



## CONSELHO NACIONAL DE BIOÉTICA – A INICIATIVA BRASILEIRA

### *Nacional Council of Bioethics – the Brazilian initiative*

#### **Ana Paula Reche Corrêa**

Departamento de Ciência e Tecnologia, Ministério da Saúde, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

[ana.correa@saude.gov.br](mailto:ana.correa@saude.gov.br)

#### **Volnei Garrafa**

Cátedra Unesco de Bioética/ Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

[bioetica@unb.br](mailto:bioetica@unb.br)

**Resumo:** O artigo faz uma análise crítica dos principais aspectos que envolveram a construção do projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo para a criação do Conselho Nacional de Bioética no Brasil (CNBioética), encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em outubro de 2005. Discute os pontos fundamentais do projeto, resgata as discussões que permearam o processo de sua elaboração, assim como revela as estratégias adotadas para o envolvimento de parceiros institucionais e da sociedade civil para a obtenção de uma proposta democraticamente construída. Como contribuição ao processo legislativo que agora se inicia, destaca as mudanças significativas ocorridas no texto do anteprojeto ao registrar os elementos de sustentabilidade e credibilidade do Conselho que se perderam em sua apresentação como Projeto de Lei, além de recuperar a matéria que foi retirada do texto e que deverá ser revista para a etapa de regulamentação da lei.

**Palavras-chave:** Brasil. Conselho Nacional de Bioética. Bioética. Estado. Projeto de Lei.

**Abstract:** This article presents, in a critical way, the main aspects that involved the construction of the law project initiated by the Executive Power for the creation of the National Council of Bioethics in Brazil (*Conselho Nacional de Bioética*), brought by the President of the Republic to the National Congress in October 2005. It discusses the critical points of the proposal, brings back aspects of the process of elaboration, as well as reveals strategies adopted for the involvement of institutional partners and civil society in order to obtain a democratic proposal. As a contribution to the legislative process which is now beginning, reveal the significant changes occurred in the text, it register the maintenances and credibility elements of the Council lost in

the law project, also recovering the fundamental points already discussed in topics about the regulation of this new law.

**Key words:** Brazil. Nacional Council of Bioethics. Bioethics. State. Law Project.

A grande velocidade do desenvolvimento científico e tecnológico do mundo contemporâneo levanta questões para as quais a moralidade individual não tem resposta, impulsionando os Estados a criarem fóruns específicos para a discussão de temas de interesse da coletividade. Comumente denominados comitês, comissões ou conselhos de bioética, esses fóruns buscam a construção de sociedades fundadas na democracia e na justiça que, acima de tudo, reconheçam, respeitem e protejam os direitos e as moralidades de todos os cidadãos e grupos de cidadãos de uma dada sociedade.

As experiências internacionais revelam que as Comissões ou Conselhos Nacionais de Bioética têm propiciado efetivos espaços de diálogo e negociação entre pessoas e grupos que pensam diferentemente, ao mesmo tempo em que cumprem um papel fundamental para estabelecer limites, seja subsidiando a atuação do Poder Executivo, orientando a ação Legislativa ou, ainda, fundamentando doutrinariamente as decisões do Judiciário. Pelo fato de se constituírem estruturas paraestatais, podem representar também um espaço de interlocução bastante apropriado para a atuação dos movimentos sociais, pois, embora vinculados ao Estado, possuem independência, são pluralistas e têm caráter não normativo, características bastante propícias para a participação de organizações da sociedade civil.

No Brasil, duas iniciativas recentes para a criação de fóruns dessa natureza podem ser citadas, sendo uma de órgão do Poder Executivo e outra do Poder Legislativo. A primeira foi a criação da Comissão de Bioética no âmbito do Ministério da Saúde, em 2002, por portaria ministerial. Caracterizou-se como uma comissão essencialmente técnica que não teve a receptividade esperada, tendo sido extinta logo após sua criação, sem efetiva implantação. A segunda foi o Projeto de Lei nº 3.497, de 06 de maio de 2004, que, por vício de iniciativa, termo jurídico usado no meio legislativo para designar uma ação para a qual o agente não tinha competência regimental, não avançou no processo legislativo. No entanto, tal projeto permanece na Câmara dos Deputados e abriu caminho para uma terceira iniciativa nesse teor, dessa vez por parte do Poder Executivo, que tem competência expressa para tanto.



