

3.29 • Integração regional e multilateralismo

Negociar o ambiente: actores científicos numa agenda política

Filipa Gomes

OS FUNDAMENTOS CIENTÍFICOS SÃO frequentemente usados como argumentação para determinadas acções políticas. No Ambiente, esta relação tem sido particularmente evidente, podendo porventura pensar-se que é tão pacífica como indispensável. Contudo, a linha recta vulgarmente traçada para separar aquilo que são os factos científicos e a formulação de políticas tem-se vindo a tornar cada vez mais ténue, fruto de controvérsias como até onde deve ir a intervenção do cientista após delinear o problema, que influência podem ter os interesses políticos nas ilações científicas, ou mesmo o que deve ser considerado “conhecimento” e “especialista”.

De indispensável a controverso

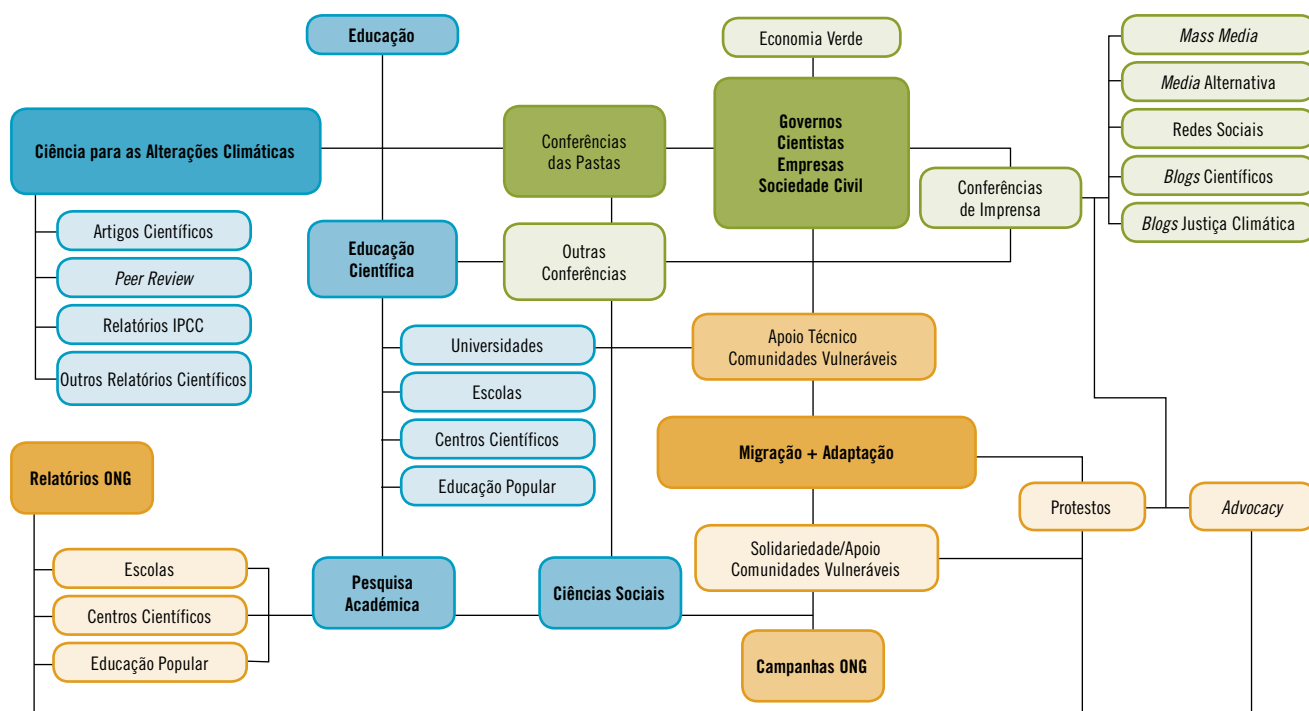
Ao longo das últimas décadas, as crescentes e complexas questões ambientais têm vindo a formar uma comunidade científica com um peso relevante e imprescindível enquanto actores no sistema de governação ambiental. Com efeito, «...it is through science that the scale of the problems, the ground for conflicts and the scope of solutions are defined...» (Lidskog & Sundqvist, 2002, *apud* O'Neill, 2009:95). É através da pesquisa científica que estamos realmente cientes das alterações climáticas, do buraco na camada do ozono, ou da perda cumulativa da diversidade biológica e da degradação dos ecossistemas; mais do que isso, a ciência tem sido fundamental

