

Cristiano Luis Lenzi<sup>1</sup>

## *A rotulagem como precaução: a liberação da soja RR e a regulação dos transgênicos no Brasil*

“Quando apresentei esse projeto [da rotulagem] , não pretendia definir toda a política a respeito dos transgênicos no Brasil. (...) Evidentemente, não se tratava apenas da escolha do consumidor, baseava-me no princípio da precaução. (...)” (Deputado Fernando Gabeira).

“O governo não decidiu rotular porque acha que é perigoso. O governo decidiu rotular porque acha que é um direito do consumidor saber se o produto que ele está consumindo é um produto transgênico (Bresser Pereira, Ex-ministro da C&T).

“Ao longo dos últimos seis ou sete anos, ao regular os transgênicos, os governantes, e até mesmo a comunidade científica, todo o tempo, se comprometeram com a ideia de que ao consumidor seria assegurado o direito à informação, para que pudesse, então, exercer seu legítimo direito de comer ou não comer. Todas essas juras, como sabemos, não foram cumpridas. A verdade substantiva é que, ao fim e ao cabo, nunca existiu, até hoje, rotulagem alguma em produtos de origem transgênica no Brasil” (Luiz Eduardo R. de Carvalho – ex-presidente da Sociedade Brasileira de Ciência e Tecnologia de Alimentos).

---

<sup>1</sup> Cristiano Luis Lenzi é professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP) e doutor em ciências sociais-UNICAMP. E-mail: clenzi@usp.br.

## Introdução

Na última década, um número crescente de países passou a implementar políticas voltadas para a rotulagem de transgênicos. E, para além da própria rotulagem, tornaram-se comuns nesses países também os conflitos e tensões que uma política desse tipo usualmente engendra. Para as empresas, o rótulo é um elemento central da política de *marketing* do produto e, assim, tende a ser visto como influenciando diretamente as decisões do consumidor. Por outro lado, para ambientalistas, o rótulo tende a ser visto como um espaço de luta simbólica e como um meio de alcançar uma melhor regulação desses produtos. Por esses motivos, parece natural que a rotulagem se constitua num espaço importante para as lutas que buscam definir a comercialização dos OGMs.

Nesse texto buscaremos examinar o desdobramento desse conflito no Brasil em momentos diferentes, tendo como referência a soja RR. O conflito será examinado a partir do que chamamos de linha-narrativa da rotulagem. Esta última representa o eixo pelo qual as várias questões estruturantes do conflito sobre a rotulagem se apresentaram no caso brasileiro. Para examinar essas questões, faremos uso da análise interpretativa do processo político. Nessa abordagem, a política é vista como um processo contínuo de luta discursiva para a definição dos problemas sociais e políticos.

A questão central para a análise política interpretativa é como a questão política está sendo conceituada ou *framed* no debate político (FISCHER, 2003). O conceito de linha-narrativa de Hajer (1995) se apresenta como uma forma de examinar as *frames* que estão embebidas em conflitos desse tipo. Em *The Politics of Environmental Discourses*, o autor indica que linhas-narrativas “são artifícios pelos

quais atores são posicionados e através dos quais ideias específicas de ‘culpa’, ‘responsabilidade’, ‘urgência’ e ‘comportamento responsável’ são atribuídas” (HAJER, 1995). Numa controvérsia ambiental, nos diz o autor, os elementos discursivos são apresentados como “uma narrativa, ou *linha-narrativa*, em que elementos de vários discursos são combinados num todo mais ou menos coerente” (IDEM). A linha-narrativa da rotulagem é formada por duas alianças discursivas: a) aliança discursiva da rotulagem e b) aliança discursiva da equivalência substancial. Esses discursos apresentam premissas diferentes sobre a rotulagem e sua relação com questões envolvendo o princípio de equivalência substancial, rotulagem, ciência, risco e escolha do consumidor (ver Tabela 1). A parte restante do trabalho se destina a examinar tais diferenças.

### **Tabela 1 – A disputa sobre a rotulagem**

#### **Alianças discursivas, frames e discursos**

<b>Questão estruturante</b> (issue framing)	<b>Aliança discursiva da equivalência</b> - abordagem convencional da rotulagem.	<b>Aliança discursiva da rotulagem</b> - abordagem da rotulagem como precaução
Mercado	A rotulagem implica a perda de mercado para os produtos agrícolas brasileiros.	A falta de rotulagem pode implicar a perda de mercado, especialmente para aqueles países que estão introduzindo políticas de rotulagem como a UE.
Princípio de precaução e rotulagem	A rotulagem específica está dissociada da precaução.	Crítica da abordagem sound science da rotulagem. A rotulagem específica para os OGMs é vinculada à precaução. Permite a avaliação contínua da segurança dos produtos GM.

Ciência	Abordagem da sound science para a rotulagem. As informações que a rotulagem deve conter se restringem às informações científicas sobre o teor nutricional dos alimentos. A rotulagem específica carece de justificação científica, pois os produtos são considerados como equivalentes. Desconfiança na ciência para informar níveis de transgenicidade.	A rotulagem se baseia numa decisão política para defender o direito do consumidor de saber se um alimento é ou não transgênico. Mas a rotulagem é também uma decisão científica, pois permite o estudo e a monitoração permanente dos riscos representados pelos produtos GM. Confiança na ciência para detectar níveis de transgenicidade nos produtos GM.
Equivalência substancial	A existência da equivalência substancial entre a soja RR e a soja convencional torna a rotulagem específica para os OGMs incoerente e desnecessária.	Rejeição do princípio de equivalência substancial. Os produtos GM e convencionais são vistos como não equivalentes, o que exige uma rotulagem específica para produtos GM.
Risco e segurança	Os riscos representados pela soja RR são os mesmos da soja convencional. A rotulagem está dissociada de questões envolvendo riscos e segurança.	Os riscos da soja RR ainda não são inteiramente conhecidos e não podem ser vistos como equivalentes aos riscos vinculados à soja convencional. A rotulagem está estreitamente associada às questões de segurança alimentar e ambiental.
Análise de risco (AR)	Ao demonstrar a segurança da soja RR, a AR é usada como um meio para se justificar a rotulagem convencional para a soja RR.	A AR não é um meio efetivo para avaliar os riscos representados pela soja RR e, por este motivo, não justifica a recusa de rotulagem específica para os produtos GM.
Rotulagem positiva e negativa	Apresentação de argumentos que desqualificam a necessidade de rotulagem positiva e negativa para os OGMs.	Rotulagem positiva (“contém OGMs”) como obrigatória.
Voluntária e compulsória	Desqualificação da rotulagem específica e obrigatória para os OGMs.	Exigência de rotulagem obrigatória para os OGMs.

## ***A rotulagem como precaução: a liberação da soja RR e a regulação ...***

Produto/processo	Ênfase no produto e em suas informações nutricionais.	Ênfase no processo. Preocupação com o processo pelo qual o produto é feito.
Tolerância	Níveis de tolerância abrangentes. Exclusão de alimentos que não possam ser identificados. Para alimentos incluídos o nível de tolerância deve ser de 4%.	Rotulagem plena: inclusão de todos alimentos que sofram alguma modificação genética. Exigência de níveis de tolerância mínimos. Aceitação do nível de tolerância de 1% para as análises do produto final (o que não exclui a rotulagem de todos produtos transgênicos, o que seria possível com medidas envolvendo a rastreabilidade).
Lei	A legislação do consumidor justifica a rotulagem convencional dos produtos GM. A ausência da rotulagem específica não desrespeita o direito do consumidor.	A legislação do consumidor justifica a exigência de uma rotulagem específica para os produtos GM. A rotulagem convencional não respeita o direito do consumidor.
Paternalismo	A liberação da soja RR está fundada na autoridade da CTNBio. Déficit de conhecimento entre especialistas da CTNBio e leigos. A recusa dos OGMs se dá por ignorância e desconhecimento dos críticos.	A decisão da CTNBio desrespeita a lei de biossegurança. Recusa do paternalismo conferido à CTNBio. O consumidor tem autonomia para realizar suas escolhas. A recusa não se dá por ignorância e desconhecimento, mas por razões científicas.
Ideologia	A rotulagem conduz a discriminação dos produtos GM. Ela envolve uma distinção arbitrária entre produtos “substancialmente equivalentes”. Por isso, a rotulagem pode envolver a manipulação do consumidor ao gerar “medos” e “desconfiança” sem bases científicas.	A ausência de rotulagem específica para os OGMs envolve uma manipulação do consumidor. Pessoas que não desejam consumir produtos GM podem consumir estes produtos sem terem consciência desse fato.

