

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

WORKING PAPER

**“O REGIME INTERNACIONAL DE BIOSSEGURANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA OS CIDADÃOS BRASILEIROS”¹
ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU²
INSITTUTO RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE BRASILIA**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
PROGRAMA JÓVENES INVESTIGADORES
AREA GLOBALIZACIÓN, GOVERNABILIDAD E INSTITUCIONES
AGOSTO 2003**

¹ A autora agradece aos componentes do GERIMA pelos profícuos debates e esclarecimentos feitos ao longo de nossas reuniões. Em especial ao Professor Marcelo Dias Varella e ao pesquisador Rafael Tavares Schleicher. Agradece também ao Professor Eduardo Viola pelos comentários finais que enriqueceram esse texto. Agradecimento especial ao Centro de Estudios Internacionales da Universidad Torcuato Di Tella pelo Seminário organizado.

² Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Coordenadora do GERIMA, Grupo Interinstitucional de Estudos em Política, Direito Internacional Ambiental e Comércio Internacional, financiado pelo CNPq.

Abstract

The biosecurity regime has been developed according to two different international law instruments, raising several doubts about its implications for any given country, and this paper analyzes the Brazilian case. The first one is the Biosecurity Protocol, originated in the environmental international law, and the second one is the WTO regime, which is considered to be the most efficient regulation regime ever. Therefore, their impacts on the Brazilian law and politics may lead the country to adapt national institutions to international compromises faster.

Introdução

Na era da informação, da sociedade do risco e da hiper-competitividade econômica, fica patente a centralidade das negociações multilaterais para que os mecanismos de regulação internacional evoluam com a mesma velocidade que os progressos tecnológicos e os temas considerados como ameaças à segurança coletiva, num sentido amplo o suficiente para abarcar questões de segurança alimentar, sanitária e produtiva. Haja vista a convicção que nem mercados e muito menos ecossistemas estão contidos em fronteiras nacionais, os Estados são tributários da cooperação/regulação internacional para a elaboração de respostas às questões ambientais. Nesse sentido, a legalização das relações internacionais, para falar como Abbot, Keohane, Moravcsik e Slaughter, entre outros³, é o paradigma central do presente texto. O objetivo proposto é o de demonstrar a influência da legalização das questões internacionais de biossegurança por meio de dois sistemas jurídicos distintos (ambiental e comercial) sobre o Brasil.

O interesse de se estudar esse tema a partir do Protocolo de Cartagena é múltiplo. Primeiro porque ele foi motivado por uma abordagem que previa a regulação de produtos da

³ O conceito de legalização foi discutido no número especial da *Revista International Organization*, 54, 3, Summer 2000, e diversos autores discutem sobre o tema, destacando-se Anne-Marie Slaughter, que trabalha com o tema de abordagens teóricas de relações internacionais e direito internacional.

biotecnologia, ou seja, visava a controlar o movimento transfronteiriço de OVMs. Segundo, porque foi negociado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica. Terceiro, porque foi considerado uma grande vitória dos ambientalistas contra o desenvolvimento acelerado de práticas comerciais cuja inocuidade ainda não foi provada, mas o contexto atual mostra que o alarmismo inicial arrefeceu. Quarto, porque poderia ser um instrumento de proteção aos pequenos agricultores, portanto um entrave *de facto* e *de jure* à liberalização do comércio agrícola internacional. Quinto, pelas questões que suscita quanto ao regime comercial. Por último, ele foi a consagração jurídica e política do princípio da precaução⁴.

O regime internacional de biossegurança desenvolveu-se a partir de dois instrumentos jurídicos, um comercial e outro ambiental, trazendo à tona severas dúvidas aos países membros dos dois regimes. O primeiro instrumento jurídico em questão é o Protocolo de Biossegurança, originado no direito internacional ambiental, e o segundo são os acordos que compõem o regime internacional da OMC (Organização Mundial do Comércio), considerado como o mais eficiente regime já criado nas relações internacionais.

O Protocolo de Biossegurança é o mais específico - e portanto o mais adequado - para tratar de questões de biossegurança, mas o regime da OMC é melhor consolidado como *hard law*, e tem tratado questões ambientais sem referência expressa ao regime ambiental ou aos princípios legais que o norteiam. A partir desse duplo ordenamento jurídico, há um possível conflito de normas internacionais, implicando que cada ator deve interpretar o desenvolvimento do regime de biossegurança a partir de seus interesses comerciais ou ambientais específicos. Assim, esse *paper* defende que os desdobramentos desse complexo sistema de regulação são vitais para os cidadãos brasileiros, pois a legalização da política internacional exerce influência direta nas legislações nacionais.

⁴ O tema da precaução foi discutido pela autora com mais profundidade no capítulo “A Legitimidade da Governança Global Ambiental e o Princípio de Precaução”, in: Varella, M.; Barros-Platiau, A. (orgs.) *O Princípio de Precaução*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, publicação prevista para outubro de 2003.

Nesse sentido, a primeira parte do *paper* destina-se a esclarecer a complexidade da regulação internacional do tema, demonstrando que o regime de Cartagena é limitado enquanto o da OMC é forte, e trazendo questões sobre a coexistência de duas lógicas jurídicas distintas, mas sem uma hierarquia formal entre elas. A segunda parte analisa os impactos diretos desse regime sobre os cidadãos brasileiros. Os pontos a serem desenvolvidos são os direitos constitucionais, como o direito de proteger o meio ambiente como bem público, o direito de viver em um ambiente sadio, e o direito do consumidor de ser informado antes de consumir. Além disso, esboça um contexto nacional marcado pela coexistência de dois mundos agrícolas distintos no Brasil, um da *agribusiness* com grande capacidade competitiva e totalmente inserida na economia global, que é favorável à produção agrícola modificada, e outro dos pequenos produtores rurais, pobres e desamparados.

O Regime internacional de biossegurança

O Protocolo de Biossegurança⁵ foi negociado e adotado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992 (CDB), portanto ele é um acordo ambiental. A Convenção conta com 187 membros (168 assinaturas), enquanto o Protocolo tem apenas 52 membros (103 assinaturas)⁶. Porém, para ser membro do Protocolo, o Estado precisa antes ser membro da CDB. Ele será implementado em 11 de setembro de 2003, e por isso todos os Estados membros deverão adaptar seus sistemas nacionais para cumprir as obrigações estipuladas pelo Protocolo.

⁵ <http://www.biodiv.org/biosafety/>

⁶ Conforme informações do dia 07/07/2003 no site oficial: <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>. O Brasil assinou a CDB no dia 05/06/1992 e tornou-se parte no dia 28/02/1994. Não assinou ainda o Protocolo de Biossegurança.

