

Influência dos Grupos de Pressão no Processo de Elaboração da Lei de Biossegurança e seus Desdobramentos

Alexandre Augusto Alves Guedes¹

Tales Wanderley Vital²

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.40.373-400>

Resumo

Este artigo analisa a atuação dos grupos de pressão favoráveis e contrários à difusão dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) durante o processo de elaboração e discussão, no Congresso Nacional, da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05) e seus desdobramentos posteriores. Discute-se o papel desempenhado por cada um desses grupos à luz da teoria dos grupos. São apresentados os grupos de pressão favoráveis e os contrários, e as estratégias utilizadas por cada um deles, bem como a participação de outros interlocutores no processo. Em seguida, são apresentadas as fases do processo de elaboração e votação da Lei de Biossegurança e a participação desses grupos em cada fase. Apontam-se as perdas e ganhos dos grupos nos doze anos de vigência da Lei e conclui-se que, apesar de os embates entre eles terem sido importantes para um melhor equilíbrio do texto da Lei, com ambos tendo algumas das suas principais reivindicações atendidas, contudo os grupos favoráveis obtiveram, nesses doze anos, amplo domínio na aprovação de seus pleitos nas pautas de deliberação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), sem nenhuma intervenção importante por parte do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS).

Palavras-chave: Grupos de pressão. CTNBio. Organismos geneticamente modificados. Biotecnologia.

¹ Doutorando em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Graduado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). alexgutoguedes@gmail.com

² Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduado em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). talesvital@hotmail.com

INFLUENCE OF INTEREST GROUPS IN THE PROCESS OF ELABORATION OF BIOSAFETY LAW AND ITS CONSEQUENCES

Abstract

This article analyzes the acting of Favorable and Contraries Pressure Groups for diffusion of Genetically Modified Organisms (GMOs) in the process of elaboration and discussion of Biosafety Law (Law 11.105/05) at the National Congress. It is argued the role played by each of these groups to the Theory of Groups. We are presented the favorable and contrary Pressure Groups as well as the participation of other stakeholders in the process. Subsequently, it's presented how the development of preparation process and voting of the Biosafety Law occurred, as well as the participation of pressure groups in such process. Groups gains and losses are pointed out in the ten years of existence of the law and it is concluded that despite the shocks between them have been important to balance the text of Law, with both having their main demands attended, Favorable Groups obtained, along these ten years, large domination in the approval of their claims in the Commission's guidelines of the National Biosafety Technical Commission (CTNBio) without any major intervention by the National Biosafety Council (CNBS).

Keywords: Pressure Groups. CTNBio. Genetically Modified Organisms. Biotechnology.

Uma das principais mudanças ocorridas nas duas últimas décadas relaciona-se com as formas e os meios de produção agrícola. Práticas agrícolas tradicionais advindas da chamada Revolução Verde estão sendo rapidamente substituídas por outras tecnologias avançadas de cultivo. Uma dessas mudanças recentes foi a introdução de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) na agricultura. De acordo com Silveira (2009), os OGMs são definidos como toda entidade biológica cujo material genético (ADN/ARN) foi alterado por meio de qualquer técnica de Engenharia Genética, de uma maneira que não ocorreria na natureza.

Apoiada em uma promessa de aumento da oferta de alimentos que proporcionaria a erradicação da fome, a Revolução Verde resultou em um novo modelo tecnológico de produção agrícola que implicou a criação e o desenvolvimento de novas atividades de produção de insumos (químicos, mecânicos e biológicos) ligados à agricultura. Esse modelo produtivo passou, no entanto, a apresentar limites de crescimento a partir da década de 1980 do século 20, com a redução do ritmo de inovações, o aumento concomitante dos gastos em pesquisa e a identificação dos impactos ambientais advindos do uso intensivo desses insumos, em especial dos agrotóxicos (ALBERGONI; PELAEZ, 2007).

A possibilidade de exploração comercial da biotecnologia baseada na utilização da Engenharia Genética, segundo Albergoni e Pelaez (2007), surgiu como uma oportunidade de superar esses limites por meio do desenvolvimento de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), com maior resistência a determinados agrotóxicos e/ou que substituem o seu uso, em um contexto internacional de reconhecimento da propriedade intelectual no desenvolvimento de OGMs e de uma preocupação crescente com os efeitos adversos desse modelo agrícola. Para Silveira (2009), a difusão de cultivares geneticamente modificados foi estimulada por políticas de fomento à modernização rural, com prioridade ao financiamento dos cultivos irrigados, políticas de estímulo à pesquisa de OGMs e à montagem de uma indústria de sementes em bases técnicas e empresariais.

O contraponto foi o surgimento de Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas que organizaram a militância antimodernização da agricultura com base na visão de agroecologia e na crítica ao uso de defensivos agrícolas e fertilizantes. De acordo com Silveira (2009), essas ONGs atuam intensamente no debate regulatório, procurando impor restrições à pesquisa e comercialização de OGMs em todos os níveis, insistem na aplicação do princípio da precaução, que dá sustentação às políticas restritivas, e atuam conjuntamente com movimentos sociais de contestação do agronegócio.

A possibilidade de exploração comercial da biotecnologia baseada na Engenharia Genética surgiu como uma oportunidade de aumentar a produção de alimentos por meio do desenvolvimento de OGMs. A biotecnologia, porém, trouxe consigo duas questões bastante complexas: o reconhecimento da propriedade intelectual no desenvolvimento de OGMs e a preocupação com os seus efeitos adversos quando introduzidos na natureza.

Essas duas questões primordiais fizeram surgir dois grupos de pressão antagonísticos: aqueles que defendem a livre utilização dos OGMs, pois de alguma forma se beneficiam de seu emprego, e os que defendem a não utilização, ou a restrição à utilização dos OGMs, com argumentos ambientais ou de saúde pública. Além desses dois grandes grupos, que possuem interesses diretos no assunto, existem outros interlocutores (governos, mídia, igrejas, associações, cooperativas) que possuem também interesse no tema e de alguma forma participaram do processo.

As disputas políticas e econômicas entre esses grupos com interesses diretos fizeram surgir a necessidade de intervenção do poder público federal no sentido de regulamentar e normatizar as atividades com OGMs. Essa intervenção veio por meio da elaboração de uma lei que disciplinasse a atuação de cada ator. Essa Lei, vulgarmente chamada de Lei de Biossegurança, foi exaustivamente debatida pelo Congresso Nacional e pela sociedade.

