



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

LUIZA DUARTE BISSOLI

**A TRAJETÓRIA DE UM PROBLEMA PÚBLICO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO NO CASO DOS TRANSGÊNICOS**

CAMPINAS
2022

LUIZA DUARTE BISSOLI

**A TRAJETÓRIA DE UM PROBLEMA PÚBLICO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO NO CASO DOS TRANSGÊNICOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA LUIZA DUARTE BISSOLI, E ORIENTADA PELO PROF. DR. FREDERICO NORMANHA RIBEIRO DE ALMEIDA.

CAMPINAS

2022

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

B545t Bissoli, Luiza Duarte, 1988-
A trajetória de um problema público : a atuação do Ministério Público no caso dos transgênicos / Luiza Duarte Bissoli. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Frederico Normanha Ribeiro de Almeida.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. Ministério Público Federal. 2. Organismos transgênicos. 3. Mobilização do direito. 4. Movimentos sociais. 5. Organizações não-governamentais. I. Almeida, Frederico Normanha Ribeiro de, 1979-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The trajectory of a public theme : the Public Prosecutor's Office performance in the case of transgenics

Palavras-chave em inglês:

Brazilian Federal Prosecution Service

Transgenic organisms

Legal mobilization

Social movements

Non-governmental organizations

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutora em Ciência Política

Banca examinadora:

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida [Orientador]

Luciana Ferreira Tatagiba

Celly Cook Inatomi

Cristiana Losekann

Lorena Cândido Fleury

Data de defesa: 03-06-2022

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-2271-8745>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2129378518701442>

COMISSÃO EXAMINADORA

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de *Tese de Doutorado*, composta pelas Professoras Doutoras e o orientador a seguir descritos, em sessão pública realizada em 03 de junho de 2022, considerou a candidata *Luiza Duarte Bissoli* aprovada.

Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida (orientador)

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba (membro interno)

Profa. Dra. Celly Cook Inatomi (membro interno)

Profa. Dra. Cristiana Losekann (membro externo)

Profa. Dra. Lorena Cândido Fleury (membro externo)

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

AGRADECIMENTOS

Apertem os cintos! Foi uma jornada um pouco mais longa, mais tortuosa e certamente mais turbulenta do que tudo que eu havia planejado. Tive que mudar de rota e firmar o compromisso de entregar uma tese, apesar de muitos pesares: golpe, corte na ciência, tentativa frustrada de bolsa da FAPESP, falta de rede de apoio numa nova cidade e um novo estado, a busca por novas alternativas de renda, começar a trabalhar em áreas muito diferentes da minha formação, viver eleições tensas, mais cortes na ciência, mais recrudescimento de tudo, pandemia com direito a muita *fake news* e negacionismo, isolamento social, mortes e mais mortes, mais cortes na ciência (sim, mais uma vez). Não só sobrevivi, como consegui terminar um trabalho de anos. Ufa!

Meu primeiro agradecimento vai para o Davi, que topou trilhar esse novo desafio comigo, por ter vivido todos os apertos financeiros e incertezas absurdas. Pela parceria que se mostrou muito firme, pela nossa capacidade de adaptação. Também agradeço à minha mãe e ao meu irmão, que me ajudaram financeiramente no primeiro ano, não era muito, mas era o suficiente para uma boa compra mensal em atacarejo e para ter um teto para me abrigar.

Agradeço à Débora Zanini, nominalmente, por ter me indicado ao primeiro emprego formal em São Paulo, sou eternamente grata pela confiança que abriu toda estrada que estou trilhando. Agradeço ao Fred, orientador e amigo, pelas trocas e toda paciência. Agradeço à Débora Alves Maciel por acompanhar minha trajetória acadêmica desde o mestrado com críticas contundentes e sugestões enriquecedoras. Agradeço à Cris Losekann por ter sido parceira, por ser uma excelente referência humana e intelectual.

Foram muitos os que me ajudaram nesta empreitada, impossível e até injusto tentar nomeá-los. Agradeço, verdadeiramente e de coração. E, para finalizar, de maneira bem clichê e pertinente, com licença poética, posso me considerar uma pessoa de sorte, porque, apesar de muito moça, me sinto sã, a salvo e forte. E tenho comigo pensado: Deus é brasileiro e anda do meu lado. E, assim, já não posso sofrer no ano passado.

Eu que não estou querendo fazer sozinho uma obra que é de todos nós e de mais alguém, que é o Tempo. O verdadeiro grande alquimista. Aquele que realmente transforma tudo. Um pequenino grão de areia, é o que eu sou.

Gilberto Gil, em show ao vivo na USP - 1973

RESUMO

O objeto desta tese é a reconstrução histórica, a partir da atuação do Ministério Público (MP), da trajetória da Mobilização do Direito nos confrontos envolvendo transgênicos e agrotóxicos do Brasil. Entendo a formalização de um GT no interior da instituição como um momento de um processo de Mobilização do Direito que evidencia ganhos institucionais de promotores e procuradores organizados, visto que parte desses membros já atuavam no tema. O recorte temporal de 1997 a 2013, com recuos e avanços temporais para situar origens, causas e efeitos, não só envolve mudanças macropolíticas relevantes com a chegada e o último mandato da esquerda na presidência da República, como também as principais decisões judiciais em última instância de litígios estratégicos em torno dos transgênicos e momentos de pausa e mudança do Grupo de Trabalho dos membros do MP. Para desenvolver a tese, utilizei um conjunto de abordagens e conceitos para orientar a investigação empírica: (1) perspectiva teórica-analítica básica, situada no diálogo entre os estudos sobre Mobilização do Direito e conceitos oriundos das teorias do processo político; (2) meta-análise sobre evolução institucional do MP no Brasil e identificação dos principais argumentos e posições, tais como leituras institucionalistas, argumento sobre independência funcional, elevada discricionariedade e autonomia. A metodologia predominante foi a qualitativa com uso de múltiplos métodos, desde a busca de fontes documentais oficiais às entrevistas semiestruturadas. Os documentos coletados foram analisados via análise do conteúdo. No caso dos litígios, foram considerados detalhes específicos, como réus, autores, acórdãos e outros dados. Parte dos arquivos são analisados via scripts para análises estatísticas e/ou de frequência. Os resultados demonstram que os membros do MP modificam seus repertórios, ainda que existam aprendizados e oportunidades legadas, mesmo nas interações com atores historicamente posicionados como aliados ou opositores, mesmo com uso de estratégias recorrentes, ajustando-se às conjunturas sociais, jurídicas, econômicas e políticas, a novas ameaças e oportunidades.

Palavras-chave: organismos transgênicos; Ministério Público Federal; Mobilização do Direito; movimentos sociais; agrotóxicos; Organizações não-governamentais.

ABSTRACT

This thesis' object is the historical reconstruction of the legal mobilization trajectory in confrontations involving transgenics and pesticides in Brazil, based on the performance of Public Prosecutor's Office role. I start from the hypothesis that the institution changes its repertoire of action, its meanings and cooperative, conflictive and alliance interactions with the actors and arenas involved in this mobilization field, depending on the threats and the opportunities inside the social-economical and political situation. The temporal cut is from 1997 to 2013, with temporal retreats and advances in order to situate origins, causes and effects. These years not only involve relevant macro political changes with the first and the last terms of the leftists in the presidency, but also the main judicial decisions in the last resort of strategic disputes around transgenics and moments of pause and change of the Working Group of Public Prosecutor's Office members. In order to develop the thesis, I used a set of approaches and concepts to guide an empirical investigation: (1) basic analytical-theoretical perspective, situated within the dialogue between legal mobilization studies and concepts from the political process; (2) meta-analysis about the institutional evolution of the Public Prosecutor's Office in Brazil and identification of the main arguments and positions, such as institutionalist readings, ideas of functional independence, high discretion and autonomy. The predominant methodology was the qualitative with the use of multiple approaches, starting from the search of official documental sources to the semi structured interview. The collected documents were analyzed with content analysis. In the case of the disputes, details were considered, such as defendants, accusers, judgments, and other data. Part of the archives were analyzed via statistical analysis and/or frequency. The outcomes show that the Public Prosecutor's Office members change their repertoire, even though there are learnings and legacy opportunities, even within the interactions with historical positioned actors as allies or opponents, even with the use of ongoing strategies, it is necessary to shape the social, juridical, economical and political situations, and capture the new threats and opportunities.

Keywords: transgenics; Public Prosecutor's Office; legal mobilization; social movements; pesticides; NGOs.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 —	Linha do tempo	20
Quadro 2 —	Lista com perfil dos entrevistados	23
Quadro 3 —	Lista dos principais sites consultados	24
Quadro 4 —	Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal	98
Quadro 5 —	Algumas diferenças entre lei de biossegurança de 1995 e a de 2005	116
Quadro 6 —	Resumo de Políticas, Programas e Ações no âmbito do Desenvolvimento Social e Agrária	139

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 —	Principais grupos envolvidos nos conflitos em torno de transgênicos e agrotóxicos	32
Esquema 2 —	Entidades responsáveis pela Biossegurança no Brasil	80
Esquema 3 —	Linha do Tempo Resumida da Rotulagem de Alimentos Transgênicos no Brasil	105
Esquema 4 —	“Atuação do Ministério Público: Entenda como trabalham promotores e procuradores na área extrajudicial e judicial”	109
Esquema 5 —	Principais grupos envolvidos nos conflitos em torno de transgênicos e agrotóxicos	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 —	Mapa de Árvore dos principais compradores do Brasil	15
Figura 2 —	Mapa de Árvore dos principais produtos exportados pelo Brasil em 2017	16
Figura 3 —	Captura de tela de publicações digitais diversas feitas com busca pelo termo “princípio de precaução transgênicos”	103

Figura 4 —	Uso de Hashtag por figura política	145
------------	------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 —	Atas 2007, 15 Principais palavras	129
Gráfico 2 —	Atas 2008, 15 Principais palavras	129
Gráfico 3 —	Atas 2009 e 2010, 15 principais palavras	130
Gráfico 4 —	Atas 2016, 15 principais palavras	142
Gráfico 5 —	Interesses entre janeiro de 2004 à abril de 2019 - Transgênicos & Agrotóxicos	150
Gráfico 6 —	Pesquisas sobre agrotóxicos em 2019	151
Gráfico 7 —	Pesquisas sobre transgênicos em 2019	151

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia
ASA - Articulação do Semi-Árido
ABIA - Associação Brasileira das Indústrias de Alimento
ACP - Ação Civil Pública
Adins - Ações Diretas de Inconstitucionalidade
AGU- Advocacia Geral da União
AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros
ANPA – Associação Nacional dos Pequenos Agricultores
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AS-PTA - Agricultura Familiar e Agroecologia
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBLT - A Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos e Agrotóxicos

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

CTNFito - Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários

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 de Defesa do Consumidor

LC – Lei Complementar

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

OEC - *Observatory of Economic Complexity*

OGMs - Organismos Geneticamente Modificados

ONG - Organização não-governamental

PDS – Projeto de Decreto Legislativo

PFL - Partido da Frente Liberal

PGR- Procuradoria-Geral da República

PL – Projeto de Lei

PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PLANAPO - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

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)

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

TRF1 - Tribunal Regional Federal da 1ª Região

TRF4 - Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
APRESENTAÇÃO DO TEMA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	15
MÉTODOS E TÉCNICAS	22
PLANO DA TESE	26
DA IMPORTÂNCIA CIENTÍFICA E POLÍTICA DESTE ESTUDO	27
LIMITAÇÕES E DIFICULDADES	28
CAPÍTULO 1 — A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE	30
1.1 IDENTIFICANDO LACUNAS TEÓRICAS E EMPÍRICAS, BUSCANDO REFERÊNCIAS	30
1.2 A CONTRIBUIÇÃO DA MOBILIZAÇÃO DO DIREITO PARA A COMPREENSÃO DO DO PROCESSO POLÍTICO ENTRE INSTITUIÇÕES JUDICIAIS E SOCIEDADE	40
1.3 MOBILIZANDO CONCEITOS	46
1.4 CONTRIBUIÇÕES DESTA PESQUISA PARA A AGENDA DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO	52
CAPÍTULO 2 — O MINISTÉRIO PÚBLICO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE	55
2.1 ANTECEDENTES: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MP	55
2.2 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	58
2.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM QUARTO PODER?	61
2.4 MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE PÓS-1988	65
2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	71
CAPÍTULO 3 — TRAJETÓRIA DOS TRANSGÊNICOS NO BRASIL: UMA SÍNTESE	75
3.1 PRÓLOGO	75
3.2 ATOS	77
3.3 REFORÇANDO A COMPREENSÃO DA MOBILIZAÇÃO DO DIREITO COMO AGENDA QUE PERMITE EXPLORAR O OBJETO	84
3.4 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	89
CAPÍTULO 4 — ANOS 1990 E 2000: TRANSGÊNICOS E A CONSTRUÇÃO DA CTNBIO E DA LEI DE BIOSSEGURANÇA	96
4.1 DISPUTAS PELA REGULAÇÃO DOS TRANSGÊNICOS	96
4.2 A NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA	113
4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	119

CAPÍTULO 5 — ANOS 2000 E 2010: NOVAS DISPUTAS, BACKLASH E RETROCESSOS POLÍTICOS	122
5.1 O FOCO NO JUDICIÁRIO	124
5.2 A ATUAÇÃO DO GT	126
5.3 LIMITES E AVANÇOS DA ESTRATÉGIA JUDICIAL	132
5.4 O ENCERRAMENTO DO GT	139
5.5 MUDANÇA DO GT E AUMENTO DA INVESTIDA EM DESREGULAMENTAR AGROTÓXICOS	141
5.6 A 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO	143
5.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	167

Figura 2 — Mapa de Árvore dos principais produtos exportados pelo Brasil em 2017



Fonte: OEC - Observatory of Economic Complexity, “What does Brazil export? (2017)”. Consulta em setembro/2019.

Por trás desses aspectos macroeconômicos, há conflitos envolvendo os plantios geneticamente modificados e seus agrotóxicos associados que perpassam mais de duas décadas, atravessando diferentes conjunturas políticas, sociais, ambientais, jurídicas e econômicas, e chegando ao período atual com o fechamento mais generalizado das instituições às demandas da sociedade, o recrudescimento do sistema político frente ao avanço da extrema direita e a consolidação das *commodities* transgênicas como fundamentais para a balança comercial brasileira.

Com marcos legais — como a primeira versão da Lei de Biossegurança (Lei nº 8.974/1995) e a Lei de Patentes (Lei nº 9.279/1996) —, a década de 1990 deu início aos debates sobre a engenharia genética no Brasil. Enquanto a segunda lei mencionada versa sobre propriedade intelectual — aspecto fundamental para permitir a adoção destes cultivos com pagamentos de *royalties* às corporações donas das patentes —, a primeira trata dos aspectos de biossegurança, e dá origem à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), que ganha importância por ser a autoridade no tema.

Mais adiante, aprofundarei-me na criação e no empoderamento dessa Comissão, mas para pontuar brevemente, vale mencionar que na sua fundação, as decisões da Comissão eram tomadas por maioria qualificada e os pareceres técnicos ainda preservavam a competência da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais). Após 2005, em contrapartida, as decisões passam a ser por maioria absoluta e vinculam os demais órgãos e entidades.

Na segunda metade dos anos 1990, a soja — resistente ao agrotóxico glifosato, popularmente conhecido pelo seu nome comercial *Round Up* —, entrou ilegalmente no Brasil, através da fronteira entre o Rio Grande do Sul e a Argentina. Os plantios no Sul do país se tornaram uma

realidade e, desse modo, um fato consumado que intensificou as controvérsias, as alianças, os reposicionamentos, as mudanças de enquadramentos, as ativações, as retrações e os tensionamentos na temática.

Diversas legislações e normas foram aprovadas e/ou alteradas, bem como instituições estatais, empresas, institutos de pesquisa, organizações não-governamentais, movimentos sociais de base e outros atores da sociedade compuseram o campo de conflito envolvendo esses organismos geneticamente modificados e seus agrotóxicos associados (visto que muitas das variedades são resistentes a defensivos agrícolas produzidos pelas mesmas corporações agroquímicas). Do final dos anos de 1990 até os dias de hoje, ações judiciais foram abertas, uma nova legislação de Biossegurança foi aprovada, governos diferentes tomaram posse e terminaram (ou não) seu mandato. Em suma, um processo político complexo com alguns de seus aspectos oportunamente aprofundados ao longo desta tese.

Estudos sobre transgênicos se proliferaram, grande parte deles na primeira década desses conflitos, e uma extensa literatura foi produzida em diferentes campos do saber¹. Em 2003, o debate ganhou mais fortemente a mídia com o avanço do projeto de lei que culminou na promulgação, em 2005, da atual Lei de Biossegurança, nº 11.105/2005.

À época, foram criados enquadramentos que dividiam os que eram contrários e os que eram favoráveis à facilitação das aprovações dos organismos geneticamente modificados (OGM, expressão usada algumas vezes neste trabalho como sinônimo para transgênicos). Conforme fora observado por autores como Losekann (2014) e Santos (2007), essa construção buscou simplificar uma série de debates muito mais complexos, criando polarizações.

Corroboro com a visão dos autores sobre problemas dessa visão polarizada dos debates públicos, contudo, para o presente momento do texto, que ainda não traz em detalhes as etapas do processo político em questão, essa simplificação nos auxilia. Dito isso, do lado favorável à facilitação, destacavam-se a bancada ruralista, as corporações agroquímicas e grande parcela dos cientistas. Do lado contrário, estavam grupos em busca de impedir as aprovações ou criar mais regulamentações, representados por ambientalistas, movimentos rurais, parte dos

¹ Considerando apenas as produções acadêmicas que, de alguma maneira, tangenciam as ciências humanas: Zanoni e Ferment (2011), organizadores do livro “Transgênicos para quem? Agricultura, Ciência e Sociedade”, Benthien (2007), Santos (2007), Leite (2007), Lacey (2006), Castro (2006).

cientistas, organizações de defesa do consumidor e alguns membros do Ministério Público (MP)².

Vale pontuar que os conflitos em torno da transgenia envolvem o uso de litígios estratégicos desde o seu início, com parte substantiva das ações judiciais abertas por organizações da sociedade civil que estão presentes até hoje no campo da mobilização. Em pesquisas de Iniciação Científica, identifiquei que o Ministério Público representou menos de 27% dos casos anteriores a 2005. Posteriormente, no mestrado, aprofundei-me no ativismo de duas organizações da sociedade civil, o Idec (Instituto de Defesa do Consumidor), com assessoria jurídica própria, e a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa) com expertise técnica, que atuaram em parceria com outros grupos, dos quais vale destacar a ONG Terra de Direitos — com forte especialização jurídica e expertise agrícola (LOSEKANN E BISSOLI, 2015; BISSOLI, 2016).

Avançando no tema durante anos de pesquisa em que percorri documentos de várias décadas do conflito, verifiquei que o Ministério Público diversificou sua atuação e formalizou a criação de Grupo de Trabalho (GT) sobre a temática a partir dos anos 2000. A presente pesquisa objetiva compreender o processo político que leva pautas dos movimentos sociais, mais especificamente a luta por maior regulamentação dos transgênicos, a serem encampadas por esse ator institucional.

O objeto desta tese é a reconstrução histórica, a partir da atuação do **Ministério Público (MP)**, da trajetória da Mobilização do Direito nos confrontos envolvendo transgênicos e agrotóxicos do Brasil. Entendo a formalização de um GT no interior da instituição como um *momento* de um *processo de Mobilização do Direito* que evidencia ganhos institucionais de promotores e procuradores organizados, visto que parte desses membros já atuavam no tema. A constituição de um grupo embute significados das relações entre Estado e Movimentos Sociais, bem como demonstra mecanismos endógenos dessa interação.

Meu recorte temporal perpassa os anos de 1997 a 2013, trazendo ora recuos, ora avanços temporais, conforme necessidades explicativas para situar as causas e os efeitos das contingências. Na presente tese, abordarei as diferentes configurações que este problema público ganha com o passar dos anos, incluindo importantes pontos de virada.

² Uma leitura recomendada para entender a complexidade das redes envolvendo os atores desse debate é a dissertação de Bianca Castro (2006).

Em termos macropolíticos, o recorte temporal envolve os anos iniciais nos quais os transgênicos se tornaram uma realidade com os primeiros plantios de soja, passando pelo período do primeiro governo Lula ao ano de 2013, no governo Dilma, que traz uma mudança no cenário político nacional como a emergência dos protestos que marcaram o mês de junho daquele ano. Este recorte também coincide com importantes aspectos para o objeto: **1)** uma das primeiras pautas em debate no Congresso Nacional durante o mandato do PT — Partido dos Trabalhadores — foi a da política de Biossegurança brasileira, que será discutida na tese, em especial nos capítulos finais; **2)** em 2003, o GT é oficialmente fundado e passa a atuar com foco nos transgênicos e na rotulagem; **3)** quase toda essa década foi marcada por conflitos em torno de diferentes variedades transgênicas que eram aprovadas para plantio; **4)** é no ano de 2012 que temos as decisões em última instância da ACP, que marca o início do litígio estratégico para maior regulamentação dos transgênicos: a rotulagem dos transgênicos chega à mais alta corte do país; **5)** a partir do mandato de Temer, ocorrem importantes perdas na participação política de grupos que haviam sido inseridos em determinadas decisões do Estado, apenas para citar dois exemplos: o Ministério do Desenvolvimento Agrário é extinto e Políticas Públicas são enfraquecidas, como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO); **6)** o GT não tem registros de atas entre 2012 e 2014, passando a focar com mais intensidade nos agrotóxicos para se tornar, em 2018, um Grupo voltado para “Agroecologia”.

Trata-se de um processo longo cujas diferentes ameaças e oportunidades são importantes, visto que os atores reagem a elas com base nos repertórios aprendidos e produzem mudanças no padrão. Vale atentar que os últimos dois pontos localizam eventos importantes no contexto em que está inserido o objeto por implicarem em transformações da macro à micropolítica nacional. O compromisso com uma análise até 2013 ocorre por ser necessária uma outra pesquisa para abarcar essa grande virada que viu emergir outros projetos de Poder com a saída da esquerda via *Impeachment*.

Neste sentido, **minha hipótese** é que o MP modifica seus repertórios de ação, seus significados e suas interações de cooperação, conflitos, competições e aliança com os atores e arenas envolvidos neste campo de mobilização construindo enquadramentos e estratégias a partir de aprendizados e diante das novas ameaças e oportunidades.

Quadro 1 — Linha do tempo

Período	Anos 1970 e 1980 – Transição democrática e Evolução Institucional do MP	Anos 1990 – Novos instrumentos legais e início da discussão sobre biotecnologia no Brasil	Início dos anos 2000 – transgênicos como <i>commodities</i> , Medidas Provisórias e nova Lei de Biossegurança
Principais eventos, marcos legais e normativos e pontos de mobilização	<ul style="list-style-type: none"> - 1973 - Código do Processo Civil de 1973 - 1976 - Criação do Procon - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - 1981 - Política Nacional de Meio Ambiente - 1981 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - 1985 - Aprovação da Ação Civil Pública - ACP - 1987 - Fundação do Idec - Instituto de Defesa do Consumidor - 1988 - Constituição Federal - 1989 - Fundação da AS-PTA (separada da ONG FASE) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1990 - Código de Defesa do Consumidor nº 8.078/1990 - 1995 - Lei de Biossegurança nº 8.974/1995 que cria a CTNBio - 1996 - Lei de Patentes - nº 9.279/1996 - 1997 - Início da “Campanha por Um Brasil Livre de Agrotóxicos e Transgênicos” - 1998 - Primeiro parecer técnico favorável ao cultivo comercial – soja transgênica resistente ao glifosato - 1998 - Primeira ACP contra os transgênicos — aberta pelo IDEC e Greenpeace 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001 - Decreto nº 3.871/2001: primeiro decreto de rotulagem dos transgênicos - 2002 - Primeiro Mandato de Lula - 2002 - Fundação da ONG Terra de Direitos - 2003 - Decreto nº 4.680/2003: revoga o decreto anterior. Normas mais rigorosas. - 2005 - Segunda Lei de Biossegurança nº 11.105/2005
Ministério Público	<i>Processo político que culminou no novo desenho institucional do Ministério Público</i>	<i>Movimentos Sociais e ONGs acionam o Ministério Público nestes primeiros conflitos em torno da transgenia agrícola</i>	<i>2003 - Primeiro Procedimento Administrativo (PA) do GT - acompanhamento de Assuntos do GT - Criação do GT Transgênicos e Agrotóxicos - foco na rotulagem e OGMs</i>
Principais ameaças e oportunidades		Soja transgênica variedade RR (e o agrotóxico homônimo, Round Up Ready), Rotulagem, Licenciamento Ambiental, Princípio de Precaução.	Rotulagem de transgênicos e projeto de nova lei de biossegurança.

Período	2005-2009 – Novas variedades de transgênicos e backlash com PLs contra rotulagem	2010-2014 – Fim do governo Lula, mandato Dilma, Decisões sobre ACP da rotulagem no STF e inatividade do GT	2015 até os dias atuais – mudança do GT e aumento da investida em desregularizar agrotóxicos
Principais eventos, marcos legais e normativos e pontos de mobilização	<ul style="list-style-type: none"> - 2006 - Segundo Mandato de Lula - 2007 - Março - Mudança na votação da CTNBio: de maioria qualificada para maioria absoluta - 2007 - Projeto de Decreto Legislativo (PDS) 90/2007, Kátia Abreu. Defendia rotulagem menos rígida (não passou em comissão) - 2007 - Primeira ACP do Milho Transgênico - 2009 - Segunda ACP Milho Transgênico - 2008 - Projeto de Lei 4.148/2008 de Luis Carlos Heinze: Prevê mudanças na forma de rotulagem e obrigatoriedade acima de 1%. - 2009 - Projeto de Lei nº 5575/2009 de Cândido Vaccarezza: quer o fim da rotulagem e a permissão de sementes Terminator 	<ul style="list-style-type: none"> - 2010 - PA de acompanhamento de Assuntos do GT - Coexistência de variedades convencionais e transgênicas e contaminação genética - GT Transgênicos e Agrotóxicos. - 2010 - Primeiro Mandato de Dilma Rousseff - 2012/agosto - Decisão sobre rotulagem no TRF1: informação sobre transgênicos deverá estar sempre presente. Mais rigorosa que o Decreto nº 4.680/2003 - 2012/dezembro - Decisão sobre rotulagem revertida por ministro do STF: volta a valer conforme o Decreto de 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2015 - Segundo Mandato de Dilma Rousseff - 2015 - Intensificação de conflitos em torno do Eucalipto Transgênico e aprovação da variedade pela CTNBio - 2015 - PL nº 4.148/2008 aprovado na Câmara dos Deputados. - 2016 - Impeachment Dilma Rousseff e posse de Michel Temer - 2016 - Extinção do MDA (atualmente, Secretaria do MAPA) - 2018 - votação da PL nas comissões - 2019 - Início do Governo Bolsonaro - 2019 - Aprovação de Medidas do “Pacote do Veneno” e de diversos outros agrotóxicos em tempo recorde.
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 - maio - GT “Agrotóxicos e Transgênicos”, vinculado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural - MPF (Portaria 4ª CCR) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2012-2014 - Período sem registros de atas do GT - 2013 - PA de acompanhamento de Assuntos do GT - Análise de documentos sobre feijão transgênicos 	<ul style="list-style-type: none"> - 2018 - Mudança do GT de “Transgênicos e Agrotóxicos” para “Agroecologia” - passando a ser intercameral
Principais ameaças e oportunidades	Milho Transgênico, Plano de monitoramento, Protocolos de liberação	Eucalipto e Feijão Transgênico, Projeto de Lei para liberação de agrotóxicos	Aprovação de agrotóxicos e mortandade de abelhas

Fonte: elaboração própria com base nas fontes primárias e secundárias da pesquisa.

MÉTODOS E TÉCNICAS

Para provar a hipótese derivada do objeto da pesquisa, o trabalho constrói a trajetória do problema público numa leitura guiada pelos fluxos e refluxos dos conflitos marcados, principalmente, mas não só, pela chegada de novas variedades transgênicas, riscos no uso de agrotóxicos, etapas decisórias de litígios estratégicos e conflitos com Projetos de Lei. Por se tratar de uma pesquisa que deriva de investigações já realizada, vale mencionar que, em estudos anteriores, aprofundei-me na rotulagem dos OGM e outros ganhos institucionais, mapeei o litígio estratégico e analisei a atuação de importantes organizações no campo de Mobilização do Direito, parte dos dados já haviam sido coletados e analisados anteriormente. Além disso, entrevistas feitas antes do período do doutorado serão aproveitadas nesta pesquisa.

Avanço neste tema de pesquisa me debruçando sobre um novo objeto: o Ministério Público e seu papel nos diferentes momentos do conflito. Os documentos disponibilizados *online* pelo GT do MPF, que vão desde atas de reuniões, passando por bibliografias especializadas até litígios, foram amplas fontes primárias para as análises iniciais. Como fontes secundárias, e para compreender os efeitos da mudança institucional nos diversos repertórios de ação coletiva, coletei publicações impressas e virtuais representativas da atuação de atores envolvidos no processo, especialmente do MPF, da CTNBio e das organizações da sociedade civil.

Também foram realizadas novas entrevistas com atores relevantes nos processos analisados, como forma de dar sentido e complementar as informações coletadas na pesquisa documental, bem como explorar questões especificamente associadas à dimensão subjetiva da ação. Elas foram guiadas com base em roteiros semi-estruturados e aplicadas a 1) Membros do MP e 2) Ativistas contra transgênicos.

Os documentos coletados após a pesquisa de fontes primárias e secundárias foram compreendidos por meio da análise de conteúdo, seguindo alguns critérios: 1) legislações e *frames* políticos, ambientais e legais; 2) perspectivas norteadoras, normativas ou não — causas, referências, demandas, características; 3) Alianças, Parcerias, Confrontos e Antagonismos. No caso de processos litigiosos, também foram considerados réus, autores, ano da última decisão e sentença (sempre que houver).

Alguns documentos específicos foram analisados com mais densidade por serem relevantes para maior compreensão do objeto. Análises anteriores foram revisitadas a partir da nova ótica que parte de um ator institucional, para uma maior compreensão do seu papel nos conflitos. A

principal forma de organização dessas informações foi a construção de base de dados, tanto com dados categóricos quanto numéricos. Para além do tratamento qualitativo, foram feitas análises quantitativas, principalmente de frequência, a partir da linguagem de programação *Python*, voltada para análises de dados.

Quadro 2 — Lista com perfil dos entrevistados

ENTREVISTADO(A)	ANO	PRINCIPAIS CRITÉRIOS DE ESCOLHA
Entrevista 1. Assessor Técnico da AS-PTA	2013 e 2015	Participação ativa na “Campanha por um Brasil livre de transgênicos e agrotóxicos”, trabalha com agroecologia desde os anos 1990, tendo acompanhado os conflitos envolvendo OGMs desde seu início até os períodos de recorte da tese.
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 na época da entrevista fazia parte da ANA
Entrevista 3. Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança)	2015	Médica e sanitarista aposentada, ligada às análises de riscos químicos e saúde ambiental. Desde a chegada dos transgênicos tratou sobre os 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 de ONGs	2015	Trabalhou com a temática ambiental dos transgênicos e do Princípio de Precaução, dando consultoria a ONGs e organizações governamentais. Acompanhou a questão dos transgênicos desde a chegada destes organismos ao Brasil, quando trabalhava em ONG
Entrevista 5. Assessora Jurídica do Idec	2013	Advogada do IDEC de alguns dos processos judiciais envolvendo OGMs. Acompanhou de perto as discussões jurídicas e políticas 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, à época, Secretaria Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, do Estado Paraná, durante o mandato de governador de Requião.
Entrevista 7. Analista Pericial do MPF	2019	Profissional com formação nas ciências agrárias e biológicas. Deu suporte para GT, participando de reuniões da CTNBio, elaborando estudos e pareceres técnicos, laudos periciais, realizando vistorias, avaliações e outras ações de suporte aos membros do MP envolvidos.
Entrevista 8. Procuradora da República 1	2019	Passou a fazer parte do GT por trabalhar com temática sócio, agrária e ambiental sem ter tido contato prévio com os conflitos contrários aos transgênicos <i>per se</i> .
Entrevista 9. Procuradora da República 2	2019	Atuação bastante centrada no combate ao uso indiscriminado de agrotóxicos e, por isso, acaba tangenciando o debate dos transgênicos resistentes aos defensivos agrícolas. Trabalha há alguns anos junto às organizações da sociedade civil e órgãos de regulamentação e controle.
Entrevista 10. Procurador da República 3	2019	Forte atuação na área ambiental. Presente desde os primeiros anos de discussões sobre biotecnologia e biossegurança no Brasil.

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Bissoli (2016). *Membros do GT podem ser da organização atual ou terem participado em outro momento do Grupo de Trabalho.

Quadro 3 — 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/ (principal fonte)	Atas, ações judiciais, documentos jurídicos diversos, composição, informações gerais e publicações presentes na página do GT “Transgênicos e Agrotóxicos” (atualmente, “Agroecologia”). Informações da 4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural: publicações, eventos, boletins e outros dados de atuação.
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
http://ctnbio.mcti.gov.br/	Informações sobre Resoluções Normativas, variedades aprovadas e reuniões.

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Bissoli (2016).

A interpretação dos dados após coleta e tratamento metodológico foi feita à luz dos referenciais teóricos empregados na pesquisa, com destaque para Mobilização do Direito e as categorias analíticas que dialogam com a agenda de pesquisa, as quais apresento no Capítulo 1. Busquei

as produções em relevantes bases acadêmicas, tais como Portal de Periódicos da Capes, *Scielo*, *Web of Science* e *Science Direct*.

PLANO DA TESE

A tese está dividida em introdução, 5 capítulos e as considerações finais.

No capítulo 1. ‘A mobilização do Direito entre o Estado e a Sociedade’, apresento minhas principais referências, trazendo uma revisão de estudos sobre a Mobilização do Direito. Neste momento, a proposta é pensar um ator estatal e o papel do Direito a partir dessa agenda de pesquisa, compreendendo os limites e as possibilidades dessa literatura para o caso brasileiro. Nesta mesma parte da tese, desenvolvo a abordagem pensando na trajetória desse problema público envolvendo MP, outras instituições e os movimentos sociais. Para isso, também trago os conceitos que serão centrais para a análise.

No capítulo 2. ‘O Ministério Público entre o Estado e Sociedade’, realizo uma revisão bibliográfica sobre o Ministério Público, explorando a dualidade e as tensões de sua caracterização como poder de Estado, órgão judicial e representante do interesse público nos processos de mudanças e de reconstrução institucional. Ademais, trago reflexões sobre a tensão entre a independência funcional, autonomia administrativa e financeira e discricionariedade individual/profissional.

Por sua vez, no capítulo 3. “Trajetória dos Transgênicos no Brasil: uma síntese”, reconto de maneira narrativa e sucinta a trajetória política da questão dos transgênicos no Brasil a partir da revisão de literatura sobre o tema e de evidências e achados da pesquisa, trazendo o contexto social, econômico e político da emergência desse problema público. Ao final, faço novas reflexões sobre a adoção da Mobilização do Direito e sobre o objeto.

No capítulo 4, “Anos 1990 e 2000: transgênicos e a construção da CTNBio e da Lei de Biossegurança”, apresento histórico, legislações e mobilizações analisados. Nesta parte, trago o início dos confrontos a partir de uma cronologia com destaque dos momentos-chave e pontos-de-virada, identificando padrões ao trazer o processo histórico e casos relevantes que fomentaram o debate e os confrontos, novos instrumentos legais, processos jurídicos e repertórios dentro e fora das arenas formais.

No capítulo 5, “Anos 2000 e 2010: novas disputas, *backlash* e retrocessos políticos”, trago os eventos posteriores à nova Lei Biossegurança, que consoma o empoderamento da CTNBio como instância decisória e regulatória, sem competências de autoridades ambientais e sanitárias. Nestes anos, novas e velhas demandas estiveram presentes, desde ameaças a ganhos como a rotulagem, passando pela chegada de novas variedades transgênicas ao enfoque nos riscos dos usos de agrotóxicos associados aos plantios geneticamente modificados.

Por fim, nas considerações finais revisito os capítulos anteriores, destacando o papel do MP no campo de luta contra os transgênicos e agrotóxicos. Reviso as contribuições da tese para o campo de estudo e faço reflexões finais suscitadas pela pesquisa.

DA IMPORTÂNCIA CIENTÍFICA E POLÍTICA DESTE ESTUDO

O presente trabalho pode impactar no campo por ao menos cinco razões, reforçadas durante a tese. A primeira, por fazer uma reconstrução histórica recente de como a política biotecnológica em torno dos transgênicos e sua transformação com os anos.

A segunda razão, decorrente da primeira, é compreender que as instituições não estão no vácuo, e suas dinâmicas internas fazem parte de um ambiente político. Em outras palavras, apresento a trajetória de um problema público que ganha diferentes contornos, sem reproduzir visões estáticas com objetos isolados do seu meio circundante.

A terceira, por pensar a Mobilização do Direito a partir do Ministério Público, dando uma dimensão menos comum nesta agenda ao centrar na concepção de mobilização a partir da instituição. Dessa forma, mesmo abrigando o debate dos movimentos sociais, a centralidade da pesquisa não são as demandas levadas por eles às instituições, mas como o MP as responde e se mobiliza interna e externamente. Debates desta agenda de pesquisa estão presentes no próximo capítulo.

A quarta, como desdobramento das duas anteriores, é a importância por buscar a compreensão da instituição a partir do Brasil, país com um complexo aparato burocrático-administrativo, no qual o Ministério Público possui desenho institucional próprio. Na literatura, já existe certo acúmulo de publicações sobre a Mobilização do Direito em sistemas jurídicos de *Common Law* britânico e o norte-americano; nos de *Civil Law*, se reúnem algumas pesquisas sobre e em países europeus, como França e Suécia, incluindo alguns estudos que cito no próximo capítulo. Não

trago uma análise comparativa entre os sistemas nestes países *versus* o brasileiro. Portanto, não pretendo mapear semelhanças e diferenças das estruturas de Estado e das diferenças nos seu funcionamento. Contudo, divulgo achados sobre a heterogeneidade da instituição e dos atores, internos e externos, institucionais ou não, nas suas interações e estratégias.

Por fim, revisito outras agendas e objetos de pesquisa, encontrando relevância em estudos que tangenciam a temática. Neste sentido, o presente trabalho traz algumas contribuições para outras pesquisas que compartilham questões em comum, embora estejam situadas em diferentes pontos de desenvolvimento disciplinar. É o caso da revisão que faço sobre importantes teses escritas sobre o Ministério Público.

LIMITAÇÕES E DIFICULDADES

Tendo em vista que pesquisas devem partir de escolhas, uma das primeiras limitações da tese é o outro lado do que aponte anteriormente como parte da contribuição desse estudo: penso a mobilização a partir do MP. Portanto, foco a análise no Ministério Público e na lógica *do movimento social para a instituição*. Essas escolhas devem ser feitas, justamente porque não é possível dar conta de explicar completamente os fenômenos.

Uma ressalva é que as decisões judiciais nem sempre implicam em decisões totalmente contrárias aos interesses de cada parte do processo. Explico: muitas vezes, mesmo quando podemos considerar que houve derrotas judiciais, algumas demandas levadas a pleito são atendidas. Isso sem contar as implicações em outras dimensões e arenas que o Judiciário pode causar. Nem sempre é possível mensurar todos os desdobramentos e as implicações de cada etapa e suas ramificações, mas trarei isso na medida do possível.

Além disso, os achados desta pesquisa não representam uma posição institucional oficial do Ministério Público, tanto pelas características de elevada discricionariedade, independência funcional e relativa autonomia na atuação de seus membros, quanto pelo recorte em um problema específico. De toda forma, traz aprofundamento analítico em torno de pesquisa exploratória. Por causa das escolhas teóricas e metodológicas deste trabalho, ou seja, por ser uma pesquisa limitada a um tema dentro do movimento ambientalista e do consumo — no caso, os transgênicos e, por consequência, os agrotóxicos — e, devido aos seus recortes de tempo e atores — com destaque para o MP, traz colaborações para os campos de estudos com as quais

dialoga e para a compreensão de relevante instituição nacional, mas não tem pretensões de produzir dados gerais e censitários.

Outra possível dificuldade tem a ver com o acesso aos dados, pois muitas das análises perdem em profundidades pela impossibilidade de rastrear o que não é documentado ou divulgado. E, muitas das respostas ultrapassam as dimensões oficiais e registradas. Por vezes, algumas informações foram possíveis de serem extraídas via realização de entrevistas. E, novamente, outra dificuldade foi justamente conseguir realizar entrevistas com todos os atores envolvidos nestes conflitos, pois nem sempre há interesse e/ou tempo em colaborar com pesquisas. Ainda mais tendo em vista temas polêmicos que, mesmo com a garantia de sigilo, envolvem compartilhamento de informações muitas vezes sensíveis.

CAPÍTULO 1 — A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

1.1 IDENTIFICANDO LACUNAS TEÓRICAS E EMPÍRICAS, BUSCANDO REFERÊNCIAS

A instituição judicial, segundo Vauchez (2017, p. 40), foi pensada por muito tempo como exterior ao campo político, menos como poder e mais como ‘lugar neutro’ para processar e resolver litígios. Um dos meus desafios é evidenciar, parafraseando reflexão trazida por Engelmann, “[...] a natureza política de um conjunto de categorias de agentes, e modalidades de burocracias ancoradas em uma parte do poder de Estado cujo princípio de legitimidade é a denegação da política” (2017, p. 3), ou seja, o Judiciário e as Instituições de Justiça. Este autor comenta que boa parte da literatura sociológica e política acabou por focar na perspectiva do desvirtuamento do que seria a função do Judiciário e, por isso, teve dificuldade em estabelecer uma explicação mais ampla para dimensionar as ligações entre instituições e a sociedade.

Por sua vez, Koerner e Maciel (2002) abordam os sentidos fortemente normativos atribuídos à judicialização da política, estando entre os primeiros autores nacionais a sugerirem o fomento de pesquisas empíricas sobre instituições e práticas judiciais brasileiras. Vauchez (2017) observa que dada a variedade de situações e temas em que está envolvida, a Justiça afeta um conjunto de espaços sociais e políticos. Para Edelman, Leachman e McAdam (2010), o direito é aberto tanto à manipulação política quanto à influência social. Deste modo, apesar de sua relativa autonomia da política majoritária, a ordem jurídica não é exógena aos outros poderes.

Nesta pesquisa, fiz revisões bibliográficas de linhas diversas envolvendo Judiciário, Justiça, Direito e Política, principalmente, mas não somente, incluindo produções oriundas de Judicialização da Política, Ativismo Judicial e Mobilização do Direito (ou MD). A última agenda se mostrou a mais produtiva para compreender as transformações de oportunidades e ameaças numa política em construção.

Não empreendo uma ampla revisão de conceitos úteis, de ordem cronológica ou comparativa sobre a Mobilização do Direito, mas resgato algumas publicações e revisões que trazem conclusões reforçando como a abordagem é mais produtiva para esta pesquisa. No decorrer da tese, identifico de que modo os recursos foram mobilizados, as interações de confronto,

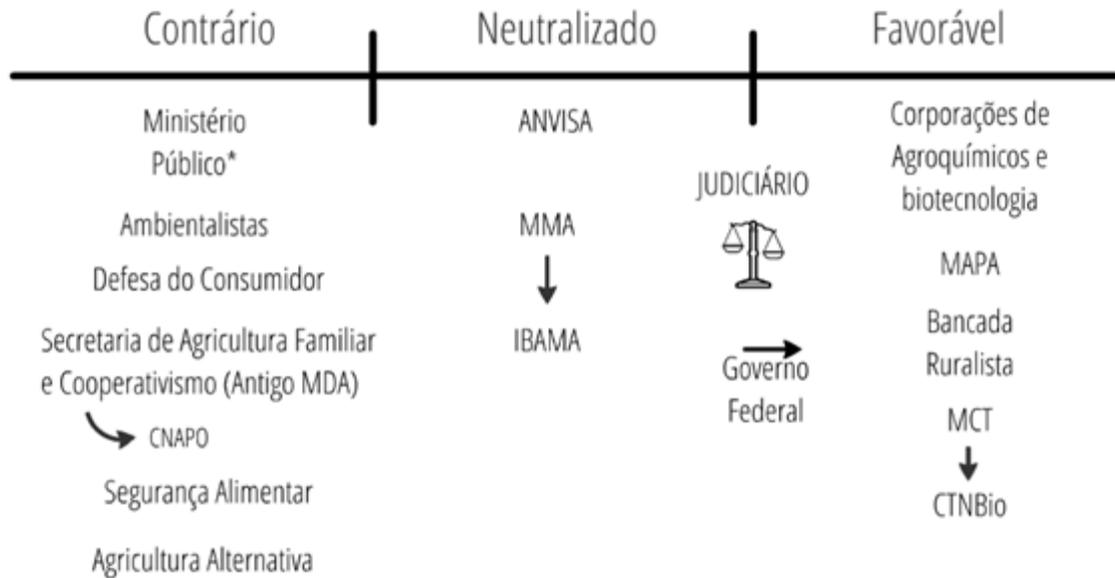
competição e aliança foram feitas e as narrativas foram sendo construídas em processo, disputa, reenquadramento e apropriação de repertórios. **Os conceitos que serão mais diretamente utilizados se encontram na última seção deste capítulo.**

Ainda pensando nos termos Poderes e Instituições, pude identificar relações entre Judiciário, Legislativo e Executivo que vão além de *check and balances* da política normativa: existem influências políticas, econômicas, culturais e sociais nas políticas públicas, nas legislações, nos usos e desusos das normas, no direcionamento de verbas e nas relações entre poderes, instituições e indivíduos. Muitas das aproximações entre atores não são rastreáveis para elaboração de uma pesquisa, mais ainda em um tema com bem menos apelo midiático que os grandes casos do MP³.

Isso significa que há menos fontes não-oficiais, extra-oficiais e mesmo vazamentos de informações para subsidiar este mapeamento. Contudo, analisando os conteúdos dos dados coletados em confluência com a reconstrução do processo político dos conflitos, é possível identificar que existem posições bem demarcadas no campo de Mobilização do Direito envolvendo transgênicos e agrotóxicos.

³ O próprio MPF define alguns dos grandes casos, a saber: Caso Lava Jato, Caso Samarco, Operação Maus Caminhos, Césio 137, Caso Fundef, Caso Hydro, Crimes conexos e Operação Arquimedes.

Esquema 1 — Principais grupos envolvidos nos conflitos em torno de transgênicos e agrotóxicos.



Fonte: elaboração própria em 2018 com base nos achados de pesquisa e na revisão da literatura sobre o tema. **Siglas:** 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); MP (Ministério Público). **Notas explicativas:** ‘Ministério Público*’ lê-se especificamente a atuação dos promotores, procuradores, técnicos e outros profissionais internos na Mobilização do Direito contra transgênicos e agrotóxicos e não uma posição oficial da instituição. O campo neutralizado traz atores/instituições que, de alguma forma, durante o processo político contra transgênicos e agrotóxicos, ou perdem relevância no conflito não só por pressões políticas e econômicas, como também por marcos normativos, ou passam a adotar posições mais favoráveis aos transgênicos, de maneira mais ou menos sutil. Exemplos: 1. Anvisa e Ibama, como já mencionado, deixam de emitir pareceres técnicos após a nova legislação de Biossegurança; 2. Os últimos presidentes — Temer e Bolsonaro — adotaram posturas claramente mais favoráveis aos interesses do agronegócio mesmo dentro dessas instâncias historicamente mais voltadas para regulação e meio ambiente; 3. Apesar de o PT ter adotado posições contrárias aos OGMs antes de ser alçado ao poder, Lula teve grande coalizão com os ruralistas e permitiu os avanços de muitas pautas. No decorrer da tese, estes aspectos são mais explorados.

O diagrama mostra a heterogeneidade do conflito a partir de uma visão organizacional que também se transforma, com destaque para os grupos neutralizados nas arenas de confronto que, inicialmente, possuíam posições favoráveis à regulamentação, e foram esvaziadas de poder por fatores diversos, em especial pela legislação de biossegurança atual.

Contudo, a separação que estudos políticos e sociológicos fizeram entre a política oficial em contraposição às políticas de outros meios teve como consequências análises que, como pontuaram McAdam, Tarrow e Tilly (2001), não conectaram ou mal interpretaram paralelismos e intersecções entre as políticas institucionalizadas ou não-institucionalizadas, e como estas interagem constantemente e resultam em processos semelhantes de coalizões, interações estratégicas e lutas identitárias.

No Brasil, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, uma série de trabalhos empíricos veio a confirmar esse crescimento cujo diagnóstico inclui o aumento expressivo das ações judiciais. Muitas dessas pesquisas se concentraram nos campos teóricos da judicialização da política, do ativismo judicial e da juridificação da vida para o entendimento do poder judiciário, suas dimensões e implicações políticas e sociais. Dessa forma, tiveram direcionamentos mais normativos, não capturaram as dinâmicas políticas e sociais.

