

CATARINA FRADE E INÊS GAMEIRO

REGULAÇÃO DO RISCO E PARTICIPAÇÃO: O CASO DOS ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS*

1. INTRODUÇÃO

É no quadro dos novos riscos emergentes do progresso técnico e científico – e que dão consistência ao epíteto que vivemos hoje numa 'sociedade de risco' – que se inscrevem as questões da biotecnologia, nomeadamente as que dizem respeito aos organismos geneticamente modificados (OGM).

Os OGM são microrganismos, plantas ou animais nos quais se procedeu à alteração artificial do material genético por meio da introdução de novos genes.

A manipulação genética tem suscitado um conjunto de interrogações diversas sobre os seus possíveis impactos na saúde humana e animal, na preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, nas estratégias de desenvolvimento económico, na reprodução de determinadas práticas sociais e culturais e na definição do tipo de sociedade em que queremos viver. Estas dúvidas, no entanto, não têm merecido a mesma ponderação dos políticos e reguladores. O direito europeu sobre os OGM parece concentrar a sua atenção sobretudo nos aspectos do risco ambiental e para a saúde, negligenciando as questões sociais, económicas e éticas do fenómeno. Desta opção ideológica decorre uma determinada configuração do respectivo modelo regulatório, no qual avulta a centralidade do conhecimento científico. O recurso à ciência surge como uma forma de avaliar a existência e extensão dos riscos, tendo em vista a definição de uma gestão sustentada e fundamentada dos mesmos.

Contudo, este é não só um domínio marcado pela controvérsia e incerteza científicas, como um campo onde se debatem outras problemáticas – éticas e socioeconómicas – que escapam à análise de peritos e cientistas e que, por isso, exigem o envolvimento do público, através da participação e da consulta nos processos de tomada de decisão.

É esse quadro europeu de regulação do risco dos OGM e em particular o modo como nele se inscrevem os procedimentos de participação pública que se analisarão de seguida.

* Este texto serviu de base à comunicação apresentada pelas autoras no workshop do Colóquio Internacional *Caminhos de Futuro. Novos mapas para as ciências sociais e humanas*, organizado pelo Centro de Estudos Sociais (Junho de 2008), sendo resultado da investigação levada a cabo no âmbito do projecto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (POCTI/JUR/58859/2004).

2. A REGULAÇÃO COMUNITÁRIA DOS OGM

A regulação dos OGM na União Europeia (UE) é tida por uma das mais restritivas, complexas e exigentes a nível mundial. Este facto inscreve-se num movimento geral que desde os anos noventa tem vindo a marcar as políticas de protecção do ambiente e da saúde e de defesa dos consumidores no espaço europeu. Tal restritividade contrasta com a abertura regulatória que se observa nomeadamente nos EUA e que tem suscitado disputas entre os dois espaços económicos, nomeadamente no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Sjöberg, 2008).

No entendimento de autores como David Vogel (2003: 568-569), a maior restritividade das políticas europeias em matéria ambiental e de segurança alimentar prendem-se com a sucessão de crises ambientais (anos 80) e alimentares (anos 90) que expuseram um conjunto de falhas regulatórias à escala nacional e comunitária, as quais, por sua vez, conduziram a uma opinião pública europeia mais avessa ao risco, no que tem sido sustentada por movimentos sociais nesse mesmo sentido (associações ambientalistas e de defesa do consumidor; papel dos partidos ecologistas nalguns países do centro europeu). Estes factores viram-se ainda sustentados pelo reforço das competências comunitárias e pela adopção do princípio da precaução como critério orientador do processo de decisão política nas áreas do ambiente e da defesa dos consumidores (pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, respectivamente).¹

