência se confirmar, os

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

direitos do consumidor serão fortalecidos nos próximos anos. Isso se deve ao fato de que o Brasil está mudando de uma posição anti-OGM para uma posição favorável ao contexto dos OGMs sob certas condições legais.⁴⁹ Conseqüentemente, a posição internacional do país em relação a OGMs também tem mudado rapidamente.

O segundo impacto, diretamente ligado ao primeiro, será sentido ao final dos debates multilaterais a respeito da rotulagem e da separação de cadeias produtivas. Como o Brasil ainda não possui legislação específica sobre a rotulagem de transgênicos, prevalecerão as normas do Código de Defesa do Consumidor. Ou seja, não é nem a legislação ambiental nem as organizações técnicas/científicas que estão promovendo a regulamentação no Brasil, e sim uma ONG de direitos do consumidor aliada a outras ONGs ambientais. Esta parece ser uma questão séria o suficiente para melhorar a governança⁵⁰ no Brasil. Entretanto, assim que normas internacionais são estipuladas, o país deve adequar-se às porcentagens definidas. Com relação à separação de cadeias, a legislação nacional será fortemente afetada porque o país não possui infra-estrutura para assumir tais compromissos. Nesse caso, prevalecerá a influência do regime comercial, porque os importadores de produtos modificados podem exigir que os produtos sejam completamente rastreáveis.

Um terceiro impacto, essencial, mas difícil de medir, diz respeito à interpretação da legislação ambiental brasileira. Pode-se dizer que o debate nacional foi bastante favorecido pela influência internacional. Ou seja, as tendências internacionais influenciam a compreensão da intenção dos legisladores. O princípio da precaução, por exemplo, foi incorporado ao sistema legal nacional porque estava presente em acordos internacionais dos quais o Brasil é membro. O princípio foi aceito na Convenção sobre Diversidade Biológica, na Convenção das Nações Unidas para Mudança Climática e no Protocolo de Biossegurança. Entretanto, apesar da possível conclusão de que a ratificação desses documentos legais pelo Brasil significa que o princípio foi incorporado ao sistema legal nacional, a Constituição Federal não faz menção expressa a ele. O Artigo 225, parágrafo 1, menciona o risco sem estabelecer princípios aplicáveis à sua interpretação.

De fato, o termo “medidas de precaução” foi usado na legislação nacional apenas na Lei sobre Crimes Ambientais, nº 9.605, de 1998, em relação ao caso em que haja risco de “danos ambientais graves ou irreversíveis”. Isto demonstra a influência da legislação ambiental internacional na evolução da legislação ambiental brasileira. Ou, ainda, a influência da afirmação deste tipo de princípio sobre os legisladores e formuladores de doutrina brasileiros. Como existe um certo grau de reconhecimento do princípio de precaução no sistema legal brasileiro, os brasileiros têm a possibilidade de impetrar ações públicas cíveis contra a liberação da safra transgênica, a fim de garantirem a defesa de seus direitos.⁵¹

No Artigo 225, a Constituição Federal estabelece que o meio ambiente é “um bem para o uso comum do povo” e que todos os cidadãos têm o direito a um meio ambiente saudável. Entretanto, uma questão relevante é como esse direito constitucional pode ser respeitado se o Brasil não é capaz de implementar uma estrutura institucional que possa

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

garanti-lo. Deverão os brasileiros resignar-se à esperança de que a legislação internacional evolua de forma a garantir seus direitos constitucionais? No caso da biossegurança, é bastante provável que a legislação brasileira dê um salto qualitativo como resultado da entrada em vigor do Protocolo e da crise nacional com relação à soja.

Atualmente, o Brasil passa por uma fase transitória de adaptação a um contexto regulador mais estreito. Aqui poderia ser encontrado um quarto efeito, que vem a ser o surgimento de novas iniciativas de governança. O pré-projeto para a lei brasileira de biossegurança, que precisa ser atualizado, foi discutido em reunião de julho de 2003, no Ministério de Ciência e Tecnologia. As autoridades públicas, a comunidade científica, representantes da indústria de biotecnologia e organizações da sociedade civil participaram do debate, organizado pelo Comitê Técnico Nacional sobre Biossegurança (CTNBio). Finalmente, para que a nova lei defenda realmente os direitos dos cidadãos brasileiros, ela deverá requerer cumprimento das provisões estabelecidas pelo EIA-RIMA (Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente) para que o plantio de safras geneticamente modificadas seja liberado, que produtos contendo OGMs sejam devidamente etiquetados, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor⁵² e que seja feita, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), uma avaliação dos riscos à saúde humana. Ainda mais importante é que os infratores, aqueles que cultivam sementes geneticamente modificadas para fins comerciais, sem a devida autorização, sejam responsabilizados e sofram as sanções cabíveis de acordo com a legislação em vigor.