Essa ausência de conhecimento produzido foi percebida por Koerner e Maciel (2002, p. 131), citados anteriormente, para os quais possuímos um “[...] precário conhecimento empírico sobre as instituições e práticas judiciais brasileiras [...]”, e “[...] é preciso uma massa de pesquisas e de análises mais sistemáticas para elaborar diagnósticos generalizantes sobre o seu papel na dinâmica democrática brasileira”.

Vauchez (2017), também citado anteriormente, traz uma análise crítica mais voltada para o tema da judicialização. Segundo ele, por ser tratada como realidade sem história e sujeito, a justiça foi vista como instituição política plena e exterior ao circuito de legitimação política. Decorrente disso, o termo “judicializar”, portanto, é comumente empregado para definir o papel crescente de atribuir poder de resolução de conflitos aos juízes. Contudo, o autor defende que o crescimento do papel do magistrado na sociedade não é o aspecto chave para entender a judicialização, trata-se de uma pista secundária de algo maior: existe uma configuração de grupos sociais e profissionais interessados e engajados no que ele se refere como “valorização do catecismo judicial”. Desta forma, o Judiciário é um dos objetos centrais da ciência política.

A abordagem do autor faz uma crítica às abordagens institucionalistas, seu diferencial em relação a outros estudos de seu campo é trazer a importância de materiais empíricos para propor abordagens sócio-históricas que considerem outras dimensões que não apenas a do "conflito de competências originárias". Segundo suas próprias palavras:

Esses inquéritos ou decisões judiciais não se constituem propriamente um livre exercício de análise política, pois eles respondem, antes de tudo, a objetivos judiciais específicos e servem a uma estratégia de produção de provas. **Entretanto, eles oferecem uma reconstrução histórica que situa atores e instituições em uma mesma cadeia de causalidade e responsabilidade** (VAUCHEZ, 2017, p. 51, grifo meu).

Nesta tese, mas principalmente em estudos anteriores, verifiquei como os autos trazem escancarados muitos dos posicionamentos das partes constituídas no processo que, lidos em paralelos a outros documentos oficiais e não oficiais, entrevistas e fontes secundárias, permitem uma reconstrução histórica de debates públicos.

Em seu artigo “O ativismo judicial como problema intelectual e político nos Estados Unidos: uma análise crítica”, publicado mais recentemente, Koerner (2016) comenta sobre como o ativismo judicial ganhou o debate político e acadêmico norte-americano tendo posteriormente, inclusive, se tornado agenda em outros países. O termo tem como seu contraponto a autocontenção, sendo ambos pensando em relação à autonomia do juiz na construção de casos e na tomada de decisão.

Segundo ele, algumas críticas foram dirigidas a problemática do ativismo, tais quais “[...] o enfoque na questão da autonomia do juiz, a análise demasiadamente simplificadora dos processos de decisão judicial e a colagem dos agentes a suas identidades institucionais” (2016, p. 234). Por essa razão, a questão normativa estabelece o papel adequado do Judiciário na democracia e o ativismo seria sua oposição, limando assim a compreensão das práticas e dos processos de constituição histórica dos temas.

Simplificadamente — e para aprofundar, vale a leitura do artigo —, de um lado, visões contrárias defendiam, dentre outras coisas, a deslegitimação do Judiciário e os malefícios das cortes agirem em debates públicos; de outro lado, mesmo que favoráveis, havia argumentos elitistas sobre tal Poder ter homens experientes e prudentes com capacidade de limitar a ação de sujeitos eleitos. Mesmo tentativas de estudos empíricos, segundo o autor, trouxeram abordagens que partiam de compreensão sobre nítidas separações de poderes.

O tema do ativismo judicial seria então a maneira pela qual é formulado o problema da objetivação, programação e autorreflexão do direito no debate público e intelectual contemporâneo. A problematização permanente do direito remete a como conhecer e julgar o sistema jurídico, e como identificar suas características e promover sua transformação [...] **Desse modo, as propostas de medição do "fenômeno" do ativismo serão sempre relativas aos padrões e instrumentos de medida adotados, mas com elas se perde de vista a emergência do tema e suas relações com as mudanças históricas da prática judicial e da sociedade norte-americana, além de não considerarem adequadamente as interações entre os tribunais e o sistema político** (KOERNER, 2016, p. 251-252, grifo meu).

Outro autor, Da Ros (2017) posiciona-se — em nota de rodapé — divergente em relação aos estudos de judicialização da política que enxergam uma simples transferência de um conflito político de outros poderes de Estado para o Judiciário. Em sua visão, com a qual corroboro, “trata-se mais de sobreposição de arenas institucionais nas quais um conflito se processa” (DA ROS, 2017, p. 62). O autor fez uma revisão institucionalista sobre o STF na qual verificou um conjunto elevado de estudos de natureza descritiva com debates binários e/ou normativos. Ele também pontua como há poucos trabalhos que utilizam modelos comparados ou atitudinais.

É possível verificar a partir desse breve compilado de estudos e críticas, como muitas divisões teóricas, técnicas e metodológicas foram tidas como empecilhos para entender de fato o papel dos atores sociais e institucionais, da não separação real entre as estratégias usadas pela sociedade civil, da relevância dos símbolos; enfim, de dimensões e categorias diversas muitas vezes separadas pelas análises sociológicas e políticas acerca do direito e dos movimentos sociais.

Segundo Maciel e Prata (2011), não podemos separar, analiticamente as dimensões normativas das estratégias do direito:

De um lado, **o direito é constitutivo para a vida social**, pois as normas jurídicas fornecem a moldura normativa e categorial que orienta a percepção dos agentes acerca das relações nas quais estão inseridos, dos seus interesses, das formas e das possibilidades de ação. De outro lado, **o direito é recurso estratégico**, pois as normas jurídicas são objeto de uso calculado para a consecução de interesses e de resultados práticos. **As dimensões constitutiva e estratégia do direito representam dois níveis distintos de poder, mas não totalmente separados.** A norma jurídica estrutura as próprias situações de ação e interação estratégica uma vez que orienta a formulação de problemas, a definição de competências e as formas legítimas de ação. **Segundo, a concepção restritiva do poder judicial como capacidade formal de limitar outros atores estatais no sistema *check and balances* é substituída pela preocupação analítica com as bases socioculturais do poder, da autoridade e da legitimidade dos tribunais nos processos de construção de problemas públicos, conflitos e demandas sociais. Terceiro, os tribunais passam de árbitros alheios aos processos políticos à condição de mais um agente na dinâmica das disputas e das políticas públicas.** O impacto judicial não se limita ao estabelecimento de regras a serem seguidas ou à declaração de perdedores e ganhadores (MACIEL E PRATA, 2011, p. 11, grifo meu).

Abordagens normativas trazem a dimensão de controle democrático, evidenciando a discricionariedade da instituição, a divisão dos poderes, os pesos e contrapesos, tais como algumas pesquisas sobre MP trazidas no próximo capítulo evidenciam. Já estudos de judicialização da política e de ativismo judicial acabam por mostrar os mesmos precedentes históricos — como bem resumido por Tate e Vallinder (1995) — tais como pós-guerra, fim da URSS e queda do Muro de Berlim como marcos do fim da Guerra Fria, presença de cortes internacionais, emergência de governos democráticos, constitucionalismos.

Contudo, continua patente avançar nas causas e nas condições para que haja saída às lógicas internas ao buscar no mundo empírico as evidências necessárias. Para Koerner (2016), é preciso reconhecer as fissuras e as incertezas do direito, não se prendendo às pretensões de unidade e logicidade de suas teorias e conceitos. Ademais, muitas das análises partiam de uma lógica interna da linguagem jurídica, considerando o direito como estático.

A MD adotada neste trabalho teve influências diversas, das quais vale destacar a antropologia interpretativista de Geertz, os estudos culturalistas no universo sócio-jurídico que trouxeram o

direito como modelo cultural, além de abordagens que consideram o direito como recurso político com bastante influência das teorias sobre movimentos sociais e ação coletiva.

Segundo Celly Inatomi (2019, p. 108), a virada cultural passou a reconhecer e estudar uma grande gama de “[...] ‘ordens jurídicas’ paralelas à ordem oficial”, assim, “[...] os estudiosos culturalistas consideraram toda e qualquer forma de expressão popular e individual vinda ‘de baixo’ como manifestamente importante diante do direito oficial”. Se por um lado isso permitiu o nascimento de abordagens críticas ao direito liberal e, a partir da visão interpretativista, trouxe a compreensão de que os sistemas culturais produzem significados; por outro, não foi capaz de investigar o caráter coercitivo, violento e hegemônico deste mesmo direito.

Scheingold (2004 [1974]) foi um precursor que criou as bases para diversas abordagens que Inatomi (2019) traz em sua revisão, tanto dos culturalistas quanto da Mobilização do Direito. O autor viveu na década de 1960, época em que movimentos civis ganharam força nos EUA, e trouxe um foco de “baixo para cima”. Diferente de seus contemporâneos, cujos estudos tratavam das cortes e dos juízes numa abordagem *top down*, muito observável até hoje, seu foco analítico foi menos a decisão e mais o processo amplo na qual a decisão se encaixa.

Em seu estudo, o autor usa o mito do direito como gramática base para pensar a mobilização social, sendo crítico a perspectivas de que o direito é superior, racional e encarna os valores da sociedade, retórica bastante presente entre magistrados, promotores e advogados que são condicionados a acreditar nesse “mito”, além de autores do ativismo judicial, como trazido em Koerner (2016).

Scheingold (2004 [1974]) tem uma perspectiva razoavelmente negativa sobre a possibilidade do direito e do judiciário promoverem mudanças sociais: é moroso, caro e simplifica processos sociais complexos, ainda que o litígio possa garantir a realização dos direitos. Não à toa, muitos o enxergam como crítico ao uso do direito por movimentos sociais. Mas, ao sair de rótulos maniqueístas e deterministas, seu estudo foi precursor por possibilitar análises da capacidade simbólica concreta na atuação judicial, sendo paradigmático no campo.

Scheingold, responsável por introduzir o trabalho de Geertz sobre ideologia nos estudos sociojurídicos, deu significado simbólico aos usos instrumentais do direito ao ensinar a uma geração de estudiosos que o direito condiciona percepções, estabelece expectativas, fornece padrões de legitimidade e, por isso, tem grande importância para os padrões institucionais da política americana (INATOMI, 2019, p. 112).

Inatomi (2019) faz uma revisão ampla sobre a “virada cultural” na crítica ao direito liberal, desde sua origem, passando pelas críticas, até reformulações e desdobramentos. A Mobilização do Direito, segundo ela, é oriunda das mesmas fontes teóricas da “Law & Society”, com

destaque para o culturalismo e o interpretativismo, recebendo críticas parecidas sobre suas limitações por parte dos revisionistas⁴. Um dos principais autores da agenda, que inclusive retomo mais adiante, é McCann (2006). Inatomi (2019) comenta que o pesquisador reconhece muitas dessas limitações, tais como o enfoque repetido e isolado em práticas comuns sem fazer recortes em membros de elites, a falta de discussão de contexto e a existência de poucas pesquisas sistemáticas com elementos inter-relacionados.

Há algumas outras críticas à Mobilização do Direito bastante sintetizadas pelo famoso embate entre Rosenberg (1992) e McCann (1996). Sem entrar a fundo, o primeiro autor é positivista e considera o trabalho do segundo⁵ rigoroso, formal e sofisticado dentro das abordagens interpretativistas; porém, como positivista, defende que seleção de casos, amostras representativas e controles trazem maior poder analítico e poder de generalização, não caindo em particularismos.

McCann (1996) é interpretativista e considera abordagens positivistas como inadequadas para explicar contingências, processos interativos de julgamento, escolhas, intenções e dinâmica, visto que conceitualizam a lei e o direito como variáveis discretas. Dessa forma, em sua visão, o particularismo não é um problema quando implica em atenção cuidadosa aos detalhes dos eventos, desde os discursos e as instituições até as experiências diárias. Ele advoga que é por reconhecer essa variedade, complexidade e dimensões sociais que interpretativistas como ele são céticos quanto ao uso de explicações causais, duvidando de regularidades no mundo social como as do mundo natural.

Rajagopal (2003) comenta sobre como alguns teóricos sócio-legais e comparativistas fizeram críticas às teorias liberais do direito, justiça e democracia por terem uma base elitista que ignora a contribuição das massas. A literatura dos movimentos sociais, por sua vez, enfatiza as interconexões a níveis espaciais distintos, trazendo as formas diárias de conflitos e políticas institucionais, correlacionando melhor os impactos das formas extra-institucionais nas institucionais e vice-versa. O autor defende que a perspectiva da “política cultural” é mais rica e relacional, pois não é presa às arenas formais, é descentralizada e abrangente:

Interpretamos a política cultural como o processo adotado quando conjuntos de atores sociais moldados por e incorporando diferentes significados e práticas culturais

⁴ Recomendo a leitura para aprofundamento sobre essas abordagens.

⁵ Numa leitura a partir de Della Porta e Keating (2008), os dois estão, cada qual, em uma das quatro grandes perspectivas das Ciências Sociais, a saber: positivismo, pós-positivismo, interpretativismo e humanismo. Esta problematização abre discussões ontológicas e epistemológicas que fogem ao escopo deste trabalho, ainda que situem brevemente escolhas teóricas e metodológicas feitas na tese: a de um alinhamento com interpretativismo situado dentro de complexos contextos históricos, políticos, sociais, culturais e econômicos.

entram em conflito entre si [...] A cultura é política porque os significados são constitutivos de processos que, implícita ou explicitamente, procuram redefinir o poder social. Ou seja, quando os movimentos empregam concepções alternativas de mulheres, natureza, raça, economia, democracia ou cidadania que perturbam os significados culturais dominantes, eles adotam uma política cultural (RAJAGOPAL, 2003, p. 416).

De maneira geral, os estudos da Mobilização do Direito representam um esforço bem-sucedido na criação de uma agenda que alia os campos da sociologia da ação coletiva e da sociologia do direito. Além disso, boa parte de seus estudos busca superar as antigas divisões que se faziam entre estratégias institucionais e não-institucionais. A não separação dessas dimensões se deu a fim de solucionar algumas das perguntas que essas divisões teórico-metodológicas não respondiam.

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. Portanto, esta é uma área heterogênea, que vai por diferentes linhas de pesquisa e adota metodologias e técnicas variadas.

Lejeune (2017) comenta sobre como, no mesmo contexto e com mesmos recursos, grupos podem adotar diferentes opções, enfatizando também a ausência de investigações sobre os atores da mobilização dentro das burocracias. É sabido que as pesquisas nas ciências humanas lidam com ausência, restrição e caminhos tortuosos para acessar dados sobre constrangimentos e incentivos não mensuráveis apenas por normas, orçamentos e legislações. No meu caso, há dificuldades em mapear desde a trajetória individual de cada promotor/procurador até aspectos mais obscuros que, não sejamos ingênuos, podem envolver ameaças externas a determinados grupos que combatem segmentos de poder.

Neste sentido, a MD possui ferramentas analíticas que permitem enxergar mais a fundo as dinâmicas entre ação coletiva e instituições da justiça. Por trazer perspectivas culturais ao aliar sociologia da ação coletiva e sociologia jurídica, tais pesquisas auxiliam na compreensão dos efeitos das normas e práticas legais sobre mudanças sociais e/ou institucionais, bem como sobre a própria mobilização. Dito de outro modo, procura aspectos institucionais e não-institucionais e mapeia relações e atores tradicionais e não-tradicionais do direito. Logo, amplia-se o espectro de análise, ao compreender iniciativas oficiais, mas também não-oficiais. Conforme já mencionado, este será o principal referencial teórico do trabalho.

Não considerar as forças das estruturas e das regras é perder os aspectos que permitem a manutenção do *status quo* e, como diria Di Lampedusa (2017), de enxergar como “algo deve

mudar para que tudo continue como está”. Da mesma forma, não é possível desconsiderar as interações que não necessariamente ocorrem nas arenas delimitadas pelas regras oficiais e trazem forças exógenas, muitas vezes transformadoras e oriundas da política de bastidores e dos movimentos sociais que criam estratégias em arenas não-institucionais, gerando significados.

A política biotecnológica no Brasil começa a se fortalecer e consolidar nos anos 1990, juntamente com os primeiros governos alinhados ao Consenso de Washington, e atravessa diversos campos discursivos e de poderes políticos, econômicos e científicos. Faz parte das discussões sobre riscos e incertezas científicas por se tratar, nas palavras de Morgado (2017), de tema hipercomplexo, transterritorial e transtemporal.

Essas teias, contudo, não se expandem indefinidamente e não envolvem relações simétricas de poder. Numa leitura a partir de Strathern (2011), é possível apontar que os casos dos OGMs não envolvem redes que tendem a sempre se expandir em cadeias contínuas: há pontos de cortes, **sendo o prospecto da propriedade bastante responsável por essas rupturas**. Essa breve reflexão ajuda a colocar um ponto para guiar a leitura da tese: a maioria dos transgênicos são de propriedade intelectual de grandes corporações agroquímicas, bem como o são os agrotóxicos. São produtos tecnológicos desenvolvidos após pesquisas feitas por amplas redes de cientistas. Mas, ao final, apenas um fragmento dessas longas redes passará a deter os direitos de propriedade via patentes.

Se, em determinado momento foi difuso, coletivo e público, ao final torna-se um conhecimento sigiloso, privado e restrito. Por ser uma propriedade com legitimidade científica, justifica-se as restrições em torno de decisões, a redução do debate e da deliberação popular sobre a temática. Também se justifica a adoção de uma visão jurídica com base na propriedade privada.

Isso fica evidente nos achados de pesquisa e está presente na tese, e é bastante simbólico o fato de que as decisões sobre as variedades desenvolvidas serem feitas por um grupo tão pequeno que compõe a CTNBio. Tendo isso em vista, é notável a reinvenção dos atores favoráveis a uma maior regulamentação de transgênicos e agrotóxicos em buscar caminhos nestes pontos de cortes.

Mas como mapear esse processo mantendo o rigor científico? Perceber toda essa complexidade não significa responder de maneira completa a todas as questões que se descortinam. Seria preciso uma empreitada grande para dissecar todos os níveis, do macro ao micro. De maneira sucinta, no nível mais macro, é preciso compreender contextos e estruturas políticas, sociais,

culturais e econômicas; no nível intermediário, deve-se olhar para as instituições, os instrumentos legais e seus usos, as disputas por recursos, as hierarquias existentes; no nível micro, toda a complexa teia das relações entre atores, dos mais altos escalões de instituições públicas e privadas aos diversos movimentos que tensionam o Estado e o Mercado.

Opto por uma análise de cunho exploratório pautada na compreensão da trajetória do problema público. Como meu objeto é o Ministério Público, o próximo capítulo traz uma revisão sobre essa instituição no Brasil, que ganhou relevância na política contenciosa nas últimas décadas. Na sua versão atual, é uma instituição independente dos três poderes e, nos anos 1980, passa a absorver boa parte dos recentes direitos difusos e coletivos. Com isso, centraliza numa poderosa instituição da estrutura do Estado a função de mediador/intermediário, concentrando autonomia, independência funcional e competência para atuar nesses novos direitos.

De forma geral, é possível observar uma valorização das estratégias judiciais e extrajudiciais para a realização do confronto político. Para Losekann (2013), isso decorre de um conjunto de fatores relacionados ao contexto político e econômico latino-americano, ao fortalecimento e expertise do ativismo ambiental que compreende amplamente os mecanismos e canais institucionais existentes, ao fortalecimento de redes de ativismo judicial, incluindo advogados militantes, promotores de justiça, defensores públicos e juízes.

Dentro de uma lógica estrutural e autônoma com desenho institucional peculiar, a constituição de um GT dentro da 4CCR no MPF implicou, ainda, em ganho institucional maior que os indivíduos que agem. Demonstra, na verdade, uma coordenação de pautas e agendas de confronto, oriundos da sociedade, que passaram a ser construídas também de dentro — não só como demandas externas.

1.2 A CONTRIBUIÇÃO DA MOBILIZAÇÃO DO DIREITO PARA A COMPREENSÃO DO DO PROCESSO POLÍTICO ENVOLVENDO INSTITUIÇÕES JUDICIAIS E SOCIEDADE

Maciel e Prata (2011) comentam que a Mobilização do Direito segue, principalmente, três dimensões analíticas: a primeira, centrada nos tribunais (*top-down approach*), que foca nos impactos das decisões judiciais (MCCANN, 2006, 2010); a segunda é a advocacia de causa, a *cause lawyering*, que aborda o papel e os impactos da atuação de advogados-ativistas (SARAT; SCHEINGOLD, 2006, SARAT; SCHEINGOLD, 2001 apud MACIEL; PRATA, 2011); e a

terceira tem enfoque na Teoria do Processo Político (TPP) e trata o uso do direito como recurso e estratégia de mobilização política dos movimentos sociais (MCCANN, 1991; 1994; 1998; 2006a; 2006b apud MACIEL; PRATA, 2011)⁶.

Os trabalhos aqui apresentados são apenas uma pequena parte de toda a produção desse campo. Com esses exemplos, é possível verificar que esta agenda de pesquisa não é homogênea e adota a existência de metodologias diferentes — estudos de caso, análises quantitativas, estudos comparativos etc. —, bem como abordagens variadas.

Esta tese se alimenta das três fontes, mas com enfoque mais centrado na TPP⁷, mobilizando seus referenciais teóricos para compreender o direito como recurso de mobilização estratégica no decorrer do processo político. Um exemplo desta abordagem é o trabalho de Vanhala (2012), que trata das aparentes contradições de ONGs ambientalistas acionarem a Justiça após constantes derrotas nos tribunais, o que soa como um paradoxo quando partimos de uma perspectiva da decisão favorável como incentivo. Em seu estudo, ela evidencia como existem vitórias procedimentais, benefícios legais e políticos não enxergados por aqueles que lançam mão de conceitos cuja definição assume que as regras e estruturas possuem um impacto mecânico e unilateral no comportamento⁸.

Vanhala evidencia como a Mobilização do Direito não ocorre só nas cortes. Novamente, a tese se alinha a uma perspectiva interpretativa e processual. Segundo este viés, há uma compreensão da lei como ambígua, por prover princípios normativos e recursos estratégicos, pois ao mesmo tempo em que configura as identidades e as práticas, cria convenções e molda a nossa concepção de cidadania, interações e expectativas, e pode ser entendida como recurso para (re)estruturar relações, alcançar objetivos e negociar disputas (MCCANN, 2006). É a partir dessa concepção que as convenções legais podem ser entendidas como maleáveis, rotineiras, re-definidoras e plásticas.

⁶Vale dizer que há uma outra divisão proposta por Lejeune (2017), que sistematiza as pesquisas em alguns caminhos: 1) **abordagens sobre Mobilização do Direito pelos movimentos sociais**, citando autores como Vanhala (2011), Barnes e Burke (2012) e alguns mais antigos como Zeman (1983); 2) **pesquisas que enfatizam como estratégias legais pode ser estratégias dos movimentos sociais** (Burstein, 1991, apud Lejeune, 2017) e provocarem mudanças sociais; 3) **estudos mais culturalistas de produção de significados a partir dos discursos legais**, citando famoso estudo de Ewick e Silbey (1998), e **dos enquadramentos das reivindicações do direito**, do qual a autora cita McCann (2006).

⁷Vale mencionar, novamente, que no terceiro capítulo desta tese, faço revisão dessa e outras teorias sobre movimentos sociais.

⁸Inclusive, esses achados da autora reforçam a visão de Da Ros (2017) para o qual “[...] a judicialização da política pouco diz sobre como decidem os tribunais, salvo no que diz respeito a estes encorajarem ou não mais ações.”

Com uma abordagem voltada para os atingidos pela mudança legal e pela mobilização após sua aprovação, Leisy Abrego (2008) trabalha com o conceito de consciência legal em um exemplo de estudo *Top-down* e leitura culturalista que enfatiza como as forças sociais e as ações sociais influenciam na interpretação e na aplicação da lei. Em seu artigo, “Legitimacy, Social Identity, and the Mobilization of Law: The Effects of Assembly Bill 540 [AB 450] on Undocumented Students in California”, a autora verifica como tal lei (AB 540), instituída na Califórnia, produziu um reposicionamento para a legalidade de imigrantes ilegais ao permitir o acesso universitário sem custos adicionais. Ela demonstra como uma decisão gerou efeitos não previstos, alcançou dimensões não instrumentais e transformou identidades sociais.

Grande parte dos jovens beneficiados por essa política afirmativa — ainda que imigrantes — estudaram desde muito novos em escolas nos Estados Unidos e absorveram uma posição contrária às políticas afirmativas, segundo ela, bastante presente em discursos de ética meritocrática. Neste sentido, ações inclusivas costumam ser lidas como injustas e seus usuários são tidos como oportunistas, fracos e não merecedores por boa parcela da população estadunidense.

Não foi o caso dessa lei: Abrego (2008) mostra como a consciência legal desses estudantes não é formada só pelas leis migratórias e por outras legislações, que os colocam em situação de ilegalidade, como também é baseada em várias normas sociais e ideais. Assim, muitos entenderam a lei como legítima e portadora de elementos que promovem a meritocracia, além de efeitos sociais, morais e simbólicos da lei na própria concepção de si: chamados de “AB 540 student”, tal rótulo substitui o “de ilegal” ou “sem documentos” que contrastavam com a percepção de que são produtivos e proativos.

Em síntese, apesar do estudo trazer um conceito pouco trabalhado nesta tese — consciência legal — seus achados e conclusões põem em relevo como os significados não se esgotam na formalidade da lei, possuindo plasticidade, podendo gerar mobilização e alcançar dimensões não-instrumentais.

No artigo “Resistir pelo direito? Advogados e Magistrados na Resistência francesa (1940-1944)”, Liora Israël (2011) faz uma análise sócio-histórica sobre a atuação de alguns profissionais do direito durante o Governo de Vichy, regime fruto da ocupação nazista em território francês na Segunda Guerra Mundial. Ela identifica que parte desses profissionais atuaram contra o regime, numa transgressão consciente que se distanciava da ordem, e

implicava uma ruptura com o legalismo, aspecto este tão forte tanto com a profissão do direito, quanto com a própria tradição acadêmica deste campo.

Por estudos como este, a autora pode ser considerada uma das que contribui com as abordagens da *Cause-lawering*. Sua abordagem traz ganhos ao considerar como pistas para esse comportamento a dimensão emocional, que é capaz de criar outras formas de fidelidade, tais como os ideais, valores e identidades. Por serem multi posicionados, os sujeitos têm constrangimentos que podem gerar enfrentamento de posições distintas que atores sociais precisam realizar e empreender.

Como mostro no próximo capítulo, o membro do Ministério Público está numa instituição com independência funcional e autonomia administrativa⁹. O tema público em torno dos transgênicos e agrotóxicos, como trago melhor no capítulo 4, revela a evolução do debate em torno da contingência de eventos que trazem ameaças e oportunidades; a entrada e saída de atores no tema, não necessariamente vinculados às problemáticas de origem, mas que atuam em espaços a partir de estruturas legais e políticas; das trajetórias individuais no encontro com novos lugares, pessoas e vínculos.

Ou seja, de novas interações que ocorrem com panos de fundo: ser alocado, ao passar em concurso, e passar a responder às demandas locais/regionais; criar vínculos a debates pela participação pontual que se solidifica, caso de uma das promotoras que passa a atuar com sanitarismo e agrotóxicos após lidar com um caso envolvendo produtos químicos, por exemplo. Enfim, aspectos intrincados de difícil acesso, mas que o pequeno vislumbre dessa “caixa preta” demonstra, como usou Israel (2011), a complexidade de lógicas internas, a plasticidade do direito e de seus usos que, apesar de limitado pelos formalismos e instituições, nos obriga a refutar as concepções monolíticas dos atores sociais.

Apesar de conter elementos *top-down* e *bottom-up*, as análises de Rhoades e Rhoades (1992) se concentram mais no processo político e perpassam a Mobilização do Direito dos usuários, os efeitos políticos dos conflitos analisados e as limitações institucionais. Em seu estudo, eles analisam uma coalizão ampla envolvendo trabalhadores rurais, ambientalistas, fazendeiros, rancheiros e vizinhos dos consumidores de agrotóxicos contra o uso dessas substâncias durante os anos 1980. Nestes conflitos, a Mobilização do Direito buscou criar regulamentação via

⁹ Existem muitas críticas e análises sobre os limites e não limites da atuação do promotor/procurador, especialmente por conta da baixa *accountability*. Avanço nestes tópicos no próximo capítulo.

legislação a partir de mecanismos de significação das lutas, tais como a defesa da regulação via demonstração e debate dos altos riscos em conferências, palestras e televisão.

Tal expansão não foi aceita passivamente e sem controvérsias. Essa movimentação social implicou no aumento do *lobby* das companhias agroquímicas e grupos de apoio, e estas passaram a fazer altos investimentos financeiros para influenciar congressistas, provendo argumentações, dados e símbolos para fomentar e tornar brando o uso de pesticidas. Enquanto a elite agrícola se opôs a uma política regulatória dos pesticidas, outros agricultores repetidamente se enquadraram como vítimas do uso de agrotóxicos e apoiaram mais regulações. Pela parte das empresas e outros adeptos do uso de defensivos agrícolas, a opinião pública foi caracterizada como emocional e a mídia foi taxada de hiperbólica.

O estudo perpassa um período relativamente longo de um problema público, trazendo fluxos e refluxos. Apesar de utilizar fontes e conceitos diferentes, possui algumas semelhanças com a presente tese, tal como a percepção sobre efeitos não previstos de segmentos interessados em agricultura intensiva com uso de agrotóxicos, o que McCann (2006) trata como efeitos adversos (*backlash*). Segundo este último, são diversos os motivos que podem ocasionar resultados não favoráveis, tais como cortes hostis que podem minar recursos e desempoderar movimentos, juízes e oficiais legais que “fogem” de casos que requerem conhecimentos técnicos e experiências, e injustiças institucionais que não promovem efetividade.

De fato, as ações legais não são garantias de reformas sociais, e podem envolver um alto risco com custos maiores para os recursos dos movimentos face a oponentes, públicos ou privados, com mais possibilidades financeiras e simbólicas. No entanto, o acesso a advogados de causa e as redes de suporte para mobilização legal cresceram, nacional e internacionalmente.

Nacionalmente, já existem estudos que caminham para compreender a existência de uma cooperação entre atores estatais, comunidades e movimentos sociais em políticas de confronto, como em análises de autores do ativismo institucional¹⁰, uma agenda de pesquisa distinta, mas que compartilha questões em comum, mesmo situadas em pontos diferentes do desenvolvimento disciplinar.

¹⁰ A fim de evitar confusão na leitura, é importante ressaltar que o Ativismo Institucional é uma agenda distinta do Ativismo Judicial. Possui algumas semelhanças com Mobilização do Direito, tal como a influência da sociologia da ação, da concepção relacional e interacional em estruturas não estanques, que possuem certa rigidez, mas com dinamismo. Outra é a leitura sobre a TPP, com usos recorrentes da política contenciosa de Tarrow e Tilly. São agendas de pesquisas diferentes, mas que mostram como agentes do Estado também criam processo de mobilização com perguntas mais próximas de generalizações analíticas sobre “o porquê” e “como” do que empíricas sobre “o que” e “quando”. Para mais informações, ver autores como Abers, Silva e Tatagiba (2018), Abers e Bülow (2011), Vilaça (2017) e Abers (2019)

Na agenda de Mobilização do Direito, por exemplo, a interlocução com atores estatais, como promotores e procuradores do MP, foi estudado por Rodriguez e colaboradores (2013, p. 66) que identificaram “o processo de organização e mobilização social”, defendendo que a visão das organizações e dos movimentos sociais como dependentes da ação dos membros do MP e da defensoria pública não enxergam a interlocução entre esses atores que, muitas vezes, elaboram as questões que são levadas às instituições de Justiça e usam esses canais estrategicamente para adentrarem arenas jurídicas.

Já Losekann (2013) avançou na percepção de como o crescimento de relações complexas entre sociedade e MP pode ser sintoma da dificuldade de representatividade nas câmaras legislativas e no Executivo, do sentido de ineficiência e ineficácia em relação às instituições participativas e mesmo uma percepção desconfiada com as instituições de Justiça, aspectos que dialogam bastante com as interações entre o GT estudado nesta tese e demais organizações que lutam por maior regulamentação dos transgênicos.

Maciel e Prata (2011) extrapolaram as análises que se focam nas dimensões instrumentais do direito ao construir dimensões estratégicas e simbólicas do direito para entender a conformação da Lei Maria da Penha numa perspectiva histórica. As autoras se centram na mobilização dos recursos políticos, culturais e jurídicos por parte das ativistas e nos impactos do ativismo sobre a mudança legal. Resgatando o histórico das lutas desde os anos 1970, tratam de como o processo político de implementação da Lei Maria da Penha foi permeado de múltiplas nuances e reviravoltas, e levou quase duas décadas após a Constituinte para que ela fosse adotada.

Sem desconsiderar a transversalidade das interações, quando adentramos a figuras importantes no Sistema de Justiça brasileiro, identificamos que muitos estudos empíricos do direito, mesmo quando adotam a Mobilização do Direito, ainda tem uma visão estanque dos processos, muitas vezes trazendo abordagens centradas em *top-downs* dos processos judiciais e *bottom-up* pelo recorte do objeto somente em organizações, movimentos de bases ou outros segmentos com menos capital sócio-financeiro-político.

O problema em si não são as abordagens, pois existem bons estudos nacionais e internacionais — como alguns citados — que partem de “cima para baixo” ou de “baixo para cima”. Ao se proliferarem sem a captura dos movimentos, das mudanças, não se diferenciam tanto do Acesso à Justiça, do Ativismo Judicial. Também é preciso repensar o rótulo de “baixo para cima” e expandir para foco em grupos de elites que também estão presentes na vida diária, construindo

significados. Não seria desconsiderar que esses grupos pertencem e influenciam a vida comum? Não implica em não capturar como estes mobilizam o direito, seja em política majoritárias ou contramajoritárias?

Não por acaso, para além de uma compreensão normativista, como as críticas trazidas por diversos autores já comentados anteriormente, temos muitos estudos focados em segmentos da sociedade civil como os únicos legítimos sujeitos da Mobilização do Direito. Tanto estudos nacionais, quanto internacionais. Em parte, isso decorre de uma idealização da sociedade e dos movimentos sociais, como desenvolvo no capítulo 3.

Outro problema é identificar que estratégias envolvendo direito são, via de regra, menos “transgressoras”. Tendo em vista que a MD envolve o uso de estratégias legais e não-legais, dentro e fora das arenas oficiais, com a construção de significados e repertórios de confronto, em performances de confronto, de competição e de cooperação, a noção estanque do direito como contestação “contida”, tal como muitos autores consideram, pode ser bastante problemática. Segundo Losekann (2019), McAdam, Tarrow e Tilly (2001) acabam tendo visões mais limitadas dos processos ao pré-definir a via judicial como explicitamente contida:

entrar com uma ação judicial pressupõe uma série de procedimentos pré-existentes e por atores estabelecidos, **entretanto, uma vez que logo descartaram a análise desse tipo de ação coletiva, os autores deixaram escapar uma série de aspectos entre os quais, que os vínculos produzidos por advogados militantes ou promotores de justiça produzem efeitos importantes de empoderamento de sujeitos em situação de extrema marginalidade do sistema institucional** (2019, p. 177, grifo meu).

Dito isso, na próxima seção, discuto, a partir das literaturas da MD e da ação coletiva, os conceitos que utilizo neste trabalho.

1.3 MOBILIZANDO CONCEITOS

Rutch (2004) trabalha com a noção de que as relações¹¹ podem ser de confronto, de cooperação e de competição em campos multi-organizacionais. Tal abordagem nos permite entender como o Ministério Público, enquanto organização focal, pode estabelecer ligações diversas, não somente de alianças e conflitos, mas também de espectadores, partidos e mediadores, com cada

¹¹ O autor trabalha a partir do conceito de relações, diferente do adotado na tese, que é de interações. Dada a proximidade de significados, não identifiquei maiores problemas para uma construção de abordagens e de conceitos que também utilizam o trabalho de Rutch (2004).

arena possuindo “próprias estruturas, regras e papéis. Elas também diferem grandemente no grau de institucionalização” (RUTCH, 2004, p. 200, tradução minha).

As relações de **alianças (ou cooperações)**, explica, são formadas entre partidos políticos, intelectuais, ONGs, grupos de interesse, mídias, grupos populares e outras formas de organização, que tanto buscam proximidade quanto implicam em demarcação de diferenças. Rutch conclui que não há um modo ideal de coordenação dos componentes envolvidos. Por um lado, isso ocorre porque há diversas formas e maneiras de fazer um movimento, seja por meio de estruturas coerentes e formalizadas, seja por meios mais abertos e informais. Por outro lado, há ainda a influência de condições externas aos movimentos, como o regime político vigente, e ainda a movimentos sociais diversos que se unem.

A **competição**, por sua vez, ocorre entre grupos que, parceiros, podem passar a competir por diferentes motivos: primeiro, disputas que decorrem das experiências vividas, das estratégias recorrentes, bases sociais e ideologia; segundo, alguns movimentos tendem a desenvolver um interesse em sua própria sobrevivência e crescimento, o que pode levar a lacunas entre movimentos e bases, dado que organizações podem preferir a causa pela organização; terceiro, considerando que os recursos costumam ser escassos para as organizações, muitos grupos disputam por doações, mídia, cadeiras em mesa de negociações, competições que podem ser mais ou menos latentes, dependendo das arenas e fontes em que organizações disputam ou não (RUTCH, 2004, p. 204).

Por último, o **conflito**. É importante mencionar que o autor compreende que clivagens internas estão latentes ou potencialmente presentes, em maior ou menor grau, em todos os movimentos, mesmo quando possuem as mesmas reivindicações e princípios:

[...] podem estar enraizadas em diferenças de ideologia, objetivos prioritários, estratégias e lutas políticas pela hegemonia no setor da aliança. Claramente, as condições externas para os grupos de movimento podem ter um impacto profundo sobre a gravidade, tipo, e conflitos de resultados dentro dos movimentos (RUTCH, 2004, p. 206, tradução minha).

Conforme desenvolvo, especialmente nos capítulos finais, essas relações não são estáticas e são bastante influenciadas pela evolução do problema público e momento político, identificando como o cenário macropolítico – apesar de não entrar a fundo nele - e suas conjunturas também influenciam o objeto.

Meza e Tatagiba (2016) desenvolveram o conceito de *zona de interseção* que pode trazer ganho à compreensão das relações de cooperação, competição ou conflito, tendo como premissa a ação pactuada ao longo do tempo entre atores. Uma primeira face dessa categoria é entender

que existem mecanismos para esse espaço de interação, como o ativismo de fronteira, a ação dos *brokers*, o compartilhamento de projetos políticos. Outra face fala das explicações sobre a construção dos vínculos entre os atores e como geram oportunidades de coordenação.

Em outras palavras, a zona de interseção é suficientemente moldável para estimular novas relações, incorporando outros parceiros (novos partidos, outros movimentos etc.) e alterando os arranjos organizativos do entorno, ao mesmo tempo em que impacta as estruturas internas [...]. Esses impactos de mão dupla também rebatem sobre a própria interseção, [...] Os fenômenos criados nessa zona também estimulam arranjos organizativos no entorno em que ela acontece. **As transações dos atores que atravessam essa região intermédia visam provocar mudanças no contexto político e, para isso, geram novas redes, incitam novas alianças, interferem em diversos tipos de coordenação com outros atores para obter mudanças políticas e impactar o Estado** (MEZA; TATAGIBA, 2016, p. 377, grifo meu).

A noção de zona de interseção é útil para o estudo porque permite situar a ação do Ministério Público entre Estado (Executivo, Legislativo, CTNBio) e sociedade (movimentos sociais, ONG), qualificando uma relação que, como veremos no próximo capítulo, é crítica para a compreensão do papel político daquela instituição judicial no Brasil contemporâneo.

A fala de uma das entrevistadas, procuradora que atua com mais ênfase na questão dos agrotóxicos, traz evidências da possibilidade de uma ação pactuada entre agentes, a partir das trocas estabelecidas entre eles ao longo do tempo, indo ao encontro de descobertas de outras pesquisas:

Convidamos representantes de várias instituições, [...] como a Secretaria da Saúde, da Agricultura, Fundacentro, Entendidades, [...]. Convidamos universidades, sociedade civil, as entidades mais ligadas à questão ambiental ou de saúde. Enfim, atualmente são 69 instituições integrando. É bastante gente. [...] E ali a gente consegue ter um diálogo, uma troca de experiências muito importante, a gente consegue ouvir também as pessoas, a gente faz audiências públicas, já fizemos 11 audiências públicas, no interior, em Porto Alegre. **E, além disso, a gente aprofunda várias questões ligadas aos agrotóxicos dentro de várias visões: a visão da saúde, do trabalho, a nossa, da agricultura, então foi bem bacana nesse sentido.** [...] Os movimentos sociais são importantes para o nosso trabalho. Os Conselhos de Saúde. As experiências. Tudo [...] **A gente tem atribuições que outras instituições não têm, nós temos recomendações, fazer um TAC, a gente consegue fazer essa ligação assim, une os conhecimentos de diversas áreas, de áreas técnicas, de áreas jurídicas, e consegue utilizar esses instrumentos que nós temos na nossa Lei Complementar que outras instituições não teriam** (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019, grifo meu)

Outro conceito importante para este trabalho é o de **oportunidades e ameaças**. Na definição de Tarrow (2009, p. 105), oportunidades políticas são “[...] como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso.”

Para o autor, existem alguns fatores que costumam gerar oportunidades para os desafiantes, tais como: **ampliação do acesso**, ou seja, o ganho maior de participação; **mudanças nos**

alinhamentos, especialmente quando há instabilidades no centro do poder e formação de novas coalizões, que encorajam desafiantes externos; **elites divididas** que proporcionam recursos para movimentos emergentes; **aliados influentes**, como partidos ou instituições do Estado, que podem fomentar a ação de desafiantes; repressão ou facilitação a determinados grupos.

É melhor começarmos considerando o confronto como um problema de ação coletiva e aqueles que o consideram diante de uma série de custos e obstáculos. Do ponto de vista de uma simples mobilização de recursos, aqueles que mais provavelmente se engajariam em confronto seriam pessoas com pouco a perder, pois são eles que possuem os maiores recursos. **Mas, se indagarmos quem tenta aproveitar as oportunidades externas, se verá que se engajariam em tais confrontos aqueles que têm muito a perder, pois são eles que, se não agirem, enfrentam a maior ameaça** (TARROW, 2009, p. 117).

Uma característica dos confrontos que vale chamar atenção é que podem se expandir as oportunidades dos outros e, de alguma forma, gerar uma ameaça anteriormente adormecida ou inexistente. Da mesma maneira que trazer questões para agendas com os quais outros se identificam e formam alianças fortalece um movimento, também afeta os opositores reais e potenciais. Especialmente ao ofender grupos influentes, podem deflagrar contramovimentos e fortes estratégias quando sentem seus interesses, valores, sobrevivência, poder e controle ameaçados.

O que é ameaça para um pode ser oportunidade para outro, mas não necessariamente a disputa é antagônica. Às vezes, uma oportunidade em aberto, deflagrada em determinado momento, pode ser objeto de disputa de significados e de autoridade.

O período das principais análises empíricas da tese — 1997 a 2013 — engloba uma fase com algumas oportunidades e muitas ameaças para movimentos sociais ambientais e agrários. Por um lado, foi nesta época o fortalecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário que, a despeito do menor orçamento e projeção que o da Agricultura, tratou com mais autonomia o fomento de agriculturas alternativas, como a familiar, a agroecologia e a agricultura orgânica¹², atuando em conjunto com Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que agia na promoção de alimentação a partir de produtos orgânicos e agroecológicos produzidos por agricultores familiares. Por outro, é notável a reprimarização econômica com o peso crescente da exportação de *commodities* agrícolas geneticamente modificadas. Por mais que desenvolva essa reconstrução histórica em capítulo posterior da tese ou tenha sido feita em estudos anteriores já

¹² Essas e outras formas de produção agrícola não são, necessariamente, sinônimos, ainda que possa haver intersecções. Por exemplo: uma agricultura orgânica pode ser feita por monoculturas e grandes empresas, portanto, não necessariamente envolve produções familiares e/ou agroecológicas. Da mesma maneira, uma agricultura familiar pode fazer uso de aditivos químicos e, neste sentido, não ser orgânica.

publicados¹³, é interessante pontuar a forte posição do MDA — maior que do MMA, que foi “neutralizado” — quanto aos riscos do uso de transgênicos e de agrotóxicos.

Especificamente, o conceito de *estruturas de oportunidades legais* permite avançar na compreensão das arenas jurídicas. Sequeira (2017) comenta, a partir da leitura que ele realiza de Case e Givens (2010), Hilson (2002), Andersen (2005) e Wilson e Cordeiro (2006), que tal conceito envolve variáveis como o acesso dos movimentos às cortes, a configuração do poder das elites jurídicas e ligados aos Judiciário, os *frames* culturais e legais, a receptividade dos tribunais a argumentos políticos, a presença de aliados ou oponentes e as normas e as ações judiciais disponíveis.

Mobilizo, ainda, o conceito de *frames* (ou enquadramentos), que traz, para as teorias da mobilização de recursos, a incorporação do plano simbólico das lutas e significações para os movimentos sociais. Vale dizer que os enquadramentos não têm uma definição única. Para autores como Goffman (1974), a perspectiva é a cognitiva, dessa maneira trata-se de como os indivíduos interpretam e percebem a realidade social. Já para Snow e Benford (1988, 1992) a perspectiva, mais alinhada a essa tese, é político-cultural, visto que trazem a compreensão do processo de mobilização.

Para os propósitos do objeto desta pesquisa, que visa pensar a elaboração de significados dentro da linguagem jurídica, uso o conceito de *frames legais* (ou *enquadramentos legais*), presente em alguns autores da agenda, entre os quais Vanhala (2011, 2012), Hilson (2009), Silverstein (1996) e Polletta (2008). Este conceito, segundo Polletta (2008, p. 195), foi usado como um instrumento estratégico de persuasão em McAdam, McCarthy e Zald (1996) e Tarrow (1998).

São duas as abordagens adotadas pela literatura sobre esse conceito: 1) pesquisas que buscam compreender o enquadramento legal a partir das condições organizacionais e políticas; e, 2) perspectivas que enxergam ativistas como atores ideológicos e instrumentais.

[*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 [...] (POLLETA, 2008, p. 188, tradução minha).

Para Hilson (2009), os *frames* podem ser compreendidos como uma “política de significação” para resistir, recodificar e/ou criar “política de lugar”. Por sua vez, Silverstein (1996) defende que os *frames* legais são construídos por várias fontes e de modo complexo, articulando espaços

¹³ Ver dissertação Bissoli (2016).

institucionais e não-institucionais, sendo criados e dispersados em direções diversas. Para a autora, as normas podem ter diversos significados e significantes, e seus usos práticos e implementações vão direcionar suas constituições. **Estas construções vão reverberar nos espaços de poder, onde serão instrumentalizadas.** Acrescenta também que comportamentos legais e seus significados não têm como início e fim a lei escrita.

Usarei o conceito de frames legais para registrar como os temas e os debates em torno de determinadas ameaças — liberações de transgênicos e agrotóxicos — modificaram a trajetória do problema público, alterando o empacotamento das mensagens e as estratégias, dando movimento aos repertórios de confronto. Os enquadramentos legais não são fixos, também adquirem dimensões mais estratégicas de acordo com a interação — competição, aliança e conflito: dos casos mais emblemáticos, temos os vários significados em torno do Princípio de Precaução, que é utilizado conforme a arena, os atores envolvidos e o momento do confronto, tal como presente nos capítulos finais da tese. Muitas vezes, esses empacotamentos geram oportunidades ou ameaças para os grupos agirem e/ou reagirem. Vale ressaltar que os *frames* legais não se restringem somente aos tribunais e tem seus usos diversificados. Segundo Andersen (2005):

Mudanças no estoque legal podem criar (ou encerrar) oportunidades para os movimentos para enquadrar as suas reivindicações com sucesso, independentemente de mudanças no estoque social. No entanto, é importante compreender que os quadros legais e culturais não existem isoladamente uns dos outros, nem há uma hierarquia clara entre eles. Assim como os juízes não se desfazem de suas sensibilidades políticas quando eles usam suas vestes, a existência dessas sensibilidades políticas não faz a estrutura doutrinária em que operam irrelevante (2005, p. 13).

O conceito de frames legais pode ser muito engessado, por serem compreendidos como pacotes fechados de significados com usos pré-definidos. Losekann (2019) propõe uma abordagem mais fluida, argumentando que leis, normas e regras podem ser alteradas com usos, produzindo efeitos não esperados e novos significados, também variando geográfica e temporalmente. Pude identificar essas mudanças de usos neste trabalho ao verificar os efeitos que decisões dos litígios, as mudanças de enquadramentos gerais, novos cenários políticos e econômicos exigiram a (re)construção de significados e seus usos estratégicos, de formas coordenadas ou diferenciadas a depender das arenas, o que será melhor trabalhado nos capítulos empíricos.

Outro aspecto importante para a mudança dos enquadramentos e coordenação das performances é o que a autora chama de fator biográfico, visto que cada ator — aqui entendo tanto individual quanto organizacional — traz elementos subjetivos e objetivos para o processo de confronto.