---

Racionalidade do consumidor	O consumidor é visto como um agente econômico passivo. O mesmo não possui condições cognitivas apropriadas para escolher entre produtos GM e convencionais. Predomínio de considerações envolvendo o custo do produto. Na medida em que a rotulagem é vista como encarecendo os produtos, ela é considerada como irracional.	O consumidor se apresenta como um “homem econômico”. Suas escolhas podem influenciar o processo econômico e a inovação tecnológica. Cabe ao consumidor decidir pela desejabilidade ou não dos OGMs. A rotulagem permite respeitar as diferentes racionalidades do consumidor e os valores éticos, culturais e econômicos que pautam a sua escolha.
Autonomia	A escolha entre produtos GM e convencionais é irrelevante para realizar a autonomia do consumidor. Essa escolha deve ser deixada aos especialistas e órgãos reguladores.	A escolha entre produtos GM e convencionais é uma condição para a autonomia do consumidor. A rotulagem é uma condição para que o consumidor possa associar valores e opções de vida por meio do processo de consumo.
Responsabilidade	Não compete à CTNBio tomar decisões com relação à rotulagem.	A responsabilidade é da CTNBio e de outros órgãos reguladores.

---

## Rotulando riscos: a liberação comercial da soja RR e o conflito sobre a rotulagem

Diferentemente das discussões que cercaram o uso da análise de risco (AR) na liberação da soja RR, o debate sobre a rotulagem parecia oferecer um quadro mais consensual para os críticos e defensores dos OGMs no Brasil. Afinal, desde o início, representantes da CTNBio e do governo se mostraram favoráveis, pelo menos no discurso, à rotulagem. Mas se existia um aparente consenso para se rotular os produtos GM, por que a rotulagem fomentou um conflito tão intenso entre governo e grupos da sociedade civil?

Primeiramente, é preciso considerar que desde o início do funcionamento da CTNBio, organizações como o Idec e *Greenpeace* não viram nenhum comprometimento sério da comissão de biossegurança com a política de rotulagem. Em 1996, o Idec enviou uma série de pedidos para a comissão, incluindo a criação de uma política de rotulagem, sem obter qualquer resposta. Será por este motivo que essa organização irá se desvincular da comissão de biossegurança em 1997. Esse desinteresse se apoiou nos próprios limites de responsabilidade que os membros da CTNBio atribuíram à comissão em seu papel para implementar uma política de rotulagem. Para Esper Cavalheiro, ex-presidente da CTNBio: “A questão da rotulagem transcende as competências legais da CTNBio, pois envolve questões relacionadas à defesa do consumidor e que dizem respeito portanto ao Código de Defesa do Consumidor”. Para Leila Oda, a rotulagem é uma “questão muito mais política do que técnica”. Portanto, na medida em que a CTNBio foi vista como uma comissão científica, a própria rotulagem, com um processo “político”, foi tida como algo estranho à comissão, o que demonstra que as questões envolvendo a rotulagem dos produtos GM não foram vistas como sendo de responsabilidade da própria CTNBio.

Além disso, a liberação do plantio da soja, ao que tudo indica, conduziria a uma liberação comercial gradual e automática do produto. A aprovação ocorreu, por sua vez, sem que o governo apresentasse qualquer programa de rotulagem específico para os OGMs, provocando uma reação imediata em organizações da sociedade civil. Na ação civil pública contra o governo e a CTNBio, o Idec afirmará, então, que, antes de analisar e emitir parecer técnico conclusivo ao pedido da Monsanto, o governo deveria regulamentar as “normas de *segurança alimentar*,

*comercialização e rotulagem. Sem as quais não pode avaliar qualquer pedido”* [grifo nosso] (IDEC, 2008). Poderia-se presumir que a liberação para o plantio aguardaria estudos adicionais para averiguar a segurança da soja. Contudo, essa premissa foi desmentida reiteradamente pela CTNBio e pelo governo, que passaram a ver a análise de risco (AR) como um meio satisfatório para examinar os riscos vinculados à soja RR. Se a segurança da soja já havia sido comprovada pela AR, qual seria o impedimento para liberá-la comercialmente em seguida?

A importação da soja transgênica se mostrará como outro ponto importante para o desdobramento do conflito. Esse fato lançará um véu de dúvidas sobre as reais intenções do governo ou sobre sua capacidade de conduzir a regulação dos transgênicos no país. É preciso lembrar que o Ministério da C&T e a CTNBio não tomaram qualquer medida para reverter o ocorrido e nem mesmo buscaram comunicar a contrariedade do fato em relação à política regulatória que estava sendo implementada.

### **Rotulando a segurança: defendendo o direito do consumidor na ausência do perigo**

No conflito sobre a rotulagem dos transgênicos, a aliança discursiva da equivalência apresenta uma posição que pode ser encontrada em outros países. Nos EUA, por exemplo, a *Biotechnology Industry Organization* (BIO) informou que se colocara a favor do direito do consumidor, mas, ao mesmo tempo, se posicionou contra a rotulagem obrigatória por considerar que a mesma poderia confundir os consumidores (KLINTMAN, 2002). No Brasil, não foi incomum que membros do governo, da CTNBio



e da indústria alimentícia se mostrassem favoráveis ao direito do consumidor, mas também não foi incomum que apresentassem argumentos que buscaram invalidar a implementação de uma rotulagem específica para os produtos GM.<sup>2</sup> Para analisarmos essa ambivalência, precisamos examinar os diferentes argumentos que geralmente são apresentados para invalidar a rotulagem dos transgênicos. Feito isso, nos voltaremos, em seguida, para o caso brasileiro.

Diferentes razões são geralmente levantadas para não se rotular os transgênicos. Os custos econômicos associados à rotulagem são geralmente apresentados como forma de se recusar um sistema de rotulagem específico para esses produtos. Uma vez que a rotulagem pode encarecer o preço dos OGMs, os benefícios econômicos associados a eles poderiam ser anulados para o consumidor. Isso poderia ocorrer, especialmente se os custos fossem suficientes para inviabilizar a oferta desses produtos no mercado. Outro argumento se sustenta na tese de que a rotulagem envolveria também uma distinção arbitrária entre produtos “substancialmente equivalentes”. Esse argumento se desdobra numa linha legal em que se argumenta que, uma vez que produtos GM e produtos convencionais apresentam propriedades nutricionais equivalentes,

<sup>2</sup> O fato de o governo, a CTNBio e a indústria se mostrarem, no conflito, favoráveis à rotulagem não implica que seus representantes foram, efetivamente, favoráveis a uma rotulagem obrigatória e específica para os transgênicos. Como buscaremos mostrar, a indicação de que se é favorável à rotulagem dos transgênicos pode simplesmente sugerir que se esteja sendo favorável a uma rotulagem convencional para esses produtos. Nesse caso, embora os transgênicos possam ser rotulados, tal opção não permite a diferenciação dos produtos GM dos produtos convencionais.

não haveria respaldo legal para justificar a rotulagem dos mesmos. Logo, se não há base científica e legal para diferenciar produtos GM dos convencionais, a rotulagem poderia gerar a “culpa por associação”. Produtos seriam considerados como mais perigosos, embora se apresentem, em termos de segurança, iguais aos demais.

