

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

LUIZA DUARTE BISSOLI

**O CAMPO DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO CONTRA OS
TRANSGÊNICOS: repertórios, atores e enquadramentos**

VITÓRIA – ES,

2016

LUIZA DUARTE BISSOLI

**O CAMPO DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO CONTRA OS
TRANSGÊNICOS: repertórios, atores e enquadramentos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Professora orientadora: Dra. Cristiana Losekann

**VITÓRIA - ES,
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

B623c Bissoli, Luiza Duarte, 1988-
O campo de mobilização do direito contra os transgênicos : repertórios,
atores e enquadramentos / Luiza Duarte Bissoli. – 2016.
120 f. : il.

Orientador: Cristiana Losekann.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. 2. AS-PTA
(Organização). 3. Organismos transgênicos. 4. Ação coletiva. 5.
Mobilização. I. Losekann, Cristiana. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

LUIZA DUARTE BISSOLI

**O CAMPO DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO CONTRA OS
TRANSGÊNICOS: repertórios, atores e enquadramentos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Dra. Cristiana Losekann (Orientadora)
Universidade Federal do Espírito Santo

Dr. Igor Suzano Machado (Membro Interno)
Universidade Federal do Espírito Santo

Dra. Débora Alves Maciel (Membro Externo)
Universidade Federal de São Paulo

Vitória- ES, 25 de maio de 2016

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho aparece como produto do esforço individual quando na verdade vem de muitos apoios, conversas, confissões, choros e risos, pequenos e longos encontros. Sem a ajuda da Cris, que me orienta desde os primeiros momentos de graduação, não teria chegada à metade do caminho. Agradeço os conselhos, as broncas, os elogios, a paciência e confiança. Obrigada por mais esta orientação.

Também agradeço ao Igor Suzano e à Débora Maciel por gentilmente aceitarem o convite para banca e pelas valiosas contribuições. Agradeço a todos os mestres, da infância à juventude, sempre dedicados e dispostos a ajudar.

Agradeço ao Davi pela companhia, por compartilhar os caminhos e, especialmente, por encarar esta empreitada comigo.

Aos amigos do mestrado agradeço as várias festas, os papos de bar e de *whatsapp*, os desesperos coletivos com prazos e leituras. Ufa! Vocês são demais. Teria sido tudo mais denso e complicado.

Agradeço a todos amigos, dos próximos aos distantes.

À toda minha família. À minha mãe, amada e dedicada, grande fortaleza. Aos meus irmãos, melhores amigos.

Aos não mais presentes, vovó Lourdes, papai e Jacinta, eternas inspirações.

Vocês impactaram meu pensar e meu sentir. Obrigada!

EPÍGRAFE

“Acrescentarei, todavia, que sempre no fundo de cada novo pensamento humano, de cada pensamento de gênio ou mesmo de cada pensamento que emerge do cérebro como altíssima centelha, alguma coisa há que não pode ser comunicada aos outros, mesmo que fossem precisos volumes e mais volumes a respeito e que se levasse mais de trinta e cinco anos a querer explicar; alguma coisa que não sai do cérebro, que não pode emergir, que aí fica para sempre intata e incomunicável. Morre-se com ela, sem poder participá-la a quem quer que seja.”

Dostoiévski, O Idiota

RESUMO

Nesta dissertação, buscamos compor o campo de mobilização do direito contra os transgênicos (CMDT) através dos atores, arenas e estratégias que influem e se relacionam com o IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) e a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa). As duas associações mostram como nem toda aliança se dá entre atores com os mesmos objetivos específicos e estratégias iguais. Pelo contrário, denotam como entidades diferentes podem se juntar com estratégias que se complementam a depender do contexto social, político e econômico. Além disso, ambas possuem repertórios e formas de atuação diversificadas, inclusive com movimentos de especialização em temas e estratégias. Adotamos a utilização de múltiplas técnicas de pesquisa pelo fato da discussão política que queremos estabelecer em torno da transgenia atravessar múltiplos campos disciplinares – ciências sociais, direito e ambiente natural. Dentre os autores usados, tomamos como partida pesquisadores que se utilizam de uma visão histórica, tendo em vista o processo político, como Tilly (2010) e Tarrow (2009) e algumas abordagens do *mobilization of law*. Além disso, adotamos a visão relacional, principalmente de Rucht (2004), e interpretativa, especialmente a de McCann (2006, 2010). Por fim, concluímos que temos no caso dos transgênicos uma *accountability* muito baixa, revelando um sistema político democrático deficiente em tratar sobre questões de técnica e de política. Ainda assim, o judiciário se mostrou um poder aberto a muitas demandas da sociedade civil. Este trabalho vai contra a ideia de generalizar os movimentos sociais como hipossuficientes, e revela a importância da atuação de organizações neste conflito específico.

Palavras-chave: transgênicos; repertórios de ação coletiva; enquadramentos; mobilização do direito; IDEC; AS-PTA.

ABSTRACT

In this dissertation, we seek to make the Field of Mobilization of Law against GMOs (FMLG) through actors, arenas and strategies that influence and relate to AS-PTA (in portuguese, *Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - Consultancy and Services for Projects in Alternative Agriculture*) and IDEC (in portuguese, *Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor* – Brazilian Consumer Protection Agency). Both associations show how not every alliance is between actors with the same objectives and the same specific strategies. Contrariwise, the tow cases denotes how different entities can come togetherwith strategies that complement each other depending on social, political and economic context. In addition, both have diverser repertoires and forms of action, including specialization on issues and strategies. The political discussion we want to establish around the transgenics runs through multiple social fields – social science, law and natural environment. Because of that, we choose for a multiple research techniques. Our main theoretical references are: researchers who use a historical perspective in view of political process, as Tilly (2010) and Tarrow (2009), researchers from the mobilization of law, and relational approaches like Rucht (2004), and interpretation, especially McCann (2006, 2010). Finally, we conclude that we have in the case of transgenic very low accountability, revealing a poor democratic political system in treating on technical issues and policy. Still, the judiciary has shown an open power to many demands of civil society. This work goes against the idea of generalizing social movements as hyposufficient, and reveals the importance of the performance of organizations in this particular conflict.

Keywords: GMOs; collective action repertoires; frames; mobilization of law; IDEC; AS-PTA.

LISTA DE SIGLAS

AARJ - Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia

ANA - Articulação Nacional de Agroecologia

ASA - Articulação do Semi-Árido

ABIA - Associação Brasileira das Indústrias de Alimento

ACPs - Ações Civas Públicas

Adins - Ações Diretas de Inconstitucionalidade

AGU- Advocacia Geral da União

AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros

ANPA – Associação Nacional dos Pequenos Agricultores

AS-PTA - Agricultura Familiar e Agroecologia

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CF - Constituição Federal

CI – *Consumers International*

CMDT – campo de mobilização do direito contra os transgênicos

CNAPO - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

CNBS - Conselho Nacional de Biossegurança

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa

Coagre - Coordenação de Agroecologia

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

DEM – Partido Democratas

EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

ISAAA - *International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications*

MAPA - Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento

MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGMs - Organismos Geneticamente Modificados

ONG - Organização não-governamental

PDS – Projeto de Decreto Legislativo

PFL - Partido da Frente Liberal

PL – Projeto de Lei

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PT - Partido dos Trabalhadores

SDC - Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo

Soja RR – Soja *Roundup Ready* (alusão ao nome comercial do agrotóxico glifosato)

SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

TRF1 - Tribunal Regional Federal da 1ª Região

TRF4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. LISTA DE ENTREVISTADOS

TABELA 2. LISTA DOS PRINCIPAIS SITES CONSULTADOS

TABELA 3. TEMAS DE INSERÇÃO DO IDEC E SEUS REPERTÓRIOS PRINCIPAIS

TABELA 4. REPERTÓRIOS DAS ORGANIZAÇÕES

TABELA 5. ALGUMAS DIFERENÇAS ENTRE LEI DE BIOSSEGURANÇA DE 1995 E A DE 2005

TABELA 6. AÇÃO JUDICIAL POR AUTOR

TABELA 7. AÇÃO JUDICIAL POR RÉU

TABELA 8. AÇÃO JUDICIAL POR TIPOS DE CONFLITOS

TABELA 9. PRINCIPAIS ENQUADRAMENTOS LEGAIS DO PRÉ-LEI

TABELA 10. PRINCIPAIS ENQUADRAMENTOS LEGAIS DO PÓS-LEI

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
METODOLOGIA	20
CAPÍTULO 1 – DEFININDO O QUE É CAMPO	25
1.1 O IDEC – Uma luta pelos direitos do consumidor	29
1.1.1 Parcerias e Apoios do IDEC.....	31
1.2 AS-PTA – Em busca de outro modo de fazer agricultura	35
1.2.1 Parcerias e Apoios da AS-PTA.....	39
1.3 Um balanço inicial sobre as duas organizações: ou, por que elas se aliaram?	40
CAPÍTULO 2 - DAS LEGISLAÇÕES AOS LITÍGIOS	49
2.1 Litígio estratégico contra os transgênicos	57
2.1.1 Requião vs PFL: disputa pela competência de legislar.....	64
2.1.2. O conflito IDEC vs União Federal: do licenciamento ambiental ao direito do consumidor.....	64
2.1.3. O caso ONGs vs CTNBio: Litígio estratégico por mais regulamentação.....	71
2.2 Estruturas de Suportes e Alianças	74
2.3. Entre técnicas, legalidades e legitimidades	81
CAPÍTULO 3 - FRAMES E ALIANÇAS NA CMDT	83
3.1 Contingência e mudança de frames	83
3.2 MMA e IBAMA: entre a crítica e a isenção	92
3.3 MDA e MDS: fomento às agriculturas alternativas	96
3.4 Ministério Público Federal	98

3.5 Entre alianças, parcerias e rupturas: pensando sobre os ministérios.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

INTRODUÇÃO

A presente dissertação se insere na agenda de mobilização do direito apresentando os casos da AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa) e do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) enquanto organizações da sociedade civil, com papel relevante na mobilização do direito contra os transgênicos. Nosso objetivo consiste em compreender como se constitui o campo de mobilização do direito contra os transgênicos (doravante CMDT) a partir do estudo destes dois casos.

Caracterizaremos este campo por meio das duas organizações como forma de transitar melhor pelos elementos empíricos necessários, facilitando descritiva e analiticamente a difícil construção de um Campo. É a partir do IDEC e da AS-PTA que buscamos explicitar atores, estratégias e o processo político. Entendemos que uma das importâncias desse trabalho consiste em analisar o CMDT, perpassando outros aspectos para além da aprovação da Lei de Biossegurança e dos estudos sobre ações judiciais específicas, contribuições já dadas por diversos autores (alguns que foram, inclusive, essenciais para este trabalho).

Também pretendemos contribuir para a agenda sobre movimentos sociais e direito, em especial para teorias de *mobilization of law*¹, com uma tônica diferente das pesquisas que se concentram nas questões de advocacia de causa, na atuação do Ministério Público Federal (MPF) ou nas instituições de justiça.

A divisão desse trabalho foi feita de forma a fragmentar partes desse campo para que o conjunto de informações não crie muitos dados e narrativas truncadas. No primeiro capítulo, definimos o que entendemos por Campo de Mobilização do Direito contra os transgênicos (CMDT). Depois trazemos informações e dados para caracterizar as duas organizações.

No segundo capítulo começamos com uma discussão mais geral sobre o que são os transgênicos e a entrada deles no Brasil para a compreensão da especificidade deste campo temático. Os dados trazem elementos históricos dos contextos políticos, sociais e econômicos que expressam uma imensa rede de relações envolvendo os Organismos Geneticamente

¹ Usamos como sinônimo para Mobilização do Direito, e por vezes para *legal mobilization*.

Modificados (OGMs)², com ênfase no papel da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança).

Tais debates trazem uma maior profundidade para que seja possível compreender mais amplamente como a mobilização do direito se tornou um repertório de ação coletiva contra os transgênicos no país, tendo em vista o recorte nas duas organizações. Depois de expor alguns dados mais gerais sobre ações judiciais, trabalhamos com maior densidade e detalhe alguns litígios estratégicos.

A partir da compreensão das especificidades das organizações no CMDT, trazemos para o terceiro capítulo uma discussão do processo político a partir da ideia de *frames* e de oportunidades e restrições políticas. Tratamos, inicialmente, dos aspectos contingenciais que alteram as demandas e enquadramentos para, em seguida, descrever e analisar as relações com Ministérios e outras instituições ligadas ao Executivo.

Algo que tanto o IDEC quanto a AS-PTA têm em comum é que ambos são frutos do processo de redemocratização brasileira: a primeira, fundada em 1987, e a segunda em 1989. O Brasil viveu no final dos anos de 1970, e durante toda década de 1980, uma transição democrática com uma gradual reabertura política, culminando na Constituição Federal de 1988 (CF 88) e nas eleições democráticas no final de 1989.

Segundo Maciel e Prata (2011), neste intervalo surgiram novas estruturas de oportunidades políticas que expandiram a possibilidade de ações coletivas, motivadas pela anistia ampla, geral e irrestrita de 1979 na qual muitos líderes políticos e exilados de esquerda retornaram ao país. Neste contexto, surgiram novas alianças entre os movimentos sociais com instituições sociais influentes, como a Igreja Católica, a Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e parte da Imprensa.

Não menos importante foi o surgimento de novas instituições, novos canais e/ou instrumentos institucionais, aumentando a permeabilidade do Estado às demandas sociais,

² Os termos transgênicos e OGMs, apesar de constantemente serem usados como sinônimos (inclusive neste trabalho), não o são. Os OGMs foram modificados com a introdução de um ou mais genes de um ser vivo da mesma espécie de organismo de alvo. O termo transgênico foi utilizado pela primeira vez em 1983, após cientistas da Universidade da Pensilvânia inserirem genes ou sequência gênica de espécie diferente. Para saber mais, consultar Alves (2004).

dentre estes o Ministério Público e a Ação Civil Pública (ACP)³. Como evidenciaremos no decorrer deste trabalho, este tipo de ação foi bastante utilizada no litígio estratégico contra os transgênicos.

A ACP foi um instrumento criado 1985, mas somente após a Constituição de 1988 o rol de legitimados para impetrar este tipo de ação foi ampliado, inserindo entidades e associações colegitimadas como possíveis autores. Como dissemos anteriormente, a década de 1980 foi um período de transição democrática, e pode, portanto, ser compreendido como um período de oportunidades políticas, sendo a ACP um dos frutos deste processo, com usos até os dias atuais. Tomamos por oportunidades e restrições políticas a seguinte definição, presente em Tarrow (2009):

Entendo oportunidades políticas como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político. Entendo as restrições políticas como fatores – tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto.[...] Como resultado, o termo ‘estrutura de oportunidade políticas’ não deveria ser entendido como um modelo invariável que produz, inevitavelmente, movimentos sociais, mas como um conjunto de indícios de quando surgirá um confronto político, colocando em movimento uma cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais (TARROW, 2009, p.39, grifo nosso).

Logo, não é um modelo invariável. São dimensões, nem sempre formais, racionais ou permanentes, que incentivam ou não o engajamento de pessoas em confrontos políticos. Este conceito nos permite uma maior compreensão do confronto político, visto que há momentos de retração e de ação, e do uso e desuso de repertórios.

No caso da década de 1980, há uma mobilização maior da sociedade civil culminando com a criação de organizações, como as estudadas neste capítulo, e com a ampliação dos instrumentos democráticos – incluindo as ACPs – e maior *accountability*. Já a aprovação da Lei de Biossegurança nº 11.105/2005⁴ pode ser considerada uma restrição política em certas medidas, mas que pode vir a ser questionada e alterada em outras oportunidades. É o que

³ “[...] ação que pode ser ajuizada pelo Ministério Público [MP] ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor, ou, ainda, quaisquer interesses difusos e coletivos, visando obter a reparação de danos” (AMB, 2007, p. 50). Voltamos a essa definição em momento posterior do trabalho.

⁴ Doravante Lei de Biossegurança.

discutimos no capítulo 2, ao tratar das ações judiciais abertas pela AS-PTA e pelo IDEC, e com outros detalhes no capítulo 3.

Estes processos históricos são substantivos dentro da ideia de McCann (2006) sobre o papel contingente do direito, de sua influência no contexto social e dentro de cada movimento social. Para o autor, buscar o direito é algo espontâneo para as ações coletivas desses grupos. Podemos inferir que o grau de permeabilidade do direito à população e o conhecimento de seus instrumentos pelos diversos atores sociais são positivos para o fortalecimento e vitalidade democrática. Contudo, McCann (2006) ressalta que muitas das ações do judiciário e do direito mantêm o *status quo*, e por vezes não gera ganhos de causa para as lutas da sociedade civil nem garante mobilização para transformações sociais.

Vale salientar que esta abordagem interpretativa de McCann - a qual este trabalho se alinha - vai contra a separação que muitos estudos políticos e sociológicos fizeram entre a política oficial em contraposição às políticas de outros meios. Para McAdam, Tarrow e Tilly (2005, p.6 e 7), tais estudos tiveram como consequências análises que não conectaram ou mal-interpretaram paralelismos e intersecções entre as políticas institucionalizadas ou não-institucionalizadas, e como estas interatuam constantemente e resultam em processos semelhantes de coalizações, interações estratégicas e lutas de identidade.

Reside mais proveitoso, analiticamente, considerarmos a constituição de um campo de mobilização do direito contra os transgênicos (CMDT), mapeando a complexa interação entre organizações e direito sem buscar partes conflituosas opostas num vácuo social (RUCHT, 2004, p. 197), nem rotular repertórios de ação coletiva. Dizemos isso, para evitar cair no equívoco de considerar vias não-institucionais melhores que institucionais (ou vice-versa), a partir de concepções do que são estratégias melhores ou piores.

Quando Rucht (2004) fala em vácuo social se refere criticamente à construção simplificada de dois polos concorrentes, em disputa, muitas vezes construídas pelos acadêmicos: o movimento e seu oponente. Esta crítica serviu como centelha para entendermos que no campo de mobilização do direito as partes/os atores se constituem e se moldam entre si. Durante o trabalho mencionamos a importância dos coletivos, dos consumidores, dos agricultores e outros atores que compõem movimentos sociais para a *expertise* no confronto

político e nos litígios, mas é necessário um aprofundamento ainda maior nestes atores e arenas, e quiçá uma nova pesquisa com outras metodologias, como a etnografia, por exemplo.

No decorrer da construção do CMDT vemos como alianças e antagonismos são forjados. Algumas das legislações mobilizadas nos processos judiciais selecionados e as dimensões do próprio legislativo e do executivo imbricadas neste campo envolvem atores e estratégias dentro de um processo político complexo, com momentos de oportunidades e restrições. Estes momentos de maiores ou menores oportunidades são significados por meio dos *frames*.

Segundo Polletta (2008, p.195), o conceito de *frame* já foi tratado como um instrumento **estratégico de persuasão** por McAdam, McCarthy e Zald (1996) e Tarrow (1998), a partir de duas abordagens. A primeira envolve pesquisas que consideram os enquadramentos legais com foco nas condições organizacionais e condições políticas. A segunda traça os enquadramentos das mais antigas às mais novas tradições políticas enxergando os ativistas como atores ideológicos e instrumentais.

A priori, nos alinhamos mais à primeira abordagem, mas com a ressalva feita pela própria autora de que nas duas perspectivas faltou uma identificação das influências culturais nas escolhas estratégicas. Ela diz que *frames* são:

As formas pelas quais os atores políticos empacotam suas mensagens, afetam a sua capacidade de recrutar adeptos, ganhar cobertura favorável da mídia, desmobilizar antagonistas e conquistar vitórias políticas. As formas em que os cidadãos comuns pensam sobre ganhos e perdas moldam suas preferências políticas; [...] (Polletta, 2008, p.188, tradução nossa).

Também buscamos imprimir características culturais para os outros conceitos trazidos a seguir. Primeiro, sobre as estruturas de oportunidades legais (EOL), ou oportunidades legais (OL), longe de uma visão deste conceito em que as regras e estruturas possuem um impacto mecânico e unilateral no comportamento, adotamos as perspectivas de Chris Hilson (2002) e Lisa Vanhala (2011, 2012).

Hilson (2002) foi o primeiro a superar os termos de oportunidade legal e de estrutura de oportunidade legal, ao descrever ambos a partir de fatores contingentes e estáveis que influenciam se os movimentos sociais possuem chances e desejam perseguir seus objetivos através das cortes. Vanhala (2011) refinou estes conceitos ao compreender que existem sim características estruturais ao acionar cortes, mas que ativistas podem criar e moldar oportunidades legais em vez de serem apenas moldadas pelas estruturas. Além disso, a

receptividade judicial também é um fator contingente percebido pelos atores, quando o acionamento de uma outra instância e região é priorizado pelos movimentos sociais.

Segundo, o presente trabalho utiliza também o conceito de repertórios de ação coletiva, o qual é um conceito que sofreu alterações. Segundo Alonso (2012), de uma noção como formas de ação reiteradas em variados conflitos, privilegiando atores singulares numa abordagem estruturalista e racionalista, o conceito se modificou 30 anos depois para o relacional e o interacionista, privilegiando a experiência das pessoas em situações conflituosas.

Regressa a velha metáfora: o repertório é uma linguagem, estrutural e estruturante. Mas com tônica nova: a imagem agora apela tanto para a permanência quanto para o uso. O repertório é conhecimento social sedimentado, “entendimentos, memórias e acordos compartilhados”, “relações sociais, significados e ações amalgamadas em padrões conhecidos e recorrentes” (TILLY, 1995, p.30 e 27). Mas só vive quando ativado pelo uso, que faz a língua variar na fala, em dialetos, em sotaques. [...] Como no jazz, as “rotinas” de interação conflituosa, cheias de incidentes e contingências, obstam a repetição automática do repertório; antes, convidam os agentes a interpretar e improvisar. O andamento interacionista se estica na alegoria teatral: “Como suas contrapartes teatrais, repertórios de ação coletiva designam não performances individuais, mas meios de interação entre pares de grandes conjuntos de atores. Uma companhia, não um indivíduo, mantém um repertório” (TILLY, 1995, p. 27, apud ALONSO, 2012, p.25)

Em resumo, o repertório é estrutural e estruturante na medida em que delimita as rotinas disponíveis, mas os agentes irão eleger as que a eles se conformam e norteá-las de acordo com a interação. Repertório envolve rotinas aprendidas, compartilhadas e acionadas por meio da escolha, emergindo da luta. Para Tilly, cada época possui seus repertórios por serem um conjunto pequeno de rotinas. Estas podem ser inovadas sem grandes rompimentos. Cada uso é próprio, mas sempre reconhecemos quando é um motim, uma greve, uma passeata. Enfim, há variações no curto prazo, mas no longo prazo a sobrevivência e a difusão geram inovações (ALONSO, 2012).

No livro “O Poder em Movimento”, Tarrow (2009), um dos maiores herdeiros intelectuais de Tilly, define o repertório de confronto como um conceito estrutural e cultural, que geralmente muda lentamente com tempo. Em alguns momentos as mudanças fundamentais dependem de mudanças nos Estados e no capitalismo, quando há mais flutuação nos interesses, oportunidades e organização.

Enfim, a escolha das metáforas muito contribui com a construção do conhecimento das ciências sociais⁵. Tal metáfora escolhida por Tilly é interessante na medida em que tange a ideia do cultural e do estrutural. Na música, o improvisado, que é fluído e criativo, só é possível quando se tem o domínio da técnica/da estrutura. Desta forma, vemos a mobilização do direito como um repertório, ou seja, um conjunto de estratégias adotadas dentro de um contexto político e de estruturas existentes, mas ligada à cultura política e ao conhecimento deste instrumento, que envolve diversas etapas e se complementa a outras ações, confluindo em um campo

METODOLOGIA

Na pesquisa predomina o uso de abordagens qualitativas, mas também foram produzidos dados quantitativos. Fazemos utilização de múltiplas técnicas de pesquisa. Nossas fontes primárias foram as ações judiciais em que os OGMs eram objeto de litígio, mais especificamente ação civil pública (ACP) e ação direta de inconstitucionalidade (Adin), coletadas entre os anos de 2012 a 2013, em pesquisa de iniciação científica.

A ACP é uma “[...] ação que pode ser ajuizada pelo Ministério Público ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor, ou, ainda, quaisquer interesses difusos e coletivos, visando obter a reparação de danos” (AMB, 2007, p. 50). Por sua vez, a Adin é aberta quando há algum ato de inconstitucionalidade, ou seja, quando algum ato normativo ou lei fere os princípios constitucionais, a lei maior do país (*ibid.*).

Buscamos os processos constantes no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), tendo como recorte temporal os anos 1998 a 2012. Em 2014 e 2015 coletamos dados das ACPs abertas no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Os litígios foram buscados por meio da inserção, em momentos separados, dos termos “OGM” e “transgênico” no campo de

⁵ Há uma discussão interessante sobre metáfora em Geertz (1989), em “A Interpretação das Culturas”, e Donna Haraway (1995) em “Saberes Localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial”

jurisprudência dos *sites* oficiais dos tribunais. Na Tabela 2 constam as principais páginas e documentos consultados.

As ações judiciais foram compreendidas a partir de uma leitura sociológica do conflito, por meio da análise de conteúdo, seguindo os seguintes critérios: número do processo, réus, autores, características – legislações e *frames* legais – e ano da última decisão. Algumas ações foram analisadas com mais densidade no que tange à construção dos argumentos, e são trazidas mais detalhadamente no capítulo 2, após a apresentação de dados mais gerais e com tratamento quantitativo produzidos a partir do *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

São litígios com resultados impactantes para a mobilização do direito contra os transgênicos, com efeitos institucionais – como a rotulagem dos alimentos com OGMs e a obrigação de elaboração de normas – e o fomento do debate público. Nestes casos, além da busca rigorosa dos parâmetros estabelecidos, uma leitura mais densa e informações externas também foram pesquisadas, incluindo neste escopo a realização de 7 (sete) entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes para compreensão do problema de pesquisa, nos anos de 2013 e de 2015. Já as fontes secundárias consistiram em publicações impressas e virtuais, na clípage dos sites oficiais e das redes sociais.

É um material extenso, e a maior parte serviu mais como evidência complementar para as análises produzidas. Uma das possibilidades que encontramos para aproveitar estas informações foi a técnica da nuvem de palavras⁶, um meio visual eficaz para aproveitar este tipo de fonte.

Outros documentos e entrevistas foram analisados com base em um roteiro que buscou, dentre outras coisas: 1. perspectivas normativas norteadoras – causas, questões, demandas, argumentos, referências a outros grupos; 2. Aliados e antagonistas – pessoas, instituições, organizações; 3. Identificação das leis mobilizadas. Não trazemos em detalhe as características de cada ação judicial, dos documentos e das entrevistas separadamente. É um trabalho mais descritivo e analítico do processo político do CMDT.

⁶ Para fazer as nuvens foram retirados verbos e advérbios, palavras que apareciam menos de 10 (dez) vezes e as palavras transgênicos, OGM e semente. Estas últimas foram retiradas por serem o próprio objeto de pesquisa. Se elas fossem incluídas mascariam outras palavras de importância no contexto político, social e econômico. As nuvens foram criadas a partir de <https://Tagul.com>.

Dentro da perspectiva da agenda da mobilização do direito, que busca as confluências entre a sociologia da ação coletiva e a sociologia jurídica, adotamos abordagens de autores específicos, como Rucht (2004) e, da teoria do confronto político, como Tilly (2010), Tarrow (2009), McAdam e colaboradores (2001). Grande parte dos autores da mobilização do direito que serão utilizados no desenvolvimento do projeto foram buscados a partir da inserção dos termos “*mobilization of law*” e, em português, mobilização do direito, nas plataformas de pesquisa *Scielo*, *Web of Science*, *Scopus* e outras bases.

A maioria dos artigos selecionados se encaixam na Teoria do Processo Político, como Rhoades e Rhoades (1992), Burstein (1991), Vanhala (2011) e as brasileiras Cristiana Losekann (2013) e Débora Alves Maciel (2011). Além disso, outros autores importantes para esse campo são Epp (1998), Rosenberg (1992), McCann (2006), Liora Israël (2012) e Leisy Abrego (2008).

TABELA 1. LISTA DE ENTREVISTADOS

ENTREVISTADO(A)	ANO	PRINCIPAIS CRITÉRIOS DE ESCOLHA
Entrevista 1. Assessor Técnico da AS-PTA	1. 2013 2. 2015	Participação ativa na “Campanha por um Brasil livre de transgênicos e agrotóxicos”, trabalha com agroecologia desde os anos 1990, tendo acompanhando os conflitos envolvendo OGMs desde seu início até a fase atual
Entrevista 2. Ativista da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e ex-Assessora Técnica da AS-PTA	2015	Já foi assessora da AS-PTA, sempre acompanhou discussões sobre agroecologia e hoje faz parte da ANA
Entrevista 3. Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança)	2015	Médica e sanitária aposentada, ligada às análises de riscos químicos e saúde ambiental. Desde a chegada dos transgênicos tratou sobre riscos químicos dos agrotóxicos ligados a esses cultivos, vindo a ocupar uma cadeira de representante na CTNBio.

Entrevista 4. Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace	2015	Trabalha com a temática ambiental dos transgênicos e do Princípio de Precaução, dando consultoria à ONGs e organizações governamentais. Acompanha a questão dos transgênicos desde a chegada destes organismos ao Brasil, quando trabalhava na ONG Greenpeace.
Entrevista 5. Assessora Jurídica do IDEC	2013	Advogada do IDEC de alguns dos processos judiciais envolvendo OGMs. Acompanhou de perto a discussões jurídicas e políticos em torno dos transgênicos.
Entrevista 6. Ex- funcionário Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social - atual Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária - do Estado Paraná	2013	Trabalhou como assessor técnico em projetos ligados a produtores rurais da Secretaria Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social - atual Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária - do Estado Paraná, durante o mandato de governador de Requião.