Por fim, trago o conceito de repertórios. Repertórios são definidos por Tarrow (2009) como um conceito que é cultural e estrutural, pois as pessoas não apenas *fazem* quando se engajam em conflitos, mas *sabem sobre como fazer*. Neste trabalho, o conceito de repertório é utilizado não apenas para mapear os recursos mobilizados por cada ator, mas como esses recursos e seus usos variam no tempo e como eles podem ser transferidos. Segundo Alonso:

O repertório é conhecimento social sedimentado, "entendimentos, memórias e acordos compartilhados", "relações sociais, significados e ações amalgamadas em padrões conhecidos e recorrentes" (Tilly, 1995: 30 e 27). Mas só vive quando ativado pelo uso, que faz a língua variar na fala, em dialetos, em sotaques. Para bem marcar, Tilly estofa esta metáfora com outras. **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** (Tilly, 1995: 27) (ALONSO, 2012, p. 25, grifo meu)

Como será demonstrado nesta tese, as interações do MP com outros atores nestes confrontos envolvem aprendizados entre as partes; por terem componentes estratégicos demandam percepções cruzadas entre aliados e oponentes, e o entendimento de uma construção individual e coletiva, com mobilização de repertórios e enquadramentos dinâmicos

1.4 CONTRIBUIÇÕES DESTA PESQUISA PARA A AGENDA DE MOBILIZAÇÃO DO DIREITO

A presente tese apresenta não somente um resultado de pesquisa, mas uma discussão teórica importante. A partir da literatura utilizada e dos conceitos, ancorei a análise em um país periférico, o Brasil. Portanto, existem alguns contrapontos cruciais para se pensar a relação entre MP e movimentos sociais em termos de interações que atravessam diferentes espaços institucionais e não-institucionais.

O primeiro deles é a complexidade do Estado, seus múltiplos fracionamentos, heterogeneidades e atores — institucionais ou não — que se relacionam, como elaborou Rutch (2004), em interações de confronto, concorrência e/ou cooperação. Um segundo contraponto, vinculado ao primeiro e discutido por Rajagopal (2003), é entender que não se pode considerar o Estado como principal centro de poder nos países periféricos, visto que emergem poderes de atores domésticos e transnacionais relevantes que alteram os jogos políticos.

Em terceiro lugar, países como o Brasil têm aspectos burocráticos particulares. O próprio MP é uma dessas instituições que compõem o complexo aparato burocrático, legal e administrativo

nacional. Losekann (2019) ressalta a grande heterogeneidade de atuação das promotorias: seja a diferença entre atuações nas áreas cível e penal, seja na diferença regional dentro das mesmas ou em outras temáticas. Também observei como a atuação contra os transgênicos e agrotóxicos ganha diferentes contornos a depender tanto dos membros quanto do local da promotoria, o que desenvolvo mais no último capítulo.

Nos encontros entre esses atores, surgem muitas das interações que tomam forma nas arenas formais e não formais. Rodriguez e colaboradores (2013), Losekann (2019) e Vilaça (2017) identificaram cooperações entre movimentos sociais organizados, de base e afetados e alguns atores estatais do direito, tais como defensores públicos e membros do Ministério Público, que muitas vezes se perdem numa análise estritamente formal dos documentos oficiais. Exemplos como procedimentos judiciais que mencionam apenas os atores estatais podem ocultar amplas experiências de troca e colaboração entre sujeitos oriundos de arenas mais ou menos formais, de grupos mais ou menos organizados.

Em quarto lugar, a contingência fala especificamente de como há uma imprevisibilidade na natureza dos desfechos finais de eventos históricos. Débora Maciel e Paula Prata (2011) ressaltam que o direito deve ser considerado uma questão contingente, uma vez que está condicionado pelo contexto sócio-político em que 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 contingência importa porque muitos pequenos eventos não previstos criam oportunidades ou ameaças que geram mudanças importantes nas performances (e, muitas vezes, nos rumos da história). Ainda que estes aspectos estejam mais presentes nos capítulos seguintes, vale mencionar o próprio episódio da primeira ACP contra os transgênicos no Brasil, aberta inicialmente pelo Idec. Entrevistas que realizei com atores da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos (CBLT) indicam que este evento ocorreu por uma conversa entre advogados do Greenpeace, que sem tempo hábil para abrir o litígio, levaram a demanda para a ONG parceira:

[...] 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 (Entrevista 4 - Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs, 2015).

A entidade de defesa dos consumidores em questão acabou encampando mais as lutas antitransgênicos via judiciário que o Greenpeace, levantando bandeiras não só ambientais, mas também do direito do consumidor. A rotulagem dos transgênicos foi, inclusive, um dos principais ganhos institucionais via litígio estratégico antitransgênico desde os anos 1990.

Estes quatro contrapontos, inseridos no objeto de análise dessa tese, permitem entender como alguns movimentos da mobilização ou do ativismo podem vir de espaços institucionais e dos atores que fazem parte de grupos com alto *status* social e poder simbólico. Algumas pesquisas tangenciam essa abordagem, apesar de serem poucas que tratam tão direta e sistematicamente dos atores institucionais na Mobilização do Direito numa perspectiva multidimensional — histórica, simbólica, instrumental, estrutural e organizacional. Isso ocorre tanto fora quanto dentro do país.

Fica patente, contudo, uma maior necessidade de entender como a Mobilização do Direito é feita a partir dos atores institucionais. Vários estudos analisam essas arenas, mas sem examinar o papel dos agentes do governo e da Justiça na perspectiva da mobilização.

Mesmo os que buscam adotar uma visão de Mobilização do Direito, ainda tem uma visão mais estanque dos processos. Um diferencial deste trabalho é que ele captura o espírito da reviravolta dada por McCann no campo ao unir sociologia do direito e teoria da mobilização política, justamente por compreender que os atores não estão localizados em vácuos sociais. Com desenho institucional *sui generis*, a análise de um caso com vários ciclos de confronto como os transgênicos e os agrotóxicos e sua influência no e a partir do MP, nos permite compreender mais a fundo a ação da instituição como agente de mudanças que não apenas reage a ameaças e oportunidades.

E, por isso, entender as mudanças históricas e as interações auxilia a preencher essas lacunas tendo em vista pontos como os levantados por Nolette (2015) de que nem toda atividade legal oficial é uma Mobilização do Direito e que, para isso, geralmente tem direcionamento de forçar mudanças organizacionais, expandir escopo do conflito e gerar novos ganhos institucionais com normas legais.

Dentro dessa perspectiva que já engloba aspectos disruptivos e colaboram para uma complexificação e acúmulo do conhecimento, esta tese traz um entendimento importante da atuação de atores institucionais a partir de sua própria perspectiva e dentro dessa agenda, de modo a contextualizar o debate teórico a um país periférico, não só aplicando referenciais teóricos e conceituais, mas o preparando para as especificidades do meu objeto.

CAPÍTULO 2 — O MINISTÉRIO PÚBLICO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

2.1 ANTECEDENTES: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MP

Ao revisar parte da literatura sociológica e política sobre o Ministério Público, trouxe adiante teses e pesquisas que se debruçaram sobre processos de mudança e reconstrução institucional. São trabalhos, em sua maioria, que consideram o período anterior e/ou durante a Constituinte de 88, e possuem aspectos mais formalistas, normativistas, institucionais. Esta pesquisa, por sua vez, reconta a trajetória histórica mais recente de um problema público — a transgenia e o uso de agrotóxicos — focando nas interações pelo MP diante de ameaças e de oportunidades, em interações de alianças com movimentos sociais, conflitos com outros atores institucionais ou privados e o ambiente de competição interna por relevância e recurso — apenas para citar alguns exemplos.

Neste sentido, e conforme já trabalhado em capítulo anterior, adoto como literatura principal, os estudos de Mobilização do Direito, pela perspectiva processual, histórica e culturalista que os orienta. Mas revisito literatura sobre a instituição para recuperar evidências empíricas e argumentos do desenvolvimento institucional e atuação política pré-1988, dos *lobbies* e processos políticos que culminaram no desenho institucional consolidado na atual Constituição e das novas formas de interação entre MP e sociedade.

Atualmente, o Ministério Público está presente em capítulo separado dos três poderes na Constituição Federal (CF) de 1988, que no art. 129 define sua função como titular da ação penal pública e como “fiscal da lei”, guardião da ordem jurídica e do regime democrático, na defesa dos interesses sociais e individuais. Presente em todo o país, sua estrutura se divide em Ministério Público da União (Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Militar) e Ministérios Públicos Estaduais. Para muitos autores, a Constituinte foi o momento que marcou sua consolidação como instituição independente do Executivo, com a conquista de autonomia administrativa e independência funcional (ARANTES, 1999; KERCHE, 2007; MACIEL; KOERNER, 2014; SADEK, 2000).

Porém, o que veio antes da Constituição? O que veio depois? Nas ciências sociais já existe uma vasta literatura sobre o tema, e será ela a ser explorada nesta revisão histórica inicial a partir de uma meta-análise. Ao trazer diferentes abordagens e pesquisas, percebe-se ao menos três

pontos: 1) existe um consenso sobre o importante status constitucional adquirido pelo MP em 1988; 2) este marco vem de processos de médio e/ou de longo prazo; 3) são comuns os argumentos institucionais deduzindo efeitos a partir do desenho, mas faltam explicações sobre processos, interações, mudanças incrementais.

Em classificação desses estudos, Carvalho e Leitão (2010, p. 403) propõem uma divisão entre os que possuem argumentos endógenos *versus* exógenos¹⁴. Na visão endógena, eles apresentam Arantes (1999), para o qual a autonomização veio de dentro para fora, visto que a partir de um movimento interno de mudança do desenho da instituição, o MP buscou tutelar uma sociedade civil concebida pelos promotores e procuradores como hipossuficiente.

Concebendo este movimento como estratégico, Arantes (1999; 2002) conclui que os membros do MP agiram deliberadamente para aumentar as atribuições da instituição desde os anos 1970 até os dias de hoje. Quando as discussões e regulamentações desses direitos estavam começando, houve um movimento de dar mais atribuições ao MP, que alterou seu desenho institucional em sintonia com mudanças legislativas de suas atribuições¹⁵.

Já Kerche (2003, apud CARVALHO; LEITÃO, 2010), partindo de uma perspectiva mais exógena, aponta o papel relevante da Conamp (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) na organização de proposta de texto constitucional aliado a um forte *lobby* que acompanhou o trabalho da Constituinte. Para Carvalho e Leitão (2010, p. 407), o autor tem como limitações não considerar “[...] de maneira satisfatória as relações assimétricas de poder [...]” e não deixar claro “[...] como se deu a correlação de forças e como o equilíbrio foi conseguido”.

Abrindo parênteses sobre essa divisão entre exógenos e endógenos, é possível verificar que, assim como Kerche (2003), também Vianna (1999) e Sadek (2000) enxergam a CF de 1988 como marco chave de mudança. Neste sentido, diferenciam-se de Arantes (1999; 2002) sobre a importância da constituição. Este último, conforme visto, além de uma ênfase agencial e endógena¹⁶ e, apesar de considerar a importância da Carta Magna, trata das mudanças institucionais anteriores que vêm desde a redemocratização.

¹⁴ Vale mencionar que Maciel (2002) também realiza uma revisão bibliográfica identificando explicações exógenas e endógenas.

¹⁵ Mais adiante, trago alguns dos marcos legais e institucionais, como Código do Processo Civil de 1973, a Lei de nº 6.938/1981 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei nº 7347/1985 que disciplina a ação civil pública

¹⁶ Conforme análise de Carvalho e Leitão (2010).

Sadek (2000) sintetiza a evolução institucional comentando como a Constituição e as legislações infraconstitucionais permitiram ao MP se converter em instituição fundamental do sistema de justiça no controle das demais instituições públicas e na defesa da cidadania. Em geral, pode-se concluir que, independentemente da abordagem teórica e analítica, a maioria dos autores trabalhados demonstram como a instituição que emerge da constituição é a consolidação de conquistas obtidas ainda na ditadura:

[...] fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado de 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei de ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p. 76).

Na constituinte, a instituição precisava de um próximo passo: se desvincular dos poderes de Estado. Com isso, acabou conquistando um status que Ministérios Públicos de outros países não possuem: independência funcional.

Sadek (2000) comenta sobre como são amplas as obrigações atuais do MP, que vão desde a tradicional atuação via ação penal até a defesa de variados direitos sociais. Para compreender o processo de desenvolvimento institucional do MP, seu papel no sistema de justiça e os instrumentos processuais e legais frutos do processo de redemocratização, já brevemente comentados, serão de suma importância estudos sobre judicialização da política e do ativismo judicial.

Por sua vez, Vianna (1999) defende que instituições de justiça passam por transformações com ampliação de instrumentos judiciais, decorrente, dentre outras coisas, de concepções em prol de maior acesso à justiça e envolvimento deste poder com o meio político e social. Para o Ministério Público, isso se traduz em uma instituição pensada pela constituinte para defender as leis e a sociedade diante de um quadro de autoritarismo político que tende a promover a exclusão da maioria.

Fechando parênteses e retomando a divisão entre fatores externos e internos, acrescento a pesquisa de Maciel (2002) como terceiro ponto, pois se encontram explicações tanto sobre fatores endógenos quanto exógenos. Sua abordagem nas interações entre instituições e sociedade busca capturar as mudanças de médio e longo prazo não apenas numa dimensão *top-down* da democratização do Estado e das instituições judiciais, como também buscando as dimensões *bottom-up* que compreendem processos sociais mais amplos de democratização, cidadania e participação.

Para a autora, a mobilização do MP é fator necessário, mas não explica suficientemente o movimento bem-sucedido de afirmação institucional.

Não se trata de ignorar o forte componente endógeno da mudança institucional. É mister reconhecê-lo. Há evidências suficientes a indicarem como, a partir dos anos 70, a instituição do Ministério Público perseguiu sistematicamente as garantias necessárias à sua independência e à sua equiparação material, profissional e simbólica com a posição ocupada pela Magistratura no sistema de Justiça. E, nesse sentido, é parcialmente válida a afirmação de que a Constituição de 1988 teria representado mais continuidade do que ruptura [...] (MACIEL, 2002, p. 34).

Maciel (2002) considera que valores externos também deram visibilidade pública e legitimidade a disputas de caráter difuso e coletivo, estabelecendo parcerias entre os atores judiciais e os sociais. Apesar de identificar estudos que buscaram trazer valores e interesses externos, o sentido dado às dimensões sociais e culturais foi essencialmente normativo.

[...] a mobilização interessada do Ministério Público é fator necessário, mas não suficiente, para explicar o significado da sua trajetória ou as implicações do seu novo papel. Enquanto o movimento de afirmação institucional lançou os seus membros em direção ao ambiente externo, a crescente politização das demandas sociais, a partir de 1974, os alçou à condição de aliados na configuração de padrões democráticos nas relações entre Estado e sociedade. Nessa dupla movimentação, afinidades de interesses e valores aproximaram atores das esferas judicial e social, construindo parcerias estratégicas ritualizadas pela linguagem simbólica do direito e da justiça (MACIEL, 2002, p. 46).

2.2 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Apesar de sua origem no século XIX, é somente com a Constituição de 1934 que o Ministério Público é tratado como instituição em seção de capítulo sobre os três Poderes. Inicialmente, o MP foi criado como uma instituição para persecução penal em sintonia com a clássica definição do Estado como detentor do monopólio da violência, sendo assim, o órgão é titular da ação penal pública desde seus primeiros momentos, tendo conquistado outras atribuições posteriormente, dentre as quais destaco a atuação na esfera cível por meio da fiscalização da lei e da tutela de indivíduos hipossuficientes, antes mesmo da emergência dos direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos, e do poder de investigação.

No Brasil, Maciel (2002) demonstra que, a partir de 1977, esse debate começa a ganhar fôlego, mediante a forte influência das ideias de processualistas italianos. Segundo a autora,

[...] ao rever os fundamentos substantivos e processuais do ordenamento liberal, a noção de direitos difusos implicou mudanças importantes nas expectativas quanto aos objetivos das instituições judiciais e dos seus padrões de interação com as esferas social e política. Essa noção expandiu os princípios do direito social e permitiu, potencialmente, a produção contínua de novos sujeitos de direito pela possibilidade

normativa de atribuir causalidades sociais às diferentes situações contingentes, experimentadas por indivíduos ou coletividades indeterminadas (MACIEL, 2002, p. 18).

Em outras palavras, esses direitos diferem da noção da autonomia e da responsabilidade individuais e possuem uma dimensão coletiva. Os interesses protegidos são direitos pertencentes a todos e a cada um (metaindividuais), dos quais o indivíduo não pode abrir mão/dispor (indisponíveis), não pertencendo a ninguém individualmente (indivisíveis) e sem a necessidade de vínculo jurídico entre os sujeitos de direito (possuidores de titularidade indeterminada).

Para Arantes (2002), é preciso entender como o surgimento desses direitos novos e indisponíveis foi responsável pela reconstrução do Ministério Público, na medida em que houve ampliação nas hipóteses de atuação no processo civil. Pois, se o MP se expandiu nos anos 1980 e 1990, foi porque ao mesmo tempo em que se houve reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, também se postulou a natureza frágil e incapaz da sociedade em se defender por conta própria, o que o autor diz ser o grande paradoxo da evolução recente do direito brasileiro:

[...] o mesmo processo que, nos anos de 1970 e 1980, levou à maior de todas as rupturas no princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, com o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos (ARANTES, 2002, p. 29).

É por isso que, diferente da maioria dos autores que se concentra em mudanças legais a partir dos anos 1980 (especialmente da CF de 1988), Arantes (2002) retorna ao Código do Processo Civil de 1973, já que para ele trata-se não só do início do afastamento do MP em relação ao Poder Executivo (ao determinar que a instituição deve atuar nas causas em que haja interesse público), como também de um ponto de inflexão ao presumir a indisponibilidade e incapacidade individuais, coletivas e sociais da sociedade. A atenção principal deve ser dada ao seu artigo 82, já na primeira versão:

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I - nas causas em que há interesses de incapazes;

II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III - em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte (BRASIL, 1988).

Além do Código de 1973, outras legislações são apontadas como importantes para o desenvolvimento institucional do MP e de suas relações com a política e a sociedade. A Lei de nº 6.938/1981 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, trazendo novos instrumentos

processuais e dando legitimidade para o Ministério Público atuar em conflitos ambientais (MACIEL, 2002). Neste sentido, questões ambientais passaram a ser levadas ao Judiciário, possibilitando ao MP propor ações de responsabilidade civil e criminal (CARVALHO e LEITÃO, 2010).

Maciel aponta como a metade inicial dos anos de 1980 trouxe um crescimento das associações civis e como a institucionalização das demandas ecológicas inaugurou a atuação do Ministério Público em casos de dano ambiental (2002), levando à proliferação de associações ambientalistas no Sul e Sudeste. Losekann (2012) ressalta como esta Política Nacional reflete a importância do meio ambiente como tema que inaugura a normatização dos direitos difusos no país.

No mesmo ano, também foi promulgada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar federal nº 40, de 1981), que deu à instituição “um perfil nacional mais uniforme, com conceituação, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básica comuns” (MACIEL, 2002, p. 56). Inclusive, a definição do Ministério Público na Constituição Federal de 1988 é bem semelhante à presente nesta Lei, com pequenas alterações no texto, como se vê abaixo nestes dois artigos:

Art. 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade [...] (BRASIL, 1981).

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Por fim, a Lei nº 7347/1985 finaliza esse período anterior à Constituição de 1988 por regulamentar um dos mais importantes instrumentos utilizados pelo MP nos anos subsequentes: a Ação Civil Pública (ACP). O início de sua formulação foi em 1982. Segundo Arantes:

É interessante notar, portanto, que a ação civil pública para direitos difusos e coletivos ‘preexistiu’ ao texto de 1985, na medida em que foi surgindo aqui e ali até que uma lei específica viesse regulamentá-la. Sem dúvida, trata-se de uma forma peculiar de evolução do Direito, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público, vão engendrando um novo mecanismo processual. No caso da lei sobre meio ambiente, o mecanismo aparece como forma nova, melhor adaptada à defesa de um tipo novo de interesse, que por ser difuso não encontra na organização tradicional do processo judicial meio adequado à sua defesa (ARANTES, 2002, p. 53-54).

A ACP tem particularidades que refletem esse novo pensamento jurídico: inversão do ônus da prova, responsabilidade objetiva, irrelevância da licitude da atividade, obrigação de fazer ou

não fazer¹⁷. Quando há inversão do ônus da prova, o réu deve provar que não provocou dano, diferindo-se da tradição do direito liberal, justamente porque traz uma lógica contrária ao ordenamento jurídico tradicional, na qual quem acusa deve provar o que alega. Parte dessa lógica é oriunda do argumento de que, se o acusado imputa danos aos interesses coletivos ou a sujeitos em relação jurídica frágil, a inversão facilita o acesso à justiça e a defesa de direitos de sujeitos coletivos, difusos e individuais, hipossuficientes ou não.

2.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM QUARTO PODER?

Nos anos 1980, a redemocratização política também produziu um movimento de democratização das instituições de Justiça (ALMEIDA, 2017). Neste momento, tanto o MP quanto os processualistas se esforçaram para ampliar o acesso à justiça, ora se retroalimentando e formando alianças entre si, ora discordando. Na seção anterior, vimos que se houve um polo “vencedor” neste campo foi o Ministério Público, por conseguir alcançar uma elevada discricionariedade, independência funcional e prerrogativas diversas, tais como fiscal da lei, guardião do interesse público e agente principal de defesa dos direitos difusos e coletivos.

Atualmente, Almeida (2017) comenta sobre como o MP passou a deter capacidade de influir na política, “revedo decisões legislativas, obrigando o Executivo a realizar políticas públicas ou depurando a democracia representativa por meio do controle das leis eleitorais e do combate à corrupção, em nome do interesse público e dos direitos coletivos e difusos”. Carvalho e Leitão (2010) defendem que a autonomia é uma das principais conquistas para a instituição, visto que as decisões podem ser tomadas sem injunções de órgãos ou Poderes estatais.

McAllister (2008) e Carvalho e Leitão (2010) mencionam ainda, posteriormente à Constituinte, a Lei Federal nº 8.625/1993 que dá outras garantias concedidas aos seus membros, que passaram a exercer suas funções com relativa segurança e liberdade. Com esta legislação, promotores e procuradores ganharam incentivos reservados somente aos magistrados:

¹⁷ “[...] o instrumento da ação civil pública permite: a) inversão do ônus da prova (ao réu cabe provar que não provocou dano ao direito); b) a irrelevância da licitude da atividade (a aprovação prévia da atividade pelos órgãos públicos competentes não elimina a responsabilização pelos danos); c) a responsabilidade objetiva (a comprovação da relação de causalidade entre a ação e o dano dispensa a demonstração subjetiva da culpa); d) a obrigação de fazer ou não fazer (exigência de que o réu repare o dano ou suspenda a atividade que viola o interesse ou simplesmente o ponha em risco, mesmo antes da conclusão do processo)” (MACIEL, 2002, p. 19).

irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade e ganho de vitaliciedade após dois anos de exercício do cargo.

Das poucas propostas do *lobby* do MP derrotadas na Constituinte, pode-se elencar a não possibilidade de exercer cargo público eletivo e a forma de indicar e destituir o(a) Procurador(a)-Geral da República, que é indicado pelo(a) Presidente da República e deve ser aprovado por maioria absoluta do Senado Federal após arguição pública. Vale mencionar que, desde 2001, a ANPR — Associação Nacional dos Procuradores da República instituiu uma lista tríplice, indicando os três procuradores mais votados pelos seus pares para o cargo mais importante do MP.

Desde 2003, no primeiro mandato de Lula, as indicações são acatadas. A mesma orientação foi seguida por todos os presidentes até então, excetuando-se Bolsonaro. De toda forma, a intenção do *lobby* do MP era que este cargo fosse indicado e eleito pelos pares. Vale mencionar que até hoje existem propostas de emenda constitucional (PECs)¹⁸ que visam reverter essas perdas e conquistas.

Cappelletti¹⁹ era contrário à elevação do Ministério Público a defensor dos interesses da sociedade, por motivos tais como sua ligação histórica com o Executivo, a falta de especialização e conhecimento técnico abrangentes e suficientes para atender a demandas distintas de direito coletivo. Ada Grinover, respeitada processualista brasileira, dizia que

“[...] a função de defensor do povo não é função para o Ministério Público, assim como não é função ligada ao Poder Executivo [...] é uma extensão do poder político do Congresso e das Assembleias Legislativas [...] representante do povo é só quem é escolhido pelo povo[...]” (CAVALCANTI, 1999, p. 67).

Kerche (2003) discute os mecanismos de controle democrático de instituições como o MP. Um dos problemas elencados por ele é que a discricionariedade de um agente não-eleito protegido por independência pode trazer riscos. Nas palavras do autor:

[...] trocar a discricionariedade de um agente eleito por um não-eleito protegido por independência não é trocar seis por meia dúzia: é trocar a capacidade de punição dos eleitores daqueles que desrespeitam os desejos dos cidadãos, por aqueles que dificilmente podem ser punidos. É trocar aqueles que têm um incentivo direto para levar em conta o desejo dos eleitores por aqueles que não têm esse incentivo (KERCHE, 2003, p. 93).

¹⁸ Não abordarei estas questões na tese, mas cito algumas dessas propostas: PEC 251/2016 que propõe eleição direta para Procurador-Geral da República pelos MP estaduais e Federal, com legitimação no Parlamento; a PEC 47/2013 quer formalizar a lista tríplice.

¹⁹ Citado por Arantes (2002, p. 56).

Com sua independência funcional em separação aos demais Poderes somadas à falta de controle político²⁰ sobre a instituição e atribuições que vão além da tradicional persecução penal, a versão brasileira do Parquet tem funções amplas com baixa *accountability*, possuindo vários instrumentos de ação que passam ao largo da capacidade de controle do Judiciário (por exemplo, instrumentos extrajudiciais ou pré-judiciais, como o inquérito civil e os termos de ajustamento de condutas). Segundo Kerche, dialogando com O’Donnel (1988, apud KERCHE, 2018), há dois tipos de *accountability*:

[...] **A vertical** é aquela exercida pelos eleitores nas eleições que, de forma regular e direta, punem ou premiam os políticos por suas escolhas e ações. Isso serve de incentivo para que os políticos, que continuarão disputando eleições, não percam de vista os interesses de seus eleitores quando tomarem suas decisões, optarem por certas políticas públicas e orientarem a burocracia. **A horizontal**, por sua vez, é aquela exercida por agências e atores estatais em relação a outras agências e atores na estrutura do Estado. Elas podem ser categorizadas em dois grandes tipos: a exercida pelo Poder Judiciário e a exercida por políticos e por agências estatais (KERCHE, 2018, p. 260, grifo meu)

De toda forma, o autor considera o Judiciário capaz de exercer certo controle sobre a instituição, visto que as ações propostas pelo segundo são julgadas pelo primeiro²¹. Neste sentido, os promotores e procuradores devem convencer magistrados da punição aos que violam a legislação. Uma saída para isso, perseguida por muitos membros do MP, são envios de ofícios, notas técnicas e, em casos mais graves, de ações que não passam pelo controle judicial, tais como inquéritos civis e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)²²; saídas que podem ou não ser adotadas e avaliadas conforme contexto. Uma das entrevistadas comenta sua percepção de uso desses instrumentos e recursos na sua prática:

[...] eu fui jogada lá no interior do Pará, e eu tinha que reiterar os meus ofícios umas dez vezes só para alguém me responder. Então, assim, é um choque de realidade. Depende muito do tipo de atuação. Às vezes, quando você está com uma questão de improbidade, por exemplo, de fato, assusta mais. “Meu Deus, estão me acusando de improbidade, preciso saber o que é” [...] Mas, quando você está falando pra Vale que ela tem que ouvir os indígenas, porque tem que ter algum ressarcimento econômico, tem prejuízo na atividade que a gente faz... Não é tão simples assim (Entrevista 8 — Procuradora da República 1, 2019)

Por possuir um desenho institucional único, com independência e diversas atribuições, Cavalcanti (1999) identificou como a instituição adquire características mais voltadas a

²⁰ Sobre o controle político, por exemplo, os promotores federais estadunidenses são indicados por grupos do Poder Executivo.

²¹ Em pesquisas anteriores, verifiquei uma insatisfação por parte de ativistas da sociedade civil com a baixa especialização do Judiciário em temas mais atuais, com destaque para debates sobre hipertecnologias e seu impacto na sociedade.

²² Existem pesquisas que, inclusive, problematizam o uso desses instrumentos extrajudiciais como uma solução que garante governança e participação (ver ZORZAI et al., 2019).

determinadas “especializações” ao ocupar espaços de ausências. Em outras palavras, mesmo quando existe previsão de outros órgãos e instituições atenderem às demandas para fortalecer a justiça, o fato de não terem investimentos e/ou serem inoperantes leva promotores a ocuparem esse espaço:

Ilustrando: é notável como nas localidades, por exemplo, em que não existe um Procon, o MP atua como órgão de defesa do consumidor; onde as Defensorias Públicas são inoperantes, o MP atua na defesa dos que não têm condições de arcar com as custas de um advogado; onde não há Conselho Tutelar, o MP desempenha suas funções; onde é baixo o grau de conhecimento sobre os direitos da cidadania, o MP desempenha um trabalho de conscientização e preventivo. E não para por aí: onde há instituições, mas são inoperantes ou têm dificuldades para exercer suas atribuições, ali está o MP (CAVALCANTI, 1999, p. 36).

Analisando a estrutura monocrática do Ministério Público brasileiro, Kerche (2003) a caracteriza por sua independência funcional sem hierarquia funcional, pontuando como um(a) Procurador(a) não pode fazer com que um Promotor(a) aja de determinada maneira (ao menos, não pelas vias oficiais e legais). Uma vantagem disso é a possibilidade de adaptação a realidades específicas e atuação sem precisar de ordem de superiores, da cúpula do MP. Certamente, é em parte por isso que o Ministério Público consegue ocupar espaços de ausências, novamente citando a expressão de Cavalcanti (1999). Pois, como existe liberdade de atuação, ainda que dentro de certas limitações, os membros da instituição podem optar por atuar em casos e temas específicos.

Uma desvantagem é que a autonomia de agentes públicos não-eleitos pode ser problemática, na medida em que cabe a indivíduos — obviamente, inseridos em contextos institucionais, sociais, políticos e econômicos — optarem por promoverem ou não determinada causa. Kerche (2003) levanta a possibilidade de que nem todos os cidadãos terão seus direitos defendidos isonomicamente. Pois, nem todas as questões levadas aos promotores e procuradores serão tratadas da mesma maneira, com mesmo nível de profundidade e suporte.

Tudo isso leva diversos autores, tais como Arantes (1999), Cavalcanti (1999), Carvalho e Leitão (2010), Kerche (2003) Maciel e Koerner (2002), a concluírem que existe uma alta discricionariedade dos agentes do MP e a levantarem questionamentos como: até que ponto, dentro das discussões sobre pesos e contrapesos, causa e efeito não podem trazer problemas maiores para o ordenamento democrático? Qual o controle sobre a instituição e seus membros?

Em síntese, o MP passou por profundas transformações, especialmente na redemocratização. Importa pontuar que os novos instrumentos processuais e legais de defesa de direitos difusos e coletivos, especialmente a partir da década de 1980, serviram como meios de ação para o MP e organizações civis. Portanto, estamos diante de um desenho institucional peculiar. Sem dúvidas,

como aponta o estudo de Arantes (1999, 2002), a CF de 1988 não originou um novo Ministério Público, visto que antes mesmo da Constituinte vários elementos já estavam postos.

Por outro lado, ainda que os anos de 1980 sejam paradigmáticos em aspectos essenciais para o seu atual desenho institucional, os anos 1990 trouxeram novidades funcionais e legais para a instituição e outros atores sociais. Segundo Vianna e Burgos (2005), o forte ativismo Legislativo dos anos 1990 abriu caminhos para judicialização de interesses variados, expandindo a juridificação da Carta Magna. Nas palavras dos autores, não existe somente uma invasão da vida republicana pelo direito, mas também a “[...] intervenção do Poder Legislativo, constituinte e ordinário” e a “[...] apropriação desenvolvida que a cidadania faz deles” (2005, p.782).

2.4 MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE PÓS-1988

Se os anos de 1980 foram marcados pela criação de vários instrumentos processuais, mudanças legais e constitucionais, a década posterior expandiu a juridificação consolidada na CF 88. Dos principais exemplos, pode-se citar o Código de Defesa do Consumidor (CDC) — que foi central para ampliar o uso das ACPs, inclusive, no caso dos transgênicos que esta tese estuda, e para instrumentalizar ainda mais o MP —, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei das Águas, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica da Saúde, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale mencionar outro aspecto de suma importância: a Constituição de 1988 ampliou o rol de legitimados para propor ACP, inserindo entidades e associações co-legitimadas. Dessa maneira, pode-se compreender os anos 1980 e 1990 como períodos em que oportunidades políticas e legais foram criadas a partir de aberturas de instituições da Justiça.

Apesar do Ministério Público protagonizar o uso das ACPs, no caso dos transgênicos, este padrão não se repete com tanta força. Werneck Vianna e Burgos (2005) chegaram à conclusão semelhante quanto ao ajuizamento de ações coletivas cujo destaque é de associações de consumidores, que responderam por 70% no fórum do Rio de Janeiro, entre 1997 e 2001 (2005, p. 821). Para o meu estudo, que envolve questões ambientais e de consumo, apesar da importância do MP na abertura das ações judiciais, a instituição representa menos de 27% dos casos anteriores a 2005. Posteriormente, passa a ter um papel mais ativo, muitas vezes em

paralelo ao ativismo de ONGs como Idec (Instituto de Defesa do Consumidor), Terra de Direitos e AS-PTA, no qual a primeira e a terceira citadas possuem expertise jurídica por terem assessoria jurídica própria e especializada (LOSEKANN e BISSOLI, 2015; BISSOLI, 2016).

De toda forma, o aspecto que merece destaque é a capacidade de investigação de que a instituição dispõe e, para Arantes (2002), ajuda a explicar o protagonismo do MP na abertura de ACPs. A instituição pode não só propor este tipo de ação judicial, como também tem o poder de abrir inquérito civil na intenção de coletar elementos instrutórios, investigando previamente as denúncias. Por dar vantagens ao MP em relação aos demais legitimados, até que ponto a não abertura de ações pelas associações seria de fato hipossuficiência da sociedade civil? Até que ponto não é também estratégia que visa reduzir custos e potencializar ganhos? Na literatura sobre o tema, vimos que há posições divergentes, com abordagens mais ou menos institucionais, endógenas e/ou exógenas, normativas ou empíricas.

Em estudo mais recente, Rodriguez e colaboradores (2013, p. 62) identificaram que muitas organizações levam a denúncia para instauração de inquérito civil, demonstrando como existe uma ação estratégica por parte de ativistas que pode ser mascarada por dados como os apresentados acima. Em outras palavras, muitas vezes, denúncias, casos e representações são levados ao MP tanto pelos instrumentos de que esse dispõe, quanto pelo seu peso institucional e político. Contudo, isso não significa que as entidades deixem de estar atuantes. Muitas vezes ocorre o contrário: além de monitorarem as ações, também oferecem suportes para os membros do Ministério Público.

As entidades citaram como motivos para os encaminhamentos, entre outros, (i) o fato de somente fazerem o trabalho de orientação jurídica e não entrarem com ações judiciais; e/ou (ii) **o fato de que não têm estrutura (técnica, financeira, física) para atender o caso em questão**; e/ou (iii) porque o caso foge da temática com a qual a entidade trabalha; e/ou (iv) **porque só levavam para o Poder Judiciário casos paradigmáticos e não realizam atendimento individual e/ou porque acreditam que os pesos institucionais do Ministério Público e da Defensoria Pública podem colaborar para um desfecho positivo do caso** (2013, p. 18, grifo meu).

Nos litígios em torno dos transgênicos, existem envolvimento de organizações tanto do meio ambiente quanto do consumidor, muitas vezes conjuntamente e utilizando de expertise jurídica e/ou técnica-científica. Algumas dessas associações protagonizaram vários casos judiciais relevantes desde o final dos anos 1990, que implicaram em ganhos institucionais, e foram possibilitados por processos litigiosos com tratamento de questões tecnológicas muito específicas trazidas à arena judicial por esses movimentos, dos quais destaco a rotulagem de produtos transgênicos e a proibição de plantio de milho geneticamente modificado em alguns locais do país.

A busca por essa trajetória mostra como determinados conflitos, ações coletivas e litigiosas, que ocorreram posteriormente, têm seu gérmen em processos anteriores. Boa parte das organizações envolvidas e dos instrumentos processuais utilizados têm origem neste período de redemocratização: fazem parte do mesmo contexto histórico de transição democrática que deu origem ao MP nos moldes atuais.

A autonomia existe dentro de um arcabouço de limitações que, como pontuam Arantes (2002) e Kerche (2003), também derivam da dependência de outras instituições, das quais se destaca o Judiciário e a Polícia, visto que podem facilitar ou dificultar andamentos de ações e investigações. Ademais, além das pressões de forças políticas, a Justiça passou a ser centro do debate público, portanto não se pode desconsiderar a pressão de forças sociais e midiáticas que buscam pautar as ações do MP. Essas pesquisas debruçadas sobre checks and balances dentro de vieses normativos devem avançar, tendo em vista aspectos estratégicos do direito.

O Ministério Público não é visto como uma instituição homogênea pela maioria dos autores, possuindo variações entre os MPs estaduais e mesmo nos grupos internos. Em parte, concordo com Cavalcanti (1999, p. 18), para a qual “Isso ocorre porque os agentes (promotores e procuradores) do Ministério Público atuam com liberdade funcional e independência de atuação, ou seja, respeitados os preceitos legais, cada um tem liberdade de agir como se fosse a própria instituição”.

Mas é preciso um esforço empírico para verificar algumas pistas, compreendendo incentivos e restrições, inclusive, para além de aspectos legais e organizacionais, que levam à adesão a uma ou outra área de atuação: a trajetória profissional anterior à função promotor/procurador do MP, constrangimentos internos e externos (pressões políticas e poucos recursos financeiros, por exemplo), existência de grupos e/ou membros com afinidades, dentre outros aspectos.

Um dos entrevistados de Maciel (2002, p. 120) comentou que construir modelos coordenados não é fácil, visto que a cultura de equipe demanda tempo, definição de temas e produção de consensos em meio à pressão por resultados. Inclusive, a formalização do GT se deve a uma busca por especialização na temática por parte dos membros do MP.

A construção das Câmaras de Coordenação representa esforço de trabalho coordenado em grandes temas divididos por grupos de trabalho. Membros do MP que atuam ou atuaram na área ambiental e, mais especificamente, com transgênicos e/ou agrotóxicos, são subgrupos organizados a partir de uma esfera federal e de esferas estaduais. Não há, necessariamente, um

trabalho conjunto dos agentes no dia a dia, ainda que muitos casos tenham envolvido performances em casos complexos.

Portanto, a ação conjunta é uma realidade dos Ministérios Públicos do Brasil, que possuem grupos especializados em trabalhar com determinadas áreas. O GT estudado nesta pesquisa é um caso que utiliza novas tecnologias de informação para existir. Desde o final dos anos 2010, o grupo de trabalho engloba a atuação de membros localizados em MP estaduais diferentes que têm boa parte de sua comunicação viabilizada por videoconferências e outros recursos digitais.

Segundo as palavras de uma Procuradora da República entrevistada:

GT não tem essa função de ajuizamento de demandas, de ações judiciais. Então aquilo ali foi assim, conheci ela, fomos trabalhar em função do GT, pediu para a gente trocar uma ideia com ela sobre a matéria. **No GT a gente procura fazer uma atuação para discutir questões que estão ocorrendo com uma importância e auxiliar o trabalho da Câmara. Coordena a atuação de colegas, então tem vários grupos de trabalho, então a gente tenta fazer este trabalho de auxílio, uma participação** (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019, grifo meu).

Vê-se que, por mais que exista independência funcional e autonomia administrativa, nem sempre um membro da instituição conseguirá arcar com temas de grande relevância, seja pela falta de apoio interno de seus pares ou pela falta de tempo e recurso para financiamento de investigações mais apuradas. Existem limites para ação individual que buscam, portanto, um caminho oposto ao da heterogeneidade ao constituir agendas no mundo institucional.

Esses aspectos complexificam o debate. Retomando *en passant* as discussões sobre independência funcional, autonomia e discricionariedade, no caso estudado, temos o desempoderamento da maioria dos atores, institucionais e não-institucionais, envolvidos nas lutas por maior regulamentação dos organismos geneticamente modificados e, mais recente, um movimento neste sentido em direção aos agrotóxicos — que ultrapassam o recorte temporal da tese. Ainda que no 4º capítulo vá aprofundar o processo político com suas perdas e ganhos, vale dizer que os achados das investigações sobre transgênicos revelam o sucesso do fomento desses organismos no Brasil tendo em vista a centralização de avaliações e decisões na CTNBio.

Não se tratou apenas do fechamento à deliberação e à participação da sociedade no início do século XXI, quando ainda havia abertura em vários outros espaços e temáticas, mas também de um enfraquecimento de Instituições. O Ibama e a Anvisa perderam a competência para fiscalizar e estabelecer procedimentos adicionais aos pareceres técnicos da Comissão. Já o Ministério Público, após 2005, não deteve mais legitimidade para “[...] propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao homem, aos animais, às plantas e ao meio ambiente” (BRASIL, 1995, Art. 13, inc. 6).

Com conclusões semelhantes, McAllister (2008) identificou que grande parte dessas propostas e dos projetos de lei para cortar a autonomia do Ministério Público tinham como alvo, principalmente, os membros do MP que atuam no tema ambiental. Sem autonomia e com independência limitada, a autora defende o sério enfraquecimento da atuação de promotores e procuradores que passariam a depender da Polícia Federal para suas investigações.

Essas alterações nas estruturas políticas promovem mudanças na mobilização do MP e dos movimentos sociais por impactarem as conjunturas a partir de novas regras, gerando oportunidades e ameaças. As pesquisas empíricas permitem a captura da dinâmica. Ainda que as fontes sejam registros do tempo, é possível tecer o movimento trazido pelas mudanças e permanências. Nas últimas décadas, o que engloba todo recorte temporal da tese, os movimentos contra os transgênicos e os agrotóxicos (ou por maior regulamentação, em determinados casos) demonstraram a capacidade de resistência dos atores envolvidos. Em estudos anteriores, verifiquei como duas ONGs que atuam desde os anos 1980-90 compuseram o Campo de Mobilização do Direito contra os Transgênicos (BISSOLI, 2016). Há uma resiliência dos atores, em interações de confronto, cooperação e competição, identificando ameaças e oportunidades a partir de significados construídos nas diversas arenas e momentos do processo político.

Com o MP não é diferente: no último capítulo da tese abordo a mudança não só de composição do grupo como também do repertório, por meio de estratégias e frames diante de diversos fatores, dentre os quais as conjunturas e contingências. O mesmo ambiente, com suas ameaças e oportunidades, é percebido e tem efeitos diferentes para os atores. Apesar de não focar na compreensão das trajetórias profissionais, identifiquei a maneira como membros do MP demonstraram atuações distintas entre si: são procuradores e promotores de origens e formações diferentes, com faixas etárias e fases diferentes na instituição.

Apesar de haver interesses que convergem no tema ambiental, há diferenças entre a sua atuação local e federal. Enquanto um dos entrevistados, já não atuante, trazia histórico que levou à aprovação da legislação atual de Biossegurança, as discussões em torno do Princípio de Precaução e da origem do GT, outra procuradora atuava mais pontualmente com grupo, colaborando em determinadas estratégias por contribuir com a expertise na questão dos agrotóxicos. Esta última teve bastante contato com setores diversos da sociedade ao integrar espaços de participação e de deliberação. Por sua vez, uma das mais recentes integrantes do GT se interessou quando, mais recentemente, ele passou a ser de Agroecologia, já que ela tem interesse em iniciativas locais no norte do país dentro dessa temática.

Tais diferenças são esperadas tendo em vista não só a estrutura federativa do Brasil e a heterogeneidade geográfica, como também o próprio desenho institucional do MP. Lejeune (2017) realizou uma pesquisa com foco nos burocratas e identificou a centralidade dos indivíduos na aplicação de Políticas Públicas: ainda que no mesmo contexto e com mesmos recursos, diferentes profissionais influenciam em como e por que mobilizar o direito. Para ela, não só ativistas como também profissionais de Estado contribuem para desafiar conceitos dominantes no ambiente de trabalho, forçando mudanças na organização.

Num estudo sobre o caso de Belo Monte, Vilaça (2017) comenta que, apesar do envolvimento dos Procuradores em disputas políticas, a instituição cria mecanismos para evitar o ativismo por parte dos membros promovendo limitações da discricionariedade individual/profissional. Além dos achados de sua própria pesquisa, o autor cita Coslovsky (2011, apud VILAÇA, 2017): segundo este, a busca por um comportamento mais cauteloso vai desde os processos de seleção dos candidatos, identificando aspectos tais quais vestimentas e filiações político-partidárias, até o processo de socialização que busca fomentar processamento de caso em vez de resolução criativa de problemas.

Esta tese não tem como foco os burocratas, mas as entrevistas e a reconstrução dos conflitos permitiram enxergar, tal como também concluiu Losekann (2019), a influência das interações desses atores nas diversas arenas:

Ocorre que se por um lado o advogado e o promotor levam padrões e performances de ação do campo do direito para os movimentos sociais, suas presenças nesses litígios só se sustentam porque eles também se modificam, assumindo performances típicas de um determinado movimento social. **Assim é a experiência construída nessa relação numa dada situação que cria as possibilidades para que as performances em jogo sejam coordenadas e encaminhem, como nos casos em questão, um tipo de confrontação que problematiza e defende direitos socioambientais** (LOSEKANN, 2019, p. 192, grifo meu).

A teoria da Mobilização do Direito permite capturar aspectos fluídos, menos racionais e burocráticos, entendendo que sim, o direito traz princípios normativos que determinam regras do jogo num ambiente que pode ser bastante moroso, sem poder de ação e reprodutor status quo. Mas é também recurso para estabelecer relações de confronto, competição e aliança, para elaborar significados que ultrapassam as fronteiras dos tribunais, para reforçar formulações de reivindicações e dar sentido às pautas de luta, para elaborar frames de justiça e de injustiça que vocalizam em diversos espaços e tensionam o status quo. Abordagens estruturais, lineares e racionais não capturam diferentes fatores que definem a ação.

Ao estudar os burocratas, Lejeune (2017) demonstrou que há casos em que as burocracias foram mecanismos para ativistas e ONGs adentrarem às arenas formais, e casos contrários, nos quais

profissionais legais, como advogados de causa, entram em confronto com profissionais de Estado. Este caso da autora pode ser lido sob análises de cooperação, competição e de confronto de Rutch (2014) demonstrando como as relações entre indivíduos com decorrer do tempo atravessa novos contextos, com ameaças e oportunidades distintas.

Nas suas análises, Vanhala (2011) verificou como as dinâmicas internas das organizações e dos movimentos sociais são diversificadas, com táticas e estratégias construídas por meio de distintas percepções das oportunidades, ainda que no mesmo contexto político-social. Para Eldman e Leachman (2010), se o direito formal é concreto e determinante, exógeno e de cima para baixo, a consciência legal e o direito em ação são mais frágeis à manipulação política e à influência social. Isso significa que não existe apenas uma construção de significado, uso e aplicação contínua sobre determinado assunto/objeto de controvérsia.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os anos 1980 viram emergir um novo ator na política brasileira que, apesar de já presente na história do país, ganha mais protagonismo como instituição de Justiça e poder independente. Um amálgama de poder estatal, de instituição de justiça e de representante do interesse público. Portanto, não surpreende a alcunha de quarto poder.

Ao revisitar teses sobre o processo de mudança e de reconstrução institucional do MP, fica evidente um teor bastante normativo e organizacional do debate. É preciso considerar mais o ambiente político, retirando as instituições “do vácuo”, saindo da semelhança com a prática do cientista natural que isola seu objeto numa placa de petri depois de retirá-lo de todo um ecossistema complexo, diverso e impermanente.

A empírica e complexa realidade nacional, especialmente com o enfraquecimento das instituições, demonstrou que mesmo críticas muito bem elaboradas sobre *accountability*, pesos e contrapesos podem ser levados para outros debates fora do ambiente acadêmico como maneira de reforçar o apoio a pautas diversas. Um exemplo prático disso é a indicação do Procurador Geral da República, considerada uma das derrotas do MP no processo de democratização. Com a recente indicação do governo Bolsonaro, que não respeitou a lista tríplice, cria-se um enquadramento que pode ser oportunamente mobilizado por setores internos e externos ao MP para perseguir a aprovação de uma PEC, diante de novas ameaças e oportunidades.

Se mesmo em países com forte controle institucional, os levantamentos empíricos demonstram a complexidade do direito na sociedade e na política, o que dizer quando lidamos com uma realidade em que esses modelos foram, inicialmente, “importados”? Tilly (1996) comenta como muitos estudiosos acreditavam que o mundo repetiria a experiência ocidental dos países colonizadores, com o mesmo padrão processual de formação de direitos e de controles. Contudo, não consideraram as lutas desiguais entre governantes, as disputas de poder numa realidade pós-colonial, as elites oriundas dessas conformações sociais e mesmo a pré-existência de modelos próprios de Estado destes lugares, apenas para citar alguns pontos desenvolvidos pelo autor.

