

o b s e r v a

observatório
de ambiente
e sociedade

Estudo / 29



Novos Riscos, Tecnologia e Ambiente

Maria Eduarda Gonçalves (coord),

Cristiana Bastos (consultora)

Hélder Raposo, Mafalda Domingues e Ana Delicado



ISCTE

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

Novos Riscos, Tecnologia e Ambiente

Relatório Final

Coordenação:

Maria Eduarda Gonçalves

Consultora:

Cristiana Bastos

Equipa de investigação:

Ana Delicado

Mafalda Domingues

Helder Raposo

Lisboa, Julho de 2004



F. E. D. E. R.

PROGRAMA AMBIENTE



Instituto do Ambiente

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE



Avenida das Forças Armadas – 1600 LISBOA
Telef. 21 793 5000 / 050 / 100

Índice

1. Introdução	3
2. O estudo	4
2.1 Objectivos	4
2.2 Enquadramento	5
2.3 Metodologia	7
3. A organização do trabalho	9
3.1 Faseamento	9
3.2 O inquérito	10
3.3 Os estudos de caso	11
3.4 O seminário	17
4. Os resultados	18
4.1 Relatório do Inquérito “Os Portugueses e os Novos Riscos”	19
4.1.1. Índice	20
4.1.2. Metodologia	21
4.1.3. Percepção dos riscos	24
4.1.4. Atitudes e Comportamentos	48
4.1.5. Confiança	58
4.1.6. Conclusões	91
4.1.7. Notas	92
4.1.8. Anexos	95
4.2 Estudo de Caso 1 - “Riscos de Guerra em Missões de Paz. O Urânio Empobrecido e o Síndrome dos Balcãs”	105
4.2.1. Introdução ao caso	106
4.2.2. Definições do risco	109
4.2.3. Contexto internacional	118
4.2.4. Gestão política do risco	125
4.2.5. Controvérsia científica	134
4.2.6. Papel dos meios de comunicação social	146
4.2.7. Esfera Pública	152
4.2.8. Conclusões	162
4.2.9. Referências bibliográficas	164
4.3 Estudo de Caso 2 - “O Caso da Co-incineração”	171
4.3.1. Breve história do caso: cronologia da controvérsia	172
4.3.2. Riscos plurais: rumo a que definição do risco?	187

4.3.3. A procura de soluções na gestão dos riscos	214
4.3.4. Sob o signo da incerteza: a percepção dos riscos	229
4.3.5. Participação pública	246
4.3.6. Bibliografia	248
4.4 Estudo de Caso 3 - “O Caso da BSE”	256
4.4.1. A BSE como “novo risco”	257
4.4.2. Revelar ou esconder a doença? A controvérsia política e científica	259
4.4.3. A europeização da crise e o reconhecimento do risco	263
4.4.4. Portugal sob a vigilância da Comunidade Europeia	266
4.4.5. Política e Ciência: uma relação ambivalente	271
4.4.6. Reformas institucionais no domínio da segurança alimentar: a Autoridade para a Qualidade e Segurança Alimentar	276
4.4.7. As reacções dos consumidores	283
4.4.8. Referências bibliográficas	290
5. Anexos	292
5.1 Programa	293
5.2 Lista de Participantes do Seminário	297

1. Introdução

O presente relatório descreve o trabalho desenvolvido e apresenta os resultados finais do estudo «Novos riscos, tecnologia e ambiente». Este estudo foi realizado no âmbito de um programa de investigação do ISCTE/ICS (Observa – Ambiente, Opinião Pública e Sociedade), entre Junho de 2002 e Outubro de 2003.

O estudo esteve a cargo de uma equipa constituída por Maria Eduarda Gonçalves, professora associada do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), que coordenou, por Cristiana Bastos, investigadora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que coordenou em especial o estudo de caso sobre o urânio empobrecido/síndrome dos Balcãs, e por Ana Delicado, Mafalda Domingues e Helder Raposo.