Essa terceira tentativa, que resultou no Projeto de Lei (PL) nº 6.032, encaminhado ao Congresso Nacional por mensagem presidencial no dia 07 de outubro de 2005, é o resultado do trabalho de um grupo que foi instituído pelo Ministério da Saúde (GT de Bioética)<sup>1</sup>, por delegação da Casa Civil da Presidência da República, com a missão de analisar os modelos internacionais vigentes e formular uma proposta de criação de uma instância que discutisse, em âmbito nacional, questões éticas e morais que permeiam a sociedade brasileira, posteriormente denominada Conselho Nacional de Bioética (CNBioética). O Ministério da Saúde foi considerado o *locus* adequado para a coordenação desse trabalho devido à grande interface com o campo da saúde.

Nesse contexto, o presente artigo busca relatar o processo de construção do Projeto de Lei nº 6.032, bem como resgatar a argumentação teórico-conceitual que, sob o ponto de vista da legislação e da ética, embasou a definição de pontos críticos da proposta brasileira. As proposições entendidas como matéria reservada a decreto regulamentar, retiradas da versão final do projeto de lei para que fosse alcançada a concisão desejada a esse tipo de instrumento legislativo, também são abordadas, de forma a preservar as sugestões sobre aspectos inerentes ao funcionamento do Conselho que já foram amplamente discutidas pelos especialistas e pela sociedade civil, destinando-se a subsidiar as discussões quando da regulamentação da futura lei de criação do CNBioética.

## O Processo de Construção do Anteprojeto de Lei

Antes que o Projeto de Lei nº 6.032 pudesse estar pronto para iniciar sua tramitação no Congresso Nacional, um caminho relativamente curto, mas intenso, foi percorrido pelo GT de Bioética. Apesar de criado pela Portaria GM/MS nº 2.265 (Gabinete do Ministro - Ministério da Saúde), de 27 de

---

1 GT de Bioética: Ministério da Saúde: Reinaldo Felipe Nery Guimarães (coordenador) e Ana Paula Reche Corrêa (secretária executiva); Sociedade Brasileira de Bioética: Volnei Garrafa, Fermin Roland Schramm e Gabriel Oselka; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência: Ennio Candotti; Comissão Intersetorial de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Saúde: Moisés Goldbaum; Academia Brasileira de Ciências: Eduardo Moacyr Krieger; Ministério Público Federal: Raquel Elias Dodge; Ministério da Ciência e Tecnologia: Ana Lúcia Delgado Assad; Ministério da Justiça: Marilândia de Fátima Araújo; e Ministério do Meio Ambiente: Rubens Onofre Nodari.

Colaboradores: Esper Cavalheiro (Academia Brasileira de Ciências); Ana Maria Tapajós (Ministério da Saúde); Mauro Machado do Prado (Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília); Hugo Fernandes Jr. (Câmara dos Deputados); e Simone Wolff (Ministério do Meio Ambiente).



novembro de 2003, iniciou suas atividades apenas em julho de 2004, após a indicação de representantes pelos Ministérios de Ciência e Tecnologia, Justiça e Meio Ambiente pela Portaria nº 627, de 12 de abril de 2004.

Para a elaboração do documento *Proposta de Anteprojeto de Lei para a criação do Conselho Nacional de Bioética*, o grupo realizou três reuniões com a presença de todos os seus membros e nove reuniões com um subgrupo<sup>2</sup> que, ao propor soluções, construir propostas e interpretar as decisões do fórum ampliado para sua posterior sistematização, potencializou as atividades e agilizou a construção do documento.

O documento foi elaborado de forma a permitir a participação da sociedade brasileira por meio de amplo e democrático processo de consulta pública que compreendeu três etapas: publicação do documento no Diário Oficial da União (DOU) — como consta da Consulta Pública nº 11, de 15 de outubro de 2004; publicação e recebimento de sugestões via internet durante os meses de outubro e novembro de 2004; e sessões públicas para a apresentação e discussão do documento a parceiros estratégicos em todas as regiões do país, nas cidades do Rio de Janeiro, Manaus, Recife, Porto Alegre, São Paulo e Brasília.

Após a construção de uma primeira versão completa da proposta, decidiu-se pela ampliação do fórum de discussão para garantir a divulgação do documento da proposta, reunir as contribuições dos parceiros e da sociedade civil e, ao mesmo tempo, mobilizar e envolver pessoas e instituições para maior discussão do tema. Além disso, buscou-se perceber a receptividade da sociedade civil para que o resultado fosse a expressão de algo atual, construído de forma democrática e participativa. A consulta pública ocorreu porque, embora auto-suficiente e com competência para cumprir a missão que lhe fora delegada, o grupo entendeu que deveria consultar pessoas que trabalham na área e que pudessem contribuir com essa discussão, escutando outras vozes que não estavam ali representadas.