O que vemos, a partir das diversas leituras, acadêmicas ou não, e dos achados empíricos, é que existem influências políticas, históricas, sociais e econômicas para além de determinantes jurídicas e legais. Neste sentido, me aproximo da leitura de mundo feita pioneiramente por McCann, mas também por tantos outros autores da Mobilização do Direito, que a enxergam como processo, tentando fugir do teor estático dos trabalhos. Reforçando o que defendo como uma contribuição desta pesquisa, busco fazer essa interpretação do mundo tendo como partida um país periférico: estudos feitos a partir de países do Sul global têm muito a contribuir com o interpretativismo da Mobilização do Direito.

O uso do direito como uma estratégia das ações coletivas é recorrentemente enquadrado como um tipo de confronto não-transgressor, em contraposição a outros recursos transgressores de embates não institucionalizados. No entanto, é possível questionar até que ponto há uma separação real entre estes dois tipos de repertórios, quando se tem em conta o uso dessas estratégias de maneira integrada, complementar e mesmo conflituosa pelos próprios atores. Como os próprios atores utilizam recursos legais para fins emancipatórios, para produção de mudanças institucionais e democratização de instituições estatais?

Ao adotar os conceitos trazidos no capítulo anterior dentro da Mobilização do Direito, busco não cair em explicações deterministas, normativistas e economicistas, especialmente as ortodoxas, por serem estanques para capturar a trajetória de um problema público que capturo na tese. Outra diferença que marca este trabalho é o estudo da consistência e da permanência de interações não nos grandes casos²³ com projeção nacional, mas no processo político e jurídico por maior regulamentação de transgênicos e de agrotóxicos. Não se trata da seleção de objetos e temas óbvios, bem-estabelecidos e de anos recentes, que ocuparam grandes espaços

²³ O próprio MPF define alguns dos grandes casos, a saber: Caso Lava Jato, Caso Samarco, Operação Maus Caminhos, Césio 137, Caso Fundef, Caso Hydro, Crimes conexos e Operação Arquimedes.

na mídia e a atenção de agentes públicos e privados diversos. Tampouco o foco está nos tradicionais e mais bem-estudados atores, como as organizações não-governamentais, movimentos de base, povos tradicionais e partidos políticos, pois há pouco conhecimento sobre como operadores da lei podem agir de maneira política e contenciosa.

De uma perspectiva normativa, pode-se apontar que os membros do MP têm autonomia e discricionariedade profissional. Contudo, novos estudos de Mobilização do Direito e do ativismo institucional começam a evidenciar, cada qual dentro da sua agenda de pesquisa, a complexidade que atravessa cada um desses indivíduos organizados coletivamente numa instituição que reúne poder de Estado, órgão judicial e representante do interesse público.

Por outro lado, as discussões sobre lógica estrutural, autonomia, desenho institucional e papel dos atores tratam sobre a heterogeneidade e a individualidade. Mas até que ponto a constituição do GT não mostra, na verdade, um caminho oposto, ou seja, um ganho institucional e maior que os indivíduos que agem, mostrando a coordenação não linear de uma agenda no mundo das organizações do Estado? Ainda mais se tratando da Justiça e do Judiciário, contrariando a visão do positivismo jurídico e da neutralidade judicial.

A 4ª CCR regulamenta a abertura de GTs por meio de Portaria que define sua criação, composição, coordenação, reuniões e PAs (Procedimentos Administrativos). Se, por um lado, permite a construção de modelos mais coordenados para uma atuação em equipe, por outro, exige o atendimento de condições fundamentais para a criação e manutenção do trabalho colaborativo, o que inclui, primeiramente, apoio de seus pares e suporte de analistas técnicos e periciais para atuar em certas frentes. Isso, sem considerar fatores exógenos, brevemente pontuados anteriormente, como pressões políticas, econômicas e sociais.

Abordarei isso nos capítulos 4 e 5, mas vale dizer que, partindo de ações pontuais deflagradas por poucos membros, embora mais atuantes, favoráveis à maior regulamentação dos OGMs e, especificamente, visando manter as conquistas da rotulagem, houve formalização e ampliação paulatina do escopo de atuação que, mais recentemente, em momento de maior recrudescimento do sistema político, tornou-se um GT intercameral.

Nesta pesquisa, realizei novas entrevistas com membros do MP. Em investigações anteriores, também conversei com outros relevantes atores dos conflitos contra os transgênicos e os agrotóxicos. São pessoas que, vinculadas a um grupo, seja de Estado ou não, agiram com ou contra as políticas operadas pelas instituições, especialmente desafiando os rumos de regulamentação de biotecnologias e de agrotóxicos no Brasil, dada a especificidade do objeto.

Os achados empíricos, especialmente contidos em diversos documentos oficiais e nas publicações em redes sociais, evidenciam como diferentes períodos mudam aspectos da Mobilização do Direito e das interações, dada a importância das conjunturas e das contingências, mesmo tendo em vista a característica mais sólida das estruturas.

CAPÍTULO 3 — TRAJETÓRIA DOS TRANSGÊNICOS NO BRASIL: UMA SÍNTESE

“In these days of wars and rumors of wars — haven’t you ever dreamed of a place where there was peace and security, where living was not a struggle but a lasting delight?”

Lost Horizon, Capra

Neste capítulo, faço uma primeira aproximação narrativa da emergência dos transgênicos como problema público, destacando seu contexto social, político e econômico mais amplo. O objetivo é que esse capítulo traga evidências primárias e secundárias sobre o contexto político das interações entre MP e sociedade, e das diferentes configurações dos cenários de oportunidades e ameaças que se apresentaram aos atores relevantes na trajetória do problema público.

3.1 PRÓLOGO

Primeiramente, é importante entender o que são os transgênicos. Apesar de ser uma palavra já conhecida, será que realmente há um entendimento do que representam? Não digo sobre o “preto e branco” de ser “contra ou favor”, ou sobre os cinquenta tons de cinza entre uma posição ou outra. Mas, afinal, saber o que são esses organismos. Possivelmente, a grande maioria das pessoas tem um conhecimento mais superficial sobre o tema.

Houve uma breve janela de fomento ao debate nos anos anteriores à aprovação da atual Lei de Biossegurança, de 2005. À época, muitos estudos sobre transgenia surgiram, e dois deles analisaram exatamente isso: Furnival e Pinheiro (2008) e Guivant (2006) verificaram como há pouco debate público e midiático sobre tecnologias, o que são, quais seus usos, benefícios e riscos potenciais.

Os transgênicos são objetos hiper tecnológicos relativamente recentes, porém não tão recentes assim. Suas primeiras plantações foram nos anos 1970, ainda que só tenham começado a ganhar escala e aplicação comercial a partir dos anos 1990. É uma técnica exclusivamente laboratorial que não ocorre no meio ambiente e começou a ser desenvolvida após a descoberta do DNA

(ácido desoxirribonucléico - composto orgânico que contém a informação genética) e a capacidade de sua recombinação a partir de transferência de genes entre espécies diferentes (GRIFFITHS et al., 2009).

Trata-se de uma tecnologia de engenharia genética em constante desenvolvimento e com alto volume de investimento por envolver uma expectativa de grande retorno ao investidor. Essa tecnologia costuma seguir, de acordo com Nodari (2011), o reducionismo como método científico e se originou do reducionismo determinista

Segundo Benthien (2007), boa parte do sucesso da adoção desses cultivos ao redor do mundo foi por uma pressão política e econômica exercida pelos Estados Unidos. No que tange aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a autora diz que, de um lado, esta pressão ocorreu em relação à possibilidade de ampliação do mercado para venda de sementes em nações em que há uma forte base agrícola; e, do outro lado, para que os países europeus tornem mais flexíveis suas barreiras para comercialização dos transgênicos.

Por se tratar de uma tecnologia recente com poucos riscos conhecidos, envolve o imbricamento de questões científicas, políticas, econômicas e ambientais. 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.

Para Azevedo (2013), é corrente a ideia de que problemas do desenvolvimento global deverão, desde mudanças climáticas a crises alimentares, ser solucionados pelos cientistas. No entanto, muitos desses problemas foram criados pela própria ciência, que nem sempre foi capaz de oferecer soluções. Em seu surgimento como libertadora dos fatores condicionantes da natureza, a ciência hoje aparece também como criadora de riscos.

O debate do risco é bastante presente nos confrontos aqui estudados, com destaque para uso do Princípio de Precaução, que está presente em alguns tratados, como no Princípio 15 da Declaração do Rio (1992):

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Para Lacey (2006), as duas faces do Princípio de Precaução são a cautela frente a aplicações tecnológicas com resultados mais confirmados e a realização de investigações em áreas com poucas confirmações. Mas para alguns pesquisadores, o Princípio de Precaução é irrealista, por

impedir o desenvolvimento ao exigir regulamentações onerosas e regressivas minando o uso da tecnociência (MILLER e CONKO, 2000, apud LACEY, 2006) e por envolver a intrusão da ética na pesquisa científica.

As variedades transgênicas se tornaram oportunidades para alguns e ameaças para outros. Boa parte das controvérsias são geradas por visões distintas: 1. reducionismo determinista, biotecnologia *versus* a complexidade como premissa básica para entendimento das interações biológicas, biossegurança e Princípio de Precaução; 2. projetos de agricultura em escala e monocultura *versus* outros modos de produção agrícola, tal como Agroecologia; 3. política decisória restrita *versus* ampla participação e deliberação; dentre outras.

Não necessariamente essas oposições são excludentes e opostas. Porém, como é possível verificar, como parte dos distintos contextos sociais, políticos e econômicos do país, houve uma tendência a conquistas da visão dos grupos favoráveis à aprovação e uso dos transgênicos para escalas comerciais e commoditização com menos regulamentação. É um pouco desse cenário que está um pouco mais destrinchado na próxima seção.

3.2 ATOS

Boa parte da reconstrução narrativa feita aqui pode ser guiada pela leitura do “Quadro 1 — Linha do tempo”, presente na introdução, e poderá ser detalhada em episódios que estão descritos e analisados nos próximos capítulos, quando retomo alguns elementos com mais enfoque.

A transgenia passou a ser discutida no Brasil como problema socioambiental apenas em 1990, quando em plano internacional já havia forte pressão política e econômica para adoção dessa biotecnologia. Até o final da década de 1990, o país era o último grande produtor agrícola a não permitir o cultivo dos OGMs. Para Patrícia Benthien (2007), alguns motivos são apontados para isso, dentre os quais uma legislação ambiental consistente e dificuldade em estabelecer consenso político e social quanto ao tema.

De acordo com a autora, desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) já havia um forte *lobby* e pressão política realizadas 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.

Duas legislações importantes foram criadas no primeiro mandato de FHC, a Lei de Patentes (nº 9.279/1996) que, dentre outras coisas, garantiu o reconhecimento e o pagamento de royalties às empresas detentoras dos direitos sobre as variedades transgênicas, e a primeira Lei de Biossegurança (nº 8.974/1995), que formaliza o tema e cria a CTNBio, colegiado com a competência avaliação dos riscos envolvendo OGMs e sua aprovação. Essas mudanças legislativas devem ser entendidas dentro do esforço de abertura econômica e reforma do Estado dos governos FHC, em busca de reequacionamento das relações entre Estado e Mercado e de inserção do país na economia globalizada.

Preferindo pecar pelo excesso e não pela falta, vale mencionar novamente que; de um lado, estavam importantes agremiações científicas, as quais sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC), a bancada ruralista, Ministério da Agricultura, grandes corporações e outros setores ligados ao agronegócio com interesses em aprovações céleres e menos regulamentação; do outro lado, Procuradores da República, representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, ONGs de temáticas ambientais, rurais e/ou dos consumidores, ambientalistas e movimentos rurais, em busca da não permissão ou maior regulamentação desses plantios.

A soja transgênica entrou ilegalmente pela fronteira Argentina e Rio Grande do Sul na metade final dos anos 1990. Ainda em 1997, iniciou-se a “Campanha por Um Brasil Livre de Agrotóxicos e Transgênicos” (CBLT), englobando importantes atores contrários aos transgênicos, alguns abordados na tese. No segundo mandato de FHC, em 1998, a CTNBio aprovou o parecer técnico conclusivo à essa variedade (soja RR), permitindo sua comercialização. Esse parecer deflagrou o início dos confrontos mais intensos, incluindo o uso da via judicial.

Tais anos foram marcados pela abertura de ACPs e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins), com diversas questões levadas ao Judiciário, a exemplo da obrigatoriedade da rotulagem de produtos transgênicos, Licenciamento Ambiental e Princípio de Precaução. No último ano de mandato de FHC, como resultado direto da pressão política endossada por um litígio em andamento (“Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, ver capítulo 4), foi criado decreto para regulamentar a rotulagem dos transgênicos.

Durante o primeiro mandato Lula, a despeito de uma expectativa de alinhamento com a base ambiental que o elegeu e do próprio partido ter sido autor de Adins enquanto oposição ao governo tucano, não houve grandes mudanças nos rumos que a política biotecnológica tomou. Este período, aliás, foi a época em que o tema esteve em seu auge no debate público. Não por acaso, boa parte das produções acadêmicas sobre transgênicos citadas na tese, seja na área social e ambiental, seja no direito, foram feitas nesta época e nos anos subsequentes.

Nos anos iniciais, foram elaborados decretos que permitiram a venda de plantios ilegais de soja e, mesmo com a elaboração de um decreto novo para rotulagem com normas mais rigorosas, houve denúncia de falta de fiscalização do atendimento a esse direito. Inclusive, na Mobilização do Direito e, especificamente, em momento de apelação do importante litígio “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, essa questão foi levada ao Judiciário.

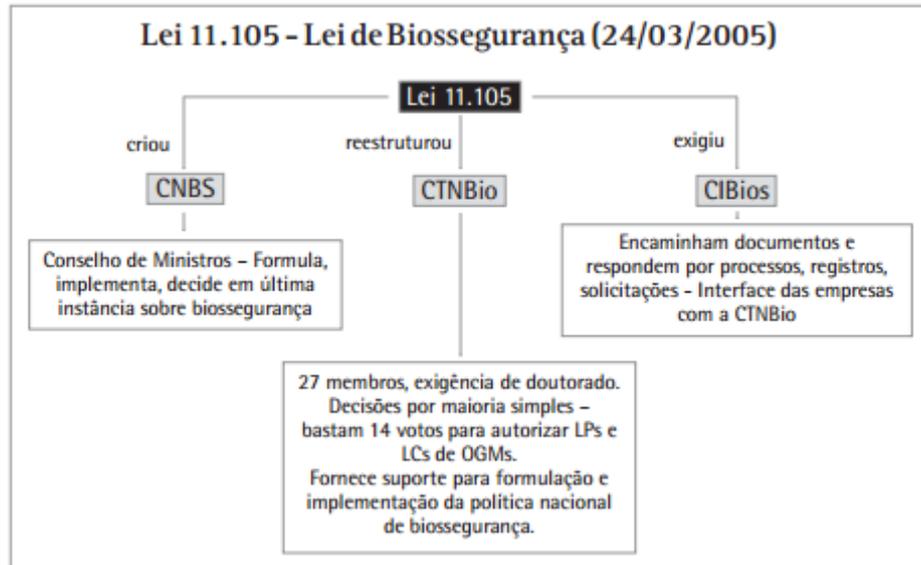
Havia, à época, importantes figuras ambientalistas do PT no Congresso, além de Marina Silva como Ministra de Meio Ambiente, que exerciam papéis de aliados aos movimentos por maior regulamentação da transgenia. Esse fato merece destaque, pois uma nova legislação de biossegurança estava em debate no Congresso Nacional. Este período envolveu um repertório de ação coletiva amplo, com estratégias como intenso *lobby* legislativo, incidência no Executivo, ações em locais públicos e panfletagem.

Ao final, em 2005, a nova Lei de Biossegurança (nº 11.105/2005) foi aprovada, tornando a CTNBio ainda mais empoderada ao vincular suas decisões sem preservar a competência de órgãos como a Anvisa e o IBAMA (ver Quadro 5). Em 2007, para tornar as aprovações ainda mais facilitadas, foi alterada a votação de maioria qualificada para maioria simples. Em resumo, foi criado um marco legal que representa uma vitória evidente dos grupos favoráveis ao fomento dos transgênicos.

Zanoni e colaboradores (2011) descrevem como é esse arcabouço legal orientador dos biorriscos associados aos organismos geneticamente modificados a partir da legislação supracitada. Segundo eles, são três entidades articuladas: as CIBios - Comissões Internas de Biossegurança - formadas dentro de cada instituição ou empresa que são responsáveis por elaborar documentações com vistas a liberar pesquisas necessárias para gerar conhecimentos e permitir a liberação comerciais; a CTNBio, mais presente na redação desta tese, que define as normas para as CIBios, avalia os documentos por estas encaminhados para sustentar suas decisões de aprovação de pesquisa e de comercialização; e, por fim, a CNBS - Conselho Nacional de Biossegurança - que avalia os pareceres gerados pela CTNBio.

O esquema abaixo representa essa estrutura:

Esquema 2 - Entidades responsáveis pela Biossegurança no Brasil



Fonte: reproduzido de Zanoni et al (2011, p.248)

Segundo os autores:

Em outras palavras, a Lei de Biossegurança criou o CNBS e exigiu que as empresas formassem CIBios, que atenderiam orientações da CTNBio, reestruturada de forma a tomar decisões por votos de maioria simples. As decisões da CTNBio devem ser ratificadas pelo CNBS, que, quando o faz, acata imediatamente, sem questionamento, os documentos apresentados pelas CIBios. Assim, a alternativa de recurso que resta à sociedade, após a manifestação da CTNBio, mostra-se frágil, visto que não é dirigida à instância decisória onde aqueles elementos são aprovados. Ou seja, os recursos questionando decisões da CTNBio são encaminhados a uma instância que se apoia nas decisões da própria CTNBio (!), sendo evidentemente inócuos (ZANONI et al, 2011, p. 247-248)

Dentro do debate sobre ciências proposto por Lacey (2007), Nodari (2011), Laymert Santos (2007), Zanoni et al (2011) e outros atores, identifica-se como os processos de avaliação dos riscos ficaram por métodos e técnicas de pesquisas de ciências duras, identificadas como “superiores” às demais abordagens e disciplinas.

Do ponto de vista político, tais processos foram desgastantes para a relação do governo petista com a base de movimentos sociais ambientais e rurais que o apoiavam, com a saída de alguns representantes do partido. Um dos Procuradores entrevistados comentou sobre como Zé Dirceu, chefe da Casa Civil de Lula, se reuniu com empresários da Monsanto e teve alinhamentos com esses setores, inclusive visando projetos de reeleição. Também mencionou sobre como a

elaboração das medidas provisórias que permitiram plantios ilegais foi visto com, nas suas palavras, “traição”:

Quando, em fevereiro, houve uma Medida Provisória do Lula, prorrogando o prazo de plantio de transgênico, da soja, que era absolutamente ilegal. A CTNBio tinha autorizado, mas havia a determinação judicial de não se fazer. E ele então, nos convenceu na época, como uma das prioridades dele era “Fome Zero” [Programa do Governo Federal para facilitar o acesso à alimentação], que enfim, era só aquela safra. Depois da safra, iria se regularizar isso, se estabelecer uma moratória permanente e larga. E, aí, em outubro de 2003 foi uma imensa decepção, quando ele fez novamente uma MP praticamente aderindo a todos os argumentos da Monsanto. E eu sei que quem preparou essa Medida Provisória foram os advogados da Monsanto, porque todos os argumentos eles colocaram dentro dessa Medida [...] A parte mais dolorosa mesmo foi a da Medida Provisória de outubro. Foi uma traição. Para nós todos, foi o fim. (Entrevistado 10 - Procurador da República 3, 2019)

O mesmo entrevistado menciona a desfiliação de Fernando Gabeira do partido como ato que deu uma sobrevida à permanência de Marina Silva à frente do Ministério do Meio Ambiente. Apesar de não ser ponto de enfoque, é importante mencionar que esse e outros episódios mudaram parte da base de apoio de Lula e do PT, gerando dissidências e desfiliação de membros do partido. Esses movimentos devem ser lidos dentro de um quadro maior de direcionamento dos governos petistas ao centro político, especialmente pela busca de apoios políticos e financeiros junto a setores como industriais e agronegócio e suas representações parlamentares.

No que tange aos transgênicos, houve um esfriamento do debate público e a saída de atores da CBLT. Ainda assim, alguns grupos permaneceram atuantes na temática e com repertório amplo, envolvendo ações como (a) acompanhamento das etapas do processo “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”; (b) participação de ativistas e de técnicos e membros do MPF em reuniões da CTNBio; (c) monitoramento e pressão frente a novos Projetos de Lei de congressistas da bancada ruralista para alteração da rotulagem; (d) abertura de novas ações judiciais; (e) atos contra variedades novas de transgênicos; (f) mandados de segurança para viabilizar reabertura de sessões da CTNBio ao público; (g) cobrança – por parte do MP - de ocupação de cadeiras ociosas de alguns ministérios nas reuniões de aprovação dos transgênicos; (h) ações de base junto a pequenos e médios agricultores, fóruns e outros eventos temáticos; (i) divulgação de materiais digitais e impressos, abaixo-assinados; e, especialmente na metade final dos anos 2000 aos dias atuais, o (j) redirecionamento da Mobilização do Direito para o problema dos agrotóxicos.

Sobre a participação nas sessões da CNTBio, o papel do Ministério Público foi importante para sua garantia. Zanoni e colaboradores (2011) contam que a nomeação de uma Procuradora da República para acompanhar as reuniões teve presença questionada pelos membros majoritários da comissão e foi comparada às intervenções do período militar. Cabe ressaltar que a presença

de ouvintes nessas reuniões foi uma conquista via pressão da CBLT. Aliás, foram essas participações que permitiram a identificação de falhas técnicas e legais por parte dos ativistas que, em 2007, entraram como uma nova ação judicial, dando origem aos litígios “ONGs vs Corporações”, abordado com mais detalhamento no capítulo 5.

Esse caso demonstra o uso de repertórios parecidos aos identificados na Mobilização do Direito anterior, porém com estratégias moldadas a um novo contexto com fechamento de possibilidades e um marco legal. Diante de uma nova variedade de milho transgênico aprovada, os ativistas identificam essa nova ameaça para o meio ambiente e para cultivos, visto que sua polinização pelo vento pode acarretar em dispersão e mistura com variedades crioulas (não modificadas via engenharia genética).

Esses processos tiveram como ganho a criação de planos de monitoramento e de protocolos de liberação que a CTNBio não fazia anteriormente. O entrevistado 1 comentou sobre a importância das ações judiciais como recursos que agiram como freios à Comissão e trouxeram vitórias de maiores impactos para os movimentos. Ainda assim, avalia suas limitações por conter resultados incertos, ingerência dos setores econômicos e políticos, morosidade e difícil acesso.

Mesmo que na mídia o debate público tenha esfriado comparando aos anos pregressos, as atas e outros documentos dos anos 2007 a 2010 demonstram, tanto em quantidade de registros, quanto pelo teor dos arquivos, um período de atuação bem incidente no tema por parte do MP. Boa parte das medidas judiciais promovidas pelo Ministério Público Federal foram feitas por um encampamento de causas a partir dessa relação com a Campanha. Os membros coordenaram suas performances junto a atores diversos, de órgãos de governo, pesquisadores, universidade, ativistas de meio ambiente, movimentos rurais, grupos contra agrotóxicos e outras alianças firmadas para entendimento do problema, inclusive a nível técnico e científico. As atas, conforme presente no 5º capítulo, trazem informações sobre encontros, oficinas e reuniões feitas para esses fins.

Ainda que haja assimetrias de poder e de acesso a instrumentos, não houve, nestas relações, um posicionamento claro de disputas e competição de “protagonismo”, mas alianças estratégicas diante de estruturas de suporte e soma de expertises diferentes. Em parte, isso pode ter ocorrido porque temos, do lado dos movimentos, grupos organizados e fortes, com décadas de atuação e uso de repertórios amplos na Mobilização do Direito.

No final do governo Lula, ações da bancada ruralista visaram reverter a conquista da rotulagem de transgênicos. Vale destacar três: (i) Projeto de Lei (PL) 4.148/2008 de Luis Carlos Heinze - PP (Partido Progressistas), que prevê mudanças na forma de rotulagem e obrigatoriedade acima de 1%; (ii) o PL nº 5575/2009 de Cândido Vaccarezza (PT), que visava fim da rotulagem e a permissão de sementes Terminator (sementes que geram plantas não férteis); (iii) Projeto de Decreto Legislativo, da senadora Kátia Abreu (à época, do antigo Partido da Frente Liberal - PFL) para sustar os efeitos do decreto que regulamenta a rotulagem. Destes, é o PL de Heinze que vingou e foi aprovado na Câmara dos Deputados.

Ao menos duas provocações podem ser feitas. A primeira é que, no último mandato de Lula, representante de um partido de esquerda e que chegou ao poder com forte base de apoio ambientalista, um dos membros do partido na Câmara dos Deputados elabora PL não só com fim da rotulagem, mas com a permissão de variedades inférteis que levam a outro debate - a do controle das sementes. Por fim, sobre como todas as duras conquistas feitas pela Campanha estão sob constante ameaça, mesmo num contexto em que havia mais aberturas para ativistas acessarem o Estado. Isso demonstra como as conexões que movimentos ambientalistas estabelecem com o Estado por meio de partidos e burocracias alinhadas pode encontrar resistências nas complexas dinâmicas do presidencialismo de coalizão e suas contingências políticas de governabilidade.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2013), houve uma conquista maior de espaços para fazer frente aos transgênicos, ainda que dentro de um escopo maior de atuação: o das agriculturas alternativas. Em 2012 foi aprovada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) via decreto nº 7.794/2012 que, por sua vez, deu origem ao 'Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica', o Planapo, para permitir a consecução do decreto.

No âmbito do antigo MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário foi estabelecida a CNAPO - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, uma comissão formada por órgãos do executivo federal e entidades da sociedade civil. No primeiro ciclo do Planapo, segundo informação presente no site oficial, R\$2,9 bilhões de reais foram destinados para consecução de ampliação de sistemas de produção orgânicas de base agroecológica.

Essas evidências ultrapassam o período temporal com o qual esta tese está comprometida. Ainda assim, é relevante mencionar que, no site sobre tais políticas, é possível verificar o registro da última reunião em 2018 e a presença de poucas informações atualizadas, com último

plano anterior a 2020. Não por acaso, visto que houve enfraquecimento deliberado de canais e de políticas desse tipo, como demonstrado a seguir.

Após o mandato de Temer, o MDA foi extinto. Num momento inicial, como parte do MDS para, em seguida, passar a ser ‘Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário’ (Sead) da Casa Civil. Em 2019, tornou-se a ‘Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo’ (SAF) no MAPA. Essas mudanças devem ser lidas no contexto mais amplo de transição do governo Dilma para o governo Temer, com forte pressões para ajuste fiscal e redução do gasto público, mas também com o aumento do protagonismo político do agronegócio e da bancada ruralista, inclusive no processo de impeachment. Como verifiquei em estudos anteriores, não trata-se apenas de um mero corte de custos, mas de algo estratégico para reduzir os debates e as participações por parte de diferentes setores da sociedade, discussão que retomo brevemente no capítulo 5.

Tendo esse breve histórico, não é totalmente surpreendente que o GT, após anos de inatividade, torna-se voltado para a “Agroecologia” a partir de 2018, anos que ultrapassam recorte temporal desta tese.

3.3 REFORÇANDO A COMPREENSÃO DA MOBILIZAÇÃO DO DIREITO COMO AGENDA QUE PERMITE EXPLORAR O OBJETO

A MD permite explorar as interações e os significados construídos em torno de objetos que atravessam diversos temas num cenário de assimetrias de poderes, diferentes arenas e contextos, tal como foram (e são) os debates e lutas em torno de transgênicos e agrotóxicos. Essas novas abordagens influenciaram uma visão menos focada em resultados e mais nos seus efeitos, desdobramentos e na complexidade do caminho.

Para compreender o papel do MP e outras instituições, um debate promovido foi sobre os *brokers*, como Lavallo e Von Bülow (2014), que trabalharam em artigo sobre a *institucionalização como intermediação*. Na visão deles, os intermediários têm papéis e impactos variáveis, indo do mais ao menos formal, com mais ou menos eficácia. Por um lado, inserido em constelações com atores não institucionalizados. Por outro, como pontes entre sociedade, Estado e Mercado. Esses estudos ajudaram a conectar melhor espaços que haviam sido tão delimitados pelo desenho institucional.

Sem *brokers* institucionalizados, a capacidade de cumprir papéis de coordenação, articulação e representação dependerá da persuasão moral, com custos de oportunidade potencialmente elevados e o risco de perpetuar conflitos internos pela ausência de recursos organizacionais para processá-los. Externamente, o trade-off da efetividade impõe uma escolha entre permanecer autônomo, mas com pequenas chances de ser ouvido, ou ser ouvido e aumentar significativamente as chances de ter impacto ao agir por meio de um broker que, todavia, irá interpretar as necessidades dos atores, reduzir a pluralidade e, até mesmo, subordinar-lhes a vontade a decisões vinculantes ou de cumprimento obrigatório (LAVELLE; VON BÜLLOW, 2014, p. 145).

É uma leitura parecida a dos estudos de Cardoso, Fanti e Miola (2013) que, mesmo não usando o conceito de intermediário, abordam o papel do MP a partir de uma ação estratégica dos Movimentos Sociais e das ONGs, que utilizam a estrutura da instituição proativamente, inclusive levando questões e agindo para fortalecer as próprias pautas e agendas. Dessa forma, concluíram, houve uma mudança de lente empírica dos atores para a ação. Neste sentido, também trazem uma visão da ação dentro das estruturas burocráticas, rompendo não só com os grupos estéreis construídos em vácuos sociais, mas, como disse Losekann (2019, p. 44) com

uma apreensão estática e substancialista da sociedade civil, a partir da adoção de um enfoque processual e relacional que permita analisar o processo de constituição dos atores sociais na sua relação com outros atores e instituições, em especial, com o campo político-institucional.

Tais estudos, como quaisquer outros, possuem suas limitações — parte delas, como Inatomi (2016, p. 61, grifo meu) menciona que:

Embora reconheçamos que os trabalhos que se aventuram pelo caminho da multidimensionalidade ou da análise exploratória apresentam limites claros do ponto de vista da ciência positivista, não produzindo teorias, leis gerais e nem relações claras de causa e consequência, tais críticas parecem um tanto deslocadas ou sem sentido na medida em que não se questiona se esses trabalhos tinham por objetivos os nortes traçados pela ciência positivista.

Apesar disso, permitem avançar a partir de uma leitura que não cria anjos e demônios, vítimas ou super-heróis, como mencionam Lawrence, Suddaby e Leca (2011) sobre como abordagens críticas e institucionais trazem explicações e preocupações distintas sobre a estrutura social. Os autores citam Cooper et al (2008, p. 674, tradução minha), para quem a “teoria institucional é conservadora na medida em que tende a naturalizar o status quo e se esquiva de teorias (críticas) que, em contraste, problematizam o status quo como opressor”. Enquanto os críticos destacavam a agência e a ação em um mundo desordenado, os institucionalistas traziam pouco movimento, focando em estruturas muito inertes.

Algumas dificuldades ainda maiores são entender como o Direito não se encaixa, necessariamente, como uma estratégia contida, e verificar sua amplitude para além do Jurídico. Nos estudos sobre Poder Judiciário na Ciência Política, Koerner e Inatomi (2013) comentam sobre alguns padrões encontrados. Um dos grupos reúne pesquisas mais normativas e institucionais, com pesquisadores que enxergam mais negativamente e, outros, mais positivamente. Os primeiros trazem uma visão fortemente legalista e consideram como atribuições do Judiciário o controle e o equilíbrio dos outros dois poderes, sem interferir em temas sociais e políticos. Os segundos enxergam o Judiciário como espaço para solucionar problemas políticos e sociais durante a transição de uma democracia majoritária para uma de participação ampliada, constituindo-se em espaço de participação e efetivação de direitos.

Por sua vez, para um terceiro grupo, a utilização do Judiciário pode ser estratégica por parte de atores da política majoritária, ou seja, eleitos pelo voto popular: temas mais polêmicos foram judicializados para que a decisão coubesse a atores não-eleitos. A atuação passaria a ter alto grau de heterogeneidade, levando-se em conta temas julgados e jogo político. Já um quarto conjunto engloba trabalhos que visam uma forma mais multidimensional de trabalho sobre o Poder Judiciário, tecendo críticas à judicialização como conceito analítico.

Abers e Bülow (2011, p. 62) elaboram uma crítica aos autores da *Dynamics of Contention*, Tarrow, Tilly e McAdam, ao dizer que, mesmo que eles admitam que nem toda política é necessariamente conflituosa, “na prática, a ênfase na luta e no conflito levou à exclusão de outras formas importantes de ação coletiva [...]”.

Corroboro e acrescento, a partir de Losekann (2019), que ao classificar as estratégias em disruptivas e contidas, mesmo tais autores, fundamentais para as leituras de Estado em movimento, são insuficientes para estudar o poder contramajoritário em movimento e, até mesmo, como trouxe na revisão sobre a Mobilização do Direito, suas manifestações fora, dentro e concomitantemente aos ambientes formais de Justiça.

A lente empírica do processo político passa a focar mais no tipo de ação e menos no tipo de ator envolvido, saindo da distinção entre o institucional e o não-institucional. Quando atores são previamente estabelecidos e empregam meios conhecidos, suas demandas são mais “contidas”. Do contrário, quando há atores mais novos e meios mais inovadores, até mesmo proibidos, pendem para “transgressão”.

Não se trata de escolher a defesa ou a crítica à Mobilização do Direito dentro e fora das arenas, feita por atores localizados nestes diversos espaços e com assimetrias de poderes. Ademais, como sintetiza Losekann (2019, p. 177):

tais sujeitos [pessoas e grupos não organizados enquanto atores políticos constituídos] não são meros objetos ou fantoches, mas atuam de forma importante no desenvolvimento do confronto, conforme evidenciam alguns estudos (Scheingold, 2010; Burstein, 1991; Maciel, 2011; Losekann, 2016). Sendo assim, podemos seguramente vislumbrar atores políticos constituídos a partir de repertórios judiciais o que “nubla” um pouco este aspecto da distinção conceitual entre os dois tipos de confronto.

Em síntese, as referências teóricas contemporâneas e seus desdobramentos não permitem enxergar como a via judicial não necessariamente é contida, nem a verificar a mobilização como algo para além do institucional, de como contestações envolvendo direitos e Direito não necessariamente estão no campo jurídico e, mesmo quando estão, não ficam restritos a esses espaços e suas regras. É importante evidenciar o caráter político de atores que se definem como não-políticos, e sair da leitura de mundo a partir do universo do Direito pelos operadores do direito. Ou seja, sem apegos às correntes filosóficas de jusnaturalismo, positivismo e realismo que podem vir a influenciar pesquisas empíricas nas ciências humanas, inclusive por não caberem como abordagem a um estudo que tem o judiciário e a Justiça como instâncias de disputas, não como fim.

Não se trata, no meu caso, de invalidar outras pesquisas, mas trazer um outro olhar que não tenha como premissa pender apenas para o elogio ou a crítica às instituições, mas que busque as interações no processo político a partir de um objeto. Fugindo, justamente, das definições sobre decisões e jurisprudências, ainda que sejam tangenciadas por forjarem estruturas, criarem oportunidades ou ameaças. O foco não é na análise da decisão, mas no processo mais amplo que, por vezes, engloba decisões.

Losekann (2019) fala sobre a existência de um campo com posições diversas, delimitando os que pensam, operam, detêm mais ou menos poder, com mais ou menos vínculos com as forças externas ou internas. Este trabalho tem como problema de pesquisa processos políticos que ocorrem num país periférico com commodities transgênicas pesando a balança comercial e relações já bem-estruturadas na sociedade com relações de força delimitadas.

Num país de herança colonial como o Brasil, a formação de seu Estado Nacional tem influências de elites que perpetuam seu poder há anos. No Judiciário, Almeida (2010) provou como, por meio de formações acadêmicas mais restritas, herança familiar e classes sociais, se perpetuam elites jurídicas do país.

Ao entender a mobilização da lei e do direito por promotores, procuradores e técnicos do MP, de causas oriundas da sociedade, é possível identificar como estes reforçam, modificam, adaptam, opõem-se ou não adotam estratégias de outros atores, de dentro e de fora do Estado e das organizações. Ainda que sem uma leitura profunda com recorte nas motivações individuais, apesar de algumas entrevistas em profundidade trazerem essas informações, é possível identificar permanências e mudanças, resistências e resiliências.

Ao usar a Mobilização do Direito e algumas de suas categorias analíticas, não enxergo o direito como somente o direito estatal. E, mesmo nestes espaços mais formais, é até mesmo ingênuo e limitado imputar somente estratégias que coadunem com princípios positivistas e normativos. Até as formalidades mais fáceis de rastrear com base nos processos documentados oficialmente trazem achados importantes para identificar as interações entre atores, instituições e arenas.

O recorte temporal da pesquisa envolve um período com bastante presença de ativistas em cargos da burocracia brasileira. D'Araújo (2007 apud AMARAL, 2018), estima que a presença de pessoas com trajetórias em movimentos sociais, sindicatos e ONGs representava mais de 40% dos cargos de confiança no primeiro governo Lula. Inicialmente, havia uma leitura do ativismo como a do agente que, *outsider* desse ambiente institucional, passa a fazer parte dele via concurso público, ocupando espaços e cadeiras de representação, atuando em cargos públicos comissionados, dentre outros.

Nesta tese, ao verificar a Mobilização do Direito pelos membros do Ministério Público, não há necessariamente uma visão de que tais “ativistas” devam possuir vínculos prévios com movimentos sociais ou outras formas de organização, partindo necessariamente de fora do Estado para dentro. Tal visão pode refletir uma dificuldade no desvencilhamento da noção de sociedade civil que vem sendo problematizado substancialmente como limitante para compreender os movimentos sociais desde os anos 1990, como brevemente debatido em páginas anteriores.

Possuo, dessa forma, um alinhamento às leituras de Abers (2015, 2018), no sentido de que ativistas de dentro das instituições podem não ter sido membros de movimentos anteriormente. Isso, evidentemente, sem perder de vista que há trânsitos, interações, espaços compartilhados e estratégias em comum.

Em sua pesquisa sobre o caso da Usina Belo Monte e o ativismo de procuradores nesses conflitos, Vilaça (2017) mostra que não há, necessariamente, um compromisso prévio antes da entrada para o Estado. Além disso, o contexto organizacional, mesmo que importante, não é

suficiente para engajar. Segundo o autor, as interações com atores de dentro e de fora do Estado motivaram promotores e procuradores para o ativismo.

Para finalizar, vale mencionar que em entrevistas que realizei, muitos dos promotores e procuradores possuíam alguma afinidade com questões ambientais e/ou de consumidor, mas a causa dos agrotóxicos, dos transgênicos ou, posteriormente, da Agroecologia, veio da própria experiência como funcionários do MP. Uma das entrevistadas relata essas confluências na experiência dela:

Eu optei pelo trabalho na saúde, e tudo se mistura né, em função disso que comecei a trabalhar no Grupo de Trabalho e acabei tendo contato com algumas questões de transgênicos [...] Logo que eu cheguei em Porto Alegre teve uma questão forte envolvendo o sanitário [inaudível] usado numa desinsetização em Hospital, o Conceição, feito por uma empresa terceirizada e vários trabalhadores, várias pessoas chegaram para trabalhar e começaram a ter sintomas bem sérios e relacionar com isso, e foram atrás. E o Hospital também foi. E deu realmente que ele tinha problemas gravíssimos, sequelas gravíssimas até hoje, tudo em função do uso desse produto (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019).

3.4 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Look at these fellas. Look at the sax player right now - he just hijacked this song. He's on his own trip. Every one of these guys is composing, they're rearranging, they're writing, and they're playing the melody. Now look, the trumpet player, he's got his own ideal. And so it's conflict, and it's compromise, and it's new every time.

(Damien Chazelle, em La la Land)

O Ministério Público incorporou uma agenda que nasceu da “Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos”²⁴, e criou espaço institucional para um Grupo de Trabalho: em alguns momentos, manteve-se em contato com movimentos sociais, que inicialmente os acionaram, como nos casos das ações judiciais a favor da rotulagem de alimentos transgênicos; em outros, criou novas relações e mudou os enquadramentos, como as questões do uso de defensivos agrícolas e, mais recentemente, a defesa da Agroecologia.

A constituição de um GT é relevante para compreender a Mobilização do Direito, na medida em que, em termos institucionais, representa um ganho maior do que a ação dos indivíduos de maneira isolada, representando uma busca por convergência na atuação, uma coordenação de

²⁴ Ver publicação Losekann e Bissoli (2017)

agendas dentro do ambiente institucional. De certa maneira, trata-se de uma formalização do processo de mobilização.

Do lado dos movimentos sociais, é uma conquista do Ministério Público. De maneira similar ao identificado por Cardoso, Fanti e Miola (2013), o acionamento do MP e outras entidades de direitos é estratégico por parte de organizações e indivíduos, bem como as trocas em parcerias e articulações nas reuniões ou seminários, por exemplo. Isso se torna mais relevante tendo em vista que, apesar de amplas atribuições definidas pela Constituição Federal de 1988, existe uma concentração de trabalho em determinadas áreas.

Lemgruber et al (2016) apontam que, na percepção dos membros entrevistados, a grande maioria priorizava o trabalho das investigações criminais (49%) e o combate à corrupção (62%). Nesta mesma pesquisa, vemos a relevância da questão ambiental, que é respondida como prioritária por 45%. Contudo, a atuação específica nas questões da Agroecologia, atual conformação do que outrora era focado em transgênicos e agrotóxicos, atravessa outros campos além do ambiental, tais como minorias étnicas (apenas 4%), consumidor e ordem econômica (18%) e saúde²⁵ (40%).

A mudança dos discursos com os diferentes enquadramentos localizados em determinados contextos sociais, políticos e econômicos, bem como a entrada de novos atores e a saída de velhos, mudam oportunidades e ameaças; priorizações e visões sobre o processo mostram sua sobrevivência e resiliência em realidades hostis e cada vez mais fechadas da burocracia. Existe reação e ação a partir dos repertórios que confluem aprendizados dessas interações dentro e fora da Instituição, estando no papel ou não de Promotor(a)/Procurador(a).

Outra dificuldade para as interações em temas mais complexos dentro do Ministério Público é a estrutura da própria carreira:

O modo como a carreira no MP **está estruturada sinaliza como melhor e mais atraente a atuação numa grande cidade, a especialização dos promotores em um ou em poucos temas** e o distanciamento do contato direto com a população, especialmente com seus segmentos menos favorecidos. Estimula, em outras palavras, **a conversão de “promotores de fatos”** – mais imersos nos problemas e conflitos cotidianos; mais proativos; mais generalistas; mais propensos à utilização de meios extrajudiciais e à busca de negociações e acordos – em **“promotores de gabinete”**, mais reativos, mais especializados, mais afastados da população e mais apegados aos instrumentos judiciais (LEMGRUBER et al, 2016, p. 65).

Os autores também verificaram que a independência funcional é vista como uma “faca de dois gumes”. De um lado, pouco menos de 91% dos entrevistados enxergam como fundamental para

²⁵ Saúde é parte da área de atuação “Serviços de relevância pública”, englobando saúde, educação e outros serviços básicos.

a isenção do trabalho dos promotores. De outro, quase metade acredita que pode servir como escudo para omissão.

A despeito de possuírem autonomia e independência, como já problematizei em capítulos anteriores, a constituição de um GT representa um movimento que evidencia a dificuldade do trabalho não cooperativo e o ganho institucional. Alguns dos procuradores entrevistados evidenciaram que a construção de causas, muitas vezes lidas com olhar restrito às normas e aos instrumentos, ocultam séries de interações que a abordagem da Mobilização do Direito e do processo político permitem compreender:

Várias entidades da sociedade civil que trabalhavam com a humanização do parto e violência obstétrica também nos procuraram por volta de 2012-2013, e a partir dali fizemos um trabalho juntos. Uma questão que a gente nunca tinha trabalhado. E foi uma questão super bacana, a conseguiu mobilizar gente, fez audiência pública, visitamos todos os hospitais, fizemos relatórios, criamos um grupo de sociedade civil, eu e a colega do MP, colega do MP Estadual, Secretaria de Saúde do Estado e do Município, consultoras. Fizemos todas as avaliações, dos hospitais, das maternidades de Porto Alegre, com o grupo. [...] E o sucesso do trabalho não teria sido nem perto só com o MPF (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019).

Existem muitas porosidades e para persegui-las é fundamental buscar suas pistas. Essas redes são limitadas/possibilitadas pelas estruturas de oportunidades e restrições políticas e jurídicas, contextos mais ou menos repressivos, janelas de oportunidade e ameaças. Compreender o que esses atores representam, mapear interações e verificar o processo nos permite enxergar para além de uma visão jurídico-centrada, como critica Rajagopal (2003), tendo como fonte somente as instituições estatais.

Ademais, conforme provoca McCann (2006), precisamos de mais estudos sobre a especificidade do entendimento e da consciência dos direitos que foquem não apenas “de baixo para cima”, mas “de cima para baixo”. Pois devemos dar atenção ao entendimento e à construção da consciência legal de atores que compõem as elites.

Com as devidas limitações de objetos e de recortes, pois mapeio mais o processo político e dou pouca ênfase às trajetórias individuais, o ponto de partida é *top down*. Nesta lente, trago uma avaliação do ganho institucional de uma formalização do Grupo de Trabalho e o que toda sua sobrevivência e transformação podem nos revelar sobre permanências e impermanências das tensões e dos alinhamentos, das coordenações nas relações.

A existência de GTs leva uma causa a ganhar certo protagonismo e formaliza uma atuação que não é somente reativa, evidenciando as interações entre movimentos sociais e instituições jurídicas em relação aos Poderes do Estado e grandes corporações. Andersen (2005) verificou a porosidade das cortes com base no acesso dos movimentos, a configuração das elites jurídicas,

as estruturas de conflitos com desafiador, os enquadramentos e a presença de aliados ou oponentes.

Conforme veremos com mais atenção nos debates dos capítulos finais, não houve muita abertura dos tribunais às causas antitransgênicos e agrotóxicos, ainda que haja ganhos institucionais²⁶. A atuação conjunta e a capacidade de capturar oportunidades e reagir a ameaças, gerando enquadramentos jurídicos com fundamento em expertise técnica, demonstra a grande resiliência desses movimentos, apesar dos contextos desfavoráveis e das estruturas de restrição.

Uma das entrevistadas atua mais na questão de Saúde Pública e auxiliou o debate por ter expertise e contato com pessoas sobre a temática de agrotóxicos:

Enfim, atualmente são 69 instituições integrando. É bastante gente. Neste fórum o pessoal se reuniu, todo mundo achou que seria importante, que precisava ter uma atuação mais focada nesta temática. E a partir dali a gente tem uma atuação MUITO melhor, nem se compara com o que se tinha antes, pelo menos aqui no MPF. E aí a gente juntou instituições de várias áreas, conhecimentos diversos sobre a matéria. E ali a gente consegue ter um diálogo, uma troca experiências muito importante, a gente consegue ouvir também as pessoas, a gente faz audiências públicas, já fizemos 11 audiências públicas, no interior, em Porto Alegre. E além disso a gente aprofunda várias questões ligadas aos agrotóxicos dentro de várias visões: a visão da saúde, do trabalho, a nossa, da agricultura, então foi bem bacana nesse sentido (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019).

Duas das entrevistadas — uma promotora e outra técnica — passaram a compor/auxiliar o GT por motivações pessoais de interesse no tema. Apesar de ter menos autonomia no caso dos técnicos, que não propõem as demandas, a profissional se colocou à disposição de participar da CTNBio para aprender mais sobre o tema. Pelo que relata:

Quando eu entrei, e quando eu vi que a diversidade de temas que eu ía ter que, a diversidade de assuntos que eu teria que entender, que eu podia um dia receber um tema de agrotóxicos, no outro de transgênicos e outro de um outro tema, um outro assunto. Eu comecei a ficar preocupada, porque eu não tinha muito domínio, então eu mesma que quis participar, eu ofereci, eu queria acompanhar essas reuniões também (Entrevista 7 - Analista Pericial do MPF, 2019).

Outro Procurador atuou com parceria forte nos anos iniciais do conflito, de maneira mais envolvida, que acarretou no posterior encampamento da causa pelo MP:

Na verdade, foi uma briga incrível né. Era o Idec, advogados muito combativos, eu entrei do lado do Idec, no sentido de primeiro fomentar a aplicação do Princípio de Precaução. [...] Um dos analistas [técnicos] [...] nos ajudou nisso. O mais importante foi o apoio de pesquisadores da Universidade e da Fiocruz, e mesmo gente da Embrapa que tinha visão dissonante (Entrevista 10 - Procurador da República 3, 2019).