Diante do exposto como problema de pesquisa, procura-se analisar a forma como esses grupos de pressão atuaram junto aos parlamentares aliados no Congresso Nacional, no processo de elaboração da Lei de Biossegurança e quais os desdobramentos posteriores à aprovação dessa lei. Para desenvolver essa análise utiliza-se uma das teorias de política pública: a teoria dos grupos de pressão.

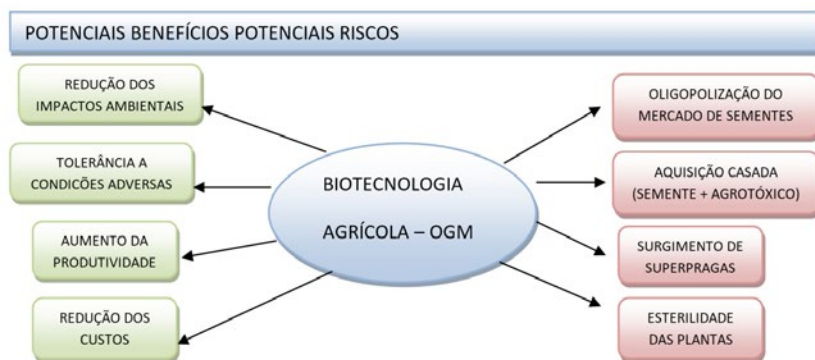
Biotecnologia

Enquanto que a técnica de melhoramento convencional consiste na seleção de melhores variedades obtidas a partir de cruzamento sexual entre espécies diferentes (hibridização), que por vezes resulta na incorporação de características indesejáveis, a transgenia permite a inserção de genes (que podem não ser da mesma espécie ou família da planta receptora) correspondentes à característica que se deseja obter sem que haja cruzamento sexual. A transgenia representa um melhoramento genético preciso e rigoroso, reduzindo o tempo necessário para a obtenção de novas variedades (ALBERGONI; PELAEZ, 2007).

Segundo Borém (2005), as principais espécies de plantas geneticamente modificadas e cultivadas mundialmente são: milho, soja, algodão, tomate e arroz. Embora a tolerância a herbicidas e a resistência a insetos ainda sejam as principais características introduzidas nestas variedades, já se encontram em fase final de avaliação variedades geneticamente modificadas com as mais diferentes características, como por exemplo, tolerância à salinidade (soja), aumento no tempo de prateleira (tomate) e combate ao nanismo (arroz).

A biotecnologia está longe de ser uma unanimidade na sociedade. Pesquisas, em todos os âmbitos do conhecimento científico revelam tanto seus benefícios quanto seus riscos. A Figura 1 apresenta, resumidamente, os principais benefícios e riscos encontrados na literatura consultada sobre o assunto (SILVEIRA, 2009; BORÉM, 2005; ALBERGONE; PELAEZ, 2007).

Figura 1 – Resumo dos benefícios e riscos na utilização de OGMs



Fonte: Elaboração dos autores.

As vantagens e desvantagens da utilização de OGMs dão corpo ao debate sobre a utilização desses organismos para a alimentação humana e animal e reforçam a formação de grupos antagonísticos, contra e a favor desses organismos. Para tratar dessa questão do antagonismo entre grupos, apresenta-se no próximo item um sucinto referencial da teoria dos grupos de pressão, a qual embasa esse artigo.

Teoria dos Grupos de Pressão

A liberdade de associação e a presença de grupos de interesse e de pressão em nossa sociedade são parte importante na formação e fortalecimento da democracia brasileira, pois têm a função de levar, ao campo do debate, diferentes ideias. Assim, a sociedade é permeada por grupos que, vislumbrando ameaças ou oportunidades, tentarão salvaguardar seus interesses e os das pessoas que os integram (CARVALHO, 2009).

Farhat (2007) apresenta uma diferenciação entre grupos de interesse e grupos de pressão. Para este autor, grupo de interesse é todo e qualquer conjunto de pessoas (físicas ou jurídicas) interligadas (formal ou informalmente) por propósitos semelhantes. Quando esse conjunto de pessoas passa

a agir no sentido de impor seus propósitos à sociedade, elas passam a formar um grupo de pressão. Ou seja, grupo de pressão corresponde a um grupo de interesse que se utiliza de meios humanos e materiais para promover seus objetivos (Figura 2).

Figura 2 – Processo de Evolução do Grupo de Interesse Para Grupo de Pressão



Fonte: Elaboração dos autores.

Os governos democráticos agem considerando os anseios que acreditam virem da sociedade, sociedade essa permeada pelos mais diversos grupos que, uma vez organizados, se articulam visando a interferir junto ao poder público para obter vantagens e evitar riscos (CARVALHO, 2009). Para Farhat (2007), os grupos de pressão atuam perante a sociedade e o Estado com o objetivo de mudar ou manter a situação ótima referente a seus interesses. Seguindo essa lógica, Carvalho (2009) defende que a interação entre os diversos grupos de pressão e o Estado é parte importante na formulação das políticas públicas e dos programas de governo que serão executados.

Conforme a teoria neoinstitucionalista, a atuação dos grupos de pressão depende do ambiente institucional em que eles vão atuar. Esse ambiente é composto por instituições internas – editam normas que regulamentam o ambiente – e instituições externas – relacionam-se ao apoio de órgãos do governo e da opinião pública. Existe, no entanto, um ponto importante na teoria dos grupos de pressão: o benefício de um grupo vem, quase sempre, acompanhado pelo prejuízo de outro grupo, ou seja, os benefícios auferidos por um grupo são obtidos à custa da perda de benefícios de outro grupo (TAGLIALEGNA, 2005).

A ciência política desenvolveu uma série de modelos conceituais para ajudar a compreender melhor a política. Um modelo é uma representação simplificada da realidade. Esse modelo pode ser real (por exemplo: uma maquete) ou pode ser conceitual (por exemplo: um fluxograma para tomadas de decisão). Um dos modelos propostos foi o modelo de grupos, também chamado de teoria dos grupos, que será tratado neste tópico.

De acordo com Dye (2005), a teoria dos grupos começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo. Para o autor, a política é a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas.

Segundo David B. Truman (apud DYE, 2005), um grupo de interesse é um grupo com atitudes compartilhadas que faz determinadas reivindicações a outros grupos na sociedade. Esse grupo torna-se político quando apresenta uma reivindicação por intermédio de qualquer instituição governamental.