Por último, um quinto efeito é que o setor do agronegócios tem ditado as regras do jogo e o governo Lula tem sido capaz apenas de seguir e reagir às suas ações. Isso porque exportação de *commodities* tem papel central na balança comercial brasileira. Além disso, a falta de políticas claras em relação à questão dos OGMs, o que se deve, em parte, à competição econômica global, regulada por mercados e não por restrições ambientais.

Considerações finais

Viu-se que Protocolo de Biossegurança foi, provavelmente, o acordo multilateral que mais sofreu com a influência de interesses econômicos bem definidos. Isto explica a rápida formação de grupos de interesse durante o processo de negociação do texto, assim como sua rápida adaptação ao atual contexto tecnológico. Conseqüentemente, o Protocolo foi elaborado em virtude da pré-existência de outro regime internacional – o da OMC. Gerou controvérsia o fato de que o regime da OMC poderia ter jurisdição sobre disputas relacionadas a LMOs e porque o regime poderia ser preferido por Estados que alegam sofrer danos por causa da recusa de outros Estados em importar transgênicos. Em seguida, o regime internacional para a proteção ambiental foi brevemente descrito. Foi mostrado que o regime internacional de biossegurança não estabeleceu sua subordinação ao regime comercial,

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

tampouco uma hierarquia entre os acordos internacionais relevantes, deixando dúvidas quanto à coexistência de dois regimes e à segurança legal internacional em geral.

O resultado dessa incerteza legal e política no cenário internacional é sentido em países como o Brasil, que não conseguiram adotar posições claras em relação às regulamentações relevantes. No caso brasileiro, a fragilidade institucional e a confusão política surgem como resultado de um confronto de interesses entre dois mundos diferentes – o do agronegócio para exportação e o dos produtores em pequena escala ameaçados pela inacessibilidade às revoluções tecnológicas.

O Brasil, que foi refém de suas próprias divergências internas durante as negociações multilaterais para o Protocolo, não foi capaz de assumir um papel importante no âmbito do regime. Contudo, dada a sua capacidade de exportação e o tamanho de seu mercado consumidor, o Brasil pode vir a desempenhar um papel importante no futuro. Por enquanto, a legislação nacional específica sobre o tema ainda é frágil e vem sendo debatida com o intuito de ser revisada. Conseqüentemente, o direito constitucional a um meio ambiente limpo, o cumprimento de requisitos internacionais de licenciamento ambiental e a observação da legislação específica sobre biossegurança ainda não estão completamente garantidos pelas instituições nacionais.

Existem basicamente cinco impactos sobre a política e legislação nacionais oriundos da existência de dois regimes internacionais. O primeiro é relativo às constantes mudanças na posição internacional brasileira neste assunto. O segundo afeta a interpretação das provisões legais existentes, começando com a Constituição Federal de 1988. Em seguida, o fortalecimento dos direitos do consumidor e a facilitação para o consumidor do acesso à informação. Isto envolve a organização dos produtos e sua rotulagem. O quarto impacto leva às iniciativas governamentais. Por último, os empresários do agronegócio têm estabelecido as regras do jogo. Agora, as instituições nacionais devem ser reformadas a fim de cumprirem com seus respectivos papéis, tendo em vista o comércio internacional e as obrigações ambientais assumidas pelo Brasil. Como as obrigações comerciais são mais facilmente sancionáveis, seja pela legislação ou pelo mercado, o sistema nacional tenderá a priorizá-las.

Notas

- ¹ O conceito de legalização foi discutido em edição especial da revista **International Organization**, n. 54, v. 3, verão de 2000. Ademais, vários autores têm abordado o tema, tais como Anne-Marie Slaughter, que trabalha com abordagens teóricas das relações internacionais e do direito internacional.
- ² O princípio da precaução é um princípio de direito ambiental. Ele consagra a idéia de que a ausência de certeza científica não deve ser usada como pretexto para adiar a ação política. Constitui um avanço na regulação jurídica para a proteção ambiental, uma vez que o operador do direito não precisa esperar que o dano ambiental seja causado para poder agir. A questão da precaução foi discutida pela