Quando for implementado, uma série de medidas serão observadas pelos membros. Dentre elas, as quatro mais importantes são⁷: Países que enviam OVMs para a introdução no meio ambiente deverão informar a parte receptora, sob o sistema *advance informed agreement* (AIA), garantindo que o primeiro carregamento trará informações suficientes para que o Estado receptor possa tomar decisões adequadas. O carregamento será atestado como “em conformidade com as exigências do Protocolo”. Note-se que apenas o primeiro carregamento está submetido a essa pesada burocracia de informações obrigatórias. Os OVMs para a alimentação serão identificados por documentação apenas mencionado “podem conter OVMs” e não são destinados à introdução no meio ambiente. O Mecanismo de *clearing-house*⁸ (CHM) de biossegurança exigirá informações como as leis nacionais de biossegurança, resumos de avaliação de riscos, e decisões finais das partes importadoras com as suas respectivas justificativas. A parte que aprovar o consumo de OVMs que poderão ser exportados deverá comunicar sua decisão à comunidade internacional por meio do *clearing house*.

O Protocolo veio para completar uma séria lacuna relativa ao progresso biotecnológico que o direito internacional deveria regular. Dessarte, tem como efeito estabelecer a conduta obrigatória antes do transporte de OVM e o princípio de sua identificação e rotulagem, que serão definidos posteriormente. Os objetivos do Protocolo foram: contribuir para a segurança no manuseio, transferência e uso de OVMs que poderiam trazer efeitos adversos para a conservação e o uso sustentável de recursos biológicos, considerando também riscos para a saúde humana.

O seu campo de aplicação é relativamente amplo, mas o seu conteúdo, muitas vezes vago, fez com que o Protocolo fosse considerado pelos ambientalistas como um texto com uma grande vocação inicial e que foi esvaziado da sua razão de ser por grupos de interesse econômico pouco interessados nas questões ambientais e sanitárias. Assim, do seu campo

⁷ <http://www.biodiv.org/biosafety/ratification.asp>

⁸ A sua fase piloto está disponível no site <http://bch.biodiv.org/Pilot/Home.aspx>.

de aplicação inicial foram excluídos produtos derivados de transgênicos, mas que não se reproduzem ou transmitem material genético, daí a confusão entre os termos OGM e OVM.

Quanto às questões sociais, o Protocolo foi considerado pelos países em desenvolvimento e por atores militantes da equidade social como sendo um total fracasso. O objetivo de proteção social, claramente defendido pelos países do sul, não teve uma boa aceitação.

Na inexistência de um protocolo de biossegurança, a questão do movimento transfronteiriço de OVMs poderia ser tratada no âmbito da OMC se constituísse caso de comércio, ou de outro acordo ambiental, caso contrário. Mas os únicos instrumentos jurídicos cogentes e com conteúdo específico sobre o tema são peças do direito comunitário europeu. Ou seja, o Protocolo será implementado em breve, mas ele ainda é muito vago sobre temas importantes que serão negociados a partir da primeira reunião das Partes. O fato de o direito comunitário ter se desenvolvido sobre o tema, conduz à expectativa que ele servirá como fonte de inspiração (ou de controvérsias) nas próximas reuniões multilaterais⁹.

Convém fazer uma breve análise de alguns dos artigos do Protocolo, para melhor entender as conclusões finais desse trabalho. Até a identificação dos OVM foi fonte de disputa entre os grupos opositores. No seu artigo 3 são definidos os OVMs como “organismos vivos que possuem uma combinação de material genético inédito obtidos por recurso à biotecnologia moderna”¹⁰. Para OVMs destinados à alimentação humana e animal, um procedimento simplificado foi estabelecido. Outra exceção muito importante, como já foi mencionada, foi os OVMs destinados à farmacêutica, mas as partes podem submetê-los a uma avaliação de riscos antes da importação. Esses últimos já possuem acordos específicos que regem a matéria.

⁹ Entretanto, as instituições comunitárias também são frágeis. O direito ambiental não é beneficiado pela doutrina de supremacia do direito comunitário, ficando preso à tradição voluntarista do direito internacional. Ver Daniel Bodansky, “The Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for International Environmental Law?” . *The American Journal of International Law*, 93, 596-624, 1999, p. 598.

¹⁰ Tradução livre da autora.

O Protocolo é menos ambicioso do que outros acordos ambientais na questão do acesso à informação, principalmente com relação às propostas iniciais que demandavam uma informação completa sobre os OVMs¹¹, pois o Protocolo é o único instrumento jurídico cogente multilateral sobre o tema. Decidiu-se pela consagração da identificação, mas sem que os detalhes fossem imediatamente definidos. Para os europeus, de uma maneira geral, isso foi considerado uma vitória.

O tratamento do princípio de precaução também revelou a forte clivagem entre o Grupo de Miami e a União Européia. O primeiro não contestou a referência feita ao artigo 15 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mas as controvérsias foram profundas quando se tratou de colocar o princípio como justificativa à recusa de importar OVMs.

Por fim, o mecanismo de solução de controvérsias previsto no âmbito do Protocolo resulta da consideração dos artigos 27 da Convenção sobre Diversidade Biológica e 32 do Protocolo de Cartagena, ou seja, os mecanismos da CDB são aplicáveis ao Protocolo. As etapas vão desde a arbitragem prevista no anexo II até o recurso à Corte Internacional de Justiça. Todavia, os bons ofícios e a conciliação previstos, bem como a Comissão de Reconciliação não geram normas cogentes. Além dessa fragilidade, Maljean-Dubois sublinha também o fato de que jamais uma cláusula de resolução de diferendos, prevista em outras convenções ambientais, foi utilizada¹².

Para efeitos acadêmicos, o conceito de regime internacional corresponde ao conceito desenvolvido por List e Rittberger, como uma forma de ação coletiva entre Estados, fundada sobre uma comunidade de princípios, normas, regras e processos decisórios que guiam o comportamento individual em temas específicos¹³. Considera-se que o regime de

¹¹ 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*. La Documentation française, Paris, 2000, pp. 25-48.

¹² *op.cit.*, 2002.

¹³ "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.

biossegurança teve início em 1992, na Cúpula do Rio, e foi consagrado com a assinatura do Protocolo, em Montreal, em 2000. Durante sete anos houve grandes debates sobre a existência de um verdadeiro regime, notadamente pela resistência apresentada pelo Grupo de Miami¹⁴. Outros grupos formados durante as negociações foram o Like-minded group¹⁵, União Européia¹⁶, Compromise Group¹⁷ e o Grupo dos Países da Europa do Leste e Central, candidatos à adesão à União Européia. O Protocolo de Biossegurança foi implementado em junho de 2003, quando Palau¹⁸, seu quinquagésimo membro, o ratificou.

Todavia, não só a participação dos Estados foi importante para o regime da biossegurança. Paralelamente, várias organizações internacionais, por motivações diferentes, contribuíram para a formação do consenso inicial sobre a premência da questão. Participaram da formação do regime várias organizações internacionais, como a FAO, OCDE, OMS e PNUMA. Malgrado o fato de que vários textos dessas organizações constituem *soft norms*, eles tiveram um papel importante na construção de uma primeira etapa do debate político-jurídico essencial para a adoção de normas cogentes. O PNUMA, por exemplo, em 1995, publicou o *International Guidelines for Safety in Biotechnology*. A OCDE publicou diversos textos desde a mesma época, com o intuito de orientar os países importadores de OGMs. A OMS e a FAO tiveram um grande papel na criação da Comissão do *Codex Alimentarius*, que tem como atual pauta a discussão sobre a rotulagem¹⁹.