A metodologia adotada para a condução dos trabalhos foi a mesma em todas as reuniões, constando de uma apresentação dos antecedentes dos conselhos já em funcionamento em outros países, das características gerais do GT de Bioética (composição, missão e processo de trabalho) e, ao final, do

---

2 Reinaldo Felipe Nery Guimarães (Coordenador – Ministério da Saúde), Volnei Garrafa (Sociedade Brasileira de Bioética), Raquel Elias Dodge (Ministério Público Federal), Esper Cavalheiro (Academia Brasileira de Ciências) e Ana Paula Reche Corrêa (Secretária Executiva – Ministério da Saúde).



documento propriamente dito. A consulta pública, realizada durante os meses de outubro e novembro de 2004, recolheu e organizou as principais contribuições da sociedade civil à proposta. Uma vez sistematizadas, as sugestões foram aglutinadas por assunto e relacionadas por artigos a que se referiam, de forma a revelar a essência da contribuição.

A última etapa da consulta pública foi a consolidação de todo o material obtido nas diferentes estratégias de consulta que, sistematizado, categorizado e criticamente analisado pelo subgrupo de trabalho, foi apresentado como subsídio para a última reunião do GT de Bioética, no dia 08 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004).

Em janeiro de 2005 foi entregue ao Ministro da Saúde o resultado do trabalho, composto de uma exposição de motivos e de um anteprojeto de lei para a criação do Conselho Nacional de Bioética. Esses documentos, encaminhados à Casa Civil da Presidência da República no dia 04 de fevereiro, permaneceram em análise até o mês de junho. Por recomendação da Assessoria Jurídica desse órgão, o Ministério da Saúde procedeu às readequações que retiraram do texto original todas as questões consideradas como matéria relativa a decreto regulamentar.

A versão final do documento *Projeto de Lei para Criação do Conselho Nacional de Bioética* foi entregue à Casa Civil no mês de setembro de 2005 e encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República no dia 07 de outubro.

## **Premissas e Conceitos para a Construção da Proposta**

A partir da análise de iniciativas internacionais de implantação de Conselhos de Bioética – basicamente os modelos da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, França, Itália, Portugal e Reino Unido (FERNANDES JÚNIOR, 2002) – algumas estratégias de implantação e características de funcionamento foram identificadas como fatores de sucesso para sua legitimação junto ao Estado e à sociedade (TAPAJÓS, 2004). Buscando resgatar esses elementos, presentes em conceitos e estratégias já sedimentados, um conjunto de premissas foi adotado para a construção da proposta brasileira (GARRAFA, 2004).

A primeira premissa é referente à garantia da participação da sociedade na construção da proposta, uma vez que Conselhos Nacionais de Bioética têm-se revelado como uma das formas de controle social mais aplicáveis nos tempos atuais já que, exercida de múltiplas maneiras e em diferentes espa-

ços, permite à sociedade civil se fazer representar em sua diversidade política, intelectual, social, corporativa, religiosa e de grupos específicos. É recomendável, portanto, que a criação de um órgão com o objetivo de discussão ética das biociências e da própria vida em seu amplo sentido seja precedida de debates envolvendo a comunidade científica, o pensamento filosófico e religioso e, sobretudo, os movimentos sociais. A garantia de preservação de um processo participativo e democrático de construção de propostas garante o controle complementar e interdependente desejável às questões da coletividade. Isto porque as outras formas de controle que normalmente ocorrem, o autocontrole (realizado pelos próprios integrantes) e o controle jurídico, não são suficientes em si mesmos para garantir os interesses sociais. O primeiro pode se mostrar complacente, tendo em vista reunir a própria comunidade de interessados; o controle jurídico, por sua vez, apesar de essencial em um contexto democrático, é de aplicabilidade mais lenta, o que faz com que as leis se configurem como respostas da sociedade a fatos já estabelecidos.

A segunda premissa, nessa mesma linha, é garantir a participação da sociedade na composição do próprio Conselho. É oportuno lembrar que a bioética, da mesma forma que a ética e a moral em geral, não está reservada exclusivamente aos que são especialistas no assunto, mas a cada ser humano, a cada cidadão, que deve participar das reflexões e decisões que lhes dizem respeito (FERNANDES JÚNIOR, *Op.cit.*).