A tarefa do sistema político é administrar o conflito entre os grupos, mediante: o estabelecimento das regras do jogo para a luta entre os grupos; a negociação de acordos e o equilíbrio dos interesses; a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas e o cumprimento efetivo desses acordos. A teoria dos grupos pretende descrever toda atividade política significativa em termos de luta entre os grupos. Os formuladores de políticas públicas estão constantemente respondendo a pressões de grupos – barganhando, negociando e estabelecendo acordos entre as demandas dos grupos influentes (DYE, 2005).

Earl Latham (apud DYE, 2005, p. 9) descreve a política, do ponto de vista da teoria de grupos, da seguinte maneira: “*o que se pode chamar de política pública é, na realidade, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos, (...), e representa uma balança que as facções ou grupos contendores procuram constantemente fazer pender a seu favor*”.

Um grupo de interesse que evolui para um grupo de pressão é composto por um conjunto de indivíduos, empresas ou instituições, com um ou mais interesses em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos. Somente aqueles grupos com capacidade de colocar em prática medidas coercitivas ou oferecer incentivos seletivos (grupos latentes) têm possibilidade de se organizar e transformar-se num verdadeiro grupo de pressão (OLSON, 1965).

Segundo Becker (1983), os indivíduos pertencem a grupos – definidos por ocupação, setor da economia, renda, geografia, idade e outras características – que procuram usar sua influência política para aumentar o bem-estar de seus membros. A competição entre os grupos de pressão pela influência política determina o “estado de equilíbrio” que pode ser expresso e materializado no conjunto de impostos, subsídios, regulações e outros instrumentos que configuram o poder político dos grupos.

Esse “estado de equilíbrio”, por sua vez, possui a seguinte propriedade: todos os grupos de pressão encontram-se num estado de maximização de seus objetivos pela aplicação da quantidade ótima de pressão política e uma determinada conjuntura de comportamento dos outros grupos. Por conveniência, assume-se que cada grupo age como se seus objetivos não fossem afetados pelos objetivos de outros grupos (MÜLLER-MONTEIRO, 2007).

Os impostos, subsídios, regulações e outros instrumentos, de acordo com Becker (1983), são utilizados para aumentar a influência política de um grupo de pressão. Esses grupos competem dentro de um contexto de regras informais que transformam dispêndios direcionados ao exercício de pressão política em influência política e acesso a recursos públicos. Essas regras estão expressas em práticas políticas e sociais informais que regem os comportamentos dos grupos de pressão. O autor expõe no Quadro 1 as seguintes conclusões de sua teoria dos grupos de pressão:

Quadro 1 – Resumo das Conclusões da Teoria dos Grupos de Pressão

| | |
|--|---|
| Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios | A intensidade da pressão é diretamente proporcional aos recursos disponíveis e à homogeneidade de interesses dos membros dos grupos |
| Políticos são apenas veículos dos grupos de pressão e agirão buscando sua própria viabilização política, posicionando-se a favor dos grupos que têm maiores condições de exercer pressão | A influência é um jogo de soma-zero: quando um grupo competindo por influência política aumenta seu espaço, os outros competidores perdem espaço político |
| A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão | A dinâmica de influências e de pressões políticas é importante para a construção de mecanismos eficientes de tributação e de políticas de subsídios |

Fonte: BECKER (1983).

A ação de grupos de pressão esteve presente durante todo o processo de elaboração, discussão e votação da Lei de Biossegurança no Congresso Nacional, como será visto adiante.

Procedimentos Metodológicos

Quanto aos procedimentos metodológicos, este trabalho utilizou-se tanto de pesquisas bibliográficas quanto de pesquisas documentais. De acordo com Gil (2008), a pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente de contribuições de autores que escreveram sobre o assunto em livros e artigos científicos, ao passo que a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico, podendo ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, como no caso de documentos oficiais e registros de empresas.

O levantamento dos dados e informações foi desenvolvido utilizando-se de uma revisão bibliográfica com foco no processo de elaboração da Lei de Biossegurança. O estudo baseou-se em dados secundários obtidos por meio de artigos científicos em revistas indexadas nas bases de dados do Scielo, Periódicos Capes, EBSCO, Spell, Springer, RCAAP e Google Acadêmico, bem como de uma revisão documental dos relatórios técnicos da CTNBio e outros documentos de órgãos oficiais relacionados à biossegurança.

Os critérios de inclusão e exclusão utilizados para seleção dos textos foram a relevância, a atualidade e a confiabilidade, descartando-se aqueles que não apresentavam metodologia adequada ou não abordavam a área de interesse, bem como artigos repetidos em diferentes bases de dados. Os artigos deveriam estar disponibilizados na íntegra e na forma *on-line*, publicados em português ou inglês em período recente.

O modelo analítico utilizado para tratar da regulação dos OGMs teve como base a teoria dos grupos apresentada por Thomas Dye (2005). Identificou-se a participação de dois grupos diretamente envolvidos no processo e um grupo indiretamente envolvido. Os dois grupos diretamente envolvidos foram denominados de *Grupos Favoráveis* e *Grupos Contrários*. Já o grupo indiretamente envolvido foi denominado de *Outros Interlocutores*.

Os *Grupos Favoráveis* são majoritariamente representados por empresas de biotecnologia e pesquisadores da área, enquanto que os *Grupos Contrários* são majoritariamente representados por ambientalistas e órgãos de defesa dos consumidores. Os *Outros Interlocutores* são representados por órgãos de comunicação e entidades sociais diversas, como pode ser observado no item seguinte.

Após essa regulação os desdobramentos das ações referentes aos OGMs foram acompanhados e analisados pelos *registros temporais das liberações do colegiado responsável pelo cumprimento dessa regulação*. Para Gil (2008), registros ordenados em séries históricas possibilitam análises bastante abrangentes dos fatos, possibilitando a compreensão dos mais diversos aspectos econômicos e sociais.

Os Grupos de Pressão e Suas Estratégias Durante o Processo de Elaboração da Lei de Biossegurança

A discussão sobre os OGMs é um exemplo concreto de formulação de política pública – no caso, trata-se da Política Nacional de Biossegurança – em que diversos atores, com opiniões divergentes, atuaram diretamente

junto aos seus aliados no Congresso Nacional, com o objetivo de impor seus interesses de acordo com suas opiniões e objetivos, durante o processo de elaboração e discussão da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/05) e posteriormente durante sua vigência.