Para muitos, será a crise da BSE que está na génese da atitude de rejeição que os cidadãos europeus passaram a manifestar em relação à biotecnologia, em particular daquela que diz respeito à produção e comercialização de OGM destinados à agricultura e à alimentação (biotecnologia verde) (Vogel, 2003: 569). A desconfiança que então se instalou relativamente aos peritos e cientistas e às autoridades públicas quanto às suas capacidades de avaliarem e gerirem o risco, mantendo segura a cadeia alimentar, acabou por influenciar o modelo de regulação e institucionalização dos OGM, tornando-o mais restritivo e exigente do que o estabelecido em 1990, quando foram publicados os primeiros diplomas neste domínio.²

Conquanto não se recuse a ideia de que o modelo europeu se afigura mais exigente e disciplinador que o de outros países, uma reflexão mais aprofundada permite anotar diversas particularidades e até incongruências que sugerem ser este um modelo bem menos homogéneo do que à primeira vista poderá parecer.

¹ Vogel (2003: 580) chama, no entanto, a atenção para o facto de, à semelhança do que sucedeu nos EUA, onde a regulação do consumo e do ambiente era mais restritiva nos anos 70 e 80 do que na própria Europa, estes períodos de regulação restritiva como resposta a uma opinião pública mais crítica e adversa ao risco, não serem permanentes.

² Directiva 90/220/CEE e Directiva 90/219/CEE (JO L 106, 17.4.2001).

No quadro legislativo comunitário sobre organismos geneticamente modificado destacam-se os seguintes instrumentos jurídicos:

- Directiva (CE) n.º 90/219/CE, modificada pela Directiva (CE) n.º 98/81/CE, que se aplica às actividades de investigação bem como a actividades industriais envolvendo organismos geneticamente modificados em condições de confinamento (em laboratório);³
- Directiva (CE) n.º 2001/18/CE, de 12 de Março de 2001, sobre a libertação experimental e a colocação no mercado de OGM para fins de cultura, importação ou transformação em produtos industriais;⁴
- Regulamento (CE) n.º 1829/2003, sobre a colocação no mercado interno de géneros alimentícios e alimentos para animais que sejam constituídos por, contêm ou sejam produzidos a partir de OGM;⁵
- Regulamento (CE) n.º 1830/2003, relativo à rastreabilidade e à rotulagem de OGM e à rastreabilidade de géneros alimentícios e de alimentos para animais.⁶

Como características mais salientes deste regime podemos destacar sua procedimentalização, cientificação e europeização.

Quanto ao primeiro aspecto – procedimentalização – o regime jurídico aposta numa descrição detalhada dos procedimentos que envolvem a entrada no mercado europeu de produtos geneticamente modificados, como sejam a regulamentação do sistema de autorização prévia a conceder, conforme os casos, pelas autoridades competentes dos Estados-Membros ou pela Comissão Europeia, do modelo de avaliação do risco, dos aspectos relativos à rotulagem e rastreabilidade e da monitorização sistemática e independente dos OGM autorizados. Ao apostar na dimensão processual, o legislador comunitário parece procurar salvaguardar-se de questões mais substantivas que estão associadas aos debates e controvérsias em torno dos OGM, designadamente considerações de natureza social, económica, cultural e ética e que são, para alguns, o cerne do problema que o regulador comunitário teima em deixar escapar (Lee, 2005;

³ JO L 330, 5.12.1998.

⁴ Esta directiva relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados revogou a Directiva 90/220/CEE, tendo sido transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 72/2003, de 10 de Abril.

⁵ JO L 268/1, 18.10.2003.

⁶ JO L 268/24, 18.10.2003. Este Regulamento alterou a Directiva 2001/18/CE. Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 164/2004, de 3 de Julho, alterou o Decreto-Lei n.º 72/2003, de 10 de Abril, a fim de o ajustar ao Regulamento 1830/2003.

Torgensen, 2004).⁷ O reforço desta característica é dado também pelo modelo de participação pública adoptado que, como se verá mais adiante, está longe de ser eficiente e de permitir uma verdadeira gestão democrática do risco.