Após a exposição dos objectivos, do enquadramento temático e da metodologia adoptada, será feita referência ao modo como foi organizado e desenvolvido o trabalho de investigação.

O presente relatório inclui os principais resultados do estudo, a saber:

- a) O relatório final do inquérito «Os Portugueses e os Novos Riscos»;
- b) Os relatórios finais dos três estudos de caso; e
- c) O programa e lista de participantes do Seminário «Os Portugueses e os Novos Riscos: Três estudos de caso».

2. O estudo

2.1 Objectivos

O objectivo geral do estudo de investigação sobre «Novos riscos, tecnologia e ambiente» foi conhecer (e dar a conhecer) os contornos dos problemas ambientais relacionados com os «novos riscos» que se colocam no actual panorama internacional e nacional, bem como equacionar as suas dimensões política, científica, mediática e cívica. Para esse efeito, entendeu-se importante:

- a) Identificar as principais preocupações e as percepções do risco dos agentes sociais que o gerem e que, directa ou indirectamente, contribuem para o amplificar ou minimizar – cientistas, políticos, funcionários das instituições de fiscalização e controlo, jornalistas;
- b) Analisar e compreender os factores sociais e políticos que envolvem a emergência e a dinâmica dos riscos e contribuir para uma reflexão sobre métodos e mecanismos de gestão e antecipação de riscos.

O ponto de partida para a presente investigação foi o reconhecimento de que as sociedades contemporâneas são marcadas por novos tipos de riscos, de que sobressaem os riscos ambientais e de saúde pública. Estes têm estado no centro de múltiplas controvérsias, um pouco por todo o lado, incluindo em Portugal. Os exemplos são inúmeros: a doença das «vacas loucas» a febre aftosa, os resíduos industriais perigosos, os organismos geneticamente modificados, as mudanças climáticas globais. A sociedade actual parece revelar, inclusivamente, uma hipersensibilidade ao risco, que tem conduzido, por vezes, à paralisação de decisões e investimentos.

Nestas circunstâncias, considera-se necessário dispor de um quadro analítico que facilite a compreensão dos factores e dinâmicas que enformam a relação da sociedade e do sistema político com o risco, bem como uma reflexão sobre métodos de gerir os riscos ambientais e de saúde pública que sejam de molde a conciliar a produção de

riqueza com a salvaguarda do ambiente e da qualidade de vida, garantindo um desenvolvimento sustentável.

2.2 Enquadramento

Uma das ideias fundamentais de Ulrich Beck, autor ao qual é atribuída a paternidade do conceito de «sociedade de risco», é a de que na «modernidade avançada», a produção social de riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos. Beck e outros autores sugerem que aos conflitos da sociedade industrial que se centravam na distribuição de recursos escassos se somam hoje outros conflitos que incidem sobre a produção, a definição e a distribuição dos riscos causados pelo próprio sistema industrial e tecnológico. Uma segunda ideia chave da teoria da sociedade de risco é a de que os cidadãos e os grupos sociais se tornam, do mesmo passo, reflexivos, isto é, reconhecem a necessidade de reflectir criticamente sobre o modo de regular os novos riscos. Estes tendem, de facto, a dominar o debate público.

Os estudos sobre as percepções de risco e os comportamentos em face do risco, particularmente nos domínios da psicologia social e da sociologia, têm evidenciado o facto de os diversos actores sociais - leigos ou peritos, decisores ou populações afectadas - divergirem quanto ao modo como apreendem os riscos e à intensidade e consequências que lhes atribuem. Os factores e as motivações subjacentes variam também, de grupo para grupo: enquanto os peritos entram em linha de conta, sobretudo, com a magnitude dos riscos, os leigos valorizam mais aspectos como a credibilidade das instituições, o modo como são organizados os processos de avaliação do risco, o controlo social sobre as aplicações tecnológicas. As percepções e comportamentos em face do risco são, aliás, marcadas por acentuada complexidade, entrando em jogo factores de diversa ordem: socioeconómicos, identitários, a ponderação dos custos e benefícios associados aos projectos, a adaptabilidade ao risco, entre outros. Contam ainda nessas percepções e comportamentos os contextos que envolvem a relação da sociedade com o risco: o papel dos média, do sistema científico e do sistema político na identificação e revelação, na amplificação ou minimização do risco, molda as percepções, as práticas e as dinâmicas associadas a estas situações, desde a sua

emergência à sua regulação ou controlo. Outros factores contextuais parecem igualmente relevantes: o enquadramento internacional, a capacidade de mobilização cívica, o momento em que estas questões são introduzidas na agenda política.