Argumenta-se ainda que a rotulagem tende a ser confusa, equivocada e irrelevante mesmo quando sua informação pode ser considerada como correta. Um cientista americano contrário à rotulagem afirma, por exemplo, que “até mesmo quando uma mensagem é correta, num sentido mais estrito, pode enganar e confundir os consumidores se ela for irrelevante, nãointeligível ou selecionada astuciosamente de modo a oferecer uma informação inadequada ou enviesada” (*apud* KLINTMAN, 2002). Por fim, os defensores da não rotulagem se apoiam também na tese da impossibilidade de avaliar os níveis de transgenicidade, apontando as impossibilidades técnicas e científicas para alcançar esse objetivo.

No conflito brasileiro não foram poucos os momentos nos quais os argumentos para desacreditar a rotulagem foram apresentados. Apesar de no discurso se colocarem a favor do direito do consumidor, não foi incomum que representantes do governo, da CTNBio e da indústria alimentícia ajudassem a promover alguns destes argumentos que justamente são usados para desqualificar um sistema de rotulagem específico para os produtos GM. A tese de Bresser-Pereira e da CTNBio de que a soja era um produto “substancialmente equivalente”, por exemplo, é a base do discurso da FDA nos EUA

para justamente não se rotular esses produtos.<sup>3</sup> Em 1999, depois que a justiça decretou a necessidade de realização de uma política de rotulagem específica aos produtos GM, vários argumentos contrários à rotulagem foram novamente levantados em audiências públicas. Ela foi expressa, por exemplo, pelo deputado Luciano Pizzato que indicou que, na ausência de fatos científicos sobre os riscos da soja transgênica, a rotulagem se mostraria incoerente (PIZZATO, 2000). Assim, embora a recusa da rotulagem nem sempre seja evidente na aliança discursiva da equivalência, a crítica de sua irracionalidade sempre se mostra num aspecto presente nesse discurso.

Seus proponentes acusam a inconsistência informativa propiciada pela rotulagem e sua pouca validade para fomentar uma escolha racional do consumidor. Essa inconsistência informativa ocorreria por várias razões. Na primeira, ela estaria baseada na arbitrariedade classificatória que a rotulagem estabelece entre produtos “substancialmente equivalentes”. Para o deputado Confúcio Moura, o projeto de rotulagem apresentado pelo deputado Gabeira em 1999, o qual previa a rotulagem de produtos GM, se apresenta como polêmico “porque os países, particularmente os Estados Unidos, julgam discriminatória a colocação do rótulo específico”. A rotulagem também seria inconsistente pelas “dificuldades de indicação dos ingredientes e subprodutos na composição dos alimentos”. Portanto, para o deputado, “a

---

<sup>3</sup> Lynn Silver, representante do Idec, relata o seguinte diálogo que teve com o presidente da CTNBio: “Realmente, o que entendi da fala do Dr. Barreto de Castro não ficou claro se era posição pessoal dele ou se posição da comissão, mas que, *não sendo identificados os riscos para a saúde humana, era irrelevante a inclusão na rotulagem do indicativo de engenharia genética*” [grifo nosso] (SILVER, 1999).

rotulagem seria uma maneira difícil e discriminatória para determinados produtos” (MOURA, 2001).

É possível perceber nessas passagens como o princípio de equivalência substancial foi acionado para invalidar a necessidade de rotulagem. Quando o ex-presidente da CTNBio, Dr. Barreto de Castro, informa que, não sendo identificados os riscos da soja, seria irrelevante a exigência da rotulagem, ele também está acionando em seu discurso o princípio de equivalência substancial, uma vez que os riscos da soja foram examinados a partir das premissas desse princípio. O mesmo fará Bresser-Pereira, ex-ministro do C&T ao dizer que, no caso da soja, “não há mudança substancial do produto” e que o “produto é exatamente o mesmo”<sup>4</sup>. Esse princípio teve um papel central no conflito sobre a rotulagem no Brasil e demonstra que as premissas que a CTNBio usou para pautar a sua decisão para a liberação comercial tiveram implicações diretas para o debate sobre a rotulagem no país.

É esse princípio que, de alguma forma, sustenta também as acusações de discriminação. Pois a discriminação pauta-se na acusação de que a rotulagem estaria tornando diferentes coisas que seriam equivalentes. Essa acusação irá ocorrer de duas formas. Na primeira, a discriminação é vista como existindo na comparação que pode ser feita

---

<sup>4</sup>Do mesmo modo que o deputado que vimos acima, o ex-ministro do C&T, Bresser-Pereira, afirmará isso argumentando simultaneamente que o governo seguiria a política de rotulagem europeia, na qual “você indica, sempre que for necessário, que o produto contém produto geneticamente modificado” (BRESSER-PEREIRA, 1999). Contudo, como iremos ver mais adiante, essa afirmação não deixa de conter uma grande contradição quando examinada no contexto pelo qual se desenvolveu a política europeia de rotulagem para os OGMs.

com outros produtos transgênicos, mas não agrícolas.<sup>5</sup> O segundo tipo de discriminação é visto como associado ao tipo de comunicação propiciada pela própria rotulagem. A recusa da indústria de alimentos em incorporar a rotulagem específica para produtos GM no conflito teve como justificativa a possível comunicação distorcida que a rotulagem estaria por produzir. Como informará o diretor jurídico da Abia: “[a exigência de rotulagem] está em vigor, mas não está incorporada, porque a indústria não quer unir a sua marca a um alerta, como se fosse coisa perigosa” (Diretor Jurídico da Abia *apud* IDEC, 2008c). Uma preocupação que também estará presente no projeto de decreto legislativo de n. 90, de 2007, da deputada Kátia Abreu, no qual informa que o rótulo a ser colocado nos produtos “remete à ideia de atenção e cuidado e pode fomentar a desconfiança da população em produtos que já foram avaliados e considerados seguros pela *Comissão Técnica Nacional de Biossegurança* (CTNBio), prejudicando com isso a introdução destes produtos no mercado” [grifo nosso] (Abreu *apud* BRASIL, 2007).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Assim, para o deputado Luciano Pizzato: “Temos árvores modificadas geneticamente. Por que só discutimos produtos agrícolas? Por que o Departamento (...) não exigiu ainda que os remédios modificados geneticamente avisem na rotulagem que são transgênicos? Por que esta comissão se esquece disso?” (PIZZATO, 2000).

<sup>6</sup> O argumento demonstra uma vez mais como a posição da CTNBio continuou a ter forte influência para invalidar a rotulagem. Essa última tornou-se desnecessária pelo fato de os produtos transgênicos terem sido “avaliados e considerados seguros pela *Comissão Técnica Nacional de Biossegurança*” (CTNBbio). O argumento da ex-presidente da CTNBio, Leila Macedo Oda, de que a rotulagem é uma “questão muito mais política do que técnica” oculta, então, o fato de que as considerações científicas usadas pela CTNBio para liberar a soja foram usadas reiteradamente para tentar desqualificar a necessidade da rotulagem dos produtos GM no país. O debate político da rotulagem em nenhum momento foi dissociado das controvérsias científicas que envolveram a sua liberação comercial.

Algumas das afirmações sobre a discriminação não informam, contudo, onde estaria a distorção comunicativa que afirmam existir. Alguns argumentos induzem a pensar que, independente de como a rotulagem se apresente, ela sempre induzirá, inequivocadamente, a uma irracionalidade do consumidor. Essas críticas nem sempre contestam se a mensagem oferecida pela rotulagem é verdadeira ou falsa. Simplesmente contesta-se a rotulagem pelo simples efeito irracional que ela pode produzir. Logo, o “medo” e a “desconfiança” que ela pode gerar em consumidores são vistos como não tendo nenhuma base científica válida para a tomada de decisão do consumidor.

### **Rotulagem como precaução: escolha do consumidor, autonomia e segurança ambiental**

Podemos imaginar várias razões pelas quais as pessoas podem se interessar pela rotulagem. A principal delas nos remete ao papel da rotulagem para o processo de escolha do consumidor. A rotulagem pode permitir que pessoas façam escolhas a partir de questões vinculadas a proibições culturais (vegetarianismo e bem-estar animal) e a riscos à saúde de modo a articular suas escolhas de consumo com seu estilo de vida. Nesse caso, ao oferecer uma série de informações ligadas aos valores do consumidor, a rotulagem pode servir como um meio para se permitir que os mesmos realizem escolhas autônomas. A aliança discursiva da rotulagem tem se alicerçado em argumentos próximos a este para justificar a rotulagem desses produtos.