²⁶ Esses achados foram publicados no artigo já citado que escrevi em coautoria (ver LOSEKANN; BISSOLI, 2017). No próximo capítulo, tal discussão e achados são abordados oportunamente.

Uma advogada do Idec, na época desses conflitos, comenta sobre essas interações com MP:

Mas essa relação sempre foi muito boa, de colaboração mesmo, porque não existia uma disputa. Havia problemas, mas era no intuito de colaborar mesmo. Mais pra frente, no início não sei se aconteceu, mas, mais pra frente havia algumas questões onde o Idec, e com os transgênicos, com certeza, o Idec entrou junto com o MP, então eram autores da ação: Idec e MP. Em outros casos não, o Idec entrava com uma ação, o MP intervinha quando era ação civil pública, tem algumas questões que eram entendidas que o MP não precisava participar, enfim, mas quando o MP participava, em geral, reforçava tanto a legitimidade do Idec para entrar com essas ações como para a discussão em si, o objeto em debate. Em geral nós tínhamos a manifestação favorável do MP (Entrevista 5 - Assessora Jurídica do IDEC, 2013).

A hipótese desta tese traz uma visão que reflete sobre a interação como cimento para a ação estratégica diante de ameaças e oportunidades. Com recortes muito restritos aos objetos, podemos perder o que o passado diz sobre ele, tornando-se, ao menos em parte, “a-histórico”.

Como uma pesquisa alinhada à Mobilização do Direito e às provocações de McCann (2006), uma das minhas tentativas é buscar elementos inter-relacionados. Identifico como um tema se transforma, mesmo ligado a grandes enquadramentos, como agricultura, consumo e ambiente, resistências dentro e fora das instituições, feitas ou não por elites ou indivíduos coletivamente organizados. Ao buscar a trajetória de um tema, vemos a sua evolução e seus deslocamentos, os novos discursos e enquadramentos, a saída e a entrada de novos atores.

Remontando à linha do tempo presente na introdução desta tese, nos próximos capítulos, concentro-me na análise da Mobilização do Direito em torno de um tema público encampado por uma instituição de justiça do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT). Tal como feito anteriormente na tese, avanços e recuos no tempo foram necessários para melhor situar os movimentos de interações do MP durante as diferentes fases. Também apresento processos judiciais envolvendo os atores contra e pró transgênicos, embora, com menos detalhamentos que em publicações anteriores sobre o tema, feitas durante iniciação científica e mestrado.

A partir desse momento, é possível observar que um problema público vai ganhando diferentes contornos, promovendo também a transformação da reação/ação do MP a esses conflitos. Os dados dos anos 2000 e 2010 trazem elementos que demonstram a resiliência em adaptar-se ao conflito, que mudou por diversos fatores, tais como objeto de disputa do momento, entradas e saídas de novos e velhos atores de cenas e as mudanças/fortalecimento de estruturas de poder com a aprovação de legislações regulamentadoras e empoderadoras de grupos específicos. Fica evidente que, conforme os anos avançaram, o objeto de disputa em torno desses plantios foi

elevado a uma temática mais ampla, envolvendo não só biotecnologia, mas também a biossegurança (que, apesar de próximos, representam abordagens diferentes).

Além do debate sobre a politização de temáticas científicas (e vice-versa), os transgênicos — e os agrotóxicos, por consequência — permitem explorar aspectos da própria Mobilização do Direito por parte dos atores favoráveis aos seus usos, como suas estratégias de lobbies, enquadramentos e alianças (tangencio nesta tese, mas não aprofundo por limitações de análise e de recortes).

A epígrafe dessa seção não é por acaso: a metáfora de Tarrow (2009) e Tilly de repertório de ação coletiva é uma inspiração na paixão pelo Jazz. Este estilo musical é conhecido pelos improvisos feitos por músicos virtuosos que, dominando a técnica e munidos de repertórios musicais, criam novas sonoridades dentro de cadências e modulações.

Com ganhos dos anos da pesquisa em torno da Mobilização do Direito contra os transgênicos, trago dados e informações dos confrontos e alianças diante de ameaças e oportunidades específicas, desde aprovações e plantios de variedades específicas, passando por direitos do consumidor e uso de agrotóxico até as interações dentro e fora das arenas oficiais para mobilizar o direito e criar estruturas de apoio e alianças para legislações e políticas públicas.

Identificando o MP como um ator institucional não monolítico envolvido nesses confrontos, alianças e competições, e buscando explorar a construção de estratégias, reforço as análises a partir de arquivos de diversos tipos: atas, boletins, recomendações, estudos, notas técnicas, memórias de reuniões, dossiês, artigos científicos, processos judiciais. Junto às entrevistas e análises dos casos é possível reconstruir, em parte, como as ações são produtos de indivíduos que, em grupos, performam coordenadamente com repertórios. Como colocado por Vauchez (2017, p. 51), a justiça é uma das principais produtoras de informações sobre a política, tais arquivos trazem elementos relevantes para a reconstrução histórica.

Ao analisar os dados disponibilizados via arquivos do GT, a construção da legitimidade está bastante presente. Por um lado, por motivos de formalidade, visto que no direito é necessário ter competência para agir, que determina quais os limites para exercer poder jurisdicional. Por outro lado, podemos inferir que há também um elemento simbólico de demarcação de poder. Vimos nos capítulos iniciais parte substancial da trajetória que fez do Ministério Público o que a instituição é hoje, construindo sua legitimidade entre suas competências formais e o ganho de poder simbólico junto ao sistema político e à sociedade. Não foi sem polêmicas que tamanho *status* institucional foi alcançado.

A instituição tem estruturas e instrumentos que permitem a contestação nas vias legais não existentes para movimentos sociais que, identificando restrições políticas e jurídicas, atuam conjuntamente com aliados como o MP, para potencializar a permeabilidade às suas pautas. Ademais, vale pontuar alguns casos relevantes para mostrar como a instituição mobiliza conjuntos de instrumentos que estão ao seu dispor, tendo em vista também os procedimentos burocráticos que envolvem processos, registros, sequências cronológicas de atos etc.

Alguns dos entrevistados que atuam fora do MP identificam suas alianças e as ações da instituição como positivas:

Sem o Ministério Público seria 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 (Entrevista 4 - Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs, 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 (Entrevista 5 - Assessora Jurídica do Idec, 2015).

Por um lado, estes trechos podem remontar à hipossuficiência de que fala Arantes (1999, 2002), na medida em que traz discursos de uma sociedade que precisa de suporte de uma instituição do Estado. Por outro lado, e como argumento mais forte, estes trechos reforçam a percepção de autores que defendem haver mais coordenação e interação do que sobreposição do MP em relação às ONGs e Movimentos Sociais (CARDOSO, FANTI e MIOLA, 2013; VILAÇA, 2017; LOSEKANN e BISSOLI, 2017; dentre outros).

Na ótica dos ativistas, advogados de causas e outros atores da sociedade, as interações com os membros do MP podem ser de aliança. Segundo Andersen (2005, p. 11),

Aliados podem cobrir os custos substanciais de levar um caso. Eles podem oferecer assistência com elaboração de estratégias legais. Eles também podem se apresentar como *amicus curiae* (amigo da corte) [brief]. Estas intervenções podem sinalizar a importância do caso em análise, fornecer argumentos legais suplementares, e aumentar a credibilidade das alegações feitas por *challenger*.

O olhar no campo de mobilização ao longo do processo político reforça que, de fato, não há equivalências, mas pesos, como as abordagens institucionalistas trazem, e a instituição possui elevada discricionariedade, autonomia e independência funcional, ainda mais tendo em vista assimetrias de poder. Mas demonstram que há relações que podem ser lidas para além da hipossuficiência, por uma ótica estratégica em interações, muitas vezes de alianças em redes de interações entre movimentos sociais e instituições estatais.

CAPÍTULO 4 — ANOS 1990 E 2000: TRANSGÊNICOS E A CONSTRUÇÃO DA CTNBIO E DA LEI DE BIOSSEGURANÇA

“Percebi que a ciência moderna não pode ser neutra. Tem que servir a fins práticos. Então eu vi a força da tecnologia, de libertadora se tornar um tipo de escravidão. No que diz respeito à realidade”

Luchino Visconti, em *Violência e Paixão*

Este capítulo resgata a origem dos conflitos e os desdobramentos que consolidaram uma inegável conquista decisória por parte dos atores favoráveis aos transgênicos. Com marcos legais como a primeira versão da Lei de Biossegurança (Lei nº 8.974/1995) e a Lei de Patentes (Lei nº 9.279/1996), a década de 1990 dá início aos debates sobre a engenharia genética no Brasil. Enquanto a segunda lei mencionada versa sobre propriedade intelectual — aspecto fundamental para permitir a adoção destes cultivos com pagamentos de *royalties* às corporações donas das patentes —, a primeira trata das questões de biossegurança, dando origem à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), de importância central para se pensar o tema, justamente porque detém autoridade sobre o assunto. No próximo capítulo, trago os anos posteriores ao marco institucional que empodera tal Comissão, com as principais ameaças e oportunidades deflagradas com a chegada de novas variedades geneticamente modificadas ao fim do GT Transgênicos e Agrotóxicos.

4.1 DISPUTAS PELA REGULAÇÃO DOS TRANSGÊNICOS

No caso dos transgênicos, os conflitos começaram a ganhar força por volta de 1997, quando os organismos geneticamente modificados entraram ilegalmente pela fronteira entre Argentina e Rio Grande do Sul. Neste momento, o debate público sobre os organismos geneticamente modificados começou a repercutir e ganhar dimensão, tendo um de seus auge nos anos que precederam a aprovação da atual lei de biossegurança, de 2005.

Neste começo, o tema era novidade para a grande maioria das pessoas, instituições e organizações. Diante dessa ameaça para os movimentos sociais contrários, houve coordenação de performances de ONGs ambientalistas, do consumidor e agrárias, com uso de repertórios

diversos, incluindo a Mobilização do Direito com abertura de ação judicial, trazendo disputa em torno das narrativas e das políticas em torno do objeto.

Ao analisar a “Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos e Agrotóxicos” (CBLT), que engloba as ONGs citadas nesta tese — tais como Terra de Direitos, Idec e Greenpeace, além de outras organizações —, infere-se o argumento de McCann (2006), para o qual a formação e a definição de agendas dos movimentos têm como base importante o direito. Ao reconhecerem situações de injustiças, passam a elaborar pautas e legitimar suas causas, tensionando autoridades políticas, científicas e judiciais. Conforme discuti em coautoria²⁷:

[A CBLT] apresentou quatro tipos estratégicos de ação: **jurídica**, mediante o uso de oportunidades legais; **parlamentar**, via uma ação de monitoramento e pressão semelhante ao *lobby*; **ações no Executivo federal**, também por meio de monitoramento e pressão dos conselhos, agências de controle e ministérios; e **ações na mídia**, basicamente, produzindo e difundindo informação sobre o tema (Relatório, 2002, grifo meu).

A CBLT evidencia como o uso de estratégias legais fazem parte de um amplo repertório, como protestos, *lobby* Legislativo, produção de informação e formação de alianças. **Mas, desde o início, a campanha constituiu um repertório francamente judicial e um enquadramento legal que transitava entre os direitos do consumidor e questões ambientais** (LOSEKANN; BISSOLI, 2017, p. 14, grifo meu).

Este enquadramento ocorreu tanto fora quanto dentro das arenas institucionais. Como exemplos verificados no litígio estratégico contra os transgênicos, podemos elencar referências ao Código de Defesa do Consumidor, a legislações ambientais e instrumentos como Adins e ACPs.

Grande parte das narrativas presentes em trabalhos acadêmicos²⁸ pontua que se deu início a uma polarização entre **grupos favoráveis** a esses cultivos, que tinha como principais representantes os setores ligados ao agronegócio, tais como a bancada ruralista no Congresso Nacional, parcela dos cientistas e corporações de biotecnologia e **grupos contrários** — que reuniam ambientalistas, grupos de defesa do consumidor, ONGs mais progressistas e a via campesina, por exemplo.

Foi na metade final dos anos de 1990, que muitas das controvérsias sobre os OGMs começaram a ser levadas ao Judiciário, por não encontrarem espaços de diálogo no Legislativo e no Executivo. Os processos judiciais, especialmente do início dos embates, são ricas fontes para reconstrução histórica do processo político e do enquadramento legal, pois muitas questões que não são mais levadas ao Judiciário foram neste momento, além de evidenciar interações de aliança e de conflitos entre atores e instituições.

²⁷ Losekann e Bissoli (2017).

²⁸ Processo narrado por vários trabalhos, tais como Santos (2007), Leite (2007) e Benthien (2007).

Sem dúvidas, um dos processos mais importantes é o que começa pela ACP de registro nº “1998.34.00.027682-0”²⁹, doravante “Idec³⁰ e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”³¹. Vale ressaltar que, neste início, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) entrou como litisconsorte ativo — simplificando o termo jurídico: como parte do lado das autoras da ação — defendendo a realização de estudos e relatórios de impacto ambiental. Com a edição da Medida Provisória nº 1.984/2000, a Advocacia-Geral da União (AGU), passa a dirimir controvérsias de natureza jurídica entre entidades governamentais e o MMA deixa de fazer parte do processo se tornando, aos poucos, um ator de menor atuação, o que abordo pontualmente no decorrer da narrativa.

Quadro 4 — Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal

ACP	PARTES		PRINCIPAIS 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, reproduzido de Bissoli (2016).

Conforme os confrontos foram se desdobrando, a causa por mais regulamentação dos transgênicos acabou tendo, na década 2000, mais envolvimento do próprio MPF e do Idec. É possível afirmar, com base nos achados e com a reconstrução do processo político, que a atuação do Idec acaba sendo mais consistente nestes conflitos, mesmo com o tema tendo “esfriado”. A entidade acompanhou os conflitos desde o seu início, tendo ocupado cadeira dos consumidores na CTNBio nas primeiras reuniões e, nos dias atuais, acompanha a rotulagem de transgênicos.

Ainda assim, pelo que a entrevistada 4 relata, pode-se inferir que sua forte presença na via judicial começou por uma ação coordenada. É que, segundo ela, a entrada nos litígios foi bastante influenciada pelas alianças com o Greenpeace cuja atividade na CBLT era bastante ativa nos anos de entrada dos organismos no país.

²⁹ Apelações e/ou desdobramentos da ACP nº 1998.34.00.027682-0 foram as de nº 2000.01.00.014661-1 e nº 2001.34.00.022280-6, presentes no site do TRF1; e a de nº 2003.34.00.034026-7, constante no site do Ministério Público Federal (MPF). Enquanto a segunda e a terceira trazem conflitos sobre rotulagem, a última ACP traz conflitos sobre glifosato, retomando as questões ambientais e sanitárias envolvendo os agrotóxicos.

³⁰ Instituto de Defesa do Consumidor

³¹ Mesma nomenclatura adotada em Losekann e Bissoli (2017).

[...] 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 (Entrevista 4 - Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs, 2015).

Temos neste trecho uma síntese de uma performance coordenada entre ativistas de ONGs diferentes. Segundo a entrevistada supracitada, desde meados de 1997, aconteciam vários encontros e reuniões de entidades, tendo o Greenpeace atuado de maneira incisiva, inclusive no uso de repertórios de *performances* com *timings* conjunturais para gerar enquadramentos. Dentre as estratégias, bastante usadas até hoje, estão a ação coletiva com apelos visuais, textuais e ação de incidência. O exemplo apresentado pela própria entrevistada é o caso da tentativa de bloqueio do desembarque de carregamento de soja geneticamente modificada no porto de São Francisco do Sul (SC), com cartazes dizendo “Frankensoja: não engula essa!”³².

Os confrontos ‘Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal’, especialmente a ACP de 1998, são pioneiros da Mobilização do Direito no campo dos transgênicos, e levaram para litígio estratégico inúmeras pautas: 1) tópicos de direitos ambientais, tais como ausência de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, respectivamente) e uso de agrotóxicos; 2) direito do consumidor, com destaque para rotulagem; 3) outros debates, como o Princípio de Precaução, que trata sobre a incerteza e a premissa de cautela diante de riscos. Sobre este terceiro ponto, o Princípio é o 15º da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, cujo texto diz:

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Nos anos 2000, esta discussão se reforça no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, da Convenção sobre Diversidade Biológica, do qual o Brasil é signatário, tendo promulgado via decreto nº 5.705/2006 e reconhecendo a importância da proteção adequada no uso de OGMs, que afetam a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta riscos para saúde humana e para o meio ambiente.

Numa primeira análise, essa ação foi reativa a uma ameaça para os que buscavam frear o avanço dos transgênicos: a publicação de um parecer técnico conclusivo favorável à soja *Roundup Ready* (soja RR), tolerante ao agrotóxico glifosato. Segundo Menasche (2000), entre 1997 e

³² Em cronologia deste período, Menasche (2000) traz este e outros casos desses anos iniciais de confronto.

1999, a CTNBio deferiu por volta de oitocentos pedidos de liberação de OGMs no meio ambiente. Contudo, foi o parecer supracitado, de junho de 1998, que primeiro deferiu o cultivo para escala comercial, visto que os anteriores tinham finalidade experimental.

Para a assessora jurídica do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) entrevistada, a organização deixou de compor a cadeira de representante da Comissão logo nos primeiros anos, visto que:

[...] tendo participado durante um ano e pouco [da cadeira de representante do consumidor na CTNBio], 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 (Entrevista 5 - Assessora Jurídica do Idec, 2013).

Os anos seguintes trouxeram decisões para o processo, seja no governo FHC, seja no governo Lula, que sinalizavam sobre como seria a política biotecnológica brasileira: praticamente todas as pautas levadas pelas organizações foram derrotadas, à exceção da rotulagem que foi parcialmente vitoriosa. Em praticamente todos os casos, os magistrados decidiram pelo correto e seguro procedimento da CTNBio na aprovação dos eventos. Apesar da busca por espaços de debates e a coordenação estratégica, o pólo pró-transgenia foi bem-sucedido em reduzir o espaço decisório para um grupo seletivo, a CTNBio. Como identificado por Barbosa (2009), a maioria das decisões se fundamentam na autoridade legal e científica desta comissão, sem trazer respostas às indagações presentes nos processos.

Estas decisões jurídicas somadas às ações e decisões de Executivo e de Legislativo — presentes anterior e posteriormente nesta tese — começaram a cimentar entendimentos e alinhar expectativas durante este primeiro ciclo: não haveria espaço para ampla participação e deliberação no tema, nem em suas temáticas transversais e não estritamente técnicas. Como destrincho mais adiante, ao trazer a nova Lei de Biossegurança, nem mesmo a Anvisa e o Ibama teriam legitimidade.

Ainda assim, a CBLT permaneceu ativa e soube buscar outros caminhos, inclusive legais e com novos ganhos institucionais quando do advento do milho transgênico, presentes em seção posterior. Quando os transgênicos surgiram como ameaça, houve uma coordenação de ativistas distintos, desde organizações ambientais, agrárias e de consumidor, passando por movimentos de bases, alguns grupos acadêmicos e figuras políticas e instituições públicas, que formaram alianças e criaram a CBLT. Como já citado, o uso de repertórios foi amplo: expertises técnicas

e jurídicas, atuação política com *lobby* parlamentar, atos públicos, incidências midiáticas, ações de conscientização, alianças e muitos outros.

De uma forma geral, as pesquisas empíricas que buscam aspectos além da normatividade mostram como as especificidades do conflito constroem, alimentam, realinham estratégias. Se por um lado derrotas procedurais implicam em frustrações para o movimento, por outro é importante atentar para o fato de que a mobilização parte de várias estratégias.

A leitura dos processos demonstra o elevado grau de aprofundamento técnico, não só jurídico, levados pela parte autora do processo, que contava com muitos menos recursos, aspecto que explorei na dissertação de mestrado ao mostrar os alinhamentos entre ONGs e MP, que com diferentes experiências, expertises, estruturas e capital político/econômico lograram mobilizar o direito fora e dentro das instituições (BISSOLI, 2016).

A confluência de eventos não previstos cria contingências e permite atuações conjuntas, temporariamente ou não, trazendo mudanças importantes nas performances. Como na evidência anterior, sobre o Greenpeace ter solicitado ao Idec abrir a primeira ação, uma outra entrevista trouxe outro elemento dessas alianças. Nestes primeiros anos, especialmente na virada dos anos 2000, o MP foi bastante atuante. Um dos Procuradores que atuou nestes confrontos havia acabado de voltar de uma formação na Inglaterra sobre o Princípio de Precaução e comenta sobre sua atuação coordenada com advogados do Idec:

Era o Idec, advogados muito combativos, eu entrei do lado do Idec, no sentido de primeiro fomentar a aplicação do Princípio de Precaução. Primeira vez que a gente estabelece isso como um problema de implicação de legalidade, porque atentava contra a Convenção da Biodiversidade Biológica, que determinava a incorporação do Princípio de Precaução, que já havia sido estabelecido na Conferência Mundial do Meio Ambiente no Rio [...] **Então, foi a primeira vez que a gente utilizou tecnicamente isso.** Ter voltado da Inglaterra foi ótimo, porque eu tinha acabado de estudar isso e a questão dos direitos ambientais quando veio essa questão. Foi bom, exemplo claro, você está trabalhando num cenário de incerteza científica, **então melhor seria usar o Princípio de Precaução para que você não permita riscos potenciais. E nós utilizamos isso, o Juiz Federal acolheu. E daí começou uma grande briga, com os maiores escritórios de advocacia,** porque a Monsanto fez uma pressão tremenda em relação aos próprios desembargadores (Entrevista 10 - Procurador da República 3, 2019, grifo meu).

Surgindo desde o início do conflito, o Princípio de Precaução resume bem como um mesmo tópico é utilizado estrategicamente a depender do local, do momento e dos interlocutores. A priori, como frame legal, com argumentos técnicos e jurídicos contrários aos transgênicos, chegou a ser visto como “anticientífico” por um participante de debate público mencionado em Zanoni e colaboradores (2011, p. 256): “Pois esse princípio da precaução é anticiência, foi inventado por quem quer derrotar a ciência”.

Contudo, a disputa em torno de seu significado mostra como os temas podem ser enquadrados em diferentes narrativas, sendo construídas estrategicamente dentro do mesmo “pólo” de um conflito, afinal, ao mesmo tempo em que os atores pró-transgênicos resistem em adotar medidas precaucionais com argumentos tais como o Princípio de Equivalência, que considera que “os OGMs são quimicamente equivalentes aos organismos obtidos através de técnicas convencionais de melhoramento genético, não requerendo portanto estudos toxicológicos adicionais” (PELAEZ, 2004, p. 145), no litígio estratégico a defesa argumenta que a CTNBio realiza as ações necessárias e age conforme o Princípio de Precaução. Portanto, há uma adoção complexa de seu significado, que é instrumentalizado estrategicamente.

Em síntese, no discurso jurídico, passou a estar presente a noção de que sim, a CTNBio age de maneira a evitar riscos. Em certa medida, esse realinhamento é uma espécie de *backlash* nos tribunais, ou seja, traz o efeito contrário do esperado, pois a legitimidade desta Comissão de Biossegurança cria um fato jurídico de autoridade científica.

Em movimentação de 2002, do “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, uma das relatoras defende que deve haver licenciamento ambiental no caso dos transgênicos. Em anos posteriores, a mesma magistrada alterou sua decisão ao afirmar que a CTNBio atendeu a precaução necessária e teve acesso à extenso subsídio científico.

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** (DISTRITO FEDERAL, TRF 1, APELAÇÃO, Processo nº 1998.34.00.027681-8, decisão 2004, p.11, grifo meu).

Um dos Procuradores que acompanhou de perto esse processo e essa mudança pontua o papel do *lobby* das empresas em criar uma narrativa de melhorias que a tecnologia traria:

Eu discordei, ainda hoje discordo, eu respeito o argumento [menção à decisão da magistrada mencionada acima]. [...] Não é que os desembargadores receberam alguma contrapartida, eles [lobbistas] foram hábeis em entender qual o argumento convenceria. A coisa do combate à fome, que você vai acabar com a fome no mundo, que é uma tecnologia que veio ampliar, você vai poder plantar no deserto, plantar em campos alagadiços, ampliar a área de plantio num cenário de fome, miséria e desigualdade é um argumento muito bom para defender [...]. Claro que a motivação era econômica, mas eles sabiam que só o argumento econômico não iria funcionar (Entrevista 10 — Procurador da República 3, grifo meu)

As derrotas no Judiciário não implicaram o fim da mobilização desse frame, nem dentro e nem fora das arenas judiciais. Inclusive, em 2021, no recente voto da Adin 3526, de 2005, que contesta a Lei de Biossegurança, o ministro Fachin diverge do relator, acionando o Princípio de Precaução. Analisar esse processo, ainda em tramitação, está além dos propósitos deste

trabalho. Contudo, além de revelar a morosidade da Justiça brasileira, demonstram como ainda há disputas, mesmo dentro de espaços da elite, sobre pontos há anos pacificados em torno da autoridade da CTNBio em definir se há ou não necessidade de estudos de impacto ambiental. Na próxima subseção, avanço na discussão a respeito do modo como essa legislação empoderou tal comissão.

Para os ativistas, ainda que os autos dos processos tragam argumentos de que há cumprimento de precaução necessária, não há esse mesmo entendimento em publicações que podem ser buscadas nas últimas décadas de conflito. Uma simples busca pelo termo “Princípio de Precaução” e organizações da CBLT retorna várias publicações, de anos distintos, sobre a permanência do entendimento de que não há medidas que visam reduzir riscos e precaver.

Figura 3 — Captura de tela de publicações digitais diversas feitas com busca pelo termo “princípio de precaução transgênicos”



Fonte: captura de publicações diversas disponíveis no google notícias a partir de pesquisa do termo “princípio de precaução transgênicos”

Uma das entrevistadas, com formação acadêmica e prática pública em temas de saúde ambiental e riscos químicos, a partir de sua perspectiva, que converge com ativistas da CBLT, explica porque não há cumprimento de biossegurança pela Comissão:

A Biotecnologia está ligada 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. **A biossegurança não é uma ciência. É como a Medicina, um conjunto de práticas baseadas na ciência. É um tema de ação, é um tema de proteção. É um tema de prevenção. Um tema que obviamente visa conhecimento científico. Usa-se conhecimento científico da biologia molecular, por exemplo. Vai ver como isso funciona com a questão química. Vai ver isso junto com a questão da Biologia do ponto de vista da Ecologia, do ponto de vista da Imunologia. Aí são outras ciências que você utiliza para tomar decisões. Mas a biossegurança é um campo de prática. É um campo de intervenção voltado para proteção. Ela teria que ser guiada pelo princípio da precaução.** (Entrevista 3 - Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, 2015, grifo meu)

Pode-se verificar que os *enquadramentos legais* não se restringem somente aos tribunais e tem seus usos diversificados. Segundo Andersen:

Mudanças no estoque legal podem criar (ou encerrar) oportunidades para os movimentos para enquadrar as suas reivindicações com sucesso, independentemente de mudanças no estoque social. No entanto, é importante compreender que os quadros legais e culturais não existem isoladamente uns dos outros, nem há uma hierarquia clara entre eles. Assim como os juízes não se desfazem de suas sensibilidades políticas quando eles usam suas vestes, a existência dessas sensibilidades políticas não faz a estrutura doutrinária em que operam irrelevante (2005, p.13).

Podemos extrapolar a expressão “estoque legal” a partir da leitura sobre enquadramentos de Hilson (2009), para o qual os *frames* podem ser compreendidos como uma “política de significação” para resistir, recodificar e/ou criar “política de lugar”. Entendo que os enquadramentos são trazidos pelo tema “quente” a ser enquadrado nas narrativas e nos debates do momento presente.

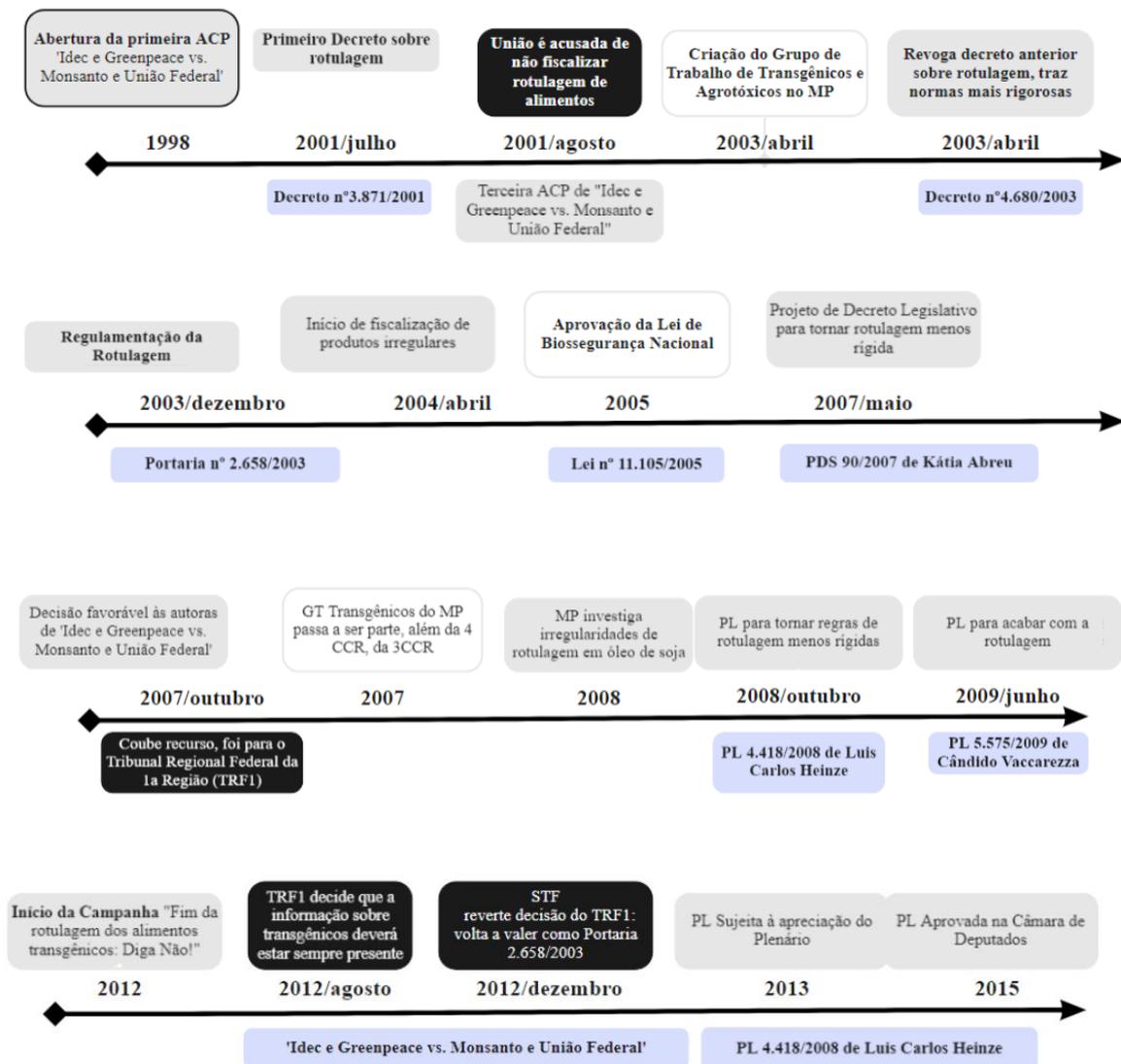
Dito de outro modo para o caso trazido: existe mais de um significado em torno do que é tecnicamente válido e dos usos do Princípio de Precaução, que vão variar conforme as arenas dos conflitos, os atores envolvidos e o momento dos conflitos. Nos discursos dos movimentos sociais e do MP, falta precaução, abordagens mais contextualizadas e participação nas decisões sobre este tipo de modificação genética. Para ruralistas, boa parte dos membros da CTNBio e outros atores envolvidos com desenvolvimento dessas tecnologias, não. Na maior parte dos espaços institucionais dos poderes do Estado, o segundo discurso é mais forte e pauta as decisões políticas e jurídicas.

Os anos iniciais de conflitos, inclusive judiciais, foram de muitos altos e baixos, com apelações de decisões judiciais, discussões no legislativo, ações coletivas em espaços não formais. Nos conflitos “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, uma das conquistas efetivas é a

rotulagem dos transgênicos. Para fins de síntese, reproduzo adiante e com modificação uma linha do tempo de Bissoli (2014).

Como resumido, o primeiro decreto saiu durante o mandato de FHC, sob registro nº 3.781/2001, após criar-se comissão interministerial diante da pressão por regulamentação. Foi definida uma porcentagem de informação obrigatória quando houvesse presença identificada de transgênicos acima de 4% em produtos embalados. Questionada e revertida, inclusive via litígio, o limite caiu para 1% com o decreto nº 4.680/2003, no primeiro mandato de Lula. A portaria nº 2.658/2003 regulamentou a disposição dessas informações nas embalagens (BISSOLI, 2014), apesar disso, a rotulagem é um embate até o tempo presente, com a votação de um PL da bancada ruralista aprovado na Câmara de Deputados.

Esquema 3 — Linha do Tempo Resumida da Rotulagem de Alimentos Transgênicos no Brasil



Fonte: Remodelado e modificado de Bissoli (2014). Elaboração própria, feito via Miro

Vale ressaltar, trata-se de uma mudança institucional conquistada via Mobilização do Direito, com várias ACPs e uso de estratégias diversas, tais como abaixo-assinado, performances públicas, protestos, campanhas em mídias sociais, *lobbies*, oficinas e produção de materiais gráficos, diante de ameaça e de oportunidades, utilizando de aparatos legais, institucionais e de conhecimentos sedimentados, com expertises técnicas e jurídicas mediadas por interações. Essa conquista teve fluxos e refluxos, alguns dos quais retomo oportunamente neste capítulo e que, além da linha do tempo e das evidências empíricas trazidas, é explicado por uma advogada envolvida no processo.

Primeiro, o Idec começou lutando para ter uma norma de rotulagem, porque existe o Código de Defesa do Consumidor que garante a informação plena ao consumidor como um direito básico, e também o direito de escolha do consumidor que também é um direito básico. Então com base no Código 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. Não pode ser, “informação para o consumidor vai ter só quando for acima de 1%”, não, nós queríamos que qualquer produto contendo qualquer quantidade de ingrediente transgênico deveria ser informado. E para isso tinha que se garantir a segregação da produção desde o campo até a indústria alimentícia e tudo mais, para garantir que no produto final o consumidor pudesse ter essa informação. O que acontece é que passa o tempo e as ameaças continuam, então existe um projeto de lei [PL 4.148/2008] [...] 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. [...] Então a gente recebe notícias de que ele está para entrar no plenário para ser votado, e aí são esses momentos que a gente tem que resgatar a campanha e o contato com os parlamentares para que esse projeto não seja votado, não seja aprovado de jeito nenhum, porque ele fere os direitos dos consumidores (Entrevistado 5 - Assessora Jurídica do Idec, 2013).

Os confrontos em torno da rotulagem foram os que trouxeram uma aliança mais forte do MP: a própria formalização do GT se deu por conta desses conflitos. O primeiro Procedimento Administrativo (PA) que formaliza o grupo trata justamente do acompanhamento deste direito conquistado da rotulagem obrigatória, conforme podemos ler em reprodução da ementa oficial:

1.00.000.010604/2003-60: Ementa: Criação do Grupo de Trabalho de Transgênicos e Agrotóxicos, para definir **planos de atuação com vistas a assegurar o direito à informação clara, precisa e ostensiva ao consumidor na rotulagem de produtos geneticamente modificados** (Informações gerais, acesso em 20 de maio de 2019, grifo meu)

Grosso modo, a evolução institucional do MP, a redemocratização e o aumento da mobilização da sociedade criaram estruturas que permitiram oportunidades de reação a essas ameaças de investidas para fomento da transgenia. Nas décadas anteriores, pouco após a Constituição

Federal de 1988, houve uma janela de oportunidades que deu origem não só a novas legislações, como também a experiências democráticas mais inclusivas.

De Moura e Silva falam das abordagens de autores como Avritzer (1994; 2003), Costa (1997) e Santos (2002) sobre a importância da participação social e das relações com o Estado, para tornar os processos decisórios mais assertivos, aumentando a “possibilidade e a capacidade de as políticas públicas incorporarem as reivindicações e as propostas dos segmentos subalternos e, assim, diminuïrem a desigualdade social e a pobreza dos países em desenvolvimento” (DE MOURA e SILVA, 2008, p. 46). Vianna e Burgos (2005), de outra agenda de pesquisa³³, comentam que se a década de 80 foi um período de redemocratização, a década de 90 foi um grande laboratório Legislativo, durante o qual foram criados instrumentos e mecanismos legais. Como exemplos, pode-se citar o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como os mecanismos de participação e deliberação política.

Em síntese, foram criadas oportunidades políticas e legais que deram origem a espaços de inclusão de setores da sociedade historicamente excluídos dos processos decisórios. Contudo, ainda na década de 1990, pautas envolvendo os transgênicos, que afetam diretamente um setor tão poderoso como o agronegócio, revelam como, mesmo nesta época de aberturas democráticas do país, essas agendas eram fechadas à participação.

A própria aproximação do Ministério Público ao tema pode ser interpretada dessa forma, quando ONGs que possuem assessoria jurídica própria também passam a levar representações e denúncias ao MP para fortalecer suas questões e demandas³⁴. Compreender estas relações permite verificar como a instituição encampa as causas antitransgênicos, portanto, ainda que o meu foco tenha sido direcionado para o Ministério Público, permaneço tendo em vista as dinâmicas da instituição com a sociedade. A iniciativa de se envolver com uma causa que nasce nos movimentos sociais revela aspectos a serem investigados com maior profundidade, que levam à adesão da ação coletiva ao Estado e do Estado à ação coletiva.

Neste primeiros anos, os Movimentos Sociais e ONGs começam acionando o Ministério Público nos conflitos em torno da transgenia agrícola, dando início a uma aliança para fazer frente ao avanço rápido dos transgênicos. Quando meu foco de pesquisa era mais voltado às

³³ Enquanto os anteriores se alinham mais aos estudos sobre políticas públicas e espaços deliberativos e participativos, o segundo é mais inserido nos debates de judicialização da política.

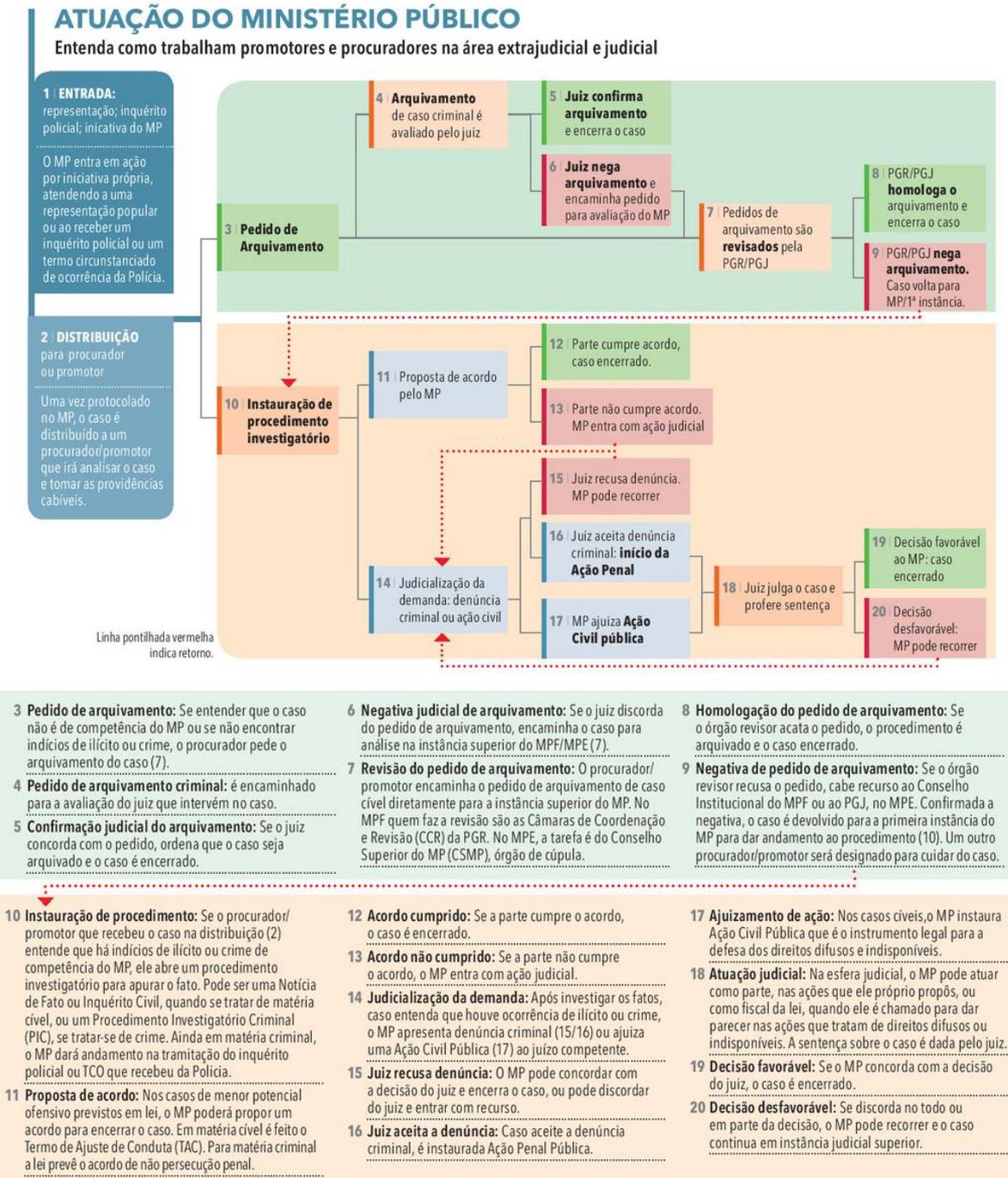
³⁴ Idem

ONGs, escrevi em co-autoria sobre CBLT, que envolveu organizações e movimentos diversos com repertórios de ação coletiva amplos e contingentes.

Nestes anos, o debate era sobre a soja e temas ambientais. Outros atores passaram a trazer questões do consumidor e da precaução diante dos riscos não previstos na adoção de novas tecnologias. Pode-se dizer que o protagonismo inicial vinha da sociedade, visto que muitas das interações que buscavam alianças partiram de organizações que entravam em contato com os membros do MP, inclusive na abertura de ACPs de autoria própria. Um dos papéis que a instituição exerce, identificado por Cardoso, Fanti e Miola (2013), é o de reduzir os custos de levar conflitos ao Judiciário, conforme trouxe no capítulo 2. Numa leitura a partir de Epp (1998), a instituição pode prover estruturas de apoio (ou suporte), por possuir mais estrutura e recursos financeiros, físicos e técnicos, além de capacidade investigativa podendo abrir inquérito civil. Ademais, trazem peso institucional para uma causa.

Antes de prosseguir, vale compreender um pouco dos caminhos seguidos por membros da instituição. O esquemas visual 4 foi retirado de um documento do próprio MP.

Esquema 4 — “Atuação do Ministério Público: Entenda como trabalham promotores e procuradores na área extrajudicial e judicial”.



Neste resumo, identificam-se os caminhos criados para atuação que buscam evitar a morosidade, os custos elevados e os problemas de judicialização. Alguns dos fluxos objetivam evitar o poder de juízes de constranger a ação dos promotores e procuradores, e foi trazida por uma entrevistada:

Só que, se o juiz não concorda com a gente, ele meio que transfere todo o problema para outra seara, então, tem essa perspectiva de tentar resolver os procedimentos sem judicializar. A gente tem até alguns instrumentos, recomendação, audiências públicas, reunião, nota técnica... [...]. Um dos motivos pra eu ter saído da Defensoria foi que eu senti que estava muito enxugando gelo e que, meu papel lá era basicamente ser, defesa pra fora mesmo. Na verdade, a máquina era meio que um rolo compressor, e você estava ali porque precisavam ter uma defesa, mas ninguém prestava de fato atenção no que você estava falando. E o MPF, vendo um pouco mais de fora assim, é uma Instituição que talvez tivesse mais poder de fato. Que as pessoas respeitassem (Entrevista 8 - Procuradora da República 1, 2019).

Vale pontuar a frustração da jovem procuradora quando menciona limitações da ação na área ambiental e de comunidades tradicionais:

Depende muito do tipo de atuação. Às vezes, quando você está com uma questão de improbidade, por exemplo, de fato, assusta mais. “Meu Deus, estão me acusando de improbidade, preciso saber o que é” ... “Não sabia que estava errado, vou fazer certo”... Mas, quando você está falando pra Vale que ela tem que ouvir os indígenas, porque tem que ter algum ressarcimento econômico, tem prejuízo na atividade que a gente faz... Não é tão simples assim. Você vai continuar dando murro em ponta de faca (Idem).

Neste sentido, a ação de levar causas para serem encampadas pela instituição é, muitas vezes, estratégica por parte dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, pois mesmo com as limitações sentidas pelos próprios membros mais ativistas e/ou combativos do MP, a instituição possui um repertório mais amplo para ação dentro das instituições. Ademais, o Ministério Público brasileiro tem poder de investigação, o que o diferencia de outros atores que, mesmo com a possibilidade de abrir ACPs — caso das ONGs que abriram ações judiciais, como vemos em mais detalhes neste capítulo —, não podem legalmente produzir provas por meio atividade investigatória.

Outra questão é que a Mobilização do Direito contra os transgênicos, especialmente na sua primeira década, teve como forte característica o uso de ACPs e de legislações ordinárias, especialmente ligadas aos direitos do consumidor e ambientais. Como já discutido, boa parte dessas legislações e instrumentos têm origem nas décadas finais do Século XX. Muitos autores, dos mais aos menos entusiasmados com o uso das arenas judiciais, reconhecem os custos elevados da abertura de ações, da morosidade e das incertezas. Conforme apontou Vanhala

(2011), entender o que leva organizações e instituições de justiça a permanecerem levando questões ao judiciário, mesmo após derrotas jurídicas, é de suma importância.

Quando membros do Ministério Público encampam estas causas, a instituição não só permanece como uma “estrutura de suporte” no campo de Mobilização do Direito, como se organiza para uma atuação mais coordenada e independente de acionamentos externos, buscando aprofundamento em temas específicos, o que é sintetizado nas próprias definições do que é um GT presente no site do MPF:

[...] 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).

Boa parte do repertório de ação de grupos do MP são, em certa medida, previsíveis, pois existem protocolos a serem seguidos. Em primeiro lugar, por ser uma instituição do Estado e estar sujeita a agir dentro de sua competência legal e administrativa. Em segundo, pois existem regulamentações internas: desde 2009, a 4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4CCR) regulamenta a abertura de GTs, sendo a Portaria mais recente, dentro do período que abarca o recorte da tese, a de registro nº 3/2013. Este documento administrativo trata da criação, da composição, da coordenação, das reuniões e dos Procedimentos Administrativos (PAs) que o Grupo de Trabalho deverá seguir.

A atuação de um membro, por mais independente e autônoma que seja, está cerceada por fatores endógenos: para abordar determinados temas tendo apoio de seus pares e suporte de analistas técnicos e periciais, o(a) promotor(a)/procurador(a) precisa seguir instrumentos normativos infralegais. De um lado, esses instrumentos auxiliam na construção de modelos coordenados para atuação em equipe. De outro, exige o atendimento de condições mínimas para criação e manutenção dos grupos.

Membros do MP entrevistados revelam como o trabalho é limitado a depender da ausência de alianças e a localidade de atuação que geram descontinuidade e inconsistências nas atuações, demonstrando as limitações da independência e da autonomia sem redes de apoio e interações:

Não tive muito [contato com a sociedade civil, movimentos sociais e organizações] no interior, fiz algumas coisas com conselhos de saúde lá, capacitações e outras coisas. Mas sempre de maneira mais pulverizada por ter que atuar no crime, na saúde, no meio ambiente, improbidade. Então, ficava muito dispersa. E eu era a única procuradora do local, então a gente tem que atuar em todas as matérias, a gente acaba atuando assim. Hoje é melhor, porque a gente consegue ter uma especialização, se foca numa área. E quando eu cheguei aqui [Porto Alegre] e comecei a trabalhar com Saúde, percebi que essa ligação com a sociedade é fundamental. Os movimentos sociais são importantes

para o nosso trabalho. Os Conselhos de Saúde. As experiências. Tudo. [...] E o sucesso do trabalho não teria sido nem perto só com o MPF (Entrevista 9 - Procuradora da República 2, 2019).

Você nunca atua sozinho, né? Você vai depender do Executivo achar que aquela política pública é de fato útil ou um parlamentar, por exemplo, [...] algum parlamentar tinha se comprometido, através de emenda parlamentar [outro exemplo] [...] Só que aí, como você cobra? **O que eu sinto é que o papel do MPF nesses casos é de tentar fazer articulações, pontes, entre os atores, mas não necessariamente exigir.** [...] Os interiores são lugares menores, de uma ou duas pessoas, até se discute hoje em dia se é produtivo você ter uma pessoa sozinha num lugar. Eu nunca passei por isso, mas teve gente no meu concurso que entrou sozinho. Eu acho que deve ser muito angustiante. [...] Quando você tem muita rotatividade, tanto de membro quanto de servidor, a memória acaba se perdendo. Isso é uma coisa que, indígenas, e não só indígenas, é porque eu lido mais, eles reclamam que toda vez chega alguém novo “a gente tem que explicar tudo do zero”. (Entrevista 8 - Procuradora da República 1, 2019, grifo meu)

Os relatos trazem as dificuldades de promover ações efetivas servindo como intermediário entre muitos atores e instituições em torno de causas e de demandas diferentes cujas interações são dadas por diferentes motivações, sem focos em objetos e temas de interesse específicos.