A discussão durante a elaboração dessa Lei foi marcada por divergências entre grupos de pressão favoráveis e contrários à liberação comercial dos OGMs. Os grupos contrários são entendidos como aqueles que defendem que o processo de liberação de OGMs deve ser mais restritivo, com a aplicação do princípio da precaução. É certo que existem entidades neste grupo que repudiam qualquer forma de utilização dos OGMs, mas estas são minoria. Já os grupos favoráveis são aqueles que defendem a simplificação do processo para a pesquisa, desenvolvimento e comercialização de OGMs.

Fazendo o contraponto entre esses dois grupos de pressão encontram-se outros interlocutores (governos, mídia, igrejas, associações, cooperativas). Essas entidades são influenciadas e influenciam os dois grupos de pressão e possuem aliados no Congresso Nacional, de forma que não podemos afirmar que estas instituições sejam neutras, pois em algum momento da discussão estas entidades influenciaram os grupos de pressão e os parlamentares aliados. O governo federal, como se pode notar pelo Quadro 2, ficou dividido, tendo alguns Ministérios favoráveis e outros contrários.

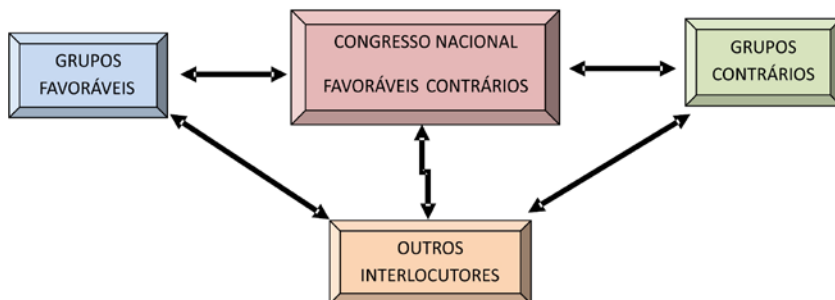
Quadro 2 – Grupos Favoráveis, Contrários e Outros Interlocutores que Participaram do Processo de Elaboração da Lei de Biossegurança

| | |
|-------------------------------------|--|
| <p>GRUPOS FAVORÁVEIS</p> | <p>Pesquisadores independentes Empresas privadas de pesquisa Produtoras de sementes e defensivos Instituições públicas de pesquisa Instituições ligadas à agropecuária Ministérios (Agricultura, Ciência e Tecnologia)</p> |
| <p>GRUPOS CONTRÁRIOS</p> | <p>Organizações ambientalistas e agroecológicas Movimentos sociais rurais Órgãos de defesa do consumidor Órgãos de controle ambiental Ministérios (Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Saúde)</p> |
| <p>OUTROS INTERLOCUTORES</p> | <p>Associações, cooperativas, sindicatos Governos municipais e estaduais Políticos em nível estadual e municipal Órgãos da mídia Igrejas</p> |

Fonte: Elaboração dos autores.

Todos esses grupos atuaram com o intuito de convencer e obter o apoio de parlamentares no sentido de incluir suas reivindicações na Lei de Biossegurança, haja vista ser o Congresso responsável pela elaboração e aprovação da Lei. Os grupos tentaram convencer os parlamentares dos benefícios ou dos males que possam ser provocados pelos OGMs, portanto esse fluxo constante de influências recíprocas abarca todas as entidades. Dessa forma, não se pode dizer que existam apenas dois grupos de pressão nessa disputa. Existem, sim, dois grandes grupos de pressão, ou grupos diretamente interessados, mas também existem outros interlocutores, indiretamente interessados, que também influenciam os dois grandes grupos e o Congresso Nacional, como pode ser observado na Figura 3.

Figura 3 – Inter-relações Entre os Grupos Favoráveis, Contrários e Outros Interlocutores com Membros do Congresso Durante o Processo de Elaboração e Aprovação da Lei de Biossegurança



Fonte: Elaboração dos autores.

Pode-se notar na Figura 3 uma nítida divisão dentro do Congresso. Essa divisão mostra que os congressistas já possuíam uma ideia preconcebida a respeito do assunto, ou seja, antes mesmo do início do processo de discussão os congressistas tinham opinião formada sobre o tema. Alguns deles passaram a apoiar abertamente um dos grupos, enquanto outros ficaram mais neutros, no entanto a divisão dentro do Congresso foi notória.

Durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara, foram apresentadas diversas emendas. A sugestão de emendas foi uma das principais formas de participação dos grupos de pressão na tramitação dos projetos. As propostas de emendas eram enviadas pelos grupos de pressão aos parlamentares ligados a seus interesses. Esses parlamentares assumiam a autoria das emendas e as apresentavam formalmente para tramitação (TAGLIALEGNA, 2005).

A bancada ruralista foi o canal para recebimento de emendas dos grupos de pressão favoráveis. Já as propostas de emenda elaboradas pelos grupos de pressão contrários eram encaminhadas a parlamentares da bancada ambientalista e a deputados do Partido dos Trabalhadores ligados ao Ministério do Meio Ambiente.

Os grupos de pressão utilizaram-se de diversas estratégias, que incluíram desde o campo científico e tecnológico até o campo simbólico, para influenciar a decisão dos parlamentares, conforme mostra o Quadro 3, que destaca as principais estratégias adotadas pelos grupos.

Quadro 3 – Principais Estratégias Utilizadas Pelos Grupos de Pressão

| Estratégias dos Grupos Favoráveis | Estratégias dos Grupos Contrários |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Intenso lobby junto aos congressistas, principalmente a bancada ruralista | <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação de pesquisas que demonstrem algum fator de risco relevante na utilização de OGMs |
| <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação de pesquisas que demonstrem algum fator benéfico relevante na utilização de OGMs | <ul style="list-style-type: none"> • Indicação de falhas da tecnologia ou perda de valor biológico, como queda de produtividade ou descontrole ambiental |
| <ul style="list-style-type: none"> • Indicação de vantagens tecnológicas ou ganhos econômicos, como aumento de produtividade ou redução do uso de agrotóxicos | <ul style="list-style-type: none"> • Criação de sistemas de comunicação de riscos, como rotulagem, rastreabilidade e preservação de identidade |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mobilização dos movimentos de base que objetivem facilitar a difusão dos OGMs, como agricultores que utilizam OGMs e centros de pesquisas | <ul style="list-style-type: none"> • Mobilização dos movimentos de base no sentido de bloquear a difusão dos OGMs, utilizando-se também de lobby junto aos congressistas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Definição de regras de âmbito internacional, nacional e local, relativas ao livre fluxo transfronteiriço de OGMs e a regulamentação da cobrança de royalties | <ul style="list-style-type: none"> • Definição do aparato regulatório quanto à punição e atribuição de responsabilidade para causadores de impactos ambientais negativos |

Fonte: Elaboração dos autores.