É preciso notar que a rotulagem foi vista, primeiramente, como envolvendo um tipo de precaução. A ligação entre

a rotulagem e a precaução aparecerá nessa aliança de duas formas distintas. Uma delas ocorre por uma razão estratégica quando esse discurso menciona o uso da rotulagem como uma forma de retardar a liberação da soja e como um meio de promover efeitos precaucionários com essa ação. Em 2001, quando o projeto de rotulagem de Gabeira serviu de base para uma discussão inicial sobre a rotulagem no país, o deputado informa que “não se tratava apenas da escolha do consumidor, baseava no princípio da precaução”. Pois, achava “necessário retardar um pouco o processo de entrada dos transgênicos no Brasil”. [grifo nosso] (GABEIRA, 2001).

A decisão do juiz Antonio Souza Prudente na ação civil impetrada pelo Idec e *Greenpeace* revela uma visão parecida em que precaução e rotulagem são vistas, também, como interligadas. Neste documento ele nota que: “A simples rotulagem dos produtos transgênicos afigura-se insuficiente ao preenchimento da eficácia do princípio de prevenção (...)” (PRUDENTE, 2000). Embora considerada como insuficiente, a rotulagem é vista aqui como um componente integrante do princípio. O juiz menciona a insuficiência da rotulagem para aplicar o princípio de prevenção porque busca justamente estabelecer uma correlação entre ela a rotulagem e os estudos de impacto ambiental (EIA) como um meio de aplicar a precaução. E, seguindo uma mesma linha, Lynn Silver, da mesma organização, informa que a “rotulagem é indispensável para a identificação, no futuro, de efeitos adversos que eventualmente venham a surgir depois da introdução dos produtos.” Para ela: “além de ser direito do consumidor, a rotulagem é ferramenta essencial para o controle de efeitos inesperados do ponto de vista da saúde humana ou mesmo animal” [grifo nosso] (SILVER, 2001).

A relação entre rotulagem e precaução nem sempre é reconhecida tendo em vista a forma como a última é geralmente interpretada. Ao invés de uma proibição absoluta, a precaução pode ser compreendida como possibilitando uma gama ampla de medidas que nem sempre redundam numa proibição desse tipo. A precaução, como indica Whiteside (2006), pode implicar a necessidade de se implementar uma vigilância permanente, pois, em muitos casos, não é possível chegar a uma decisão imediata sobre a inocuidade dos produtos. Logo, as medidas contemporâneas mais significativas no campo da rotulagem de transgênicos, impondo uma rotulagem obrigatória para todos esses produtos na UE, surgiram no momento em que se passou a reconhecer que a ideia de precaução requeria a rotulagem e rastreabilidade dos novos produtos (WHITESIDE, 2006). A decisão de se abrir espaço para medidas corretivas no futuro é o cerne da política da precaução e será esse sentido que, como visto acima, é atribuído à rotulagem por organizações como o Idec.

A aliança da rotulagem também tem se apoiado em um argumento legal e em outro de caráter moral para apoiar a rotulagem específica dos OGMs. O argumento legal se sustenta na tese de que a legislação do consumidor estaria a favor da rotulagem. A decisão do juiz Souza Prudente se respaldou fundamentalmente nesse argumento. Na ação civil impetrada pelo Idec, o juiz afirma que:

“Se é indiscutível que, de acordo com o artigo 6, II e III, o consumidor tem o direito básico a informação adequada e clara, com especificação correta de características, composição, qualidade, riscos que apresentem, entre outros dados, também é certo que apenas esses dados irão propiciar o adequado direito de escolha do consumidor, também assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor” (PRUDENTE, 2000).



Organizações como o *Greenpeace* e Idec também viram nesses direitos uma condição legal básica para justificar a rotulagem dos produtos GM. Contudo, essa interpretação legal foi posta em dúvida em outro momento do conflito. Foi desafiada pela decisão da juíza Selene Maria de Almeida, em 25 de fevereiro de 2002, que concedeu uma liminar que autorizava a plantação e comercialização da soja *Roundup Ready* (RR). A decisão da juíza, portanto, suspendeu a decisão do juiz Souza Prudente e, desse modo, contrariou a interpretação que informa que o Código do Consumidor seria suficiente para exigir a rotulagem específica desses produtos. A decisão dessa juíza é emblemática, uma vez que ela rompe com a interpretação usual que informa que a legislação do consumidor forneceria a base legal para se exigir a rotulagem dos produtos GM.<sup>7</sup>

Enquanto a exigência de realização de EIAs encontrou respaldo na legislação ambiental, a exigência de rotulagem, por sua vez, buscou respaldo na legislação do consumidor. Isso indica que, enquanto a legislação ambiental é mais clara sobre a exigência de realização de EIA para inovações que possam redundar em algum tipo de impacto para o meio ambiente, ela é muito menos precisa para a exigência de rotulagem para os OGMs. Nesse processo, a exigência de rotulagem ficou à mercê da interpretação do Código do consumidor e da forma como ele pode ser interpretado para se exigir a rotulagem específica para esses produtos. Enquanto os defensores da rotulagem têm visto na legislação do consumidor uma base forte para se exigir a rotulagem, representantes da indústria alimentar interpretam essa legislação a seu favor. A razão dessa contradição parece

---

<sup>7</sup> Em relatório apresentado pela Associação Nacional de Biossegurança (ANBio) é informado que o “relato da juíza Selene deixa claro não existirem *razões de natureza técnico-científica ou jurídica* que impeçam a comercialização da soja RR no Brasil aprovada pelo comunicado 54 da CTNBio” (ANBio, 2008).

residir no fato de que, embora a legislação do consumidor pareça fornecer uma justificativa para se fazer a rotulagem, essa mesma legislação não foi feita para tratar dos desafios associados aos produtos GM. Ela oferece um padrão legal semelhante para produtos convencionais e produtos GM. Os críticos poderiam argumentar que, uma vez que a legislação oferece um padrão legal que justifica a rotulagem tanto para produtos GM como para produtos convencionais, então isso justificaria a rotulagem dos primeiros. Mas esse argumento erra num ponto fundamental. Os defensores da não rotulagem não defendem a não rotulagem absoluta. O que eles, na verdade, defendem é que os transgênicos sejam submetidos à mesma rotulagem dos demais produtos. A “não-rotulagem” representa isso. Na medida em que os produtos GMe convencionais são vistos como “equivalentes” em termos de risco, o que eles desejam é que os produtos transgênicos sejam, então, rotulados como produtos convencionais. Eles defendem que a legislação do consumidor seja interpretada de igual forma tanto para os produtos convencionais como para os transgênicos, uma vez que esses produtos podem ser classificados como “substancialmente equivalentes”. Isso implica a utilização de um padrão único de rotulagem o convencional para os produtos. O que implica também a impossibilidade de diferenciar os produtos GM dos demais.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Consideremos, por exemplo, a seguinte afirmação da ex-presidente da CTNBio, Leila Oda. Segundo ela: “Não vamos rotular para dizer que o produto é perigoso, mas para respeitar o direito de opção do consumidor, seja qual for o motivo. Se a pessoa é alérgica ao ovo, tem direito de saber que um produto *final, transgênico ou não, contém a proteína de um ovo*” [grifo nosso]. Note-se que informar que um produto contém a “proteína de um ovo” não implica informar que o produto é transgênico ou não. Na medida em que a composição nutricional é vista aqui como o principal objetivo da rotulagem, o que seria informado ao consumidor, nesse caso, não é a forma como ele foi produzido (produto GM), mas apenas seus componentes nutricionais.