Fonte: Elaboração própria

TABELA 2. LISTA DOS PRINCIPAIS SITES CONSULTADOS

SITES	PRINCIPAIS TIPOS DE INFORMAÇÕES COLETADAS
http://aspta.org.br/	Estatutos, Atas, Planos Trienais, Relatórios de Atividades, Boletins e informações sobre da Campanha “Por Um Brasil Ecológico, Livre de Transgênicos & Agrotóxicos”, informações sobre parcerias.
http://www.idec.org.br/	Descrições sobre a organização (fundação, história, temas de atuação, testes e pesquisas e outros dados), Matérias sobre transgênicos, informações sobre parcerias, Relatório de atividades, livros e outras publicações.
http://www.mpf.mp.br/	Atas dos GT “Transgênicos e litígios” e informações sobre litígios envolvendo transgênicos.

http://www.stf.jus.br/	Consulta aos acórdãos e outros documentos de litígios envolvendo transgênicos
http://www.stj.jus.br/	Consulta aos acórdãos e outros documentos de litígios envolvendo transgênicos
http://portal.trf1.jus.br/	Consulta aos acórdãos e outros documentos de litígios envolvendo transgênicos
http://www2.trf4.jus.br/	Consulta aos acórdãos e outros documentos de litígios envolvendo transgênicos

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 1 – DEFININDO O QUE É CAMPO

A grande relevância do direito nas lutas antitransgênicos é visível em publicações diversas, mencionada em entrevistas que realizamos com atores ligados à AS-PTA e ao IDEC, e até mesmo por meio de conquistas jurídicas.. Um caminho para essa compreensão é sinalizado pelos estudos de mobilização do direito aos quais este projeto está ligado. Tais estudos representam um esforço na criação de uma agenda que alia o campo da sociologia da ação coletiva e da sociologia do direito.

Como propõe McCann (2006), não existe apenas um único modo ou o melhor enquadramento para compreendermos a lei, já que, dentre outros elementos, o direito envolve diferentes atores, cria identidades e práticas, provê recursos estratégicos, símbolos e princípios normativos. Já McAdam, Tarrow e Tilly (2005), na interação coletiva há escolhas estratégicas feitas pelos atores inseridos em contextos com recursos, oportunidades e restrições específicas.

De forma semelhante, Burstein (1991) pontua que a separação entre o institucional e o não-institucional pode, em certos momentos, impedir o entendimento de mudanças políticas. Como um pesquisador da área de sociologia jurídica, e também da mobilização do direito, sua proposta é entender como os movimentos utilizam seus próprios canais em ambos espaços.

Por sua vez, Losekann (2013) corrobora com Abers e Bülow (2011), as quais admitem nem sempre haver vínculos prejudiciais entre movimentos sociais e Estado. Assim para estas a nossa unidade de análise deveria ser definida pelo “formato das redes de ação coletiva que existem na prática” (p.54). Segundo a autora, a observação de fluxos de ação sugere que não é possível compreender essa relação de maneira dicotômica, visto que sociedade e Estado são heterogêneos, ambivalentes e possuem elementos concorrentes em disputa; portanto, podem abrir oportunidades para criar repertórios de ação.

A partir das organizações identificadas, notamos diversas relações heterogêneas e cambiantes nas arenas e instituições, desde as diferentes formas de atuação dos Ministérios ligados ao poder executivo, passando pela grande autoridade da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) até o papel relevante do Ministério Público Federal. Além disso,

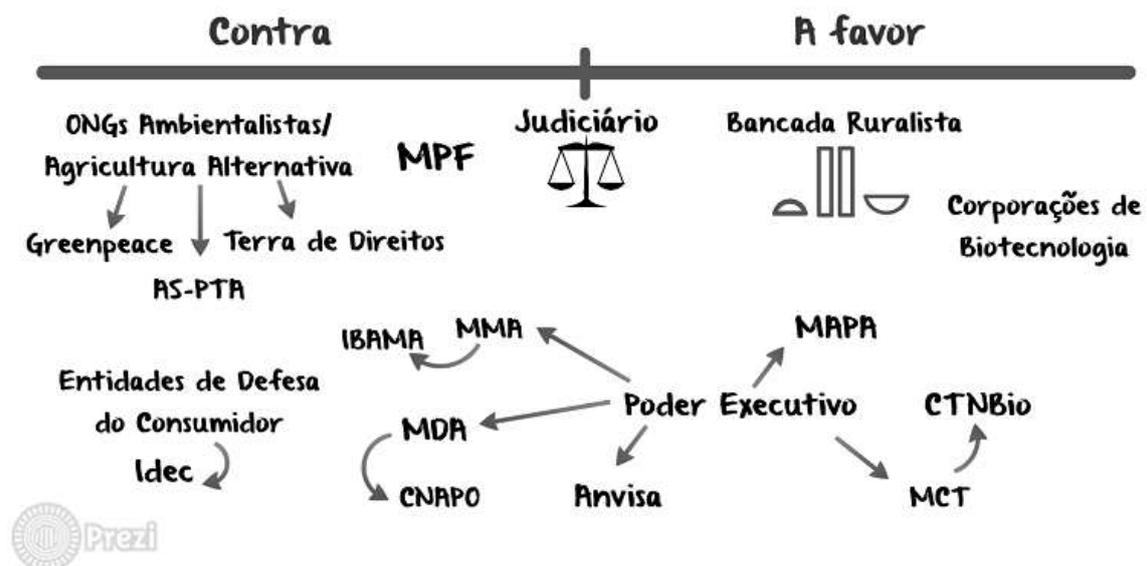
chamam atenção as próprias diferenças entre o IDEC e a AS-PTA, tais como a própria área de atuação e os repertórios adotados, como veremos ainda neste capítulo.

Para Rucht (2004), cada arena tem exigências, papéis e regras próprias, e nem sempre incluem os mesmos atores, nos mesmos conflitos e os mesmos comportamentos. O próprio governo, diz ele, possui ramos que auxiliam os movimentos e outros que são hostis. A ideia de CMDT vem em parte da concepção de Campo Multiorganizacional, adotada pelo sociólogo.

O autor defende que os movimentos sociais só podem ser entendidos em termos relacionais, na medida em que necessitam lutar contra oponentes e angariar apoios e aliados em potencial. Além disso, para ele, é necessário abandonar esta imagem simplificada de duas partes conflituosas em disputas, sendo cada parte um movimento e um oponente em um tipo de vácuo social. Esta imagem simplificada não condiz com movimentos sociais que são internamente conflituosos dentro de definições sociais complexas, em diferentes arenas públicas (p.197).

Para tentar preencher este “vácuo social” que muitas vezes acabamos formando em nossas descrições e análises, elaboramos o esquema abaixo, que de forma sintetizada traz alguns dos principais atores do CMDT.

ESQUEMA 01 – Esquema simplificado de atores da CDMT e sua posição sobre os transgênicos



Fonte: Elaborado por meio do software Prezi® a partir dos dados da pesquisa. **Siglas em ordem alfabética ainda não citadas no trabalho:** Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); CNAPO (Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica); IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais); MAPA (Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento); MCT (Ministério de Ciência e Tecnologia); MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário); MMA (Ministério do Meio Ambiente); MPF (Ministério Público Federal). *Uma versão preliminar desse esquema foi publicada em *paper* intitulado “A Sociedade Civil no Campo de Mobilização do Direito Contra os Transgênicos: o caso da AS-PTA e do IDEC”, no 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015, Caxambu. Acrescentamos o IBAMA e alteramos o posicionamento do MPF. Sobre este último, explicamos abaixo o motivo de alteração.

Construímos este esquema dentro da concepção de um Estado heterogêneo. Para isso, além das posições diferentes dos três poderes e do MPF, as setas que partem do poder Executivo vão em direção aos ministérios e órgãos vinculados, que atuam de modos diferentes. No entanto, pesa mais a sua posição favorável aos transgênicos, com a União sendo ré em diversos litígios e a posição dos últimos presidentes em fomentar o agronegócio, até com proposições de projetos de lei partindo deste poder.

A maioria dos ministérios são separadamente abordados no capítulo 3, à exceção do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e da CTNBio – amplamente presentes em todo o trabalho – e do Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA). Vale dizer: geralmente este atende mais os interesses do agronegócio e recebe mais recursos financeiros e políticos do que o MDA. Dentro do CMDT é, portanto, favorável aos transgênicos. Contudo, dois entrevistados comentam sobre como o MAPA também faz parte da política agroecológica, através de ações como a certificação de sementes orgânicas e a manutenção de banco de sementes.

Estas e outras políticas são feitas por meio de projetos da linha de “Desenvolvimento Sustentável”. Trata-se da Coordenação de Agroecologia (Coagre), da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC). Esta pequena inserção em meio a espaço institucional da relevância do MAPA é vista positivamente, e revela como nem toda oposição é de fato polarização absoluta. Portanto, nem sempre é possível posicionar instituições e atores como blocos totalmente homogêneos.

No Judiciário é ainda mais difícil se delimitar um posicionamento, e escolhemos por deixá-lo no meio, porque é constantemente interpelado a não tratar juridicamente de matéria científica (e costuma aceitar tal premissa). Contudo, muitas vezes decide sobre questões ambientais e sociais tendo em consideração perspectivas dos contrários aos OGMs, o que não costuma ocorrer em espaços ligados ao executivo e menos ainda ao legislativo.

Além disso, nos conflitos envolvendo os transgênicos e o judiciário, há posições diferentes dependendo da instância de decisão. As decisões e as entrevistas mostram mais propensão das primeiras instâncias às causas das organizações e dos movimentos sociais do que as instâncias superiores, que tendem a ter posicionamento mais conservadores e propensos a argumentos mais gerais, como o interesse público.

Vale chamar atenção para o MPF, que passou a atuar em prol de maior regulamentação dos transgênicos de forma incisiva. Trazemos no terceiro capítulo uma seção para tratar sobre esta instituição. Passamos pela maioria dos atores durante todo o trabalho, com alguns capítulos e seções aprofundando mais em uns do que em outros.

A discussão de Rucht (2004) sobre as organizações nos é valiosa na medida em que nosso recorte desse deslocamento das disputas para Campos de Mobilização do Direito é em duas organizações: o IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) e a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa). Para o autor existem alianças multifacetadas dos lados dos desafiantes e dos desafiados, e que os vários ramos do governo podem dar suporte, permanecer hostis ou mesmo ficarem indiferentes aos confrontos.

Procuramos ampliar o termo para o objeto empírico de nossa análise, por isso concebemos o conceito também a partir da argumentação de Eldeman, Leachman e McAdam (2010). Eles defendem que a noção de campo pode ser “[...] proveitosamente aplicado aos movimentos sociais e também ao direito” (p.655, tradução nossa) no qual *frames* e estratégias são estabelecidos e ressignificados, identidades são construídas e campos jurídicos se constituem.

Conforme iremos abordar no trabalho, são duas organizações distintas entre si, mas aliadas nos confrontos políticos que envolvem os transgênicos, e eventualmente aliadas diretas em processos judiciais. Os elementos componentes do CMDT são tratados a partir de alguns conceitos: repertório de ação coletiva, oportunidade política (TARROW, 2009), oportunidade legal (HILSON, 2002; VANHALA, 2011, 2012), *frames* (POLETTA, 2008; HILSON, 2009; VANHALA, 2010) e estruturas de apoio (EPP, 1998).

Oportunamente, explicaremos os conceitos ainda não esclarecidos ou retomaremos, de maneira mais breve, conceitos já comentados, de forma a facilitar o processo de leitura. Justificamos o uso de variados conceitos com base em Vanhala (2009, apud HILSON, 2009, p.

109): na visão da autora, ao avaliar estratégias – no nosso caso, que compõem a CMDT - é preciso ter como base uma série de variáveis explicativas.

1.1 O IDEC – Uma luta pelos direitos do consumidor

Reconstituímos a história do IDEC através de entrevistas, documentos disponibilizados *online* via site, publicações impressas da organização e pela própria pesquisa deste campo de mobilização⁷.

O IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - é uma organização civil sem fins lucrativos ligada às lutas pelo direito do consumidor, tanto na questão dos problemas individuais, em grande medida por meio de orientação a associados, quanto dos coletivos, como nos casos das ações judiciais e campanhas (PIZZO et al., 2007; IDEC, acesso em 24 de jun. de 2015a).

De acordo com a narrativa de uma das fundadoras da associação, Marilena Lazzarini (Trip Transformadores, Acesso em 27 de dez. de 2013), já em 1976 havia um grupo de trabalho que criou o conhecido Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, o Procon. Trata-se de um órgão que até hoje auxilia na resolução de problemas individuais dos consumidores. Contudo, não havia uma normatização das relações de consumo e as ações abarcavam somente o âmbito individual.

Um primeiro movimento em direção a essa normatização foi feito em 1985, com a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, um fórum que envolveu inúmeros setores da sociedade civil e do Estado para formular uma política nacional de defesa do consumidor. Há, então, uma crescente compreensão de uma nova dimensão do direito do consumidor, que abrange aspectos individuais, mas também difusos e coletivos (*ibid.*).

E, é dentro desta lógica de direitos, que foi bastante dialogada durante a transição democrática, que tal organização é criada em 1987. Nas palavras da fundadora citada anteriormente:

⁷ Todos os documentos, das organizações e das instituições, estão arquivados.

Acho que todas as profissões estão relacionadas ao Direito. [...] Justamente no período que o país retomava a democracia e um momento de lutas de direito fazia muito sentido. [...] Procuramos trazer para o consumidor a perspectiva dele ser um cidadão (*ibid.*).

Apesar de começar muito ligada a ideia de lutas por direitos, é importante atentar que é o direito para além da noção legal, normativa. Esta palavra, como adotada pela organização, embute outros significados, como o da própria cidadania enquanto fazer política. Isso explica a diversificação dos repertórios de ação coletiva ainda no início dos anos de 1990 o IDEC, com trabalhos que vão desde problemas de telefonia, internet e TV, passando por questões de consumo sustentável até planos econômicos e suas consequências para o cidadão.

Como ONG Assessoria, além do trabalho de orientação do consumidor e das ações judiciais, a entidade passou a realizar testes e pesquisas em produtos e a atuar em espaços de deliberação e participação, com representação em espaços de câmaras, comitês, comissões e até mesmo já ocupou cadeira na CTNBio em 1996 (Conf. PIZZO et al., 2007; IDEC, Acesso em 7 ago.2012).

Sobre esta representação na CTNBio, a assessora jurídica entrevistada do IDEC comenta:

[...] tendo participado durante um ano e pouco, o IDEC viu que ali era uma instância que não iria, não estava predisposta a criar normas, um ambiente regulatório adequado para a análise de risco correta dos OGMs. Era mais uma instância que pretendia, entre aspas, “desregulamentar” e facilitar a liberação de transgênicos. Então daqui, a instância formal, do Governo Federal, daqui só o judiciário (Assessora Jurídica do IDEC, entrevistada em 2013).

Esta fala anterior revela um ponto recorrente nas entrevistas e nos documentos dos atores contrários aos transgênicos: a crítica à atuação da CTNBio e a deslegitimação de outras instâncias reguladoras e de atores da sociedade civil neste tema. Voltamos a essa questão em momentos diversos do trabalho.

A tabela 3 retoma a questão comentada em momento anterior do trabalho sobre a divisão feita entre estratégias institucionais e não-institucionais. A diversificação dos repertórios, ligados a causas diferentes do IDEC, mostram como na prática não há uma divisão totalmente demarcada entre tipos de estratégias, que sendo mais ou menos formais, institucionalizadas ou não, compõem os repertórios de ação coletiva. Mais uma vez, a sugestão de Losekann (2013) é proveitosa: é necessário observar os fluxos de ação. Para a autora, estes fluxos sugerem como a relação sociedade e Estado não pode ser compreendida de maneira dicotômica dada a

heterogeneidade, a ambivalência e os elementos em disputa. Estes aspectos podem abrir oportunidades para criar repertórios de ação.

TABELA 3. TEMAS DE INSERÇÃO DO IDEC E SEUS REPERTÓRIOS PRINCIPAIS

	Causa principal*	Principais repertórios de ação**
Hormônios na carne	Combate a utilização de hormônio para acelerar a engorda de gado.	Processo judicial (ACP), deliberação e participação, testes e pesquisas, informação periódica e publicações.
Planos de saúde	Defender o consumidor dos problemas na utilização dos planos de saúde particulares.	Processos judiciais, teste e pesquisa, informação periódica, orientação, publicações, participação e deliberação, redes.
Ebulho da poupança	Atendimento a pessoas que sofreram perdas na poupança decorrente do plano Collor, de 1990.	Orientação, processos judiciais, teste e pesquisa, informação periódica, campanhas, abaixo-assinado e redes.
Transgênicos	Ações para avaliar os riscos desse alimento para o meio ambiente e a saúde do consumidor, bem como o direito à informação.	Processos judiciais, deliberação e participação, teste e pesquisa, campanha, informação periódica, redes e abaixo-assinados.

Fonte: elaboração própria com base em Pizzo et al. (2007). *Motivador central do conflito. **Ressalva-se que atualmente o *site* e as redes sociais, não contempladas nesta tabela por ter sido construída com base em dados de 2007, são estratégias fundamentais da maioria dos conflitos.

Os casos aqui elencados são apenas algumas das temáticas de lutas, mas revelam os repertórios de ação coletiva adotados pela organização. Apesar de diversificado, é marcante a mobilização em torno do direito, um elemento inclusive fundante na história dessa associação e que o diferencia de muitos movimentos sociais, ONGs e outros segmentos da sociedade civil que possuem dificuldades em acessar o poder judiciário e mesmo em realizar *lobby* legislativo. Segundo a assessoria Jurídica do IDEC, a entidade:

Tem vários advogados, um corpo jurídico mesmo que faz tanto a retaguarda dessas outras áreas então, por exemplo, o IDEC vai para uma instância representar o consumidor... Bom, qual é a legislação em discussão, ou o que está em vigor, o que está sendo discutido, como podemos respaldar esse representante com base na legislação, o que pode ser reivindicado? Na parte de testes e pesquisas também... O que a legislação prevê, se os produtos estão em conformidade ou não, enfim. E finalmente, tem a frente mesmo judicial. Essa instância jurídica tem uma frente que é litigiosa, são as ações na Justiça. E isso o IDEC começou lá atrás. A primeira - não se pode dizer a primeira, mas uma das primeiras. [...] Uma ação de 1987, quando os primeiros instrumentos de ações coletivas estavam surgindo no país. Era tudo muito

novo e o IDEC já estava entrando com ações, com uma associação com Ministério Público...(Advogada do IDEC, entrevistada em 2013).

Além do próprio judiciário como campo de mobilização do direito, a associação foi um dos atores que atuou em prol da elaboração do Código de Defesa do Consumidor (a partir daqui, CDC), no âmbito legislativo. Este código é instrumento fundamental que auxilia na construção de estruturas de oportunidades legais (EOL), inclusive nas questões referentes à rotulagem de alimentos transgênicos, como veremos no capítulo 2.

É o caso do IDEC em lutas em favor de políticas públicas voltadas ao consumidor e a chamada militância jurídica que se estendeu para o plano de ações coletivas e civis públicas como ferramentas de mobilização social. No país, o IDEC é um dos atores relevantes na jurisprudência no campo do consumidor. Segundo Pizzo e colaboradores (2007), a partir dos anos de 1980 até 1994 houve também um movimento de profissionalização em direção ao aumento das prevenções de conflitos, informação e educação (PIZZO et al., 2007).

Por fim, isso envolveu também uma ampliação na captação de recursos para além da contribuição de associados e de projetos financiados por organismos públicos e fundações independentes, tais como realização de cursos, produção e divulgação de testes e pesquisas, vendas de assinaturas da Revista do IDEC e outras publicações (PIZZO et al., 2007).

1.1.1 Parcerias e Apoios do IDEC

Notamos que os comprometimentos mais explícitos do IDEC, mas que, claro, também demanda esforços, são com as frentes e redes diretamente ligadas às questões do consumo, tais como a Frente de Defesa dos Consumidores de Energia Elétrica e Frente Pela Regulação da Publicidade de Alimentos, Organizações de Consumidores da América Latina e do Caribe, Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor e a *Consumers International (CI)* (IDEC, acesso em 24 de jun. de 2015b).

Na própria descrição constante na página, estes atores são definidos como parceiros que o IDEC encontrou “[...] com os quais compartilha objetivos e valores que o ajudam a fortalecer

a sua atuação para cumprir com sua missão na luta por uma sociedade mais justa, sem interferir na sua autonomia e independência” (*ibid.*).

Importante notar que a organização constantemente enfatiza a autonomia e a independência como pilares fundamentais pelos quais sua atuação preza. O mesmo se dá com os chamados apoiadores, instituições que fomentam ações do IDEC principalmente por meio de projetos, como nos casos da IDRC - *International Development Researcher Centre*, Oxfam International e Climate Works Foundation. Portanto, o instituto afirma não realizar parcerias e apoios com partidos políticos e com organizações com fins lucrativos, excetuando-se neste último caso eventuais atividades de difusão de informações ou com finalidade educativa (*ibid.*).

Em síntese, desde 1987 há um aumento da profissionalização do IDEC com respectivo crescimento do quadro profissional, do corpo técnico e de colaboradores, promovendo o aumento nos repertórios de ação, com participação em redes e em instâncias participativas formais e informais. O que também inclui aproximações com outras instituições em apoio a causas e campanhas, como no caso da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

Neste ponto, a leitura de Scherer-Warren (2006) é enriquecedora. A autora pontua que a divisão clássica entre ONGs produtoras de conhecimentos, ativistas e prestadoras de serviço dão lugar a organizações que mesclam essas formas de atuação, com três orientações político-pedagógicas para mediação social e sugestões baseadas em ideias e práticas para orientação dos sujeitos.

São elas: 1. Mobilizações de base local a partir da afirmação e consolidação das identidades coletivas, símbolos/místicas e projetos/utopias; 2. Fóruns da sociedade civil, para sistematizar as propostas de transformação social e buscar formas de negociar e lidar com o Estado e o mercado, com mediação e representação perante esses dois sistemas (ideia de Habermas e Young); 3. Parcerias entre sociedade civil, Estado e mercado, tais como os conselhos, audiências públicas, mesas de concertação e as conferências, sendo estes espaços institucionais para encaminhar propostas da sociedade civil para uma nova governança junto à esfera estatal.

São os casos das duas organizações estudadas nesta dissertação, que atuam em diversos subcampos e estabelecem várias relações dentro do CMDT. Para além das lutas específicas em

defesa dos direitos do consumidor junto aos aliados e parceiros citados, a participação na Campanha Nacional por um Brasil Livre de Transgênicos e a criação da Campanha “Fim da rotulagem dos alimentos transgênicos: diga não!” revelam uma inserção em outros temas que atravessam a questão do consumidor, como a discussão do meio ambiente e da transgenia agrícola.

Vale atentar que a ampliação dos repertórios nem sempre é fácil e envolve *trade-offs* (relações de perdas e ganhos) em busca por legitimação e pelo estabelecimento de alianças. Sobre o episódio específico decorrente de um dos litígios que o IDEC abriu contra a Monsanto e outras rés, essa associação passa a ser questionada sobre sua legitimidade em abrir ações judiciais envolvendo transgênicos. Neste caso, o judiciário não acatou a solicitação das rés:

A alegação de ilegitimidade do IDEC também não merece ser acolhida. Os ilustres advogados da Monsanto esqueceram que a questão ambiental não tem dono, não pode ser apropriada por este ou aquele grupo. O art. 225 da Constituição Federal não deixa margem à interpretação modesta de sua abrangência [...]. Portanto, esse direito pode ser, em princípio, defendido por todos. Isso quer dizer por qualquer cidadão ou pessoa sujeita de direitos, como as crianças ou mesmo os que ainda vão nascer, em razão de que esse direito difuso se estende às gerações futuras, sendo, portanto, impossível restringir a legitimidade para o processo da mais prestigiada associação de defesa dos consumidores do país em defesa do meio ambiente (BRASIL, SJDF, AÇÃO CAUTELAR INOMINADA, processo 1998.34.00.027681-8, p.11).

De acordo com a fala de assessora jurídica do IDEC, há muitas ações em que o judiciário entendia que a organização não era parte legítima na representação da sociedade. Para provar o contrário, nas próprias palavras da advogada, o Instituto tinha que “recorrer, recorrer...”, até que as associações passaram a ter legitimidade de ingressar em juízo, apesar das dificuldades iniciais. Para ela, “Foi realmente desbravar um caminho novo”.

Esta dificuldade de legitimar-se é mais um dos empecilhos que podem ser encontrados no acesso à justiça. Andersen (2005) comenta que o acesso ao processo judicial irá moldar quem pode abrir uma ação e o quê podem ser levado ao litígio. É por isso que litigantes devem argumentar pela sua legitimidade para processar. Outros fatores são elencados por McCann (2010), como a morosidade nas decisões judiciais, possíveis derrotas, altos custos, respostas formalizadas e particularizadas.

Por fim, *a priori* com uma atuação mais voltada para um direito específico – do consumidor – há uma inserção da organização em temáticas científicas e ambientais, justamente denotando os atravessamentos presentes de objetos de luta em diversos campos e áreas. Bem

como a atuação como assessoria (nos atendimentos individuais e coletivos aos consumidores), ativista (ao encampar campanhas diversas) e produtora de conhecimento (ao produzir materiais informativos, publicações e cursos, por exemplo).

1.2 AS-PTA – Em busca de outro modo de fazer agricultura

A trajetória da AS-PTA pode ser compreendida a partir de seus documentos oficiais: atas, estatutos e planos trienais. Também usamos matérias e informações diversas disponibilizadas no site oficial da ONG como fontes. Mas é nas narrativas pessoais de alguns de seus fundadores e colaboradores que encontramos outras pistas sobre sua concepção e fundação.

Sua ata de fundação oficial é de 1989, um pouco mais de um ano após a CF de 1988 (Registro Civil das Pessoas Jurídicas, 1990). Entretanto, segundo Assessor Técnico da AS-PTA, no momento da entrevista em 2013, a AS-PTA completava àqueles 30 anos de existência. Ou seja, seu início é compreendido em 1983.

Um de seus fundadores, Jean Marc von der Weid, volta aos anos de 1970 para explicar isso: na época, ele estava exilado na França onde estudou economia, fez mestrado em desenvolvimento rural e trabalhou no *Institut National de la Recherche Agronomique*, segundo ele, equivalente à EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Ele conta que a teoria e prática aprendidas na escola eram da chamada Revolução Verde e praticamente não havia discussões sobre agriculturas alternativas (AS-PTA, acesso em 22 de jun. 2015b).

Os autores Mazoyer e Roudart (2010) dizem que a Revolução Verde é caracterizada pela elevada motorização-mecanização, seleção de variedades de plantas e de raças de animais com forte potencial de rendimento, ampla utilização dos fertilizantes, agrotóxicos, dos alimentos concentrados para o gado, produtos de tratamento das plantas e dos animais domésticos. É uma maneira de produção que começou mais fortemente nos países desenvolvidos, mas que hoje se encontra em diversas partes do mundo com a constante capitalização e industrialização da agricultura. Os transgênicos estariam inseridos no que se considera a Segunda Fase da Revolução da Verde (conf. Mazoyer e Roudart, 2010).

Eles comentam que tais tecnologias incrementaram as produções de alimentos, mas do ponto de vista ambiental há esgotamento dos solos, das águas e da qualidade de vida. Além disso, o grande êxodo rural pela eliminação das pequenas propriedades, pela ausência de possibilidade de certos agricultores em adquirir os novos meios de produção e pela falta de investimento e financiamento de modos de produção alternativos gera mais pobreza e concentração de renda. É neste “resistir a mudar para a revolução verde” que podemos extrair o principal da proposta de “agricultura alternativa”.

Podemos dizer que ao resistir à mudança para a revolução verde pode-se extrair o principal da proposta de agricultura alternativa. Para Jean Marc a educação é espaço privilegiado para transmissão de saberes, e diante dessa percepção e inquietação que surgiu o Projeto Tecnologias Alternativas (a PTA), inicialmente ligado à ONG FASE. Há uma ligação direta entre a narrativa de Jean Marc e a do entrevistado. A AS-PTA foi formalizada como ONG independente da FASE em 1989, mas seu marco fundante para os membros e simpatizantes é 1983. O mesmo entrevistado citado, que chegou à AS-PTA ao final dos anos de 1990, diz algo semelhante nas entrevistas realizadas em 2013 e 2015:

[...] já na época da Agronomia, como estudante, estava bastante envolvido na época com o que chamávamos de agricultura alternativa. Participei muito do movimento estudantil e dos grupos de agroecologia que são formas espontâneas dos estudantes se organizarem para conhecer, estudar, aprofundar e **praticar uma forma de agricultura que no geral não é ensinada no currículo convencional de Agronomia** (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2013, grifo nosso).

A gente fez quase que uma formação paralela, né? Que os cursos de agronomia têm um enfoque bastante convencional, e por esse movimento espontâneo dos estudantes a gente montou um grupo de estudo que, ao mesmo tempo, tinha **uma parte prática e uma área da experimentação nossa que a gente fez uma espécie de formação paralela mesmo, no campo da agroecologia**. [...] É, aí uma coisa que a gente fazia era buscar literatura, que na época não era tão disponível que nem hoje. **E chegava sempre os materiais da AS-PTA, tinha outras referências** [...] (idem, entrevistado em 2015, grifo nosso).

Segundo Nuzzi (2007) - autora que estudou em seu doutorado a construção da agroecologia no Brasil – esta ONG possui um elemento social diferenciado para construção da alternativa. Na década de 1980, diz ela, foram realizados os chamados Encontros Brasileiros em Agricultura Alternativa (EBAA), capitaneados principalmente pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FEAEAB). Mais uma vez a importância do processo de redemocratização na difusão de ideias, abrindo oportunidades políticas diversas, como estes espaços de diálogos.

A característica singular da AS-PTA é que ela trabalhava “[...] com identificação, sistematização e difusão de tecnologias alternativas **geradas pelos próprios agricultores**. Elas introduziram no debate [...] **o tema de ‘agricultores como sujeitos de mudança’** e [...] a ‘valorização do conhecimento popular’”(PETERSEN e ALMEIDA, 2004, p.21, apud NUZZI, 2007, p.30, grifo nosso).

Há com isso assessoria às bases dos movimentos sociais, mas de maneira a traduzir e valorizar conhecimentos tradicionais em conhecimentos científicos válidos, aspecto fundamental para formalizar políticas públicas agroecológicas conseguidas apenas recentemente. Já nesta época revela-se uma especialização constante da entidade na questão agrária de forma a ser uma ONG assessoria específica.