na demonstração das complexas relações causa-efeito numa grande maioria de questões ambientais, cunhando-as assim de uma interpretação altamente técnica que ajuda não só a entendê-las, como a encontrar soluções que as minimizem. Nesse sentido, a comunidade científica tem participado directamente na construção de tratados ambientais e seus regimes: desempenhando um papel crítico durante o processo de definição da agenda política, nomeadamente através da investigação e publicação de resultados; pelos pareceres conferidos a organizações internacionais, governos, ONGs e empresas; e na integração em painéis consultivos estabelecidos por tratados ambientais, nos quais a ciência pode ter uma importância variável – todavia, «...it would be hard to find a case of an environmental treaty regime where scientific findings had no place in interstate negotiations...» (O'Neill, 2009:96). Com efeito, a ciência está na base de uma complexa interrelação de actores que continuamente projecta a conjuntura internacional para as questões ambientais. Contudo, o papel da ciência no processo político para o Ambiente permanece controverso, não no que respeita à sua importância, evidentemente, mas sim à interacção “ciência-política” e às possíveis influências a que está sujeita ao longo do processo de investigação e agendamento. Nesse contexto, vários têm sido os modelos que defen-

dem o que deve ser uma relação óptima entre ambas: as primeiras perspectivas – e, até recentemente, as mais sonantes – apontam para uma separação estrita entre a ciência e a política, em que a única função da primeira é informar imparcialmente a segunda (“*Linear Model of Expertise*”). Refutando-as, surgem outras que argumentam que “*all science is political*” (O'Neill, 2009:97), i. e., todo o conhecimento tem uma influência política, desde os objectos de estudo aos resultados, passando pelo financiamento e a forma como é divulgado. Ultimamente, têm surgido perspectivas mais dualistas, que defendem que a interacção “ciência-política” não é totalmente científica nem totalmente política, podendo variar ao longo do tempo, conforme os temas e o que está implicado (O'Neill, 2009).

Cada um no seu lugar?

A ideia subjacente ao “*Linear Model of Expertise*” é a de que a interacção “ciência-política” é concebida de uma forma unidimensional e linear: primeiro, a ciência formula os factos e só depois a política passa a estar envolvida no processo, pelo que o conhecimento é a base necessária (se não suficiente) para a tomada de decisões. Sendo assim, a influência da ciência nas decisões políticas é imediata, directa e determinista. O peso dos valores faz-se sentir na decisão política num segundo momento, e de uma forma completamente autónoma do pri-



Interrelações para o ambiente, o exemplo das alterações climáticas. Fonte: Filipa Gomes, adaptado de Boehnert, 2014.

DIVERSOS CONHECIMENTOS, ALGUNS ESPECIALISTAS, UMA CIÊNCIA?

Ao definir-se o papel da ciência como crucial na formulação de políticas ambientais e fundamento para certas decisões políticas, associa-se a ideia a um grupo de especialistas que detêm certas credenciais académicas na sua área ou disciplina de especialização. Estes cientistas podem desenvolver o seu trabalho em diferentes locais – universidades, laboratórios, agências governamentais, empresas, organizações internacionais e não-governamentais –, acerca das mais diversas matérias e com diferentes propósitos. Contudo, este conceito linear de “especialista” tem vindo a ser contestado, nomeadamente com a incorporação de outros tipos de conhecimento que não o “científico” convencional, tais como os conhecimentos tradicional, local e leigo. P. ex., tanto a Convenção para a Diversidade Biológica como a Convenção para o Combate à Desertificação incorporam processos de participação por parte de grupos nativos e outros detentores do conhecimento tradicional, o que muito tem dinamizado o entendimento que fazemos do Ambiente no geral e dos temas destas Convenções em particular, bem como uma melhor adaptação no terreno de medidas políticas.