Como segunda característica, a cientificação que subjaz a todo o processo de gestão do risco dos OGM permite pôr em evidência a centralidade que o conhecimento científico assume na definição do respectivo modelo regulatório e que reforça a ideia de que este é um regime 'despolitizado', que vai ao arrepio do pressuposto de que a gestão do risco é sempre, em última instância, um processo político e de políticos (Frade, 2007: 133; Wharton, 1991: 13; Heimann, 1997: 166). Esta despolitização nem sequer é suficientemente contrabalançada pelo espaço aberto à participação pública, dados os estritos limites em que esta se exerce com efectividade (Gonçalves, 2007).

A dependência quase total que a decisão política manifesta face à avaliação científica e técnica serve bem os propósitos das autoridades europeias desde logo no quadro das negociações da OMC, nomeadamente face às pressões comerciais de outros países e blocos económicos onde a produção e exportação de OGM é muito significativa.⁸ Mas esta é uma característica que suscita igualmente dificuldades às instâncias comunitárias, mormente no plano interno, à conta da 'cláusula de salvaguarda' que os Estados-Membros têm regularmente invocado para proibir a entrada nos seus territórios de culturas OGM (art. 23º da Directiva 2001/18/CE).⁹ Neste caso, avulta o papel de 'autoridade científica máxima' desempenhado pela Autoridade Europeia para a Segurança Alimentar (AESA), que entendeu inexistir fundamentação científica suficiente nas decisões nacionais que proibiam tais produtos, tendo a Comissão Europeia pedido aos Estados em causa o levantamento imediato das proibições.

Através da concentração da regulação na escala comunitária – europeização¹⁰ –, as autoridades promovem a harmonização técnica, processual e económica (mercado interno) neste domínio, procurando escapar quer à captura de interesses nacionais e

⁷ Segundo Lee, apenas o Regulamento 1829/2003 exhibe uma reflexão substantiva explícita, quando declara que um OGM não deve provocar efeitos adversos para a saúde humana e animal e para o ambiente (art. 4º).

⁸ Cf. o diferendo que opôs países como os EUA, o Canadá e a Argentina à União Europeia, no quadro da OMC, por alegada violação do Acordo SPS pela UE em face da moratória aplicada a partir de 1999 aos OGM no território europeu.

⁹ Alemanha, Áustria, França, Eslovénia, Hungria e Luxemburgo proibiram provisoriamente cinco OGM autorizados pela Comissão Europeia, ao abrigo deste dispositivo. Em todos os casos, porém, a AESA rejeitou os fundamentos científicos invocados pelas autoridades nacionais.

¹⁰ Segundo Maria Eduarda Gonçalves (2007), o conceito de 'europeização', enquanto "... Influência exercida pelas políticas, instituições e práticas da União Europeia sobre as políticas, instituições e práticas dos Estados Membros, procura veicular a noção de um processo de absorção, acomodação e transformação do nacional em resposta aos imperativos da pertença à União, que afecta diversamente actores e instituições".

locais, quer às divergências suscitadas por corpos científicos de diferentes Estados-Membros. A descentralização é reservada para as decisões em matéria agrícola, dada a inerente condição física de que depende a autorização de culturas transgênicas, mas não para a comercialização de produtos alimentares.

A avocação do processo à dimensão europeia não é igualmente favorável a uma participação pública activa, pelos distanciamentos burocráticos, institucionais e territoriais que facilmente se geram, não obstante o reconhecimento jurídico-político da sua importância.

3. REGULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

As 'crises' ambientais e alimentares que ocorreram na Europa nas últimas décadas puseram em evidência a ineficácia dos processos centralizados de gestão do risco (Gonçalves, 2007: 170). A reforma institucional ocorrida na UE desenvolveu-se no sentido de promover a eficiência, a transparência, a aceitabilidade e a legitimidade social dos novos processos (Gonçalves, 2007: 170). A legislação sobre segurança alimentar, em especial o Regulamento (CE) nº 172/2002 estabelece a participação do público de forma clara – a consulta ao público –, e a Directiva 2001/18/CE, segue o mesmo sentido nos artigos 9º e 24º.