O argumento moral apresentado pela aliança da precaução nos conduz a ideia de autonomia.<sup>9</sup> Esse discurso não apenas pressupõe que os consumidores possam pautar suas escolhas por questões de risco, vendo nessas escolhas um direito, mas presume também que essas escolhas podem ocorrer para além de razões envolvendo a segurança. Para os grupos que defendem a rotulagem no Brasil, a segurança foi, portanto, apenas uma das razões importantes, mas não a única. Na ação civil pública impetrada pelo Idec, ele informa que a rotulagem tem a sua razão por fatores que transcendem uma mera questão de segurança e, então, observa que: “Este dado [gene da espécie animal ou vegetal] é imprescindível para que o consumidor exerça seu direito de escolha, considerando, inclusive aspectos alergênicos, religiosos, culturais” (IDEC *apud* PRUDENTE, 2000). Essa visão cultural ficará evidente na disputa sobre o caráter científico ou ideológico da precaução. Na medida em que a rotulagem tem sido associada à autonomia do consumidor, sua ausência tem sido vista como uma tentativa de manipulação do mesmo.

### **Entre autonomia e manipulação do consumidor: o conflito ideológico sobre a rotulagem dos OGMs**

No discurso da precaução, a defesa da escolha e autonomia do consumidor está associada a uma visão do *empowerment* deste último. Uma visão que está fundada no consumidor como um “homem econômico” que, por

---

<sup>9</sup> Autonomia está relacionada com a capacidade de uma pessoa tomar suas próprias decisões a partir dos valores que compõe em seu modo de vida. Autonomia não diz respeito apenas, então, à capacidade de “fazer escolhas”, mas à capacidade de fazer escolhas que se harmonizem com os valores que pautam um determinado modo de vida. (RUBEL e STREIFFER, 2005).

meio dos mecanismos de mercado, pode agora realizar suas escolhas. Nessa visão, o consumidor é soberano e tem um papel preponderante na forma como os recursos da sociedade são alocados.<sup>10</sup> A importância concedida à rotulagem, assim, não está apenas associada à defesa da escolha do consumidor, mas também na influência que essa escolha pode implicar para a produção e comercialização de produtos GM. A rotulagem é vista como um meio pelo qual os consumidores podem fazer suas escolhas, mas também, em razão dessa mesma possibilidade, rejeitar esses produtos. Ao fazerem isso, consumidores poderiam influenciar, subseqüentemente, o processo econômico em linhas mais gerais.

A não rotulagem tem sido vista como uma ameaça à autonomia do consumidor, pois, na sua ausência, consumidores podem apresentar crenças confusas sobre o que consomem.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Para o caso que estamos examinando aqui, essa visão do “homem econômico” apenas sugere a capacidade do consumidor de usar o seu poder de escolha como meio de influenciar os investimentos e processos produtivos. Esse foi o sentido dado pelo economista Ludwig Edler Misses quando afirmou que “os consumidores são mestres, para quem os empresários e capitalistas devem ajustar seus investimentos e métodos de produção” (*apud* KLINTMAN, 2002).

<sup>11</sup> Em 2003, nos EUA, embora 70% dos alimentos processados contivessem ingredientes de OGMs, 58% dos consumidores acreditavam que nunca haviam consumido transgênicos. Em 2004, 41% dos consumidores não tinham certeza se os alimentos geneticamente modificados eram acessíveis nos supermercados, sendo que 11% deles acreditavam que não eram. Ainda nesse período, 46% dos consumidores não estavam certos se tinham consumido produtos GM e 23% acreditavam que não tinham consumido. Em outra pesquisa realizada nos EUA, apenas 33% dos consumidores sabiam que não era exigida a rotulagem para produtos GM e 28% acreditavam, erroneamente, na existência de uma exigência obrigatória de rotulagem para produtos GM. Sobre este ponto, ver Streiffer e Rubel (2008).

Parte dessa confusão na informação do consumidor reside nas crenças que eles sustentam sobre a regulação governamental. Na falta de informação na rotulagem dos produtos, consumidores podem acreditar que não estão consumindo produtos GM. A falta de rotulagem pode fazer com que os consumidores concluam, portanto, que, não havendo rotulagem, os produtos não são “produtos GM”. Essa preocupação se expressa no caso brasileiro nas palavras de um deputado quando diz que: os “produtos transgênicos da Argentina estão sendo consumidos aqui por tabela, e sem sabermos o que estamos consumindo”. Tal fato aponta para “um desrespeito ao consumidor, que deveria, no mínimo, ter a informação de que são produtos transgênicos” (GRANDÃO, 1999). Gabeira também nota que, uma vez que o Brasil vem importando alimentos GM, seria “necessário que esses alimentos tivessem uma indicação para os consumidores”, pois tal processo sugere que o “Brasil continua consumindo vários alimentos geneticamente modificados sem que as pessoas se deem conta disso” (GABEIRA, 2001). Essas observações sugerem que as pessoas estariam consumindo produtos GM não porque são favoráveis a eles, mas porque, simplesmente, não estão cientes de que estão consumindo estes produtos.

No discurso da equivalência, é vedada para o consumidor a escolha entre esses tipos de produtos, pelo menos quando a rotulagem para os transgênicos tende a ser desqualificada. Afinal, argumentar contra a rotulagem ou sugerir sua irrelevância é se colocar contra a possibilidade de o consumidor realizar esse tipo de escolha.<sup>12</sup> Por isso, o discurso da equivalência envolve,

---

<sup>12</sup> Como informa Jacobs (1991): “é necessário oferecer aos consumidores uma opção para que os consumidores expressem suas preocupações ambientais. Embora os economistas ortodoxos sustentem

como veremos logo a seguir, um tipo de paternalismo político que retira da figura do consumidor a responsabilidade pela tomada de decisões. Nessa visão, o processo de escolha racional é delegado às entidades e organizações que são consideradas como mais capazes de tomar decisões sobre esses aspectos.

Na aliança da equivalência, o “direito do consumidor” foi geralmente interpretado como um direito às informações ligadas à segurança alimentar. O que marca um consenso dentro dessa aliança é o pressuposto de que, em termos de segurança, não há nenhuma diferença entre a soja transgênica e a convencional. A aceitação da rotulagem tornou-se, então, em seu início, uma questão meramente política para satisfazer o direito do consumidor. Essa visão sustenta, então, que a comunicação providenciada pela rotulagem deva ser uma comunicação científica que se atenha a fatos estritamente científicos. Ela presume também que esta informação científica deva se circunscrever a questões de segurança nutricional do alimento. Essas premissas refletem as várias linhas que governam a política americana para a rotulagem. Por isso, a seguir examinaremos brevemente alguns aspectos dessa política para, então, examinarmos como seus pressupostos podem ser vistos se refletindo no caso brasileiro.

---

que os consumidores tenham “soberania” no mercado, em realidade não se pode comprar mais do que os produtores oferecem”. Por outro lado, como indica Klintmann (2002), esse papel marginal do consumidor nem sempre é inconsistente com o ideário do livre mercado. Isso pode ocorrer uma vez que essa passividade pode ser aceita com o argumento que a soberania do consumidor apenas é válida em circunstâncias onde os consumidores “governam” se utilizando de informações válidas. No caso brasileiro, os argumentos contra a rotulagem em razão dos “medos” dos consumidores seguem nessa direção.