Esse latente conflito se configura em um espaço de luta da AS-PTA e outras organizações em duas vias: 1. A valorização do saber tradicional por ele mesmo; 2.uma aproximação entre as duas formas de conhecimento, dando maior legitimidade à agroecologia como científico. Sem a construção de conhecimento alternativos, legitimados científica e politicamente, tais ONGs e outros atores não teriam estruturas de apoio para argumentações técnicas nos litígios estratégicos, como discutiremos nos capítulos 2 e 3.

Dentro da concepção de que a forma como as mensagens são enquadradas aumentam ou não as chances de recrutar adeptos, formar alianças, desmobilizar opositores e conquistar espaço e vitórias (POLLETTA, 2008, p.188), o argumento científico e a validade de conhecimentos aparecem como fundamentais. A ciência possui grande respaldo social. De maneira simples, podemos dizer que a ciência foi, a partir do século XVIII, paulatinamente transformando nosso modo de aquisição de conhecimento. Através da busca pela verdade dos fatos, o saber científico é baseado em evidências e aparece como meio legítimo e bem-sucedido de criar conhecimento (AZEVEDO, 2013)⁸.

A AS-PTA atua nacionalmente, mas divide suas ações principalmente em três regiões. A primeira, no Rio de Janeiro. Além de ser a sede da instituição, lá são realizados trabalhos em

⁸ Em seu surgimento como libertadora dos fatores condicionantes da natureza, a ciência hoje aparece também como criadora de riscos. Mais ainda, a modernidade reflexiva também ressalta a natureza não homogênea da ciência, as influências que sofre durante a construção de riscos e questões sobre seu papel na solução dos riscos e problemas ambientais (BECK, 1995 apud AZEVEDO, 2013).

agricultura urbana, em parceria com pastorais sociais, lideranças comunitárias e redes locais – atuando em comunidades de baixa renda. Algumas atividades são visitas comunitárias e auxílio no melhoramento e intensificação produtiva, encontros, oficinas e parcerias com universidade, a AARJ (Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro) e a ANA (Articulação Nacional de Agroecologia) (AS-PTA, acesso em 02 de fev. de 2015c).

A segunda é o Polo do Agreste da Paraíba, em que são buscados recursos materiais para subsidiar a transição agroecológica. Dentre as ações, destacamos: auxílio no problema da água, com medidas como a construção de cisternas; construção de banco de Sementes e Festas da Semente da Paixão; parceria com a Universidade Federal da Paraíba; manejo ecológico de cultivos anuais e agroflorestais – com reuniões, visitas e cursos; rede de feiras agroecológicas; abordagem de questões de gênero, infância e juventude (permanência no campo).

A terceira fica no Sul do país cuja atuação se dá, principalmente, no Contestado – região de fronteira entre Paraná e Santa Catarina. As principais linhas de ação são a agrobiodiversidade, o manejo ecológico de solos e florestas, o fortalecimento de organizações de base agricultura familiar regional, a geração de renda e o acesso a mercados, a troca de sementes e testes de contaminação por transgênicos. Na região também foram abertas as ações judiciais impetradas no TRF4. Chama atenção a parceria com Sindicatos de Trabalhadores Rurais e a ONG Terra de Direitos nos litígios, o que, a priori, parece ter ligação com o chamado Coletivo Triunfo, que envolve estes mesmos atores (AS-PTA, acesso em 02 de fevereiro de 2015).

A fala do Assessor Técnico da AS-PTA resume bem estas informações:

Então a gente tem atuação direta com assessoria com as organizações, como sindicatos, grupos informais, associações e algumas cooperativas e tem outro eixo que a gente trabalha que é a parte da incidência política, que a gente entende que a partir de nossa ação prática, das formas como desenvolvemos a agroecologia com os agricultores, a gente vai extraindo ensinamentos e também propostas para as políticas públicas. Então, o outro eixo do nosso trabalho é tentar levar esse aprendizado que temos no campo para o debate das políticas públicas para que o Estado, de forma geral, possa reeditar ou desenvolver novas políticas que vão estimular uma ampliação desse tipo de proposta para a agricultura (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2013).

Em síntese, mais uma organização que mescla as formas de atuação, dentro da proposta de Scherer-Warren (2006). Há desde mobilizações locais com grupos específicos e movimentos de bases, passando pela sistematização de propostas junto a diversas redes, com e sem o Estado

até parcerias com atores governamentais e não-governamentais. Trazemos algumas dessas relações a seguir.

1.2.1 Parcerias e Apoios da AS-PTA

A trajetória resumida da AS-PTA que trazemos mostra sua inserção dentro dos debates por modelos agrários alternativos inspirados na prática familiar. Um primeiro indício do crescimento dessas alternativas é o grande número de redes e articulações ligadas à agroecologia das quais a AS-PTA faz parte, a saber: as já citadas ABA, ANA e AARJ, mas também a Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA-PB), Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA Brasil), *AgriCultures Network* (rede internacional) e Associação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AS-PTA, acesso em 22 de jun. 2015c).

De forma semelhante ao IDEC, a AS-PTA angaria muitos recursos via fundações sem fins lucrativos, algumas internacionais e nacionais, seguindo o padrão histórico da cooperação solidária internacional. No caso da AS-PTA há um número muito grande de parcerias e apoios dados por ONGs religiosas, como as católicas *Misereor*, *Manos Unidas* e *Cáritas Brasileira*, das protestantes *Pão para o Mundo* e *Fundação Luterana de Diaconia*, apenas para citar algumas.

Inclusive, é importante dizer que muitos desses fundos são voltados para o Polo da Paraíba ligado a projetos no semiárido brasileiro e seus antigos problemas de escassez de recursos hídricos, solo empobrecido e fome. Há também um financiamento do Banco do Nordeste, via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

Do ponto de vista acadêmico, além da própria ABA, a AS-PTA estabelece parcerias com a Sociedade Científica Latinoamericana de Agroecologia e o Centro de Tecnologias Alternativas – CTA, ONG de Viçosa, localizada justamente na cidade de uma das maiores universidades com vocação agrária do país, a Universidade Federal de Viçosa - UFV.

Por fim, no âmbito das relações com o executivo, tal associação possui apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA). O MAPA, apesar de mais ligado ao agronegócio, auxilia no âmbito da Coagre, ligado à Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Já o MDA provê apoio financeiro à projetos agroecológicos e possui espaços de participação com cadeiras ocupadas por membros da AS-PTA e outros grupos de agroecologia, a CNAPO. O MDS auxilia mais no Polo da Paraíba com recursos para projeto de combate à forma, melhoria na captação e no acesso à água. Por fim, o MMA financia projetos ocupa espaços conjuntos de participação e de deliberação com a AS-PTA. Iremos tratar de forma mais detalhada estas instituições no capítulo 3, como atores relevantes no CMDT.

1.3 Um balanço inicial sobre as duas organizações: ou, por que elas se aliaram?

A escolha dessas duas organizações ocorreu, primeiramente, por ambas serem autoras de ações judiciais de grande relevância para o litígio estratégico do CMDT. Contudo, os dados presentes em todo trabalho revelaram pouca propensão da AS-PTA a abrir ações judiciais, geralmente atuando em outras frentes, ainda que esta ONG seja uma das principais a defender a regulamentação dos transgênicos no Brasil desde o início dos conflitos, encampando a causa como uma de suas bandeiras, dos espaços formais aos informais.

Exemplo disso é o acompanhamento das práticas oficiais sobre o tema desde as primeiras discussões da Legislação de Biossegurança ao atual acompanhamento de sessões da CTNBio, compreendendo o Direito dentro das relações e das práticas sociais. Não menos importante é a relevância do inesperado: quando um ator que não entra com ações judiciais, ainda que trabalhe na construção e noção de direitos, passa a compor complexos processos judiciais como a que tratamos no próximo capítulo.

A despeito das peculiaridades de cada organização, ambas possuem algo em comum: as duas surgiram do processo de redemocratização dos anos de 1980 e são parte da institucionalização dos movimentos sociais, que passam a atuar pelo modelo ONG. Ambas são caracterizadas pela atuação por projetos, pela articulação e assessoria.

Para Céli Pinto (2006), a sociedade civil cresceu enquanto ator político após a Constituição de 1988, quando a sua própria presença nos espaços e a nova Carta Magna abriram novas estruturas de oportunidades políticas [e legais] de cunho econômico, político e cultural. Dentro do escopo deste trabalho, podemos considerar a própria ACP, os espaços formais e informais de participação da sociedade civil como oportunidades.

Conforme demonstramos, a AS-PTA e o IDEC não aparecem como aliadas explícitas uma da outra em referências em seus próprios *sites* e em grande parte das fontes secundárias, ainda que estas tenham atuado conjuntamente na mesma arena, a arena judicial, e se posicionem por maior regulamentação dos transgênicos no CMDT. Podemos supor que muitas outras alianças não claramente demonstradas se dão em momentos de unificação entre atores que atuam com bandeiras, lutas e estratégias diferentes frente a objetos e objetivos semelhantes.

Segundo Lavallo, Castello e Bichir (2004, p.45), as articuladoras ganharam centralidade “[...] pela sua capacidade de agregação de demandas e de coordenação da atuação de outros atores.”. Para Rucht (2004), alianças são um trabalho árduo de coalizão, ou seja, esforços para criar identificações, simbolizar entendimentos mútuos e manter ligações para, eventualmente, agir em conjunto.

Parece ser este o caso da aliança entre o IDEC e AS-PTA no litígio estratégico contra os transgênicos, e é o caso do apoio de mais de 100 (cem) organizações (inclusive da AS-PTA) na Campanha “Fim da rotulagem dos alimentos transgênicos: diga não!”, capitaneada pelo IDEC. Esta campanha é contrária ao Projeto de Lei (PL) nº 4.148/2008, elaborado pelo deputado federal Luiz Carlos Heinze (do PP – Partido Progressista), que altera a regulamentação da rotulagem dos transgênicos nos moldes conquistados via judiciário pelo IDEC e que mostra uma sobreposição entre movimentos quando frente aos mesmos oponentes, possuem os mesmos objetivos e princípios gerais (RUCHT, 2004).

Para Rucht (2004), alianças, confrontos e conflitos podem existir entre organizações semelhantes ou diferentes. Apesar de ser mais óbvio pressupor uma aliança entre atores parecidos, nem sempre as relações se dão neste sentido e, por vezes, a própria similitude pode ser objeto de conflito. A disputa por recursos financeiros e humanos e diferenças na maneira de abordar o mesmo tema são exemplos de possíveis cisões.

Por outro lado, as diferenças podem surgir como complementares. E as diferenças possuem contornos e dimensões próprias. Nos casos que abordamos, IDEC e AS-PTA, há uma terceira associação aliada a ambos: a Terra de Direitos. Se quanto ao seu projeto maior por uma agricultura fora do agronegócio se aproxima da AS-PTA, quanto ao litígio estratégico ela converge com o IDEC.

Em outras palavras, os elementos de diferenciação são parte da especialização de cada uma das organizações: tais organizações são assessoria de movimentos sociais e constituem *expertise* em repertórios de ação coletiva e temas diversos, prestando assistência junto às organizações de base e outros atores. Além disso, todas as parcerias e apoios citados mostram como há um conjunto de relações e construções de significados, em disputas internas e externas, com fluxos institucionais e não-institucionais.

Se nossas categorizações reduzem a possibilidade de apreensão do Campo de Mobilização do Direito contra os Transgênicos, o que é necessário para transformar em palavras uma realidade complexa, não é por isso que devemos “dicotomizar” estratégias e espaços. É por isso que abarcar a mobilização do direito como repertório e construir estas lutas a partir do CMDT é romper com uma compreensão baseada apenas em polos opostos no “vácuo social”, mais uma vez usando a expressão de Rucht (2004), e defender os cruzamentos heterogêneos Estado-Mercado-Sociedade, Privado-Público, Executivo-Legislativo-Judiciário, dentre tantos outros. É compreender também que os enquadramentos que compõem os repertórios são (re)inventados tanto para aproveitamento de oportunidades quanto para reagir frente a demandas criadas nos CMDT.

As descrições e narrativas feitas até o momento mostram como as estruturas de oportunidades políticas criadas desde a redemocratização permitiram que estas e outras organizações fossem criadas após anos de relações Estado-cidadão sem diálogo, e muitas vezes de repressão. Alguns anos depois, após a metade da década de 1990, o caso da política brasileira sobre os transgênicos abre momentos de mais restrições políticas e baixa *accountability*, em um movimento contrário ao da abertura política dos anos anteriores.

No caso dos OGMs não só houve redução da cobertura midiática sobre o tema, como houve uma centralização decisória em torno da CTNBio, sem outros espaços participativos e

deliberativos e nem mesmo outras instituições e instâncias que possam debater/decidir oficialmente sobre essas questões.

Vale ressaltar que, mesmo pela atual legislação, há como questionar decisões técnicas da Comissão: o próprio artigo nº 16 prevê isso (Conf. Lei de Biossegurança nº11.105/2005). Na prática, contudo, os questionamentos aos membros raramente são creditados pelos responsáveis, como vemos em partes deste trabalho.

Estas informações mostram como o direito deve ser considerado uma questão contingente. Para Maciel e Prata (2011), ele está condicionado pelo contexto sócio-político no qual surge e se desenvolve na medida em que é mobilizado de acordo com as regras, símbolos, convenções e argumentos provenientes dos recursos cognitivos e morais disponíveis para gerar quadros interpretativos, como também dos recursos estratégicos para alcançar e definir objetivos políticos.

A consciência do direito do consumidor e todas suas implicações, por exemplo, não estavam automaticamente disponíveis como símbolos mobilizadores. O IDEC exerceu, junto a outros agentes, a defesa do consumidor em planos coletivos. Segundo Tarrow (2009), agentes concretos são necessários para transformar esses símbolos em quadros interpretativos de confrontos, e dentro de um contexto sócio-político utilizar os repertórios de ação disponíveis.

A partir da leitura de Céli Pinto (2006) podemos considerar estas e outras ONGs como agentes. Para ela, as organizações são importantes para construir e defender discursos de interesses da sociedade civil e da “não-sociedade civil” em um país com a presença de alto nível de organização em contraponto a contingentes populacionais desprovidos da cidadania.

As duas organizações têm como repertório relevante a comunicação, estratégias importantes em um país com domínio restrito das mídias de massa. Dessa forma, tais organizações são produtoras de conhecimentos, não apenas ativistas e assessoras, lembrando a fala de Scherer-Warren (2006). Os aspectos comunicacionais envolvem uma miríade de ações, como a produção audiovisual, a escrita de livros, artigos e periódicos, a manutenção de redes sociais, *blogs* e *sites* parceiros, bem como a circulação de matérias em redes de discussões temáticas.

Ademais, há relações com o Estado, inclusive na implementação e na luta por políticas públicas, e a Cooperação Internacional. É claro que há diferenças no uso desses repertórios

comuns, refletindo os aspectos estruturais e ao mesmo tempo culturais que os envolvem. Estas diferenças podem ser explicadas a partir de Rucht (2004), mas também convergem com a perspectiva interpretativa e processual de McCann (2006) que é contrária ao positivismo jurídico.

Tendo em vista o direito, Barbosa (2009) comenta que apesar da força normativa, há aspectos relativistas em seus profissionais e pragmatismo da sociedade. Tentamos compreender a citação à luz do processo político e de cada contexto:

Embora a vida limite os conceitos – [...] –, no direito, os institutos e as instituições continuam tendo essências e essas surgem – com as normas jurídicas – do poder sempre interessado, legítimo ou não, disfarçado de autoridade, deliberação ou acordo. Isso torna o direito dogmático e o profissional do direito relativista. Seu objeto de conhecimento não muda apenas no espaço e no tempo, mas também de acordo com a intensidade das forças quase nunca identificáveis, inclusive por aquelas detidas pelos múltiplos descritores do direito. Por isso o pragmatismo da sociedade em relação ao direito não é equivocado: às vezes, a sociedade cumpre a vontade do legislador; outras vezes, a ignora; em determinadas situações, pretende normalizar as relações sociais; em outras, flexibilizar o direito; ocasionalmente, quer decidir por si; muitas vezes, quer a solução; há situações em que pleiteia reformas, em outras manutenções; [...] (BARBOSA, 2009, p. 16)

A partir da concepção de oportunidades legais, temos nos casos da AS-PTA e do IDEC a inserção em um tema conflituoso e recente, os transgênicos; fato tecnocientífico que adentra à realidade brasileira de forma mais incisiva a partir dos anos 1990. Apesar de um fechamento dos canais institucionais de deliberação e de participação sobre os OGMs, e mesmo com marcos legais desfavoráveis, principalmente o caso da Lei de Biossegurança, estas organizações buscam outras saídas para continuar a problematizar a questão.

Maciel (2015) comenta como um judiciário mais independente, novas garantias institucionais, bem como novas normas e instituições internacionais, proporcionaram o surgimento de novas lutas construídas em torno da noção de direitos, ligadas a novas oportunidades políticas, nacionais e internacionais. No entanto, como a própria autora sugere, tais condições são propícias ao surgimento de litígios, mas não suficientes para o ativismo.

Em outras palavras, nem sempre é possível transformar o anseio em ato. Outra questão para os casos específicos que trazemos é a construção de *frames* a partir não só da *expertise* jurídica, como também técnica. Demonstramos, principalmente no capítulo 2, como mesmo situações de mais restrições do que oportunidades podem ser aproveitadas para a ação coletiva por meio da construção de significados.

Um elo de convergência do IDEC com as organizações agroecológicas, e dessas organizações com temáticas do consumidor, é a própria transgenia agrícola e seus efeitos na realidade brasileira. Apesar de variações de tamanhos, formas, objetivos e estratégias, um grupo grande construiu a **Campanha Por um Brasil Livre de Transgênicos e Agrotóxicos**.

Esta é uma campanha que data desde 1998, dura até hoje e demanda o que Staggenborg (1986) e Shaffer (2000), citados por Rucht (2004), chamam de amplo trabalho de coalizão: a constante demanda por esforços contínuos para criar e manter ligações, entendimentos mútuos e, eventualmente, ações conjuntas. As duas associações, IDEC e AS-PTA fazem parte desde o seu início, diferente da Terra de Direitos que entra mais tardiamente, no início dos anos 2000, segundo alguns entrevistados. Portanto, num panorama geral, os vínculos IDEC e AS-PTA em relação aos OGMs vem desde o final dos anos de 1990.

Esta dificuldade de angariar e de manter alianças, construir símbolos, objetivos e entendimentos é bem demonstrada no recuo com a mobilização contra os OGMs após a aprovação da Lei de Biossegurança, episódio que iremos comentar no próximo capítulo. É difícil definir exatamente quando se deu a aliança direta entre o IDEC e a AS-PTA, culminando na abertura de processo judicial, mas é possível dizer que ambos conhecem o trabalho um do outro no tema dos transgênicos por fazerem parte de uma Campanha desde o seu início.

Polletta (2008, p. 200) pontua como movimentos separados geograficamente podem adotar “Dinâmicas semelhantes de apropriação e adaptação seletiva [...]”. Em outras palavras, experiências com elementos comuns entre atores de diferentes localidades propicia a difusão de estratégias e *frames*, sendo estes adaptados aos contextos em que são importados. Mesmo com temas e lutas diferentes, podemos verificar algumas ações em comum, como a presença de técnicos especialistas para facilitar a produção do conhecimento específico. Outros pontos que chamam atenção são os meios de informação, as redes e a participação em espaços de deliberação e de participação.

Podemos compreender as duas organizações dessa forma, a partir dos amplos repertórios de ação coletiva, dos *frames*, das parcerias e dos espaços ocupados. Para finalizar este capítulo, trazemos a tabela 4, abaixo, com as principais estratégias utilizadas pelas duas organizações.

TABELA 4 – REPERTÓRIOS DAS ORGANIZAÇÕES

ESTRATÉGIAS	IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	AS-PTA - ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA
Orientação ao público alvo	Orienta - pelo site, fax, email, carta, telefone, cursos <i>online</i> , ações públicas de conscientização, contato pessoal e outros - o consumidor a compreender seus direitos,	Trabalha diretamente com os agricultores e organizações de Agroecologia, orienta pelo site e via publicações
Produção de conhecimento e divulgação	Trabalhos conduzidos por técnicos especializados em laboratórios independentes que testam e avaliam produtos e serviços; elaboração de conhecimento na área do Direito do Consumidor	Trabalhos conduzidos por técnicos em Agroecologia que produzem conhecimentos na área a partir de suas experiências junto aos agricultores e nos espaços institucionais
Deliberação e Participação	Representação do consumidor em espaços como comitês, câmaras e comissões: Comissão de Produtos Orgânicos do Estado de São Paulo, Comitê Nacional para Promoção do Uso Racional de Medicamentos, etc.	Representação em espaços ligados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), nas redes de Agroecologia, etc.
Informação periódica e publicações	Publicação da Revista do Idec, e boletins informativos semanais, notícias do site, livros e matérias em jornais e revistas.	Publicação da Revista Agriculturas, boletins, produção de diversos documentários, livros e cartilhas, notícias no site etc.
Processos Judiciais	Abertura de ações judiciais contra empresas ou governo em prol dos associados ou grupo de associados em diversos temas, e Ações Coletivas e ACPs de interesse geral. Possui Assessoria Jurídica e contrata advogados externos.	Atuação não prioritária em processos judiciais. Não possui assessoria jurídica e atua em parceria com o Idec.
Redes	Atuação em redes de consumidores, tais como a <i>Consumer International</i> e o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, e em diversas redes temáticas.	Atuação mais forte em redes de Agroecologia, como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ) e demais organizações a elas ligadas

Fonte: elaboração própria com base em consulta a fontes secundárias.

A partir dessas semelhanças, que trazem consigo propriedades também diferenciadas, podemos notar os aspectos estruturais e os culturais dos repertórios de ação coletiva. Em outras palavras, os instrumentos existentes e suas possibilidades de uso são apropriados de acordo com as necessidades estratégicas e a inscrição cultural dos ativistas, das organizações e da sociedade civil, que operam no CMDT. Estes repertórios demonstram, ainda, como “[...] inúmeras práticas, relações e estruturas oferecem modelos para a ação e interação da sociedade.” (SELZNICK, 1957, p. 6-7, apud POLLETA, 2008, p. 201). Os componentes do CMDT não agem no espaço vazio, e respondem estrategicamente.

Este leque amplo de repertórios facilita a derivação dos *frames* “[...] para atacar uma instituição a partir da operação de outra instituição” (POLLETA, 2008, p. 201). Uma dessas formas no caso das organizações estudadas foi a procura pelo judiciário. Contudo, é importante verificar que esta busca não ocorre só pelos fechamentos institucionais do executivo e do legislativo, como também se torna possível por *expertise*.

Afinal, não é porque espaços oficiais sobre transgênicos estão fechados ao debate mais amplo que os movimentos não se diversificam e minguam. Há outros espaços oficiais e não-oficiais ocupados por estes movimentos, que lutam por um modelo alternativo de agricultura, consumo consciente e litígios estratégicos.

Dizer isto não é desconsiderar o caráter negativo, do ponto de vista democrático, do fechamento de espaços e da baixa accountability sobre o tema da biotecnologia no Brasil. Segundo projeto de pesquisa de Julia Guivant, hoje o Brasil vive momento de pós-controvérsia no tema dos transgênicos no qual setores contrários à sua liberação têm perdido força. Considerando as altas instâncias do país e apenas os aspectos concernentes às ações institucionais políticas e econômicas dominantes pode-se dizer que há maior consenso dentro da proposição da socióloga.

Contudo, outros espaços oficiais e não-oficiais, movimentos e organizações da sociedade civil existem e não podem ser ignorados do ponto de vista histórico e sociológico. As próprias instituições oficiais são heterogêneas em termos de região, de tipo de poder e de posição hierárquica, o que pode permitir a inserção e a adaptação das demandas. É o caso de alguns Ministérios e do próprio MPF, por exemplo. Isso sem contar os espaços não-institucionais nos quais outros diálogos, resistências e práticas também se desenvolvem.

Apesar da extrema e inegável relevância do contexto político institucional nos repertórios de ação coletiva componentes da mobilização do direito, como nos indica Rucht (2004), a coordenação de componentes dos movimentos sociais não possui um modelo único e ideal. Existem estruturas mais coerentes e formalizadas, outras mais abertas e informais, maiores ou menores diversidades, internas e externas aos movimentos.

A preferência por certos repertórios em detrimento de outros, o regime político vigente, os diferentes graus de comprometimento com as causas; enfim, é, portanto, necessário continuar a perseguir as pistas para confeccionar contingências, alianças e construções do CMDT que não estão evidentes quando não analisadas atentamente.

CAPÍTULO 2. DAS LEGISLAÇÕES AOS LITÍGIOS

Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso havia um forte lobby e pressão política por grandes corporações transnacionais com vistas a liberar o cultivo de transgênicos. No entanto, poucas medidas efetivas de biossegurança e biotecnologia foram tomadas e o cultivo/comercialização desses produtos continuou proibido – apesar do contrabando de sementes pela fronteira Argentina/Rio Grande do Sul (BENTHIEN, 2007).

No ano de 1998, a CTNBio publicou um parecer técnico conclusivo favorável à soja Roundup Ready (soja RR), tolerante ao agrotóxico glifosato. Em seguida, na tentativa de impedir o plantio e a comercialização dessa variedade geneticamente modificada, o IDEC e o Greenpeace entraram com ação judicial exigindo uma realização correta de estudos de impacto ambiental para que então houvesse uma posterior regulamentação.

Os anos seguintes foram marcados por bastante conflitos, muitos dos quais em espaços judiciais. Contrários à autonomia da CNTBio e pela não-autorização ou maior regulamentação dos OGMs, estavam Procuradores da República (MPF), representantes na comissão de ministérios como o Ministério do Meio Ambiente, ambientalistas, movimentos de luta pela terra – muitos ligados à via campesina, consumidores, redes antitransgênicos, parte da comunidade científica, intelectuais e determinadas ONGs progressista.

Do lado favorável se destacavam as agremiações científicas, tais como a SBPC (Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC), que se respaldam no que Leite (2007) chama de uma suposta maioria da comunidade científica que representam, além das grandes transnacionais de alimentos e de patentes de sementes transgênicas e outros setores ligados ao agronegócio, tais como o Ministério da Agricultura e a bancada ruralista.

A chegada do governo petista ao poder, na figura do então presidente Lula, não reverteu este quadro. Na verdade, foi em seu primeiro mandato que se deu a aprovação da Lei de Biossegurança (Lei nº11.105/05), após alguns anos em que seu governo permitia comercialização dos transgênicos via medidas provisórias (A Medida Provisória nº 113/2003 foi convertida na lei 10.688/2003, e estabeleceu normas para o plantio e comercialização de

soja geneticamente modificada da safra de 2003. Similarmente, a Medida Provisória nº 131/2003, convertida na Lei 10.814/2013, tratava da safra de 2004).

Para compreender o atual quadro da CMDT, trazemos o infográfico da próxima página que resume os conflitos em torno dos OGMs nos espaços institucionais brasileiros antes da aprovação da Lei de Biossegurança. Com esta lei houve uma reestruturação da CTNBio, que passou a emitir pareceres conclusivos no que se refere à liberação de transgênicos, sem “interferência” da sociedade civil e/ou de outros órgãos do governo. Assim, desde seu início em 1995, a sociedade civil é contrária a qualquer autonomia decisória ligada ao CTNBio, e esta crítica persiste até os dias atuais (BENTHIEN, 2007).

Importante enfatizar como nunca houve um vácuo legal, mas tratamos como marco mais emblemático a **Lei de Biossegurança de 2005**. Demarcamos o CMDT em dois grandes momentos. Um primeiro momento, **pré-Lei de Biossegurança**, e um segundo momento **pós-Lei de Biossegurança**. A grande diferença entre as duas leis é trazida no trecho abaixo:

A primeira lei de Biossegurança, de 1995, instituía uma Comissão Técnica Nacional de Biossegurança a quem cabia dar o parecer final sobre liberações comerciais de transgênicos em nosso país. A lei, no entanto, condicionava a liberação final à obtenção dos seus registros por parte dos órgãos constitucionalmente responsáveis pelo meio ambiente, saúde e agricultura e pecuária, ou seja, o IBAMA, quando se tratasse de plantas ou a animais, a ANVISA, quando se tratasse de medicamentos, agrotóxicos e alimentos e o Ministério da Agricultura e Pecuária, nos casos de plantas e animais. [...] no caso dos transgênicos, o Congresso foi convocado para aprovar nova lei de biossegurança, retirando do IBAMA e da ANVISA as suas atribuições constitucionais relativas à proteção do meio ambiente e da saúde pública. A todos os que acompanharam as negociações que precederam o envio do projeto de lei à Câmara e depois ao Senado, ficou evidente a existência de acordo previamente firmado entre os órgãos executivos do governo Lula, sua base de apoio partidária e a bancada ruralista para aprovar o projeto de modo a tornar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança a autoridade máxima e última em matéria de transgênicos (LISBOA, 2009, p.237-238).

Tendo em vista a relevância do conceito de estruturas de oportunidades legais neste trabalho, é importante entender o papel da Lei de Biossegurança de 2005, visto o papel fundamental das legislações em moldar os litígios.

Breve Histórico do CMDT no Brasil

Antes da Lei de Biossegurança nº 11.105/2005



Foto: Reprodução da foto oficial tirada por Getúlio Gurgel

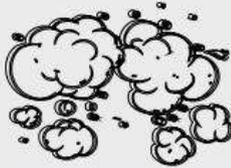


Primeiro Mandato de FHC - 1995-1998

Forte lobby de grandes corporações transnacionais com vistas a liberar o cultivo de transgênicos

Lei de Biossegurança nº 8.974, de 1995 dá origem à CTNBio

OGMs entram ilegalmente pela fronteira entre Argentina e Rio Grande do Sul



A entrada de novos atores começa a desenhar a CMDT - anos marcados por conflitos, muitos dos quais em espaços judiciais

IDEC e Greenpeace abrem a ACP de nº 1998.34.00.027682-0 questionando tal parecer técnico da CTNBio

CTNBio publica parecer técnico conclusivo favorável à soja Roundup Ready (soja RR)

A sigla RR é em alusão ao nome comercial do agrotóxico glifosato.

FAVORÁVEIS

CONTRÁRIOS



Por menor regulamentação dos OGMs

Corporações de biotecnologia, Ministério da Agricultura, a bancada ruralista etc.

Por maior regulamentação dos OGMs

Ministério do Meio Ambiente, Via Campesina, consumidores, ONGs progressistas etc.