Essas ações e reações estratégicas nortearam o processo de elaboração e votação da Lei de Biossegurança, como será visto no próximo item.

Processo de Discussão e Aprovação da Lei de Biossegurança

Durante os anos de vigência concomitante da Lei nº 8.974/95 (regulava as atividades que envolviam o uso de OGMs) e da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), travou-se uma batalha jurídica entre os atores da sociedade favoráveis e os contrários à adoção dos OGMs. A confusão jurídica que se estabeleceu nos tribunais teve como foco a falta de clareza da legislação com respeito às competências da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para emitir a decisão final sobre a autorização para o plantio de OGMs (TAGLIALEGNA, 2005).

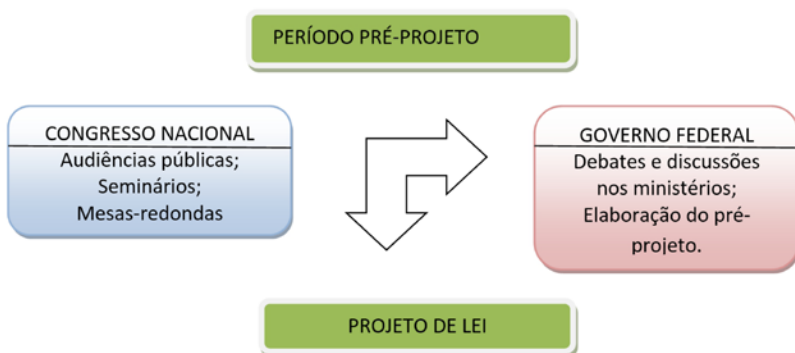
É importante esclarecer, nesse momento, o que é a CTNBio e quais as suas atividades, visto que essa instituição será muitas vezes citada no texto por ser peça fundamental na Lei de Biossegurança. A CTNBio é um órgão colegiado de assessoramento vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com funções consultiva e deliberativa para assuntos que envolvam usos de tecnologias do DNA Recombinante. Ela atua no estabelecimento de normas técnicas de segurança e pareceres técnicos referentes à proteção da saúde humana, dos organismos vivos e do meio ambiente (COMISSÃO..., 2016).

Segundo Taglialegna (2005), a Política Nacional do Meio Ambiente exigia estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, como condição para obtenção de licenciamento ambiental. A Lei 8.974/95, no entanto, concedia à CTNBio competência para autorizar a liberação, no meio ambiente, de OGMs sem a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental.

Essa divergência entre as duas leis foi a principal fonte de impasse entre as indústrias de sementes e os ambientalistas. Em paralelo a toda essa discussão jurídica, os agricultores brasileiros, ao perceberem os benefícios econômicos da soja geneticamente modificada, passaram a plantar, ilegalmente, sementes clandestinas.

Diante dessa discussão jurídica surgiu a necessidade de elaboração de uma lei que regulamentasse definitivamente o processo de difusão dos OGMs no Brasil. Durante a fase que antecedeu a redação da Lei de Biossegurança, foram realizadas audiências públicas, seminários e mesas-redondas no Congresso Nacional na intenção de debater com as partes interessadas os termos conflitantes e, ao mesmo tempo, promover o aprofundamento do conhecimento sobre os OGMs (Figura 4). Paralelamente ao Congresso, o Executivo também desenvolveu suas discussões internas a respeito do assunto. Essas discussões deram-se no âmbito da Casa Civil e contaram com a participação dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde e da Ciência e Tecnologia.

Figura 4 – Preparação do Projeto de Lei no Executivo e Discussões Preliminares no Congresso



Fonte: Elaboração dos autores.

Segundo Dolabella, Araujo e Faria (2005), durante a fase de discussão eram claras as divergências internas no governo. Enquanto os Ministérios da Agricultura e de Ciência e Tecnologia defendiam a concessão de poderes

conclusivos à CTNBio para a liberação dos OGMs, os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde defendiam que a liberação deveria depender de prévio licenciamento ambiental pelo Ibama, e de análise de riscos à saúde, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Ao final das discussões internas, conforme os autores, o projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Legislativo (Figura 4) teve como destaque os seguintes pontos: a) concessão de poderes restritos à CTNBio, b) exigência, para a liberação de OGMs, de parecer favorável da CTNBio e de licenciamento ambiental emitido pelo Ibama; c) rotulagem dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham OGMs ou sejam produzidos a partir deles.

Assim que foi apresentado pelo poder Executivo, o Projeto de Lei de Biossegurança recebeu o apoio de entidades contrárias à liberação dos OGMs, mas também manifestações contrárias de entidades e empresas favoráveis aos OGMs. Após a apresentação do Projeto de Lei à Câmara, foi escolhido como relator o deputado Aldo Rebelo. O Quadro 4 apresenta as fases pelas quais transitou o Projeto de Lei, com as principais ocorrências em cada uma dessas fases até sua aprovação, de acordo com Taglialegna (2005) e Dolabella, Araujo e Faria (2005).

Quadro 4 – Fases da Tramitação do Projeto de Lei no Congresso

| | |
|---------|--|
| 1ª FASE | O parecer do relator Aldo Rebelo continha substitutivo bastante favorável aos interesses da bancada ruralista e das entidades que defendiam os OGMs, além de ampliar o poder da CTNBio, porém o parecer não chegou a ser votado, pois o relator foi nomeado ministro. |
| 2ª FASE | Foi designado como novo relator o deputado Renildo Calheiros. O deputado elaborou outro substitutivo que era favorável à posição das entidades ambientalistas e contrário aos interesses da bancada ruralista. Esse substitutivo foi aprovado pelo plenário da Câmara, e, em seguida, encaminhado ao Senado. |