Com efeito, esta redefinição do que deve ser considerado “especialista” e o que deve contar como “conhecimento” tem enriquecido o debate político internacional com a participação de um amplo grupo de actores. Contudo, tem havido alguma preocupação em torno do alargamento em demasia destas categorias, alegando-se que possa levar a uma importância do conhecimento local inadequada e a uma influência improdutiva na política internacional. Para muitos, a definição assertiva destes conceitos é importante no sentido em que irá evitar conflitos de interesses, usos impróprios e obstinações supérfluas.

meiro. Um exemplo da aplicação do Linear Model of Expertise é o do “Intergovernmental Panel for Climate Change” (IPCC): com efeito, este organismo é, para muitos, o “gatilho científico” que deu origem a políticas como o Protocolo de Quioto, tendo, portanto, o tipo de impacto que as avaliações científicas rigorosas devem ter, i. e., uma influência significativa na formulação de políticas (Beck, 2011).

“
Todo o conhecimento tem uma influência política, desde os objectos de estudo aos resultados.”

Uma das principais características da colocação da ciência no centro da formulação política é comumente utilizada pelos críticos para mostrar o seu “egocentrismo”; contudo, e muito embora organismos como o IPCC se desvinculem de fazer “juízos de valor” acerca de uma determinada opção política, na verdade não deixam de ter noção do seu enredo, o que pode levar os especialistas a agir politicamente (ainda que inconscientemente). Por outro lado, esta desvinculação da formulação de políticas pode dificultar o enquadramento necessário para, p. ex., o planeamento de soluções eficazes: ao lidarem com problemas essencialmente técnicos e, por vezes, abstractos, alguns políticos tenderão a tentar resolvê-los de forma igual. O Protocolo de Quioto acaba por ser um exemplo disso mesmo: ao enquadrar-se as alterações climáticas como um problema essencialmente causa-efeito, uma das soluções encontradas foi, em boa parte, as medidas de “mitigação” como o mercado de carbono, o que levou à marginalização de outras opções de planeamento, tais como as de “adaptação”, bem como de outros instrumentos políticos disponíveis.

Ainda dentro das críticas ao “Linear Model of Expertise” encontramos a questão de o debate científico

ser muito fechado sobre si mesmo, e, por vezes, ineficaz: utilizando mais uma vez o caso do IPCC, se o conhecimento científico existente não for suficiente para fundamentar que certos eventos climáticos extremos derivam da influência do ser humano, então a sua capacidade de acção fica limitada, e a relação “ciência-política” segundo este modelo, ou pelo menos um dos seus elos principais (o conhecimento como base para a tomada de decisões políticas), é quebrada (Beck, 2011).

O modelo mais dualista decorrente de algumas das críticas ao “Linear Model of Expertise” – denominado “Co-Production” e especialmente desenvolvida no contexto da “ciência-política” ambiental – defende que ao não ser estática, a ciência é desenvolvida ao longo de um processo social em que outros actores (políticos, etc.) também estão envolvidos, e no qual os cientistas têm um papel fundamental – mas partilhado – na elaboração de factos científicos precisos – mas moldáveis. Assim, esta perspectiva defende que a interacção “ciência-política” deve ser vista como um processo contínuo, não-linear e em que cada um molda o outro. A relação entre ambas deixa de ser unidimensional e linear a partir do momento em que os políticos definem a usabilidade da ciência, seja através da formulação de perguntas de investigação ou da aplicação dos resultados da mesma. Por sua vez, a ciência torna as questões ambientais inteligíveis, racionais e, tanto quanto possível, fiáveis, delimitando o espectro de opções políticas possíveis (O’Neill, 2009).