Os Grupos de Trabalho não podem ter uma atenção tão difusa, ainda que sirvam de ponte para alianças entre membros fora dessa formalidade, uma das condições diz respeito à pressão por resultados, pois todos os GTs devem eleger temas prioritários que darão origem aos PAs tendo metas claras e alcançáveis. Os Grupos têm liberdade de atuar em diversas frentes, tais como a de acompanhamento de políticas públicas, a de projetos Legislativos, ato normativos e a de representação da 4CCR em temas afins quando designados, mas devem divulgar seus roteiros de atuação na intranet do MPF que uma das entrevistadas comentou ser no “WIKI”, uma área de acesso restrito com banco de informações colaborativas.

A sua criação deve ser feita via Portaria pelo(a) Coordenador(a) da Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, com a indicação de 3 (três) membros titulares e 2 (dois) membros suplentes. Excepcional e justificadamente, é permitida uma quantidade superior a esse total de membros. A coordenação dos Grupos é prevista para 2 (dois) anos, podendo ser interrompida antes ou estendida. Deverão ser feitas, ao menos, 2 (duas) reuniões anuais, uma por semestre, para alinhamento e deliberação estratégica. Esta organização permite a designação de suporte de analistas/peritos para o GT. Cada Grupo de Trabalho poderá autuar até 5 (cinco) PAs simultaneamente, sendo instaurados e arquivados pela Câmara, com duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogável quantas vezes necessário mediante a aprovação da Câmara.

O primeiro PA criado data de 2003, e foi derivado do litígio pela rotulagem dos transgênicos: a data coincide com importante etapa do processo político, o Decreto nº 4.680/2003, que tornou

obrigatória a rotulagem em qualquer produto com 1% ou mais de componente transgênico. A própria ementa supracitada traz esse teor.

Em síntese, a coordenação dentro do MP entre membros encontra competição por recursos e prioridades de pautas dentro da própria instituição, bem como limitações de atuação pela conjuntura e espaço de atuação, o encampamento não é tão simples, nem tão fácil. Antes de prosseguir com foco na evolução do GT junto com a transformação do tema público em torno de transgênicos e de agrotóxicos, nas próximas páginas, abro uma subseção para tratar do episódio específico da Lei de Biossegurança, aprovada em 2005, por ser ponto de inflexão relevante no tema público.

4.2 A NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA

No Brasil, são poucos os estudos sobre mídias e as pesquisas de opinião feitas para gerar dados para debates envolvendo tecnologias. Segundo Oliveira (2004, apud FURNIVAL e PINHEIRO, 2008), a mídia nacional raramente aborda as incertezas científicas sobre tecnologias de maneira aberta e delineada. Em parte, uma relativa exceção fica para a discussão da legislação de Biossegurança, que teve uma grande disputa de narrativa.

Boa parte desses conflitos não é devidamente levada ao debate público. Guivant (2006) afirma que, no Brasil, há carência de pesquisas de percepção pública sobre a ciência. A autora avalia esses poucos estudos como uma evidência a respeito da desconsideração sobre a participação pública no tema. Ou seja, não há estudos relativos à opinião da população sobre a ciência, porque talvez, para as instâncias superiores de decisão política e/ou científica não seja interessante promover a participação civil.

Guivant comparou duas pesquisas sobre OGMs encomendadas ao Ibope, nos anos iniciais desses cultivos no país. Uma pelo Greenpeace — ONG ambiental bastante conhecida mundialmente e bem ativa nos primeiros anos de confronto, como apresentado — e outra pela Monsanto — a maior detentora de patentes transgênicas do mundo, que, há poucos anos, comprou a Bayer. A pesquisa da ONG citada mostrou que o conhecimento a respeito dos transgênicos aumentou entre 2002 e 2003; a da corporação, por sua vez, concluiu que quanto mais informações a respeito dos OGMs, maior a aceitação destes por parte do público. Para Guivant, deve-se notar as diferenças significativas das respostas obtidas pelo Ibope em ambas

as pesquisas, em especial no que diz respeito ao aceite dos transgênicos a partir das informações oferecidas.

No caso dos transgênicos, quando o tema ganha força, no início dos anos 2000, Laymert Santos (2007), observador do debate à época da legislação aprovada em 2005, descreve como houve a tentativa de reduzir a controvérsia a polos opostos favoráveis e desfavoráveis a esses objetos hipertecnológicos. Para ele, **o quadro que se tentava criar era de que havia polarização entre cientistas e ambientalistas**. Um dos entrevistados, ativistas na AS-PTA na época da entrevista, comenta:

[...] só o fato de já chegar no Congresso para convencer de uma Audiência ou dizer que você faz parte de uma rede de organizações, “Ah não, então ambientalista é contra os transgênicos”. Mas assim, de qualquer forma, eu acho que foi um processo bem interessante assim – apesar disso- de muito debate, foram várias audiências públicas, várias versões da lei, uma série de emendas que foram apresentadas...Teve muita repercussão na imprensa (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

Santos (2007) narra que, em determinado momento, foi feita a inserção de células-tronco no projeto de Lei. Na concepção do autor, tal movimento foi estratégico ao desviar o debate, pois a cobertura midiática passou a abordar a aprovação da lei como fundamental para viabilizar estudos científicos com essas células. Na época, o enquadramento discursivo principal trazia promessas de curar debilidades físicas, o que gerou posicionamento favorável de boa parte da opinião pública. De fato, não é de todo mentira que a aprovação era importante para viabilizar a legalidade desse tipo de pesquisa, contudo, ao apelar para construção de *frames* fechados em pacotes simples do debate, o amplo tema foi esvaziado a apenas um dos aspectos possíveis.

Dessa forma, posicionar-se contrariamente a um ou mais aspectos da legislação poderia significar ser rotulado como contrário a curas de doenças que causam sofrimento a pessoas. Ou seja, uma estratégia que favoreceu a aprovação da Lei, reduzindo o debate a um ponto importante com forte apelo emocional. A possibilidade de debate mais qualificado foi minada, visto que o que estava em jogo era uma maior regulamentação com participação social mais aberta sobre seus processos e possibilidades. Assim, na medida do possível, construindo conhecimento público sobre tecnologias que já impactam todo o planeta.

Vale comentar como o **Executivo** foi permissivo desde a entrada ilegal dos transgênicos pela fronteira do Rio Grande do Sul e Argentina, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira). Na visão de Fernandes (2011, p. 427), um ativista da CBLT, foi lançada a "mão da ilegalidade [da entrada e do plantio de OGMs] e da política do fato consumado para conseguir introduzir sua tecnologia no Brasil”.

Contrariando expectativas de anos anteriores, quando a bancada petista abria Adins³⁵ e fazia oposição às políticas pró-transgenia, no início do governo Lula, duas medidas provisórias³⁶ convertidas em decretos foram elaboradas a fim de permitir a comercialização das *commodities* de soja que ainda não estavam autorizadas. Foi neste mesmo mandato a aprovação da Lei de Biossegurança, que trouxe o fim da necessidade de licenças ambientais e de pareceres do Ibama e da Anvisa.

Outro elemento relevante apresentado por um Procurador entrevistado foi o “Fome Zero”, programa social do PT que buscava segurança alimentar da população por meio de Políticas Públicas. É interessante como as entrevistas contêm, a partir das narrativas de cada ator, elementos de bastidores que não se encontram em documentações oficiais e formais, sendo por vezes perceptíveis nas entrelinhas, com mudanças de posicionamentos e alinhamentos. Uma delas foi a mudança, já mencionada, da posição de uma das magistradas que, num primeiro momento, avalia que o licenciamento ambiental dos transgênicos é necessário para precaução e, num segundo, pouco mais de um ano depois, reverte sua decisão inicial argumentando que teve acessos a subsídios provindos de diversas áreas da ciência e a precaução necessária foi tomada.

Para o entrevistado, nos bastidores, houve bastante discussão sobre como a transgenia seria a solução para a fome — ainda que, na prática, seja voltada para exportação e para alimentação de animais, revelando como essas interações nada ou pouco rastreáveis são centrais para movimentações do poder. O entrevistado comenta como essa guinada do Executivo foi dos primeiros motivos de rompimentos de antigos aliados com o próprio PT:

A CTNBio tinha autorizado, mas havia a determinação judicial de não se fazer. E ele então, nos convenceu na época, como uma das **prioridades dele [ex-presidente Lula]** era “Fome Zero”, que enfim, era só aquela safra. Depois da safra, iria se regularizar isso, se estabelecer uma moratória permanente e larga. E, aí, em outubro de 2003 foi uma imensa decepção, quando ele fez novamente uma MP praticamente aderindo a todos os argumentos da Monsanto. E eu sei que quem preparou essa Medida Provisória **foram os advogados da Monsanto, porque todos os argumentos eles colocaram dentro dessa Medida.** [...] uma parte do Movimento Ambientalista, em razão dessa Medida Provisória, queria que **a Marina Silva** também pedisse demissão. E isso era um problema, gerou-se uma crise, e **o Gabeira**³⁷ fez um gesto incrível.

³⁵ O PT fazia oposição aos transgênicos, chegando a abrir uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesta ação o partido questiona a liberação de OGM sem estudos ambientais e a constitucionalidade do decreto no 1752/95 que trata sobre as atribuições da CTNBio.

³⁶ Medida Provisória nº 113/2003, convertida na lei 10.688/2003, estabeleceu normas para o plantio e comercialização de soja geneticamente modificada da safra de 2003. Já a Medida Provisória nº 131/2003, convertida na Lei 10.814/2003, tratava da safra de 2004.

³⁷ Famoso jornalista, escritor e político brasileiro, que se filiou ao PT durante um curto período de tempo, no início do governo Lula. Sua saída do partido foi uma dentre várias outras dissidências que ocorreram neste período do final dos anos 1990 ao início dos anos 2000, incluindo a própria Marina Silva, citada pelo entrevistado.

Quando ele saiu do partido, ele fez um discurso de saída: “Eu não sonho o sonho de vocês, eu não acredito mais nisso”. Ele, de algum modo, tira o peso da decisão da Marina, ele dá uma sobrevida para ela, porque ele que era um deputado ligado às causas ambientais, sai e faz discurso muito forte contra isso. (Entrevistado 10 - Procurador da República 3, 2019)

Esta aproximação de um governo que chega ao poder com forte apoio de movimentos populares — parte deles, movimentos ambientalistas — com a bancada ruralista pode ser lida a partir da perspectiva do presidencialismo de coalizão. Segundo Dobbin (1999, p. 2 apud TILLY, 2010, p. 135), a conquista do poder via eleições não implica a sua conquista efetiva diante de altos burocratas educados na ideologia neoliberal contrários às políticas progressistas e, acrescento: no caso dos transgênicos uma forte bancada ruralista não comprometida com causas ambientais e agriculturas alternativas.

A biotecnologia afeta a todos, direta ou indiretamente, afeta desde o consumo de alimentos, passando por tratamentos médicos e vacinação, à contaminação do solo com agrotóxicos associados às variedades modificadas. Por afetar meio ambiente, consumidores e a sociedade, passa a ser um dos temas possíveis para o MP, especialmente diante do esvaziamento do debate público com fechamento da participação e deliberação no tema. De toda forma, ainda que tenha sido acionado desde o início dos conflitos, foi de 2003 até o final da década que o MP encampou a causa com mais engajamento, para depois retomar em novas pautas, como agrotóxicos e agroecologia.

No quadro a seguir, elenco algumas das principais diferenças entre a primeira e a segunda lei, no que se refere à composição, às atribuições e ao funcionamento da CTNBio.

Quadro 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 08 (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 por 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 “Art. 14 § 1o Quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus 33 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”.

MINISTÉRIO PÚBLICO	“O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao homem, aos animais, às plantas e ao meio ambiente, em face do descumprimento desta Lei.” (Art. 13, inc.6)	Não há mais menção ao MP na versão mais atual da Lei.

Fonte: Elaboração própria com base em consulta às legislações, modificada da dissertação (BISSOLI, 2016).

O episódio de aprovação da nova legislação foi destacado em alguns trabalhos como favorável ao polo pró transgenia, justamente porque tornou tal Comissão o *único canal*³⁸ de debate, participação e decisão sobre tema (SANTOS, 2007; LEITE, 2007). A composição da CTNBio é restrita a 27 especialistas, com titulação mínima de doutorado, cuja decisão técnica vincula os demais órgãos, retirando-lhes competência. Ademais, em 2007, a votação deixou de ser por maioria qualificada e passou para maioria absoluta, o que foi interpretado por atores contrários aos transgênicos como uma manobra para facilitar a aprovação de novas variedades (LOSEKANN, 2014).

Entrevistadas que já foram membros titulares da CTNBio comentam que essa mudança ocorreu não apenas pelo perigo de não alcançar a maioria, mas para facilitar aprovações diante do alto absenteísmo:

Inclusive, porque eles faltam muito. E aí é possível que eles não tenham número suficiente. Pra se ter uma ideia, na lei anterior de biossegurança se dizia que a liberação comercial só poderia acontecer com 2/3 dos votos. A partir de uns 3 meses eles entraram com um pedido para embutir uma emenda numa dessas medidas provisórias de alguém para reduzir a maioria absoluta, com o argumento de que nós, do grupo opositor, fazíamos obstrução parlamentar. **O problema real não era esse, porque nós éramos muito poucos para fazer obstrução parlamentar: 4 ou 5 votos. É que eles faltavam muito... Então não dava 2/3** (Entrevista 4. Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs, 2015).

Muitas vezes o presidente dizia: Precisamos de 14 votos SIM. Aí vinha o voto em carreirinha, assim, um atrás do outro, como *lobby* mesmo. Era vergonhoso mesmo! Eles aproveitaram, inclusive, numa armação que eles próprios fizeram quando teve uma votação sobre uma [...] vacina transgênica para prevenção de uma doença que acontece em porcos, eles aproveitaram, porque perderam essa votação. Mas eles perderam propositadamente. Essa vacina era só utilizada em quatro países no mundo, países periféricos, o BR tem uma excelente vigilância sanitária para doenças de porcos, é muito boa, e eles perderam de propósito porque a questão de vacina é sempre um apelo. Em cima disso eles apelaram para um deputado do RS, [...] usou isso como

³⁸ Uma forma de analisar esse e outros episódios envolvendo tecnologias pode ser a partir de famoso estudo sobre tecnologia e política de Habermas. O autor comenta que “Cria-se assim uma perspectiva na qual a evolução do sistema social parece estar determinada pela lógica do progresso técnico-científico. A legalidade imanente de tal progresso parece produzir as coações materiais pelas quais se deve pautar uma política que se submete às necessidades funcionais. E quando esta aparência se impõe com eficácia, então, a referência propagandística ao papel da técnica e da ciência pode explicar e legitimar por que é que, nas sociedades modernas, uma formação democrática da vontade política perdeu as suas funções em relação às questões práticas e deve ser substituída por decisões plebiscitárias acerca de equipas alternativas de administradores” (HABERMAS, 1987, p.73-74).

apelo no Congresso, no sentido de redução de dois terços para maioria simples pra liberação dos transgênicos na CTNBio. **Eles armaram mesmo! A única vez que a gente ganhou uma votação foi nesta questão, onde eles fizeram um esvaziamento da sessão para justamente não dar os dois terços** (Entrevista 3. Sanitarista aposentada e ex-membro titular da CTNBio, 2015).

Conforme apurado em estudos anteriores³⁹ e mencionado neste trabalho, na maior parte dos espaços dos poderes Legislativo, Executivo e, em alguns aspectos, Judiciário, há pouco ou nenhuma inserção da sociedade civil. Nas câmaras legislativas, há forte peso do agronegócio em virtude da bancada ruralista; no Executivo, os espaços mais amplos e abertos de deliberação e participação sobre o tema foram os que tangenciaram agendas maiores que se contrapõem à transgenia, como a agroecologia e a agricultura orgânica; e, no Judiciário, uma jurisprudência favorável à legitimidade técnica da CTNBio.

Inclusive, ao analisar decisões judiciais, é importante ter em vista que — como afirmado por Vauchez (2017) — elas não permitem livre análise política, porém oferecem a possibilidade de reconstruir os processos políticos ao situar atores e instituições, trazendo elementos concretos para somar ao mapeamento dos achados. Um dos entrevistados, Procurador que foi ativo no início destes confrontos, afirma que os *lobbies* existem no Judiciário, mas agem de maneira diferente. Pode-se inferir uma certa coordenação entre esses poderes e os atores nela envolvidos:

No legislativo, o campo era mais aberto, os interesses estão lá bem representados. No Judiciário, os lobbies são mais camuflados. Você tem que esconder atrás de uma decisão técnica, uma fundamentação jurídica. Acho assim, as fundamentações são sempre tecnicamente válidas, todas elas, você tem uma coisa chamada interpretação, que é como trabalha a hermenêutica jurídica (Entrevista 10 - Procurador da República 3, 2019, grifo meu).

Não menos importante, ainda que dentro da temática de biossegurança e de biotecnologia, a versão mais recente da Lei retira a atribuição do MP “[...] de propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao homem, aos animais, às plantas e ao meio ambiente, decorrentes do uso indevido de técnicas de engenharia genética e da liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados (Art. 13, inc.6)” (ARANTES, 1999, p.105).

Neste sentido, diferente do que o estudo de Arantes acertadamente apontou à época, sobre subsistemas jurídicos como esse reforçarem tal instituição, a nova legislação aprovada em 2005 faz o contrário, pois empreende alterações processuais que retiram do Ministério Público a possibilidade de ser um ator reconhecido como relevante para essa temática.

³⁹ Bissoli (2016).

Os transgênicos fazem parte do que Lacey (2006) denomina abordagem descontextualizada que compõem as chamadas ciências “duras”, no sentido de que não são estudados e desenvolvidos com uma óptica voltada para as relações e os processos em que estruturas e componentes estão envolvidos. Logo, há uma descontextualização social e ecológica dos fenômenos, ou seja, os cientistas agem sem categorias valorativas e sustentam a eficácia do uso dos transgênicos. Vale ressaltar, novamente, que os pareceres da Anvisa e do Ibama perderam legitimidade sobre o tema.

Desta forma, uma abordagem descontextualizada age justificada pela objetividade e pela eficácia tecnológica de seus resultados científicos, mas não há um compromisso claro com a neutralidade, pois agir sem implicações de valores não é o mesmo que chegar a resultados neutros. Além disso, o protagonismo da autoridade científica é também parte de disputas políticas, ideológicas e econômicas.

Para Leite (2007), a CTNBio não age com clareza, ampla participação das pessoas e análise de risco adequadas. Há um desafio para criar e implementar regras que evitem efeitos sistêmicos não restritos somente à biossegurança. Barbosa sintetiza:

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 (2009, p. 59, grifo nosso).

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O caso aqui estudado poderia ser lido em termos do deslocamento do conflito para o judiciário por motivos de ineficiência e ineficácia de instâncias deliberativas e participativas, além da baixa representatividade junto aos congressistas. Isso, porque há indicativos de alinhamento entre Poderes de Estado e agronegócio, diante da forte bancada ruralista, da elaboração de legislações pró-transgenia, da falta de fiscalização pelos órgãos federais, do fechamento e redução de espaços decisórios e da elaboração de medidas provisórias para autorização de comércio de plantios ilegais, apenas para citar alguns exemplos.

Essas visões não são equivocadas, mas acabam trazendo recortes muito restritos, não enxergando aspectos importantes. Como proposto por autores como Vanhala (2010, 2012, 2013) e McCann (2006, 2010), essas informações devem ser lidas não só via doutrina jurídica e decisões judiciais. O direito é complexo e envolve normas sociais, construção de entendimentos, usos dentro e fora das arenas de justiça.

O processo “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal” é fruto de uma estratégia com *expertise* técnica e jurídica dentro de uma ampla Mobilização do Direito, com diversas nuances e ações, mais ou menos institucionalizadas. Inclusive, com pautas que são até hoje objeto de debate em espaços formais e informais. Em outras palavras, dentro das limitações dessa tese, busquei expor os processos contínuos desses conflitos, que, uma vez lidos em sentido estrito de uma ação judicial, têm sim início, meio e fim delimitados, porém existem emergências, resultados, desdobramentos, ressignificações, fluxos e refluxos, tanto de dissoluções quanto de novos alinhamentos e realinhamentos que ocorrem muito além dos espaços e tempos oficiais da justiça.

A primeira ACP trouxe diversos pontos para pleito a partir de legislações ambientais, do consumidor e o Princípio de Precaução. No geral, a jurisprudência foi favorável às rés, visto que a CTNBio foi considerada instância competente para avaliar tais questões. Ainda assim, críticas às faltas de estudos e licenciamento ambientais, às pesquisas insuficientes sobre riscos, aos protocolos e procedimentos e, portanto, à ausência de Princípio de Precaução, seguem até os dias de hoje como enquadramentos contrários à política oficial biotecnológica. Ou seja, a despeito de serem temas mais difíceis de levar a litígios estratégicos, seguem como entendimentos que cimentam símbolos e percepções sobre a luta. Ademais, a demanda pela rotulagem dos OGMs foi vitoriosa e formalizou a aproximação entre membros do Ministério Público e ativistas por meio da formalização de um GT.

No caso da aproximação entre MP e sociedade, ponto importante levantado há alguns anos por autores nacionais da Mobilização do Direito, é de que há casos nos quais ativistas agem estrategicamente ao levar causas para essa instituição apoiá-los com recursos materiais, jurídicos e simbólicos (CARDOSO e FANTI, 2013), uma vez que compreendem as instituições e seus mecanismos para fortalecimento das suas lutas (LOSEKANN, 2013).

No próximo capítulo, avanço nos conflitos posteriores à atual Lei de Biossegurança, que empoderou CTNBio, tornando o processo de aprovação de transgênicos ainda mais facilitado e centralizado, sem a possibilidade de atuação tanto da autoridade sanitária quanto da ambiental.

Apesar de tal marco e de entendimentos formais em instâncias altas do Judiciário, litígios foram abertos e trouxeram ganhos institucionais. Outrossim, o MP passou a incidir proativamente no tema, no sentido de agir não só reativamente, mas com e além das demandas dos ativistas, busca de entendimentos técnicos, científicos e sociais por meio do apoio e de alianças.

CAPÍTULO 5 — ANOS 2000 E 2010: NOVAS DISPUTAS, BACKLASH E RETROCESSOS POLÍTICOS

Apesar de um período menor que o anterior e com muitas questões já definidas, é bastante relevante a capacidade de criar oportunidades legais e mobilizar o direito contra os transgênicos e os agrotóxicos. Estes novos confrontos ocorreram após um marco legal e a consolidação de liberações com autoridade da CTNBio. Para um dos entrevistados, alguns aliados foram perdidos e novas estratégias precisaram ser feitas:

[...] 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, porque considerando que agora teria uma lei facilitando a aprovação**, né, e que novos produtos passariam a fazer parte da agricultura brasileira, 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... (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

Nestes anos, surgiram novas ameaças à rotulagem dos alimentos transgênicos, visto que além de não-fiscalização da rotulagem, congressistas elaboraram projetos de lei que visavam à reversão de decisões judiciais favoráveis, tais como a mudança na rotulagem de transgênicos. Com o objetivo de facilitar aprovação, também houve a alteração da votação na CTNBio de maioria qualificada para maioria absoluta, com a Lei nº11.460/2007. A obrigatoriedade de informação da origem transgênica está ameaçada pelo projeto nº 4.148/2008, já aprovado na Câmara dos Deputados.

Desde a primeira decisão judicial favorável à rotulagem, outros PLs foram criados, conforme abordado anteriormente, com somente este último tendo chegado à votação. Pelo relato dos entrevistados de organizações, trata-se de uma ameaça ao direito de escolha do consumidor com alerta de possível uso de informação enganosa. Uma entrevistada exemplifica que, por envolver critérios de testes em produtos já processados, é difícil ou inviável identificar presença de OGMs pela quebra do DNA. Dessa forma, produtos com transgênicos podem vir a ser considerados livres.

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 quê? 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 rastreamento⁴⁰. [...] 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 ser transgênicos. Pode fazer o teste e não vai aparecer (Entrevista 4. Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs, 2015)

Um meio mais viável de identificar a presença de OGMs é rastrear a origem do produto, inclusive por tecnologias como *blockchain* com capacidade de identificar toda cadeia, da produção ao vendedor final. Por que seria colocado, em projeto legislativo, maneiras mais caras e ineficientes de identificação, que podem dificultar a comprovação e permitir a identificação de "não transgênicos" a produtos ultraprocessados com ingredientes geneticamente modificados, já que estes não seriam identificados via análise específica?

O Executivo, inclusive em governos alinhados à esquerda, mostrou-se conivente com o afrouxamento das leis envolvendo direitos difusos e coletivos, trazendo evidências sobre as relações de trocas entre o Executivo, o Legislativo e o Mercado. Alguns exemplos, como os decretos, as medidas provisórias, a não fiscalização da rotulagem, a sanção de uma legislação que permitiu a aprovação dos novos eventos sem passar pelas autoridades ambientais e sanitárias, a saída de representantes políticos ambientalistas nos primeiros anos do governo Lula e desgastes iniciais na gestão de Marina Silva à frente do MMA⁴¹, a menção ao Programa “Fome Zero” e o enquadramento dos transgênicos como viabilizadores desse programa (seja pelo empacotamento de que esses organismos seriam responsáveis por auxiliar na produção de alimentos, seja por permitir melhores relações com representantes da bancada ruralista) e a ausência de representantes de algumas cadeiras na CTNBio podem ser lidas a partir das dinâmicas de trâmites, aprovações, trocas e relações.

Além disso, novas variedades geneticamente modificadas foram aprovadas e, com elas, novos conflitos surgiram, com destaque para o milho transgênico. Nestes anos, a aliança estratégica dos movimentos antitransgênicos com o Ministério Público se intensificou, pois esta instituição passou a encampar as lutas e procurou intervir na agenda dos poderes políticos, incluindo, neste caso, o próprio Judiciário.

A partir de 2010, a atuação organizada frente aos transgênicos passou a envolver pautas mais amplas, até mesmo com maior destaque para temas correlatos, como os agrotóxicos, e as formas alternativas de agricultura, tal como a Agroecologia.

⁴⁰ Algumas soluções tecnológicas reduzem custos operacionais e logísticos, como por exemplo o *blockchain*, facilitaria o rastreamento de toda cadeia de produção e indicaria com mais assertividade a origem de um alimento. Podemos inferir a intenção política de baixa transparência e de enganar o consumidor ao defender métodos mais custosos e inviáveis para tornar pouco rastreável a identificação da origem e do tipo de um alimento.

⁴¹ Losekann (2014)

5.1 O FOCO NO JUDICIÁRIO

Nos anos entre 2005 e 2009, os confrontos passaram seu foco maior da soja para o milho. Esta nova espécie em escala comercial trouxe riscos ambientais diferentes, com destaque para a contaminação pela polinização via vento. As entidades AS-PTA, ANPA, Terra de Direitos e Idec ingressaram com uma ACP para exigir normas técnicas de liberação comercial do OGM por este e outros motivos. Os processos decorrentes de tais conflitos são doravante “ONGs vs Corporações”⁴² e refletem interações entre entidades com expertises diferentes e/ou complementares.

Muitas ONGs que atuam contra os transgênicos e agrotóxicos têm sua origem nos anos 1980, período historicamente marcado por crises políticas e econômicas que criaram novas estruturas de oportunidades políticas e legais — parte delas, discutidas nos capítulos desta tese sobre o MP. O próprio desenho institucional atual do Ministério Público foi, majoritariamente, criado e consolidado nesta mesma década.

Dessa forma, é possível enxergar a escolha pelo Judiciário como arena política não apenas pela ótica institucional, mas também pela organizacional, na medida em que os ativistas podem moldar e criar oportunidades legais, além de serem moldados por estruturas. Em outras palavras, é preciso buscar fatores que influenciam os atores a privilegiar a justiça a partir da construção de símbolos, estratégias paralelas e correlatas, significados atribuídos, alianças e antagonismos que se formam durante todo processo de luta, mesmo em períodos que paradoxalmente trariam cenários difíceis para tal.

Segundo a narrativa de uma de suas fundadoras, o Idec foi criado em 1987, sendo que parte do grupo que deu origem ao instituto já atuava desde 1976, na questão do consumo, mas no âmbito do direito individual via Procon (Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor). Em 1985, houve a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, fórum que envolveu inúmeros setores da sociedade civil e do Estado na intenção de formular uma política nacional de defesa do consumidor de maneira também difusa e coletiva.

⁴² Nestes conflitos, temos de um lado as ONGs AS-PTA, do Idec, da Terra de Direitos e da Associação Nacional do Pequenos Agricultores (ANPA), do outro lado CTNBio, Monsanto, Bayer e Syngenta. ACPs nº 2007.70.00.015712-8/PR e a ACP de nº 2009.70.00.021057-7/PR

A AS-PTA surgiu em 1983, ligada à ONG FASE via Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), para se registrar oficialmente como organização independente, em 1989. Nuzzi (2007) comentou que na década de 1980, começam a ser realizados os Encontros Brasileiros em Agricultura Alternativa (EBAA). Neste momento de reabertura, tal ONG se diferenciava por trabalhar com identificação e difusão de tecnologias alternativas a partir do contato com os próprios agricultores e a valorização desse saber. Neste sentido, uma das intenções era traduzir conhecimentos tradicionais em conhecimentos científicos para buscar mais inserção do tema em arenas fechadas a saberes populares e tradicionais. Um dos ganhos disso, por exemplo, foi demandar do Estado a formalização de políticas públicas agroecológicas. Apesar de possuir pouca expertise jurídica, sua trajetória e atuação em tempos mais recentes promoveram uma expertise técnica que auxiliou nas ações judiciais “ONGs vs Corporações”.

Ao fazer o acompanhamento das votações da CTNBio, vários argumentos de falhas técnicas percebidas nos documentos e nas reuniões foram levados a pleito numa das mais relevantes ações judiciais após a nova Lei de Biossegurança. Este exemplo é apenas um que demonstra de maneira visível o uso do direito nos discursos, inclusive traduzindo para a linguagem jurídica *frames*, que originalmente não pertence a esse universo.

Inicialmente, questionou-se a ausência de planos de monitoramento de cultivos que deveriam ter sido feitos pela Comissão, e não pelas corporações donas dos direitos sobre as sementes transgênicas. Além disso, as ONGs pedem que sejam feitas regras de coexistência para evitar contaminação de plantios não transgênicos. No mesmo ano, decorrente desses confrontos e para cumprir demandas judiciais, a CTNBio elaborou a Resolução Normativa (RN) nº 4.

Em “ONGs vs Corporações”, muitos dos documentos trazem argumentos técnicos e científicos. Durante julgamento em Tribunal Regional Federal, a validade da RN 4 foi questionada pelas autoras, para as quais não havia cumprimento de pontos importantes de biossegurança. Com um voto divergente, as ONGs abriram embargos infringentes, recurso que deu origem a um terceiro julgamento da ACP, de 2007, com proibição de plantio de milho *Liberty Link* nas regiões norte e nordeste. No ano seguinte, 2008, foi elaborada a RN nº5, que dispunha sobre normas de liberação de OGMs. Posteriormente, em 2009, houve a abertura de uma nova ACP com disputas técnicas que reforçam a crítica direta ao papel e às decisões da CTNBio.

Estas ações são consideradas importantes nestes processos de luta por alguns motivos: 1) trazem críticas diretas e questionam a autoridade da CNTBio; 2) promovem ganhos institucionais e criam mecanismos de controle; 3) são conflitos parcialmente vitoriosos no Judiciário, após o

marco da Lei de Biossegurança. Um dos entrevistados, que apoiou na construção de argumentos técnicos, comenta sobre esses efeitos gerados pela Mobilização do Direito:

Tem coisas que ela faz (CTNBio), e só faz a partir de interpelações que fizemos na Justiça. [...] a CTNBio não tinha sequer um protocolo interno de como avaliar um pedido de liberação comercial. [...] Nós questionamos isso e o Judiciário entendeu que era necessário um protocolo para avaliar os pedidos e hoje em dia eles têm que desenvolver isso. [...] A mesma coisa para regras de isolamento. Como evitar, ou tentar evitar que um plantio de transgênicos não contamine o vizinho que é orgânico ou é agroecológico. Também não existia isso! Depois da liberação, o Judiciário entendeu que precisa ter. Foi criada essa regra. [...] Uma outra questão que conseguimos por meio da Justiça foi que a CTNBio, ao aprovar o plantio comercial de qualquer produto, tenha que demandar da empresa um plano de monitoramento pós-comercialização (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

Ainda assim, este mesmo entrevistado, em linha com o que Barbosa (2009) pontuou sobre a maioria das decisões não trazerem respostas às indagações dos processos, comentou sobre a dificuldade de levar questões técnicas e científica ao Judiciário:

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 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** (Assessor Técnico da AS-PTA, entrevistado em 2015, grifo meu).

5.2 A ATUAÇÃO DO GT

O próprio MP tornou-se bem combativo à CTNBio nestes anos. É possível pensar nos enquadramentos em sintonia com a compreensão das estruturas de restrições, que representadas pela compreensão de uma política biotecnológica excludente e, diante de novas ameaças, torna a comunicação mais diretiva e menos conciliadora no empacotamento de mensagens. Pode-se observar algo já constatado por McCann (2006): o direito não exerce papel somente em termos jurídicos formais, pois envolve formação de discursos, reconhecimento e formação de identidades, delimitação e formação de agendas reivindicatórias, aproximação de ativistas em causas convergentes, dentre outros.

Na Ata da 11ª Reunião do GT, realizada em 2010, o grupo questiona as modificações da RN 5 — supracitada como ganho institucional dos confrontos “ONGs vs Corporações” — que ferem Princípio de Precaução, Protocolo de Biossegurança e a Lei de Biossegurança. Também

questionam a ausência de membros representantes de algumas cadeiras na CTNBio e o veto administrativo a uma indicação do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o cientista Rubens Nodari, dentre outras coisas, por ter dito “A tendência pró-transgênicos junto à CTNBio seria resultante de eventual relação comercial entre membros e as empresas interessadas?” (MPF, 2010, p. 3) e ser acusado de ataque pessoal aos demais membros. Na visão do MPF, tratou-se de preocupação às questões de moralidade administrativa e ao vigente na Lei 9.784/99. Além disso, argumentou que “[...] nenhum Ministério pode rever ato praticado por outro Ministério” (p. 2), em referência ao veto ter sido feito pelo Ministro de Ciência e Tecnologia.

Como abordado em páginas anteriores deste capítulo, inicialmente, o GT tinha escopo de atuação reduzido. O primeiro PA tratava basicamente do direito do consumidor, visando acompanhamento sobre soja e rotulagem de produtos geneticamente modificados. A criação do grupo não significa que os procuradores e promotores não estivessem agindo no campo de mobilização, além de serem autores frequentes em ações⁴³ e terem sido litisconsortes ativos⁴⁴ em “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, os membros coordenaram fizeram alianças com ONGs, movimentos sociais, ambientalistas e outros ativistas. Essa formalização é um ganho institucional que surge dessas alianças e confrontos em torno dos transgênicos.

Enquanto o primeiro PA é fruto direto das lutas por rotulagem, o segundo é criado em ano de confrontos envolvendo o milho transgênico. Neste segundo momento, a formalização interna do grupo ganhou um novo PA de acompanhamento: “1.00.000.006681/2007-49: Meio Ambiente – GT Transgênicos. Documentação e providências adotadas. Acompanhamento do GT Transgênicos”, passando a pertencer não só a 4CCR, como também à 3ª Câmara — Consumidor e Ordem Econômica (3CCR) — atuando no “guarda-chuva” da primeira.

As Atas, registros escritos de reuniões e/ou Assembleias, são documentos que demarcam a evolução do Grupo, desde a gênese com as influências da mobilizações antitransgênicos oriundas da sociedade, passando pela incorporação dos agrotóxicos à transformação da temática de transgênicos e agrotóxicos para outra que pode ser considerada ainda mais ampla: a Agroecologia que, como o nome sugere, busca uma agricultura com perspectivas mais ecológicas. A ecologia é mais próxima, nas ciências naturais, de abordagens contextualizadas. Altieri e Colaboradores (1999) definem uma abordagem agroecológica como a busca por intensificar a ciclagem de nutrientes e matéria orgânica, otimizar os fluxos de energia, conservar

⁴³ Losekann e Bissoli (2015)

⁴⁴ Parte integrante dos autores da demanda, ou seja, juntando-se ao lado das ONGs.

a água e o solo, equilibrar a população de pragas e inimigos naturais e, para tanto, explorar as complementaridades e os sinergismos.

Percebe-se uma formalização e amadurecimento do GT em 2007, ano bastante rico em registros, demonstrando um esforço de consolidação e organização do tema no MP após a aprovação da legislação de biossegurança atual. É notável a busca por diálogos, aprendizados e interlocuções com os diversos atores envolvidos. Algumas evidências disso são: 1) as primeiras atas começam com pautas muito decorrentes da Mobilização do Direito das ONGs; 2) os membros buscam aprofundamento e subsídio técnico; 3) o grupo buscou mapear as ações de todos os Ministérios, Secretarias e Órgãos que, de alguma maneira, tangenciam o tema.

Sobre o primeiro ponto, um assunto recorrente é a temática do zoneamento de áreas de plantios transgênicos e não-transgênicos, na mesma época em que se liberava plantios de milho em escala comercial e dos confrontos “ONGs vs Corporações”. A segunda ata, inclusive, menciona a ação de registro ACP nº 2007.70.00.015.712-8/PR. Outro tema importante é a rotulagem, que à época ainda aguardava julgamentos de apelações. Também é possível verificar recorrentes apontamentos sobre a necessidade da adequada fiscalização e aprovação de eventos transgênicos.

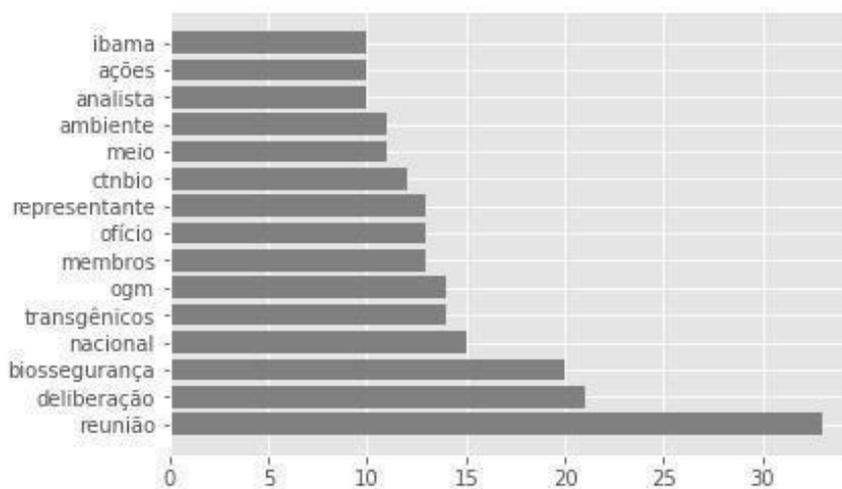
Sobre o segundo ponto, nos anos iniciais, o grupo também estabelecia um discurso mais dialógico. Na primeira ata, o grupo definiu como objetivo:

[...] **proporcionar discussões e articulação** com o Ministério Público, CTNBio, Instituto Nacional de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e demais órgãos integrantes do Sistema de Biossegurança para tomada de decisões e geração de procedimentos tendentes à realização dos objetivos constitucionais e legais afetos à questão de biossegurança (Ata da 1ª reunião, 2007, p.1, grifo meu).

A 2ª e a 3ª atas registram encontros que levaram, respectivamente 2 e 4 meses, aproximadamente, depois da fundação do Grupo de Trabalho, momentos em que estavam presentes representantes do Estado, tais como: DPDC — Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, ANVISA, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, MAPA e MS, MMA.

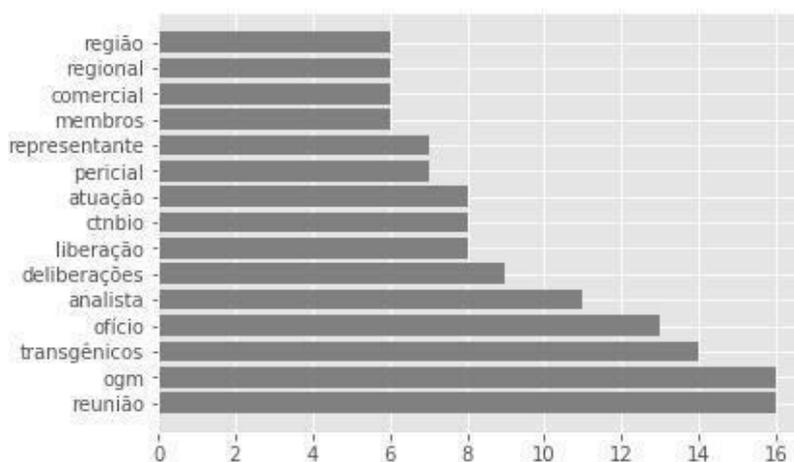
Esta importância é perceptível não só numa análise de conteúdo, como também com a mineração textual dos arquivos e a classificação das principais palavras. Tem-se em primeiro lugar, tanto em 2007 quanto em 2008, “reunião”: nestes primeiros meses de criação é constante a menção a reuniões internas e externas, justamente vinculadas a uma identificação do “terreno” e tentativas de discussões e, ainda, uma palavra também bastante presente nestes documentos é “deliberação”.

Gráfico 1 — Atas 2007, 15 Principais palavras



Fonte: elaboração própria com base na mineração de texto. A mineração de dados foi feita com script em Python e plotagem com ggplot com números totais. Tive problemas com as atas de 2011 e 2015, por isso não há visualização destes anos, já que por serem arquivos digitalizados havia problemas na codificação.

Gráfico 2 — Atas 2008, 15 Principais palavras



Fonte: Idem.

Também é possível identificar alguma relevância do Ibama, que empata com “ações” no final dessa lista, tendo sido mencionada 10 vezes. À época, havia por volta de 2 anos da nova Lei de Biossegurança, que retirou do Instituto a autoridade em decisões sobre o tema. De toda forma, ainda existia uma busca de articulação com a autarquia, aspecto de mais protagonismo, que se perdeu com o passar dos anos.

A 4ª ata merece uma atenção à parte por ser não só o registro de uma reunião, como também de uma “Oficina de agrotóxicos e transgênicos”. Neste momento, o grupo tinha como foco os OGMs, mas já sinalizava o início de uma abordagem que compreende o uso de defensivos

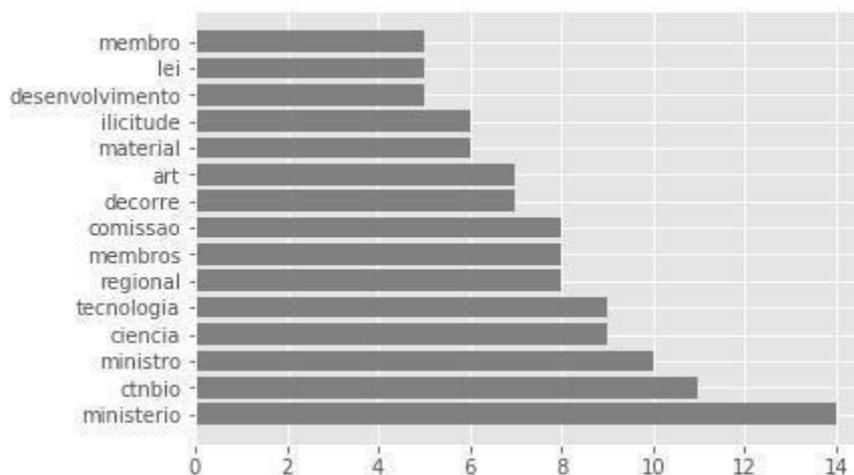
agrícolas como intrinsecamente ligados à adoção desses cultivos. O documento menciona a necessidade de instaurar procedimento para levantar dados sobre uso dessas substâncias em culturas geneticamente modificadas. Tanto é que o tema volta a ser pauta em outros momentos e o Grupo passa a abarcar ambos em 2011.

Já a busca por aprofundamento sobre os OGMs no Brasil e por mais subsídios teóricos e científicos são perceptíveis em vários momentos. Primeiramente, pelas realizações de oficinas, exposições e deliberações com representantes da sociedade civil e do Estado. Em segundo lugar, pela presença de ao menos um analista técnico para acompanhar o trabalho do grupo. Inclusive, a referência ao “analista” aparece com relevância entre as 10 primeiras palavras seja em 2007, seja em 2008. Em terceiro, pela importância dada ao acompanhamento das deliberações da CTNBio, com designação de analistas e estagiários como suportes do representante do MPF (aspecto reforçado na 4ª Ata). Por fim, pelo embasamento nas autoridades científicas.

A ata de registro 5 traz deliberações com foco no mapeamento de áreas com variedade crioulas de milho e solicitação de reunião com Ministro Celso de Melo — STF, relator de Adin contra a lei de biossegurança, para que ele tenha acesso às deliberações da “Oficina de Agrotóxicos e Transgênicos”. Essas reuniões produziram materiais que, feitos dentro de linguagens jurídicas e políticas, trouxeram conteúdos científicos para validação temática.

Apesar de poucas reuniões, os anos 2009 e 2010 apresentam registros, cujo teor permite identificar o início de uma atitude mais combativa, que apontava as falhas jurídicas em liberações comerciais, buscava verificar as análises de estudos de risco, “aproximar-se do MMA, MDA e MAPA em prol de proteger a agricultura familiar e orgânica” (Ata 2009, p.1).

Gráfico 3 — Atas 2009 e 2010, 15 principais palavras



Fonte: Idem.

Novamente, a mineração de textos reforça essa compreensão qualitativa dos outros achados, pois, além de “Ministério” e “Ministro” estarem como, respectivamente, a primeira e a terceira palavras mais repetidas, a presença relevante de “ilicitude”, “lei”, “material” e “art” são reflexos da construção de *frames* legais. A Ata nº11, de março de 2010, propõe modificação de resolução normativa e questiona a ausência de designação de membros da CTNBio: algumas das cadeiras ficam ociosas, sem indicações. Alguns dos entrevistados enxergam essa ausência de representantes como algo político:

Se a gente olhar todas as votações da CTNBio de liberação comercial, quando tem votos contra, e sempre tem alguns, eles vêm do Ministério do Meio Ambiente, do [antigo] 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** (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015, grifo meu).

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 e não é prioridade, digamos assim, disputa, ou como oposições divididas pro Ministério assumir. Então imagina que pra nosso desgato em relação a esse tema, pra poder ter um clima melhor com o governo para poder avançar com outras agendas, deixou rolar (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

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) [referência aos especialistas que ocupam 12 das 27 vagas da CTNBio] mantém a representação... (Representante dos consumidores na CTNBio e ex-ativista de ONGs)

O tom fica mais incisivo, fala diretamente sobre como as indústrias se retroalimentam: agrotóxicos e transgênicos. Em vez de uma tentativa de dialogar, enviam ofícios, recomendações, notas de repúdio, abrem ACPs.

Os Membros do GT Transgênicos e Agrotóxicos, a unanimidade, entenderam que a ilicitude material do veto decorre: (a) Do fato de que a frase ‘A tendência pró-transgênicos junto à CTNBio seria resultante de eventual relação comercial entre membros e as empresas interessadas?’ não configura ataque pessoal a qualquer membro da CTNBio. Ao contrário, demonstra apenas preocupação referente à vigência e alcance da norma contida na Lei 9.784/99, art. 18, I, c/c art. 69, bem como ao princípio da moralidade administrativa, inculcado na CF/88, art. 37, caput, regulamentado pela Lei 8.429/92, art. 11, caput, c/c Lei 9.784/99, art. 2º, caput, e incisos I e IV (Ata de 2 de fevereiro de 2010, p. 2).

2. viabilizar a elaboração de uma cartilha sobre transgênicos, em conjunto com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), visando esclarecer a população sobre tais alimentos (Ata de 5 de julho de 2011, p. 1).

5.3 LIMITES E AVANÇOS DA ESTRATÉGIA JUDICIAL

No artigo “A dramaturgia dos peritos na ciência regulatória brasileira: o caso da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança”, o grande equívoco dos autores Fonseca e Guivant é confundir a **difficuldade** de levar a pleito por uma acertada leitura em torno do processo político que, sintetizado na Lei de Biossegurança de 2005, eleva a CTNBio à instância exclusiva de decisão sobre os transgênicos, com, nas suas próprias palavras, “[...] a **inviabilização** do litígio jurídico [...]” (2019, p. 141, grifo meu).