Na sua negociação, uma das questões recorrentes e que motivou essa pesquisa foi se o Protocolo de Biossegurança era um protocolo de proteção ambiental que poderia trazer efeitos ao comércio de OGMs²⁰? Ou ao contrário, era um protocolo de política comercial que trazia considerações ambientais no seu conteúdo? Ou era a prova da indissociabilidade

¹⁴ São representados os grandes produtores de OGM: Estados-Unidos, Argentina, Canadá, Austrália, Uruguai e Chile. Alguns autores colocam os EUA fora do Grupo, para marcarem o fato de ele não ser membro da Convenção sobre Diversidade Biológica.

¹⁵ Formado pelo G77/China e países em desenvolvimento de uma maneira geral. Exigiram considerações sócio-econômicas relativas à assimetria entre os Estados-parte.

¹⁶ Exigiam um protocolo abrangente e um princípio de precaução fortalecido.

¹⁷ Japão, Cingapura, México, Suíça, Nova Zelândia e República da Coreia.

¹⁸ Palau tem cerca de vinte mil habitantes, mas teve um peso político importante nesse contexto.

¹⁹ Foi criado em 1963, site: http://www.codexalimentarius.net/index_en.stm

²⁰ O Protocolo de Biossegurança trata de OVMs, que são organismos vivos modificados, mas a prática cotidiana consagra o termo OGM, organismos geneticamente modificados. O Protocolo só regula os OVMs.

das duas matérias? A Corte de Justiça Europeia apreciou que o Protocolo era de matéria ambiental, e que sua fundamentação jurídica era específica à política ambiental²¹. Assim, como já era de se esperar, a natureza ambiental do regime de biossegurança foi aceita de uma maneira geral, mas as suas implicações com o comércio internacional ainda estão sendo debatidas. Portanto, em termos políticos, o Protocolo corresponde à terceira alternativa, e não ao parecer judicial supracitado.

A questão da biossegurança foi abordada por três eixos diferentes: a proteção da saúde humana, a proteção da diversidade biológica e a proteção dos pequenos produtores nos países do sul. Só esses três temas já conduzem a uma idéia precisa das divergências que seriam enfrentadas durante a negociação do Protocolo. Também corroboram a convicção de que a clivagem norte-sul seria uma abordagem simplista demais para explicar as coalizões formadas²². Isto se justifica porque o que está em jogo não são só questões de segurança alimentar e fitosanitária, mas também a “balança de poder” dos Estados que detém a tecnologia mais avançada contra aqueles usam a política internacional para ganhar tempo com o tema. Nesse contexto, foi aprovado o Protocolo de Biossegurança, por 133 Partes, em Montreal, faz mais de três anos.

Em face dessa grande complexidade internacional, o Protocolo poderia corresponder aos objetivos de desenvolvimento sustentável que a comunidade internacional consagrou desde a década de 1980? Se considerarmos que esses objetivos são basicamente a erradicação da pobreza mundial e a proteção da diversidade biológica²³, talvez ao Protocolo não possa ser atribuída ambição tão grande. Seu objetivo foi principalmente o de assegurar transparência no movimento de produtos vivos modificados e, numa medida menor, assegurar aos consumidores a informação necessária sobre o produto que se colocaria à venda. De uma maneira geral, o objetivo foi o de se garantir uma harmonização consensual legislativa sobre o tema, já que a maioria dos signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica

²¹ Dezembro de 2001. Ver <http://curia.eu.int>.

²² Barros-Platiau, A. e Varella, M. "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*, 2000, p.187-202, Florianópolis: Fundação Boiteux.

²³ De acordo com os “Millennium Development Goals”, mencionado no press release da CDB de maio de 2003. site: <http://www.biodiv.org/doc/press/pr-2003-05-22-bioday-en.doc>.

de 1992 não dispunha de legislação específica sobre biossegurança na época da Cúpula do Rio. Porém, de maneira extremamente otimista, pode-se defender que o Protocolo corresponde aos objetivos de desenvolvimento sustentável porque está inscrito na evolução do direito internacional ambiental que visa à consagração de tais objetivos.

Entretanto, os percalços foram inúmeros. Um agravante foi o fato de estados soberanos estarem a negociar junto a *gene giants*²⁴, desprovidos de legislação nacional, fazendo com que o único instrumento jurídico fosse então o Protocolo de Cartagena²⁵. Esse fato explica, em larga medida, as controvérsias encontradas ao longo das negociações multilaterais e o desenvolvimento do Protocolo como ocorreu. Por exemplo, as exceções relativas à aplicação de biotecnologia pela indústria farmacêutica para a saúde humana e que já são regulados por outros instrumentos jurídicos. Duas outras exceções parciais excluem os OVM em trânsito ou aqueles destinados a um uso restrito da burocracia fundamentada sobre o acordo informado (*advanced informed agreement*, AIA).

Quanto aos atores internacionais envolvidos nessa negociação, são destacados os Estados, os atores econômicos (principalmente firmas de biotecnologia), as Organizações não-governamentais, os produtores agrícolas e os indivíduos como consumidores. Começando pelos Estados, a clivagem maior deu-se entre o Grupo de Miami, favorável a um reconhecimento dos OGMs como substancialmente similares aos demais produtos sem modificações genéticas, e a União Européia, no lado oposto. O Brasil oscilou entre os dois grupos durante os anos de negociação, mas acabou ficando no segundo grupo. Os atores econômicos tiveram importante papel, principalmente como lobistas dentro de vários Estados e organizações burocráticas nacionais²⁶, enquanto os produtores dividiram-se entre aqueles favoráveis à liberalização dos OGMs e aqueles contrários a ela. Por fim, as ONGs, entendidas como representantes da comunidade de atores não-estatais, subdividia-se em dois grandes grupos cujos interesses eram complementares, o primeiro defendia a proteção

²⁴ As grandes firmas de biotecnologia. A Monsanto é a mais presente no Brasil, mas não é a única.

²⁵ O Protocolo prevê o direito do Estado importador de anular sua compra se estimar que ela traz riscos fitossanitários, por exemplo.

²⁶ Guimarães, G. “O Pluralismo na Formação do interesse Brasileiro em Biossegurança”. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado. Brasília, 2002, 237 p.

do meio ambiente e a saúde humana, e o segundo, a sobrevivência de pequenos agricultores.

Ademais, o enquadramento jurídico da questão da biossegurança ainda está longe de ser completo. Algumas dificuldades ligadas à novidade do tema e à divergência de interesses dos Estados, principalmente no curto prazo, fazem com que as linhas de clivagem da sociedade internacional pareçam, por muitas vezes, intransponíveis. Além disso, a falta de consenso da comunidade científica sobre o tema contribui para que as negociações com vistas a um verdadeiro regime internacional sejam lentas e complexas. De qualquer forma, a apreensão, pelo direito, do universo biológico, faz com que as negociações sejam travadas em um “universo controverso”, para falar como Olivier Godard²⁷. A sua conclusão foi esquematizada na Tabela abaixo.