A composição pluralista e multidisciplinar representa a terceira premissa, o que remete à discussão dos perigos representados pelo elitismo e pelo corporativismo na estruturação desse colegiado. Com relação ao elitismo, deve-se frisar que os conselheiros têm a incumbência de apreciar muitas vezes matérias de alta densidade científica e tecnológica e de grande profundidade filosófica. Neste sentido, os membros devem ter capacidade para avaliar as questões tratadas, se não na completude, ao menos em seus aspectos essenciais. Quanto ao corporativismo, as exigências para participar do Conselho não podem privilegiar exclusivamente a qualificação acadêmica, que não será necessariamente representativa de todos os segmentos sociais. Da mesma forma deve ser tratado o corporativismo profissional, pelas distorções e prejuízos dele decorrentes se aplicados nesse meio.

No que se refere à legitimidade – a quarta premissa adotada – as opiniões de um Conselho Nacional de Bioética não devem ser entendidas como a palavra final sobre o tema consultado. Como não têm como atribuição apresentar caráter terminativo a questões complexas, as opiniões do Conselho



devem ser compreendidas como um elemento a mais, ainda que de grande relevância, para o debate em torno da questão. As recomendações e proposições delas emanadas sempre têm tido caráter consultivo, como acontece nos países nos quais a noção de mandato popular é consolidada. Assim, tais Comissões opinam, sugerem, analisam e recomendam medidas alternativas que podem ser tomadas em face a problemas concretos. As decisões, porém, são tomadas por quem de direito, ou seja, pelos que detêm o poder político democraticamente conferido. A fim de que possa ter uma atuação institucional estável, pelo ordenamento constitucional do país, a criação do CNBioética com os traços determinantes destacados nos tópicos anteriores, requer instauração pela via legislativa. Nesse ponto, destaca-se a vinculação do Conselho ao aparelho de Estado, no qual deve se inserir como órgão de assessoramento ao chefe do Poder Executivo, relacionando-o administrativamente à Presidência da República.

A última e não menos importante premissa é garantir a prestação de assessorias técnicas específicas em diferentes áreas para respaldar as decisões do Conselho. Pelo fato de muitas vezes se referirem a questões de caráter técnico de grande complexidade, a participação de organismos, pesquisadores e peritos no assunto é relevante, configurando-se, assim, a contribuição do elemento técnico. Espera-se que essas assessorias possam ser prestadas por comissões de caráter técnico específico já estabelecidas no País como a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) e a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), além de universidades e centros de pesquisa.

A partir da definição das premissas, fez-se necessário o entendimento comum acerca de conceitos básicos inseridos no texto, sendo o mais importante deles o termo "bioética", que permeou todas as discussões, tendo em vista o fato de que remete às possibilidades de atuação do Conselho. Tratando-se de uma disciplina cuja existência tem-se fortalecido rapidamente no contexto do mundo moderno, até o início dos anos 1990 a bioética ainda mantinha uma conotação biomédica que a restringia à área da saúde. Atualmente, considera-se que houve ampliação desse termo para um conceito que abrange não só os aspectos biotecnológicos, mas também as questões sociais, nas quais se incluem a saúde e o meio ambiente. Foi entendido que, por se tratar de um conceito em evolução, não seria prudente que constasse da lei, cabendo ao próprio Conselho sua explicitação e detalhamento, na medida em que for conformando seu campo de atuação e abarcando as questões contextualizadas e procedentes para a realidade brasileira.

Esse posicionamento vem ao encontro da decisão da própria Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que, na recente *Declaração Universal de Bioética e Direitos Humanos* homologada por aclamação – ou seja, com o apoio unânime dos 191 países que a compõem - em 19/10/2005 em Paris, decidiu pela não incorporação de um conceito universal para a Bioética no seu corpo, devido às dificuldades encontradas para obtê-lo frente às variadas implicações que se apresentaram para problemas similares, ao avaliá-los sob a ótica das especificidades culturais ou contextuais dos diferentes povos (UNESCO, 2005).