Primeiro Mandato de Lula 2003-2006

Aprovação da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/05): CTNBio reestruturada, passou a emitir pareceres conclusivos sobre liberação de transgênicos.

Pós-Lei

No pré-Lei, o IDEC foi relevante ator em ações judiciais que acionavam legislações, argumentos e símbolos principalmente ligados à preservação do meio ambiente, aos direitos dos consumidores de escolha e de informação e à saúde humana. A maioria das ACPs foram abertas no TRF1, com alguns casos apelados até o Supremo Tribunal Federal (STF). Parte dessas ações foram abertas com o *Greenpeace* ou com o Ministério Público Federal e os principais réus eram a União Federal e as grandes corporações de biotecnologia, da qual se destaca a Monsanto.

No pós-Lei, houve a entrada da AS-PTA em ação coordenada com IDEC nas ações judiciais, diante de um quadro que parecia ser de esgotamento de abertura de possibilidades judiciais advindo de um emblemático marco com a confirmação dos anseios políticos e econômicos dos grupos favoráveis aos transgênicos. A aprovação dessa lei concretizou o movimento político de empoderamento da CTNBio, com estruturas de oportunidades e restrições legais demandando a criação de novos *frames* e alterando o que se podia “desenhar” como CMDT.

O grande poder da CTNBio gerou uma saída pela via judicial desde os anos de 1990, encontrada pelas organizações da sociedade civil contrárias aos transgênicos, mas seu empoderamento foi crucial para os fomentadores desses organismos, como podemos ver adiante. A tabela a seguir traz alguns dos aspectos mais importantes de mudança entre a antiga e a nova Lei de Biossegurança.

TABELA 5. ALGUMAS DIFERENÇAS ENTRE LEI DE BIOSSEGURANÇA DE 1995 E A DE 2005

	Lei nº 8.794/1995	Lei nº 11.105/2005
COMPOSIÇÃO	18 (dezoito) membros, sendo 8 (oito) especialistas de notório saber científico e técnico, em efetivo exercício profissional (Vide art. 1)	27 (vinte e sete), sendo 12 (doze) especialistas de notório saber científico e técnico, em efetivo exercício profissional (Vide art. 11)
VOTAÇÃO	Decisões por maioria qualificada (2/3 do total de membros)	Decisões de maioria absoluta (número inteiro acima da metade dos

		membros) (Incluído pela Lei nº 11.460, de 2007)
PARECER	“Art. 7 § 1º O parecer técnico prévio conclusivo da CTNBio vincula os demais órgãos da administração, [...], preservadas as competências dos órgãos de fiscalização de estabelecer exigências e procedimentos adicionais específicos às suas respectivas áreas de competência legal.”	“Art. 14 § 1º Quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus derivados, a decisão técnica da CTNBio vincula os demais órgãos e entidades da administração”.

Fonte: Elaboração própria com base em consulta às duas leis.

Primeiro, a mudança no tipo de votação. O Secretário Executivo do MMA 2003-2007, entrevistado por Losekann (2014, p.205), comenta que o baixo comparecimento de representantes da Comissão impedia a liberação de alguns dos organismos, às vezes por faltar 1 (um) voto a favor. Quando da votação de Medida Provisória para regulamentar o plantio de transgênicos no entorno de parques e de reservas, o Congresso Nacional inseriu a questão do voto por maioria absoluta (metade dos membros da casa, mais um). Antes era voto maioria qualificada (Conf. Lei nº 11.406/2007).

A Sanitarista aposentada e ex-membro da CTNBio relata este episódio a partir da própria experiência:

Muitas vezes o presidente dizia: Precisamos de 14 votos SIM. Aí vinha o voto em carreirinha, assim, um atrás do outro, como lobby mesmo. [...] Eles aproveitaram, inclusive, [...] uma votação sobre [...] uma vacina transgênica para prevenção de uma doença que acontece em porcos, eles aproveitaram, porque perderam essa votação. [...] Em cima disso eles apelaram pra um deputado do RS, [...] usou isso como apelo no Congresso, no sentido de redução de dois terços para maioria simples pra liberação dos transgênicos na CTNBio. [...] A única vez que a gente ganhou uma votação foi nessa questão, onde eles fizeram um esvaziamento da sessão para justamente não dar os dois terços [...] (Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, entrevistada em 2015).

Segundo, a mudança no número e tipos de membros. Atualmente, a composição da CTNBio é determinada pelo art. 11 da Lei nº 11.105/2005. São 27 representantes, divididos em 3 (três) grandes grupos. Todos os membros devem possuir doutorado: I. 12 (doze) especialistas acadêmicos das áreas de saúde humana, animal, vegetal e meio ambiente; II. Representantes indicados por 9 (nove) ministérios, dos quais destacamos o MCT, o MAPA, o MMA e o MDA;

III. 6 (seis) especialistas da sociedade civil, indicados por ministros (conf. Lei de Biossegurança).

Estas composições não são permanentes, mas verifica-se uma tendência pró-transgenia pelas aprovações dos OGMs avaliados. Prova disso é que não há casos de OGMs não-aprovados desde 2007. Com os votos majoritariamente favoráveis dos especialistas do grupo I, este contingente é quase alcançado, bastando poucos posicionamentos favoráveis do grupo II e III para aprovação dos eventos analisados.

Além disso, papel importante do MCT consiste em indicar nomes para o grupo I da CTNBio. O Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2015, aponta como há uma tendência de votos em bloco. Parte desses 12 nomes, comenta, são indicados pelo referido ministério em articulação com a Academia Brasileira de Ciência e a SPTC, com quadros técnicos geralmente pró-transgenia.

Se a gente olhar todas as votações da CTNBio de liberação comercial, quando tem votos contra, e sempre tem alguns, eles vem do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, dos especialistas dos consumidores, dos especialistas... Tem três representantes de movimentos sociais: movimentos de agricultura familiar, movimentos de meio ambiente e movimentos da saúde. Quando tem, porque é muito difícil preencher estes cargos todos, em geral eles ficam vazio durante muito tempo. Não porque a sociedade civil não queria enviar seus representantes, mas porque os ministérios que são encarregados de nomear não abrem editais para convocar e convidar pessoas a serem indicadas (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2015).

Por outro lado, a representante dos consumidores na CTNBio pontua como algumas dessas cadeiras sempre possuem representação:

Acho que existe uma pressão política real para deixar vago os poucos cargos que poderiam exercer alguma oposição lá dentro. Porque eu acho muito estranho que o Ministério do Meio Ambiente passe dois anos sem algum representante, que passe 4 anos sem representante dos movimentos sociais, que o Ministério do Trabalho não nomeia, durante 4 anos, 1 representante de saúde do trabalhador. Enquanto, do outro lado, o Ministério da Agricultura não deixa vago seu cargo, o Ministério de Indústria e Comércio não deixa vago seu cargo, o próprio Ministério de Ciência e Tecnologia (que já tem 12) mantém a representação.... Ou seja, eles cuidam de manter todos os votos possíveis daqueles que serão favoráveis. E por quê? Inclusive, porque eles faltam muito. E aí é possível que eles não tenham número suficiente (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015).

Dos ministérios com representantes na comissão, o Ministério do Meio Ambiente é o que tem atuação mais ambígua. Diferente do MDA, que tende a adotar uma posição ligada aos interesses da agroecologia e da agricultura familiar, o MMA oscilou entre uma contestação mais incisiva e uma isenção de posicionamento, estando ausente das sessões da comissão por 2 (dois) anos, aproximadamente. Tratamos mais detalhadamente dos Ministérios no capítulo 3.

Terceiro, o empoderamento da CTNBio pelo poder vinculante de suas decisões. Para Leite (2007), a CTNBio não age com clareza, ampla participação das pessoas e análise de risco adequadas. Esta é uma visão também compartilhada por alguns atores importantes do CMDT que entrevistamos:

[...] estou acostumada com temas conflitantes, conflituosos, conflitos de interesses e tal desde o início de minha vida profissional, atuando na vigilância sanitária, na vigilância ambiental, na vigilância de saúde do trabalhador, sempre foram áreas conflituosas. Eu nunca vi coisa igual à CTNBio do ponto de vista do lobby e do uso de uma comissão que deveria ser para a biossegurança atuar assim para a biotecnologia. Ela é em prol da biotecnologia. Ela já tem uma disposição prévia de aprovação. **A maioria dos membros trabalha a favor da biotecnologia e faz de tudo para minimizar qualquer possibilidade de discussão...** (Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, entrevistada em 2015, grifo nosso).

A nova Lei diz que a CTNBio decide, vincula o registro nos órgãos, os órgãos não têm mais o poder de dizer não, dizer não concordo, né. Então a CTNBio virou uma **super comissão**, ali com meia dúzia de especialistas que podem liberar tudo, respaldada pela Lei, né? (ativista da ANA e ex-Assessora Técnica da AS-PTA, entrevista em 2015, grifo nosso).

Então assim: o jogo ali está marcado. As regras estão definidas. A CTNBio foi constituída para isso. [...] **Eles queriam uma nova lei que deixasse claro que só a CTNBio decidia tudo. A composição iria garantir que a maioria de seus membros seria favorável aos transgênicos e, mesmo quando esse pedacinho dos 2/3 não funcionou, eles foram e modificaram** (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015, grifo nosso).

Não menos importante que a constituição da CTNBio como instância de grande poder decisório e vinculante é o poder político da bancada ruralista. O que as descrições e análises precedentes revelam é a complexidade do tema, do processo e do contexto político e econômico. Segundo Barbosa (2009), muitos conflitos envolvendo essa biotecnologia não foram devidamente mediados em ambientes institucionais adequados, sendo direcionados ao ambiente legislativo.

Nesta esfera, variadas requisições vieram em projetos de medidas provisórias ou leis, aprovadas sem muita discussão e atendendo, majoritariamente, aos interesses do agronegócio. Exemplo disso é que:

Em apenas uma década, **duas leis de biossegurança e mais de meia dúzia de medidas provisórias já trataram do controle estatal sobre a biotecnologia agrícola.** [...], a maioria das normas baixadas teve por objetivo retirar do âmbito dos sistemas brasileiros de proteção ambiental e à saúde as competências que estes possuem para analisar e decidir diversos dos aspectos relativos à utilização de transgênicos, concentrando o poder nas mãos dos cientistas oficiais integrantes da CTNBio (BARBOSA, 2009, p. 59, grifo nosso).

Há ainda outros projetos de lei. Um dos mais polêmicos veio para alterar a rotulagem, uma conquista da sociedade civil. É o PL nº 4.148/2008 de Luis Carlos Heinze, já votado na

Câmara dos Deputados. No entanto, muitos outros projetos foram elaborados. É caso do PL n° 5575/2009 de autoria de Cândido Vaccarezza, deputado pelo PT. Esta proposta está arquivada, mas busca permitir o uso de sementes transgênicas estéreis (ou *terminator*). Segundo Barbosa (2009), dos grandes problemas dessa tecnologia diz respeito à soberania alimentar na medida em que será necessário pagamento antecipado de *royalties* pelas sementes.

Os OGMs são objetos que envolvem questões de ordem da saúde, do consumidor e do meio ambiente, ligados a um domínio técnico-científico muito particular. Além disso, possuem elementos de interesses políticos, sociais e econômicos: é importante lembrar como as *commodities* agrícolas transgênicas são um dos carros-chefes da balança de exportação brasileira frente a demanda mundial, especialmente chinesa, por esses tipos de produtos.

Em síntese, a discussão foi eliminada dos espaços participativos e deliberativos, e hoje há pouca ou nenhuma influência da sociedade civil contrária aos transgênicos nas decisões oficiais, especialmente do legislativo. Já trouxemos uma caracterização das duas organizações estudadas nesta pesquisa e uma breve contextualização histórica e política destes conflitos, enfatizando a relevância da CTNBio.

A seguir, trataremos brevemente alguns aspectos mais gerais dos processos judiciais para compreender melhor o litígio estratégico. Em seguida, trazemos à discussão ações específicas envolvendo a AS-PTA e o IDEC. Para isso, separamos a próxima parte para contextualizar os processos judiciais envolvendo os transgênicos e avançar na tessitura do CMDT a partir de seus diversos elementos: relacionais, contingentes, históricos e legais.

2.1 Litígio estratégico contra os transgênicos

Tendo como base um mapeamento das ações judiciais, pudemos traçar um panorama mais geral dos litígios envolvendo OGMs e entender, inclusive, a importância das duas organizações estudadas neste contexto mais amplo que conforma a CMDT. As lutas judiciais contra os transgênicos não são processos homogêneos. Existem diferenças entre os autores e réus, os objetos de litígios, as legislações mobilizadas e o contexto sócio-histórico.

Enfatizamos mais uma vez que os dados deste mapeamento se referem a processos abertos, majoritariamente, no STF, STJ e no TRF1. As ações judiciais abertas pelo IDEC, AS-PTA, Terra de Direitos e ANPA no TRF4 não fazem parte deste conjunto, mas se constituíram em matéria-prima empírica fundamental nas análises qualitativas deste trabalho para compreensão do CMDT, especialmente no que tange às oportunidades legais e alianças em momentos pós-Lei.

O projeto inicial de coleta de dados visava apenas as mais altas instâncias do país – STF e STJ. Contudo, as ações abertas no TRF1 se mostraram de extrema relevância por levarem os conflitos no tema transgênico aos tribunais. Os litígios pesquisados foram abertos entre os anos de 1998 e 2012, num total de 28 casos (71,4% de ACPs, 25% de Adins e 3,6% de ação coletiva⁹). A maior parte das ações foi encontrada no TRF1 (11 casos, ou 39,3%), seguido do STJ (28,6%, ou 08 casos) e STF (21,4%, ou 06 casos). Os outros 10,7% se referem a outros tribunais que adquiriram relevância diante de conflitos judiciais noticiados pela mídia.

TABELA 6 - AÇÃO JUDICIAL POR AUTOR

Autores	Frequência	Proposta – Transgênicos
Ministério Público Federal	26,7%	Contra
IDEC	13,3%	Contra
Partido da Frente Liberal (PFL – atual Democratas – DEM)	10%	Favorável
Governador	6,8%	Contra e Favorável*
Pessoa Física	3,3%	Contra
Greenpeace	3,3%	Contra
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	3,3%	Não se aplica
Executivo Estadual	3,3%	Contra
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	3,3%	Favorável

⁹ Neste caso, aberto no Rio Grande do Sul por produtores de soja transgênica contra os *royalties* da Monsanto.

Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA)	3,3%	Favorável
Partido dos Trabalhadores (PT)	3,3%	Contra
Sindicatos Rurais	3,3%	Não se aplica
Não encontrado/Outros	16,6%	Contra
TOTAL	30** (100%)	

Fonte: elaboração própria baseada na análise das ações judiciais pesquisadas.*Contra: ex-governador Roberto Requião. Favorável: ex-governador do Mato Grosso. **O número de autores é maior do que o número de casos, porque algumas ações possuem mais de um autor

A tabela dos autores revela a atuação forte do MPF como defensor dos direitos difusos – ambientais e do consumidor – e do IDEC, desde o início atuando contra os transgênicos nos espaços judiciais. O Greenpeace aparece apenas em uma ACP, em coautoria com este instituto que, por sua vez, entrou em ACP conjunta com o MPF. Conforme trazemos no capítulo 3, além de litígios estratégicos, o MPF possibilitou a reabertura das reuniões da CTNBio e ameaçou abrir ACP em caso de aprovação da lei que altera a rotulagem de transgênicos.

Interessante notar o posicionamento contrário do PT (Partido dos Trabalhadores) aos transgênicos, que se alterou após a chegada deste partido à presidência da República, na figura do ex-presidente Lula. O PT deixou de ser oposição e passou a não adotar uma postura contrária aos transgênicos. Inclusive, foi no primeiro mandato de Lula que se deu a aprovação da Lei de Biossegurança. Segundo a ativista da ANA e ex-Assessora Técnica da AS-PTA entrevistada em 2015, “[...] a gente [movimentos sociais contra os OGMs] perdeu essa Lei quando o PT entrou [no governo]!”, e acrescenta: “O PT era nosso maior aliado lá dentro, até a eleição do Lula. A primeira eleição”.

Não é à toa que a União segue como principal ré nestes conflitos, seguida pelas corporações de biotecnologia, como vemos adiante.

TABELA 7 - AÇÃO JUDICIAL POR RÉU

Réus	Frequência
União Federal	23,5%
Monsanto	14,7%
Governador	14,7%

Outras transnacionais de transgênicos*	11,6%
Pessoa(s) Física(s)	11,8%
Legislativo Estadual	5,9%
Executivo Estadual**	5,9%
FHC	2,9%
Não encontrado/Outros	8,8%
TOTAL	34 (100%)***

Fonte: elaboração própria baseada na análise das ações judiciais pesquisadas.*Todas as outras grandes corporações da indústria biotecnológica de OGMs que foram réus, as quais são: Dow Agrosociencias Industrial Ltda, Avantis Seeds Brasil Ltda, Bayer SA e Bunge SA. **No Executivo Estadual o réu é o Estado, n categoria Governador a ação é aberta diretamente contra o líder do executivo. ***O número de réus é maior do que o número de casos, porque algumas ações possuem mais de um réu.

A tabela anterior também mostra como as corporações de biotecnologia são réus constantes nos tribunais, com relevo para a Monsanto, proprietária intelectual da soja *RR*, objeto de grande conflito no início da CMDT. Barbosa (2009) comenta sobre a grande importância dessa e de outras corporações no cenário mundial de biotecnologia agrícola moderna. Tais empresas possuem imenso poder econômico, pois produzem não só a sementes geneticamente modificadas, mas comercializam insumos e outros produtos agrícolas usados nos cultivos transgênicos. O caso da soja *RR* é claro pelo próprio nome que faz alusão ao *Roundup Ready* (nome comercial do glifosato), mas isto se aplica a muitas outras variedades e espécies.

Por meio de análise de conteúdo geramos mais uma tabela na qual definimos como “Conflito Principal” a questão que justifica a abertura e norteia o litígio. Por sua vez, “Múltiplos Conflitos” envolve o conflito principal e demais conflitos presentes nos processos.

TABELA 8 - AÇÃO JUDICIAL POR TIPOS DE CONFLITOS

TIPO*	Conflito Principal	Múltiplos Conflitos**
Questões Ambientais	39,2%	37,8%
Questões do Consumidor	7,2%	17,8%
Questões Comerciais e de Mercado	17,9%	8,5%
Questões de Atos do Estado	3,6%	3,4%
Questões Jurídicas	32,1%	32,7%

TOTAL	28 (100%)	58** (100%)
--------------	-----------	-------------

Fonte: elaboração própria baseada na análise das ações judiciais pesquisadas. *Questões ambientais: ausência de estudos ambientais; crime ambiental; princípio de precaução; agrotóxicos; direito ambiental. Questões do consumidor: rotulagem; propaganda enganosa; direito do consumidor; danos morais. Questões comerciais e de mercado: lei antitruste; importação ilegal; falsificação de documentos; propriedade intelectual. Questões de atos do estado: ausência de fiscalização; ausência de RET (Registro Especial Temporário). Questões jurídicas: conflito de competência; inconstitucionalidade.**Incluídos aqui os conflitos principais e os demais tipos de embates e argumentos. Logo, o total de conflitos é maior do que o número de ações.

Nos processos envolvendo questões jurídicas têm destaque as Adins e ACPs que trazem conflitos de competência, definidos pelo AMB como a “delimitação da área de atuação de cada juiz” (2007, p.53). Vale comentar que, antes de 2005, havia uma disputa sobre a competência de legislar sobre os transgênicos. Grande parte dos casos de inconstitucionalidade estava fortemente ligada à não competência do ente federativo em legislar sobre matéria de responsabilidade federal, ocorrendo mais especificamente em disputa no Paraná, envolvendo o então governo Roberto Requião (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), como tratamos brevemente em subseção específica.

Já as questões ambientais aparecem com quase 40% dos conflitos principais, sendo de extrema relevância também quando são considerados os múltiplos conflitos. Por sua vez, as questões do consumidor adquirem maior relevância quando considerados os múltiplos conflitos, incluindo neste escopo processos que envolviam a luta pela rotulagem dos transgênicos. Daí a importância de considerar todos os objetos envolvidos nos litígios e não somente o motivador principal. Além disso, apesar de representar uma porcentagem menor do que as questões jurídicas e as ambientais, foi por meio do direito do consumidor que o lado contrário aos transgênicos alcançou a regulamentação da rotulagem.

Podemos concluir que houve grande protagonismo da sociedade civil na mobilização do direito contra os transgênicos, e muitas vezes conjuntamente com o MPF. Em linhas gerais, na arena jurídica há uma tendência muito maior de abertura de ações por parte dos contrários aos transgênicos, principalmente no pós-Lei quando as Adins param de ser abertas neste tema. Parte disso ocorre porque os grupos favoráveis aos transgênicos encontram grande ressonância no legislativo e no executivo nacional.

Talvez este seja um dos motivos pelo qual a ação civil pública seja mais comum que a ação direta de inconstitucionalidade nestes conflitos. As Adins foram abertas por partidos políticos (PT e PFL), pela Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA) e pelo

governador do MS. Dos 6 casos, 5 foram abertos por atores favoráveis aos transgênicos (na época – final dos anos de 1990 - o PT era contrário aos OGMs).

Portanto, notamos uma saída de partidos políticos dos litígios estratégicos. Uma das razões para isso é o fato de a tramitação no judiciário ser geralmente custosa, morosa e demandar conhecimentos específicos sem garantias de conquista. E é, no atual contexto, mais dispendiosa e arriscada que buscar aprovações dentro do Congresso Nacional, onde sabemos que tem seus ritos, protocolos, jogos políticos e *lobbies* de empresas, somados à pressão popular, além do interesse do poder Executivo. Contudo, estrategicamente, não há motivos para abrir ações judiciais com resultados ainda menos incertos que os do legislativo atual.

Na época de abertura das Adins, a CTNBio não tinha seu poder tão consolidado e a questão da inconstitucionalidade, ligada à competência, era menos evidente e ainda levada a pleito. Outra hipótese são as próprias alianças formadas durante o governo Lula, que facilitaram a aprovação de diversas agendas da bancada ruralista, incluindo os transgênicos.

Apesar das possíveis derrotas já ocorridas ou vindouras, e voltando para os atores contrários aos transgênicos, a entrada de ações judiciais possui outros elementos importantes para Vanhala (2012). Um deles diz respeito ao direito à voz. Afinal, quem é escutado nas cortes pode ajudar a definir questões sobre a própria justiça. Quanto menos rígidas e fechadas, mais diversos serão os litigantes.

Neste sentido, se tomarmos como verdadeira a compreensão de Vanhala (2012) de que a corte pode ser vista como parte do processo da política democrática ao garantir o acesso, a participação e, com isso, a pluralidade e o debate, o STF se mostra mais fechado às demandas da sociedade civil no CMDT. Inclusive, segundo a entrevistada, esta é uma percepção de advogados que atuam na área ambiental. Ela diz:

Eu acho, essa é inclusive uma opinião de advogados na área ambiental.... Nós temos chances de ganhar coisas, em geral, na primeira instância. E o Ministério Público Federal e Estadual, em muitos estados, costuma ser bastante bom, e ser aberto às preocupações da sociedade civil, e encampar processos, entrar na Justiça com esses processos. Quando se vai para segunda instância nossa chance diminui. Quando se vai pra o STJ ou pro Supremo a chance é ZERO. Em primeiro lugar, eu acredito que há um raciocínio conservador e de pouco conhecimento da questão em causa. **Então ela é analisada quase como se fosse uma outra questão: a do interesse em jogo, o Estado tem interesse num rio, ou numa represa** (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015).

O grifo da citação acima pode indicar o porquê das **Adins** serem abertas preferencialmente pelo lado favorável aos OGMs, já que é uma oportunidade legal exercida perante a mais alta corte do país. Se há uma percepção de que o Supremo é uma instância conservadora e mais fechada às demandas mais progressistas da sociedade civil, a consequência disso é uma menor propensão a usar esse tipo de litígio como estratégia.

Além disso, leva a pensar sobre como as oportunidades e as restrições foram transformadas pela operacionalização dos *frames legais* no decorrer do processo político e legal. No início, havia alta diversificação de questões levadas a pleito, especialmente se considerarmos os primeiros anos de litígio estratégico. É o caso do conflito União vs IDEC, discutido mais adiante, que aborda desde ausência de estudo ambiental, passando pelo debate em torno do Princípio de Precaução¹⁰, até o direito do consumidor. Esta diversificação foi se esgotando no decorrer do processo político do CMDT, principalmente após jurisprudência favorável à autonomia da CTNBio em avaliar questões ambientais e outros aspectos concernentes aos OGMs.

Inclusive em casos vitoriosos, como a do rótulo em produtos com OGMs, em meados 2016 o conflito no CMDT foi deslocado para o Congresso Nacional por conta de nova proposta de lei que visa reverter este ganho com o PL 4.148/2008, projeto elaborado por Heinze¹¹. Como trazemos na seção secundário 3.4 sobre o MPF, é possível que esta questão volte ao judiciário, mas com novas características.

Nos casos analisados nas próximas seções descrevemos e analisamos alguns desses elementos reconhecidos, deslegitimados ou mesmo evitados pela justiça. A discussão de *frames* e do processo político do capítulo 3 detalha ainda mais outros aspectos. No geral, os dados revelam, junto a outras informações coletadas, uma maior propensão do governo federal a apoiar o modelo econômico do agronegócio. Vários são os indícios: falta de fiscalização,

¹⁰ O Princípio de Precaução constante na Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, proposto na Conferência no Rio de Janeiro em junho de 1992, diz que “Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental”. Este Princípio também conta no Protocolo de Cartagena do qual o Brasil é signatário.

¹¹ Esta proposta pretende alterar, dentre outras coisas, a forma como a informação consta na embalagem. Uma delas é a retirada do “T” dentro de um triângulo, como previsto depois do Decreto nº 4.680/2003.

elaboração de leis pró-transgênicos e, nas ações judiciais, a União é constantemente cobrada pela omissão no cumprimento do direito ambiental e do consumidor.

Diante de 28 conflitos, iremos nos concentrar mais no CMDT envolvendo as duas organizações selecionadas e trazemos três casos que julgamos serem bastante representativos nos litígios estratégicos envolvendo transgênicos. Vale dizer que o último caso não compõe estes dados trazidos nas tabelas anteriores, porque foi aberto no TRF4 (que não estava previsto no início dessa pesquisa) e no pós-Lei. Já o primeiro caso é trazido bem sucintamente e revela como a abertura de processos foi feita por atores favoráveis a esses cultivos.

Como sugere Vanhala (2010, p.28-29), tais informações devem ser compreendidas além das decisões judiciais e da doutrina jurídica, inserindo na análise a interação entre lei e organizações dos movimentos sociais. Esta ideia converge com Abrego (2008) sobre como a consciência legal envolve não só legislações, mas também normas sociais e ideais. Acrescentamos também as relações – alianças, parcerias e conflitos – e as demais estruturas de suporte como fundamentais para a composição dessas estratégias nos repertórios de ação coletiva dos atores no CMDT.

2.1.1 Requião vs PFL: disputa pela competência de legislar

Governador do Paraná, de 2003 a 2006, Roberto Requião, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), promoveu algumas ações para barrar o avanço dos transgênicos. Segundo um Assessor de seu governo que entrevistamos,

Ele quis proibir trânsito de transgênicos no estado, [...] o embarque de carga com OGMs, e perdeu isso na justiça. [...] Ele saía na TV e falava que transgênico era um problema porque não daria para identificar após processos industriais, utilização do óleo para fritar hambúrguer etc. [...] Botou até televisão. Ele deslocou a estrutura, colocou a TV Educativa, ele foi para TV para falar sobre programas de transgenia. Então ele teve assim, um movimento muito intenso de tentativa (Entrevista 6. Ex-funcionário Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Estado Paraná).

Nesta época, Adins foram abertas pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), Este mesmo governador foi réu em outra Adin, aberta pelo governador do Mato Grosso do Sul, em 2003. Esses processos questionavam leis estaduais sobre os transgênicos que foram consideradas inconstitucionais, visto que a União detém competência

para legislar sobre o assunto. Em todos os casos, as decisões sobre a constitucionalidade foram favoráveis aos autores do pleito, denotando a tendência a considerar de competência da federação.

2.1.2. O conflito IDEC vs União Federal: do licenciamento ambiental ao direito do consumidor

O deslocamento para o judiciário muitas vezes é visto em termos de esgotamentos de outras instâncias, quando as deliberações e as participações, e até mesmo o *lobby* junto a congressistas, não avançam (RUCHT, 2004; BARROSO, 2010, dentre outros). No caso dos transgênicos isto é em parte verdade, mas a situação merece uma atenção maior. Primeiro porque o IDEC tem o litígio como uma de suas principais táticas, neste e em outros temas. Já a AS-PTA não costuma adotar este tipo de estratégia, e o fez via alianças.

Em segundo lugar, quando da protocolização da ACP nº 1998.34.00.027682-0 ainda havia espaços participativos e deliberativos sobre os transgênicos em aberto. Uma das razões pela inserção do IDEC no tema logo no início foi sua participação nesta comissão nos seus primeiros anos de funcionamento, denotando uma politização da entidade desde o início do conflito somado ao já citado uso de repertórios na área do direito:

A ação dos transgênicos veio quando o IDEC já tinha um acúmulo muito grande de ações judiciais, contra fornecedores, adversários poderosos como bancos (Bradesco), ações contra planos de saúde (Sul América), enfim, o IDEC tinha já um *know how* importante e que contribuiu muito para esse..., posso dizer, sucesso dessa briga, nessa batalha judicial com relação aos transgênicos (Advogada do IDEC, entrevistada em 2013).

Outra questão é a busca desta entidade e do *Greenpeace* por mais informações sobre o tema.

É, eu acho que no fim de 1997 acontece uma grande ação do Greenpeace lá em São Francisco do Sul, em Santa Catarina, que quando chegou um navio dos EUA trazendo soja transgênica pro Brasil. E quando aconteceu essa ação eu já estava acompanhando o assunto há pelo menos alguns meses, estudando para entender como que era. E nós decidimos fazer essa ação justamente para lançar a campanha, mas já nós estávamos há meses estudando. [...] Acontecia no Brasil, várias reuniões, em vários estados organizadas por várias entidades (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015).