| | |
|---------|--|
| 3ª FASE | No Senado, foi designado como relator do Projeto o senador Ney Suassuna. Durante a tramitação do Projeto foram realizadas reuniões que contaram com a participação de representantes dos grupos favoráveis e contrários. O Senado aprovou o Projeto, com alterações. Por esse motivo, o Projeto teve que retornar à Câmara para apreciação das modificações introduzidas. O Projeto aprovado pelo Senado, com o apoio da bancada ruralista, era bem favorável aos defensores dos OGMs. |
| 4ª FASE | Ao retornar à Câmara, o deputado Renildo Calheiros foi novamente designado relator da matéria. Na reunião convocada para apreciar a matéria, o relator solicitou mais prazo para elaborar parecer que atendessem às diferentes demandas políticas que se apresentavam ao tema. A Comissão, no entanto, majoritariamente formada por membros favoráveis ao texto aprovado no Senado, não concedeu a dilatação do prazo, destituindo-o da função. |
| 5ª FASE | O Presidente da Comissão nomeou, então, como relator substituto o deputado Darcísio Perondi, um dos principais defensores da liberação dos produtos OGMs. Quinze minutos após, o novo relator apresentou seu voto favorável ao substitutivo do Senado, o qual foi aprovado por ampla maioria da Comissão. |
| 6ª FASE | O texto foi votado no plenário da Câmara, tendo sido aprovado, de forma integral, o substitutivo do Senado. |

Fonte: TAGLIALEGNA (2005); DOLABELLA; ARAUJO; FARIA (2005).

O Quadro 5 apresenta os principais pontos da Lei de Biossegurança aprovada no Congresso (BRASIL, 2005), destacando-se os de interesse dos grupos favoráveis e os de interesse dos grupos contrários. A instituição da Lei de Biossegurança nesses últimos anos é analisada no item a seguir.

Quadro 5 – Principais Pontos da Lei de Biossegurança de Acordo com os Interesses de Cada Grupo

| GRUPOS FAVORÁVEIS | GRUPOS CONTRÁRIOS |
|--|--|
| O parecer da CTNBio vincularia os demais órgãos da Administração | O CNBS (Conselho Nacional de Biossegurança) analisaria os processos de liberação comercial por ele avocados, ou aqueles que forem objeto de recursos por parte dos órgãos de registro e fiscalização |

| | |
|--|---|
| A CTNBio seria a única e definitiva instância competente para autorizar atividades de pesquisa com OGMs | Criação de mecanismo de recurso ao CNBS contra o parecer da CTNBio, que seria impetrado pelos órgãos de registro e fiscalização |
| Vedar a aplicação da Lei de Agrotóxicos aos OGMs com função biocida | Rotulagem obrigatória dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGMs |
| Atribuição exclusiva à CTNBio para identificação das atividades com OGMs que fossem potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o que, na prática, lhe daria a competência para decidir sobre a necessidade de licenciamento ambiental, Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental | Proibição da utilização, comercialização, registro, patenteamento e licenciamento de tecnologias genéticas de restrição do uso (essa tecnologia corresponde à introdução de genes com o objetivo de produzir estruturas reprodutivas estéreis nas plantas, de forma a impedir que os agricultores multipliquem as sementes por elas produzidas) |

Fonte: BRASIL (2005) – dados trabalhados.

Uma Década da Lei de Biossegurança

Em 2015 a Lei de Biossegurança completou dez anos de sua promulgação. Nesse período os embates entre os dois principais grupos de pressão continuaram, no entanto o palco desses embates deixou de ser o Congresso Nacional e passou a ser a sede da CTNBio.

A sede da CTNBio – localizada em Brasília – é o local onde ocorrem as reuniões e audiências públicas que discutem e deliberam sobre diversos temas relacionados a atividades que envolvam a construção, experimentação, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, armazenamento, liberação e descarte de OGMs (COMISSÃO..., 2016).

Após cada reunião são elaborados relatórios sobre as deliberações tomadas, sendo esses agrupados em um relatório anual. Os dados mais relevantes dos relatórios de 2014 (Quadro 6) e 2015 (Quadro 7) resumem os principais pleitos que entraram na pauta das reuniões da CTNBio em cada um desses anos.

Quadro 6 – Pleitos que Entraram na Pauta das Reuniões da CTNBio em 2014

| PLEITOS | Deferido | Indeferido | Retirado de Pauta | Diligência | Arquivado | Total |
|--------------------------------------|----------|------------|-------------------|------------|-----------|-------|
| Liberação comercial | 7 | 0 | 18 | 0 | 0 | 25 |
| Assuntos relacionados à CQB | 143 | 0 | 19 | 2 | 0 | 164 |
| Alteração de CIBio | 98 | 0 | 0 | 0 | 0 | 98 |
| Projetos de pesquisa setorial | 43 | 0 | 6 | 1 | 0 | 50 |
| Liberação planejada no meio ambiente | 120 | 2 | 38 | 1 | 0 | 161 |
| Relatório de liberação planejada | 21 | 0 | 142 | 4 | 0 | 167 |
| Relatório anual | 282 | 2 | 29 | 1 | 0 | 314 |
| Outros | 39 | 0 | 40 | 1 | 0 | 80 |
| TOTAL | 753 | 4 | 292 | 10 | 0 | 1059 |

Fonte: Adaptado do Relatório Anual CTNBio 2014 (COMISSÃO..., 2016).

Quadro 7 – Pleitos que Entraram na Pauta das Reuniões da CTNBio em 2015

| PLEITOS | Deferido | Indeferido | Retirado de Pauta | Diligência | Arquivado | Total |
|--------------------------------------|----------|------------|-------------------|------------|-----------|-------|
| Liberação comercial | 22 | 0 | 15 | 2 | 0 | 39 |
| Assuntos relacionados à CQB | 185 | 2 | 23 | 0 | 0 | 210 |
| Alteração de CIBio | 120 | 0 | 0 | 0 | 0 | 120 |
| Projetos de pesquisa setorial | 72 | 0 | 13 | 2 | 0 | 87 |
| Liberação planejada no meio ambiente | 103 | 2 | 40 | 1 | 0 | 146 |
| Relatório de liberação planejada | 94 | 0 | 127 | 0 | 0 | 221 |
| Relatório anual | 203 | 1 | 38 | 0 | 0 | 242 |
| Outros | 57 | 0 | 26 | 3 | 0 | 86 |
| TOTAL | 856 | 5 | 282 | 8 | 0 | 1151 |

Fonte: Adaptado do Relatório Anual CTNBio 2015 (COMISSÃO... 2016).