As diferenças conceituais entre os termos “Conselho” e “Comissão” também foram alvo de discussão. Do ponto de vista jurídico, apesar de não haver diferenças entre eles, há um entendimento de que a palavra “Conselho” traz uma tônica de instância consultiva, enquanto que uma “Comissão” remete à idéia de vinculação ao poder institucional que a criou. Como a Constituição Federal brasileira cria vários Conselhos, a adoção desse termo pareceu ser a mais indicada, homogeneizando assim a terminologia. Uma vez que certo nível de vinculação institucional é inevitável, surgem, então, elaborações voltadas à criação de dispositivos que garantam a autonomia financeira necessária ao funcionamento do CNBioética.

Considerando que a discussão sobre dilemas morais não é uma atividade restrita a especialistas, mas também a pessoas com profunda vivência e percepção da complexidade das situações de conflito ético e moral que afetam uma sociedade, foram adotados os termos “notório saber”, para qualificar os grandes expoentes de uma área do conhecimento, e “notável saber”, como identificação do conhecimento acumulado pela pessoa indicada, que é evidente e independente de formação acadêmica.

## **As Grandes Linhas do Anteprojeto de Lei Apresentado à Casa Civil**

O anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Bioética foi construído a partir da definição de quatro pontos principais: missão, formalidade da instituição, princípios de atuação, composição e consulentes. Tomando-se por base premissas e conceitos cuidadosamente determinados, a proposta do anteprojeto define o CNBioética como um colegiado consultivo, de abrangência nacional, voltado para o tratamento de questões éticas decorrentes das práticas em saúde, dos avanços científicos e tecnológicos nos campos da biologia, da medicina e da saúde, e das situações que ponham em risco a vida humana e o equilíbrio do meio ambiente. Com essas caracte-





rísticas, a função primordial do Conselho será emitir opinião, do ponto de vista moral, para o balizamento de questões que podem ter interpretações diversas, tratando-se de uma instância de referência para análise e discussão de situações éticas e morais.

Uma vez definidos os elementos fundamentais para a existência do Conselho, passou-se à discussão dos princípios de sua atuação, traduzidos como os critérios substantivos para funcionamento no cumprimento de sua missão primordial. O estabelecimento desses princípios buscou preservar os valores fundamentais previstos na Constituição Federal que tanto regem como possibilitam o controle da sociedade sobre os posicionamentos do Conselho, tratando-se de sua "declaração de valores". O fato de a Constituição Federal pressupor a existência de princípios preestabelecidos que suportam suas diretrizes foi citado como um importante referencial, pois nem sempre os conceitos estão totalmente definidos e o Conselho poderá ser solicitado a balizar as possíveis interpretações da norma escrita.

A garantia do equilíbrio na composição do CNBioética foi considerada um ponto fundamental para o sucesso ou o fracasso da iniciativa, uma vez que o resultado final deve refletir uma combinação das forças mais evidentes na sociedade. A ser instituído formalmente como órgão de Estado, propõe-se que tenha composição multidisciplinar, no que concerne à formação de seus membros, e plural, no que tange à orientação político-ideológica, com representação social ampla, abrangendo toda a diversidade social e cultural do País. Como resultado, defende-se sua composição com 21 conselheiros nomeados pelo Presidente da República e escolhidos, com observância de equilíbrio de gênero, raça e multidisciplinaridade, dentre pessoas de notável saber e reputação ilibada, por indicação de instituições representativas em suas áreas específicas. Tendo avançado até esse ponto, o grupo propositor considerou prudente que as discussões acerca da determinação das instituições que poderão indicar os possíveis membros ocorram após a criação do Conselho, por meio de regulamentação complementar.

Tendo em vista a importante missão sobre a qual se debruçará esse Conselho, que dele exigirá um posicionamento ainda sem precedentes na realidade nacional, deve-se garantir que receba para avaliação apenas questões de grande relevância para a coletividade, sob pena de imobilizar-se frente a uma grande demanda sobre assuntos diversos. De forma a garantir a viabilidade dessa missão, sobre esse aspecto, optou-se pela delimitação dos consulentes a figuras de destaque que representam o povo e o Estado. À população diretamente foi reservada a possibilidade da representação po-

pular, cuja fórmula constitucional foi flexibilizada para permitir o acesso mais fácil da população ao Conselho do que foi previsto constitucionalmente para outras situações.