O tema da participação tem como pano de fundo a Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente que apela à informação e participação pública precoces e efectivas no contexto dos OGM.¹¹ Nesta se estabelece que os cidadãos têm direito à participação na tomada de decisões – reconhecendo-se que podem necessitar de apoio no exercício desse direito – e que se pretende que as decisões assentem na transparência e na *accountability*.¹²

A Comunicação da Comissão sobre o Princípio da Precaução refere ainda explicitamente que devem ser tidos em conta outros métodos de análise para actuar ou não actuar numa determinada situação, como a “aceitabilidade pela população”.¹³

Após a forte contestação ao regime legal existente antes da moratória de facto, onde as Organizações Não Governamentais desempenharam um papel relevante, o novo regime veio acolher precisamente a consulta do público e a participação, a par de todo um processo mais rigoroso e complexo.

¹¹ “Cada Parte assegurará a informação e a participação precoces e efectivas do público antes de tomar decisões relativas à autorização de libertação deliberada no ambiente e de colocação no mercado de organismos geneticamente modificados”. Cf. art. 6º-A da Convenção de Aarhus, alteração aprovada pela Decisão 006/957/CE, do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006.

¹² Como refere o *Portuguese National Profile* (Nunes *et al.*, 2002: 23), não existe na língua portuguesa uma tradução clara para *accountability*, sendo traduções aproximativas às de “prestação de contas” ou “responsabilidade”.

¹³ Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução, COM (2000) 1 final, p. 20.

De acordo com a legislação europeia, as entidades reguladoras devem informar o público no quadro dos procedimentos de licenciamento da libertação experimental ou da colocação no mercado de OGM. Este tem acesso aos dados disponíveis e aos relatórios de avaliação podendo apresentar comentários. Também os pareceres relativos aos géneros alimentícios e alimentos para animais devem ser divulgados publicamente, podendo ser objecto de observações de qualquer pessoa. Existem ainda obrigações adicionais de informação do público no que respeita às libertações autorizadas, aos registos de localização de OGM cultivados e aos resultados das actividades de monitorização.

A participação tem andado a par dos novos processos de decisão que se pretendem menos centralizados, mais transparentes e mais próximos do público.

Para possibilitar esta mudança, é necessário não só que as pessoas tenham acesso à informação e aos vários cenários que se apresentam, de forma a poderem tomar decisões conscientes, mas também que exista tempo para decidir (Gonçalves, 2007: 171).¹⁴ No caso dos OGM, este último ponto reveste-se de particular importância, já que alguns dos argumentos que têm sido veiculados pelos opositores aos OGM, é precisamente a falta de tempo para compreender a fundo as consequências destes, enquanto os defensores dos OGM argumentam precisamente com o excesso de tempo na autorização e colocação no mercado de OGM.

No caso português, vários estudos têm apontado para baixos níveis de participação, e para o desconhecimento do tema.

O “Inquérito Nacional: Os Portugueses e o Ambiente”, realizado pelo Observa em 2001, concluem que, em relação aos OGM, a maioria dos portugueses adopta uma atitude cautelosa. 33% dos inquiridos refere que, antes de se generalizarem os OGM na alimentação humana, deve haver mais garantias de que os OGM não são prejudiciais para a saúde e 20% são totalmente desfavoráveis à comercialização destes organismos, sendo da opinião que estes deveriam ser banidos do mercado. É de realçar que 29% não responderam, evidenciando a desinformação e o desconhecimento dos portugueses sobre a aplicação da biotecnologia à produção alimentar.