A multiplicação, nos últimos anos, de controvérsias ambientais e o facto de, nalguns casos, estas conduzirem à paralisia de decisões políticas e económicas mostrou a insuficiência, quer no plano da eficiência, quer da aceitabilidade pública, de processos tradicionais de gestão do risco, centralizados, pouco transparentes e baseados, quase exclusivamente, no parecer técnico ou científico. A ênfase tende agora a ser colocada na adequação dos procedimentos de decisão (na «racionalidade processual») e não apenas na bondade da sua fundamentação (ou «racionalidade substantiva»). Sugere-se, do mesmo passo, uma reestruturação dos processos de decisão que responda à emergência de um público reflexivo que pretende participar mais activamente na gestão do risco, garantindo uma responsabilidade partilhada entre os diversos actores e facilitando o exercício da administração pública.

Um olhar sobre as reacções e comportamentos dos portugueses no contexto de controvérsias públicas sobre problemas ambientais e de saúde pública ocorridas, em Portugal, em anos recentes (doença das «vacas loucas», gravuras de Foz Côa, projecto COMBO, polémicas associadas à avaliação de impacte ambiental de projectos como os das incineradoras de resíduos domésticos ou industriais perigosos, urânio empobrecido, entre outras), é indicativo de uma crescente reactividade aos novos riscos, bem como aos desafios suscitados pelas aplicações da tecnologia. Assiste-se, além disso, em Portugal, a uma progressiva institucionalização do recurso à ciência e aos peritos no quadro de estruturas e processos de avaliação e gestão do risco. Os *mass media* transmitem-nos, por seu lado, a imagem de uma comunidade científica onde se exprimem frequentemente divergências de opinião. Os portugueses mostram-se sensíveis à tendência que vem marcando outros países europeus para a erosão da autoridade social de instituições tradicionalmente influentes como as instituições científicas. Este clima de incerteza tem-se repercutido nas dificuldades defrontadas para levar por diante projectos e investimentos.

As implicações sociais, económicas e políticas das controvérsias relativas aos novos riscos em Portugal sugeriram-nos a conveniência de identificar e compreender

melhor as noções de risco e os comportamentos em face do risco, bem como os factores e motivações dos diferentes actores sociais envolvidos nestes processos: os responsáveis pelos projectos ou investimentos e pela avaliação institucional dos riscos (empresas, administração pública, peritos, cientistas, membros de órgãos de decisão e de instituições de controlo e fiscalização); os representantes ou porta-vozes da sociedade civil (membros de associações de defesa do ambiente, activistas, populações locais); entidades técnicas e científicas independentes; responsáveis e profissionais da comunicação social.

Esta análise poderá contribuir, julgamos, para uma reflexão ulterior sobre as condições de um aperfeiçoamento dos mecanismos e métodos institucionais de gestão e de antecipação (alerta precoce) de riscos, em moldes que permitam conciliar desenvolvimento económico e social, protecção do ambiente e/ou da saúde pública, e participação democrática.

2.3 Metodologia

O estudo incluiu duas componentes:

- a) Um inquérito temático;
- b) Três estudos de caso.

O inquérito temático tomou por base o quadro teórico da sociedade de risco e estudos congéneres à escala europeia e teve em vista recolher informação sobre as representações e comportamentos dos indivíduos face ao risco.