- autora com maior profundidade no capítulo A Legitimidade da governança global ambiental e o princípio de precaução, in: VARELLA, Marcelo & BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. (orgs.) **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004 Coleção de Direito e Política Ambiental).
- ³ <http://www.biodiv.org/biosafety/>
- ⁴ De acordo com informação obtida em 7 de julho de 2003, no *site* oficial <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>. O Brasil assinou a CDB em 5 de junho de 1992, e tornou-se membro em 28 de fevereiro de 1994. O país ainda não assinou o Protocolo de Biosegurança.
- ⁵ <http://www.biodiv.org/biosafety/ratification.asp>, acessado em 28 de outubro de 2004.
- ⁶ A fase piloto do mecanismo está disponível no seguinte *site*: <http://bch.biodiv.org/Pilot/Home.aspx>
- ⁷ Entretanto, as instituições da União Européia também são frágeis. A lei ambiental não se beneficia da doutrina de supremacia da lei européia. Ao contrário, ela é restrita pela tradição de aceitação voluntária inerente à lei internacional. Ver: BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for International Environmental Law? **The American Journal of International Law**, n. 93, 1999, p. 598.
- ⁸ MALJEAN-DUBOIS, S. Accès à l'information et reconnaissance d'un droit à l'information environnementale. Le nouveau contexte juridique international. In: MALJEAN-DUBOIS, S. **L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en oeuvre et sanction du non-respect**. Paris: La Documentation Française, 2000, p. 25-48.
- ⁹ *Ibid.*
- ¹⁰ Regime Theory and International Environmental Management. In: HURRELL, A & KINGSBURY, B. (eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992. Naturalmente, existem várias definições de regimes internacionais na teoria das relações internacionais, mas esta foi escolhida porque ressalta o fato de que os regimes guiam o comportamento individual sobre questões específicas.
- ¹¹ O Grupo inclui produtores de GMOs em larga escala: Estados Unidos, Argentina, Canadá, Austrália, Uruguai e Chile. Alguns autores não incluem os Estados Unidos no Grupo porque o país não é membro da Convenção sobre Diversidade Biológica.
- ¹² O Grupo é formado por G77/China e países em desenvolvimento em geral. Seus membros demandam a inclusão de considerações sócio-econômicas em relação à assimetria entre os Estados-membros.
- ¹³ A União Européia demanda um Protocolo amplo e uma maior aplicação do princípio da precaução.
- ¹⁴ Japão, Cingapura, México, Suíça, Nova Zelândia e República do Coréia.
- ¹⁵ Palau tem aproximadamente 20.000 habitantes, mas foi politicamente importante nesse contexto.
- ¹⁶ Dezembro de 2001. Ver: <http://curia.eu.int>
- ¹⁷ BARROS-PLATIAU, Ana Flavia & VARELLA, Marcelo. Direito e biodiversidade. O Protocolo Internacional de Biossegurança e as implicações jurídicas de sua aplicação para o mundo em desenvolvimento, In: LEITE, José Rubens Morato (org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, p. 187-202.
- ¹⁸ De acordo com os Millenium Development Goals mencionados na CDB, nota à imprensa de maio de 2003: <http://www.biodiv.org/doc/press/pr-2003-05-22-bioday-en.doc>
- ¹⁹ As grandes empresas de biotecnologia. A Monsanto é a maior no Brasil, mas não é a única.
- ²⁰ O Protocolo aborda o direito do país importador de rescindir sua compra se forem previstos riscos fito-sanitários.
- ²¹ GUIMARÃES, G. O pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (IREL), 2002.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