Tabela 1 – Dois Universos de Tomada de Decisão

	Tomada de Decisão em Universo Estável (clássico)	Tomada de Decisão em Universo Controverso (ambiental)
Percepção	Os agentes têm uma percepção direta dos efeitos externos ou de bens coletivos. Suas preferências são bem informadas.	Predominância da construção científica e social dos problemas sobre a percepção direta dos agentes.
Interesses	Apenas os interesses ou preferências dos agentes presentes são pertinentes.	A representação separada dos interesses de terceiros (e ausentes) está em questão: outros Estados, espécies ameaçadas, gerações futuras, etc...
Procedimentos	Os agentes dispõem de procedimentos sociais adequados para exprimir suas preferências:	Os porta-vozes são contraditórios ou até inexistentes

²⁷ “Stratégies industrielles et conventions d’environnement: de l’univers stabilisé aux univers controversés”, Environnement, Economie, INSEE, Méthodes, n. 39-40, pp. 145-174.

	mercados, votos, manifestações, conflitos.	
Conhecimento científico	A ciência se estabilizou sobre aspectos de problemas pertinentes para a ação: cadeias causais elucidadas, danos bem definidos, imputação clara de responsabilidades.	Ainda subsistem inúmeras controvérsias sobre os aspectos essenciais do problema pertinente para a ação.
Reversibilidade dos fenômenos em causa	São reversíveis : podemos esperar um desenvolvimento suficiente de conhecimento para tomar decisões conformes às exigências do modelo de racionalidade substancial (análises custo-benefício).	Por causa de uma potencial irreversibilidade, e da própria natureza das questões ambientais, alguns estimam que é necessário agir imediatamente, sem esperar a estabilização do conhecimento (consenso ou certeza científica). Isso explica a criação do Princípio de precaução.
Teorias Científicas	Os conhecimentos científicos estabilizados constituem um mundo comum para todos os atores, de modo precedente à ação.	As “visões do mundo e do futuro” são variáveis estratégicas que engendram novas formas de competição.
O que está “em jogo”	A eficácia econômica e a equidade, baseadas em interesses bem constituídos.	O “enjeu” ²⁸ é a apropriação e a utilização com menor custo dos recursos naturais no âmbito de uma regulação internacional em vias de consolidação.

²⁸ Sob a análise de Godard, Aubertin e Vivien concluíram que o “enjeu” ambiental foi a criação de comunidades epistêmicas e a elaboração de convenções multilaterais ambientais.

O Regime Comercial

A OMC conta atualmente com 146 membros e vários observadores: ONU, FMI, UNCTAD, Banco Mundial, FAO, OMPI, OCDE²⁹. Inicialmente, com a inexistência do Protocolo de Biossegurança, e em seguida, com a incerteza sobre o seu campo de aplicação, a Organização Mundial do Comércio existiu como fórum privilegiado para a resolução de controvérsias sobre temas ligados ao comércio de OGMs. Com a implementação do Protocolo com um mecanismo de solução de controvérsias diferente dos mecanismos da OMC, conflitos materiais são possíveis e até prováveis. Por essa razão, a OMC até solicitou a participação na Conferência extraordinária destinada à adoção do Protocolo³⁰.

No entanto, as questões relativas aos OGMs são complexas, pois são mercadorias que podem ser tratadas no âmbito do regime comercial com várias exceções, haja vista a possibilidade de riscos que está a eles ligada. Para Sandrine Maljean-Dubois³¹, existem três acordos que poderiam ser chamados para a questão. O primeiro é o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS), o segundo é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o terceiro seria o GATT de 1994³². Nesse caso, o objetivo e o conteúdo da medida serão analisados com vistas aos riscos ambientais ou sanitários que os OGMs são suspeitos de causar. Fica claro que mesmo dentro do regime da OMC ainda não foi estabelecido como serão tratados os contenciosos relativos aos OGMs³³.

Outra fonte de incerteza jurídica dentro do regime comercial é o peso atribuído ao princípio de precaução. No caso da carne bovina com hormônios³⁴, por exemplo, O Órgão de

²⁹ Informações recolhidas no site oficial www.wto.org em 05/07/2003.

³⁰ No seu Relatório Anual de 2003, a Comissão de Comércio e Meio Ambiente da OMC (CTE) definiu como prioridade o estudos de obrigações internacionais estabelecidas por acordos multilaterais ambientais, p.14. Disponível no site: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf

³¹ Op. Cit. 2002.

³² O SPS e o TBT não fornecem padrões para a OMC, mas reconhecem o papel de agências da ONU nesse sentido. Além disso, o SPS determina que medidas para a proteção da saúde devem ser fundamentadas cientificamente.

³³ Para uma análise mais aprofundada sobre essa questão, consultar QURESHI, A. "The Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO – co-existence or incoherence?" *International Comparative Law Quarterly*, vol. 49, 2000, p. 835-855.

³⁴ Em 12 de julho de 1999, o Órgão de Resolução de Controvérsias autorizou os Estados Unidos a taxar os produtos europeus anualmente em 116,8 milhões de dólares.

Solução de Controvérsias não lhe atribuiu muita importância em 1998. Entretanto, o princípio recebeu mais respaldo no âmbito do Acordo SPS³⁵, porque o seu objetivo é o de evitar riscos. Assim, diversos autores concluíram que um Estado que se sinta lesado por protecionismo contra a exportação de OGMs terá razão em preferir o Acordo TBT ou o próprio GATT, e não o SPS.

Por enquanto subsiste uma batalha entre Estados Unidos e União Européia acerca do tratamento da questão na OMC, com a primeira vitória americana de não deixar a questão ser tratada exclusivamente como uma questão ambiental, como defendiam os europeus. O fato conduziu à criação de um fórum sobre biotecnologias na OMC, que por enquanto se limitou a recolher informações. Como na época de Seattle a atuação do fórum foi criticada pelo Grupo de Miami, hoje ele atua como uma interface da OMC para o regime ambiental.

Com o aparecimento de contenciosos sobre a comercialização de OGMs, espera-se que as partes envolvidas escolham o regime internacional em função de seus interesses. Existem certos casos de maior probabilidade que a OMC seja chamada e não o Protocolo de Biossegurança. O primeiro deles será se o Estado em questão for membro da OMC e não do Protocolo, como por exemplo, os Estados Unidos. O segundo, mesmo os Estados que são membros da OMC e do Protocolo poderão preferir levar o caso à OMC, porque o mecanismo de solução de controvérsias da OMC já mostrou a sua eficiência em poucos anos de funcionamento, quando se compara a quantidade de casos julgados pela OMC com relação àqueles julgados pela Corte Internacional de Justiça.