## **A política da equivalência substancial: a não rotulagem como rotulagem convencional**

A política da FDA nos EUA sustenta que a informação sobre o rótulo é útil para o consumidor apenas quando traz traga informações sobre a base nutricional do alimento e sobre suas implicações para a saúde do consumidor. Como assinala Pariza: “Esta posição não reconhece o ‘direito de saber’ do consumidor simplesmente pela razão de ‘conhecer’, nem reconhece um ‘direito de informar’ do produtor simplesmente pela razão de “informar” (PARIZA, 2007). A política da FDA requer informação quando e somente quando essa informação é importante para as questões envolvendo a segurança do produto e do consumidor. Mas na medida em que, para a FDA, alimentos GM não são nem mais e nem menos seguros que os alimentos convencionais, este órgão não exige uma rotulagem específica para esses produtos (STREIFFER e RUBEL, 2008).<sup>13</sup> Dentro dessa perspectiva, não cabe aos rótulos expressar questões econômicas, culturais ou informações de qualquer outro tipo que não se restrinjam a questões estritamente de segurança alimentar. Se os produtos GM não colocam nenhum perigo à saúde

---

<sup>13</sup> Em 2000, questionada sobre a razão de não rotular os produtos GM, a FDA nos EUA fez a seguinte declaração: “Desconhecemos a existência de qualquer informação que indique que os alimentos desenvolvidos por meio da engenharia genética sejam, enquanto classe, diferentes em termos de qualidade, segurança ou qualquer outro atributo dos alimentos desenvolvidos por meios convencionais. É por isso que não tem sido exigido o acréscimo de um rótulo especial dizendo que eles são geneticamente modificados. Companhias estão livres para incluir no rótulo de um produto GM qualquer declaração tão logo a informação da rotulagem seja verdadeira e não errônea. Obviamente, um rótulo que implique dizer que um alimento é melhor do que outro porque foi, ou não, geneticamente modificado, seria um

pública, a rotulagem dos transgênicos não traz nenhuma informação útil ao consumidor. Desse modo, a rotulagem é vista como envolvendo uma separação arbitrária de produtos “substancialmente equivalentes”.

O discurso da equivalência no Brasil reflete as linhas da política regulatória americana em vários pontos. Por exemplo, quando Bresser-Pereira declara que a política do governo seguiria a política europeia, também afirma que no “caso da soja, (...) não há mudança substancial do produto – o produto é exatamente o mesmo (...), o grão é exatamente igual, indistinguível” (BRESSER-PEREIRA, 1999). Nessa passagem, o ex-ministro já está se colocando em linha com a política americana. Ao afirmar que “não há mudança substancial do produto” e que o “produto é exatamente o mesmo”, Bresser-Pereira endossa a premissa da equivalência substancial que fundamenta a política de não rotulagem nos EUA. A visão do ex-presidente da CTNBio, Esper Cavalheiro, sobre a rotulagem também reflete as premissas do padrão americano, no qual a rotulagem deve se concentrar nos componentes nutricionais dos alimentos. A rotulagem, diz ele, “de qualquer produto

---

erro” (*apud* DEGNAN, 2007: 27). A política da FDA reflete uma mudança na política de rotulagem que ocorreu nos países industrializados nas últimas décadas. A política da FDA está baseada numa abordagem da sound science que reduz as informações a serem comunicadas nos rótulos a informações científicas relacionadas a questões de segurança nutricional. De um espaço destinado à propaganda dos produtos, a rotulagem se transformou nos EUA num meio de conceder informação científica para os consumidores. Nesse processo, as funções das agências regulatórias se alteraram. Mais do que assegurar o conteúdo dos produtos, as agências passaram a monitorar a veracidade das informações contidas na rotulagem. Questões culturais ou questões envolvendo o processo pelo qual os produtos são feitos são excluídas desse sistema de rotulagem (GUTHMAN, 2007).



deve fornecer informações precisas e corretas sobre as características nutricionais e de composição, de modo a assegurar a livre escolha do consumidor” (CAVALHEIRO, 2001). Isso demonstra que o ministério da C&T e a CTNBio passaram a defender a rotulagem a partir de um preceito que é justamente usado para não se rotular os produtos GM em lugares como os EUA.

Além disso, no período da liberação da soja RR, Bresser-Pereira (1999) também informa que “a posição americana era a mesma da Embrapa”. Essa declaração pode ser vista como um reconhecimento de que alguns órgãos do governo já estavam alinhados com a posição americana que opta pela não rotulagem de produtos GM. E na falta de qualquer decisão judicial no período, é possível supor que se mantiveram fiéis ao preceito da equivalência substancial. Essa posição, por sua vez, contrasta com a informação repassada por Bresser-Pereira quando diz que: “eu e o Ministro da Justiça levamos ao Presidente da República a posição de que deveríamos ter a rotulagem do tipo europeu, que é aquela em que você indica, sempre que necessário for, que o produto contém produto geneticamente modificado” (BRESSER-PEREIRA, 1999). A política europeia para os produtos GM podia ser, nesse período, muito diferente da política americana em muitos pontos, mas com relação à rotulagem, ela era “substancialmente equivalente”. Whiteside (2006) observa que: “Antes de 1997, as regulações da UE – *como aquelas dos EUA* – realizavam apenas o teste de pré-mercado de OGM. Era assumido que uma vez que produtores e várias autoridades regulatórias concluíam que um produto era seguro, então eles eram seguros” [grifo nosso]. A posição europeia era, portanto, a mesma da posição americana.

## Defendendo o consumidor de si mesmo: paternalismo político e o déficit de conhecimento dos leigos

No caso brasileiro, a não rotulagem é justificada tendo por base os “medos” e “desconfianças” do consumidor. Ela é vista como uma forma de corrigir os erros e equívocos que os próprios consumidores podem realizar em suas decisões de consumo. Essa é uma visão caracteristicamente paternalista. Presume-se que a não rotulagem pauta-se no benefício do próprio consumidor. Seria uma forma de defender o consumidor de suas limitações para fazer escolhas acertadas em circunstâncias como estas.

Paternalismo não é algo facilmente definível. Algumas definições o veem como uma restrição à liberdade de um agente que é feita em prol do benefício do mesmo. Outras definições enfatizam os motivos pelos quais essa mesma intervenção é feita. Gerald Dworkin irá definir o paternalismo como a “interferência na liberdade de ação de uma pessoa por razões que são justificadas por razões que se referem ao bem-estar, bem, felicidade, necessidade, interesses ou valores da pessoa que está sendo restringida” (DWORKIN *apud* GERT e CULVER, 1976). Assim, o paternalismo pode ser compreendido como a interferência na liberdade de ação de um agente em nome de seu bem-estar.<sup>14</sup> Seguindo uma interpretação legal do conflito no caso brasileiro, esse paternalismo irá se

---

<sup>14</sup> No caso americano, uma forma de se defender a não rotulagem se dá, por exemplo, em bases paternalistas. Esse paternalismo pode ser visto se expressando da seguinte forma: o público delegou a FDA as decisões sobre a rotulagem porque: (1) o público elegeu o Congresso; (2) que criou a FDA – a qual surgiu de uma autoridade legítima; (3) rotulagem convencional está dentro da rotulagem legítima. Portanto, o público estaria consentindo para a política corrente da FDA. Para um exame do paternalismo no caso americano, ver Streiffer e Rubel (2008).

expressar, primeiramente, a partir de uma visão jurídica. Ela emerge quando se sugere que as decisões da CTNBio devem ser acatadas, atribuindo a ela poderes quase que absolutos em suas decisões:

“A lei, ao estabelecer o marco regulatório, dá o pleno atendimento ao princípio de precaução, estabelecido na convenção da biodiversidade. A ausência de certeza científica não pode retardar a aplicação de normas, de regras. Automaticamente, ao estabelecer essa sistemática, essa lógica regulatória, criando-se um órgão colegiado técnico-científico de alto nível para dirimir a existência ou não do risco [CTNBIO], se está atendendo aos preceitos da precaução.” (José Silvino *apud* CESARINO, 2006).<sup>15</sup>

E por isso, dirá esse mesmo técnico, “se não houver risco, ela será [a soja] tratada como os comuns e vai aos órgãos de fiscalização que originariamente têm competências comuns para os comuns” (José Silvino *apud* CESARINO, 2006). Esse argumento sintetiza a visão do discurso da equivalência: para produtos equivalentes, rotulagens equivalentes. Note-se também que, nesse caso, a não rotulagem (ou rotulagem convencional) presume uma situação na qual estaria se “atendendo aos preceitos da precaução”.