Em uma análise conjuntural, alguns elementos foram considerados fundamentais para o sucesso da iniciativa, como a garantia da estabilidade de sua existência e a previsão de mecanismos para a construção e preservação da credibilidade do Conselho. A garantia da estabilidade, que trará à instituição a longevidade necessária ao seu papel, remete à definição do tipo de inserção institucional a ela reservada e à previsão de relativa autonomia financeira, que determinam indiretamente sua área de abrangência e a liberdade de expressão. Apesar da possibilidade de criação de uma instituição dessa natureza como uma comissão de assessoramento, com atuação condicionada à solicitação exclusiva do Presidente da República, a análise do funcionamento dos modelos internacionais revela que a criação do Conselho como um órgão é a melhor opção, o que inevitavelmente submete a iniciativa à apreciação do Poder Legislativo, na forma de um projeto de lei, com base no artigo 84 da Constituição Federal, inciso IV.

É no processo legislativo que se abre a possibilidade de determinar tanto a abrangência de sua atuação quanto a estabilidade organizacional necessária para sua efetiva inserção na estrutura de Estado, a ser consolidada na seleção cuidadosa dos mecanismos de composição para garantir, na própria norma, o tipo de autonomia a ser atribuída ao Conselho. A autonomia aqui referida trata do caráter político e técnico, imprescindível à emissão de opiniões sobre questões éticas, o que exclui as autonomias administrativa e financeira, para as quais deverão ser previstos dispositivos que garantam a natureza e origem dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho e, conseqüentemente, sua estabilidade de funcionamento. Esses dispositivos podem ser estabelecidos diretamente, como na determinação da fonte de recursos propriamente dita, ou indiretamente, ao remeter à existência de uma estrutura para a operacionalização de diversas atividades, como a realização de reuniões ordinárias. Considerando que é indispensável uma vinculação institucional, em se tratando de um órgão de Estado, é recomendável que tenha vinculação direta à Presidência da República, que representa o gestor maior do Poder Executivo.

A construção e preservação da credibilidade do CNBioética é uma das questões mais sutis e difíceis de determinar ou prever, pois depende muito mais da credibilidade de seus membros e das próprias opiniões que emitem em conjunto, que devem denotar a maturidade imprescindível de um órgão



criado para aconselhar: a maturidade moral. Mesmo se tratando de difícil missão, alguns mecanismos adicionais foram previstos, além da determinação dos princípios de atuação, como a determinação de situações nas quais os conselheiros declaram-se impedidos ou sob suspeição para discutir o tema em pauta. Um dos mecanismos de credibilidade mais discutidos foi a previsão da sabatina pública no Senado pela qual deve passar o presidente do Conselho, após sua designação pelo Presidente da República. Esse recurso, além de dar visibilidade às realizações e à higidez moral do indicado, também busca garantir a aprovação do Poder Legislativo que, ratificando seu presidente, demonstra sua aceitação e compromisso na implementação da gestão desse novo órgão consultivo.

### **As Contribuições da Sociedade Civil**

A submissão do anteprojeto de lei à opinião da sociedade civil proporcionou a melhor oportunidade para identificação das fragilidades da proposta e, ao mesmo tempo, consolidação da base argumentativa para a defesa de pontos dos quais não se poderia prescindir para garantir a longevidade de um Conselho que tem por missão discutir questões para as quais não há um consenso moral. Os principais temas discutidos pela sociedade civil com relação ao Conselho foram suas funções, vinculação, princípios, diretrizes, consulentos e composição (BRASIL, *Op.cit.*).

No que tange à função e vinculação, uma questão que permeou todo o processo de consulta pública foi relativa à garantia da autonomia técnica e política a um órgão que tem vinculação estreita com a estrutura estatal. De fato, como um órgão que não pode se subordinar ideologicamente a outro, há que se garantir ao Conselho apenas sua vinculação administrativa, para que possa dispor de uma dotação orçamentária independente que sustente sua operacionalização.

Com relação aos princípios e diretrizes que regem a atuação do Conselho, muito se discutiu acerca da possibilidade de substituir a redação do artigo pela totalidade de princípios, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Uma vez que esta é soberana, considerou-se procedente a explicitação de alguns de seus princípios para que se qualifique de forma mais palpável um código de conduta a ser seguido pelos conselheiros.

Os requisitos para que a população possa consultar o Conselho foram bastante questionados pela sociedade civil. Mesmo considerando que há

uma representação popular formal no Congresso Nacional, contemplado como consulente, decidiu-se pela incorporação da sugestão de flexibilização da fórmula constitucional para representação popular. Por outro lado, não se considerou possível criar uma ouvidoria para o recebimento de solicitações diretas dos cidadãos, o que fatalmente desvirtuaria a missão do Conselho de discutir macro-questões de absoluta relevância coletiva, além de requerer uma estrutura administrativa mais robusta sob pena de paralisação de suas atividades pela quantidade de demandas específicas ou pontuais. Propostas de ampliação do número de consulentes institucionais também foram descartadas, seguindo-se a mesma lógica.