¹⁴ A Convenção de Aarhus estabelece: “3. The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making”

O Eurobarómetro de 2005 atesta precisamente este facto: apenas 55% da população tinha ouvido falar de OGM. Já em relação ao apoio a esta tecnologia, em 2005, este era de 38%, enquanto a UE-25 registava um apoio de 27%.¹⁵

No Eurobarómetro mais recente, publicado já em 2008, verifica-se que aumentou o conhecimento em relação aos OGM em Portugal, embora o desconhecimento continue a ser dos mais elevados da UE. Neste inquérito, se a percentagem de respondentes totalmente ou tendencialmente favoráveis aos OGM é de 27% e a de totalmente ou tendencialmente desfavoráveis são de 28%, a percentagem de respondentes que afirmam nunca ter ouvido falar de OGM é de 23%, uma das mais elevadas percentagens da EU-27, onde a média de desconhecimento é de 9%.¹⁶

No Eurobarómetro de 2008, 58% dos cidadãos europeus (EU-27) dizem estar apreensivos com a utilização dos transgénicos e 21% dizem ser favoráveis.¹⁷

A oposição aos OGM tem-se mantido na União Europeia, embora, curiosamente, não se tenha traduzido em níveis elevados de participação, nomeadamente através da contestação. Efectivamente, apesar de todo o enquadramento que obriga a consulta ao público, que inclui fóruns de discussão, períodos para receber comentários, audição das partes interessadas (dos chamados stakeholders), a participação revela-se escassa em relação a um tema complexo.

Também as práticas comunitárias, especialmente da Comissão, não favorecerem a participação efectiva referida na Convenção de Aarhus.

O sistema criado a nível comunitário para garantir uma maior transparência e confiança dos cidadãos europeus pode revelar-se pouco eficiente. Na verdade, se, por um lado, a Comissão receia a perda de eficiência com um sistema demasiado pesado e consultivo, por outro, as garantias de participação não correspondem a uma verdadeira capacidade do público ser ouvido junto dos organismos com capacidade decisória.

A natureza essencialmente técnica dos relatórios de avaliação e pareceres, aliada a reduzidos prazos de consulta, permite supor que o envolvimento das partes interessadas e dos cidadãos em geral se traduza, na prática, num exercício simbólico. Na realidade, alguns governos têm feito notar que as observações do público são

¹⁵ Cf. Anexo. Segundo as conclusões do Eurobarómetro, em toda a União Europeia – mesmo em Espanha onde o número de culturas geneticamente modificadas é muito elevado – o apoio é extraordinariamente baixo, em comparação com outras tecnologias como a nanotecnologia ou a farmogenética.

¹⁶ Eurobarómetro 2008, quadro 22. Cf. Anexo.

¹⁷ Eurobarómetro 2008, p. 65.

demasiado genéricas para poderem ser levadas em consideração.¹⁸ Esta postura reforça a despolitização da regulação dos OGM.

Não negando que a regulação europeia dos OGM tem ganho em precaução, em rigor científico e em transparência, parece legítimo questionar que a estratégia seguida seja de molde a assegurar uma governação verdadeiramente democrática dos OGM.

4. CONCLUSÃO

A sociedade do risco é uma sociedade industrial que emerge das suas próprias limitações, limitações essas que se apresentam como riscos auto-produzidos (manufactured risks) (Giddens, 1998: 31). Trata-se de uma sociedade onde se vive na fronteira de uma alta tecnologia que ninguém domina por completo e que deixa antever a possibilidade de futuros muito diversificados (Giddens, 1998: 25). O tema dos OGM constitui uma expressão clara deste cenário.

Considerados uns dos novos riscos da modernidade avançada, a regulação europeia dos OGM tem-se orientado por elevados padrões de exigência, sem contudo conseguir iludir a polémica e o debate públicos e sem lograr atenuar a desconfiança dos cidadãos na ciência e nas instituições.

O seu regime regulatório manifesta-se, assim, por uma estreita dependência da avaliação científica do risco, por uma forte procedimentalização de todo o sistema decisório e por uma concentração institucional quer técnica (AESA), quer política (comissão Europeia), que tornam difícil a penetração dos pressupostos democráticos e legitimadores de uma participação pública efectiva e actuante.