Mais uma razão para a entrada do IDEC com a ação judicial foi trazida pela mesma entrevistada anterior:

[...] foi o Idec que entrou, porque o nosso advogado se atrasou e nós queríamos entrar com o pedido, nós não queríamos perder o prazo. Mas era um acordo mútuo entre as duas entidades. Nós tínhamos o entendimento de que deveríamos recorrer à Justiça, para ver se poderíamos impedir a liberação comercial. E aí o argumento principal, aí sim era o Estudo de impacto (idem).

Interessante pontuar como as entrevistas trazem elementos não presentes nos documentos oficiais e mesmo em publicações informais: desde detalhes como o porquê um ator ter entrado antes do outro até a elaboração dos argumentos. O litígio pela rotulagem dos transgênicos começou em 1998, com a abertura de uma primeira ACP pelo IDEC e *Greenpeace*¹², com um segundo momento em 2001 com a entrada de uma nova ação específica para outra norma de rótulo¹³. O conflito IDEC vs União pode ser sintetizado pelos quadro abaixo, que resume os dois processos.

QUADRO 1. Descrição das ACPs IDEC vs União

ACP	PARTES		CONFLITOS
Processo nº 1998.34.00.027682-0	Principais Autores	IDEC e Greenpeace	Ausência de Estudos ambientais; Direito do Consumidor/ Rotulagem; Agrotóxicos; Princípio de Precaução
	Principais Rés	União Federal e Monsanto do Brasil LTDA	
Processo nº 2001.34.00.022280-6	Autores	IDEC e MPF	Ausência de Fiscalização; Direito do Consumidor/ Rotulagem
	Rés	União Federal	

Fonte: Elaboração própria com base em consulta aos processos em questão.

Portanto, temos dois momentos importantes: 1. uma ação do final dos anos de 1990, emblemática como o primeiro processo de maior relevância no tema dos transgênicos, aberto pelo IDEC (com entrada do Greenpeace) logo no início de debate político, e que traz inúmeras questões e legislações, envolvendo principalmente direito ambiental e direito do consumidor; 2. Um segundo momento de ACP aberta pelo IDEC e pelo MPF quanto à rotulagem dos OGMs.

Esta ACP de 1998 é aberta quando a soja *RR* entra no país e seu plantio é permitido pela CTNBio. O IDEC elenca uma série de problemas na liberação da soja, como a ausência de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental) e o risco dos

¹² ACP nº 1998.34.00.027682-0. - IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal.

¹³ ACP nº 2001.34.00.022280-6. Os autores da ACP de 2001 são o IDEC e o Ministério Público Federal, e a ré é a União Federal. A Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA é litisconsorte passiva.

agrotóxicos usados nestas lavouras transgênicas. Trazia com a problemática ambiental também a ideia da saúde humana e da preservação ambiental. Vale atentar sobre o uso do Princípio de Precaução como *frame* legal importante para a argumentação levada à pleito, mas que perdem força com o passar do tempo.

Novamente: “Frames são derivados de ideologias, **mas também são orientados para as necessidades estratégicas de fazer reivindicações de forma eficaz** (Westby, 2002, apud POLLETTA, 2008, p. 193, grifo nosso)”. Ou seja, os enquadramentos podem ser usados estrategicamente dentro de contextos específicos. Segundo, Lacey (2006), o Princípio de Precaução existe, porque inovações na tecnociência vem acompanhada de riscos, visto que muito do conhecimento científico do momento não permite mensurar danos. As possibilidades nestes casos é a de conjecturar possíveis danos, irreversíveis ou não, às pessoas, aos arranjos sociais e à natureza.

Neste início de conflito, tal princípio era constantemente evocado em argumentações dos ambientalistas, políticos, ONGs e outros atores contrários, em alguma medida, à aprovação de OGMs. Inclusive porque o Brasil é signatário do Protocolo de Cartagena, documento que versa sobre a precaução. A ideia de risco ligado aos transgênicos ainda persiste nos discursos desses atores, mas o seu enquadramento parece ter ganhado outro formato.

Uma das explicações para isso é que o princípio de precaução enquanto um *frame legal* não foi suficiente para derrotar os argumentos sobre papel econômico destes cultivos, a competitividade e a segurança. Na visão dos favoráveis aos transgênicos, as variedades transgênicas são corretamente avaliadas pela CTNBio. Portanto, com este exemplo vemos como os enquadramentos são operacionalizados conforme o acesso, modificados pela disputa pela significação, passando a ser mais ou menos acionados nos litígios subsequentes.

Neste caso evidencia-se duas faces do Princípio de Precaução, já pontuadas por Lacey (2006): 1. A cautela frente a aplicações tecnológicas com resultados mais confirmados e a realização de investigações em áreas com poucas confirmações; 2. É considerado irrealista para alguns pesquisadores por impedir o desenvolvimento ao exigir regulamentações onerosas e regressivas, minando o uso da tecnociência (Miller e Conko, 2000), e por envolver a intrusão da ética na pesquisa científica.

A defesa e o uso do Princípio de Precaução continuam existindo, visto que muitos espaços de construção dos direitos do consumidor e da agroecologia se baseiam na ideia de risco. Nas ações mais recentes, a luta por monitoramento e por regulamentação também são aspectos de biossegurança e precaução. Entretanto, não mais é utilizada nas ACPs da forma como feito antes de 2005.

Encontramos em Andersen (2005, p.13) uma medida explicativa para compreender esta diferença. É que *frames* legais e *frames* culturais tem como uma de suas principais distinções a relação passado e presente. No caso do segundo tipo de *frame*, as decisões judiciais irão limitar bem mais fortemente futuros enquadramentos. Se junto a atores que compactuam das mesmas ideias a crítica aos riscos dos transgênicos se mantém, contra atores pró-transgênicos não é tão simples assim, pois mesmo na chave de compreensão via precaução, a CTNBio é vista como espaço legítimo para avaliar esta questão nos âmbitos oficiais e legais. Isto pode ser visto quando a desembargadora defendeu que a precaução necessária foi tomada após trabalho exaustivo dos técnicos em biossegurança:

Evidente está que, se a Comissão Nacional de Biossegurança considerasse necessária a realização do EIA/RIMA para emitir seu parecer técnico conclusivo no sentido da liberação do plantio da soja “roundup ready”, tê-lo-ia exigido, devendo-se obviamente compreender que, se assim não ocorreu, foi por considerá-lo desnecessário. No caso, entendeu aquela comissão como cabível, na espécie, a Análise de Risco “Risk Assessment”, que veio a realizar (DISTRITO FEDERAL, TRF 1, APELAÇÃO, Processo nº 1998.34.00.027681-8, decisão 2004, p.11).

O que se pretende demonstrar é que a CTNBio, por ocasião da emissão de seu parecer técnico conclusivo, teve em suas mãos uma quantidade enorme de subsídios provenientes de diversas áreas da ciência e elaborados em diversos países por profissionais altamente gabaritados, de modo que a precaução necessária seria tomada na deliberação (*Ibid.*, p. 13).

As organizações ainda defendem a adoção de necessária precaução frente ao risco dos transgênicos. Contudo, este *frame* não é mais utilizado como ponto central nas ações judiciais da forma como era outrora. Parte dessa mudança se dá pelo empoderamento da CTNBio. Dizer que a CTNBio atende ao Princípio de Precaução é reconstruir este *frame*. Polletta (2008) comenta que enquadramentos podem redefinir questões importantes por meio de contestação, de provas, de discussões; diríamos, ainda, que pela autoridade política e científica de determinados atores.

Embora esse seja um amplo debate, o Princípio de Precaução não possui mais “força” em determinados espaços. Outra questão para os *frames* legais é a própria mudança das

legislações. A atual Lei de Biossegurança representou uma grande vitória da bancada ruralista e demais interessados em facilitar a liberação dos OGMs, também porque minou possibilidades e/ou o poder de questionamentos por vias institucionais. É na exclusividade da CTNBio que reside grande parte da crítica às políticas de transgenia no Brasil, conforme podemos ver sinteticamente na fala abaixo:

Biotecnologia está ligado ao desenvolvimento, à patente, a assuntos relacionados aos interesses do comércio. É uma coisa relacionada ao mundo ao capital. Isso não é assunto da CTNBio! A CTNBio tem que ver os aspectos da biossegurança, não tem que entrar nos assuntos de mercado, se vai ser vantajoso, se não vai ser vantajoso. Se interessa pro mercado de capital ou não interessa. Se interessa pro agronegócio, se não interessa. Não é assunto pra CTNBio. Mas é isso que baliza os interesses de quem vota lá dentro, como a maioria. [...]porque a regulação é do Estado, quem tinha que estar regulando é Anvisa, é o Ibama e é o ministério do MAPA com seu órgão competente lá pra fazer isso nas questões relacionadas aos transgênicos e ao agronegócio, por exemplo. Não é uma comissão de um mandato cujas indicações vem a gente não sabe de onde, as pessoas não fazem concurso nem nada, não respondem pelas consequências de seus atos e a coisa é deliberada pelo voto. Então o governo, na verdade, toda falta de política é uma política, acredito nisso. Não é uma falta de política. É a política, na verdade. A política é essa. (Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, entrevista em 2015, grifo nosso).

Nestes conflitos judiciais contra os transgênicos evidencia-se a questão das EOL, tanto no conflito IDEC vs União quanto no ONGs vs CTNBio, presentes mais adiante. Por um lado, evidenciam-se estruturas de oportunidades legais ligadas ao consumidor com parte das legislações elaboradas com auxílio do próprio IDEC e o outros atores (o caso da Código de Defesa do Consumidor -CDC, por exemplo). De outro lado, o uso de linguagens científicas como forma de entrar com ações judiciais questionando medidas tomadas pela CTNBio.

Chris Hilson (2002) descreve oportunidade legal e estrutura de oportunidade legal a partir de fatores contingentes e estáveis, sendo estes importantes para influenciar chances dos movimentos sociais perseguirem seus objetivos via Cortes. Vanhala (2011) avança na definição destes conceitos para defini-los para além dos aspectos estruturais necessários para acionamento das cortes ao dizer que ativistas podem criar e moldar oportunidades legais em vez de apenas serem moldados pelas estruturas.

O IDEC não somente se utiliza de EOL, como também foi importante ator na construção dessas oportunidades, pois ao auxiliar na elaboração do CDC, a organização promoveu mecanismos de usos possíveis para ela mesma agir. Segundo Andersen (2005, apud Edelman et al, 2010), o *lobbying* parlamentar é uma das formas mais diretas que os movimentos adotam

para moldar a lei e influenciar a forma como esta é aplicada. Isso fica claro no caso do conflito pela rotulagem dos transgênicos, em que o CDC é utilizado.

Além desses problemas ambientais relativos à liberação da soja, o IDEC também reclamou por uma rotulagem condizente com o CDC. O instituto defende que a informação deve permitir ao consumidor identificar, de forma clara, se o produto contém ou não OGMs. **A demanda pelo rótulo adequado foi mais atendida pelos agentes jurídicos do que as questões ambientais propriamente ditas.**

Como dissemos anteriormente, na questão da Precaução, o IDEC e o Greenpeace sofreram derrota judicial. Já no caso da rotulagem, ainda em 2000 houve uma decisão favorável dando origem ao primeiro decreto, nº 3.871/2001, que exigia o rótulo obrigatório para casos com presença de OGMs acima de 4%. De todos os pontos pleiteados pelo IDEC, a União apenas corroborou com o direito do consumidor à informação, denotando o efeito deste *frame*. Trecho da decisão:

[...] o consumidor tem o direito básico a informação adequada e clara, com especificação correta de características, composição, qualidade, riscos que apresentem, entre outros dados, [...]. **Este aspecto da demanda judicial é reconhecido inclusive pela RÉ União Federal que já determinou** [...] a criação de uma Comissão interministerial com o fim de elaborar norma sobre rotulagem de transgênicos, conforme Portaria nº 268/90 do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor / Ministério da Justiça, estando em discussão a proposta oficial (BRASIL, TRF 1, AC 1998.34.00.027682-0, 26 de junho de 2000, p.48, grifo nosso).

Para o IDEC a medida foi insuficiente. Insatisfeito, o instituto abriu uma nova ACP, em 2001, junto com MPF, contra a União Federal. O argumento principal era que o CDC e o art. 5º da Constituição Federal obrigam que as informações devem ser claras e a rotulagem deve ser em qualquer quantidade.

Há também, neste litígio, a exigência de que os produtos irregulares sejam retirados da comercialização e a demanda por uma maior fiscalização dos produtos feitos com OGMs. Para os autores do processo, a União Federal era ausente na cobrança da rotulagem, seja de alimentos industriais, seja de alimentos *in natura*.

A falta de fiscalização coaduna com a crítica de Rosenberg (1992) sobre muitas decisões judiciais não serem cumpridas. O magistrado nem sempre faz valer suas decisões, aspecto pelo qual é importante a pressão advinda da sociedade civil e outros atores.

Diante desta pressão por maior rigor na fiscalização e nas normas de rotulagem, o então presidente Lula assinou, antes mesmo de qualquer decisão judicial, o Decreto nº 4.680/2003. A nova norma tornou a rotulagem obrigatória em produtos embalados, vendidos a granel, *in natura* e mesmo em animais para consumo humano alimentados com produtos que contém uma presença mínima de 1% de transgênicos. Além disso, obriga a presença da espécie doadora do gene no local de identificação dos ingredientes.

Deste decreto saiu em dezembro de 2003 a Portaria nº 2.658/2003 para determinar o símbolo e as informações obrigatórias no rótulo: o tamanho do símbolo deve ser 0,4% da embalagem, respeitado o tamanho mínimo de 5mm; deve conter informações sobre o produto próximo ao triângulo equilátero com T maiúsculo no centro; em embalagens policromáticas, as bordas e letras são pretas, o interior do triângulo é amarelo.

Portanto, antes mesmo que houvesse nova decisão judicial sobre a rotulagem dos OGMs, o governo adotou os parâmetros normativos mais rigorosos supracitados. Entretanto, a redução de 4% para 1% não satisfaz plenamente o IDEC. Uma advogada do IDEC nos fala sobre os embates:

Então com base no Código [CDC] nós levamos essa bandeira para ter uma norma de rotulagem. Isso levou anos, então brigamos no judiciário para ter isso e depois, junto ao Ministério da Justiça, para conseguir uma norma que regulamentasse e que detalhasse esse direito que já estava garantido pelo Código de Defesa do Consumidor. Então foi uma grande batalha e daí saiu uma norma, tínhamos na justiça ação questionando para ter essa norma, e questionamos que a norma não poderia sofrer nenhum limite (Advogada do IDEC, entrevistada em 2013).

Vale dizer que este conflito IDEC vs União teve decisões até momentos recentes. Dois de seus julgamentos foram favoráveis à informação sobre transgênicos estar sempre presente e, portanto, demandando ainda mais rigor do que a própria decisão do Supremo: o primeiro em 2007, na Justiça Federal; o segundo, em 2012, após apelação ao Tribunal Federal da 1ª Região. Neste mesmo ano de 2012 uma decisão liminar suspende a exigência de rotular produtos que contenham qualquer quantidade de transgênicos, mantendo a época a regra de informar quando acima de 1%. A última decisão é de maio de 2016, quando o STF segue os julgamentos dos tribunais anteriores. Esta última decisão ocorreu pouco antes de ser fechada a versão final deste trabalho e contraria a decisão feita no próprio

Importante dizer novamente que há o PL nº 4.148/2008, já aprovado na Câmara dos Deputados, que prevê, na visão dos movimentos sociais contra os transgênicos, o fim da

rotulagem desses alimentos. Inclusive, para o Ministério Público Federal (MPF), trata-se de uma lei inconstitucional segundo o Ofício nº 618/2015 da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, disponível no site oficial. Voltaremos a esta questão no capítulo 3.

Em suma, estes litígios permitiram um ganho institucional e fazem parte de uma série de mobilizações contra os transgênicos iniciadas na década de 1990, com diversos episódios. Tais contendas envolvem questões de ordem ambiental, do consumidor, da saúde e de biossegurança (incluindo, neste caso, a própria fiscalização, monitoramento e regulamentações), e mesmo com uma decisão em última instância no STF, as disputas ainda permanecem em outras arenas. Não menos importante, a possibilidade real de aprovação dessa lei no Senado e de novos litígios envolvendo esta questão, especialmente após a publicação do Ofício citado anteriormente.

2.1.3. O caso ONGs vs CTNBio: Litígio estratégico por mais regulamentação

Esta subseção discute as ACPs nº 2007.70.00.015712-8/PR e a ACP de nº 2009.70.00.021057-7/PR, ambas abertas pela *AS-PTA*, *IDEC*, *Terra de Direitos* e *ANPA contra CTNBio*, *Monsanto*, *Bayer* e *Syngenta* (doravante ONGs vs CTNBio). A primeira ação é aberta em 2007 após a liberação do milho transgênico *Liberty Link*, da Bayer. Para os autores da ação, havia irregularidades técnicas no processo que permitiu o cultivo e a comercialização desta espécie transgênica.

Um dos pontos questionados é o plano de monitoramento de cultivos ter sido delegado às empresas que pediram liberação, e não à própria Comissão que, segundo o art. 14 da lei nº 11.105/2005, é a responsável por estabelecer critérios de avaliação e monitoramento de riscos. Além do plano de monitoramento, a CTNBio é levada a pleito em busca de que a mesma produza regras de coexistência e torne documentos sobre os OGMs públicos previamente à liberação.

Uma sentença foi proferida neste mesmo ano exigindo plano de monitoramento obrigatório pós-liberação comercial e a adoção de medidas de medidas para evitar a contaminação de cultivos não transgênicos. Esta medida foi estendida para as demais

variedades de milhos geneticamente modificados, que somente podem ser aprovadas com elaboração prévia de normas de biossegurança.

Para cumprir com as demandas da justiça, a CTNBio elaborou normas de monitoramento e de coexistência. Exemplo disso é que uma nova Resolução Normativa (RN) foi aprovada em agosto, a RN nº 4. Esta RN substituiu a RN nº 3 que delegava às empresas a apresentação de um plano de monitoramento do OGM.

Para as organizações, a RN nº 4 não contempla a coexistência entre cultivos transgênicos e não-transgênicos e estabeleceu uma distância mínima (de 100 metros entre as plantações) insuficiente para impedir a polinização pelo vento. Deu-se início a uma nova etapa litigiosa em que as associações do processo pedem a anulação da liberação desta espécie de milho transgênico e a exigência da elaboração de normas de monitoramento, coexistência, avaliação de riscos e publicidade de documentos antes da liberação dos OGMs.

No segundo julgamento, agora no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, chama atenção o embate sobre a autoridade do conhecimento científico¹⁴, com decisão desfavorável para as autoras. O processo traz argumentos técnicos, apresentados pela AS-PTA e demais autoras, que questionam as validades de ordem científica e de biossegurança do que é produzido pela CTNBio.

Entretanto, foi decidido pela validade do RN 4 elaborado pela comissão, ainda que com um voto divergente. Este voto divergente permitiu a abertura dos chamados “embargos infringentes”, recurso aplicado em casos como esse, dando origem a terceiro julgamento, em 2014, que teve como decisão a proibição do plantio de milho *Liberty Link* no norte e no nordeste do país. Para o relator do caso, devem ser feitas medidas de biossegurança próprias para os biomas dessas regiões do país.

Já na ação aberta em 2009 há uma permanência da insatisfação com as medidas tomadas pela CTNBio, diante de mais um diagnóstico de irregularidades. Primeiro, porque para as organizações envolvidas a RN nº4 não evita o isolamento dos plantios transgênicos dos não-transgênicos. Dos fatores mais relevantes dessa ação está a disputa pela técnica. Parte da argumentação técnica é provida a partir de estudos feitos pela SEAB – Secretaria Estadual de

¹⁴ Este tipo de conflito é também muito presente no outro processo envolvendo essas mesmas partes, a ACP nº 2009.70.00.021057-7/PR.

Agricultura e Abastecimento – que serve como apoio para as autoras, IDEC, AS-PTA e as demais.

A defesa das rés argumenta que há uma posição institucional do Estado do Paraná contrária aos transgênicos, prova disso é a “produção de elementos pelos órgãos paranaenses para concretizar seus propósitos” (p.3), rechaçando também os estudos feitos por esta Secretaria (Ação Civil Pública, nº 2009.70.00.021057-7/PR).

Estas são ações emblemáticas por conterem uma crítica direta e contundente à CTNBio. Em outros litígios havia sim um conteúdo que criticava as ações da CTNBio, mas no geral não era objeto do pleito e a comissão não aparecia como ré. Polletta (2008) comenta que os *frames* podem redefinir o que conta ou não como conhecimento: os esforços dos movimentos podem definir quais questões são importantes para discussão públicas e contestar/produzir tipos de provas.

Contudo, atualmente as decisões judiciais tendem a reconhecer a legitimidade científica da CTNBio em detrimento de outras provas também construídos em torno da autoridade da ciência. Em parte, isso ocorre também por uma questão de seu reconhecimento via legislação e um receio de refutar temas específicos.

2.2 Estruturas de Suportes e Alianças

Um dos principais fatores das campanhas de litígio considerados por diversos autores é a capacidade de mobilização de recursos organizacionais (ANDERSEN, 2005, p.4). Encontramos uma boa medida explicativa e analítica para isso no paradigmático trabalho “*The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective*”, de Epp (1998). O autor usa o conceito de *support structure*, ou no português, estruturas de suporte (pode ser também traduzido como estruturas de apoio). Na visão dele, não é possível compreender o aumento do uso de processos judiciais pela sociedade civil apenas pela relevância dos direitos constitucionais e pelas análises centradas nas Cortes. O direito deve ser acionado; portanto, estruturas de suporte são necessárias para, dentre outras coisas, financiar custos e prover argumentos persuasivos.

Cada componente das estruturas de suporte contribuem de diversas maneiras para a mobilização da leis: grupos organizados podem saber como usar o direito por meio de pesquisas e estratégias; outros podem prover recursos financeiros para financiar ações, incluindo apoio e coordenação de pesquisas em áreas não ligadas aos aspectos estritamente legais, tais como a medicina, aspectos sociais e outros casos particulares; troca de ideias e divulgação; apoio de agências governamentais, ligadas ao judiciário ou não.

Isso é importante para entender o apoio que a AS-PTA possui na região sul, por ser esta um dos pólos de atividade (além do Rio de Janeiro e do Pólo Borborema, na Paraíba). A atuação na região Sul se dá, principalmente, no Contestado – região de fronteira entre Paraná e Santa Catarina. As principais linhas de ação são a agrobiodiversidade, o manejo ecológico de solos e florestas, o fortalecimento de organizações de base agricultura familiar regional, a geração de renda e o acesso a mercados, a troca de sementes e testes de contaminação por transgênicos.

É neste pólo onde há a aliança com Sindicatos de Trabalhadores Rurais e a ONG Terra de Direitos nos litígios, na ligação com o chamado Coletivo Triunfo, que envolve estes mesmos atores. A Terra de Direitos não só possui escritório no Paraná, como conta com corpo de advogados próprios, também desenvolvendo ação conjunta com os pequenos agricultores, inclusive no âmbito organizacional através de parceria com a Associação Nacional dos Pequenos Agricultores, a ANPA (AS-PTA, acesso em 02 de fev. de 2015).

Outro fator importante para se pensar esse deslocamento é o próprio estado do Paraná, onde parece haver mais estruturas de suporte e oportunidades políticas. Este estado não só é apontado como o local de surgimento do Movimento Sem Terra (MST), como é terreno de disputa bastante forte ligado a outros movimentos do campo. A UFPR tem o primeiro curso de graduação em direito para o MST, por exemplo.

Além disso, os conflitos judiciais envolvendo os OGMs que se deram no mandato de 2003 a 2006 do então governador Roberto Requião denotam como o Paraná foi inicialmente menos receptivo a esses organismos do que o Rio Grande do Sul. Na avaliação de alguns entrevistados, boa parte dos parlamentares eleitos pelo RS é de ruralistas que tomaram a frente

no fomento dos transgênicos, inclusive em cobrar um posicionamento do então presidente Lula, em seu primeiro mandato¹⁵.

Duas perguntas surgiram: 1. O IDEC se politizou ao se aproximar da AS-PTA?; 2. A AS-PTA se profissionalizou no seu âmbito jurídico? Desde o início a AS-PTA e o IDEC acompanha o tema dos transgênicos, então essa politização do instituto não é recente. Segundo Assessor Técnico da AS-PTA,

[...] a campanha [por um Brasil livre de transgênicos e agrotóxicos] é uma rede de organizações que desde 1999 vem acompanhando de forma sistemática a questão dos transgênicos no país a partir de várias entradas, como o impacto sobre os agricultores, que é mais nosso caso, a partir da diversidade, dos consumidores, dos direitos humanos. São entidades que atuam em diferentes campos, mas que todos vêem vários problemas na questão dos transgênicos. Então, nessa rede de organizações a gente entende que as ações judiciais contra os transgênicos são importantes, que elas cumprem um papel nessa luta, só que a gente entende isso como último recurso... (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevista em 2013).

A aliança entre as ONGs AS-PTA e Terra de Direitos é, a priori, menos surpreendente. Ambas atuam com objetivos em comum, que é fortalecer uma agricultura alternativa, e com estratégias que convergem. Segundo Rucht (2004), nestes casos é esperado que organizações façam alianças para coordenar suas atividades e juntar forças. Além disso, aliados podem agir efetiva e simultaneamente em arenas diferentes. A Terra de Direitos, por exemplo, tem uma assessoria jurídica forte e carrega essa “vocação” em seu próprio nome.

Já o IDEC aparece como um aliado menos esperado. Talvez o “pioneirismo” do IDEC em abrir a es judiciais possa ter influenciado a AS-PTA e explicar essa confluência. Nesta dire o, há um conceito de “*movement family*”, trabalhado por Della Porta e Rucht (1995, p.232, apud RUCHT, 2004) que abarca afinidades e convergências, tendo em conta que alguns objetivos específicos diverjam: são considerados seus valores básicos e sobreposi es para compreender como organiza es tão diferentes podem muitas vezes participar das mesmas campanhas.

  um conceito que enfatiza proximidades ideológicas sem necessariamente focar nas dimensões da organiza o. Seguindo a sugestão de Rucht (2004), concordamos que mais interessante do que promover rótulos unificadores das organiza es,   investigar empiricamente

¹⁵ Esta questão política   trabalhada em Losekann (2014).

“[...] até que ponto movimentos afins estão unidos por redes de comunicação, várias associações de ativistas, sobreposições organizacionais e campanhas conjuntas” (tradução nossa, p.207).

Isso ocorre, diz ele, especialmente entre movimentos com os mesmos objetivos e princípios gerais frente aos mesmos oponentes, gerando cooperações ocasionais, que ocorrem em dados períodos históricos e em determinados locais. No caso, frente ao fomento dos OGMs.

Poderíamos pensar que a iniciativa do IDEC em abrir as ações judiciais teria incentivado, de certa maneira, a AS-PTA e outros atores na adoção dessa estratégia. Ao trabalhar com CMDT temos em conta que, tal como disse Tarrow (2009), as entidades não são feitas do nada e respondem às mudanças. O mesmo é válido para seus repertórios, programas e valência emocional.

Losekann (2013) compreende que este ativismo decorre não somente do fechamento de outros canais democráticos para a sociedade civil, mas também se relaciona a uma *expertise* desses atores que passam a compreender os canais e os mecanismos institucionais como espaços a serem utilizados para fortalecimento de suas lutas e causas, e onde encontram aliados importantes, tais como advogados ativistas, promotores de justiça, juízes e defensores públicos.

Outra questão, trazida por Vanhala (2012), é o crescimento da atuação de advogados nas ONGs: são profissionais que possuem conhecimentos específicos do direito, e que dão suporte às organizações e endossam a relevância da estratégia legal. Analisar alguns casos importantes dentro o universo pesquisado também revela aspectos semelhantes aos encontrados por esta autora em outro estudo (conf. VANHALA,2010): a compreensão de como os tribunais reconheceram ou evitaram as interpretações e as disposições trazidas pelos modelos sociais.

No que tange a criação de símbolos, o “sucesso” atribuído ao uso do judiciário pode ser percebido em diversos materiais de nossa pesquisa. Um que chamou bastante atenção foi o boletim nº 598, de 24 de agosto de 2012, da “Campanha Por um Brasil Ecológico, Livre De Transgênicos & Agrotóxicos”, que traz exemplos de vitórias judiciais com o título “Justiça põe freio nos transgênicos” (Campanha Por um Brasil Ecológico, Livre De Transgênicos & Agrotóxicos, acesso em 22 de jun. 2015).

Neste boletim, vários são os exemplos de como decisões judiciais se alinharam a alguns dos objetivos das entidades. Por outro lado, os magistrados reconhecem a autoridade da

CTNBio em muitas de suas argumentações e desvalidam argumentos técnicos trazidos pela sociedade civil e seus aliados, inclusive de aliados com competência técnica, como a SEAB.

Uma outra observação importante é que a entrada da AS-PTA nas ações judiciais se deu no momento pós-Lei de Biossegurança. Isso é relevante na medida em que a aprovação dessa lei alterou as estruturas de oportunidades legais. Além disso, há uma aliança direta entre organizações que possuem fomentos, composições organizativas e preferências por repertórios de ação coletivas diferentes. Compreendemos que diferenças tão substanciais não necessariamente implicam em ausência de colaboração, pelo contrário. Contudo, é importante salientar que alianças exigem esforços para manter e criar ligações, simbolizar e identificar entendimentos comuns, bem como agir em conjunto (STAGGENBORG, 1986; SHAFFER, 2000, apud RUCHT, 2004).

No caso das ONGs ligadas aos agricultores, a luta contra os transgênicos se insere dentro de uma disputa maior, por um modelo agrário contrário ao agronegócio e focado na soberania alimentar e na Agroecologia. Em linhas gerais, esses grupos problematizam a questão dos OGMs, pois estes trazem consigo algumas consequências, como as patentes de transnacionais, o aumento do uso de agrotóxicos quando associado a plantios resistentes a esses venenos e redução da agrobiodiversidade na adoção de monoculturas.

Já o IDEC se aproxima do tema a partir da atuação em defesa dos consumidores, com preocupações sobre segurança alimentar e ambiental, que afetariam o direito ao meio ambiente, à saúde e à escolha do consumidor. Sendo assim, a entidade se aproximou do tema com estratégias ligadas a um consumo seguro que vai desde a luta pela rotulagem, passando pela elaboração e divulgação de mapas de feiras orgânicas, à testes e pesquisas sobre a composição de alimentos.