- 22 Stratégies industrielles et conventions d'environnement: de l'univers stabilisé aux univers controversés , **Environnement, Economie**, INSEE, Méthodes, n. 39-40, p. 145-174.
- 23 Usando a análise de Godard, Aubertin e Vivien concluem que o *enjeu* ambiental foi a criação de comunidades epistemológicas e a elaboração de acordos ambientais multilaterais.
- 24 Conforme site oficial www.wto.org, visitado em 28 de outubro de 2004.
- 25 Em seu Relatório Anual de 2003 (p. 14), o Comitê sobre Comércio e Meio ambiente (CTE) da OMC estabeleceu uma de suas prioridades como sendo o estudo de obrigações internacionais estabelecidas por acordos ambientais multilaterais. Disponível no site: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf
- 26 O SPS e o TBT não estabelecem padrões para a OMC, mas reconhecem o papel das agências das Nações Unidas em relação a estas questões. Ademais, o SPS determina quais medidas devem ser amparadas para a proteção da saúde.
- 27 Para uma análise mais aprofundada da questão, consultar QURESHI, A. The Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO: Co-existence or Incoherence? **International Comparative Law Quarterly**, v. 49, 2000, p. 835-855.
- 28 Ver VARELLA, M. e BARROS-PLATIAU, A. (orgs). **Princípio da precaução**, *op. cit.*
- 29 MALJEAN-DUBOIS, S. La régulation du commerce international des organismes génétiquement modifiés: entre le droit international de l'environnement et le droit de l'organisation du commerce. In: BOURRINET, J. & MALJEAN-DUBOIS, S. (orgs.) **Le commerce international des organismes génétiquement modifiés**, La Documentation Française, Monde Européen et International, 2002, p. 27-58.
- 30 VARELLA, M. Diferentes interpretações sobre um mesmo tema: o exemplo do princípio de precaução, in: VARELLA, M. & BARROS-PLATIAU, A. (orgs.) **O Princípio da Precaução**. *op. cit.*
- 31 http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm
- 32 ABBOTT, L & SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 421-456. Os impactos das organizações internacionais e da União Européia também são cruciais nesse debate. Não são, porém, abordados neste texto.
- 33 A obrigação é definida pelo conteúdo da norma, e a precisão corresponde à margem de interpretação permitida. A delegação de poder a outra autoridade pode ser muito reduzida, como no caso dos acordos ambientais, ou maior, como no caso de acordos comerciais.
- 34 O professor Alexandre Kiss acredita que esta evolução em estágios, com denominadores comuns menores, é necessária, já que não existe consenso geral em relação aos valores do regime.
- 35 Assim, os acordos ambientais são caracterizados como acordos-lei, que estabelecem condutas internacionais, e não acordos-contrato, nos quais uma contrapartida é esperada.
- 36 O Brasil mudou da posição contenciosa de “soberano intolerante” durante a presidência Sarney para uma posição de “soberano responsável”, nos períodos presidenciais Collor e Cardoso. O governo do presidente Lula avança na mesma direção.
- 37 Apesar das grandes lacunas na regulação do progresso tecnológico, a legislação ambiental brasileira é extremamente inovadora em outros aspectos, tais como direito ambiental constitucional e criminal (Lei nº 9.605/98).
- 38 A próxima safra de grãos será 23% maior que a anterior, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Brasil é competitivo no plantio da soja, cana de açúcar, café e laranjas, por exemplo. Segundo a USDA, as exportações brasileiras de soja (aproximadamente 26 milhões de toneladas em 2003) serão superiores às exportações norte-americanas pela primeira vez na

história.

- ³⁹ Movimento dos Sem-Terra (MST), lideranças religiosas, cooperativas agrícolas e outras.
- ⁴⁰ Em 2000, Jeffrey Sachs considerou o Brasil como uma mistura de “adepto da tecnologia” e “tecnologicamente excluído” em um mundo de poucos “inovadores tecnológicos”. SACHS, J. A New Map of the World. **The Economist**, junho 2000. Conseqüentemente, o principal objetivo do Ministério da Ciência e Tecnologia é eliminar os obstáculos ao progresso tecnológico, que se baseiam em argumentos idealistas, radicais ou irracionais.
- ⁴¹ Conclusões obtidas a partir de pesquisas do GERIMA sobre as últimas negociações do Protocolo.
- ⁴² KECK, M. & SIKKINK, K. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- ⁴³ Declarações de participantes do GERIMA que estiveram em Cartagena ou que trabalhavam nos ministérios mencionados na época referida. Brasília, maio de 2003.
- ⁴⁴ Gabrielle Guimarães chegou a esta mesma conclusão a partir de caminhos marcadamente diferentes. Vide GUIMARÃES, G., *op. cit.*
- ⁴⁵ O IDEC formulou ações (*mounted an action*) contra a União e as empresas Monsanto e Monsoy S.A., como remédio provisório para pedir a proibição do cultivo de soja *round up ready* sem a precedente análise de impacto ambiental, como estipulado por resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio ambiente).
- ⁴⁶ Até a EMN Monsanto compartilha dessa percepção, já que publicou em jornais brasileiros suas expectativas de que os produtores nacionais pudessem ter o direito legal de escolherem suas sementes e de usarem as melhores tecnologias disponíveis.
- ⁴⁷ ONG criada em 1987, ver: www.idec.org.br
- ⁴⁸ Seattle foi um bom exemplo disso.
- ⁴⁹ Entretanto, este é o tipo de lei que não tem sido cumprida. Por exemplo, apenas cerca de 11.000 produtores assinaram o Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento desde a publicação da Medida Provisória 131. Esse é um compromisso assinado com o MAPA, do Ministério da Agricultura, pelo qual os agricultores se responsabilizam por seus grãos geneticamente modificados.
- ⁵⁰ O termo *governança* é usado aqui tal como definido por Oran Young “ função social que envolve a administração de indivíduos interdependentes ou grupos “, em contraste com o termo governo, que é um conjunto de organizações formais que elabora e implementa regras. Cf. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. New York: Cornell University Press, 1994.
- ⁵¹ Há grandes possibilidades de que isso ocorra dentro em breve, já que entidades da sociedade civil têm se mobilizado em torno da questão.
- ⁵² A recentemente criada Lei nº 10.688 prevê a rotulagem de produtos que contenham transgênicos, que podem chegar até 80% dos produtos consumidos, segundo informações da Associação Nacional de Biosegurança (ANBIO).