Com apenas vinte e um membros e partindo da opção de dividir as vagas do Conselho entre representantes das três áreas básicas do conhecimento – filosofia, ciências humanas e sociais; ciências exatas e da terra; ciências biológicas e da saúde – da sociedade civil e de especialistas em bioética, outro ponto bastante discutido foi equilíbrio das representações sociais. Apesar das sugestões, essa divisão não foi modificada porque, além de não haver vagas suficientes para todos os grupos que se consideram elegíveis para esse fórum, buscou-se diluir o peso da inserção institucional do conselheiro sobre as posições do Conselho. Nesse tema, as duas principais demandas foram contempladas: o aumento da participação da sociedade civil e a inserção de dispositivos para a garantia do equilíbrio cultural e racial, contemplando as diversas realidades brasileiras.

Outras contribuições, apesar de importantes, referiram-se a temas posteriormente qualificados como matéria de decreto regulamentar. A título de registro, apesar de identificado o argumento de que conselhos criados para fins consultivos não são remunerados, observou-se a aceitação pela sociedade dos termos do artigo do anteprojeto que tratava da gratificação dos Conselheiros, ao qual foi proposta uma ressalva apenas para os casos de acúmulo de cargos públicos previstos na Constituição Federal.

### **Considerações sobre o Formato Final do PL nº 6.032/05**

O anteprojeto de lei apresentado à Casa Civil da Presidência da República, composto de 23 artigos, passou por uma cuidadosa análise de forma para avaliação da adequação da matéria ao instrumento, e de conteúdo, para garantir a visão do Chefe do Poder Executivo. Os demais temas, tratados nos treze artigos remanescentes no projeto de lei, abordam exclusivamente aspectos relativos à função, inserção institucional, princípios e objeti-



vos, competências, possíveis consulentes, composição e previsão de vedações, impedimentos e suspeições, além de questões básicas sobre renovação dos membros e publicidade das ações.

Aparentemente inócuas, mudanças sutis foram realizadas na proposta original, trazendo algumas preocupantes implicações. A primeira e mais importante foi a redefinição da função do Conselho, que passou de "consultiva em matéria de Bioética, vinculada à Presidência da República" para "assessoramento ao Presidente da República em questões éticas...". O grande prejuízo reside no fato de que, apesar de manter a denominação de "Conselho", remete à idéia de vinculação institucional, o que é característica inerente a Comissões. Essa alteração muda sobremaneira o *status* e o papel do CNBioética, que deveria ser o de aconselhar os Poderes da República, prioritariamente o Poder Executivo, para o papel de assessorar o Presidente. Combinada com a remoção do penúltimo artigo do anteprojeto de lei, que previa a consignação da dotação orçamentária à Presidência da República, essa medida diminuiu consideravelmente a possibilidade de que o Conselho tenha garantida uma relativa autonomia financeira para a regularidade de suas atividades, de forma a se manter como órgão de Estado, e não apenas de Governo.

A nova redação também ampliou as competências do Conselho para que elabore estudos e relatórios, além de promover fóruns para discussão nacional, o que o obriga à produção de documentos que podem sobrecarregar e até paralisar as atividades relacionadas à sua missão primordial. Considerando-se a quantidade de temas da atualidade que se qualificam para exame pelo Conselho, é fundamental preservar-lhe tanto a missão como os caminhos pelos quais pode ser solicitado a se pronunciar, o que também justifica a delimitação de seus possíveis consulentes. Nessa temática, a única questão relevante foi a equiparação das entidades da sociedade civil aos cidadãos e, portanto, também sujeitas à fórmula constitucional já estabelecida para manifestações populares.

A composição do Conselho, tema mais discutido pela sociedade civil na construção do anteprojeto, foi uma das partes mais preservadas no PL, tendo sofrido apenas uma mudança fundamental, que foi a retirada da previsão de submissão do nome indicado pelo Presidente da República para presidir o Conselho a uma sabatina pública no Senado Federal, estratégia que, juntamente com a credibilidade moral dos próprios conselheiros, buscava proporcionar maior visibilidade e aceitação ao novo órgão perante os Poderes da República.