Os pleitos deferidos são aqueles aceitos pela Comissão e os indeferidos são os não aceitos. Em ambos considera-se que tiveram sua análise finalizada. Diligência são pleitos que aguardam resposta das instituições reguladas e Retirados de Pauta são pleitos que aguardam parecer dos relatores, ficando, ambos, para serem analisados em momento futuro. Os itens mais relevantes para análise são aqueles finalizados (deferidos ou indeferidos). Analisando-se os relatórios de 2014 e 2015, verifica-se que a quantidade de pleitos deferidos é muito superior à quantidade de pleitos indeferidos. No ano de 2014, 753 pleitos foram deferidos contra 4 indeferidos. No ano de 2015, 856 pleitos foram deferidos contra 5 indeferidos.

Essa disparidade entre os pleitos deferidos e indeferidos é apontada pelos membros de grupos contrários aos OGMs como uma das evidências de que as análises realizadas pela CTNBio não são conduzidas com o rigor necessário. Para eles, a autorização quase que irrestrita dos pedidos de liberação comercial de OGMs à CTNBio indica uma posição majoritária a favor da liberação desses organismos, uma identificação com eles – até porque, boa parte dos membros da Comissão é ligada a pesquisas de OGMs (INSTITUTO..., 2013).

Ainda na visão dos grupos contrários, nesses dez anos viu-se que tudo aquilo que foi dito a favor dos transgênicos não se cumpriu. Dizia-se que, com a introdução dos transgênicos, os agricultores usariam menos agrotóxicos, mas a realidade é que o Brasil se tornou o maior consumidor de agrotóxicos do mundo nesse período (INSTITUTO..., 2013). Dentro do item de liberação planejada no meio ambiente, nas deliberações aprovadas pela CTNBio para produtos como soja, algodão e milho, as solicitações estão quase sempre concentradas na tolerância a herbicidas e resistência a insetos (COMISSÃO..., 2016), sendo compatíveis com a expansão do uso de agrotóxicos.

Segundo eles, os OGMs são produtos que visam ao comércio, visam à geração de lucro, portanto o ritmo adotado não é o da precaução, o do cuidado com a saúde pública e com o meio ambiente, é o ritmo dos negócios

(INSTITUTO..., 2013). Ainda nessa linha de raciocínio, Bosetti (2012) argumenta que a normatização, fiscalização e decisão acerca da liberação dos OGMs foi atribuída a uma instância predominantemente científica, o que é correto, porém fortemente influenciada por interesses políticos e econômicos, o que seria incorreto.

Quanto à atuação do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), principal bandeira defendida pelos grupos contrários, Bosetti (2012) argumenta que esse Conselho manteve um alto grau de fidelidade quanto às decisões tomadas pela CTNBio, apesar de ter sido criado com o objetivo de contrapor as resoluções que possam ser prejudiciais à sociedade e ao meio ambiente. Segundo o autor, mesmo estando hierarquicamente abaixo do CNBS, as decisões da CTNBio passaram a ter um poder de afirmação quase inquestionável. Dessa forma, os grupos contrários acabaram por perder uma de suas principais frentes de combate à liberação indiscriminada de OGMs.

Em relação aos grupos favoráveis, pode-se afirmar que estes consolidaram sua influência política no âmbito da CTNBio, influência essa que pode ser claramente constatada pela grande quantidade de pleitos deferidos. Para os defensores, a significativa aprovação de pleitos nessa década é a maior prova de que o Brasil lança mão da inovação para encontrar soluções para os desafios da contemporaneidade.

Segundo Colli (2016), entretanto, vários desafios não relacionados com a ciência também se colocaram nesses dez anos no caminho do desenvolvimento da biotecnologia. Entre os mais importantes, o autor cita os manifestantes anticiência, que invadem laboratórios de pesquisas para destruí-los e divulgam inverdades na tentativa de colocar em dúvida a segurança e as contribuições que a transgenia vem dando à sociedade. A ação desses grupos contrários preocupa, segundo o autor, pois, se sua ideologia for vitoriosa no futuro, tanto o progresso científico quanto o PIB do agronegócio brasileiro serão prejudicados.

A Lei de Biossegurança é tida internacionalmente como um modelo de equilíbrio entre o rigor nas análises técnicas e a previsibilidade institucional necessária para ocorrer o investimento. O reconhecimento global, o diálogo com a sociedade e a legitimidade dos critérios técnicos mostram que esses dez anos são apenas o início de um futuro de desenvolvimento e inovação no Brasil (COLLI, 2016).

Considerações Finais

A análise do processo de elaboração do Projeto de Lei de Biossegurança pelo Congresso Nacional demonstrou que houve uma intensa disputa dos grupos de pressão no processo, desde a elaboração do anteprojeto pelo Executivo até sua aprovação no Congresso. Os grupos que atuaram diretamente nas discussões e na tramitação do projeto foram classificados em favoráveis e contrários à liberação dos OGMs. Outro grupo chamado de outros interlocutores (governos, mídia, igrejas, associações, cooperativas) tiveram participação indireta no processo, com posições favoráveis ou desfavoráveis.

O governo federal ficou dividido nessa discussão, tendo o Mapa e o MCTI adotado uma postura favorável aos OGMs e o MMA, MDA e o MS empregado uma postura contrária. Dessa forma, tanto os grupos de pressão favoráveis quanto os contrários passaram a contar com o apoio governamental junto ao Congresso.

Essa divergência entre diferentes áreas do governo ao longo do processo de formulação de políticas públicas encontra respaldo na teoria dos grupos de pressão. Alguns autores (CARVALHO, 2009; FARHAT, 2007; TAGLIALEGNA, 2005; DYE, 2005) consideram que os grupos de pressão estabelecem vínculos com setores do Estado, de forma que a organização e competição se fazem dentro do próprio Estado. No caso da formulação da Lei de Biossegurança, ficaram claros os vínculos dos grupos ambientalistas e dos direitos dos consumidores contrários aos OGMs, e dos grupos ruralistas e de empresas de biotecnologia favoráveis aos OGMs.

Esses grupos de pressão contaram com canais formais e informais de acesso aos parlamentares. Os canais formais mais utilizados foram a sugestão de emendas e a participação em audiências públicas, seminários e mesas-redondas. Já o canal informal mais utilizado foi o *lobby* junto aos parlamentares, partidos políticos e entidades da sociedade. Escolha e substituição de relatores, apresentação de emendas e de requerimentos de urgência foram estratégias também largamente utilizadas por ambos os grupos.