Bibliografia

- ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK *et al.* The Concept of Legalization. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 401-419.
- AUBERTIN, C.; VIVIEN, F.-D. **Les enjeux de la biodiversité**. Paris: Economica., 1998.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

- BOURRINET, J. & MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.) **Le commerce international des organismes génétiquement modifiés**, La Documentation Française, Monde Européen et International, 2002.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Meio Ambiente. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Relatório da delegação brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Coleção Documentos da Diplomacia Brasileira, 1993.
- CALDWELL, L.; BARTLETT, R. (Eds.) **Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends**. Wespport: Quorum Books, 1997.
- CAUBET, C. A irresistível ascensão do comércio internacional: o meio ambiente fora da lei? **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 22, abr./jun. 2001, p. 81-99.
- ELLIOTT, L. **The Global Politics of the Environment**. New York: New York University Press, 1998.
- GOLDSTEIN, J.; KAHLER, M.; KEOHANE, R. & SLAUGHTER, A-M., Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 385-399.
- GUIMARÃES, G. O Pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2002.
- HURRELL, A.; WOODS, N. (orgs.). **Inequality, globalization and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KISS, A. **Will the Necessity to Protect the Global Environment Transform the Law of International Relations?** Hull: Ed. University of Hull Press, 1992.
- KISS, A. Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement. In : RENS, I. (dir.) **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève/Chêne-Bourg: Georg, Coll. "SEBES" (Stratégies énergétiques biosphère et société), 1996a, p. 19-36
- KISS, A Préface. In: IMPERIALI, C. (ed.) **L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales**. Collection "Coopération et développement", dirigée par Jacques Bourrinet. Centre d'Etudes et Recherches Internationales et Communautaires Université d'Aix-Marseille III. Paris: Economica, 1998a.
- KISS, A. Introdução. **L'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends**. Paris: Frison-Roche, 1999.
- KRENZLER, H.; MACGREGOR, A. GM Food: the Next Major Transatlantic Trade War? **European Foreign Affairs Review**, n. 5, v. 3, Autumn 2000, p. 287-316.
- LEITE, M. Os genes da discórdia. Alimentos transgênicos no Brasil. **Política externa**, v. 8, n. 2, setembro, 1999.
- LEITE, J. & AYALA, P. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.
- LIST, M. & RITTBERGER, V. Regime Theory and International Environmental Management. In: HURRELL, A. e KINGSBURY, B. (eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Ana Flávia Barros-Platiau & Marcelo Dias Varella

- MALJEAN-DUBOIS, S. Le commerce international des organismes génétiquement modifiés, In: MALJEAN-DUBOIS, S. & BOURRINET, J. **Monde Européen & International** (Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), 2002, La Documentation Française.
- NOIVILLE, C. Le droit: outil d'un développement responsable des OVM. In: DE LA PERRIÈRE, A.R.B. & TROLLÉ, A. **Aliments transgéniques: des craintes révélatrices**. Paris: Édition Charles Léopold Mayer, 1998, p. 89-100.
- RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A.-M. International Law, International Relations and Compliance, in: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T. & SIMMONS, B. (eds.) **Handbook of International Relations**. London/California: Sage, 2002, p. 538-558.
- RUIZ-FABRI, H. Le droit dans les relations internationales, **Politique étrangère**, 3-4/2000, p. 659-672.
- RENS, I. (org.) **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève/Chêne-Bourg: Georg, 1996. Coll. "SEBES" (Stratégies énergétiques biosphère et société).
- SILVA, G. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex/Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1995.
- VARELLA, M. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- VARELLA, M. e PLATIAU, A. (orgs). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- YOUNG, O. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. New York: Cornell University Press, 1994.
- YOUNG, O. **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale**. Massachusetts: MIT Press, 2002.