Com os estudos de caso procurou-se aprofundar e comparar, à luz de algumas controvérsias recentes em Portugal – as que incidiram sobre a doença das «vacas loucas» ou «BSE», a co-incineração e o urânio empobrecido/síndrome dos Balcãs –, as dinâmicas que envolveram os processos sociais do risco, da emergência (identificação ou revelação) do risco à sua regulação ou controlo, passando pela sua «circulação» por diversas instâncias (a comunidade científica, os média, a administração pública, os espaços de debate, como as audições públicas no quadro das avaliações de impacte

ambiental). A análise comparativa dos problemas, actores, contextos e processos envolvidos nos casos de estudo permitiu ajuizar sobre o sucesso/insucesso de diferentes estratégias e extrair indicações sobre as melhores formas de gerir o risco. Os estudos de caso tomaram por base a literatura relevante, os estudos disponíveis sobre os casos seleccionados, informação recolhida junto dos meios de comunicação social e outras fontes relevantes, assim como entrevistas com actores privilegiados.

3. Organização do trabalho

3.1 Faseamento

O estudo foi desenvolvido de acordo com o seguinte faseamento:

- 1ª fase - Recolha bibliográfica, de informação e dados; estruturação dos estudos de caso – produção de uma grelha de análise;
- 2ª fase - Desenvolvimento dos estudos de caso; produção de uma grelha para a análise transversal dos casos de estudo; elaboração do questionário;
- 3ª fase - Desenvolvimento dos estudos de caso (continuação); aplicação do inquérito;
- 4ª fase - Tratamento e análise dos dados do inquérito; elaboração dos relatórios preliminares dos estudos de caso;
- 5ª fase - Organização e realização do Seminário para discussão dos resultados provisórios dos estudos de caso;
- 6ª fase - Redacção dos relatórios finais do inquérito e dos estudos de caso.

O trabalho foi desenvolvido em permanente e estreito contacto e interacção entre todos os membros da equipa, tendo sido efectuadas reuniões conjuntas regulares, em regra uma vez por mês, ao longo de toda a execução do estudo.

Sob a coordenação de Maria Eduarda Gonçalves e, no que se refere ao estudo de caso sobre o urânio empobrecido/síndrome dos Balcãs, por Cristiana Bastos, a execução das várias componentes do estudo foi distribuída da seguinte forma:

Estudo de Caso 1 - O Caso do Urânio Empobrecido/Síndrome dos Balcãs

– Ana Delicado

Estudo de Caso 2 - O Caso da Co-incineração – Helder Raposo

Estudo de Caso 3 – O Caso da BSE – Mafalda Domingues.

A preparação do inquérito coube à equipa no seu conjunto, com um forte envolvimento de Ana Delicado, tendo a análise dos resultados e a redacção do projecto de relatório final do inquérito sido efectuadas pela mesma investigadora.

Prevê-se que os relatórios finais do inquérito e dos estudos de caso venham a ser editados e divulgados publicamente após a sua aprovação pelo Instituto do Ambiente.

É intenção da equipa vir a publicar em livro os resultados dos estudos de caso. Com esse objectivo estão neste momento a ser revistos os relatórios e a ser elaborados capítulos de análise transversal dos casos.

3.2 O inquérito

Como foi já referido, o estudo «Novos riscos, tecnologia e ambiente» incluiu a realização de um inquérito à população portuguesa destinado a recolher informação sobre as suas representações e comportamentos face ao risco (ver Anexo 1).

O conceito central do questionário foi o risco definido, em termos gerais, como a possibilidade de ocorrência de um evento com consequências negativas. Foi dada especial ênfase aos riscos ambientais e de saúde pública, tendo sido definido um conjunto de temas chave para a análise das práticas e representações do público/sociedade em face destes tipos de riscos, a saber:

- a) A percepção do risco – estando a percepção pública dos riscos associada às suas características, natureza e contexto espacial e temporal, quais serão os mais salientes na percepção pública: os risco «novos» (das sociedades da modernidade radicalizada) ou os riscos «tradicional» (das sociedades tradicionais ou mesmo industriais); os riscos de causas naturais ou os risco de causas humanas/tecnológicas; os riscos globais ou distantes ou os riscos localizados ou próximos; os riscos com efeitos ambientais ou os riscos com efeitos sobre a saúde pública;
- b) A avaliação científica e técnica do risco – sendo diversos e mesmo antagónicos os discursos sobre o risco (existência ou não existência, dramatização ou

minimização) por parte de diferentes actores (cientistas, Estado, empresas, associações, meios de comunicação social), onde, como e porquê obtém o público informação sobre risco, que confiança mostra nas diferentes fontes de informação e avaliação do risco, que papel atribui aos cientistas e à ciência;

- c) A gestão do risco – competindo a gestão dos riscos ao aparelho burocrático e administrativo, na óptica do público, quem deverá intervir ou ser consultado na gestão de riscos e na tomada de decisões, como é que o público aprecia a gestão dos riscos que tem sido feita em Portugal;
- d) A participação – num país onde a sociedade civil é tradicionalmente pouco activa e o aparelho burocrático e administrativo se apresenta centralizado, hierarquizado e secretista, qual o grau de envolvimento e participação dos cidadãos em matéria de risco, o que fazem ou estão dispostos a fazer para intervir.

A estrutura do questionário foi concebida a partir de pesquisa bibliográfica e empírica, tendo sido efectuadas entrevistas preparatórias e pré-testes. A aplicação telefónica do inquérito por questionário foi realizada em Junho de 2003, pela empresa Metris, a uma amostra de 700 indivíduos, residentes em Portugal Continental, em lares com telefone.

3.3 Os estudos de caso

A selecção dos três casos de estudo - o urânio empobrecido, a co-incineração e a BSE - assentou, principalmente, nos seguintes critérios:

- a base tecnológica do risco;
- a diversidade dos actores envolvidos;
- as incertezas científicas e divergências entre investigadores ou peritos;
- a relevância política; e
- a ampla cobertura pelos média.

Os casos seleccionados apresentavam, além disso, algumas diferenças entre si que se considerou serem susceptíveis de enriquecer o esforço comparativo:

- a natureza e as implicações dos objectos: embora todos eles tenham impactes na saúde pública e no ambiente, nalguns domina o impacte sobre a saúde pública, noutros o impacte ambiental;
- a diversidade dos departamentos da Administração Pública envolvidos: agricultura e saúde; ambiente; defesa e ciência e tecnologia; e
- as diferenças de escala dos seus contextos e efeitos: local, nacional, europeu, internacional.

Os estudos de caso (ver relatórios nos Anexos 2, 3 e 4) foram lançados em obediência à seguinte grelha de análise comum:

- a) Emergência dos sinais: como é que foi desencadeado o debate sobre o risco e por quem?
- b) Definição do risco: como foi definido o âmbito do risco, que papel exerceram nessa identificação os cientistas/peritos ou outros (profissionais, média, políticos, administradores...)? Verificaram-se tensões/divergências entre quem maximizou e quem minimizou o risco? Como foram abordadas as divergências surgidas? Como foi o risco avaliado? Quais os actores que participaram neste processo?
- c) Gestão do risco: a construção das respostas ao risco: foram desenvolvidas propostas para mitigar o risco? Até que ponto as respostas dos gestores/decisores se fundaram na evidência científica? Em que medida outras considerações ou influências entraram em jogo? Houve recurso a mecanismos de consulta e/ou participação dos actores interessados e/ou do público?
- d) Aplicação das decisões: qual foi a estratégia acordada: de prevenção ou de reacção? Quem aplicou a estratégia e como é que ela foi comunicada?
- e) Avaliação posterior: a estratégia decidida foi avaliada? Extraíram os actores ou as instituições envolvidas lições dessas experiências?