A Lei de Biossegurança contemplou interesses de ambos os grupos, no entanto os grupos favoráveis conseguiram impor sua vontade em relação ao ponto principal que estava sendo discutido: os poderes da CTNBio. A Lei aprovada concedeu poderes plenos à CTNBio para decidir sobre os pedidos de autorização referentes a projetos de pesquisa com OGMs, além de lhe dar a competência para decidir se será, ou não, necessário o licenciamento ambiental pelo Ibama, no caso de pedidos de uso comercial de OGMs. Essa concessão de poderes à CTNBio era a base dos interesses dos grupos favoráveis.

Os grupos contrários, apesar de não terem conseguido limitar os poderes da CTNBio, conseguiram incluir na Lei duas de suas principais reivindicações: a possibilidade de recurso ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) contra as decisões da CTNBio e a inclusão da rotulagem obrigatória de alimentos que contenham OGMs.

Os grupos favoráveis mostraram-se mais eficientes no processo de convencimento devido à sua forte base aliada no Congresso. Essa eficiência pode ser creditada, principalmente, ao poderio econômico e político de seus participantes, majoritariamente formado por empresas de biotecnologia e por ruralistas e seus representantes no Legislativo. Outro fator foi que os grupos favoráveis possuíam uma linha de argumentação mais concreta, baseada em dados que indicavam as vantagens econômicas e sociais do uso dos OGMs.

Já os grupos contrários, formados principalmente por ambientalistas e órgãos de defesa do consumidor, possuíam uma linha de argumentação mais abstrata e complexa e pouco poderio econômico. Esses grupos tiveram dificuldade em legitimar sua representatividade, pois, dada a complexidade técnica do tema, a sociedade não teve condições de formar uma opinião clara sobre o assunto, porém a atuação dos grupos contrários foi fundamental para que a Lei pudesse ficar menos desequilibrada.

Fazendo-se uma análise resumida em termos de ganhos e perdas para cada um dos grupos de pressão nesses dez anos de promulgação da Lei de Biossegurança, pode-se afirmar que os grupos favoráveis obtiveram maiores ganhos, visto que a quantidade de pleitos aprovados pela CTNBio superou em muito os pleitos reprovados, inclusive os que favorecem o desenvolvimento de sementes de milho, algodão e soja resistentes a herbicidas.

A aprovação quase que unânime dos pleitos das empresas de biotecnologia demonstra que o processo de análise na CTNBio privilegiou o desenvolvimento da pesquisa biotecnológica em prol de um maior rigor científico quanto a possíveis problemas de saúde humana e ambientais. Quanto às perdas, destaca-se as sistemáticas invasões de laboratórios e campos de pesquisa de empresas de biotecnologia por parte de integrantes de grupos contrários aos OGMs.

Essa falta de rigor nas análises da CTNBio, bem como a inoperância do CNBS, foram as grandes perdas impostas aos grupos contrários. Quanto aos ganhos, pode-se destacar a obrigatoriedade de rotulagem e a maior conscientização da sociedade quanto aos OGMs.

A polêmica em torno dos OGMs e a intensa polarização do tema encontra consenso em um aspecto: a necessidade de se realizarem pesquisas e de se intensificar a busca por novos conhecimentos científicos que tragam progresso tecnológico e segurança aos agricultores e consumidores.

Em relação ao consumidor final, principal interessado nessa discussão, o embate entre os diversos grupos de pressão beneficia a sua tomada de posição. De um modo geral, o consumidor espera que a rotulagem e a avaliação da segurança alimentar e ambiental sejam definidas de forma rigorosa, de forma a garantir que o produto liberado seja próprio para consumo e ambientalmente seguro.

Referências

ALBERGONI, L.; PELAEZ, V. Da revolução verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? *Revista de Economia*, Curitiba, PR, v. 33, n. 1, ano 31, p. 31-53, jan./jun./2007.

BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, p. 371-400, ago. 1983.

BORÉM, A. Impacto da biotecnologia na biodiversidade. *Revista Biotecnologia, Ciência & Desenvolvimento*, Brasília, DF, ano VIII, n. 34, p. 22-28, jan./jun. 2005.

BOSETTI, C. J. Ciência e política nas decisões da CTNBio. *Plural*, São Paulo, v. 19.2, p. 29-50, 2012.

BRASIL. *Lei nº 11.105*, de 24 de março de 2005. Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 28 out. 2015.

CARVALHO, F. S. O papel dos grupos de interesse e pressão na formação e fortalecimento da democracia brasileira. *Revista Aurora*, Marília, SP, ano III, n. 5, p. 32-39, dez. 2009.

COLLI, W. *Uma década de avanços em biotecnologia*. Conselho de Informações sobre Biotecnologia (CIB). Disponível em: <<http://cib.org.br/em-dia-com-a-ciencia/uma-decada-de-avancos-em-biotecnologia>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA (CTNBio). *Homepage*. Disponível em: <www.ctnbio.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2016.

DOLABELLA, R. H.; ARAUJO, J. C.; FARIA, C. R. S. M. A Lei de biossegurança e seu processo de construção no Congresso Nacional. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 8, n. 25, p. 63-75, jan./abr. 2005.

DYE, T. R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, p. 11-30, 2005. Tradução Francisco G. Heidemann, Esag/Udesc: Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Disponível em: <www.mp.go.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2014.

FARHAT, S. *Lobby: O que é? Como se faz? Ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis, 2007.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (Idec). *Homepage*. Transgênicos: 10 anos à solta. *Revista do Idec*, n. 182, 2013. Disponível em: <www.idec.org.br/em-acao/revista/internet-meia-boca/materia/transgenicos-10-anos-a-solta>. Acesso em: 13 jul. 2016.

MÜLLER-MONTEIRO, E. *Teoria de grupos de pressão e uso político do setor elétrico brasileiro*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, USP, São Paulo, 2007.

OLSON, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. *Harvard Economic Studies*, v. CXXIV, 1965. Disponível em: <<http://outsidetext.com/archive/Olson.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

SILVEIRA, J. M. F. J. A agroindústria no sistema de biotecnologia e de inovação tecnológica. In: ZIBETTI, D. W.; BARROSO, L. A. (Org.). *Agroindústria: uma análise no contexto socioeconômico e jurídico brasileiro*. São Paulo: Leud, 2009. p. 125-137.

TAGLIALEGNA, G. H. F. Grupos de pressão e a tramitação do projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional. *Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão*, n. 28. Brasília, DF, dez. 2005. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>.

Recebido em: 10/12/2015

Aceito em: 2/9/2016