¹⁸ Cf. Segundo Relatório da Comissão ao Conselho sobre a experiência dos Estados-Membros com os OGM colocados no mercado no âmbito da Directiva 2001/18/CE [SEC (2007) 274].

Referências bibliográficas

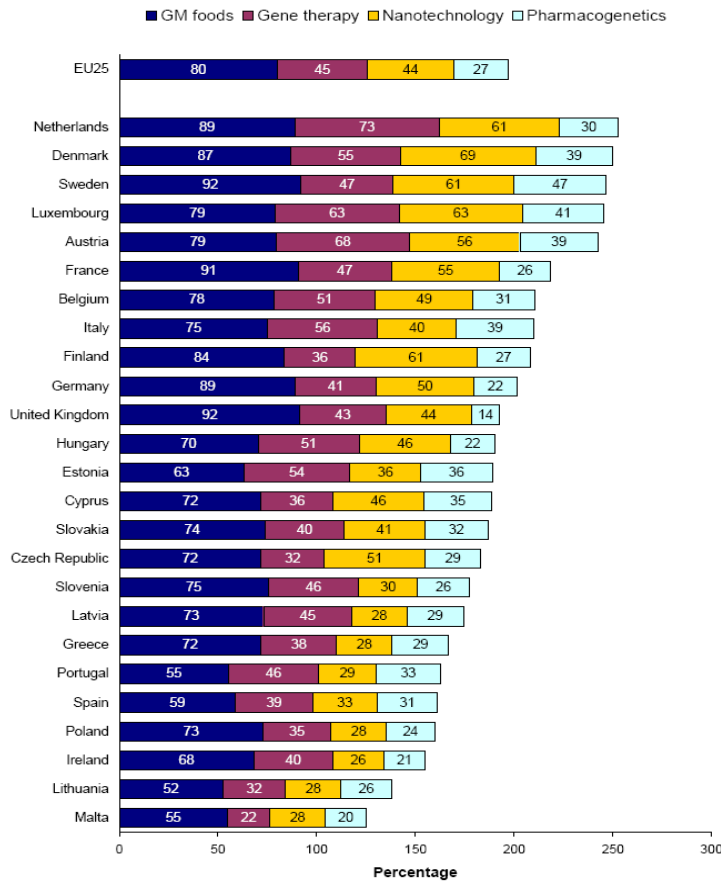
- Dabrowska, Patrycja (2007), "Civil Society Involvement in the EU Regulations on GMOs: From the Design of a Participatory Garden to Growing Trees of European Public Debate", *Journal of Civil Society*, 3 (3), 287-304.
- Estorninho, Maria João (2008), *Segurança Alimentar e Protecção do Consumidor de Organismos Geneticamente Modificados*. Coimbra, Almedina.
- Eurobarómetro (2005), "Europeans and Biotechnology" in 2005: *Patterns and Trends*. Bruxelas, UE
- Eurobarómetro (2008), *Attitudes of European Citizens towards the environment*. Bruxelas, UE.
- Frade, Catarina (2007), *A Regulação do Sobreendividamento*. Dissertação de Doutoramento, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (policop.).
- Gaskell, G. et al. (2004), *GM foods and the misperception of risk perception*, *Risk Analysis*, 24, 185-194.
- Gaskell, G. et al. (2003), *Climate Change for Biotechnology? Uk Public Opinion 1991-2002*. *AgBioForum*, 6 (1&2), 55-67.
- Giddens, Anthony (1998), "Risk Society: the Context of British Politics. Franklin", J. (org.), *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press, 23-34.
- Gonçalves, Maria Eduarda (org.) (2007), *Os portugueses e os novos riscos*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Heimann, C. F. Larry (1997), *Acceptable Risks. Politics, Policy and Risk Technologies*. Michigan: University of Michigan Press.
- Kempf, Henry (2007), *La guerre secrète des OGM*. Paris, Éditions du Seuil.
- Le Monde (2008), *La France prête à suspendre les cultures OGM sur son territoire*. 11 de Janeiro.
- Le Monde (2008), *Polémique autour des "doutes" emís sur le maïs MON 810*. de 12 de Janeiro.
- Le Monde (2008), *Déjà controversé, le projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés est examiné au Sénat*. de 6 de Fevereiro.
- Lee, Maria (2005), *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Nave, Joaquim Gil (2003), "Mobilização e acção popular na defesa do ambiente local", in José Rebelo (org.), *Novas Formas de Mobilização Popular*. Porto, Campo das Letras, 209-235.
- Nunes, João Arriscado (2003), "Risco, incerteza e formas emergentes de participação", in José Rebelo (org.), *Novas Formas de Mobilização Popular*. Porto, Campo das Letras, 191-196.
- Nunes, João Arriscado et al. (2002), *Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts: Portuguese National Profile*. Relatório de investigação, Coimbra, CES.
- Organização Mundial de Saúde (2005), *Modern Food biotechnology, human health and development: an evidence-based study*. Food Safety Department, Geneva.