Conforme estudo já finalizado, importantes ganhos institucionais em torno da transgenia agrícola, tal como a rotulagem de alimentos transgênicos e as Resoluções Normativas (RN) nº4 e nº 5 da CTNBio, ocorreram via litígios estratégicos (LOSEKANN e BISSOLI, 2017, p. 18), tendo sido conquistados e/ou mantidos após a nova Lei de Biossegurança. As RNs foram resultado das ACPs⁴⁵ das “ONGs vs Corporações”, questionando irregularidades técnicas no cultivo e comercialização de uma variedade de milho transgênico. Exigiam, à época, plano de monitoramento, regras de coexistência e publicidade dos documentos previamente à aprovação.

Vale sublinhar que foram ações que tiveram crítica direta à CTNBio e foram parcialmente vitoriosas. No atual momento social, político, econômico e jurídico, estas questões estão mais “pacificadas” e há a construção de um consenso nas instâncias de Poder. Neste sentido, corroboro com a leitura de Fonseca e Guivant de ser um “colegiado de cientistas com “[...] autonomia e competência para definir, caso a caso, todas as questões relativas aos OGMs no país” (2019, p. 129)” com discurso de neutralidade científica e técnica. Contudo, é preciso cuidado com generalizações, visto que a Mobilização do Direito — incluindo o litígio estratégico — não foram inviabilizados, mesmo com todas as restrições e ameaças políticas e legais, inclusive com a Adin de nº 3426, ainda objeto de debate no STF no ano de 2021⁴⁶. Ademais, para além de ser usado como recurso estratégico, podemos tratar sobre o legado na

⁴⁵ Registro nº 2007.70.00.015712-8/PR e nº 2009.70.00.021057-7/PR

⁴⁶ Esta Ação Direta de Inconstitucionalidade não foi estudada nesta tese, mas vale a menção para refletir como existem desdobramentos jurídicos mais de 15 anos após a aprovação da lei.

formação da consciência legal (MCCANN, 1994, 2006), tendo em vista ainda a construção dos *frames* legais.

É importante apontar que mesmo com derrotas judiciais, muitas das decisões tiveram votos contrários. O que, num certo sentido, pode ser lido como o registro de divergência política e judicial no tema, de forma até semelhante aos achados dos autores brasileiros citados anteriormente. Segundo os mesmos, ainda que com votos vencidos nas reuniões, argumentos contrários “reiteram posicionamentos a favor de mais estudos de impacto e de menor concordância com as análises de risco favoráveis à liberação comercial de novas variedades de plantas transgênicas [...]” (FONSECA e GUIVANT, 2019, p. 138). Os autores fizeram uma leitura contundente do cenário, mas não mencionaram estudos de agendas distintas sobre o mesmo tema, denotando a falta de revisão bibliográfica tão importante para o acúmulo do conhecimento acadêmico e o reconhecimento, ainda que com críticas e complementações, do trabalho de seus pares.

Vale pontuar, também, que parte substancial do discurso dos membros que passaram pelo GT do MP buscava fomentar a participação da sociedade. É o caso das participações como ouvintes em reuniões da CTNBio: a presença nas deliberações da Comissão já foi proibida em alguns momentos e revertida com mandados de segurança⁴⁷.

Pelo relato de entrevistados que já fizeram parte de cadeiras na Comissão ou participavam na audiência, as sessões costumam seguir com poucos conflitos e uma tendência a votos bem alinhados, com algumas divergências por parte de certas cadeiras, muitas das quais permaneciam vazias, conforme trouxe anteriormente:

O que a gente observa desde que ela foi instalada até hoje, ela já passou por várias composições, é que eles, é que o governo consegue manter ali dentro, o espírito original na época da criação da lei, um grupo que a priori é favorável à liberação facilitada dos transgênicos. Isso é o que a gente vê até hoje. **Muda ministro, muda governo, muda a composição da CTNBio, mas permanece essa orientação de liberar aceitando basicamente os dados das empresas como informação de subsídios sem maiores questionamentos** (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

É uma experiência muito negativa, porque há uma ampla maioria favorável à liberação de transgênicos sem maiores discussões. **A metodologia que é adotada é uma metodologia que não encontra nenhum problema, porque afinal de contas ela já exclui certos tipos de testes e de estudos que poderiam revelar problemas.** Como, por exemplo, ultrapassar os 90 (noventa) dias para animais como ratos, que vivem em média 2 anos. Então, os testes são feitos antes de 90 dias, não se faz testes para animais prenhas. Nós sabemos que qualquer mamífero fêmea, grávida (ou prenha), terá reações diferentes do seu organismo a diversos alimentos, substâncias etc. Não se faz testes

⁴⁷ 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.

com dois mamíferos, é um só, em geral são ratos, menos de 90 dias. Não se faz em várias gerações, e tudo isso que deveria ser feito [...] **Não é feito alegando-se que não vai se encontrar nada...** (Entrevista 4 - Representante dos consumidores na CTNBio, 2015, grifo meu)

Ainda assim, essa presença cimentou entendimentos do tema e das alianças, competições e confrontos, permitindo encontrar inconsistências nas avaliações técnicas que reforçam entendimentos mútuos diante do entendimento de que não há precaução e segue-se uma visão reducionista que beneficia alguns grupos. Ademais, fundamentaram tecnicamente algumas ações, incluindo o litígio em torno do milho:

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 estava baseada, ou não estava considerando as próprias regras (Entrevista 1 - Assessor Técnico da AS-PTA, 2015).

Ademais, trouxe a percepção de como há um uso político da hierarquização por tipo de conhecimentos com mais empoderamento de uma visão reducionista da ciência em detrimento de abordagens mais contextualizadas. A citação seguinte reforça essa leitura por outra entrevistada que acompanhou as votações de liberação de OGMs e percebeu efeitos práticos de como são construídos entendimentos em torno de hierarquia entre disciplinas e abordagens científicas.

Então, o que eu percebia era que esses que não eram a área de meio ambiente eles tinham uma visão muito reducionista, eles faziam análise preocupados em relação à construção do transgênico [referência molecular e genética]. Já o pessoal do meio ambiente tinha uma visão mais ampla, eles tinham uma preocupação com os impactos, não só na área de meio ambiente, mas também social, eles tinham uma visão diferente. E o que eu percebia é que era um pouco ridicularizado, sabe, a opinião desses pesquisadores na área de meio ambiente, que tem um currículo excelente, eles eram meio ridicularizados. Eu sentia isso, tinha o Nodari que fazia parte, o Kageama também já fez parte dessa equipe, desse grupo da área ambiental, tinha o Leonardo Malgarejo. [...] **como se as argumentações desses doutores, né, da área de meio ambiente, não tivessem fundamento, não tivessem fundamento científico, não tivesse embasamento, como se não tivesse valor científico.** Eu percebia nesse sentido também, de ridicularizar. [...] Acho que todo mundo que trabalha com meio ambiente carrega um pouco esse fardo de ter que provar, cientificamente, a importância de você ter um peso (Entrevista 7 - Analista Pericial do MPF, 2019).

Como abordei anteriormente, uma das críticas à CTNBio em concentrar tanto poder decisório na mão de técnicos advém da diferença entre biossegurança e biotecnologia. A primeira, que nomeia a comissão, envolve mais intersecções entre disciplinas e metodologias mais *soft Science*, diferente da biotecnologia que é mais reducionista.

Numa derrota judicial da ACP de 2009 ,de “ONGs vs Corporações” contra o milho transgênico⁴⁸, um dos três votos dos magistrados no TRF4 foi ao encontro do que ansiavam as ONGs autoras da ação judicial. Em matéria intitulada “Voto divergente em julgamento da ACP sobre milho transgênico é passo importante para barrar contaminação genética”, publicada no site da Terra de Direitos, há o seguinte conteúdo:

A ACP foi proposta em 2009 pela organização Terra de Direitos, AS-PTA – Assessoria de Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, Associação Nacional de Pequenos Agricultores e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec. As organizações vão recorrer da decisão e o voto divergente abre caminho para uma decisão favorável à ACP. **Mesmo sem uma vitória judicial, o voto da desembargadora Vivian Josete representa um marco importante para a luta dos agricultores e agricultoras, indígenas, quilombolas e povos tradicionais pelo direito de cultivar alimentos livres de transgênicos. Consequentemente, a posição da desembargadora favorece os consumidores, que têm direito a optar por alimentos livres de transgênicos.** Confira abaixo as sete lições que a Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha deu aos membros da CTNBio (Terra de Direitos, acesso em 11 de junho de 2014, grifo meu).

Muitos dos ativistas reconhecem a importância das ações judiciais na “Campanha por Um Brasil Livre de Transgênicos e Agrotóxicos” — CBLT⁴⁹. Fernandes (2011, p. 429), ativista e agrônomo que acompanhou muitas das reuniões da CTNBio, comenta que:

O acionamento desses instrumentos [legais] mostrou-se decisivo para frear o autoritarismo e as decisões frequentemente ilegais da CTNBio com a complacência do ministério de tutela. Foi também responsável pelas vitórias de maior impacto e que mais conturbaram os planos do governo e das multinacionais da biotecnologia.

Para ele, a CBLT colaborou para intensificação de medidas judiciais, muitas delas promovidas pelo Ministério Público Federal, a partir de denúncias e processos específicos na interlocução com a Campanha. De toda forma, segundo o ativista, um dos consensos do movimento é que levar conflitos ao Judiciário não deve ser uma estratégia prioritária, por fatores como morosidade, derrotas jurídicas e desobediência às decisões das cortes, como no caso de plantios ilegais, uso de defensivos agrícolas proibidos ou irregularidade nas rotulagens dos transgênicos, por exemplo. Pontos, vale salientar, que Rosenberg (1992) elencou em seu famoso estudo sobre como levar conflitos para cortes pode ser contraproducentes.

Verificando os *frames* e a plasticidade do direito, estes registros realimentam o debate e o sentido de luta, muitas vezes, criando novas mobilizações, promovendo um realinhamento de estratégias, fluxos e refluxos entre atores que saem, entram ou modificam seu papel no campo de mobilização. É preciso (re)construir enquadramentos, identificar campos de conflitos, jogos de poder. Estes achados de pesquisa apontam para conclusões semelhantes às do estudo

⁴⁸ Ver nota anterior.

⁴⁹ Ver a próxima seção para mais explicações sobre a CBLT.

publicado por Vanhala (2012), “Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the Uk”, em que ela fala sobre as derrotas substantivas de ONGs ambientais em cortes no Reino Unido não implicarem em redução do litígio estratégico.

A pesquisadora mostra que as análises circunscritas apenas aos resultados dos processos perdem medidas explicativas, visto que não compreendem as emergências e as continuidades dos conflitos, dentro e fora das cortes. Não à toa que, mesmo após mais de 15 anos da aprovação da Legislação de Biossegurança, que empodera a CTNBio num contexto com governos cada vez mais alinhados à baixa regulamentação de transgênicos e agrotóxicos, os confrontos políticos ainda persistem.

Neste campo de Mobilização do Direito contra os transgênicos e agrotóxicos, composto por movimentos sociais de base, organizações não-governamentais, acadêmicos de correntes não-hegemônicas (como a própria agroecologia) e tantos os outros, o Ministério Público é um ator diferenciado, por ser uma instituição das elites ligadas aos setores da Justiça. Também por ter abarcado tantas funções em seu escopo, traz aspectos mais complexos, que envolvem os relacionamentos diretos entre membros e funcionários ligados GTs e suas respectivas coordenações, das relações internas de cada promotoria e procuradoria, destas com os demais ministérios públicos, outras instituições, a sociedade e o Mercado.

Além disso, possui peculiaridades no que tange aos processos e procedimentos formais, regimentais e legais. Ainda que nem sempre seja possível aprofundar em determinadas complexidades, é preciso ter em vista que existem trajetórias individuais que se encontram em competição e em conflito numa instituição com outros membros que não necessariamente agem contra o *status quo* e possuem outros interesses, constrangimentos e motivações.

Vanhala (2012) evidencia como existem vitórias procedurais, benefícios legais e políticos não enxergados por aqueles que lançam mão de conceitos cuja definição assume que as regras e estruturas possuem um impacto mecânico e unilateral no comportamento (mais especificamente, a autora cita “Estruturas de Oportunidades Legais”).

E, quando se pensa em Mobilização do Direito, a visão deve ir para além das arenas judiciais. Para Ewick e Silbey (1988, apud ABREGO, 2008), há três tipos de *consciência legal*: antes da lei, quando indivíduos a aceitam passivamente; com a lei, pois a utilizam como recurso; contra a lei, por a verem como autoridade perversa. Abrego (2008) considera o conceito de *consciência legal* indicado para entender como o conhecimento sobre a lei afeta a mobilização.

Utilizar a lei como recurso não cabe somente em usos em litígios estratégicos. Inclusive, pode-se ter uma posição ‘contra a lei’ e ‘com a lei’ ao mesmo tempo, pois os discursos se moldam nos seus diferentes espaços e grupos. Na minha pesquisa, o uso do Princípio de Precaução para criar significados entre aqueles que são contrários aos transgênicos permaneceu, mesmo após ser derrotado no Judiciário logo no conflito “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”.

Isso ocorre mesmo quando existem argumentos técnicos, como no caso da aprovação de variedades de milho transgênico quando o Ibama e a Anvisa apresentaram recursos ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), apontando erros nos pareceres da CTNBio. Os recursos foram negados sob a justificativa de que a CTNBio detém competência exclusiva nestes assuntos (BISSOLI, 2016). Ainda assim, e como exposto conforme a pesquisa em documentos e os dados das entrevistas, alguns mencionados previamente, a percepção é que essas indagações permanecem “sem resposta”.

Diante de situações como essa, o MPF argumentou que se a competência é exclusiva da CTNBio, estes tipos de recursos não teriam finalidade por serem “natimortos”, já que não existe possibilidade de 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 as ações do CNBS, a partir do 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, 2005).

Barbosa (2009, p. 66) é mais enfático sobre o Conselho. Segundo ele, as decisões são tomadas por 11 (onze) ministros com atribuições para julgar biotecnologia como um “tribunal de exceção”, pois agem com a finalidade de legitimar a CTNBio ao impedir questionamentos por parte de órgãos e entidades federais responsáveis por registrar e fiscalizar os transgênicos. Aqui temos mais um indício que pode demonstrar um dos motivos do Ministério Público ter encampado a causa, pois além de perder legitimidade após a nova Lei de Biossegurança, os canais e os meios existentes não se mostram abertos para as demandas nem da sociedade civil nem de instituições de justiça e do Executivo.

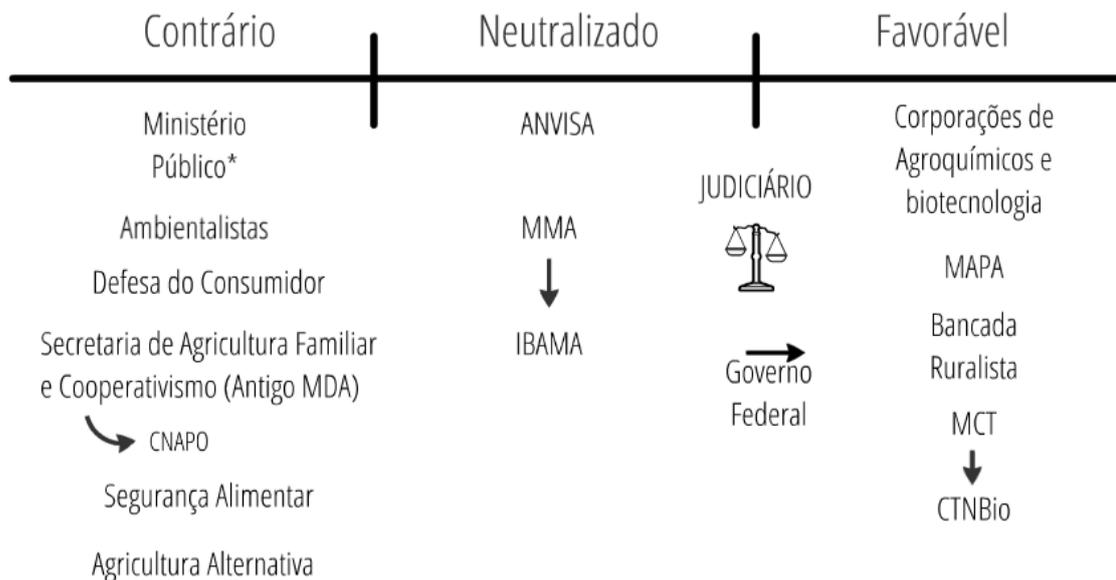
Nestas dinâmicas, setores da sociedade tensionaram autoridades diversas, dentre elas a política, a jurídica e a científica. A interlocução com atores estatais, como promotores e procuradores do MP, como Rodriguez e colaboradores (2013, p. 66) identificaram, também fortalecem “o

processo de organização e mobilização social” — ainda que existam controvérsias sobre essas articulações dentro e fora dos movimentos sociais.

A contingência fala especificamente de como há uma imprevisibilidade na natureza dos desfechos finais de eventos históricos. Concordo com as autoras Débora Maciel e Paula Prata (2012) quando elas ressaltam que o direito deve ser considerado uma questão contingente, uma vez que 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.

Para finalizar, vale trazer novamente esse esquema abaixo para entender como ficaram os principais atores após pouco mais de uma década de conflito em torno dos OGMs. Alguns dos grupos, como antigo MDA, traz o CNAPO que será explicado brevemente na próxima seção.

Esquema 5 — Principais grupos envolvidos nos conflitos em torno de transgênicos e agrotóxicos



Fonte: elaboração própria com base nos achados de pesquisa e na revisão da literatura sobre o tema.

5.4 O ENCERRAMENTO DO GT

Esta seção será mais curta que as demais, pois no início dos anos 2010, o GT passou por períodos de inatividade. Neste primeiro mandato, temos o encerramento do GT pela portaria nº 15/2014, que retoma algumas de suas atividades em 2018, como veremos mais adiante. Além disso, em 2010 e 2013, podemos verificar novos enquadramentos revelando a mudança de um tema público, os transgênicos no Grupo:

1.00.000.006818/2010-61: Coexistência de variedades convencionais e transgênicas e contaminação genética – GT Transgênicos e Agrotóxicos.

1.00.000.008395/2013-66: Meio Ambiente. Biossegurança e organismos transgênicos. Análise de documentos encaminhados pela Pesquisadora da Universidade Federal de Santa Catarina, Sarah Agapito, referentes ao feijão transgênico (MPF, 2014).

Este período consolidou algumas conquistas de movimentos ambientais e agrários com políticas, programas e ações elaborados nos governos de Lula e de Dilma Rousseff, promovendo algumas aberturas institucionais a setores geralmente excluídos das decisões políticas nacionais. O quadro abaixo traz um resumo de algumas dessas políticas, programas e ações que impactaram a temática.

Quadro 6 — Resumo de Políticas, Programas e Ações no âmbito do Desenvolvimento Social e Agrária

	POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES	DESCRIÇÃO SUCINTA
ANTIGO MDA	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)	Decreto nº 7.794/2012 para instituir a política agroecológica e orgânica no país. Assinado durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff.
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Programa voltado para incentivar a agricultura familiar e possibilitar o acesso à alimentação às populações em risco alimentar e nutricional.
ANTIGO MDS	Campanha Brasil Orgânico e Sustentável	Voltada para Olimpíadas do Rio em 2016 com a intenção de vender produtos orgânicos e agroecológicos feitos por agricultores familiares em quiosques localizados em pontos estratégicos da cidade.
	Programa Um milhão de Cisternas	Políticas públicas voltadas para facilitar o acesso à água para populações localizadas no Semiárido brasileiro, regiões conhecidas por sofrerem com a seca. Programas com atuação de ONGs ligadas às questões agrárias em programas voltados para mais

		autonomia dos produtores rurais.
--	--	----------------------------------

Fonte: elaboração própria. Modificada de Bissoli (2016).

A primeira política do quadro acima é a PNAPO, que dá origem à CNAPO, e foi criada para articular entidades do governo federal e da sociedade civil, permitindo a participação da sociedade nas políticas agroecológicas.

Mesmo com estas aberturas a contestações e a implementação de políticas públicas em anos anteriores, é flagrante como o caso dos transgênicos é exemplar em mostrar o fechamento de canais de participação e deliberação, revelando um cenário contrário ao identificado em estudos sobre sociedade civil e democracia, como de Abers e Bülow (2011) e De Moura e Silva (2008), que mostram processos de abertura democrática nas últimas décadas.

Conforme já mencionado, identifiquei que o MDA teve uma atuação mais incisiva que o outros Ministérios, incluindo o próprio MMA, sendo menos omissos — já que o MMA ficou alguns anos sem indicar representantes para a CTNBio — e registrando votos contrários aos eventos transgênicos. Outro posicionamento bastante demarcado foi em relação à superpraga *Helicoverpa armigera*, uma lagarta que, segundo apontamento do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, possivelmente por problemas de ordem ecológica, causadas por fatores como excessivo uso de agrotóxicos e o plantio de variedades de milho transgênicas resistentes que provocou alguns transtornos para a agricultura nacional.

Na visão de alguns ativistas entrevistados, ainda que a agenda política nacional fosse majoritariamente favorável aos OGMs, estes espaços permitiam algumas práticas e resistências (BISSOLI, 2016). Acionando brevemente a literatura sobre políticas públicas e participação, para Abers e Bülow (2011) estas inclusões viabilizam certa autoridade prática para a sociedade civil em processos com múltiplos atores e agências.

Exemplo marcante é o próprio MDA, que foi extinto em maio de 2016, passando temporariamente a ser parte do MDS, depois se tornando Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead). Em meados de 2019, tornou-se a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF).

Perder o status ministerial e passar a ser Secretaria do MAPA não tem como implicação apenas o “enxugamento” do orçamento público. O antigo MDA, além de ter posicionamentos historicamente contrários à agenda do agronegócio, dos transgênicos e dos agrotóxicos,

trabalhou com reforma agrária, agricultura familiar, agricultura orgânica, agroecologia e outras pautas menos prioritárias e/ou contrárias aos principais interesses ruralistas. Em 2020, a ONG Terra de Direitos elaborou nota técnica reportando, dentre outras coisas, efeitos dessas reestruturações, destacando como o MAPA reflete “[...] interesses de grupos antagônicos às políticas de regularização fundiária que beneficiam setores vulnerabilizados da população brasileira como quilombolas, sem-terra, povos e comunidades tradicionais” (TERRA DE DIREITOS, 2020).

Apesar de fugir do recorte temporal da tese, esse desdobramento revela fechamento de estruturas políticas que reduzem a possibilidade de participação, deliberação, coordenação e alianças junto ao Estado. Conforme veremos na próxima seção, o GT passa a englobar o tema Agroecologia, e novamente, é possível inferir uma correlação entre as ameaças e a busca por alternativas.

5.5 MUDANÇA DO GT E AUMENTO DA INVESTIDA EM DESREGULAMENTAR AGROTÓXICOS

Aproximadamente duas décadas depois do início dos conflitos em torno da soja transgênica plantada no Rio Grande Sul, ainda no governo FHC, chegamos aos períodos mais recentes de um processo de mudança importante no Brasil. Os anos a partir de 2014 podem ser considerados períodos de desmontes no país, trazendo características de ações escancaradas de autoritarismos e redução da participação e da deliberação em outros temas.

Neste contexto, em 2018, a portaria nº 31 altera a denominação do grupo para “Agroecologia” e o transforma em intercameral, envolvendo a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal), a 4CCR, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais) e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

Os membros mais recentes desse GT chegaram a ele por outras motivações. Uma das entrevistadas, por ter bastante expertise em temas sobre uso de agrotóxicos e agir pontualmente de maneira coordenada com outros colegas de trabalho, durante início dos anos 2010; outra, que entrou mais recentemente, por buscar mais suporte para questões de ética e de desenvolvimento (visto que após se tornar intercameral, passou a fazer parte também da

“Câmara Temática Populações indígenas e comunidades tradicionais”), se deparou com projetos em andamentos para agrotóxicos:

Eu nem sabia que ele tinha sido um GT de agrotóxico. Eu entrei nele pela sexta câmara [...] achando que ia ter esse viés de ética e desenvolvimento. E aí eu descobri que na verdade os projetos que já estavam em andamento são conteúdos voltados mais pra agrotóxicos mesmo (Entrevista 8 - Procuradora da República 1, 2019).

Aqui vemos ruídos da descontinuidade continuada, mostrando como estruturas mantêm reflexos do passado, mas transformando-se em novas demandas, demonstram as impermanências mesmo daquilo que minimamente se solidificou. Revelando encontros entre lutas que quiseram permanecer e criaram espaços e redes, com novas-velhas urgências de coordenar outras ações no tempo presente. Quando pegamos um tema público num longo período de tempo, sem restringir os estudos e análises ao momento de grande holofote, conseguimos capturar transformações e desdobramentos, encontrar vínculos temporais entre eventos aparentemente desconexos. Um GT de Agroecologia nasce em uma estrutura legada diante de ameaças e de oportunidades novas, ainda que não tão diferentes das décadas anteriores. E o desafio é encontrar nessas rugas significados de resistência e de resiliência.

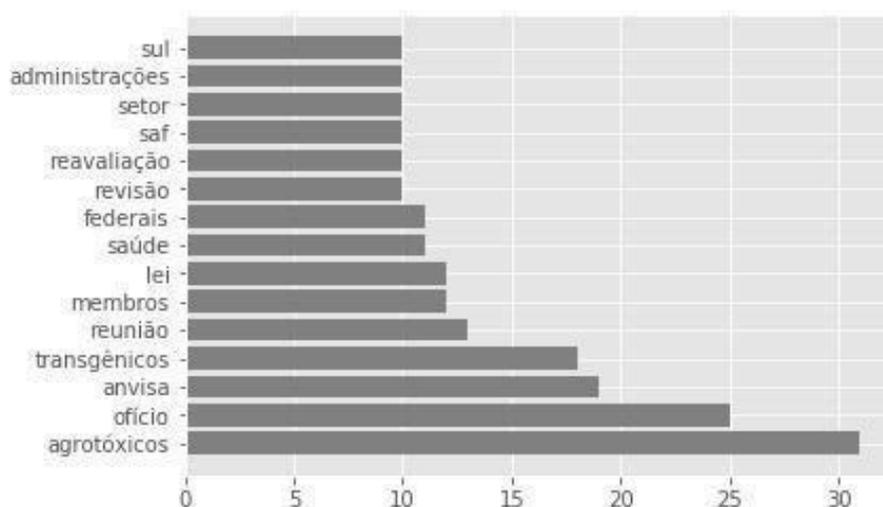
A partir de 2015, a segunda fase trazida pelas atas, na entressafra entre o antigo e o novo, contém uma narrativa mais amadurecida. Nota-se a compreensão do cenário de conflito por meio de um tom mais combativo, consciente dos problemas e dos vícios nas arenas institucionais.

O Ministério Público Federal (MPF) e outros órgãos se reuniram hoje, quinta-feira (24), com a diretoria da ANAC para tratar da implantação de um sistema de rastreamento eletrônico de aeronaves agrícolas. O objetivo é controlar e fiscalizar os efeitos indesejados da pulverização aérea de agrotóxicos, ainda permitida no Brasil. (Ata de 05 de outubro de 2015, p.1).

Projeto de Lei 209/2013, de autoria do Senador Ruben Figueiró que exclui a atribuição do Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde e ANVISA do processo de registro de agrotóxicos. Solicitar a 4^a CCR nota técnica para articulação no Congresso Nacional, através de assuntos parlamentares para acompanhamento. (Ata de 05 de outubro de 2015, p. 2).

Além disso, os agrotóxicos passam a estar mais presentes do que os transgênicos, o que traz um peso maior à “Anvisa” — já que esta é a agência reguladora de produtos agroquímicos, que aparece como a terceira palavra mais recorrente nos arquivos de 2016 —, e à “saúde”. Tendo, portanto, um recorte menos voltado para o “meio ambiente” e mais para “saúde pública”.

Gráfico 4 — Atas 2016, 15 principais palavras



Fonte: Idem.

É inegável como as políticas de aprovação das pautas ruralistas vieram com força nos últimos anos e as resistências, enquadramentos e pautas precisam ser ressignificadas, revistas e reelaboradas. Por parte dos atores que resistem a isso, o que inclui GTs como o analisado, houve mudanças dos cenários, pautas, atores, disputas, enquadramentos e narrativas diante de ameaças que ora se encavalam, ora se sobrepõem às anteriores.

Diante do fechamento sobre as decisões envolvendo transgênicos, pode-se entender também como uma resistência ao cenário de fortalecimento dessa outra frente, a dos defensivos agrícolas. Nos últimos anos, foram muitas as tentativas de facilitar a liberação destes químicos. É uma fase em que várias estratégias foram colocadas em andamentos, as Atas de 2015 envolveram acompanhamentos de vários documentos, ofícios, notas técnicas, busca por controle junto à ANAC sobre aeronaves que pulverizam agrotóxicos; acompanhamento de ações judiciais; tom mais combativo que receptivo; citam PL 209/2013 para retirar MMA, Anvisa e Ministério da Saúde do registros de agrotóxicos, visto que são instituições que dificultariam o processo de aprovação, na medida em que regulam o tema.

5.6 A 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Esta seção, apesar de menos conexa às demais, traz alguns outros achados que valem dar um relevo: os boletins e relatórios de atividades anuais apresentaram dados de anos posteriores a 2015. Desde sua gênese, o GT estudado faz parte da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, que

engloba grupos diversos dentro da temática ambiental e do patrimônio público, e promove divulgação interna e externa do trabalho realizado.

Os boletins analisados são textos informativos da 4CCR que contêm informações mais gerais, tais como: problemas com barragens, desmatamento, mineração, unidades de conservação, licenciamentos, patrimônios, Integração do Rio São Francisco, fiscalização e tantos outros. Pontualmente, aparecem temas ainda mais específicos, como menções ao Crime Desastre de Mariana (ou melhor, do Rio Doce), Belo Monte, menções às ocupações ilegais, poluição e danos à fauna. Já os relatórios de atividades anuais também englobam as diversas atividades dos GTs, mas com um conteúdo mais técnico.

A tônica dos boletins reforça a compreensão de que está havendo grande retrocesso na área ambiental. São várias as reações aos projetos de leis que ambicionam alterar ou eliminar a legislação neste ramo do direito.

Há ameaças graves sendo gestadas e precisamos estar atentos. Redução de unidades de conservação e flexibilização das normas de licenciamento estão na pauta. Sintomático perceber que, após o desastre de Mariana, o país caminhe para o retrocesso em tema tão sensível. Seguiremos, firmes e técnicos, no delineamento de melhores paradigmas para a proteção do meio ambiente e patrimônio histórico. Novos projetos estão sendo pensados pela 4ª Câmara para que possamos, não só evitar perdas, mas construir avanços e robustez na força do nosso trabalho (Boletim 4aCCR, nº 5, 2017, p.1).

Um episódio que salta aos olhos foi uma instituição de justiça adotar uma estratégia bem atual no seu repertório de ação: em 2017, a 4CCR planejou um tuitaço — tipo de ativismo virtual em que os usuários da rede postam conteúdos com elemento(s) em comum — com a *hashtag* #RetrocessoAmbientaNão, que alcançou os *Assuntos do Momento*⁵⁰. Tentei recuperar esses dados quantitativamente, mas a rede não permite a coleta automatizada de informações mais antigas. De toda forma, numa busca mais qualitativa, é possível pontuar que seus usos ficaram concentrados em meados de junhos daquele ano, com um dos seus últimos usos em 31 de outubro de 2018, após a eleição de Bolsonaro e os riscos de fusão do MMA e do MAPA (o que não se concretizou, após pressão social).

Figura pública relevante da área ambiental que fez uso de uma variação dessa *hashtag* foi Marina Silva, vide imagem abaixo.

⁵⁰ *Trending Topics* ou “assuntos do momento”, no Twitter, são os assuntos mais comentados dessa rede social (o que inclui *retweets* — ou seja, repostas aos “tweets” de algum usuário — ou criar a própria publicação com a *hashtag*).

Figura 4 — Uso de Hashtag por figura política



Fonte: reprodução imagética de publicação na rede social Twitter, consulta feita a partir da busca pela “#retrocessoambientalnão”

Numa abordagem mais específica, concentrada nos temas de interesse do GT que é objeto de estudo desta pesquisa, os boletins analisados fazem 4 importantes menções sobre a atuação do grupo. A inclusão dos agrotóxicos dentro do GT, que, *a priori*, tratava de transgênicos, vem da percepção que o aumento do uso de defensivos agrícolas está intimamente associado ao cultivo das variedades geneticamente modificadas.

GT Agrotóxicos e Transgênicos investirá em ações para reduzir a utilização de agrotóxicos no Brasil, ações de fiscalização e monitoramento dos resíduos dos produtos e do controle da contaminação das águas por agrotóxicos, entre outras. O GT aprofundará a atuação junto à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) para conferir maior transparência às decisões do órgão.

Pude verificar que os boletins publicados trouxeram muito mais o debate sobre os agrotóxicos do que diretamente dos transgênicos. Compreendo que isso tem a ver com as ameaças ligadas às pautas discutidas, que demandam esforços para combates organizados às frentes específicas. Nos últimos anos houve uma ofensiva muito grande para flexibilizar os usos de agrotóxicos, muitos envolvidos com polêmicas por serem proibidos em outros países e terem níveis altos de toxicidade.

O primeiro arquivo do ano, por exemplo, traz uma menção às revisões das metas para 2017, ano de publicação de todos os documentos do tipo analisados, e mostra como o grupo planejou investir em ações para reduzir os usos desses químicos, fiscalizando e monitorando os resíduos dos seus usos. Outra proposta que vale mencionar foi cobrar maior transparência da CTNBio.

O sexto boletim, publicado em outubro de 2017, em uma de suas matérias, apresenta informações sobre evento produzido pelo MPF, que reuniu especialistas diversos: ANVISA,

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Advocacia Geral da União (AGU) e outros órgãos técnicos. Além disso, exprime um posicionamento claro de membros da instituição quanto à ausência de celeridade nos processos envolvendo agrotóxicos, como demonstra a fala de uma das procuradoras:

Considerando a existência de procedimentos extrajudiciais e judiciais em curso e que são marcados pela falta de celeridade no fornecimento de algumas informações técnicas e na reavaliação toxicológica de agrotóxicos largamente utilizados no país, esta reunião foi idealizada para que os especialistas convidados nos tragam informações, notícias científicas e nos informem a posição dos órgãos públicos que representam em relação a essas substâncias (4CCR, boletim n.6, 2017)

Além disso, o boletim menciona que o estudo do GT subsidiou a ADI 5.592, ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, contra a lei que permite pulverização aérea de substâncias químicas para combate ao *Aedes aegypti*, mosquito transmissor de diversas doenças — zika, dengue e chikungunya —, por ser uma medida ineficiente e que pode causar intoxicação.

Por fim, uma delas trata sobre nota de repúdio ao PL 3.200/2015, que visa instituir a Política nacional de defensivos fitossanitários e de Produtos de Controle Animal. Dos pontos questionados, destaca-se a crítica à sugestão de alterar o nome de agrotóxicos para ‘produtos defensivos fitossanitários’. O GT diz que:

O termo “agrotóxicos” expressa a nocividade dos produtos e é amplamente difundida e conhecida da população, “sendo a substituição por termo novo, na prática, ofensa aos princípios da transparência e da informação”. A alteração também confundirá a distinção entre as substâncias utilizadas nas culturas orgânicas e não orgânicas. Segundo a nota, a prática “é um verdadeiro greenwashing, ou seja, modificação da imagem mediante métodos que levam a pensar tratar-se de produto ecologicamente responsável”. **A Câmara é contrária, também, à criação da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários**

(CTNFito) proposta pelo projeto de Lei. Criada no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a comissão ficaria responsável pela apresentação de “pareceres técnicos conclusivos aos pedidos de avaliação de novos produtos defensivos fitossanitários, de controle ambiental, seus produtos técnicos e afins” (MPF, 2017, p. 24).

Sem dúvidas, um dos pontos de atenção é a ideia de criar a CTNFito. Impossível não ver semelhanças com a CTNBio, não só pela sigla, pois além de uma nova nomenclatura — “fitossanitários” em substituição à “agrotóxicos” —, a proposta é criar esta Comissão a partir de moldes parecidos do já praticado com as decisões sobre biossegurança. Isso, pois visa trazer uma forte concentração da discussão estritamente técnica para um universo pequeno. Portanto, este PL revela uma estratégia que busca reduzir a participação, a deliberação e o poder de decisão para outros setores competentes, como IBAMA e a ANVISA:

O projeto institui, na estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito), com a finalidade de apresentar **pareceres técnicos conclusivos aos pedidos de avaliação de novos produtos defensivos fitossanitários**, de controle ambiental, seus produtos técnicos e afins.

A comissão vai centralizar **várias competências** que estão hoje distribuídas entre outros órgãos, como **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**, **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)** e **Ministério da Agricultura (Câmara dos Deputados, acesso em 20 de maio de 2019)**.

De uma maneira geral, é possível afirmar que os três poderes, desde os anos de 1990, se alinham muito mais ao pólo favorável à transgenia. Contudo, como as instituições não são estruturas monolíticas, é preciso buscar dados para compreender seus papéis neste processo. O atual governo Bolsonaro promove perspectivas ainda mais pessimistas para estes movimentos por ser alinhado com setores mais conservadores.

Em poucos meses de mandato, além da nomeação de um controverso Ministro do Meio Ambiente, ações semelhantes de desmonte de legislações como feito com os OGMs, no início dos anos 2000, estão sendo adotadas em várias temáticas, inclusive as que envolvem agrotóxicos e licenciamento ambiental, num forte alinhamento com a elite ruralista e o neoliberalismo. O Projeto de Lei nº 6299/02, por exemplo, chamado por organizações e movimentos sociais de “Pacote do Veneno”, foi aprovado e permitiu o uso de 19 agrotóxicos, dos quais 12 considerados de toxicidade elevada. Na mesma toada, um caso notável, combatido pelo GT estudado, é a tentativa de criação da CTNFito — Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários.

No caso específico da CTNFito, é possível identificar uma estratégia de atores pró-transgênicos, que passam a usar repertórios aprendidos após iniciativas bem-sucedidas. A Mobilização do Direito é construída conforme aprendizados progressos e possibilidades de sucesso. As elites também possuem seus repertórios, e pode-se verificar a complexidade da construção simbólica e dos enquadramentos, a partir de argumentos e fatos que comprovam determinada visão.

Ademais, a proposta também visa alterar o nome **agrotóxico** para **produto fitossanitário**, expressão mais neutra. Esta é uma percepção comum aos movimentos contrários aos transgênicos e agrotóxicos, conforme análises de entrevistas e de documentos feitos em outras pesquisas, incluindo um dos boletins analisados, no qual o MPF defende mudanças no regimento da CTNBio para garantir mais transparência e debate mais amplo sobre agrotóxicos. Na visão de um representante do MP do Trabalho, o MAPA busca com essa mudança de nomenclatura “desconstituir o perigo que os agrotóxicos representam” (4CRR, Boletim 6, p.

16). Importante mostrar como a palavra utilizada nos documentos oficiais da CTNBio é “fitossanitário”, reforçando um alinhamento com demais atores pró-transgênicos e agrotóxicos.

Extrapolando as leituras sobre teorias do processo político focadas nos movimentos sociais para essas elites políticas (TARROW, 2009; TILLY, 2010), verifica-se como estes atores e os grupos dos quais fazem partes agem estrategicamente e constroem seus repertórios com base em rotinas aprendidas, contingências e significados, moldados conforme as oportunidades, as ameaças e as restrições, num entrelaçamento entre interesses individuais, corporativistas e institucionais.

É possível verificar a percepção de desmonte ambiental que estas e outras medidas tomadas pelo Governo geram em membros do MP ligados à defesa ambiental. Isso deve ser feito não só nos documentos do objeto de estudo, como também nos boletins da 4ª Câmara — Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4CCR) — à qual o Grupo é vinculado e que reúne outros GTs. No boletim número 3/2017, por exemplo, o procurador que coordena a 4CCR no momento comenta:

Difícil encontrar período tão difícil para o meio ambiente nos últimos 30 anos de nossa República. A natureza e a sociedade brasileira sofrem ataques de todas as frentes. Interesses econômicos ignoram os recentes desastres ambientais no país que levaram à perda de inúmeras vidas humanas. Diminuíram Unidades de Conservação mesmo com a alta do desmatamento nos últimos anos. **Querem limitar a já tímida responsabilização por danos ambientais financiados por instituições de crédito e fragilizar o licenciamento ambiental ao mesmo tempo em que se aprovam medidas que favorecem a regularização de terras e áreas ocupadas ilegalmente.** É o patrimônio de todos sendo apropriado por poucos com a benção do Estado (Boletim 1, 4CCR, 2017, p.1, grifo meu).

Por ter legitimidade e competência nos temas dos direitos difusos e coletivos, o MP ganha contornos relevantes como ator no jogo político. E, no caso dos transgênicos e agrotóxicos, também ganham esse contorno grupos internos, cujos representantes são parte da elite brasileira, visto que seus membros têm planos de carreira semelhantes à magistratura, contando com vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, com certo prestígio junto à parte da opinião pública e, ademais, elevada autonomia e discricionariedade. De toda forma, o encampamento dos conflitos em torno dos OGMs não é um resultado simples de causa e efeito, e foi construído em torno da grande complexidade do tema e seus desdobramentos, como apresentado a partir da construção do objeto no decorrer dos anos.

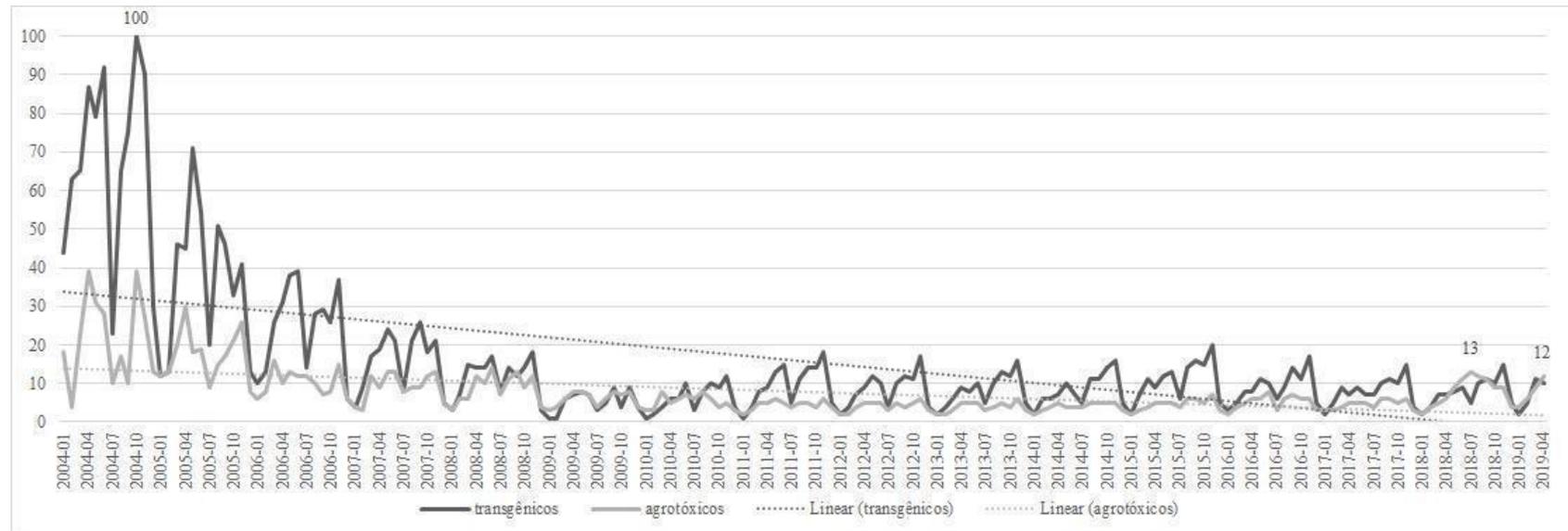
Numa análise adicional por meio do Google Trends⁵¹, que permite verificar a popularidade relativa da busca por determinada palavra-chave num período de tempo — embora não traga os

⁵¹ Os dados do *Google Trends* mostram tendências, ou seja, são dados relativos, não variações em números totais absolutos, que mensuram o interesse que determinado termo/assunto tem no período de tempo e localizações pesquisadas.

números e termos absolutos —, vemos que transgênicos atingem um pico nos anos de debate sobre a legislação de biossegurança — 2004 e 2005 — perdendo relevância e mantendo-se estável nos anos seguintes. Agrotóxicos, por sua vez, tem seus auge nos mesmos anos dos OGMs, possivelmente como assunto correlacionado. Contudo, nos últimos meses, adquire uma maior relevância enquanto objeto pesquisado, ultrapassando as buscas por transgênicos.

O GT já atuava para breca algumas das pautas que foram noticiadas pelas grandes mídias de massa nos primeiros meses de governo Bolsonaro: a divulgação de que dezenas de defensivos agrícolas foram aprovados, um total recorde de 50 agrotóxicos em menos de 2 meses.

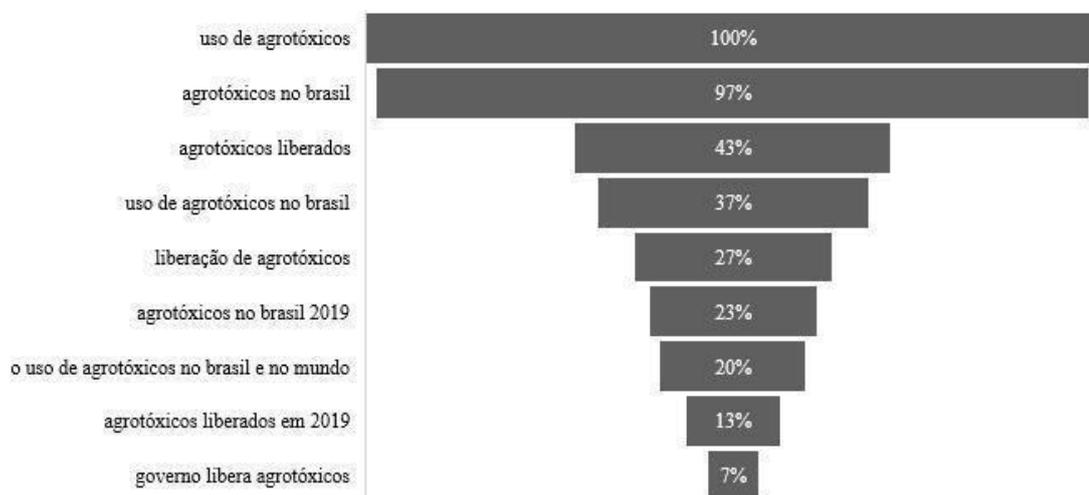
Gráfico 5 — Interesses entre janeiro de 2004 a abril de 2019 - Transgênicos & Agrotóxicos



Fonte: Elaboração própria com base em consulta dos termos “transgênicos” e “agrotóxicos” no Google *Trends*, em abril de 2019.

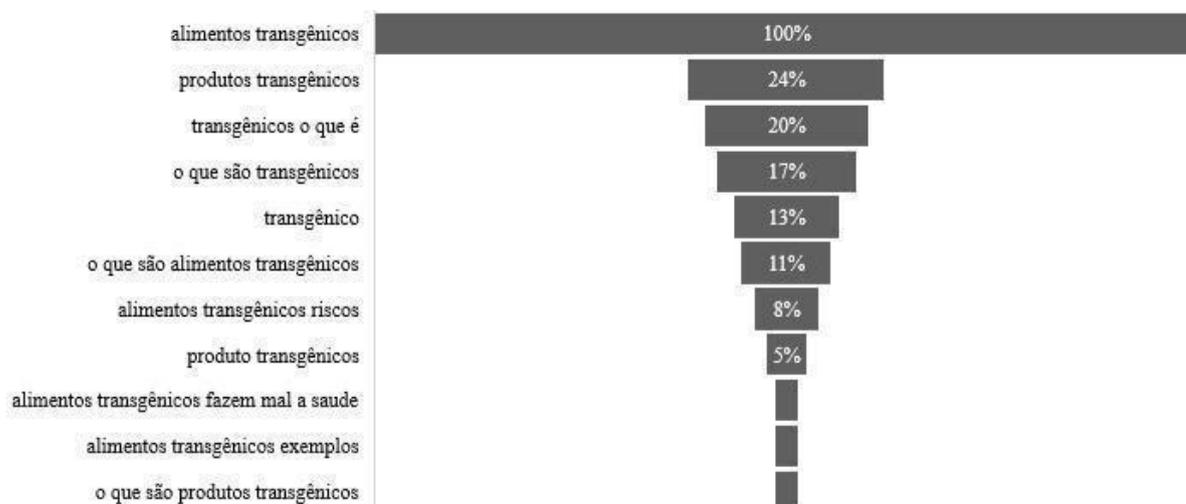
Ao verificar os termos mais pesquisados relacionados às pesquisas feitas em 2019 sobre agrotóxicos, reforça-se a compreensão das liberações recentes de defensivos agrícolas no país, vide as constantes referências à “brasil” e “2019”.

Gráfico 6 — Pesquisas sobre agrotóxicos em 2019



Fonte: Idem.

Gráfico 7 — Pesquisas sobre transgênicos em 2019.