Finalizando as novas orientações dadas ao texto, três últimas medidas foram observadas: a supressão da determinação de que o próprio Conselho elegerá seu vice-presidente, a ampliação do poder de convocação do Conselho por uma só pessoa, estendendo-o ao Presidente da República; e a retirada do capítulo reservado à remuneração dos Conselheiros sob a forma de gratificação de presença por prestação de serviço ao Conselho. Caso não seja retomada na discussão da regulamentação, a primeira medida irá retirar dos conselheiros sua única participação na organização do Conselho. A segunda medida, por sua vez, retirará parte da autoridade e função do presidente do Conselho ao repassar ao Presidente da República a possibilidade de convocar diretamente o Conselho, revelando certa fragilidade nas relações estabelecidas. Quanto à supressão do artigo sobre a remuneração dos membros do Conselho, segue a prática da administração pública direta, apesar de que na indireta seja mais comum. Nesse ponto, o importante é garantir que todas as despesas dos conselheiros no exercício de suas funções possam ser devidamente cobertas pelo orçamento destinado ao Conselho.

Entre os temas que já foram amplamente discutidos por especialistas e pela sociedade civil situam-se os detalhamentos acerca do funcionamento do Conselho, a previsão de situações em que um conselheiro perde seu mandato, além da especificação detalhada de competências do próprio Conselho, de seu presidente e conselheiros. Essas informações poderão compor as bases para a construção da futura regulamentação dessa lei, uma vez que as discussões proporcionaram um alto nível de consenso sobre as questões operacionais.

## **Considerações Finais**

O Projeto de Lei que cria o Conselho Nacional de Bioética não esgota todas as vertentes que poderiam ser exploradas, o que permite que o resultado final possa ser obtido em um processo de construção coletiva, tendo em vista que o tema extrapola sobremaneira o aspecto jurídico-formal. No entanto, é importante rever quesitos suprimidos ou alterados que buscavam, no anteprojeto de lei, construir a própria essência do Conselho. De toda forma, o que se espera ao final é que o Conselho tenha plenas condições de atuar como um balizador moral tanto para a sociedade como para os governantes, entendidas no contexto das autonomias e dos mecanismos de garantia da credibilidade do próprio Conselho.



É evidente que a instalação de um Conselho Nacional de Bioética no Brasil está apenas começando, uma vez que o caminho escolhido para sua criação foi por meio de uma lei ordinária, que requer apreciação e aprovação pelas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional, ao invés de ser criado por decreto, o que resultaria na grande fragilidade já observada em alguns países latino-americanos. Apesar do longo processo que se vislumbra adiante, o fato de o tema ter sido priorizado na agenda do governo e amplamente discutido pela sociedade demonstra o inegável desenvolvimento da reflexão bioética no Brasil, assim como revela o entendimento convergente de que é necessária a estruturação de um *lócus* permanente para a discussão de temas polêmicos que não podem prescindir de análise sob o prisma da moralidade e da ética. A palavra e a responsabilidade com relação à matéria, agora, portanto, está com o Congresso Nacional.

\* Tema livre apresentado no VI Congresso Brasileiro de Bioética e I Congresso de Bioética do Mercosul (Foz do Iguaçu, 2005).

**Agradecimento:** Os autores agradecem à advogada Zeila de Souza Lima, da Secretaria de Saúde do Distrito Federal e especialista em Bioética pela UnB, pelo apoio no capítulo referente às modificações verificadas entre o ante-projeto originalmente produzido pela Comissão e o projeto final enviado pelo Governo ao Congresso Nacional.

## Referências Bibliográficas

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Sistematização das contribuições da consulta pública sobre a proposta de anteprojeto de lei ordinária para a criação do Conselho Nacional de Bioética*. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Documento técnico, mimeo. Brasília, 2004.

FERNANDES JÚNIOR, H. *Bioética e comissões nacionais no Estado Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciências da Saúde – área de concentração em Bioética, Universidade de Brasília, 2002 (orientação: prof. Volnei Garrafa).

GARRAFA, V. *Texto de apoio para a consulta pública do anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Bioética*. Sociedade Brasileira de Bioética, documento técnico, mimeo. Brasília, 2004.

TAPAJÓS, AM. *Contribuições às discussões para uma Comissão Nacional de Bioética no Brasil*. Sociedade Brasileira de Bioética, documento técnico, mimeo. Brasília, 2004.



UNESCO. *Universal Declaration on Bioethics and Human Rights*. Paris: 2005. Acessível no site: <http://www.unesco.org>

**Recebido em 27/09/2005**  
**Aprovado em 14/10/2005**