A lógica comercial e a ambiental

A coexistência de dois regimes paralelos em campos jurídicos diferentes, tratando o mesmo tema com lógicas e objetivos distintos supõe uma hierarquia. Sabendo-se que o primeiro é mais eficaz do que o segundo, constata-se, conseqüentemente, uma subordinação *de fato* do ambiental ao comercial. Isso se explica porque o campo comercial é muito melhor

http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_international/omc/2tribunal/bananboeuf.shtml

³⁵ Sanitary and Phytosanitary Measures, site: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm.

estruturado e fundamentado em normas cogentes, tanto no direito internacional como nos ordenamentos nacionais de uma maneira geral, enquanto o direito ambiental internacional evolui com normas declaratórias ou mais ambíguas, o que o torna um direito mais difícil de ser aplicado. Além disso, não há instituições consolidadas capazes de aplicar o direito ambiental internacional, ao passo que a OMC é extremamente poderosa nesse sentido. Assim, mesmo que teórica ou juridicamente não haja essa subordinação de ramos do direito, ela ocorre na prática³⁶. Contudo, essa subordinação não implica necessariamente que o direito comercial ignora os imperativos ambientais, como foi discutido por diversos autores. A própria jurisprudência da OMC, no julgamento de casos relativos à pesca, ao salmão, à gasolina, e outros temas, demonstra que as decisões dessa Organização foram favoráveis à proteção ambiental³⁷. O ponto que nos interessa aqui não é tanto a subordinação de ramos de direito internacional que se desenvolvem paralelamente e abordam temas como o da biossegurança com óticas distintas, ou até divergentes. O que importa é compreender como os mecanismos de regulação internacional criam um regime de obrigações para o Estado, que influenciam também os mecanismos de regulação nacional, ou orientam a sua interpretação de uma maneira significativa. Se partirmos da hipótese que o regime internacional da OMC predomina atualmente, então as obrigações para os Estados nacionais serão implementadas de acordo com esse regime, ou seja, regidas pela mitigação de entraves comerciais relacionados aos OGMs.

O Protocolo adotado em Montreal trouxe ao final do seu Preâmbulo uma fórmula ambígua o suficiente para atestar da coexistência de dois instrumentos jurídicos internacionais, e sem deixar pistas da resolução de conflitos futuros dessa coexistência. Traz o texto que comércio e meio ambiente devem contribuir ao desenvolvimento sustentável e que o Protocolo não modifica obrigações internacionais pré-existentes, mas também que não será subordinado a outros acordos internacionais. Em conseqüência, no preâmbulo do Protocolo

³⁶ 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. (dir.) *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, La Documentation Française, Monde Européen et International, 2002, pp. 27-58.

³⁷ Varella, M. “Diferentes interpretações sobre um mesmo tema: O exemplo do princípio de precaução”, in: Varella, M.; Barros-Platiau, A. (orgs.) *O Princípio de Precaução*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, publicação prevista para outubro de 2003.

foi prevista a futura incongruência com acordos comerciais, explicitando o valor do apoio mútuo que os tratados comerciais e ambientais deveriam ter um com o outro, cuja interface é a consagração do conceito de desenvolvimento sustentável.

A coexistência dos dois sistemas jurídicos

Em face dessa coexistência de sistemas diferentes, as comunidades científica, jurídica e política debatem sobre possíveis contenciosos relativos à biotecnologia. No entanto, os mais otimistas vêem soluções para que os dois sejam interpretados à mesma luz, em nome do interesse geral da humanidade. Em todo o caso, cada vez mais numerosos são os autores que defendem que a simples existência de uma dualidade de sistemas não é necessariamente uma fonte de conflitos, porque há possibilidade de uma organização em função do tema tratado.

O Protocolo revelou-se menos restritivo que a maioria dos acordos ambientais multilaterais, contendo princípios amplos e tentando agradar a todos os grupos em confronto. Quanto às considerações econômicas e sociais, ou seja, o grande pleito dos países em desenvolvimento, estas também não deverão ser fruto de discórdia entre os dois sistemas, porque foram tratadas com pouca importância em ambos. Aliás, a agenda de Doha trouxe a OMC de volta a debates nesse sentido, mas os analistas da evolução da OMC não são otimistas quanto a mudanças substanciais no regime.

De fato, já existem pontos discutidos que foram mitigados ou demonstram uma certa convergência entre os dois sistemas. No primeiro caso, a questão de discriminação dos OVMs parece ultrapassada, porque a própria definição dos OVMs conduz à necessidade de uma rotulagem com vistas a diferenciar o produto de outro não modificado. No caso de convergência de normas, o exemplo mais comum é o tratamento dos riscos do comércio de OVM, debatido também pelo *Codex Alimentarius*. As cláusulas sociais também poderiam constituir pontos de convergência entre os dois regimes, pois ambos consagraram o conceito de desenvolvimento sustentável.

Existem, na verdade, duas soluções jurídicas para a questão da coexistência. A primeira seria uma divisão de competências que poria fim ao debate, mas isso é pouco provável. Dentre os entraves, o maior seria a complexidade da questão. Haja vista a dificuldade da definição de frutos do progresso tecnológico, como os próprios OVMs, quais seriam os critérios jurídicos para a elaboração de normas mais precisas? E se considerarmos as incertezas científicas e os supostos riscos relativos ao transporte e liberação de OVMs? Nesse contexto de limitações científicas e políticas para a solução jurídica da questão, a divisão de competências entre os dois sistemas parece improvável.

A segunda seria a abertura da OMC para as questões ambientais, o que tem se mostrado uma tendência desejável e factível. Claro que o Protocolo também poderia ser complementado de modo a prever conciliação com o regime internacional do comércio, o que provavelmente ocorrerá no futuro.

Quanto à abertura do regime de comércio, a jurisprudência da OMC por enquanto deixou divididos os analistas sobre a consideração das questões ambientais, mas é inegável que a Organização não está *a priori* contra a proteção internacional do meio ambiente, muito pelo contrário. Além disso, a tendência marcada no Acordo de Marraqueche a respeito do desenvolvimento sustentável foi reforçada com a Declaração de Doha. Nessa última, os objetivos de desenvolvimento do comércio internacional foram apresentados com condizentes com os imperativos de desenvolvimento sustentável³⁸. Por fim, o Relatório de 2003 da OMC corroborou essa tendência, com base no debate lançado na cúpula de Joanesburgo em 2002 (a Conferência Rio+10).

O impactos dos regimes internacionais

A legalização das relações internacionais é o reflexo do desenvolvimento de instituições internacionais para assegurar a coordenação de comportamentos de atores internacionais como também a observância (*compliance*) das normas estabelecidas, que sejam *soft norms*

³⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm.

ou *hard law*. Abbott e Snidal³⁹ identificam a expansão da regulação internacional pelo direito e pelas instituições criadas em várias áreas da vida social, que durante o sistema de Yalta eram relegadas ao monopólio quase-exclusivo dos Estados nacionais. A biossegurança constitui, irrefragavelmente, uma dessas áreas de grande interesse.

Os autores atribuem três dimensões a essa legalização da política internacional, a saber: a obrigação, a precisão e a delegação. Elas são independentes, mas uma influencia as outras, porque cada regime constitui uma combinação das três, ou seja, existem regimes com grande obrigatoriedade e precisão, mas pouca delegação, por exemplo. Se as três dimensões são fortes, logo o custo de soberania será mais elevado. Em outros termos, se um Estado compromete-se com uma norma obrigatória, tem sua margem de ação reduzida, e para evitar isso pode militar por normas internacionais não-vinculantes sobre um tema dado. Se a norma também é muito precisa, ela limita a capacidade de interpretação das partes comprometidas, por isso alguns acordos internacionais são propositalmente amplos, com recurso a princípios gerais e pouco conflituosos. Quando a norma implica delegação, as partes perdem autonomia na implementação, controle e sanção das normas do regime. Essa interpretação é muito interessante para explicar a natureza do Protocolo de Biossegurança, que classifico como obrigatório para as partes, pouco preciso e com fraca delegação. Importante ressaltar que o Protocolo foi redigido com termos amplos, e até vagos em vários pontos, mas não admite ressalvas por parte dos membros⁴⁰.