- Sjöberg, Lennart (2008), *Genetically Modified Food in the Eyes of the Public and Experts*. Risk Management, 10, 168-193.
- Torgensen, Helgue (2004), *The Real and Perceived Risks of Genetically Modified Organisms*. EMBO Reports, 5, Supl.1, S17-S21.
- Vogel, David (2003), *The New Politics of Risk Regulation in Europe*, Londres: CARR/LSE.
- Wharton, Frank (1991), "Risk Management: Basic Concepts and General Principles", Ansell, J. e Wharton, F. (orgs.), *Risk Analysis, Assessment and Management*, Chichester: Wiley.

ANEXO

Eurobarómetro 2005

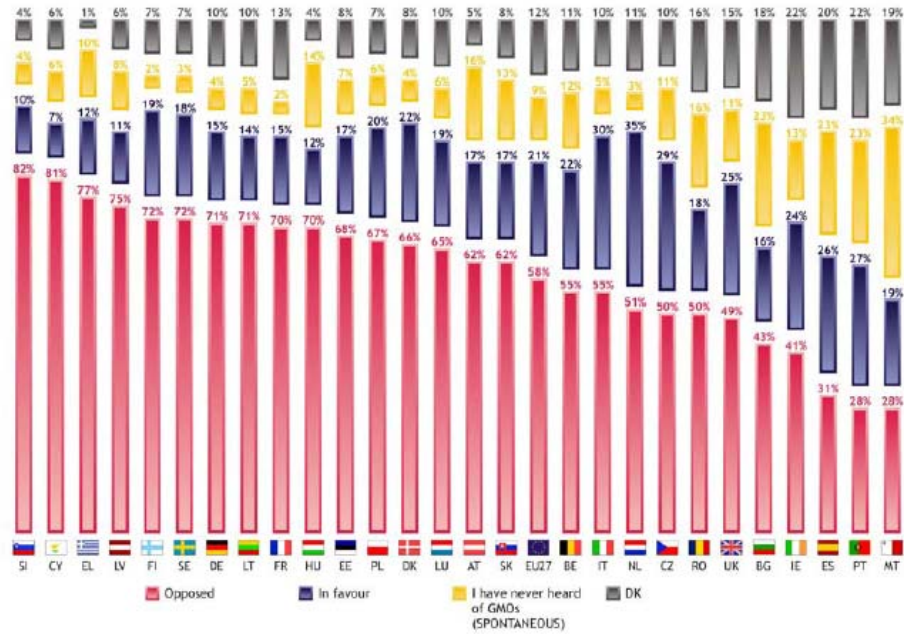
Figure 3: Familiarity with four technologies



Eurobarómetro "Europeans and Biotechnology in 2005: Patterns and Trends"

Eurobarómetro 2008

Question: QF22. There is an ongoing debate about the use of genetically modified organisms (GMO). Are you personally in favour of or opposed to the use of GMOs?



Eurobarómetro "Attitudes of European Citizens towards the environment"
2008 (fieldwork: November/ December 2007)