Fonte: Idem

Na visão de uma entrevistada, é difícil ganhar os meios de comunicação, o que inibe os debates sobre os temas que encontram políticas contrárias em espaços de movimentos ambientalistas, agrários e agroecológicos:

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, não é? 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. **E nós acreditamos que isso é decorrência de uma supremacia dos interesses favoráveis aos transgênicos tanto no ambiente parlamentar quanto no ambiente da mídia** (Representante dos consumidores na CTNBio, entrevistada em 2015, grifo meu).

O que vemos nesses empacotamentos de mensagens que alcançam os debates midiáticos e as comunicações nas redes, como a aprovação de agrotóxicos, é efemeridade e desconexão, uma roupagem sem histórico e sem processo, dissociada de todas as então oportunidades e ameaças que fortaleceram estruturas, enfraqueceram pautas e ressignificaram outras.

5.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Para McCann (2006), o direito possui duas características ao mesmo tempo complementares, e 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 renovação e de manutenção que nem sempre é equilibrado, ora é favorável à modificação, ora não.

O membro do MP está nesta “encruzilhada”. Por ter ao seu dispor instrumentos diversos e possuir competências amplas, pode gerar ações com consequências políticas, sociais e ambientais, porém, a agenda ambiental envolve muitos interesses em jogo e, mesmo com elevada discricionariedade, pode-se apontar como contrapesos as resistências dos poderes estatais — e isso, em outras palavras, também significa em contrapesos das elites que ocupam estes espaços, muitas vezes com fortes influências do Mercado — às ações dos membros do MP que atuam nestas frentes.

Ademais, estes membros não agem sozinhos, nem interna, nem externamente. Estar numa instituição com autonomia e independência funcional não implica em ausência de regras e de estratégias com as quais lidar. A reconstrução deste processo político, que começou no final do século passado, mostra os fluxos e refluxos de um tema público, suas permanências e impermanências, diante de novas ameaças e de oportunidades. No MP existiram interações com

analistas técnicos e periciais, membros de diferentes estados, ativistas ambientais, rurais, do consumidor e tantos outros, representantes políticos, funcionários públicos, sanitaristas, magistrados, pesquisadores e outros atores sociais, políticos e/ou jurídicos, sem contar todas as formalidades que envolveram novas relações endógenas⁵².

Confirmando a hipótese, o processo político envolveu permanências e mudanças nas interações, envolvendo novos temas, trazendo novos repertórios e enquadramentos, narrativas e símbolos. Além de questões políticas e econômicas, a baixa atualização dos magistrados e dos congressistas em matérias envolvendo objetos recentes e, mais ainda, hiper tecnológicos, inviabilizam que determinadas frentes sejam judicializadas, tais como o Princípio de Precaução, as críticas aos experimentos e liberações de pareceres da CTNBio, demandas por licenciamento ambiental e outras argumentações fora da ordem estritamente administrativa e legal. Uma das principais conclusões que podemos chegar, após 2005, é a capacidade de adaptabilidade e permanência das lutas por parte dos ativistas e da ação de membros do MP, diante de novas ameaças e de novas oportunidades, recrudescimentos e fechamentos políticos.

Na última década, a temática específica em torno dos transgênicos perdeu relevância no debate público, ainda que, diante de novas ameaças — caso do trigo transgênico e da PL para acabar com a rotulagem — há uma reacendida na mobilização. Ademais, mesmo considerando o maior destaque para agrotóxicos, a partir de 2010 e, mais recentemente, para temáticas guarda-chuva, tal como a Agroecologia, há transversalidade e dependência entre os temas.

⁵² Não rastreadas nesta tese, mas certamente existente pela própria natureza de vinculação de um GT a uma CCR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tese, fiz uma reconstrução histórica sistemática da recente política biotecnológica do país, com base em achados empíricos e revisões bibliográficas sobre o tema dos transgênicos e, por consequência, do uso conjunto dos agrotóxicos em determinados plantios. O debate público teve seu ápice nos primeiros anos do mandato Lula, com destaque para o marco da aprovação da atual Legislação de Biossegurança. Contudo, os confrontos e as divergências entre pólos favoráveis e contrários a essa política se mantêm, com menor ou maior intensidade, menor ou maior especificidade, até os dias atuais.

Ao mostrar essa trajetória, mapeei o processo político demonstrando que um problema público envolve atores em diferentes posições de poder em movimento nas arenas formais e informais, mais ou menos ligadas ao poder estatal, à sociedade civil organizada e ao Mercado, ocupando espaços e construindo entendimentos e alinhamentos diante de ameaças e de oportunidades, em interações contextualizadas de alianças, confrontos e competição.

Quando se trata de pensar em atores institucionais — e com recorte restrito aos mesmos — de um órgão de justiça são muitas limitações e desafios. Busquei costurar, não sem crítica, referências que me auxiliaram a desenvolver uma pesquisa mais robusta. Apesar de apontamentos críticos, em alguns trechos com posicionamentos abertamente colocados ou presentes nas entrelinhas, mantive o olhar no que os achados apresentaram sobre enquadramentos e narrativas, repertórios, ameaças e oportunidades, e interações de aliança, cooperação ou conflito construídos na zona de intersecção entre Estado e sociedade em torno do MP e seu GT.

Elenquei alguns aspectos-chave que precisava compreender para o desenvolvimento da pesquisa: estudos sobre a instituição objeto da minha pesquisa, o Ministério Público; leituras sociológicas sobre as instituições de Justiça e seus atores, bem como as limitações de importantes agendas em entender dinamismos e interações envolvendo o direito; a literatura recente sobre as relações entre Estado e sociedade, entendidos pela Mobilização do Direito.

Neste sentido, os dois primeiros capítulos organizam um conjunto de abordagens, conceitos e questões que orientaram a investigação empírica sobre a relação entre Ministério Público e sociedade. Tais leituras foram guias para compreensão de um tema público, os transgênicos e os agrotóxicos, com conflitos duradouros envolvendo atores institucionais e não-institucionais,

com assimetrias de poder e uso de repertórios com aprendizados diante de ameaças e de oportunidades. Empreendo uma crítica de conjuntos teóricos com meu objeto, explorando intersecções.

No capítulo inicial, trago a perspectiva teórica-analítica básica, situada no diálogo entre os estudos sobre Mobilização do Direito e as teorias do processo político. A primeira agenda se constituiu a partir de influências diversas, com destaque para antropologia interpretativista, estudos culturalistas e abordagens que consideram o direito como recurso político. Aliando dois campos distintos, a sociologia do direito e a sociologia da ação coletiva, busca entender as dinâmicas entre instituições de justiça e os movimentos oriundos da sociedade. Tais estudos, conforme visto, vão por abordagens distintas. Em divisão proposta por Maciel e Prata (2011), há ao menos 3 principais caminhos: centrados nos tribunais, na advocacia de causa ou no processo político.

Apresentei como a pesquisa segue mais o terceiro caminho citado. Neste sentido, em alinhamento com visões como a de McCann (1996, 2006), adotei o interpretativismo como perspectiva a partir de análises exploratórias do processo político. Para este autor, não existe um único modo de compreensão da lei, visto que o direito é complexo e envolve atores diferentes, cria identidades e práticas, provê e limita recursos, permite a construção de símbolos e de narrativas. A agenda avança na compreensão de que o direito prevê não só normas, como também permite estratégias, não ocorrendo somente dentro de arenas judiciais, como em outros espaços de poder e mesmo fora dos âmbitos institucionais (MCCANN, 2006, 2010; VANHALA, 2011, 2012; LOSEKANN, 2013, 2017,2019; INATOMI, 2019; MACIEL e PRATA, 2011; dentre outros).

Já o segundo campo teórico é fonte dos principais conceitos da tese que são: 1) estruturas de oportunidade e de restrição política e legal, 2) frames e repertórios de confrontos e 3) ameaças e oportunidades. Os primeiros foram adotados tendo em vista, especialmente, o papel de regras mais rígidas e mais formais, do nível mais macro e das características organizacionais e estruturais com mais permanência e da existência de ferramentas legais e jurídicas, desde legislações ordinárias às ações civis públicas. Os segundos, por sua vez, foram adotados para o entendimento de como as mensagens são empacotadas e direcionadas, da construção de narrativas, do uso de rotinas aprendidas e das estratégias adaptadas e direcionadas. Os *frames* não têm uma definição única na literatura, indo desde leituras cognitivas às político-culturais. Esta última é a visão adotada na tese, que traz a perspectiva dos significados partilhados e na

junção de orientações dos atores, gerando esquemas interpretativos que guiam os repertórios de confronto diante de ameaças e de oportunidades. Estes últimos trazem os aspectos conjunturais, da urgência, dos gatilhos que despertam novas movimentações, ao trazerem aspectos de ameaças que devem ser combatidas e/ou oportunidades aproveitadas.

Não necessariamente como meras dicotomias, um mesmo evento pode conter em si os dois aspectos. Ademais, tais conceitos são relacionais na medida em que a própria mobilização pode alterar oportunidades e ameaças. Os atores, a partir de suas estruturas de suportes, alianças e expertise, interagem movidos por um campo de mobilização e diante de suas forças e fraquezas internas. É a partir desses conceitos, da visão das interações a partir de Rutch (2004), que oriento a análise dos resultados para desenvolver a parte empírica deste trabalho.

O início trouxe os conflitos mais intensos envolvendo transgênicos. Em meados dos anos 1990, movimentos sociais e ONGs começaram a se mobilizar diante de novas ameaças: as primeiras importações de produtos geneticamente modificados via portos e os plantios ilegais de transgênicos, especialmente da soja vinda da Argentina, eram sinais evidentes de que o uso dessa tecnologia começou a ser uma realidade.

Na época, uma coalizão entre diversas ONGs e movimentos sociais começou a buscar alianças: era o começo da CBLT, que além da via judicial, atuou com repertórios bem amplos, envolvendo vias parlamentares, com acompanhamento legislativo e *lobby* parlamentar, vias no Executivo, com participação e/ou pressão política em conselhos, agências de controle, ministérios e outros espaços, acionamento do Ministério Público, além de várias estratégias mais ou menos formais, fora do espaços de poder, tais como panfletagens, publicações com conteúdo de oportunidades, boletins recorrentes, abaixo-assinado e ações performáticas em locais públicos.

Com primeiro parecer técnico favorável ao cultivo comercial da soja, dá-se início ao “Idec e Greenpeace vs. Monsanto e União Federal”, por meio do qual as autoras buscaram maior regulamentação dos plantios e da comercialização. Alguns membros do MP apoiaram a CBLT neste processo de Mobilização do Direito, inclusive na construção de peças jurídicas, com argumentos como Princípio de Precaução e entrada como litisconsorte ativo, além de estratégias junto a atores do Executivo e do Legislativo, especialmente junto a figuras políticas ambientalistas. Contudo, é em 2003 que o Ministério Público formaliza um espaço — um grupo de trabalho — para acompanhar a manutenção de uma conquista institucional — a rotulagem dos transgênicos — e interage diante de novas ameaças e da percepção de um fechamento cada

vez maior à participação popular na temática. Na ementa, o propósito é criar planos de atuação com vistas a assegurar esse direito.

Isso, pois a chegada da esquerda ao poder não criou uma inflexão na política oficial: a aliança com setores do agronegócio para permitir comercialização de plantios ilegais e a aprovação da nova legislação de biossegurança fortaleceram estruturas políticas centralizadoras e fechadas ao debate e à participação. A CTNBio passou a ser instância decisória única sem a competência da autoridade sanitária — Anvisa — e ambiental — Ibama. Ademais, apesar das oportunidades de aplicar instrumentos legais conquistados nos anos de 1980 e 1990, tais como ACPs e legislações sobre direitos difusos e coletivos, muitas das controvérsias levadas ao Judiciário foram derrotadas a favor da autoridade da comissão supracitada: Princípio de Precaução, necessidade de estudos e relatórios de impactos ambientais e outras pautas foram consideradas como atendidas pelos magistrados.

Neste cenário, novas alianças foram formadas e estratégias repensadas: afinal, não somente havia um entendimento comum aos colegiados no Judiciário, como também um ambiente hostil no Executivo e, mais ainda, no Legislativo. Aliados importantes, como o próprio MMA, foram neutralizados, passando anos sem indicação de representantes na cadeira de meio ambiente da CNTBio. Mesmo a rotulagem obrigatória sofreu e sofre investidas constantes, visto que essa conquista visa ser derrubada pelos atores favoráveis aos OGMs até os dias atuais, com PL já aprovado na Câmara de Deputados.

Na reconstrução histórica posterior a 2005, é perceptível a mudança no discurso presente nas atas e demais arquivos disponibilizados no GT: de um tom buscando o diálogo presente nos documentos iniciais, passa a outro, mais combativo e com críticas diretas. O surgimento de novas ameaças com a entrada do milho transgênico deflagrou conflitos com reenquadramento de argumentos sobre a importância do licenciamento ambiental. Pela particularidade de contaminação, por ser espécie com polinização pelo vento, organizações dão início aos processos “ONGs vs Corporações”, com ganhos institucionais e mecanismos de controle.

A ação judicial englobou o uso de expertises técnicas e jurídicas criticando a autoridade da CTNBio, que passou a ser obrigada a criar regras de isolamento, planos de monitoramento e a adotar protocolos para pedidos de liberação comercial. Vale mencionar que, segundo entrevistado, o acompanhamento das votações como ouvinte gerou oportunidades, visto que permitiu a identificação dessas falhas e a elaboração de argumentos técnicos e jurídicos.

De 2007 a 2010, um novo PA foi formalizado e o GT foi bastante ativo, conforme a riqueza de materiais de registro da época, mostrando uma coordenação de performances junto aos movimentos sociais e às ONGs, pela sincronicidade com as pautas decorrentes do milho geneticamente modificado. Com maior encampamento, o MP se engajou de maneira mais autônoma. Ainda podendo ser lido como intermediário ou zona de intersecção a partir do ponto de vista de atores de organizações e de movimentos sociais, mas com pautas e movimentos próprios. Os membros buscaram apoio interno, com destaque para suporte de técnicos, e externo, via mapeamento, contato e, algumas vezes, aliança ou confronto com as autoridades públicas e instituições que tangibilizam o tema.

Nos anos seguintes, os temas em torno dos transgênicos acabaram esfriando em detrimento dos agrotóxicos. Recentemente, e fora do recorte temporal desta tese, o GT passa a envolver a Agroecologia, englobando câmaras ambiental e de patrimônio cultural, criminal e de populações indígenas e comunidades tradicionais. O grupo se reformula de uma estrutura legada, construída em momentos de firmar compromissos diante de ameaças e de oportunidades, a partir de alianças e de confrontos, que se moldam, adaptam, morrem e renascem com a entrada e saída de atores das cenas, pelas novas prioridades e interações. Diante de urgências e do avanço da forte investida do agronegócio, fortalecido em uma realidade de dependência econômica cada vez maior das *commodities* e pelo histórico de coalizão de forças políticas, a percepção do retrocesso ambiental é generalizada e permeia muitas pautas e lutas.

Em busca de uma leitura que não ignore o fato de estar fazendo uma análise a partir de uma instituição de justiça, debruicei-me sobre importantes trabalhos feitos sobre os processos de mudança e reconstrução institucional do Ministério Público. Essa revisão bibliográfica buscou avançar no entendimento da dualidade desta instituição que é órgão judicial, representante do interesse público e, para muitos, poder de Estado. Apesar das diferenças entre tais estudos, é possível identificar entendimentos comuns: o MP adquiriu importante *status* institucional com a Constituição Federal de 1988 — com autonomia e independência funcional — sendo tal marco resultado de processos de médio e/ou longo prazo.

Conforme visto, alguns autores⁵³ seguiram linhas mais exógenas, ou seja, com explicações que evidenciam forças externas para esses ganhos da instituição. Outros seguiram linhas mais endógenas; logo, a medida explicativa para evolução do Ministério Público encontra-se a partir da ação deliberada dos seus membros para aumentar as atribuições. Uma terceira linha,

⁵³ Exógeno destaca-se Kerche (2003), endógeno Arantes (1999, 2002).

representada por Maciel (2002), reconhece as duas forças como necessárias: atores do MP perseguiram equiparação com a magistratura no âmbito profissional, simbólico e material, bem como do aumento de sua independência e autonomia; porém, não sem visibilidade pública e legitimidade junto a alianças com atores sociais e judiciais.

No geral, os argumentos são institucionalistas, com poucas explicações sobre processos, interações e incrementos. O estudo sobre o papel desta instituição nos conflitos envolvendo mais regulamentação de transgênicos e de agrotóxicos demonstra que, apesar da baixa *accountability* e elevada discricionariedade, o MP não é tão poderoso assim quando se trata de um tema público envolvendo poderes econômicos e políticos de grandes corporações e elites agrárias.

Como um dos temas ambientais de grande relevância no final do século XX e início do XXI — vale ressaltar que em muitos desses anos, os governos eram alinhados à esquerda — o encampamento da causa por procuradores com apoio de técnicos, de instituições públicas e de ONGs estruturadas que souberam responder interativamente às novas ameaças, apenas conteve certos avanços e criou entendimentos que ainda persistem. O elevado consenso sobre a política biotecnológica nas elites e, por conseguinte, nos poderes de Estado, demonstram a dificuldade de pautas ambientais e de agriculturas alternativas no país.

Nestes conflitos, temos exemplos de como é complexo definir por critérios estritamente formais em torno das normas estabelecidas, sem verificar seus usos políticos, interações e repertórios diante de ameaças e oportunidades. Temos também um dilema que traz à tona as hierarquias científicas, econômicas, sociais e políticas. O Ministério Público é uma instituição de justiça particular, com alta discricionariedade, independência funcional e autonomia. Ainda assim, não é tão poderoso em temas como o estudado.

Agindo muitas vezes como mediador entre sociedade, Estado e Mercado, adquire mais ou menos protagonismo, encampa mais ou menos causas, a depender das oportunidades e restrições políticas e legais, das arenas/espacos de conflitos, de quem e para quem se endereça a mensagem e ação, de como são feitos os enquadramentos e como são seus desdobramentos, do nível organizacional sob determinadas demandas e do trabalho cooperativo entre membros.

Quando se analisa o nível organizacional dos membros do MP no caso de transgênicos e de agrotóxicos, pode-se inferir maior especialização temática e busca por integração de assuntos mais técnicos em matérias jurídicas. Esforço esse que não encontra paralelo na Magistratura. O GT do Ministério Público buscou constantemente aprofundar-se sobre o assunto, com órgãos

responsáveis, agrônomos, pesquisadores da área de biotecnologia, interlocução com parte da sociedade e a presença de técnicos para acompanhar o trabalho dos membros do grupo. Boa parte dos documentos analisados contém bastante dados científicos, estudos e análises junto aos argumentos legais.

Isso não permite extrapolar uma análise geral sobre o Ministério Público, mas demonstra que, dentro do universo estudado, tem-se uma generalização analítica distinta da prática encontrada nos tribunais. Em outras palavras: as promotorias em questão levaram temas atuais os quais nem todos os colegiados estavam aptos a julgar. E, desta perspectiva, é possível afirmar que os freios embutidos ao MP não necessariamente agiram em acordo com um equilíbrio democrático. Boa parte dessa distância entre normas e práticas parece decorrer de uma dependência que as instituições têm da ação de indivíduos e grupos que ocupam cargos de poder, que mesmo agindo dentro da legalidade, demonstram a potência de construir *frames* legais e significar o direito a partir de alianças e confrontos.

Ao pensar na porosidade do Estado aos Movimentos Sociais, pode-se ter uma leitura por vezes estatista, de hipossuficiência da Sociedade e voluntarismo político, por outras um ideal ativista oriundo da Sociedade. Essas lentes, no entanto, não ajudam a explicar o objeto estudado. Por mais que os membros da instituição tenham prerrogativas que não estão ao alcance de muitos ativistas, de dentro e de fora dos poderes do Estado, não é possível inferir uma relação explícita nestes conflitos de hierarquias entre ONGs, MP, Institutos de Pesquisa e outros representantes do pólo por maior regulamentação de transgênicos e de agrotóxicos.

Por estar, no caso estudado e em outras demandas, sendo tensionado pela Sociedade, passa a construir muitos de seus procedimentos administrativos e/ou inquéritos civis advindos dessa relação. A causa dos transgênicos começa a ser encampada a partir dos conflitos em torno dos primeiros processos judiciais, com destaque para o ganho da rotulagem, passando a envolver aspectos mais técnicos e científicos, com suporte de analistas e abordagens sobre novas variedades para, no período mais atual, “dispersar” mais a atuação em MP dos estados com foco em agrotóxicos. De um lado, mostrando a capacidade de ressignificar-se e inventar-se; de outro, mostrando um certo esgotamento dos conflitos voltados mais especificamente ao meio ambiente e aos organismos geneticamente modificados e, com isso, também abordando os usos de defensivos agrícolas vinculados a esses plantios.

Foi e continua sendo um processo longo, com contínuos e descontínuos, com viradas importantes, que desde o início, contou com o Ministério Público como importante ator do

campo de Mobilização do Direito. A instituição passou a incorporar cada vez mais essa pauta oriunda de movimentos sociais, ora respondendo como ponto de apoio e intermediário, ora ativamente buscando alinhamentos endógenos e exógenos, construindo pontes em interações entre atores com expertises e competências diversas, tais como profissionais de instituições públicas, órgãos de governo, ativistas, representantes de organizações civis e pesquisadores. A construção e a manutenção de um grupo de trabalho com procedimentos administrativos e ritos formais surge como esforço de organização para atuar como uma das zonas de intersecção possíveis para gerar entendimentos e ações.

Apesar de sofrer apontamentos críticos, naturais no desenvolvimento disciplinar⁵⁴, a TPP é importante referência para muitas das abordagens atuais, parte delas adotadas na tese, por terem criado análises dos fenômenos a partir de leituras que perpassam dos níveis micro ao macro, por envolverem estruturas, conjunturas e aspectos culturais. Os próprios conceitos de estruturas, de enquadramentos e de oportunidades e de ameaças são derivados dos autores dessa corrente e, em parte, desenvolvidos e aprimorados por eles em momentos diferentes de suas trajetórias acadêmicas.

De toda forma, mesmo com avanços sobre as ações coletivas e movimentos sociais, as leituras sobre movimento entre Estado e Sociedade para uma Instituição de Justiça estanques são tão persistentes que estratégias judiciais são comumente lidas dentro de critérios relativamente fechados como “atos anômalos” e estratégias contidas. A expressão entre aspas, ainda que não usada nestes termos nas teorias recentes, é uma referência proposital aos clássicos revisitados sobre os movimentos sociais. Como mencionado por Losekann (2019, p. 177) em crítica a definição de McAdam, Tarrow e Tilly (2001):

No desenvolvimento e caracterização das duas formas de contestação a confrontação via judicial é explicitamente tomada como ‘contida’, pelos autores. Para estes a mudança social e política de curto prazo seria decorrência mais da ação transgressiva do que da ação contida que, por articular elementos do próprio sistema, tenderia a manter o status quo. Isto parece óbvio em um primeiro momento, já que, entrar com uma ação judicial pressupõe uma série de procedimentos pré-existentes e por atores estabelecidos, entretanto, uma vez que logo descartaram a análise desse tipo de ação coletiva, os autores deixaram escapar uma série de aspectos entre os quais, que os vínculos produzidos por advogados militantes ou promotores de justiça produzem efeitos importantes de empoderamento de sujeitos⁵⁵ em situação de extrema marginalidade do sistema institucional.

⁵⁴ Ver Alonso (2012) e Gohn (2012).

⁵⁵ Os autores definem “sujeitos” como “pessoas e grupos não organizados enquanto atores políticos constituídos” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 13). Para evitar confusões de sentido seguiremos esta definição no texto.

No caso analisado, e por um acúmulo a partir de ONGs e do MP, é possível verificar zonas de intersecção, espaços de trocas e de interações, com permeabilidade do Estado aos movimentos sociais. Inclusive, em muitos casos, com interações diante de ameaças fora e dentro das arenas judiciais. Há alianças, nas palavras de uma entrevistada que atuou como advogada do Idec, de “parceria mesmo”. Os repertórios de ação coletiva desses atores envolveram estratégias diversas, mais ou menos formais, mais ou menos nas arenas oficiais, mais ou menos conjuntas.

Outros espaços do Estado foram pouco ou nada permeáveis às demandas oriundas dos movimentos antitransgênicos e agrotóxicos. Para citar novamente alguns exemplos: houve fomento de agriculturas alternativas, um pouco maior no governo Dilma, e ganhos institucionais, com destaque para rotulagem, após litígio estratégico. Nenhuma das conquistas foi automática, ocorreram após atuação conjunta, tensionando politicamente por espaços na burocracia e na administração estatal.

Alonso (2009) comenta que as teorias contemporâneas sobre os movimentos sociais se tornaram “clássicas”, demonstrando o descompasso entre os tempos de mudanças e de adaptação. Produções mais recentes, com avanços dessas e de outras agendas, depararam-se com materiais empíricos ricos e cambiantes, desafiadores. Seguir com as antigas fórmulas não foi suficiente. Quando me deparei nesta encruzilhada, lembrei de quando a personagem Alice, de Lewis Carrol, encontra um grupo de animais mal-humorados, indispostos e ensopados, com aves e suas penas enxovalhadas e animais com pêlos grudados ao corpo, “A primeira questão, claro, era como se enxugar: confabularam sobre isso e, após alguns minutos, pareceu muito natural a Alice ver-se conversando intimamente com eles, como se os tivesse conhecido a vida toda” (2009, p. 33).

Os animais ofereceram soluções diferentes para o problema, houve muitas discordâncias e tensões no decorrer da narrativa. Em dado momento, é proposta uma corrida e o objetivo inicial, secar-se, acaba se perdendo. A personagem principal “[...] achou tudo um grande absurdo, mas todos pareciam tão sérios que ela não ousou dar risada” (2009, p. 38). A versão escrita é bem rica para análise interacionista na qual existem interações, novas contingências oriundas dos desdobramentos das discrepâncias e realinhamentos. Também mostra como eventos anteriores desencadeiam novos eventos com grupo se dispersando para outros contextos e pretextos, com a possibilidade de usarem os aprendizados em repertórios.

Uma metáfora bem pertinente às confluências e refluxos das interações entre os atores da CBLT, trazida a partir do foco no MP, em que entram e saem novos atores, mudam-se direções

diante de novas ameaças e de novas oportunidades, fazem-se e desfazem-se alianças. Novos eventos surgem como parte do antigo no novo, e vice-versa, confundindo elementos de adaptabilidade e de permanência. Como na literatura fantástica, que traz elementos das leis do mundo real representados na personagem principal em contraste com o universo ao seu redor, por vezes nos sentimos neste mundo pouco palpável.

Contudo, como uma reflexão de direcionamento mais interno, é na simplificação que o filme faz dessa parte do livro que surge uma outra metáfora mais escancarada. O Dodô, do alto de uma pedra, canta “Roda, roda sem parar, pois, rodando assim a nossa roupa vai secar. Pula pula pula, quem parar vai muito mal...” para animais rodando em círculo com a onda indo e voltando. “Ninguém pode secar desse modo”, indaga Alice no filme. O Dodô, seco no alto da pedra, responde: “Bobagem, não vê que já tenho as penas sequinhas”.

Nosso objetivo não é secar nossas penas e nossos pelos, é entender o mundo social à nossa volta. Estamos com dificuldades de nos calibrar com novos tempos. Por um lado, porque precisamos de rigor e de compromisso científico: não é prudente ceder à pressão e produzir à esmo, apenas a título de criar respostas, girando sem parar para um dia secar. Por outro lado, pela persistência de práticas sustentadas por estruturas defasadas que permitem reproduções de poder⁵⁶, dentro e fora da academia, com concentração de recursos e forte hierarquização. E, se a perspectiva é do alto de uma pedra com as “penas sequinhas” enquanto os outros ficam em círculos com as ondas indo e voltando, pode ser que as indagações da Alice pareçam bobagens.

Essas forças acabam minando a possibilidade de o pensamento expandir-se, tornando-se pernicioso para o conhecimento em si. Seria muita pretensão afirmar que o que fiz é o certo e a referência a ser seguida. Ainda assim, tentei autocriticamente não insistir em amarrar o objeto em camisas-de-forças teóricas⁵⁷ e não trazer as pré-noções da Sociedade como reduto final do que “há de bom”. É, e não é, mas isso pouco importa, acabamos projetando categorias valorativas, por vezes demasiado normativas em análises que deveriam seguir outros caminhos.

Foi com essa visão, que busquei provar nesta tese a pertinência de uma certa forma de olhar: trouxe o espírito da reviravolta que o McCann deu no campo quando ele juntou sociologia do direito e teoria de mobilização política. Atualmente, isso se prolifera, mas com muitos dos trabalhos estáticos, reproduzindo fórmulas. Busquei a possibilidade de fazer esse debate com

⁵⁶ E sabemos que esses lugares mais prestigiados costumam ser ocupados por origens sociais muito específicas — com sobrenomes, raças, gêneros e endereços bem previsíveis —, ainda mais quando recursos se tornam mais escassos.

⁵⁷ Referência à Bourdieu (2005).

esta e outras literaturas. Para ler uma instituição de justiça, é importante entender que não existe só burocracia, norma e positivismo, mas especificidades, interações, contingências, que atravessaram o campo de mobilização nos diferentes momentos da trajetória do problema.

Indo ao encontro de autores da Mobilização do Direito, trouxe abordagens mais descentralizadas, compreendendo também que estudos de caso no direito podem envolver um falso aspecto microsociológico. Isso, não só pelo fato de decisões judiciais poderem virar norma e criar jurisprudência, como também por produzirem significados e consciências legais. Na mesma toada de Maciel e Prata (2011), busquei trazer o processo político, mostrando como o direito está condicionado pelo momento do processo político em que 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.

O caso dos conflitos envolvendo transgênicos e agrotóxicos demonstra vários processos que atualmente estão escancarados nas relações entre Estado e movimentos sociais. Há mais de duas décadas, vimos perdas em legislações, em espaços de participação e de deliberação, na construção de políticas públicas e na permissividade pela ausência de fiscalização, dentre outros exemplos. Nunca esteve vencido, particularmente nesta “burocracia estatal hostil”, mesmo com membros de uma poderosa instituição em aliança, com ONGs respeitadas e dotadas de expertises técnicas e/ou jurídicas em governos de esquerda. Para quem estuda temas ambientais, rurais e penais, apenas para citar alguns, os tempos de recrudescimento atuais trazem retrocessos sem precedentes na história recente, mas possivelmente, sem o grau de espanto, por possuir uma continuidade com o cenário anterior e suas contradições e limitações. Já estava posto, ainda que com muito mais democracia.

Se atualmente a redução da abertura para o debate e participação popular é fruto de um recrudescimento do sistema, vemos neste tema a ciência como instrumento de poder que, por ser fonte legítima de conhecimento, exclui com base em *expertise*. Ciência é, na verdade, Ciências. Seja em nível de disciplina, seja em nível de abordagem. Nas ciências humanas, mais especificamente nas sociais — a qual esta tese se encaixa — há este debate. Quando trago as referências da Mobilização do Direito, filio-me a uma abordagem mais contextualizada, interpretativista, exploratória. Não almejo fazer testes de hipóteses e produzir generalizações empíricas por meio de uso de variáveis dependentes e independentes.

De maneira semelhante, quando se fala em biotecnologia e biossegurança, temos diferenças. A primeira é uma *hard science*, extrema e inegavelmente importante para o avanço tecnológico. A segunda baseia-se em evidências, incluindo linhas *soft sciences*, visto que a regulamentação deve buscar normas baseadas em evidências técnicas e científicas. A primeira imprime muito mais peso nas decisões políticas sobre a transgenia. Legitimar certos saberes científicos como certezas em detrimento de outros tem fins políticos, ainda que dizendo-se, ao contrário, não políticos. Afinal, dogmatismos e fés cegas são o oposto (ou deveriam ser) de se fazer qualquer ciência.

Sem entender essas construções em torno da técnica não é possível compreender como os atores — institucionais, mercadológicos, individuais — operaram e operam símbolos, empacotam mensagens, constroem e obstruem redes. Numa democracia, deve-se compreender o papel do conhecimento técnico — e os últimos anos pandêmicos com muita divulgação de pseudociência e negacionismo, juntos à redução drástica de recursos para pesquisa, não nos deixa mentir — é de se esperar debates que trazem diferentes abordagens, não somente hierarquizar ciências para fins políticos e econômicos.

Vale ressaltar que a Mobilização do Direito não se restringiu, nem mesmo durante momentos importantes dos processos judiciais, aos tribunais e aos juízes. E que as resistências não foram meramente reativas, mas também envolveram processos de interações que criam e recriam. Tal como no conto de Alice mencionado anteriormente, por vezes, os objetivos específicos iniciais de “secar as penas” se perdem no caminho, conforme a sucessão de eventos. Seja pelas alianças e confrontos, seja por conta de novas construções e novos alinhamentos na trajetória do problema público, é possível verificar movimentos de permanência e de mudança, de novas e velhas pautas que se confrontam ou coadunam.

A hipótese se confirma quando identificamos como os membros do MP modificam seus repertórios, ainda que existam aprendizados e oportunidades legadas, mesmo nas interações com atores historicamente posicionados como aliados ou opositores, mesmo com uso de estratégias recorrentes, é preciso se moldar às conjunturas sociais, jurídicas, econômicas e políticas, captar as novas ameaças e as novas oportunidades. Após 2013, há uma virada ainda maior, visto que se deu início à saída da esquerda do poder, que culminaria no episódio do *Impeachment* e refletiu, ao verificar as atividades dos membros, em alguns anos de inatividade do grupo e seu retorno com enfoque mais amplo em tema guarda-chuva de causas ambientais, sociais e rurais: a Agroecologia.

Neste trabalho, organizei diferentes abordagens para aprofundar-me sobre as transformações envolvendo um tema específico: diálogo com debates teóricos mais amplos que meu objeto para ajustar meu olhar. Os ganhos não se resumem somente às revisões bibliográficas, mas também ao aprofundamento sobre a atuação de um ator institucional com desenho *sui generis* diante de um cambiante processo político com ativistas organizados em torno da causa por maior regulamentação dos transgênicos e da política de biotecnologia e biossegurança nacional, em antagonismo a importantes representantes das esferas estatais e do Mercado.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

ABERS, Rebecca (org), **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora da UnB, 2021.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS. **Lua Nova**, São Paulo , n. 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, Rebecca e BÜLOW, Marisa Von, Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. **Sociologias [online]**. 2011, v. 13, n. 28, pp. 52-84.

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

ABREU, Kátia. **Pragas Ideológicas**. Jornal Folha de São Paulo, 12 de outubro de 2013, Colunistas.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. Da ‘justiça dos pobres’ ao golpe de toga. **Revista Cult**, 9 de maio de 2017.

_____. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, 76: 49-86, 2009.

_____. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia & antropologia**, v. 2, p. 21-41, 2012.

ALTIERI, Miguel. et al. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. Nordan-Comunidad, 1999.

ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo. “Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos”. In: ____ (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2000, pp. 15-57.

AMARAL, Lucas Alves. **Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias: as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. 212 f.

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

APOTEKER, Arnaud. Ciência e Democracia: O Exemplo Dos OGMS. In: ZANONI, Magda; FERMENT, Gilles (Org). **Transgênicos para quem? Agricultura, Ciência e Sociedade**. Magda Zanoni Brasília : MDA, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 83-102, 1999.

AZEVEDO, Elaine de. A ciência e os riscos ambientais vinculados ao sistema agroalimentar moderno. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, n. 1, p.18-40, 2013.

BERENSON, Steven K. Government lawyer as cause lawyer: A study of three high profile government lawsuits. **Denv. UL Rev.**, v. 86, p. 457, 2008.

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

BARBOSA, Frederico da Silveira. **O Controle dos transgênicos agrícolas no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica - SP, 2009.

BISSOLI, Luiza Duarte. **A rotulagem dos transgênicos como ganho institucional via Mobilização do Direito**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, 2014

_____. **O campo de Mobilização do Direito contra os transgênicos: repertórios, atores e enquadramentos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. **Revista Política e Sociedade**. v. 10, n. 18, p. 51-73, 2011.

BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Redes Transnacionais de Movimentos Sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.53, p.269-288, Maio/Ago. 2008.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JUNIOR, João; GUARNIERI, Fernando. 50 Anos da Revista DADOS: Uma Análise Bibliométrica do seu Perfil Disciplinar e Temático. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 60, n. 3, p. 623-661, set. 2017 .

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Acesso à justiça**. SA Fabris, 1988.

CARDOSO, E.; FANTI, F. Movimentos sociais e direito: o poder Judiciário em disputa. In: Felipe Gonçalves Silva; José Rodrigo Rodriguez. (Org.). **Manual de Sociologia Jurídica**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 237-254.

CARDOSO, Evorah; FANTI, Fabiola; MIOLA, Iagê Zendron. Mobilização jurídica e sociedade civil: um panorama das entidades de defesa de direitos no Brasil. In: **37º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu – MG, 2013, p.1-26.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, nº 23: 115-126 nov. 2004.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 399-422, 2010.

CARROL, Lewis. **Aventuras de Alice no país das Maravilhas; Através do Espelho e o que Alice encontrou por lá**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CASTRO, Bianca S. **O processo de institucionalização da soja transgênica no Brasil nos anos 2003 a 2005: A partir da perspectiva das redes sociais**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Centro de Pesquisa em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2006.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e acesso à justiça**. São Paulo: Sumaré, v. 147, 1999.

CRENSHAW, Kimberle. A Black feminist critique of antidiscrimination law and politics. **The politics of law: A progressive critique**, v. 195, 1990.

DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMAN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 57-97.

DI LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi. **O leopardo**. Editora Companhia das Letras, 2017.

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

_____. Do bills of rights matter? The Canadian Charter of Rights and Freedoms. **American Political Science Review**, v. 90, n. 4, p. 765-779, 1996.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Ed.). **Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective**. Cambridge University Press, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como “Ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 1987 [1968].

DE MOURA, Joana Tereza Vaz; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 43, 2008.

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.

ENGELMANN, Fabiano. **Para uma sociologia política das instituições judiciais**. Sociologia política das instituições judiciais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 17-38, 2017.

FERNANDES, Gabriel. Campanha por um Brasil ecológico livre de transgênicos e agrotóxicos: o balanço de 10 anos. In: ZANONI, Magda; FERMENT, Gilles (Org). **Transgênicos para quem? Agricultura, Ciência e Sociedade**. Magda Zanoni Brasília : MDA, 2011.

FONSECA, Paulo FC; GUIVANT, Julia S. A dramaturgia dos peritos na ciência regulatória brasileira: o caso da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 26, p. 123-144, 2019.

FURNIVAL, Ariadne Chloë; PINHEIRO, Sônia Maria. A percepção pública da informação sobre potenciais riscos dos transgênicos na cadeia alimentar. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.277-291, abr.-jun. 2008.

GOFFMAN, Erving. **Frame analysis: An essay on the organization of experience**. Harvard University Press, 1974.

INATOMI, Celly Cook. A abordagem da Mobilização do Direito entre a crítica necessária e a crítica possível. **Lua Nova**, São Paulo, n. 108, p. 101-119, Dec. 2019

_____. **A atuação do Poder Judiciário nas políticas de erradicação do trabalho escravo rural no Brasil contemporâneo**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.

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

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

GRIFFITHS, Antony J. F. **et al.** Introdução à genética. 9. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2009

GOHN, M da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais contemporâneos: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2012, cap. I, II, III e IV.

HILSON, Chris. New social movements: the role of legal opportunity. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 2, p. 238-255, 2002.

_____. 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.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 255-286, 2018.

_____. **O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições**. Tese (Doutorado). PhD dissertation presented to the Department of Political Science of Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, p. 259-279, 2007.

KOERNER, Andrei. O ativismo judicial como problema intelectual e político nos Estados Unidos: uma análise crítica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 99, p. 233-255, 2016.

KOERNER, Andrei; INATOMI, C. O Supremo Tribunal Federal na Ordem Constitucional Pós-88: Debates na Ciência Política. In: DUARTE, Clarice Seixas; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Orgs.). **60 Desafios do Direito – Política, Democracia e Direito**. São Paulo: Editora Atlas S.A., v. 3, p. 77-90, 2013.

LACEY, Hugh. O PRINCÍPIO DE PRECAUÇÃO E A AUTONOMIA DA CIÊNCIA. **Scientle Studia**, São Paulo, v. 4, n.3, p. 373-92, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela Luz; BICHIR, Renata Mirândola. 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. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 125-165, 2014.

LAWRENCE, Thomas; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. **Journal of management inquiry**, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.

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>.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LEJEUNE, Aude. Legal mobilization within the bureaucracy: disability rights and the implementation of antidiscrimination law in Sweden. **Law & Policy**, v. 39, n. 3, p. 237-258, 2017.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo v. XV, n. 1, jan-mai., p.179-200, 2012.

_____. 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.

_____. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 94, 2017.

_____. Performances coordenadas e experiências compartilhadas na Mobilização do Direito em conflitos ambientais. **Plural**, v. 26, n. 2, p. 174-199, 2019.

_____. **Ambientalistas em movimento no brasil**. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2014.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza D. O litígio estratégico na luta antitransgênicos no Brasil. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 16, n. 1, p. 75-108, 2015.

_____. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2017.

LOSEKANN, Cristiana; DIAS, Thais Henrique; CAMARGO, Ana Valéria Magalhães. The Rio Doce mining disaster: Legal framing in the Brazilian justice system. **The Extractive Industries and Society**, 2019a.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University, 2001.

MACIEL, Débora Alves; PRATA, Paula. Ação coletiva, Mobilização do Direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, p. 97-112, 2011.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 113-133, 2002.

_____. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Revista Debates**, v. 8, n. 3, p. 97-117, 2014.

MACIEL, Débora Alves. **Ministério público e sociedade a gestão de conflitos ambientais em São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de São Paulo, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MCALLISTER, Lesley K. **Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MCCANN, Michael W. **Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization**. University of Chicago Press, 1994.

_____. Causal Versus Constitutive Explanations (or, On the Difficulty of Being so Positive...). **Law & Society Inquiry**, 1996, v. 21, n. 2 p. 457-482.

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

_____. MCCANN, Michael. Poder Judiciário e Mobilização do Direito: uma perspectiva dos 'usuários'. **Revista EMARF, Cadernos Temáticos: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional**, número especial, dez. 2010, pp. 175-196, 2010.

MENASCHE, Renata. Uma cronologia a partir de recortes de jornais. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 7, p. 523-540, 2000.

MEZA, Humberto; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). **Opinião Pública**, v. 22, p. 350-384, 2016.

MORGADO, Cíntia. **O direito administrativo do risco: A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar**. Gramma, 2017.

NODARI, Rubens. Ciência precaucionária como alternativa ao reducionismo científico aplicado à biologia molecular. In: ZANONI, Magda; FERMENT, Gilles (Org). **Transgênicos para quem? Agricultura, Ciência e Sociedade**. Magda Zanoni Brasília : MDA, 2011.

NOLETTE, Paul. Law enforcement as legal mobilization: Reforming the pharmaceutical industry through government litigation. **Law & Social Inquiry**, v. 40, n. 1, p. 123-151, 2015.

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.

PELAEZ, Victor. Biopoder & regulação da tecnologia: o caráter normativo da análise de risco dos OGMs. **Ambiente & sociedade**, São Paulo, v. VII, n. 2, dez, p. 145-158, 2004.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance. **Columbia Journal of Transnational Law**. V.41, n.2, 2003.

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.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos na sociedade civil, e a sua interação com os órgãos de litúgio do Estado**. Brasília: CEJUS - Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

ROSENBERG, Gerald N. Hollow hopes and other aspirations: A reply to Feeley and McCann. **Law & Social Inquiry**, v. 17, n. 4, p. 761-778, 1992.

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.

SCHEINGOLD, Stuart A. **The politics of rights: lawyers, public policy, and political change**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Soc. estado., Brasília** , v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006 .

SEQUEIRA, João Elbio de Oliveira Aquino. Estruturas de Oportunidade Legal dos movimentos anti-barragens no Pará. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro , v. 8, n. 1, p. 474-506, Mar. 2017 .

SILVERSTEIN, Helena. **Unleashing Rights: Law, Meaning, and the Animal Rights Movement**. University of Michigan Press, 1996.

SVAMPA, Maristella. “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva sociedad**, n. 244, p. 30-46, 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

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

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Judicialization and the future of politics and policy. **The global expansion of judicial power**, p. 515-528, 1995.

TAVARES, Francisco Mata Machado; OLIVEIRA, Ian Caetano de. Omissões e seletividades da ciência política brasileira: lacunas temáticas e seus problemas sócio-epistêmicos. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília , n. 19, p. 11-45, 2016

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

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

_____. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3, Brasília, janeiro-julho de 2010, pp.133-1600..

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e ministério público**. Justiça e cidadania no Brasil. São Paulo: Sumaré/Idesp, p. 11-37, 2000.

SPAROVEK, Gerd et al . A revisão do Código Florestal brasileiro. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 89, p. 111-135, Mar. 2011 .

SNOW, David A. et al. Ideology, frame resonance, and participant mobilization. **International social movement research**, v. 1, n. 1, p. 197-217, 1988.

_____. Master frames and cycles of protest. **Frontiers in social movement theory**, v. 133, p. 155, 1992.

STRATHERN, Marilyn. Cortando a Rede. **Ponto Urbe**, v. 8, 2011.

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

_____. 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.

VAUCHEZ, Antoine. O poder judiciário um objeto central da ciência política. In: ENGELMAN, Fabiano (org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, 39-56.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo social**, v. 19, p. 39-85, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. **Dados**, v. 48, p. 777-843, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Editora Revan, 1999.

VILAÇA, Luiz Henrique Doria. **Costuras, deslocamentos e bricolagens: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte**. 2017. 151 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais. In. COHN, Gabriel. **Max Weber: Sociologia** [Coleção Grandes Cientistas Sociais]. São Paulo: Ática, 1999, pp. 79-128.

ZANONI, Magda (et.al.). O Biorrisco e a comissão técnica nacional de biossegurança: lições de uma experiência.. In: ZANONI, Magda; FERMENT, Gilles (Org). **Transgênicos para quem? Agricultura, Ciência e Sociedade**. Magda Zanoni Brasília : MDA, 2011.

ZORZAL e SILVA, M., CAYRES, D. C., & SOUZA, L. A. M. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão, MG. **Civitas - Revista De Ciências Sociais**, 2019(2), 464-488.

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

ABREU, Kátia. **Projeto de decreto Legislativo nº 90, de 2007**. Susta a aplicação do artigo 3º. Do Decreto nº 4.680, de abril de 2003. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=46897&tp=1>>. Acesso em: 08 maio de 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 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.

_____. **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.

_____. **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.

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

_____. **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.

_____. **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.

_____. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.** Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF, 14 de maio de 1996.

_____. **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. Brasília, DF, 13 de junho de 1996.

_____. **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.

_____. **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

_____. **Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.** Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 1981.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estud. av.**, São Paulo , v. 6, n. 15, p. 153-159, Aug. 1992 .

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.

_____. 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.

_____. 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: Exmª Srª. Juíza Selene Maria de Almeida. Brasília/DF, 25 de fevereiro de 2002.

_____. 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: Exmª Srª. Desembargadora Selene Maria de Almeida. Brasília/DF, 7 de agosto de 2003.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública AC 2000.01.00.014661-1.** Apelante: União Federal e Monsanto Apelado: Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e Greenpeace. Relatora: Exmª Srª. Juíza Assusete Magalhães. Brasília/DF, 8 de outubro de 2000.

_____. 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.

_____. 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.

_____. Ministério Público Federal - Procuradoria Regional Da República da 1ª Região. **Ação Civil Pública AC nº 2003.34.00.034026-7/DF**. Apelante: Idec. Apelado: União Federal e Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Brasília/DF, 8 de fevereiro de 2008.

HEINZE, Luiz Carlos. **Projeto de Lei da Câmara nº 4.148, de 2008**. 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_mostrarintegra;jsessionid=82F8AEA659CF0C1F317B66DBF9DF152F.node2?codteor=605180&filename=PL+4148/2008>. Acesso em: 08 maio de 2013.

FILHO, Covatti. **Projeto de Lei da Câmara nº 3.200, de 2015**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1996620>>

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](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 DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Balança comercial brasileira: Acumulado do ano** <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>. Consulta em 22 de abril de 2017.

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

_____. **Grupos de Trabalho**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-transgenicos>>. Acesso em 03 de nov. de 2015; MPF - Grupos de trabalho, acesso em 03 de nov. de 2015

_____. **Atas GT-Agroecologia**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-transgenicos/atas_doc/atas-transgenicos>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

Observatory of Economic Complexity, [OEC]. **What Does Brazil export? (2017)**. Disponível em: <https://oec.world/pt/visualize/tree_map/hs92/export/bra/all/show/2017/>. Consulta em 24 de ago. de 2019.

_____. **Destinos das exportações**. Disponível em: <https://oec.world/pt/visualize/tree_map/hs92/export/bra/show/all/2017/> Consulta em 24 de ago. de 2019.

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 Rés: 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
Rés: União Federal, Bayer, Syngenta, Monsanto e Associação Brasileira dos Produtores de Milho - ABRAMILHO. Relator: Juiz Federal Nicolau Konkell 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

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_mostrarintegra?codteor=670277&filename=PL+5575/2009>. Acesso em: 08 maio de 2013.