A maioria dos acordos internacionais ambientais teria a mesma natureza, pois os custos de soberania ainda são considerados altos demais pelos Estados⁴¹. Ao contrário, o regime da OMC foi explicado pelos autores como obrigatório, preciso e com forte delegação, porque os custos de soberania são compensados pelos benefícios que as partes podem obter de um comércio internacional regulado e previsível.

³⁹ Abbott, L.; Snidal, D. "Hard and Soft Law in International Governance". In: *International Organization*, 54,3, summer 2000, pp. 421-456.

⁴⁰ O Professor Alexandre Kiss acredita que essa evolução em etapas com menores denominadores comuns é necessária, pois não há um consenso geral acerca dos valores do regime.

⁴¹ Nesse sentido, os acordos ambientais são caracterizados como acordos-leis, que estabelecem uma conduta internacional, e não acordos-contratos, nos quais há contrapartida prevista.

A partir desse ponto de vista, as obrigações internacionais oriundas da OMC são mais influentes sobre a política e a legislação nacional dos Estados-membros do que as obrigações advindas de regimes ambientais. O caso do Brasil é uma ilustração dessa hipótese.

O Brasil no regime de biossegurança

Para transpor o debate ao âmbito nacional, cabe analisar a posição internacional do Brasil em função das pressões internas que sofreu, em seguida a sua tímida participação na negociação do Protocolo e finalmente o impacto do regime internacional no ordenamento jurídico e na política nacional.

O Brasil desfrutou de uma posição *sui generis* nas negociações sobre biossegurança, por causa de suas características específicas, naturais, políticas, jurídicas, científicas e agrícolas. Primeiro, por causa de sua diversidade biológica e pelas pressões internas e externas geradas em função dela. Segundo, e ligado diretamente à precedente, para dar continuidade aos esforços iniciados na década de 1990, quando o Brasil ofereceu o Rio de Janeiro para sediar a CDB e mudar sua péssima imagem internacional⁴². Em termos jurídicos, havia um grande debate nacional com objetivo de se criar um dos direitos ambientais mais modernos e inovadores do mundo, o que aconteceu ao longo da década de 1990⁴³. Do ponto de vista científico, a grande capacidade das instituições de pesquisa aplicada, como a EMBRAPA, não poderia ser prejudicada pelo regime nascente. Por último, a questão agrícola, que foi extremamente complexa durante os últimos dez anos. Em fato, essa situação brasileira é fruto da existência de dois mundos rurais, quase antagônicos. O primeiro é o mundo da *agribusiness*, e o segundo é o mundo dos pequenos produtores rurais. De um lado, grandes produtores e visionários que receiam perder tempo e competitividade na corrida biotecnológica, apoiados pelo Ministério da Agricultura,

⁴² O Brasil passou de uma postura conflituosa de “soberania intolerante” na era de Sarney para outra de “soberania responsável” na era Collor-FHC. O Governo Lula avança rumo a essa mesma direção.

⁴³ Apesar da existência de grandes lacunas na regulação do progresso tecnológico, o direito ambiental brasileiro é extremamente inovador em outros aspectos, como o constitucional e o penal/ambiental.

considerando-se o peso do setor na pauta de exportação⁴⁴. De outro, organizações da sociedade civil⁴⁵ e pequenos produtores, temerosos de se tornarem vassallos das grandes empresas da biotecnologia, ou simplesmente de não sobreviverem.

Nesse sentido, durante toda a negociação precedente ao Protocolo, o Brasil encontrou-se em uma perigosa situação de fragilidade institucional, pois houve uma grande clivagem entre os ministérios envolvidos nas questões sobre biossegurança. Em grandes linhas, o Ministério mais favorável ao Protocolo foi o Ministério do Meio Ambiente, em função de seus objetivos de preservação ambiental. No outro extremo, o Ministério da Agricultura, motivado pelo sentimento de que a questão dos transgênicos não deveria ser tratada pelo medo irracional, mas sim como uma guerra comercial vital para a inserção competitiva do Brasil na economia do século XXI.

Naturalmente, a grande fratura nacional e institucional persiste no atual governo, representada por seus respectivos ministros, Marina Silva e Roberto Rodrigues. Entre os dois Ministérios, o Ministério da Ciência e Tecnologia, que desenvolveu um papel importante na tentativa de manter o debate nacional sob uma abordagem racional, porque a grande questão era de se afastar o medo infundado das novas tecnologias e de se criar uma cultura institucional favorável ao progresso tecnológico⁴⁶. Quanto ao Ministério das Relações Exteriores, sua posição foi a de conciliação dos membros da delegação e de arbitragem quanto aos impactos de posições mais marcadas sobre o interesse nacional⁴⁷.

É de bom alvitre ressaltar que toda essa fragmentação de interesses e arranjos burocráticos também aconteceu em outros países. Tanto na França como nos Estados Unidos houve mobilização favorável ou não ao Protocolo. Prova disso foi a mobilização de ONGs em

⁴⁴ A próxima safra de grãos será 23% superior à safra passada, segunda dados do IBGE. O Brasil é competitivo na cultura da soja, cana-de-açúcar, café e laranja.

⁴⁵ Movimento dos Sem-Terra (MST), líderes religiosos, cooperativas agrícolas, entre outros.

⁴⁶ O Brasil foi considerado por Jeffrey Sachs em 2000 como uma mistura de “technology adopter” e “technologically excluded”, num mundo onde existem poucos “technology innovators”. “A New Map of the World”. In: *The Economist*, junho, 2000. Portanto, o objetivo principal do MCT é eliminar os entraves ao progresso tecnológico que sejam baseados em debates idealistas, radicais ou irracionais.

⁴⁷ Conclusões obtidas por meio de pesquisa do GERIMA sobre o tema das últimas negociações sobre o Protocolo.

verdadeiras “transnational advocacy networks” tais quais são descritas por Keck e Sikkink⁴⁸. Contudo, vários Estados negociadores conseguiram enviar delegações mais homogêneas ou mais informadas, e muito do debate foi nacional, e não “nacional fora casa”, como no caso do Brasil⁴⁹.

Todavia, não foi apenas a falta de debate nacional e as conseqüentes divergências entre ministérios que fez com que o Brasil não participasse das negociações à altura da sua posição privilegiada. O próprio fato de o Brasil estar num debate entre grandes produtores de biotecnologia de um lado e grandes defensores da sua agricultura de outro, sem que o G77 ou o grupo *Like-minded* tivesse uma expressão significativa, fez com que os *policy-makers* brasileiros adotassem uma posição extremamente cautelosa. Conseqüentemente, o Brasil poderia ter tido uma posição mais ativa, mas não sustentou uma posição internacional clara⁵⁰.