Compreendemos que esta aliança em uma arena comum se dá em grande parte por uma *expertise jurídica* do IDEC, que é parte de litígios envolvendo transgênicos desde 1997 (com ACPs em altas instância, desde 1998) e se envolve em arenas de justiça antes e após a Lei de Biossegurança. Já a AS-PTA traz outras formas de conhecimentos técnicos e concepções ligados à agricultura que confluem com um modelo de sociedade também do IDEC, e auxiliam na construção de argumentos em ações judiciais. Em outras palavras, a questão das estruturas de suporte.

No entanto, é importante frisar que não há uma cartilha seguida pelas organizações sobre como e quando agir, e o que mobilizar. Assim, o uso de repertórios de ação coletiva envolve a construção, não só a existência, de estruturas de suporte e de oportunidades legais. É necessário também a elaboração de argumentos mais pertinentes aos casos conflituosos e dos objetos em disputa: os próprios *frames*, vistos por Polletta (2008) como esforços para definir questões consideradas importantes, para contestar e produzir argumentos e provas.

É o caso dos transgênicos, que demanda conhecimentos e técnicas específicos. Tal demanda complexifica ainda mais o desafio de traduzir à justiça uma linguagem específica, próprio de objetos hipertecnológicos como os OGMs. Esses dados convergem com a ideia de Keck e Sikkink (1998) de que os movimentos também podem auxiliar a moldar o direito ao fornecer força retórica e influência política para argumentos jurídicos:

[...] algumas organizações, poucas, entre elas a AS-PTA e a Terra de Direitos conseguiram continuar fazendo um monitoramento mais sistemático desse tema. [...]Então tem uma pessoa da AS-PTA que vai a todas as reuniões, não todas, mas procura ir sempre [...]e] um pequeno grupo de quatro ou cinco membros da CTNBio que são pessoas críticas aos transgênicos e à forma com a CTNBio conduz esses processos, né. Mas é uma minoria que perde todas as votações. Então esse pessoal acompanha, divulga informação, produz pareceres lá dentro da CTNBio, mas não consegue impedir as aprovações irresponsáveis que acontecem lá dentro (ativista da ANA e ex-Assessora Técnica da AS-PTA, entrevista em 2015).

O que orienta, digamos assim, nossa participação em Conselhos, em debates, né, [nas] várias negociações com o Governo, são os programas locais da AS-PTA. É a questão da agroecologia daí, né. No caso da CTNBio, o fato da gente acompanhar de alguma forma ou de ter acesso a documentos nos permite estudar esses dossiês e mostrar onde estão as fragilidades deles, onde estão aqueles pontos da lei que não estão sendo seguidos. **Então com base nessas avaliações, que a gente, em várias ocasiões tentou mostrar ‘pro’ judiciário que o processo tinha que ser suspenso, ou que tinha que ser revisto, ou que uma norma tinha que ser alterada porque ela não [es]tava baseada, ou não estava considerando as próprias regras** (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevista em 2015, grifo nosso).

Os sistemas jurídicos dependem de informações sobre os problemas sociais, para que daí possam dar respostas. Torna-se necessária uma via de mão dupla: os cidadãos precisam ter acesso ao sistema legal, e os sistemas de mobilização reativa dependem dos cidadãos para suas informações (BLACK, 1973, apud RHOADES&RHOADES, 1992).

Então, temos um quadro em que as alianças se confluem grandemente pelas diferentes aptidões das organizações envolvidas, que não só sabem como acessar sistema legal, como também mobilizar e enquadrar as informações levadas ao judiciário: de um lado, o IDEC, com capacidade de levar confrontos a órgãos judiciais através do saber jurídico de seus advogados; de outro lado, uma participação pontual da AS-PTA em pleitos que se dá fruto de uma trajetória

construída na agroecologia, que envolvem de agricultores a segmentos do Poder Executivo. Há então um conjunto de estruturas de suporte, necessárias para dar forma à ação coletiva, após mudanças no contexto sociopolítico que demandam mudanças nas próprias organizações.

A partir desse caso, corroboramos com Vanhala (2012). Para ela, as formulações de EOL perdem uma parte importante ao criarem imagens instantâneas que não explicam a emergência e o progresso da mobilização legal. Os atores não devem ser vistos como atores passivos que simplesmente respondem às oportunidades externamente impostas, e podem sim criar suas próprias oportunidades legais. Evidência disso foram as análises das ações judiciais, das fontes secundárias e das entrevistas que realizamos: há um movimento de construção de questões pertinentes a serem levadas à Corte que criam Oportunidades Legais.

Entretanto, temos uma realidade em que há um grande poder político e econômico dos ruralistas e das corporações de biotecnologia, como também existe um marco legal (a Lei de Biossegurança). De fato, o questionamento das autoras sobre a CTNBio com base na própria Lei nº 11.105/2005 é uma estratégia inusitada por lançar mão de uma legislação considerada extremamente contrária aos interesses dos movimentos sociais antitransgênicos, muito por não permitir espaços de deliberação e de participação sobre o tema.

Para Eldeman, Leachman e McAdam (2010) é neste sentido que reside a importância das análises de movimentos sociais e organizações: para entender em que medida novas oportunidades para a ação jurídica, política e social são enquadradas em táticas litigiosas ou outros enquadramentos no sentido de explorar mais favoravelmente definições institucionais. No caso da lei nº 11.105/2005, compreender como até mesmo restrições podem gerar oportunidades de novos enquadramentos.

Apropriar-se de oportunidades políticas e legais não é exclusividades dos movimentos sociais e da sociedade civil, como veremos nas próximas seções. No litígio ONGs vs CTNBio aberto em 2007, as próprias réis se legitimam através de decisões do TRF1, em 2003, quando elas também foram chamadas a pleito ainda no conflito IDEC vs União.

Voltando às organizações, compreendemos que não só estruturas de apoio foram necessárias para o acesso ao TRF4, como também tiveram importante papel as argumentações técnicas (*frames*) e a aliança entre organizações que moldaram oportunidades legais por meio de suas diferentes capacidades e consciência legal. De acordo com Ructh (2004), as partes do

processo devem influenciar o julgador apresentando fatos e argumentos persuasivos e admissíveis.

Outro elemento importante é que a pergunta inicial - se teria a AS-PTA se profissionalizado com corpo jurídico - foi respondida com os dados da pesquisa de forma negativa. Em outras palavras, neste momento pós-Lei, a entrada da AS-PTA nas ações judiciais não foi com assessoria jurídica própria ou contratada. O papel de prover o argumento técnico-jurídico foi de advogados ligados ao IDEC e à Terra de Direitos, duas organizações com este tipo de atuação.

À AS-PTA coube prover conhecimentos técnico-científicos às ações judiciais. Consoante já comentado, é uma ONG que se dedica ao tema desde os anos de 1990. Tal organização não só acompanhou todo o processo de discussão dos transgênicos no Brasil e da própria Lei, como também passou a acompanhar as sessões da CTNBio. Além disso, como discutimos brevemente devido à falta de espaço para aprofundamento, as ações junto aos agricultores e a participação em outros espaços do Poder Executivo geram conhecimentos técnicos, práticos e políticos aplicáveis também no CMDT.

São evidências que denotam como neste caso podemos compreender a mobilização do direito como um repertório, pois demanda, por exemplo, conhecimentos específicos, conjunto de rotinas aprendidas e escolhas estratégicas. Como no estudo de Losekann (2013) sobre ativistas ambientais, também compreendemos, a partir dos nossos casos, que a mobilização do direito não ocorre apenas quando há fechamento de outros canais democráticos para a sociedade civil, mas possui uma ligação com a *expertise* desses atores que passam a compreender as instituições e os mecanismos institucionais como meios a serem utilizados para fortalecimento de suas lutas e causas.

Ainda que seja bastante mobilizado como “mecanismo de força”, em causas últimas, pode reforçar outras estratégias na composição dos repertórios. Nestas arenas podem encontrar aliados importantes e ainda mais especialização. Afinal, a participação em outros espaços, formais e informais, institucionais ou não, auxiliam nesta compreensão, na própria elaboração de *frames* e na adoção de estratégias diante de oportunidades e restrições políticas e legais.

2.3. Entre técnicas, legalidades e legitimidades

No Campo de Mobilização do Direito contra os transgênicos se deflagrou uma disputa entre a técnica jurídica e científica, especialmente no conflito ONGs vs CTNBio, mas também em outros litígios pré-Lei questionando a ausência de EIA/RIMA e em ACP aberta pelo MPF no TRF1¹⁶. Este processo pedia a anulação de parecer técnico da CTNBio sobre a entrada de milho geneticamente modificado, vindo da Argentina, sem devido estudo de impacto ambiental, por exemplo.

Como numa espécie de *backlash*, conceito ligado à ideia de uma reação contrária ao planejado (McCANN, 2006), a própria Lei de Biossegurança, apontada como uma das maiores conquistas dos que buscam fomentar a transgenia, foi mobilizada nas ações judiciais pelo pólo contrário aos transgênicos. É o caso ONGs vs CTNBio. A intenção era buscar conquistas como plano de monitoramento, isolamento de cultivos e até mesmo exigir a necessidade de revisão e elaboração das normas internas da CTNBio acerca da liberação comercial de transgênicos.

A AS-PTA, o IDEC, a Terra de Direitos e a ANPA alegam que tal Comissão decidiu e poderá ainda decidir em outros casos sem que existam parâmetros ou critérios de avaliação de riscos, que deveriam ser prévios. Para as autoras, as deliberações anteriores à definição de normas e critérios de avaliação de risco ferem o princípio da legalidade

Vemos, portanto, que novas argumentações foram construídas nestas ações judiciais. Ainda que adentrem aos aspectos ambientais na medida em que pedem avaliação de risco, isolamento e monitoramento de plantios para evitar contaminação de cultivos e do meio ambiente, há uma dimensão tecnocientífica e de questionamento da autoridade da CTNBio que denotam novos enquadramentos interpretativos e legais.

Contudo, as conquistas por essas regulamentações foram mais em direção ao aspecto legal do que técnico. Exemplo disso é que a RN 4 veio para o cumprimento da Lei de Biossegurança, mas questionamentos de ordem tecnocientífica foram derrotadas nas cortes.

Então a gente queria tanto uma revisão da norma, quanto abrir esse debate do direito dos agricultores. E que a ação teve ida e vindas, teve vitórias, derrotas, né. **Mas, o que a gente avalia é que assim, uma grande dificuldade pro judiciário se posicionar em temas mais técnico.** Então tinha aquele conflito: como que os autores da ação vão questionar do ponto de vista técnico uma decisão que foi tomada pelo órgão que tem competência legal para se posicionar tecnicamente sobre o assunto? Então fica uma

¹⁶ ACP de registro nº 2001.34.00.007335-3/DF.

disputa, por mais que a gente possa... Se você olhar as ações, você vai que as nossas argumentações são mais consistentes, mais atualizadas, mais completas que da CTNBIO. **Só que a gente sempre sentiu que tem uma insegurança do judiciário de se apoiar no argumento técnico e não na legalidade do órgão que formalmente, digamos assim, a que foi formalmente atribuída a delegação sobre o assunto.**

Logo, tal como nos processos judiciais constantes no TRF1, as legislações ambientais foram mobilizadas muitas vezes, mas com o passar dos anos essas questões foram consideradas pelas cortes como de competência da CTNBio, e a Lei de Biossegurança veio a confluir com esse direcionamento. Em outras palavras, as rés - União Federal, corporações de biotecnologia e outras – passaram a argumentar que levar a pleito questões ambientais e científicas era questionar a autoridade legítima de uma Comissão cuja avaliações sobre os eventos¹⁷ eram feitas em profundidade pelos seus técnicos.

Após as análises dos processos judiciais chegamos à conclusão semelhante a de Barbosa (2009): muitas decisões são fundamentadas na autoridade legal da CTNBio e da ciência, e nem sempre entregam respostas às indagações trazidas pela sociedade civil.

¹⁷ “Evento(s)” é a terminologia usada para se referir a novas variedades de transgênicos.

Em todo este período o discurso jurídico se faz presente, mas não de maneira linear e estável. Se inicialmente os atores estavam mais voltados para discutir a questão da “Lei”, assunto muito urgente na época, esta palavra plena de significado cede espaço a outros termos, como “ACP” e “Direito”. Outro aspecto é a agência dos próprios cultivos, indo da grande relevância da soja à grande relevância do milho. Isso não quer dizer que a soja tenha perdido espaço econômico. Revela, na verdade, um deslocamento de *frames* de um organismo geneticamente modificado para outro dentro dos episódios envolvendo variedades dos cultivos transgênicos brasileiros.

Mais uma vez, a ideia de que enquadramentos possuem dimensões estratégicas, (POLLETTA, 2008). Para Hilson (2009, p.95), os *frames* são uma “política de significação” na qual as estratégias (nos casos por ele analisados) envolvem tentativas de resistir, de recodificar e mesmo de se criar uma “política de lugar”.

As diferentes variedades transgênicas podem possuir características de polinização e de plantio distintas, apenas para citar algumas, o que também altera a mobilização do direito em termos de significação, de argumentação jurídica e técnica. A ação envolvendo milho mostra como o risco de contaminação pelo vento é uma especificidade deste tipo de cultivo e demanda outros tipos de planos de monitoramento e de isolamento.

Palavras que surgem timidamente na segunda nuvem são eucalipto e mel. Mais recentemente, um dos grandes embates foi em torno do eucalipto transgênico, que traz consigo o problema do mel, por ser uma planta considerada alelopática por parte da comunidade científica¹⁹. Provavelmente uma nuvem feita com base nos anos mais recentes traria o eucalipto e o mel em tamanhos maiores dados aos aspectos do atual contexto deste conflito.

Nos processos políticos notamos, portanto, mudanças que envolvem alterações nos próprios *frames* e na mobilização do direito, explicitando aspectos contingenciais inclusive em enquadramentos legais, como trazemos nas tabelas 9 e 10. Afinal, o espaço institucional “judiciário” e a construção da noção de direitos não estão descolados do contexto sociopolítico e econômico. A luta pela significação – pelos enquadramentos legais e não-legais – não é

¹⁹ “Rice (1984) definiu alelopatia como: ‘qualquer efeito direto ou indireto danoso ou benéfico que uma planta (incluindo microrganismos) exerce sobre outra pela produção de compostos químicos liberados no ambiente’.” (FERREIRA e AQUILA, 2000, p. 176).

simples, e por isso os *frames* são importantes para compreensão dos repertórios de ação coletiva, pois envolvem a questão das condições políticas, das estruturas existentes, das ideologias dos atores e do papel cultural pelas escolhas.

No âmbito da luta das organizações contra os transgênicos há uma permanência da discussão geral sobre o tema, mas podemos inferir uma ordem cronológica de prioridades estratégicas que moldam repertórios e compõem o CMDT. Há um primeiro momento de protagonismo da soja e da lei, depois do milho e da regulamentação e, mais recentemente, do eucalipto. Discussão também muito forte é da participação de outros atores nas sessões da CTNBio, ponto abordado quando tratamos do MPF, na seção secundária 3.4.

As nuvens confirmam o que os outros dados da pesquisa mostram: como a aprovação de um marco normativo (a Lei de Biossegurança nº 11.105/2005) promove mudanças em termos de *frames* legais e de reivindicação. Além disso, é interessante a conclusão de Burstein (1991) de que há muitas medidas e explicações das atividades dos movimentos que não dão a devida atenção às atividades específicas e às suas consequências. Um dos motivos para isso é que as atividades particulares *são geralmente mais vistas nas suas relações com a totalidade dos objetivos e organizações dos movimentos sociais do que na contribuição com objetivos específicos.*

Esta ponderação do autor acima pode ser aplicada no trabalho de Vanhala (2012), “Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK”. Trata-se de um estudo sobre o aparente paradoxo entre os litígios envolvendo movimentos ambientais no Reino Unido no qual o crescimento da entrada de importantes ONGs ambientalistas na Justiça é aparentemente contraditório com as constantes derrotas nos tribunais e altos custos dessa estratégia.

Em síntese, a autora evidencia que apesar das derrotas substantivas, muitos casos envolvem vitórias procedurais e benefícios legais e políticos. Muitos conceitos (ela trata ainda mais especificamente das “Estruturas de Oportunidades Legais”) assumem que as regras e estruturas possuem um impacto mecânico e unilateral no comportamento. No entanto, movimentos sociais podem influenciar a configuração política do Estado através de suas ações e, assim, acabam por forjar oportunidades.

Temos nos casos da AS-PTA e do IDEC algo neste sentido: a inserção em um tema conflituoso e recente, os transgênicos; fato tecnocientífico que adentra a realidade brasileira de forma mais incisiva a partir dos anos 1990. Apesar de um fechamento dos canais institucionais de deliberação e de participação sobre os OGMS, estas organizações buscam outras saídas para continuar a problematizar a questão.

Neste campo, alianças e confrontos se transformam, se dissolvem e se mantêm, denotando o relevante papel das oportunidades e restrições legais e políticas, dos significados, dos símbolos e das estratégias na configuração da mobilização do direito como repertório de ação coletiva inscrito cultural e estruturalmente na sociedade.

Alguns atores com menor vínculo ao tema, eventualmente entram e saem do CMDT, tais como: organizações diversas que se engajam em momentos específicos; deputados menos comprometidos com a questão agrária do que com jogo de poder na câmara, e que votam por leis favoráveis aos anseios da bancada ruralista em momentos de coalização; consumidores menos envolvidos com formas alternativas de ver o mercado etc.

Já outros atores permanecem no campo durante todo o processo, moldando-se às mudanças, adotando novas estratégias frente aos episódios de mobilizações. Ou seja, ainda podemos afirmar a ligação entre bancada ruralista, parte da comunidade científica, grandes corporações de biotecnologia e a CTNBio, dentre outros. A mesma coisa se dá com relação ao lado contrário aos transgênicos, com atores que participam das lutas desde o final dos anos de 1990, a citar o caso das próprias organizações aqui estudadas.

Para alguns dos ativistas entrevistados, a sensação após a aprovação da Lei de Biossegurança foi de recuo e de dificuldade de sustentação da “articulação”, da “campanha”, da “rede ativa” – usando aqui termos mencionados nas entrevistas.

E aí que a campanha teve um processo, uma reflexão, [...] a estratégia mudou porque de fato agora a questão estava regulamentada no país, tinha uma lei nova [...]. Agora existe um marco legal [a Lei de Biossegurança] [trecho inaudível], as próximas liberações seriam realizadas neste contexto. [...] **Mas aí mudou isso, e mudou também porque várias entidades que tinham se aproximado e que estavam ajudando a construir este debate entenderam que não valia mais a pena esse assunto, né?** E a gente também, do ponto de vista da agricultura familiar, a gente repensou as estratégias, [...], a gente entendeu que a Campanha ela tinha que não só ser uma campanha de informação, de divulgação de materiais, esse tipo de coisa, mas também uma informação que chegasse mais perto dos agricultores, porque o tema da contaminação seria um tema real né? (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2015, grifo nosso).

Este trecho denota momentos de contração da Campanha, mas demonstra também a capacidade de invenção e de resistência das organizações reminiscentes, que possuem vínculos mais fortes com a causa. Há momentos de oportunidades e de restrições políticas e legais, mas esta resiliência organizativa produziu alguns frutos frente ao grande poder da bancada ruralista e ao inegável crescimento dos plantios transgênicos no Brasil²⁰. Esta resistência, não só de organizações, como também de setores do governo, das bases e movimentos sociais, também forjou suas oportunidades e mobilizou mais atores para alimentar o debate. Esta é a percepção do entrevistado citado anteriormente:

E o tema está cada vez mais mobilizando diversas redes, com associações de outras áreas né, não só da agricultura e do meio ambiente. Então só para citar alguns exemplos: o CONSEA [Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional] tem sido, nos últimos anos, bastante ativo no tema; a ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva, tem várias posições, tem discutido o tema nos seus Congressos, tem publicação sobre o assunto; o Conselho Federal de Nutrição também; Associação Brasileira de Agroecologia. Então tem um conjunto crescente de redes, entidades, que estão debatendo o tema e espraiando este debate, então acho que isso é bastante positivo. Os grupos de Justiça Ambiental, de Economia Solidária também estão bastante apropriados do assunto e fazendo esse debate (idem).

Apesar de um cenário de pessimismo devido ao aumento da produção e da aprovação de muitas variedades transgênicas no Brasil, há maior otimismo em tempos recentes com o crescimento das políticas públicas de fomento da agroecologia e da agricultura orgânica, e com a entrada de novos atores.

Outro ponto que merece atenção foi a reformulação dos repertórios, que inclui uma busca por angariar novas estruturas de apoio com maior contato com as bases dos movimentos sociais, mudanças nos usos *frames* e estratégias. O enquadramento (*framing*) “É um processo em que os movimentos sociais estão ‘ativamente engajados como agentes em uma luta sobre a produção de mobilização e de ideias e contra-mobilização de significados’” (BENFORD e SNOW, 2000, p. 613 apud HILSON, 2009, p.102, tradução nossa).

No CMDT há uma permanente disputa pelos *frames*, e a imensa força política e econômica de alguns dos atores favoráveis aos transgênicos demanda um esforço permanente de coalizão entre atores desfavoráveis, como discutimos a partir de Rucht. Esforço este que

²⁰ Dados da ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) mostram que o Brasil saiu, em pouco mais de uma década, de um não-produtor para o ranking dos três maiores produtores de transgênicos, na frente de países como a China e a Índia (CLIVES, 2011). Os dados mais recentes trazidos em *briefs* são disponíveis apenas mediante pagamento. No entanto, o país permanece entre as três posições.

encontra como barreira a pouca inserção na mídia dos debates sobre transgênicos, como vemos nas falas abaixo:

Claro que, no âmbito dos movimentos ambientalistas, no âmbito dos movimentos de agricultura, agrobiodiversidade, agroecologia, existe uma consciência muito clara, os consumidores,[...] **Mas, isso é um tema que dificilmente ganha os meios de comunicação, os grandes meios de comunicação no Brasil. No início da discussão sobre os transgênicos a gente até conseguia debates né? Notícias na Globo, etc.** A partir de um certo momento o assunto se fechou totalmente e não há possibilidade, nem em jornais, nem na televisão, que o assunto seja debatido (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015, grifo nosso).

Acho que a sociedade não está esclarecida, a mídia não esclarece. A mídia mais confunde do que esclarece. **A mídia, ela trabalha também com a perspectiva de lobby, interesses nucleados, ela assim, por grupos; então você não tem... a sociedade não está esclarecida pra uma porção de coisas... [...] as próprias redes sociais fazem um chamamento, mas o trabalho de discutir, de discutir, de aprofundar, de esclarecer fica muito, muito solto.** Eu fico bastante temerosa, vamos assim dizer, de um lado e de outro, se confundem muitas coisas, se colocam no mesmo patamar coisas que são completamente distintas... (Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, entrevistada em 2015).

Há um esvaziamento do debate público sobre este objeto hipertecnológico, seja de ganhos ou de perdas. Durante os últimos anos, alguns casos foram abordados de maneira mais ampla, como o do prejuízo em colheitas por superpragas (caso da lagarta *Helicoverpa armigera*²¹) e o aumento do consumo de agrotóxicos ligado aos cultivos de transgênicos. Outras discussões, como as dos tipos de variedades e de produtos aprovados que fazem parte do cotidiano do brasileiro, não alcançam grande projeção. No geral, o debate existe, mas muito restrito aos atores das instituições, organizações e alguns movimentos sociais mais envolvidos com o tema.

Além disso, um outro movimento era de negociação política, prejudicado após a eleição do ex-presidente Lula, do PT. A entrevistada 2, ativista da ANA e ex-Assessora Técnica da AS-PTA, comenta que havia um número considerável de deputados do núcleo agrário deste partido e da Comissão de Meio Ambiente da Câmara com força para fomentar o debate e equilibrar um pouco mais o jogo político. Com a vitória do PT, este cenário se alterou e foi neste primeiro mandato que se deu a aprovação da Lei, episódio já discutido.

²¹ É como nos casos da praga lagarta *Helicoverpa armigera*, que causou problemas a muitos cultivos de milho, soja e algodão. O MDA apontou o problema, dentre outras coisas, como consequência ecológica e ambiental das plantações de OGMs. Muitos produtores e institutos ligados ao agronegócio negaram esta ligação, mas o próprio MAPA assumiu posteriormente uma relação da praga com os transgênicos. A mídia abordou o caso em programas específicos para assuntos rurais e tratando com pouca profundidade sobre os transgênicos.

A forma de mobilizar o direito também sofreu algumas mudanças. Neste escopo, é importante fonte de reflexão a proposta de Abrego (2009) de compreender o direito dentro da complexa relação entre a lei e o social, entendendo como a prática mostra que as diversas forças sociais e as ações das pessoas podem influenciar a interpretação e a aplicação da lei que, para além de sua função instrumental, transformam identidades sociais, e alcançam dimensões instrumentais e não- instrumentais.

Uma das maneiras de visualizar esse processo é pela mudança de enquadramentos e de atores. Nos concentraremos primeiro na questão das mudanças, e na próxima seção trataremos alguns atores para ilustrar as conformações do CMDT. Com a leitura das ações trazidas no capítulo anterior, o que inclui a coleta realizada mais recentemente os litígios no TRF4, elaboramos as tabelas a seguir.

É importante frisar que as tabelas não trazem todos os conflitos levados a pleito, mas sim temas de grande relevância nos conflitos judiciais envolvendo transgênicos: seja em termos quantitativos, seja em termos qualitativos; seja para demonstrar a mudança/permanência dos *frames* legais.

TABELA 9. PRINCIPAIS ENQUADRAMENTOS LEGAIS DO PRÉ-LEI

	TODOS OS AUTORES	IDEC	MPF
Conflito de Competência	9	0	0
Ausência de EIA/RIMA	6	3	1
Rotulagem	4	2	1*
Agrotóxicos	4	2	1
Princípio de Precaução	3	3	0

Fonte: elaboração própria com base nos dados das ações judiciais analisadas.

*Aberto com o IDEC

TABELA 10. PRINCIPAIS ENQUADRAMENTOS LEGAIS DO PÓS-LEI

	TODOS OS AUTORES	IDEC, AS-PTA e outras	MPF
Ausência de EIA/RIMA	3	1	2
Agrotóxicos	1	0	1
Conflito de Competência	1	0	0
Regulamentação/Monitoramento /Isolamento	2	2	0
Rotulagem	2	0	2

Fonte: elaboração própria com base nos dados das ações judiciais analisadas.

É necessário enfatizar que tais análises são de *frames* legais de litígios estratégicos, revelando, portanto, a dimensão e as características dos conflitos levados ao judiciário. Certas argumentações e questionamentos ainda existem fora dessa arena, como o próprio Princípio de Precaução: por motivos políticos, legais, sociais e/ou pela contingência histórica, há mudanças nos *frames*.

Partes substanciais dessas mudanças podem ser explicadas pelo reconhecimento legal e judicial da CTNBio como a competente para avaliar questões ambientais ligadas aos OGMs. O conflito de competência entre o ente federativo e a federação, tão recorrente antes da Lei de Biossegurança, perde bastante força devido a uma consolidação dos atores no CMDT.

Mas o fato é com a Lei de Biossegurança, como ela estabeleceu um marco para liberação dos transgênicos, o judiciário entendeu que você não pode ter leis estaduais, ou leis municipais, que sejam contrárias àquilo que propõe a lei federal. Então isso deixou de ser cabível do ponto de vista legal, a criação um estado livre de transgênicos ou um município livre de transgênico. O que pode acontecer é que você pode ter lugares que vão argumentando o interesse local, vão criar algumas restrições pro plantio de transgênicos e pro uso de agrotóxico. Agora, uma coisa totalmente contrária, por ser uma lei federal, não cabe (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2015).

Com isso, a questão ambiental, principalmente dos agrotóxicos e de ausência de EIA/RIMA, também perde força nos litígios, conforme explicado também com a discussão sobre o litígio estratégico do capítulo 2. Muito disso pode ser novamente explicado pelo aumento poder decisório da CTNBio, que passa a ser a instância decisória sobre o licenciamento ambiental. Mas este mesmo poder garantido pela Lei de Biossegurança levou à mobilização de novas questões e a reformulação de antigos conflitos.

É o caso das regulamentações, plano de monitoramento e isolamento dos cultivos decorre justamente do uso da própria Lei de Biossegurança em favor da sociedade civil, como no caso do conflito ONGs vs CTNBio. É neste sentido que reside outro papel fundamental da AS-PTA e da Terra de Direitos no CMDT, visto que ambas acompanham rotineiramente a atividade da comissão. Ainda que como ouvintes de sessões da comissão, que permite a participação efetiva apenas de membros com titulação de doutorado. O IDEC também teve grande protagonismo ao trazer conhecimentos de natureza jurídica.

Foi no acompanhamento constante nestes espaços que estas entidades adquiriram muitas das *expertises* usadas, inclusive, nas ACPs explicadas anteriormente. Foi na abertura de litígios estratégicos que o IDEC e a Terra de Direitos passaram a entender a dinâmica do judiciário.

Dessa forma, uma lei que traz diversas restrições político-legais, permite outras formas de contestações judiciais.

No entanto, esta legislação foi mobilizada diante dos esforços e das estruturas de suporte das organizações autoras dos processos judiciais. Segundo Hilson (2009), muitas das abordagens voltadas ao processo político e jurídico, ou seja, que consideram as oportunidades externas, deixam de ter em conta os recursos internos disponíveis para os grupos levados em consideração pela mobilização de recursos.

Nesta direção, nosso estudo também considera as estruturas de apoio (1998) justamente para compreender o suporte existente necessário para transformar os anseios dos atores em atos. Também a ideia de consciência legal (ABREGO, 2009) adiciona à compreensão dos sujeitos como sujeitos conscientes de seus direitos, forjados a partir de sua experiência de vida, de sua cultura e das estruturas existentes.

Outras parcerias e alianças das organizações ocorrem em projetos e temas que perpassam, direta e indiretamente, pelos OGMs. O IDEC, a AS-PTA e outras entidades sobrevivem com a dinamização da captação de recursos e de estratégias. Estas alianças e inserções em projetos e espaços de debate ligados ao Poder Executivo influenciam na conformação do CMDT.