---

<sup>15</sup> Esse paternalismo também encontra-se na visão de Bresser-Pereira quando diz que “o Congresso Nacional aprovou a Lei de Biossegurança e esta lei estabeleceu a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). (...) Cabe, então, à CTNBio verificar, caso a caso, se determinado produto é ou não passível de aprovação para a saúde e para o meio ambiente, do ponto de vista da biossegurança. (...) O mais recente exemplo dessa competência da Comissão na implementação da Lei de Biossegurança foi a aprovação e regulamentação do uso comercial da soja transgênica “*round up ready*”. Esse produto foi longamente analisado e, finalmente, aprovado pela CTNBio. Portanto, a política do Congresso Nacional relativamente a produtos transgênicos está sendo rigorosamente cumprida” (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A ideia de que a CTNBio está respaldada na lei e que, portanto, sua autoridade deve ser inteiramente acatada não responde às diferenças existentes entre o conhecimento que pautou a decisão da CTNBio e dos críticos que a recusaram. Esse paternalismo se expressa sempre que, os atores favoráveis à liberação tentam convencer seus interlocutores de suas falsas crenças sobre os processos transgênicos. Nesse caso, o mais importante não é saber se o público delegou ou não todas as decisões à CTNBio, mas se esse consentimento estaria fundado no próprio conhecimento do público. Ou como indicam Streiffer e Rubel (2008) para o caso americano, o paternalismo pressupõe que o público delegaria a decisão à FDA se “ele fosse bem informado”, pois se presume que “se as pessoas fossem bem informadas, elas mudariam a sua preferência, dando um consentimento hipotético para a delegação”.

Tomarei o caso do presidente da CTNBio como um exemplo desse caso. Ao ser indagado sobre a relação de confiança entre o público e as agências regulatórias, Walter Colli, em debate patrocinado pela Fapesp em 10/5/2008, respondeu ao questionamento envolvendo a rotulagem e a relação de confiança entre cientistas e leigos da seguinte forma:

“Quando o senhor come orgânico, está comendo Bacillus e está comendo esse gene, a mesma coisa! Então a única coisa que eu quero é que o senhor entenda o que um cientista está falando, só isso. Se é a favor ou contra é a mesma coisa que ser corinthiano ou palmeirense, eu sou corinthiano. Eu vou fazer o quê?”

A resposta do presidente da CTNBio não se resumiu a isso, mas esse foi o norte de seu argumento: produtos transgênicos e orgânicos são até mesmo iguais em determinadas circunstâncias. Surpreende, então, a forma como representantes do governo, da CTNBio,

de indústrias e setores políticos buscam demonstrar a equivalência de produtos GM e convencionais, uma vez que essa equivalência se distancia do princípio que rege as políticas de rotulagem de transgênicos em vários países, que presumem a existência da não equivalência desses produtos. A desconfiança do público com relação aos cientistas é vista como o resultado de um déficit de informação e o interesse central, então, é fazer com que o outro compreenda “o que o cientista está falando”. Nesse caso, o objetivo é fazer o público compreender que os transgênicos não são tão diferentes dos produtos convencionais e que, por esse mesmo motivo, não há motivos para alarde. Presume-se que, se as pessoas estivessem mais bem informadas, dariam consentimento às decisões da CTNBio.

### **Rastreabilidade e segregação dos OGMs: elementos de uma utopia ambientalista?**

Para terminar esta análise, torna-se importante examinar um último ponto: a forma como os sistemas de rastreabilidade e de segregação foram incorporados no debate. Smith e Phillips (2002) estabelecem uma distinção entre sistemas de preservação de identidade, segregação e rastreabilidade que nos ajuda a entender o conflito brasileiro em alguns pontos. Como indicam os autores, a segregação pode ser vista como um “instrumento regulatório que é exigido para a liberação e aprovação comercial de uma variedade que poderia entrar na cadeia de fornecimento alimentar e criar o potencial de perigos sérios à saúde”. A segregação surgirá onde, por medida de segurança alimentar, houver uma preocupação pela mistura do produto segregado com relação a todos os outros produtos. Assim, a segregação pode ser resumida

da seguinte forma: “sistemas de IPPM são usados para capturar prêmios, e a segregação é usada para garantir a segurança”. O sistema de rastreabilidade nos conduz a mesma questão. Smith e Phillips (2002) observam que os sistemas de rastreabilidade são usados quando: “níveis de bactérias inaceitáveis ou níveis de resíduos precisam ser rápida e completamente removidos das prateleiras do comércio. Sistemas de rastreabilidade permitem aos varejistas e à cadeia de fornecimento identificar a fonte de contaminação e assim iniciar procedimentos para remediar a situação” (SMITH e PHILLIPS, 2002). Assim, a UE vê a rastreabilidade como propiciando uma “rede de segurança’ que permitiria uma vigilância sobre efeitos adversos imprevistos” (EU *apud* SMITH e PHILLIPS, 2002).

Isso nos faz entender por que as preocupações com sistemas de segregação e rastreabilidade estiveram ausentes para os setores do governo, a CTNBio e a indústria. Esses sistemas nada mais são do que o resultado de uma política de segurança alimentar para determinados produtos que apresentam um nível de risco não muito bem conhecido. Logo, se a soja transgênica é vista como apresentando um nível de segurança equivalente à soja convencional -- o que a aliança da equivalência tem defendido ao longo de todo o conflito -- qual seria a justificativa para a implementação de sistemas desse tipo no Brasil? Insistir nesses sistemas seria incoerente quando se afirma que o produto GM é totalmente seguro e quando se sustenta que a rotulagem é uma mera questão política e não de segurança. Não será, então, uma coincidência verificar que, em mais de 10 anos de conflito, o governo, a CTNBio e os setores da indústria não ofereceram nenhum programa detalhado para a segregação e rastreabilidade de produtos GM. A criação de sistemas de segurança alimentar com

estas características tem sido uma bandeira dos grupos ambientais e, especificamente, de organizações como o Idec e o *Greenpeace*.

## **Considerações finais**

O conflito brasileiro sobre a rotulagem demonstra como essa questão pode ser interpretada de forma distinta dependendo do lado que se esteja. Para seus defensores, ela esteve associada à segurança ambiental e a valores que transcendem o simples direito do consumidor. Esteve associada também, como vimos, ao princípio de precaução e à criação de um sistema de segurança alimentar envolvendo segregação e rastreabilidade. Essa visão foi confrontada com aquela oferecida pelo governo, CTNBio e indústria. Os argumentos apresentados por estes atores não apenas ofereceram um apoio dúbio ao “direito do consumidor”, sugerindo muitas vezes que este poderia ser respeitado com a rotulagem convencional, como se apoiaram no princípio de equivalência substancial que, em outros lugares, é justamente usado para invalidar a exigência de rotulagem específica para os OGMs. A princípio da “equivalência substancial” está na base de boa parte dos argumentos que rejeitam a rotulagem para os OGMs. No entanto, a rotulagem de produtos GM presume uma ruptura com esse princípio, uma vez que essas políticas se sustentam no pressuposto de que esses produtos não são substancialmente equivalentes. Entre os países com legislação específica para a rotulagem, o único aspecto comum é a convicção quase que generalizada de que os produtos GM, como indicam Greure e Rao (2007), “*não são substancialmente equivalentes às suas contrapartidas convencionais*”. Nesses países, a rotulagem é vista como obrigatória porque se reconhece que “*os consumidores*

*deveriam ser informados da novidade dos traços e propriedades dos produtos alimentares de modo a fazer escolhas informadas”* [grifo nosso] (GREURE e RAO, 2007). A aplicação do princípio de equivalência substancial é, portanto, contraproducente para sustentar uma política de rotulagem para os transgênicos. O princípio invalida uma premissa básica da política de rotulagem de OGMs, a qual informa que esses produtos são diferentes dos demais e que, por esse mesmo motivo, merecem um tratamento também diferenciado. É essa diferenciação que sustentou a criação da lei de biossegurança no país e a própria criação da CTNBio que, ironicamente, passou a tratar a soja RR como um produto equivalente aos demais.