Atualmente, o Brasil está vivenciando uma situação interna caótica digna de um dos piores cenários-catástrofes para a credibilidade internacional do país, enquanto o texto para a adesão ao Protocolo encontra-se na Casa Civil, para assinatura⁵¹. Se o Brasil não assinasse, seria excluído das futuras negociações, e a questão estratégica da rotulagem, por exemplo, seria decidida por uma maioria de importadores em detrimento dos exportadores. Malgrado o fato de o Brasil ter adotado uma postura internacional mais clara no ano de 2000 quanto ao Protocolo, e de ter assumido uma confortável posição de maior exportador mundial de soja não-transgênica, o país cometeu, em 2003, mais um grande erro político nessa questão: a edição de uma medida provisória sobre o tema, a MP 113, editada em março desse ano⁵², e que foi convertida em Lei três meses mais tarde.

⁴⁸ Keck, M.; Sikkink, K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 227pp.

⁴⁹ Depoimentos de participantes do GERIMA que estiveram em Cartagena ou estavam trabalhando em ministérios na época. Brasília, maio de 2003.

⁵⁰ Gabrielle Guimarães também chegou a essa conclusão, por caminhos sensivelmente distintos. *Op. Cit.* 2002.

⁵¹ O Documento foi enviado dia 22 de maio de 2003. Até 07/07/2003 o Brasil ainda não tinha assinado o Protocolo, mas o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva comprometeu-se a fazê-lo esse ano. E o discurso da Ministra do Meio Ambiente sempre foi favorável a uma assinatura do Protocolo de Biossegurança.

⁵² A MP 113 foi convertida na Lei 10.688 de 13 de junho de 2003. Site: <https://www.planalto.gov.br>.

Antes de tratarmos da Medida Provisória em questão, é preciso entender o contexto nacional que obrigou as autoridades públicas a reconhecerem uma situação irreversível *de facto*. Na verdade, decorrente de posição brasileira ambígua quanto ao tema, os produtores, cientistas e consumidores continuaram agindo como se o Brasil não tivesse assumido compromissos internacionais, em despeito também da nossa legislação ambiental e da própria Lei de Biossegurança, a Lei 8.974, promulgada em 1995⁵³.

Dessarte, cerca de 10% da última safra de soja em 2003 é geneticamente modificada, em parte contrabandeada da Argentina. No entanto, a comercialização de soja GM não era autorizada⁵⁴ e foi expressamente proibida por via judicial. Foi nesse contexto de insegurança política que a MP 113 foi criada, com vistas a legalizar a venda da safra transgênica, sob condições e limites de data, para se evitar que o mesmo impasse se repita na safra de 2004. A Medida autoriza a venda da safra de soja ilegal até março de 2004, exige a rotulagem dos produtos que contiverem mais de 1% de transgênicos na sua composição e proíbe novos plantios. Em outros termos, o governo viu-se obrigado a burlar sua própria legislação para não ter que sancionar produtores rurais, sob pretexto de estar protegendo pequenos produtores que seriam arruinados se fossem proibidos de vender a sua safra produzida ilegalmente. Como o Brasil ainda não é parte ao Protocolo de Biossegurança, nenhuma referência, ou muito pouca, foi feita ao texto no debate nacional sobre a MP 113 e a Lei 10.688. Se o Brasil era um país supostamente “livre de transgênicos” com base na sua legislação nacional, hodiernamente é um país em situação de impasse, porque se não reconhecer a perenidade das culturas transgênicas, também não poderá criar instituições para regular o tema nacionalmente. Logo, não construirá capacidade institucional para assumir suas obrigações internacionais.

Interessante remarcar que no Brasil, como a legislação ambiental ainda é controversa sobre o tema, a melhor saída judicial para se evitar a liberalização de transgênicos foi a defesa do

⁵³ A Lei de Biossegurança pode ser acessada pela internet em: [Law nr. 8974/95](#).

⁵⁴ O IDEC entrou com ação cautelar contra a União e as Empresas Monsanto e Monsoy S. A. para pedir a proibição de plantio da soja RR sem o prévio Estudo de Impacto Ambiental, previsto em Resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

consumidor, para o qual há um código que o IDEC⁵⁵ faz respeitar em âmbito nacional. No caso da soja, a ONG brasileira uniu-se à ONG Greenpeace. Este não é o único exemplo de utilização do direito do consumidor para questões ambientais, até porque os municípios brasileiros possuem mais autonomia para questões de defesa do consumidor do que ambientais.

Quanto à questão do consumidor, tanto o Presidente Lula como o Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, assumiram, esse ano, compromisso de fiscalizar a qualidade dos produtos que estão no mercado. Para que a qualidade seja como a dos “produto tipo exportação”, as autoridades estabeleceram como política ministerial uma fiscalização rígida, inclusive que já trouxe resultados com a denúncia do frango congelado. Paradoxalmente, enquanto o consumidor tem sido cada vez mais ouvido no cenário internacional como destinatário de normas para a segurança sanitária e ambiental⁵⁶, no Brasil esta tendência ainda é fraca.

Assim, um primeiro impacto das normas internacionais sobre a política e a legislação brasileira advém da proteção do consumidor como resultado da convergência dos dois regimes, o ambiental e o comercial. Se essa hipótese for verdadeira, será verificado um fortalecimento do direito do consumidor nos anos vindouros.

Um segundo impacto, diretamente ligado ao primeiro, será criado na conclusão dos debates multilaterais sobre rotulagem e a separação das cadeias produtivas. Como o Brasil ainda não dispõe de legislação específica sobre rotulagem de transgênicos, prevalecem as normas do Código do Consumidor. No entanto, uma vez estipuladas as normas internacionais, o Brasil deverá se conformar às porcentagens definidas. Com relação à separação das cadeias, a legislação será fortemente influenciada, porque ainda não existe infra-estrutura no país para assumir esse compromisso. Nesse caso, a influência do regime comercial prevalece porque os importadores de produção não-modificada poderão exigir uma total rastreabilidade dos produtos.

⁵⁵ Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, ONG criada em 1987, ver www.idec.org.br.

⁵⁶ Seattle foi um grande exemplo disso.

Um terceiro impacto, essencial, mas difícil de ser mensurado, incide sobre a interpretação da legislação ambiental brasileira. Pode-se estimar que a influência internacional fez com que o debate nacional avançasse muito. Assim, tendências internacionais influenciam o entendimento da intenção do legislador. Por exemplo, a incorporação do princípio de precaução no ordenamento nacional, já que está presente em acordos internacionais dos quais o Brasil é parte. Foi consagrado na Convenção da Diversidade Biológica, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e no Protocolo de Biossegurança. Porém, apesar de a adesão brasileira a esses diplomas legais conduzir à conclusão de que o princípio está incorporado no nosso ordenamento jurídico, na Constituição não há referência expressa a ele, uma vez que as disposições do art. 225 § 1º evocam o risco sem elencar os princípios aplicáveis para a sua interpretação.