De maneira indireta, como estrutura de apoio. Sem os recursos financeiros de outros vias, talvez a sobrevivência como um todo das ONGs não seria possível. Outrossim são as redes de contatos com atores importantes ligados aos espaços mais e menos institucionalizados, desde ministros aos agricultores e consumidores. Para complementar ainda mais este cenário do CMDT, trazemos partes mais descritivas sobre essas interações.

Serão descrições breves, muitas das quais complementares a informações já trabalhadas, mas evidenciando as relações com os Ministérios e o MPF. Não falamos do Ministério de Ciência e Tecnologia nem da CTNBio separadamente, uma vez que já abordamos amplamente estes dois atores fundamentais durante boa parte do trabalho.

3.2 MMA e IBAMA: entre a crítica e a isenção

O MMA começou como um dos “braços fortes” contrários à liberação dos transgênicos e atualmente deixou de atuar como opositor, estando numa posição de maior isenção sobre o tema. Inicialmente, é importante enfatizar o aspecto político do esvaziamento de poder em tema de biotecnologia e de biossegurança deste e de outros ministérios e órgãos reguladores, seja da área de agricultura, saúde e de meio ambiente.

Esta desautorização é pista-chave para compreender a mudança de postura da MMA no decorrer do processo político envolvendo o CMDT, e para o MMA tem um de seus começos com o episódio do litígio IDEC vs União. O IBAMA – autarquia federal vinculada ao MMA – entrou como litisconsorte ativo²², vez que defendia a realização de EIA/RIMA como essencial para a aprovação do plantio de soja transgênica.

Contudo, antes do julgamento de apelações das próprias rés, este Instituto deixa de fazer parte da ação judicial. Isso ocorre após a edição da 18ª edição da Medida Provisória nº 1.984/2000, que dá à Advocacia-Geral da União, a AGU, o papel de dirimir controvérsias de natureza jurídica existentes entre entidades administrativas do governo. A relatora do processo escreve nos autos:

Portanto, é lamentável que as apelantes [União Federal, Monsanto e Bayer] aproveitem-se da “desistência forçada” do IBAMA para induzir essa Egrégia Turma a acreditar que o referido órgão ambiental – que, tão logo foi chamado a se manifestar nos autos, explicitou a necessidade de realização do EIA para liberação de espécies transgênicas e, melhor, pediu para ingressar no feito como litisconsorte ativo – tenha, de súbito, mudado de idéia (DISTRITO FEDERAL, APELAÇÃO, Processo nº 1998.34.00. 027681-8, junho de 2002, p.31, grifo nosso).

Já no primeiro governo Lula, o MMA adota uma posição de buscar maior controle dos transgênicos, tendo como *frame* principal questões em torno do Princípio de Precaução. Nesta época, a ministra era Marina Silva. Segundo Losekann (2014, p.218-219), a ministra adotou uma posição estratégica não contrária aos OGMs, mas pautada neste Princípio.

Logo, defendia uma postura por maior regulamentação dos cultivos e de outros usos dessa tecnologia. Em outras palavras, o setor ambiental ligado ao governo era mais cauteloso, não buscando polarizações do debate. Contudo, os entrevistados comentam sobre como as controvérsias foram resolvidas quase sempre em favor dos interesses do agronegócio.

²² Parte do processo atuando ao lado das autoras.

Um desses episódios ocorreu ainda no início dos anos 2000, momentos das primeiras safras de transgênicos no Brasil. Houve debate sobre o que deveria ser feito com a soja a ser colhida. O governo formou um grupo para resolver este problema o qual MMA fez parte. Uma das entrevistadas, na época ativista no Greenpeace, comenta:

É, e aí o que se decide fazer ao fim é uma medida provisória por meio da qual se autoriza a colheita dessa soja, embora os plantadores tenham que se responsabilizar por no próximo plantio plantarem soja não transgênica, [...] se autoriza excepcionalmente. [...] Então, essa medida provisória aprovada, **houve uma resistência razoável pelo Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Justiça** (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015, grifo nosso).

Foi feita a Medida Provisória nº 113, de 26 de março de 2003, convertida na lei 10.688/2003, estabelecendo normas para o plantio e comercialização de soja geneticamente modificada da safra de 2003. Para a safra de 2004 o problema se repetiu, justo porque as restrições e excepcionalidades da medida anterior não foram cumpridas com os plantios ilegais de soja *RR*. Com isso, aprovaram a Medida Provisória nº 131/2003, convertida na Lei 10.814/2003 para os novos cultivos.

Aí começa um segundo grupo de trabalho, que demora meses. Neste grupo de trabalho alguns ministérios nem tiveram mais chance de participar como, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Então se tratou de uma composição ali onde o Ministério do Meio Ambiente já estava menos fortalecido.** Também tiraram o Ministério da Justiça, que é fundamental; afinal de contas, é a Justiça que cuida do consumidor.[...]. Mesmo assim, o grupo de trabalho foi até o fim, e quando chegou no fim, **aprovou uma proposta de biossegurança que deixa explícita a necessidade de EIA/RIMA, estudo de saúde no caso transgênico voltado para alimentação humana e, se não fosse pra alimentação humana, pelo menos pra Meio Ambiente** (idem).

Interessante notar que, mesmo atendendo os interesses comerciais do agronegócio, tais medidas provisórias regulamentavam mais a questão dos transgênicos do que a Lei de Biossegurança efetivamente aprovada em 2005.

Novamente, agora em 2007, o IBAMA se manifesta contra a liberação dos transgênicos. Desta vez, inclusive como abordamos em momento anterior deste capítulo, o conflito envolvia uma nova espécie: o milho transgênico, mais especificamente, o *Liberty Link*. Trata-se da mesma variedade contestada na ACP da ONGs vs CTNBio, e tal recurso também se sustenta na própria Lei de Biossegurança, novamente denotando como mesmo uma legislação vitoriosa para o pólo favorável aos OGMs pode ser usada para contestação.

É um recurso de mais de 30 (trinta) páginas que aponta falhas no Parecer Técnico nº 987/2007 da CTNBio e faz uma série de requisições para maior regulação dos transgênicos. Este posicionamento crítico do IBAMA foi pontual, e não houve mais manifestações grandes desse tipo (IBAMA, Recurso aberto em 2007).

Além disso, o Assessor Técnico da AS-PTA comenta que o MMA deixou de comparecer às reuniões da CTNBio, estando ausente em votações de importante relevo ambiental, tais como a do mosquito transgênico e a liberação do eucalipto. E acrescenta: o retorno da representação deste ministério em tempos recentes se deu em grande parte pela cobrança do Ministério Público.

Para o assessor esta postura tem características de escolhas políticas. Ele diz:

É, minha interpretação é que é um tema super polêmico, um tema polêmico dentro da esplanada que divide posições também, não é prioridade do Ministério do Meio Ambiente como tema [...]. Então imagina que [...] para poder ter um clima melhor com o governo, para poder avançar com outras agendas, ‘deixou rolar’ (Assessor da AS-PTA, entrevistado em 2015).

Embora tenha se posicionado contrário à desregulamentação dos transgênicos em momentos muito importantes do processo político do CMDT -especialmente nos episódios da soja, do milho e da elaboração/votação da Lei de Biossegurança – mais recentemente o MMA adotou posição de maior isenção no tema. Um dos motivos para isso é a legitimação da CTNBio enquanto instância reguladora dos aspectos ambientais envolvendo biotecnologia. Lisboa (2009) defende que estas barreiras na atuação mais direta e frontal do IBAMA e outras instituições aos transgênicos advém de certo preconceito com área ambiental:

Considerando retrospectivamente, contudo, teria sido difícil que o IBAMA e a ANVISA rejeitassem definitivamente o seu plantio [soja], dado o conjunto de interesses e pressões políticas a seu favor. Por que seria, então, que estas mesmas forças [favoráveis aos transgênicos] lutaram até poder retirar do IBAMA e da ANVISA as atribuições de avaliação ambiental e de saúde, por meio de uma nova lei de biossegurança? Será por que tal tipo de procedimento estabeleceria um precedente que poderia ter consequências mais sérias para o futuro, quando se tratasse da introdução de cultivos cujos impactos ambientais e na economia popular fossem mais evidentes, como o caso do milho? **É possível supor que este tenha sido o cálculo destes autores, mas também podemos considerar que houvesse um enorme preconceito em relação à área ambiental, vista como inimiga do progresso e da técnica, preconceito amplamente participado por diversas autoridades públicas, inclusive o presidente Lula** (LISBOA, 2009, p.237-238, grifo nosso).

No geral, a postura do ministério foi mais contrária do que favorável, mas mais isenta do que crítica em se tratando dos OGMs. Entretanto, desde o início desses conflitos o MMA e o IBAMA encontram resistência à sua atuação. Hoje o MMA participa conjuntamente com o

MDA em importante política pública de fomento a produtos orgânicos e agroecológicos, conforme tratamos adiante.

3.3 MDA e MDS: fomento às agriculturas alternativas

O MDA e o MDS tem papel relevante no fomento de agriculturas alternativas. No âmbito da campanha Brasil Orgânico e Sustentável, o MDS - Ministério do Desenvolvimento Social – coordena a promoção de alimentação saudável a partir de produtos orgânicos e agroecológicos produzidos por agricultores familiares. O Programa surgiu no contexto da Copa do Mundo em 2014 e é voltado para as Olimpíadas de 2016 (MDS, acesso em 27 de jun. de 2015).

A iniciativa conta com diversos apoios, dentre os quais do IDEC e do MDA. A ideia é instalar quiosques com vendas destes produtos em pontos estratégicos do Rio de Janeiro durante as próximas Olimpíadas. Outra colaboração do MDS se dá por meio de apoio a programas como o “Programa Um milhão de Cisternas”, “Programa Uma Terra e Duas Águas” e outras Políticas Públicas e ações que visam estimular maior autonomia das populações do Semiárido brasileiro.

Vale enfatizar que a adoção de cultivo agroecológico enquanto disputa política frente ao agronegócio precede os transgênicos. Contudo, com a entrada dos OGMs no Brasil e seu notável crescimento nos últimos anos, a defesa das variedades crioulas – variedades não-modificadas geneticamente - passa a ser uma das importantes frentes da luta pela agroecologia.

Desta forma, o MDA emerge como um dos ministérios a adotar um posicionamento contrário à transgenia. Em algumas situações específicas o MDA se posicionou crítico aos transgênicos de maneira mais incisiva. Além da cadeira na CTNBio, com votos contrários à aprovação de determinados OGMs, dos casos mais recentes está a polêmica com a lagarta *Helicoverpa armigera*, uma superpraga que causou prejuízo às colheitas de milho. Para o MDA foi originada por problemas ecológicos ligado ao uso excessivo de agrotóxicos e ao plantio de milho transgênico (MDA, acesso em 23 de março de 2016).

Uma outra maneira de oposição é por meio das políticas públicas apoiadas pelo ministério e que fomentam a agricultura familiar, agricultura orgânica e a agroecologia. Em

2012, no primeiro governo Dilma, o Governo Federal aprovou a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituído pelo decreto nº 7.794/2012.

Tal decreto deu origem ao Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o PLANAPO. Este plano é um instrumento, uma política pública, para viabilizar o decreto supracitado a partir de diversos ministérios e representantes da sociedade civil em instâncias de participação. Dos ministérios, o **MMA** e o **MDA** ganham destaque por atuarem mais fortemente neste plano.

Para a sociedade civil, o canal de inserção no debate é pela CNAPO, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, da qual fazem parte também a AS-PTA e a ANA. Há também outros espaços, do qual vale destacar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) cuja proposta é a “[...] concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar” (Decreto nº 4.854/2003).

Na percepção da ex-Assessora Técnica da AS-PTA, “[...] essas pessoas, esses órgãos, essas instâncias com quem a gente articula mais, elas estão de alguma maneira participando da CNAPO, [...] nosso maior canal de interlocução hoje com o governo é através da CNAPO, no contexto da execução da política.”

Para o Assessor Técnico da AS-PTA:

[...] a política não lança nada novo, né. Ela consolida, ela formaliza um processo bem anterior. Mas ela permitiu, por exemplo, a instalação da Comissão, da CNAPO, e ela tem permitido, tem sido bastante importante também uma articulação dentro do próprio governo pra ações combinadas dentro do campo da agroecologia. E que acontecia até então é que vários ministérios e vários órgãos tinha suas ações para a agroecologia e produção orgânica, só que eram ações mais ou menos isoladas que não se comunicavam umas com as outras (Assessor Técnico da AS-PTA entrevistado em 2015).

Este fomento aos cultivos orgânicos e agroecológicos compõem o CMDT na medida em que é uma das estratégias mais favoráveis a combater os transgênicos atualmente. Evidentemente, o escopo desta política é maior, vez que envolve diversas questões, tais como a reforma agrária, o combate ao uso de agrotóxicos, o financiamento a pequenos agricultores e, claro, o cultivo de variedades não-transgênicas.

Neste campo entram outros atores, institucionais e não-institucionais, individuais e coletivos. Barbosa (2009) comenta sobre o caso dos movimentos populares, dos camponeses e das organizações sindicais no controle da biotecnologia. Muitas vezes a resistência ocorre, pontua o autor, devido à forte ligação entre OGMs, corporações e agricultura intensiva.

Dessa forma, a política deve ser vista como uma mobilização por formas alternativas de produção agrária, com efeitos claros sobre atores instituições e organizações contrários aos transgênicos. Evidencia-se o papel fundamental das construções de discursos e *frames* favoráveis a modelos alternativos de agriculturas, tais como a ideia de preservação ambiental, saúde, valorização e soberania da agricultura familiar, dentre outros.

Polleta (2008, p.196) escreve que os ativistas inventam e modificam *frames* para aproveitar oportunidades e demandas, operando em um campo multiorganizacional. Frente a um fechamento claro de oportunidades políticas e legais no debate e nas decisões envolvendo transgênicos, o fomento de modelos alternativos em espaços favoráveis a boa parte das demandas das organizações e dos movimentos de base mostra outros subcampos relacionais do CMDT.

A partir da perspectiva de Rucht (2004), os movimentos só podem ser entendidos mapeando suas relações de oposição, de alianças e de apoios. Ao elaborar *frames*, mobilizar repertórios e aliados por meio da articulação entre governko e outros atores políticos, as organizações envolvidas na luta antitransgênico alimentam a controvérsia por outras vias não diretas. Inclusive, os enquadramentos nestes espaços são outros, visto que há visões mais convergentes em relação a, por exemplo, o uso de agrotóxicos e a questão dos riscos.

3.4 Ministério Público Federal

Para o desenvolvimento da nossa argumentação, primeiramente elucidamos de maneira breve o que é o Ministério Público (MP). De acordo com AMB (2007, p.20-22), esta é uma instituição com funções essenciais à justiça, **mas não é do Judiciário**. Suas atribuições e competências são definidas pelo art. 129 da Constituição Federal: o MP deve atuar como um

“fiscal da lei”, guardião da ordem jurídica e do regime democrático, na defesa dos interesses sociais e individuais.

Na estrutura do Estado esta instituição possui autonomia, visto não pertencer a nenhum dos três poderes: “Os princípios institucionais do MP são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Possui autonomia funcional e administrativa [...]” (AMB, 2007, p.21). Em outras palavras, isto implica em independência funcional para seus procuradores e promotores.

Dito isso, voltemos ao CMDT. Atuando desde o início dos conflitos, e presente durante todo o processo político, o MPF não exerceu simples papel e de maneira linear. Se no início a participação poderia ser mais bem empreendida como um ator intermediário, hoje há maior protagonismo e ampliação dos seus repertórios de ação.

McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 215, tradução nossa) definem o intermediário como aquele que produz conexão entre partes outrora sem conexão ou fracamente conectados. O MPF é um ator intermediário para a sociedade civil, sendo ele chamado ou não à ação. Contudo, no caso dos transgênicos, a instituição passou a aderir à causa e se tornar um dos atores principais do CMDT. Não vamos descrever em minúcias e trazer os resultados dos documentos mencionados a seguir, mas apenas ilustrar a atuação do MPF para provar este ponto.

A abertura de ACPs, até pela própria “natureza” da instituição, é uma estratégia amplamente utilizada. Como vimos na tabela 5, mais de 26% das ações foram abertas pelo Ministério. Outro detalhe importante está presente na tabela 9, na qual muitos enquadramentos legais no pós-lei permanecem sendo levados a pleito pelo MPF. É o caso da rotulagem, do EIA/RIMA e dos agrotóxicos. Não analisamos em profundidade essas ações judiciais pelas especificidades desta dissertação.

Outra ação do MPF foi abrir uma Mandado de Segurança²³ após o fechamento de reuniões da CTNBio para o público. Na visão do Ministério Público Federal, as reuniões devem ser majoritariamente abertas e raramente sigilosas²⁴ (MPF, acesso em 04 de nov. de 2015).

²³ Mandado de Segurança: 2007.34.00.012278-6/DF de autoria do Ministério Público Federal garante que as reuniões de votação e das subcomissões da CTNBio permitam o acesso ao público.

²⁴ Nota da autora: aqui cabe outro apontamento interessante para discutir a questão da publicidade e do sigilo, da restrição e da permissão na participação. Os casos de sigilo costumam ocorrer para assuntos que envolvem propriedade intelectual, quando a publicidade prejudicaria os desenvolvedores de tecnologias. Há novamente outro

Segundo Entrevistado 1 – Assessor da AS-PTA - em 2015 as reuniões voltaram a ser fechadas novamente em momento de discussão e de votação do eucalipto transgênico quando, na semana do Dia das Mulheres, muitas agricultoras e integrantes do MST ocuparam o espaço para protestar. Para ele, a CTNBio aproveitou o “tumulto” para justificar o fechamento das plenárias. Ressaltamos que a última decisão do Mandado de Segurança acima ocorreu após este episódio.

Vale lembrar que, em termos de participação na CTNBio, para este mesmo entrevistado o MMA voltou a tratar do tema dos transgênicos graças à pressão da sociedade civil e à cobrança do Ministério Público. Ele ressalta a ausência do MMA em votações de grande relevância ambiental, os casos da liberação do eucalipto e do mosquito transgênico.

Compreendendo a isenção de posicionamento e a falta de fiscalização como ação política, não estaria o MPF chamando o MMA à ação? Em outro processo judicial - aberto em 2006 pelo Ministério²⁵ - a União, o MAPA, o MMA e o IBAMA são levados à pleito para fiscalizar plantios de sojas geneticamente modificados no entorno do FLONA - Floresta Nacional de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul. Com uma série de argumentos legais e algumas informações técnicas (parte, inclusive, amparada pela lei), o Ministério Público critica a falta de atitude de tais instituições cuja competência não está sendo cumprida.

Estas informações demonstram como o MPF encampa esta causa. Mais um aspecto revelador da adesão autônoma ao tema foi a criação, em 2007, do Grupo de Trabalho (GT) “Agrotóxicos e Transgênicos”, vinculado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. (MPF – Informações Gerais, acesso em 03 de nov. de 2015; MPF - Grupos de trabalho, acesso em 03 de nov. de 2015). Na definição presente no próprio *site*, tais grupos são dedicados ao aprofundamento de temas específicos de interesses de referida Câmara cuja proposta é:

[...] elaboração de roteiros de atuação, consistentes em documentos que, após contextualizar determinados fatos, forneçam informações e diretrizes, não vinculantes, que sirvam de orientação e possam garantir uniformidade e coerência ao exercício das atribuições da instituição em matérias de meio ambiente e de patrimônio cultural (MPF - Grupos de trabalho, acesso em 03 de nov. de 2015).

Ao procurar sobre o GT Agrotóxicos e Transgênicos, há uma série de informações, tais como a criação, composição, procedimentos, reuniões, bibliografias científicas e documentos

tipo de conflito entre técnica e política. Algumas possibilidades de destrinchar o caso seriam pela concepção habbermasiana.

²⁵ (PASSO FUNDO/RS, ACP nº 2006.7104004855-5)

de palestras (MPF – Documentos, acesso em 04 de nov. de 2015). Muitos dos arquivos trazem argumentos técnicos e científicos produzidos em diálogo com pesquisadores e profissionais em assuntos específicos do tema, tais como: variedades convencionais e transgênicas; contaminação genética; Biossegurança e organismos transgênicos; direito à informação clara, precisa e ostensiva ao consumidor (MPF - Informações Gerais, acesso em 03 de nov. de 2015).

Em se tratando da questão do consumidor, recentemente o MPF questionou, por meio de Ofício nº 618/2015, a aprovação do PL Nº 4.148/2008 na Câmara dos Deputados. Este documento é um parecer técnico e jurídico – especialmente nas questões do direito do consumidor e do direito ambiental - elaborado no âmbito do GT tratado anteriormente.

A intenção é evitar a aprovação da Lei ao enviar as argumentações para a Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal. Contudo, não podemos descartar a possibilidade do MPF usar algum recurso judicial (inclusive, pelas referências à inconstitucionalidade da proposta) para reverter uma possível votação favorável por parte dos congressistas.

Para os movimentos e organizações contrários aos transgênicos, tal projeto de lei é considerado uma investida da bancada ruralista para alterar o atual decreto de rotulagem dos transgênicos e tornar a identificação ainda mais difícil no ato de escolha de produtos. Alguns do entrevistados trazem seus motivos:

O que acontece é que passa o tempo e as ameaças continuam, então existe um projeto de lei que já está há alguns anos e que discute a rotulagem, o que a gente diz que é o fim da rotulagem, porque ele prevê uma série de limitações que na verdade vão representar o fim da rotulagem dos transgênicos (Advogada do IDEC, entrevistada em 2013).

A gente viu a Câmara aprovar em um dia um projeto de lei para acabar com a rotulagem dos transgênicos. Porque é para acabar! Aquilo ali não é para tirar o triângulo. Se exigem que, para colocar que um alimento é transgênico, você tenha que provar em teste de laboratório que ele contém transgênico, nenhum vai ter. Por que? Porque na hora que você submete um alimento desses, um grão transgênico, a um processamento industrial, o DNA é quebrado. Então não se detecta em laboratório a presença de DNA. O único jeito é o que é feito atualmente: por rastreamento. [...] Agora, se não houve isso, que é o que eles estão querendo, não só grande parte dos alimentos não vai ser rotulado, e alguns que vão dizer assim: “livre de transgênicos”, e vão se transgênicos. Pode fazer o teste e não vai aparecer (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015, grifo nosso).

Muitos consumidores são os chamados consumidores-cidadãos que, segundo Barbosa (2009), é consciente e racional sobre suas escolhas e preferências. Talvez seja este um dos motivos da investida dos ruralistas em alterar a rotulagem. Ao mesmo tempo em que houve o

crescimento na produção de transgênicos, boa parte atendendo aos interesses do comércio internacional de *commodities*, houve maior conscientização e busca por consumos de produtos orgânicos e agroecológicos.

O importante é que os consumidores existem, protagonizam as manchetes da mídia local e global, mesmo que em muitas sociedades sejam apenas coadjuvantes na política local, e, portanto, mesmo que não seja por crença e aplicação dos princípios republicanos, passam a ser considerados por aqueles capazes de aceitá-los ou não no debate (BARBOSA, 2009, p. 50).

Outra situação ocorreu após o episódio de aprovação de variedades de milho transgênico, quando o IBAMA²⁶ e a ANVISA apresentaram recursos apontando erros nos pareceres técnicos da CTNBio, recorrendo ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS). Não considerando os aspectos divergentes, tais recursos foram negados por haver o apontamento de que a CTNBio é a competente exclusiva em caso de normas relacionadas aos organismos geneticamente modificados.

O argumento do MPF é de que, se a competência é exclusiva da CTNBio, estes tipos de recursos não teriam finalidade por serem “natimortos”, pois não há como recorrer em caso de divergência. Esta atitude estaria contrariando a própria Lei de Biossegurança. No documento “Demanda Anulatória de Ato Administrativo”, aberto no Mato Grosso, o MPF questiona ações do CNBS. O argumento é que, segundo o art. 16, inciso 7º, da Lei de Biossegurança:

Em caso de divergência quanto à decisão técnica da CTNBio sobre a liberação comercial de OGM e derivados, os órgãos e entidades de registro e fiscalização, no âmbito de suas competências, poderão apresentar recurso ao CNBS, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data de publicação da decisão técnica da CTNBio (BRASIL, Lei nº 11.105).

Barbosa (2009, p.66) é mais contundente sobre o CNBS cujas decisões são tomadas por 11 (onze) ministros com atribuições para julgar biotecnologia. Para ele trata-se de algo semelhante a um “tribunal de exceção” existente para legitimar a CTNBio ao impedir questionamentos dos atos desta comissão por parte órgãos e entidades federais responsáveis por registrar e fiscalizar os transgênicos, mesmo perante o Judiciário.

Tal caso, somado ao Mandado de Segurança falado anteriormente e à cobrança ao MMA para participar das deliberações da CTNBio refletem o posicionamento do MPF por maior transparência, controle e participação neste tipo de debate. Outro ponto é que esta demanda foi

²⁶ Como comentado na seção 3.2 sobre o MMA.

feita na mesma época do conflito judicial ONGs vs CTNBio e com os mesmos objetos de conflito, em especial o cultivo de milho.

Em ambos os casos, a própria Lei de Biossegurança é acionada para questionar as ações do CNBS e da CTNBio. Há uma convergência nos enquadramentos legais pelo próprio contexto sócio, político e econômico. Podemos supor também atravessamentos e diálogos entre o MPF e as ONGs na medida em que há uma concertação de estratégias e de *frames*.

Além dos conflitos anteriores, este GT do Ministério Público Federal trabalha na questão do uso de agrotóxicos. Os agroquímicos são muitas vezes diretamente ligados ao cultivo de determinadas variedades transgênicas resistentes a sua aplicação. Dois casos chamam atenção.

O primeiro se refere ao polêmico herbicida 2,4-D, tanto por estar presente no agente laranja quanto por envolver discussões de riscos para o meio ambiente e para a saúde humana²⁷. O segundo é a uma petição com uma lista de defensivos agrícolas permitidos no Brasil e *proibidos* nos EUA, UE e/ou China elencados pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). Neste último documento, há uma crítica ao uso crescente de agrotóxicos no Brasil (DF, 7ª SJDF, Petição nº 6969/2014).

Estes casos são apenas sínteses das ações promovidas pelo MPF. Mas são dados que trazem uma reflexão feita a partir da concepção de autonomia dos promotores e procuradores dessa instituição. Enquanto os transgênicos perderam espaço na mídia oficial e, pelas próprias definições da Lei de Biossegurança, os espaços de deliberação e de participação foram reduzidos, no MPF houve uma especialização do tema, com atuação engajada e conjunta a outros atores do CMDT.

Uma das entrevistadas entende esse engajamento do Ministério Público como algo também cultural e geracional:

[...] acho que isso que aconteceu no Ministério Público Federal e Estadual foi porque houve uma renovação tão grande do corpo de procuradores, promotores, assim como a Polícia Federal, que então você tem uma juventude que tem mais acesso, mais simpatia e até uma formação cultural mais ligada à questão ambiental, né? Mas, com todo esforço que o Ministério Público tem feito em muitos casos, eles não conseguem romper essa barreira das grandes instâncias de recursos onde predomina uma visão

²⁷ Conf. DF, SJDF, DISTRITO FEDERAL. ACP com Pedido de Tutela antecipada, Processo nº 0021372-34.2014.4.01.3400.

mais conservadora. E eu não excluiria uma visão política (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista do Greenpeace, entrevistada em 2015).

Lembrando: os transgênicos são um objeto *hipertecnológico* recente e trazem discussões muito complexas e específicas, com disputa de legitimidade científica sobre quem pode ou não tratar sobre eles. Não é um tema simples, e a busca pelo embasamento técnico é no mínimo intrigante do ponto de vista sociológico, tendo em vista as características de referida instituição. Defendemos que a inserção do MPF na questão dos transgênicos daria toda uma pesquisa à parte, com outros objetos e objetivos devido às especificidades e ao protagonismo dessa instituição.

3.5 Entre alianças, parcerias e rupturas: pensando sobre os ministérios

Os ministérios são braços do poder executivo, com influências da sociedade civil, dos outros poderes, dos setores econômicos e do próprio legislativo. Por vezes envolvidas diretamente com CMDT, por vezes não, as instituições aqui selecionadas apareceram como relevantes nas relações diretas ou indiretas com o IDEC e/ou a AS-PTA. São espaços privilegiados de alianças e conflitos, de fomentos a uma ou outra política pública. Em síntese, a manifestação heterogênea do Estado e do governo.

Importante dizer: nem todas essas outras inserções e mobilizações do direito se configuram como litígio estratégico. Mapear as relações é importante para compreender como o conflito é realimentado e permite a exploração de novas oportunidades em meio a restrições políticas e legais do pós-Lei. Mostra também como o CMDT é composto por aliados, antagonistas, mediadores e público, bem como por mobilizações de causas a partir da construção de *frames*.

Tais *frames* são construídos estrategicamente e colaboram para a dinamização dos repertórios de ação coletiva. Como discutido anteriormente, não só os objetos específicos de conflito mudam – da soja para o milho, por exemplo – mudam também as restrições e oportunidades políticas. Compreendemos as restrições e as oportunidades tanto no sentido das mudanças institucionais/normativas, quanto dos aspectos contingências do contexto sócio,

político e econômico que demandam novos *frames* e repertórios para os atores presentes no Campo de Mobilização do Direito contra os transgênicos.

É neste sentido que nossa conclusão é semelhante à de Rhoades e Rhoades (p.111). Tal como no caso estudado pelos autores (o conflito em torno do uso de pesticidas na agricultura do Texas), os ambientes sociais, políticos e econômicos permanecem heterogêneos e em permanente transição. Dessa forma, as variedades de interesses sobre os usos e os riscos da biotecnologia não desaparecem, mas mudam com as oportunidades e as restrições políticas e jurídicas, enquadramentos e estratégias.

Ao descrever os ministérios, vemos por exemplo como o MMA saiu de uma posição favorável a uma maior regulamentação dos transgênicos para maior isenção no tema. Ainda assim, este ministério apoia medidas de fomento à agroecologia junto ao MDA. Já o MAPA, instituição mais ligada ao agronegócio brasileiro e com posicionamentos mais favoráveis aos transgênicos, passou a fomentar agriculturas alternativas por meio do Coagre e do PAA, por exemplo.