## **Referências bibliográficas:**

- ANBIO. *Relatório sobre a liberação comercial da soja transgênica no Brasil*. Disponível em: <http://www.anbio.org.br/noticias/relatorio.htm>. Acesso em: 23/7/2008.
- BICK, Léo F. Audiência pública de n. 2036/05 realizada pela comissão de meio ambiente, desenvolvimento sustentável sobre a comercialização em supermercados brasileiros de produtos sem rotulagem. Realizada em 08/12/2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Alimentos transgênicos e biossegurança*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=596>. Acessado em 03/2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Audiência pública n. 053/99, realizada pela comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias. Debate sobre a autorização para produção e consumo de alimentos transgênicos no país. Realizada em 16/6/99.
- CASTRO, Luiz A. B. de. Audiência pública de n. 0927/00 da comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias. Realizada em 13/9/2000.
- CASTRO, Luiz A. B. de. Audiência pública de n. 0927/00 realizada pela comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias. Discussão sobre rotulagem de produtos transgênicos. Realizada em 13/9/2000.



- CAVALHEIRO, Casper. Transgênicos: sociedade precisa de informação para decidir. *Jornal da ANBio*, ano 1, n. 4, setembro de 2001.
- CESARINO, L.M.C. N. *Acendendo as luzes da ciência para iluminar as luzes do progresso*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- CEZAR, F. G. *Previsões sobre tecnologias: pressupostos epistemológicos na análise de risco da soja transgênica*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Filosofia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- CHRISTOFOROU, Theofanis. Genetically modified organisms in European union law. In: SADELEER, Nicolas de (ed.) *Implementing the precautionary principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*. UK: Earthscan, 2007.
- COLLI, Walter. Transgênicos e mídia. Transcrição do debate entre Walter Colli e Herton Escobar. Realizado em 10/5/2008. Disponível em: [http://www.revista\\_pesquisa.fapesp.br/pdf/revolucao\\_genomica/colli.pdf](http://www.revista_pesquisa.fapesp.br/pdf/revolucao_genomica/colli.pdf). Acesso em 04/4/2008.
- DEGNAN, Fred H. Biotechnology and the food label. In: WEIRICH, Paul. *Labeling genetically modified food*. New York: Oxford University Press, 2007.
- FISCHER, Frank. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Nova York: Oxford University Press, 2003.
- GABEIRA, Fernando. Audiência pública n. 000565/01. Comissão especial – PL No. 2905/97 – Alimentos geneticamente modificados. Realizada em 19/6/2001.
- GABEIRA, Fernando. Audiência pública de n. 0533/99 realizada pela comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias sobre a autorização para produção e consumo de alimentos transgênicos. Realizada em 16/6/1999.
- GERT, Bernard e CULVER, Charles M. Paternalistic behavior. *Philosophy and Public Affairs*, v. 6, n. 1, outubro de 1976.
- GREURE, G. P. e RAO, S. R. A review of international labelling policies of genetically modified food to evaluate India's Proposed Rule. *AgBioForum*, 10 (1), 2007.
- GUIVANT, Julia S. A governança dos riscos e os desafios para a redefinição da arena pública no Brasil. In: *Ciência, Tecnologia e Sociedade*. Brasília: CGEE, 2005.
- GUTHMAN, Julie. Eating risk. The politics of labeling genetically engineered foods. In: SCHURMAN, Rachel *et al.* *Engineering trouble*.

- Biotechnology and its discontents*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- HAJER, Maarten. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and policy process*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- IDEC. *Alimentos transgênicos: a posição do Idec*. Disponível em: <http://www.ao.org.br/jornal07.pdf>. Acesso em 15/3/2008a.
- IDEC. *Transgênicos*. Disponível em: [http://www.idec.org.br/files/relatório\\_transgênicos.doc](http://www.idec.org.br/files/relatório_transgênicos.doc). Acesso em 13/11/2008b.
- IDEC. *Idec contesta declarações da Abia*. Disponível em [HTTP://www.idec.org.br/emacao.asp?id=854](http://www.idec.org.br/emacao.asp?id=854).. Acesso em 07.11.2008c.
- JACOBS, Michael. *Green economy*. Londres: Pluto Press, 1991.
- KLINTMAN, Mikael. The genetically modified (GM) food labeling controversy: ideological and epistemic crossovers. *Social studies of science*, v. 32, n. 1, 2002.
- ODA, Leila M. Presidenta da CTNBio fala sobre a rotulagem dos transgênicos. Disponível em [http://www.radiobras.gov.br/ct/20000/materia\\_220900\\_3.htm](http://www.radiobras.gov.br/ct/20000/materia_220900_3.htm). Acesso em 12/11/08.
- ODA, Leila M. Para presidente da CTNBio, Leila Oda, é inevitável a entrada de transgênicos e a rotulagem dos produtos é a garantia do consumidor. Matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, 5 de junho de 2000. Disponível em: <http://www.agrisustentável.com/trans/dialoda.htm>. Acesso em 10/4/2008.
- PARIZA, Michael W. A scientific perspective on labeling genetically modified food. In: WEIRICH, Paul. *Labeling genetically modified food*. New York: Oxford University Press, 2007.
- PIZZATO, Luciano. Audiência pública de n. 0927/00 realizada pela comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias. Discussão sobre rotulagem de produtos transgênicos. Realizada em 13/9/2000.
- PRUDENTE, Antonio S. Transgênicos: sentença em ação civil pública. Sentença de 26/6/2000. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=337>. Acesso em 11/2/2009.
- RUBEL, A. e STREIFFER, R. Respecting the autonomy of European and American consumer: defending positive labels on GM Foods. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18 (1), 2005.
- SILVER, Lynn. Audiência pública realizada pela comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias. n. 001019/01. Realizada em 27/9/01.

- SILVER, Lynn. Debate. In: SOARES, Francisco de A. P. (org.). *Anais do seminário. A sociedade frente à biotecnologia e os produtos transgênicos*. Brasília: Confea, 1999.
- SMITH, Stuart e PHILLIPS, Peter W. B. Product differentiation alternatives: identity preservation, segregation and traceability. *AgBioForum*, 5(2), 2002, 30-42.
- STREIFFER, Robert e RUBEL, Alan. *Democratic principles and mandatory labeling of genetically engineered food*. Disponível em: <http://www.tccouncil.org/reports/StreifferandRubel%20GELabeling.pdf>. Acesso: 10/4/2008.
- STREIFFER, Robert e RUBEL, Alan. Genetically engineered animals and the ethics of food labeling. In: WEIRICH, Paul. *Labeling genetically modified food*. Nova York: Oxford University Press, 2007
- WHITESIDE, Kerry H. *Precautionary politics. Principle and practice in confronting environmental risk*. Cambridge: The MIT Press, 2006.

LENZI, Cristiano Luis. A rotulagem como precaução: a liberação da soja RR e a regulação dos transgênicos no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2010, vol. 18, n. 1, p. 220-255, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*A rotulagem como precaução: a liberação da soja RR e a regulação dos transgênicos no Brasil*). O trabalho apresenta uma análise do conflito envolvendo a liberação da soja Roundup Ready (RR) no Brasil a partir do que é denominado de linha-narrativa da rotulagem. O intuito é avaliar os recursos e estratégias utilizados por duas alianças discursivas existentes no conflito para legitimar sua posição na arena política no processo de liberação dos transgênicos. O trabalho examinou declarações e argumentos que permearam o debate sobre essa questão no país em diferentes momentos e usou o caso da soja RR como uma referência para a análise. O texto busca mostrar que esses discursos apresentam premissas

bastante diferenciadas sobre a rotulagem e sua relação com questões envolvendo o princípio de equivalência substancial, ciência, risco e segurança nutricional.

**Palavra-chave:** discurso, conflito, rotulagem, risco, OGMs, precaução.

**Abstract:** (*Labelling as precaution: the release of RR soy and the regulation of GMOs in Brazil*). This paper presents an analysis of the conflict involving the release of Roundup Ready (RR) soy in Brazil from what is called a story-line of labeling. The aim is to assess the resources and strategies used by two discursive alliances existing in the conflict to legitimize their position in the political arena in the process of release of transgenics. The work examined statements and arguments that permeated the debate on the issue in the country at different times and used the case involving the release of RR soy as a reference for the analysis. The text aims to show that these discourses have very different assumptions about the labeling and its relation to issues involving the principle of substantial equivalence, science, risk and nutritional security.

**Key words:** discourse, conflict, labeling, risk, OGMs, precaution.