De fato, o termo “medidas de precaução” só foi utilizado pela legislação nacional na Lei de Crimes Ambientais, a Lei n.º 9.605/98, em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”. Isso mostra a influência do direito internacional ambiental sobre a evolução do direito ambiental brasileiro. Ou melhor, a influência da consagração desse princípio sobre os legisladores e doutrinadores brasileiros. Como há um certo reconhecimento do princípio de precaução no ordenamento brasileiro, os cidadãos poderão recorrer a uma ação civil pública contra a liberação da safra transgênica, para garantir a defesa de seus direitos⁵⁷.

A Constituição brasileira estabelece, no seu artigo 225, que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo” e que todo cidadão tem o direito a um meio ambiente sadio. No entanto, cabe perguntar como esse direito constitucional pode ser assegurado se o país não garante uma estrutura institucional capaz de garantir a sua observância? Estarão os brasileiros sujeitos à esperança que o direito internacional sobre o tema evolua de modo a garantir-lhes seus direitos constitucionais? No caso da biossegurança, é muito provável que a legislação

⁵⁷ Há grande possibilidade que isso de fato ocorra em breve, pois as organizações da sociedade civil estão se mobilizando nesse sentido.

brasileira dê um salto qualitativo por causa da entrada em vigor do Protocolo e da crise nacional da soja.

O país vive nesse exato momento uma crise transitória de adaptação a um contexto regulamentar mais estrito. O anteprojeto da lei de biossegurança brasileira, que deve ser atualizada, foi discutido em reunião dia 04/07/2003 na sede do Ministério da Ciência e Tecnologia, trazendo autoridades públicas, comunidade científica, representantes da indústria de biotecnologia e organizações da sociedade civil para o debate, organizado pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). O tom dos procuradores da República e da presidente da Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência (SBPC) foi o mesmo. Toda a problemática brasileira pôde ser resumida no discurso da procuradora da República, Sandra Cureau, que manifestou a mesma preocupação em relação à legislação. “A lei deve ser bem clara, que resguarde a população brasileira de qualquer risco, obedeça ao princípio da precaução e que sejam estabelecidas as atribuições de cada órgão ligado a essa questão”, explicou⁵⁸. Por último, para que a nova Lei contemple os direitos dos cidadãos brasileiros, é necessário que ela estabeleça a observância do EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) antes da liberação de plantio de qualquer cultivar geneticamente modificada, a rotulagem de produtos contendo OGMs para o respeito ao Código do Consumidor⁵⁹, e a avaliação de riscos para a saúde humana a ser realizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Mais importante, que os infratores, isto é, os que cultivarem sementes geneticamente modificadas sem autorização visando à sua comercialização, sejam responsabilizados e sancionados de acordo com as normas vigentes.

Conclusão

O Protocolo de Biossegurança foi, provavelmente, o acordo multilateral que mais sofreu influência de interesses econômicos bem-definidos, o que explicou a rápida formação de grupos de interesse durante o processo de negociação do texto e a sua rápida adaptação ao

⁵⁸ http://www.mct.gov.br/comunicacao/textos/default.asp?cod_tipo=1&cod_texto=3606

⁵⁹ A recém –criada Lei 10.688 prevê a rotulagem de produtos que contenham transgênicos, que podem chegar a 80% dos produtos consumidos, segundo informação da Associação Nacional de Biossegurança, ANBIO.

contexto tecnológico atual. Conseqüentemente, o Protocolo foi elaborado em virtude da pré-existência de um outro regime internacional, o regime da OMC. Foi discutido porque o regime da OMC pode ter competência sobre contenciosos relativos a OVMs e porque o regime pode ter preferência de Estados que se sintam lesados pela recusa de outro Estado de importar uma produção transgênica. Em seguida, o regime internacional de proteção ambiental foi descrito em breves linhas, demonstrando que o regime internacional de biossegurança não prevê uma subordinação ao regime comercial, mas também não evocou hierarquia entre os acordos internacionais pertinentes, deixando dúvidas quanto à coexistência dos dois regimes e a segurança jurídica internacional de uma maneira geral.

O resultado dessa incerteza política e jurídica no âmbito internacional fez-se sentir em países como o Brasil, que ainda não conseguiram adotar uma posição clara quanto à regulação do tema. No caso brasileiro, a fragilidade institucional e a confusão política são geradas por um confronto de interesses de dois mundos diferentes: o do agronegócios exportador e o dos pequenos produtores ameaçados por revoluções tecnológicas por não terem acesso a elas.

O país, que foi refém de suas próprias divergências internas durante as negociações multilaterais do Protocolo, não foi capaz de exercer um papel importante nesse regime. No entanto, haja vista a sua capacidade de exportação e o seu mercado consumidor, o Brasil pode vir a ter um papel mais importante no futuro. Por enquanto, o país possui apenas uma frágil legislação específica sobre o tema, que está sendo debatida esse ano com vistas à sua atualização. Conseqüentemente, os direitos constitucionais a um meio ambiente sadio, o respeito às exigências de licenciamento ambiental e a observância da legislação específica sobre o tema da biossegurança não são totalmente assegurados pelas instituições nacionais.

Nesse sentido, os impactos causados pelos dois regimes sobre a política e o direito nacional são basicamente três. O primeiro diz respeito ao fortalecimento do direito do consumidor e à facilitação do acesso dele à informação. O segundo é relativo às questões de organização da produção e de sua rotulagem. E o terceiro incide sobre a interpretação dos diplomas legais existentes, a começar pela Constituição de 1988. Enquanto os dois primeiros são

mais ligados ao regime comercial, o último tem forte essência ambiental. Resta a esperar que as instituições nacionais sejam reformadas para cumprirem seus respectivos papéis, em função das obrigações internacionais comerciais e ambientais que o Brasil tem assumido. Como as obrigações comerciais são mais facilmente sancionadas, seja pelo direito ou pelo mercado, a ordem nacional tende a privilegiá-las.

Bibliografia

ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK *et al* “The Concept of Legalization”. *In: International Organization*, 54, 3, summer 2000, pp. 401-419.

AUBERTIN, C.; VIVIEN, F.-D. *Les enjeux de la biodiversité*. Paris : Economica., 1998, 112 p.

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*. Westport: 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, p. 81-99, abr./jun. 2001.

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. *In: International Organization*, 54, 3, summer 2000, pp. 385-399.

- GUIMARÃES, G. *O Pluralismo na Formação do Interesse Brasileiro em Biossegurança*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado, Orientador: Professor Eduardo Viola, Brasília, 2002, 237 p.
- 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?* Ed. University of Hull Press, 1992, 20 p.
- KISS, A. "Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement", p. 19-36. 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, 268 p.
- 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, 291 p., p. 3-6.
- KISS, A. Introduction de l'ouvrage: *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, 193 p.
- KRENZLER, H.; MACGREGOR, A. "GM Food: the Next Major Transatlantic Trade War?". *European Foreign Affairs Review*, vol. 05, issue 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.
- 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, 608 p.

NOIVILLE, C. "Le droit: outil d'un développement responsable des OVM" in DE LA PERRIÈRE, A.R.B. e 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 els relations internationales", *Politique étrangère*, 3-4/2000, p.659-672.

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), 1996, 268 p.

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.