Quando tratamos do MDS em articulação com as organizações estudadas, vemos que este atua em região mais específica: no caso, no Semiárido brasileiro. As políticas são feitas em grande parte por meio de alianças com organizações da sociedade civil, sendo a AS-PTA uma delas. Voltado para reduzir os problemas de cidades e populações historicamente afetados pela escassez hídrica, as políticas implementadas nestas parcerias defendem a promoção de maior “independência hídrica” dessas populações, o que acarreta em mais produção agrária. Este caso mostra como temas diferentes podem convergir em alianças, explicitando o cruzamento de interesses e a interseção entre pautas. Em síntese, a proposta do MDS é de cunho social, mas atravessa outros temas como a agroecologia.

Para essas intersecções as estruturas de apoio (EPP, 1998) são fundamentais. No capítulo 2 tratamos deste conceito para discutir sobre os conflitos judiciais. Mas esta infraestrutura organizacional também é importante para outras estratégias que compõem os repertórios de ação coletiva das organizações estudadas. Seja a participação em espaços de diálogos formais e informais, seja na consecução de políticas públicas e ações diretas com público alvo, as *expertises* técnica, política, jurídica e social são necessárias.

Tarrow (2009) chama atenção para o papel fundamental dos contatos face a face, das redes sociais e das estruturas conectivas entre indivíduos e grupos nas estruturas de mobilização. Rucht (2004) aprofunda ao trazer os diferentes aspectos relacionais das alianças, competições e conflitos. Em resumo, a mobilização do direito contra os transgênicos exige conhecimentos tanto do domínio jurídico quanto dos aspectos tecnocientíficos fundamentais ao objeto de conflito, os transgênicos; além, é claro, das dimensões relacionais.

É neste sentido a ênfase no MDA como ator fundamental para o fomento da agroecologia, através de posicionamentos favoráveis à maior regulamentação dos transgênicos, pelas políticas públicas e espaços de participação e deliberação.

Aqui cabe uma breve reflexão sobre o papel dos intermediários. Apesar de não estarmos comprometidos com essa agenda de pesquisa, os aspectos relacionais do campo de mobilização do direito contra os transgênicos nos levam a refletir sobre a função dos *brokers* (sinônimo de intermediário), inclusive de pensar alguns dos diversos níveis do governo.

Não trazemos uma longa reflexão, e sim algumas pontuações com base – principalmente - em Lavalle e Bülow (2014), que trazem tipologias dos intermediários e os papéis exercidos por estes. Pela leitura, compreendemos que os autores tratam os *brokers* mais como atores da sociedade civil, como ONGs, sindicatos, movimentos sociais e frentes, e menos os atores governamentais. Logo, concentra-se na literatura dos movimentos sociais e da sociedade civil.

Para Lavalle e Bülow (2014) os *brokers* são fundamentais para a ação coletiva, com papéis e impactos diferentes e iniciativas das mais informais às altamente institucionalizadas, mas as análises ainda costumam atribuir funções e efeitos semelhantes a atores intermediários variados. Talvez por isso tais autores se concentram na sociedade civil.

Como não estamos comprometidos com esta agenda, trabalhamos também a partir da definição de McAdam e colaboradores. Assim, retomando conceituação trazida em momento anterior do trabalho: a intermediação é a “produção de nova conexão entre partes previamente sem conexão ou fracamente conectadas” (McADAM, TARROW e TILLY (2009, p. 215, tradução nossa).

O MDA estabelece pontes entre diversos atores pouco ou não conectados por meio do CNAPO e outros projetos de cunho agroecológico. É possível afirmar que os debates e as ações decorrentes podem gerar coalizões mais fortes em prol da adoção de outro modelo agrário. Em

outras palavras, facilita o árduo trabalho de criar e manter parcerias, sólidas ou não. O *broker* é uma espécie de catalisador, ao facilitar diversos processos pela formação de redes, pelas estratégias e representação que estão ao seu alcance, por exemplo.

Com ações diferentes, o MPF encampa as causas contra os transgênicos e os agrotóxicos ao criar GT específico sobre os temas. Neste grupo, cria-se debates e estudos que geram estratégias institucionais diversas, muitas vezes em ligação com atores da sociedade civil. Nas falas abaixo vemos como as ações desta instituição são bem vistas por atores ligados à luta antitransgênicos:

Sem o Ministério Público estaria mais complicado ainda. Eu saúdo todo dia a Constituição brasileira que deu ao Ministério Público prerrogativas de zelar pelos interesses difusos, públicos, de zelar pelo bom desempenho das políticas públicas (Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, entrevistada em 2015).

Acho que o MP é fundamental. Lógico que com posições diferentes, mas parceiro, porque de certa forma o objetivo que o Idec busca é uma cidadania, ter cidadãos com uma qualidade de vida melhor, com produtos e serviços adequados, enfim, cidadania implementada em toda sua dimensão e o MP também luta pelos direitos dos cidadãos. Então, em certa medida, nós estamos buscando a proteção dos cidadãos, e por isso entendemos o MP como parceiro (Advogada do IDEC, entrevistada em 2013).

A AS-PTA e o IDEC também são intermediárias de parte da sociedade civil em temas diversos, mas são também intermediadas nas relações com diferentes segmentos do governo. Novamente, é um trabalho de coalização árduo. Como Rucht (2004) diz, as alianças não são automáticas e exigem amplo esforço das partes.

Lavalle e Bülow (2014) compreendem que a institucionalização da intermediação é decisão política de atores conscientes diante de desafios. Logo, a intermediação envolve escolhas em situações de conflitos, os *trade-offs*. Não seria este o caso das organizações quando levam a pleito discussões e anseios não atendidos por outras vias, quando utilizam das suas estruturas de suporte para participar de determinados espaços e prestar assessorias por meio de políticas públicas?

Quando Céli Pinto (2006) comenta que ONGs podem funcionar não só como pontos de transmissão, mas como nós de acúmulo e de distribuição de informações, e com isso “[...] acumulam poder, credenciam-se como representantes fazendo a ligação entre o Estado e a sociedade em geral” (p.658) vemos claramente os casos da AS-PTA e do IDEC. Também o papel diversificado de produtoras de conhecimentos, ativistas e prestadoras de serviço (SCHERER-WARREN, 2006).

Algo que podemos chamar atenção é para a influência do campo – mais especificamente, do CMDT – sobre os atores: estes se modificam com o desenvolvimento do campo e o processo de mobilização. A AS-PTA passou a atuar com outras organizações em ações judiciais, o IDEC tomou o tema dos transgênicos como pauta, o MPF deixou de ser apenas intermediário e passou a aderir à causa e se tornar mais favorável à regulamentação dos transgênicos, o MMA perdeu protagonismo no processo político, dentre outras contingências e agências. Os materiais empíricos nos desafiam na tarefa de dizer o que é cada um dos atores no CMDT: estes modificam seus repertórios, alteram suas funções, readequam *frames*. O Campo é dinâmico, contingente, relacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo o trabalho analisamos a constituição do campo de mobilização do direito contra os transgênicos através dos atores, arenas e estratégias que influem e se relacionam com o IDEC e a AS-PTA. Descrevemos e analisamos oportunidades e restrições políticas e legais, *frames*, repertórios, estruturas de suporte e relações durante o processo político, antes e depois da atual Lei de Biossegurança.

Contudo, o trabalho não se esgota. Há muitas limitações que apenas um trabalho não consegue abarcar, com inúmeros aspectos, atores e discussões, questões, algumas já pesquisadas, outras não, mas que ainda assim merecem constante atenção²⁸: o papel das elites econômicas, políticas e/ou científicas; a atuação do MPF; as relações Executivo-Legislativo; a produção de leis; o papel dos movimentos sociais de base e tantos outros.

Nossa tentativa foi fazer um esforço teórico e analítico dentro das limitações dessa dissertação e tendo em vista uma crítica relevante trazida por Eldeman, Leachman e McAdam (2010). Para eles, há pouca atenção sistemática sobre como os movimentos sociais moldam as relações entre o direito e as organizações. Durante o trabalho mencionamos a importância dos coletivos, dos agricultores e outros atores que compõem movimentos sociais do campo para compor *expertise* no confronto político e nos litígios judiciais.

Com a construção do CMDT tentamos mapear os conflitos com mais consistência, abarcando as diversas relações existentes. Dentre os autores usados, tomamos como partida pesquisadores que se utilizam de uma visão histórica, tendo em vista o processo político, como Tilly (2010) e Tarrow (2009) e algumas abordagens do *mobilization of law*. Além disso, adotamos a visão relacional, principalmente de Rucht (2004), e interpretativa, especialmente a de McCann (2006, 2010).

Nossa análise buscou dar relevo a atores que geralmente aparecem como coadjuvantes, muitas vezes menos compreendidos dentro dos processos de mobilização do direito. No CMDT houve uma aliança entre a AS-PTA e o IDEC. E mesmo dentro do mesmo litígio, notamos que

²⁸ A maioria de bibliografias citadas durante toda a dissertação. Acrescentamos outras referências consultadas: Mariconda e Ramos, 2003; Motta, 2014; Guivant, 2006.

cada uma teve sua própria atuação. A adoção de estratégias diferenciadas que compuseram esse campo vai ao encontro da perspectiva de Rutch (2004) sobre a demarcação de diferenças entre aliados.

Para ele, nem toda aliança se dá entre atores com objetivos específicos e estratégias iguais. Muitas vezes, essas organizações possuem alguns objetivos gerais que convergem e estratégias diferenciadas que se complementam, podendo atuar mesmo em espaços/arenas diferentes. Portanto, notamos como a mobilização do direito é essencial para os repertórios de ação coletiva dessas organizações e seus parceiros, não correspondendo somente ao direito ligado às cortes.

É pela formação de *frames* e pela adoção de estratégias que se constroem significados e motivações. Como diria Portillo (2011), o direito tem valor normativo e retórico que por vezes influem tanto no engajamento diário quanto no seu uso via litígio. Contudo, ele ressalta como a mobilização do direito não criou uma equalização do poder e nem produziu mais *accountability* como queriam os ativistas, ainda que os efeitos das decisões tenham ajudado a mudar a sociedade.

No caso dos transgênicos temos uma *accountability* muito baixa, revelando um sistema político democrático deficiente em tratar sobre questões de técnica e de política. O debate sobre biotecnologia, seus usos e efeitos foi minado de espaços oficiais de poder e mesmo da mídia. Atualmente, a crítica a esse modelo se dá de maneira tangencial: ou em outros espaços institucionais, fomentadores de agriculturas alternativas; ou em espaços não-institucionais, como coletivos, escolhas de consumidores, práticas de agricultores e demais espacialidades não diretamente ligadas a setores oficiais.

Claro que na prática há um atravessamento entre esses espaços, em um mundo onde pessoas ocupam mais de uma posição e transitam suas informações e motivações. No entanto, ainda que na prática tal conflito exista, é inegável sua supressão do poder formal e a concentração decisória na mão de poucos atores empoderados pelo atual contexto sócio, político, econômico e legal.

As consequências disso são prejudiciais a um sistema democrático saudável, vez que isola o debate a um seleto grupo, sem ter em conta a diversidade de saberes e questionamentos (inclusive, parte deles, científicos). Este cenário conta apenas com pequenos espaços de

inserção em dois dos três poderes – como as relações com o MDA e outros ministérios e a possibilidade de levar questões a pleito – e está longe de ser um modelo ideal.

O judiciário se mostrou um poder aberto a muitas demandas da sociedade civil, que teve papel fundamental na mobilização do direito. Este trabalho vai contra a ideia de hipossuficiência das organizações e das bases, e revela como neste conflito específico a atuação de ativistas foi fundamental. Sem as ações judiciais impetradas pelo IDEC e Greenpeace a demanda da rotulagem poderia ter tido outro caminho.

O mesmo ocorre, ainda que de maneira tímida, com algumas vitórias. O caso do milho é emblemático. Ainda que de maneira breve, foi o único transgênico proibido de ser cultivado desde 2007, por uma decisão judicial. Por sua vez, o MPF atua – dentre outras coisas - exigindo a fiscalização e o cumprimento da competência de instituições do governo, a participação nas sessões da CTNBio e a redução dos usos de agrotóxicos.

Abrego (2008) enfatiza esta complexidade entre a lei e o social. Se por um lado há uma ênfase dos profissionais jurídicos no papel instrumental do direito; por outro lado, a prática mostra como diversas forças sociais e ações influenciam na interpretação e aplicação de leis. No caso dos transgênicos isso é muito claro. Foi no acompanhamento constante nestes espaços que estas ONGs adquiriram muitas das *expertises* usadas, inclusive, nas ACPs analisadas no capítulo 2.

Nos últimos anos houve uma especialização de algumas ONGs assessoria, a exemplo dos dois casos aqui estudados. Há nestas especializações diferenças em função da própria assessoria prestada. Com o passar dos anos a AS-PTA foi se dedicando mais em se constituir enquanto *expertise* nas áreas técnico-ambientais, já o IDEC na *expertise* jurídica. O MPF também se especializa tomando tanto as direções sobre aprofundamento técnico-ambiental quanto jurídico. E esse movimento conflui com as características específicas dos transgênicos, objetos hipertecnológicos que vão colocar um desafio a mais para a mobilização do direito.

Segundo McCann (2006), o direito possui duas características ao mesmo tempo complementares, ao mesmo tempo contraditórias entre si: a capacidade de criar e modificar instâncias e o dever de preservar a ordem ao regular condutas via normas. Logo, criando um conflito de renovar e de manter que nem sempre é equilibrado. Ora é favorável à modificação, ora não.

Tendo em vista nosso atual contexto econômico recente de aumento de exportação de *commodities*, e o contexto político de instabilidade e o grande poder empoderamento da Bancada Ruralista, a Lei hoje atua mais no sentido de favorecer os pró-transgênicos. É o caso da Lei de Biossegurança, ainda mais desregulamentadora que a legislação anterior, de 1995.

Mesmo favorável aos fomentadores dos OGMs já na sua primeira versão de 2005, em 2007 houve a estratégia de mudança na votação de maioria qualificada para maioria para maioria absoluta, facilitando ainda mais o processo de liberação dos transgênicos. Por outro lado, com o conflito *ONGs vs CTNBio* e em algumas ações mobilizadas pelo MPF, a Lei de Biossegurança é mobilizada em busca de maior controle desta Comissão sobre as decisões referentes aos transgênicos, numa espécie de *backlash*.

Não há como prever o futuro político, social e econômico do país, menos ainda em termos dos possíveis riscos de médio e de longo prazo causados pelos transgênicos e seus efeitos no contexto vindouro. Se hoje os quadros da CTNBio são estáveis em termos de visões e escolhas, não é possível afirmar sobre isso para os próximos 10-20 anos. Em todo caso, o fechamento do diálogo não é o melhor caminho. É necessário expandir a discussão e a decisão sobre biossegurança, para se aproximar dos princípios democráticos e possibilitar usos mais seguros e transparentes da biotecnologia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREGO, Leysi. **Legitimacy, Social Identity, and the Mobilization of Law: The Effects of Assembly Bill 540 on Undocumented Students in California.** *Law & Social Inquiry*, v. 33, n. 3, 709–734, Summer 2008

ALVES, G. S. **A Biotecnologia dos transgênicos: precaução é a palavra de ordem.** HOLOS, Ano 20, outubro/2004, p.1-10. HOLOS, Ano 20, outubro/2004.

ANDERSEN, Ellen Ann. **Out of the closets and into the courts: legal opportunity structure and gay rights litigation.** University of Michigan Press, 2005.

AS-PTA. **Um movimento agroecológico: 20 anos de parceria entre Polo da Borborema e AS-PTA.** Disponível em: <<http://aspta.org.br/2013/12/um-movimento-agroecologico-20-anos-de-parceria-entre-polo-da-borborema-e-as-pta/>> Acesso em 22 de jun. 2015a.

_____. **30 anos de AS-PTA: Uma visão pessoal Parte I – A gênese do Projeto Tecnologias Alternativas.** Disponível em: <<http://aspta.org.br/2013/05/30-anos-de-as-pta-uma-visao-pessoal-parte-i-a-genese-do-projeto-tecnologias-alternativas/>> Acesso em 22 de jun. 2015b.

_____. **Agências Parcerias.** Disponível em: <<http://aspta.org.br/quem-somos/agencias-parceiras/>> Acesso em 22 de jun. 2015c.

_____. **Relatório de Atividades 2010.** Disponível em: < <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/01/AS-PTA-Relatorio-de-Atividades-2010.pdf>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

BARBOSA, Frederico da Silveira. **O Controle dos transgênicos agrícolas no Brasil.** Dissertação de mestrado em Ciências Sociais na PUC-SP, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. DUARTE, Fernanda; KOERNER, Andrei (Org.). **Cadernos Temáticos “Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito”.** Rio de Janeiro: EMARF – TRF 2ª Região/ RJ 2010 – edição de dezembro de 2010. p.389-406.

BENTHIEN, Patrícia. Transgenia Agrícola e Modernidade: Um olhar sobre as disputas simbólicas e práticas conflitivas na sociedade brasileira. In: BRANDENBURG, Alfio; et al. **Ruralidades e questões ambientais: estudo sobre estratégias, projetos e políticas.** Brasília: MDA, 2007. p.343-368.

BRASIL. 5º Ofício de Notas. ATA DE FUNDAÇÃO DA AS-PTA ASSESSORIA E SERVIÇO A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA. Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 1990.

BRASIL. **Decreto nº 3.871/2001.** Disciplina a rotulagem de alimentos embalados que contenham ou sejam produzidos com organismo geneticamente modificados, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 4.680, de 24.4.2003.

BRASIL. **Decreto nº 4.680/2003.** Regulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.

BRASIL. **Decreto nº 7.794/2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, 20 de agosto de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 4.854/2003.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Brasília, 8 de outubro de 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.794, de 5 de janeiro de 1995.** Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências. Brasília, DF, 5 de janeiro de 1995.

BRASIL. **Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003.** Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003.** Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.** Regulamenta os incisos II, IV e V do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mar. 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.406/2007, 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 20 de junho de 2007.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.984** Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do

Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de julho de 2000.

BRASIL – CTNBio. **Resolução Normativa nº 4.** Dispõe sobre as distâncias mínimas entre cultivos comerciais de milho geneticamente modificado e não geneticamente modificado, visando à coexistência entre os sistemas de produção. Brasília, de 16 de agosto de 2007

BRASIL – CTNBio. **Resolução Normativa nº 5.** Dispõe sobre normas para liberação comercial de Organismos Geneticamente Modificados e seus derivados. Brasília de 12 de março de 2008.

BRASIL.Portaria MCT nº 979. Altera o Regimento Interno da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança CTNBio. Brasília, de 26 de novembro de 2010.

BURSTEIN, Paul. **Legal mobilization as a social movement tactic:** the struggle for equal employment opportunity. American Journal of Sociology, p. 1201-1225, 1991.

Campanha Por um Brasil Ecológico, Livre De Transgênicos & Agrotóxicos. Justiça põe freio em transgênicos. In.: **Boletim 598 – 24 de agosto de 2012** Disponível em <<http://aspta.org.br/campanha/boletim-598-24-de-agosto-de-2012/>>. Acesso em 22 de jun. 2015.

DISTRITO FEDERAL. 7a Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. PETIÇÃO Nº 6969/2014-MPF/PRDF/4º OF. (autos nº 0021371-49.2014.4.01.3400). Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL Réu: AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA) E UNIÃO FEDERAL. Brasília, 25 de março de 2014. Procurador da República: Anselmo Henrique Cordeiro Lopes

DISTRITO FEDERAL. Seção Judiciária do Distrito Federal. Ação Civil Pública com Pedido de Tutela antecipada Processo nº 0021372-34.2014.4.01.3400. Requerente. MPF. Requerido: UNIÃO (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento– MAPA – e Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio). Brasília, 20 de março de 2014. Procurador da República: Anselmo Henrique Cordeiro Lopes

DISTRITO FEDERAL. Seção Judiciária do Distrito Federal. Ação Cautelar Inominada AC nº 1998.34.00.027682-0/DF. Requerente: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Requeridos: União Federal e Outros. Relator: Juiz Federal Titular da 6ª Vara - Antônio Souza Prudente. Brasília/DF, em 10 de agosto de 1999.

DISTRITO FEDERAL. Seção Judiciária do Distrito Federal. Ação Civil Pública AC nº 1998.34.00.027682-0/DF. Requerente: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Requeridos: União Federal e Outros. Relator: Juiz Federal Titular da 6ª Vara - Antônio Souza Prudente. Brasília/DF, 26 de junho de 2000.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública AC nº 1998.34.00.027682-0/DF. Apelantes: União Federal e Outros. Apelado: Idec-Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Relatora: Juíza Selene Maria de Almeida. Brasília/DF, 25 de junho de 2002.

DISTRITO FEDERAL. Seção Judiciária do Distrito Federal. Ação Civil Pública AC 2001.34.00.022280-6/DF. Requerente: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor União Federal Requerido: Relatora: Juíza Selene Maria de Almeida. Brasília/DF, 7 de agosto de 2003.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública AC nº 1998.34.00.027682-0/DF. Apelantes: União Federal e Outros. Apelado: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e outros. Relatora: Desembargadora Selene Maria de Almeida. Brasília/DF, 28 de junho de 2004.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública AC 2001.34.00.022280-6/DF. Apelante: União Federal e Abia Apelado: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e Ministério Público Federal. Relatora: Exma. Sra. Desembargadora Federal Selene Maria De Almeida. Brasília/DF, 13 de agosto de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. MPF. Processo n. 0012201-97.2007.4.01.3400 - Apelação Cível [originado do Mandado de Segurança nº 2007.34.00.012278-6]. Apelado: Apelante:MPF Apelado: União Federal. Relator: Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Brasília/DF, 17 de agosto de 2015.

EDELMAN, Lauren B.; LEACHMAN, Gwendolyn; MCADAM, Doug. On law, organizations, and social movements. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 6, p. 653-685, 2010.

EPP, Charles R. **The rights revolution: Lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**, Rio de Janeiro : LTC Editora, 1989.

GUIVANT, Julia S. Guivant. **Transgênicos e percepção pública da ciência no Brasil**. Ambiente & Sociedade, Vol. IX nº. 1 jan/jun, p. 81-103, 2006.

GURGEL, Getúlio. **Foto Oficial 2º Mandato de Fernando Henrique Cardoso**. Disponível em: <<https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/14/Fhc-color.jpg>>. Acesso em 02 de janeiro de 2016.

FERREIRA, Alfredo G.; AQUILA, Maria EA. Alelopatia: uma área emergente da ecofisiologia. **Revista Brasileira de Fisiologia Vegetal**, v. 12, n. 1, p. 175-204, 2000.

HILSON, Chris. Framing the Local and the Global in the Anti-nuclear Movement: Law and the Politics of Place. **Journal of Law and Society**, v. 36, n. 1, p. 94-109, 2009.

IBAMA. Recurso do IBAMA ao CNBS em face do Parecer Técnico nº 987/2007 que aprovou a liberação comercial de milho transgênico, evento T25 ou Liberty Link, prolatada pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio. Brasília-DF, 06 de julho de 2007.

IDEC. **O que é.** Disponível: <[http://www.idec.org.br/o_idec/o que e](http://www.idec.org.br/o_idec/o_que_e)>. 24 de junho de 2015a

IDEC. **O Idec:** Apoios e Parcerias. Disponível: <[http://www.idec.org.br/o_idec/apoios e parcerias](http://www.idec.org.br/o_idec/apoios_e_parcerias)>. Acesso 24 de junho de 2015b.

ISRAËL, Liora. Resistir pelo direito? Advogados e magistrados na Resistência francesa (1940-1944). **Prisma Jurídico**, v. 10, n. 1, p. 61-92, 2011.

JAMES, Clives. **Situación mundial de la comercialización de cultivos biotecnológicos/ MG en 2011.** ISAAA, 2011, n.43.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

LACEY, Hugh. O Princípio de Precaução e a autonomia da ciência. **Scientiae Studia**, São Paulo, v. 4, n.3, p. 373-92, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela Luz; BICHR, Renata Mirándola. Artigo: Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 37-55, 2004.

LAVALLE, Adrian Gurza; VON BÜLOW, Marisa. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes/Civil society and institutionalized brokerage: different brokers, similar dilemmas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 125, 2014.

LEITE, Marcelo. **Arautos da razão:** a paralisia no debate sobre transgênicos e meio ambiente. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 78, July 2007. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002007000200006&lng=en&nrm=iso>. access on 29 Jan. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000200006>.

LISBOA, Marijane Vieira. Violência institucional e globalização econômica: o caso brasileiro. **Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História.** e-ISSN 2176-2767; ISSN 0102-4442, v. 38, 2009.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.56, nº 2, 2013, pp.311-349.

_____. **Ambientalistas em Movimento no Brasil:** entrelaçamentos e tensões entre o estado e a sociedade durante o governo Lula. 1. ed. Curitiba/PR: Editora Appris, 2014. v. 1. 280p .

MACIEL, Débora Alves; PRATA, Paula da Silva Brito. Movilización por nuevos derechos y cambio legal: La campaña por la Ley Maria da Penha. **Revista Política** Vol. 49 N° 1 (2011), págs. 139-170.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Comparative perspectives on contentious politics. **Comparative Politics Second Edition**, 2009, 260p.

MARICONDA, Pablo Rubén; RAMOS, Maurício de Carvalho. Transgênicos e ética: a ameaça à imparcialidade científica. **Scientiae Studia**, v. 1, n. 2, 2003, p. 245-61.

MATO GROSSO. Seção Judiciária do Mato Grosso. DEMANDA ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. Autor: MPF. Réu: UNIÃO. Cuiabá/MT, 03 de novembro de 2008. Procurador da República: Marcellus Barbosa Lima

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO [MDA]. **MDA previne agricultores sobre aparição da lagarta Helicoverpa em plantações**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/mda-previne-agricultores-sobre-apari%C3%A7%C3%A3o-da-lagarta-helicoverpa-em-planta%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em 23 de março de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL [MDS]. **MDS e parceiros discutem ações do Brasil Orgânico e Sustentável**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2015/maio/mds_e_parceiros_discutem_acoes_do_brasil_organico_e_sustentavel> Acesso em 27 de jun de 2015

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Informações Gerais**. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos_de_trabalho/grupos_de_trabalho>. Acesso em 03 de nov. de 2015; MPF - Grupos de trabalho, acesso em 03 de nov. de 2015

MCADAM, Doug et al. **Dinámica de la contienda política**. Hacer editorial, 2005.

McCANN, Michael. **Law and Social Movements: Contemporary Perspectives**. Annu. Ver. Law Soc. Sci. 2006, v. 2, p. 17-38.

MOTTA, Renata. Risco e Modernidade. Uma nova teoria social?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, 2014.

PARANÁ. JUSTIÇA FEDERAL Juízo Substituto da 11ª VF de Curitiba- Vara Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba. . Ação Civil Pública AC 2007.70.00.015712-8/PR. Autoras: Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANPA), AS-PTA, Terra de Direitos, IDEC Réis: União Federal, Bayer, Syngenta, Monsanto e Associação Brasileira dos Produtores de Milho - Abramilho . Relatora: Juíza Federal Substituta Pepita Durski Tramontini Mazini. Curitiba, 26 de julho de 2010.

_____. JUSTIÇA FEDERAL. **Ação Civil Pública Nº 2009.70.00.021057-7/PR** Autoras: Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANPA), AS-PTA, Terra de Direitos, IDEC Rês: União Federal, Bayer, Syngenta, Monsanto e Associação Brasileira dos Produtores de Milho - Abramilho . Relator: Juiz Federal Nicolau Konkel Junior. Curitiba, Curitiba, 04 de julho de 2012.

PASSO FUNDO/RS. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. **Ação Civil Pública 2006.7104004855-5**. Requerente: Ministério Público Federal. Requeridas: União e IBAMA. Passo Fundo/RS, 31 de julho de 2006

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro. Vol. 49, n. 3 (2006), p. 651-670**, 2006.

PIZZO, Esnider et al. **Idec: vinte anos construindo a cidadania**. São Paulo: Idec, 2007, p. 76-89. Disponível em: <http://www.idec.org.br/uploads/publicacoes/publicacoes/livro_20anos.pdf>.

POLLETTA, Francesca; HO, M. Kai. Frames and their consequences. In.: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles. **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford Handbooks Online, 2008, p. 187-209.

PORTILLO, Shannon. Social Equality and the Mobilization of the Law. **Sociology Compass** v. 5, n.11, 2011, p. 949-956.

POTEETE, A.R; OSTROM, E; JANSSEN, M. **Trabalho em Parceira: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. BETTONI, R.(trad).São Paulo: Editora Senac, 2011.

RHOADES, Cecilia C.; RHOADES, Philip W.Agricultural pesticide abuse in texas: a case study in the mobilization of law. **American Journal of Criminal Justice**, Vol. XVII, n.1, 1992.

ROSENBERG, Gerald. **The Hollow hope: can courts bring about social change?** Chicago: The University of Chicago Press, 1992 (Introduction e The Dynamic and the constrained court).

RUCHT, Dieter. Movement allies, adversaries, and third parties. In.: Snow, David A., Sarah A. Soule, and Hanspeter Kriesi, eds. **The Blackwell companion to social movements**. John Wiley & Sons, 2008, p. 197-216, 2004.

SANTOS, Laymert Garcia dos. **Desencontro ou “malencontro”**: Os biotecnólogos brasileiros em face da sócio e da biodiversidade. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, nº 78, p. 49-57, Julho de 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. *Soc. estado*. [online]. 2006, vol.21, n.1, pp. 109-130.

TARROW, Sidney. **O Poder em movimento: movimentos sociais e confrontos políticos**. Tradução de Ana Maria Sallum. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3, Brasília, janeiro-julho de 2010, pp.133-160.

VACCAREZZA, Cândido. **Projeto de Lei da Câmara nº 5575, de 2009**. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005- Lei Nacional de Biossegurança. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mos_trarintegra?codteor=670277&filename=PL+5575/2009>. Acesso em: 08 maio de 2013.

VANHALA, Lisa. Twenty-five years of disability equality? Interpreting disability rights in the Supreme Court of Canada. **Common Law World Review**, v. 39, n. 1, p. 27-47, 2010.

_____. Social Movements Lashing Back: Law, Social Change and Intra-social Movement Backlash in Canada. In: SARAT, Austin (org.). **Special Issue: Social Movements/Legal Possibilities**. Bingley, Emerald Group Publishing Limited, 2011.

_____. Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the Uk. **Law & Society Review**, Volume 46, N. 3, 2012.