Tal não significa que haja uma influência de uma ou de ambas as partes; quer simplesmente dizer que existe necessariamente uma “co-produção” entre o conhecimento científico e a formulação de políticas, a qual acaba, afinal, por ser tão desejável, como latente.

No meio está a virtude

É cada vez mais evidente a força de uma série de premissas que permitem um abandono parcial do “Linear Model of Expertise” e uma tendência gradual para as perspectivas do “Co-Production”. Efectivamente, e pelo menos no caso do Ambiente,

não parece existir uma relação singular e unidireccional entre a ciência e a política. É natural que a ciência identifique o problema e defina os seus contornos, enquanto a política é crucial para que esta progrida para uma solução; contudo, e uma vez que as questões ambientais não são falíveis e a sua complexidade não se encontra ao alcance de todos, é necessária, senão mesmo obrigatória, uma interacção sistemática entre a ciência e a política.

A demarcação dos cientistas em relação à política não será, porém, totalmente despropositada, nomeadamente se pensarmos no uso por vezes perverso da ciência como recurso político. Não raras vezes, o debate científico é usado para disputar conflitos políticos e ideológicos, e certas questões – nomeadamente as mais dúbias, mas não só – escolhidas “a dedo” para ocultar segundas intenções e justificar certas opções políticas. Entrar no círculo político pode assim colocar uma série de dilemas profissionais e pessoais a um cientista – «...it is, for many, a difficult and potentially treacherous path to negotiate...» (O’Neill, 2009:65). Além disso, a necessidade que alguns actores políticos têm em obter previsões “infalíveis” acerca das alterações climáticas acaba por deturpar o papel da ciência, e tornar os especialistas mais cautelosos na comunicação dos resultados. De facto, convém não esquecer que não é suposto que a ciência saiba a resposta a todos os problemas ou tenha “certezas absolutas” – «...certainty is a standard commodity for some religious leaders and political columnists, but it is forever denied to scientists...» (Steel et al., 2004:3).

Contudo, há uma necessidade evidente cientistas “saírem dos seus laboratórios” e envolverem-se nas restantes vertentes dos seus campos de estudo, nomeadamente nos processos políticos. A necessária precisão no planeamento das questões ambientais só será conseguida se houver um envolvimento efectivo de todos: do lado dos políticos, encarando os factos como urgentes e que exigem mais precaução do que contestação, e por parte dos cientistas, pois são eles, afinal, que estão em melhor posição de defender que caminhos traçar para evitar os resultados catastróficos habitualmente projectados. ■

Referências

- BECK, Silke (2011). “Moving beyond the linear model of expertise? IPCC and the test of adaptation”. *Regional Environmental Change*. Vol. 11(2), June 2011, pp. 297-306. Disponível em <http://goo.gl/T8yy55>.
- BOEHNER, Joanna (2014). “Mapping Climate Communication. No.3 – Strategies in Four Discursive Areas: Contrarian, Modernization, Science and Justice”. Version 1, July 2014. Disponível em <https://ecolabslablog.wordpress.com/>.
- LÖVBRAND, Eva (2007). “Pure science or policy involvement? Ambiguous boundary-work for Swedish carbon cycle science”. *Environmental Science & Policy*. Vol. 10(1), February 2007, pp. 39-47. Disponível em <http://goo.gl/XAoJTU>.
- O’NEILL, Kate (2009). *The Environment and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- STEEL, Brent; List, Peter; Lach, Denise; Shindler, Bruce (2004). “The role of scientists in the environmental policy process: a case study from the American West”. *Environmental Science & Policy*. Vol. 7(1), February 2004, pp. 1-13. Disponível em <http://goo.gl/jkumOe>.