Num segundo momento, os estudos de caso procuraram investigar e analisar os seguintes aspectos dos casos:

- a) O lado real e simbólico do risco – quais os elementos que permitem apreciar o risco como real (factos ou dados objectivos) e como risco simbólico; como é que o risco aparece definido e qualificado, onde se apoiam os diferentes discursos sobre o risco (na ciência nacional ou estrangeira, na percepção das populações, em conhecimentos directos/empíricos);
- b) A caracterização da controvérsia - quais os elementos visíveis de politização do risco: associação do risco a práticas ou comportamentos dos actores políticos; debate político-parlamentar sobre o risco; mediatização do debate; quais os elementos de controvérsia científica? quais os actores que maximizaram o risco e os que o minimizaram?
- c) A gestão do risco – o modo como foi utilizada a evidência científica; quando emergem os primeiros sinais do risco, como é que os actores mais directamente associados a esse risco reagem: negando a existência do risco, ou aceitando a sua existência - como risco real/objectivo ou como risco percebido/subjectivo; como procuram informação: recorrem a investigadores/cientistas? Por que meio ou em que instâncias e por que processos, formais ou informais - universidades, laboratórios estatais, etc.?; Verificou-se evolução, ao longo do desenrolar do caso, no uso da ciência para a gestão do risco; que factores impulsionaram essa evolução? Em que se traduziu essa evolução?
- d) Impactos destes processos sobre o estatuto da ciência em Portugal – mudanças institucionais: criação de comissões, comités, novas instituições de natureza científica *ad hoc* ou permanentes; áreas disciplinares cobertas e tendências para um maior (ou menor) pluralismo; como foram tratadas as divergências científicas: foram ignoradas e rejeitadas como anormalidade; ou aceites como normais? O recurso à ciência contribuiu para fechar a controvérsia ou para abrir novos debates científicos ou políticos?

- e) A influência do contexto externo/internacional – terá a reacção do aparelho político e da sociedade em face do risco sido influenciada pelo contexto externo?
- f) O envolvimento dos cidadãos – no caso concreto, os cidadãos participaram enquanto cidadãos, consumidores ou públicos, individualmente ou em organizações?
- g) O que nos dizem estes casos sobre a cultura política e social da sociedade portuguesa e a sua dinâmica evolutiva na sociedade de risco?

Os estudos foram orientados, num terceiro momento, por uma perspectiva comparativa que teve em vista:

- identificar as semelhanças e as diferenças entre os casos;
- retirar, a partir daí, conclusões sobre as condições que terão influenciado ou determinado o sucesso ou insucesso de alguns destes processos;
- identificar exemplos de boa prática;
- extrair recomendações para uma melhoria dos processos de gestão do risco em Portugal, quer no que diz respeito aos papéis dos diversos actores envolvidos, quer no que se refere ao desenho das regras e das instituições.

O esforço de reflexão correspondente a este terceiro momento prossegue no momento actual, no quadro da preparação dos capítulos do futuro livro.

Refira-se ainda que, para a execução dos estudos de caso, foram efectuadas pesquisas bibliográficas específicas e efectuadas entrevistas a personalidades e representantes institucionais envolvidos de forma directa ou indirecta nos temas em análise.

Listam-se, seguidamente, as pessoas entrevistadas e as instituições visitadas no âmbito dos estudos de caso.

a) *Estudo de Caso 1 – O Caso do Urânio Empobrecido/ Síndrome dos Balcãs*

* Pessoas entrevistadas:

- . Prof. José Carvalho Soares (Instituto Tecnológico Nuclear, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa)
- . Doutor Fernando Carvalho (Departamento de Protecção Radiológica e Segurança Nuclear do Instituto Tecnológico Nuclear)
- . Prof. Delgado Domingos (Instituto Superior Técnico)
- . Prof. Rui Namorado Rosa (Universidade de Évora)
- . Dr. Mário Durval (Presidente da Associação Portuguesa dos Médicos de Saúde Pública)

* Lista das instituições consultadas para pesquisa bibliográfica:

- . ISCTE
- . ICS
- . Fundação para a Ciência e Tecnologia

b) *Estudo de Caso 2 – O Caso da Co-incineração*

* Entrevistas realizadas:

- . Prof. Delgado Domingues (Instituto Superior Técnico)
- . Dr. Mário Durval (Presidente da Associação de Médicos de Saúde Pública)
- . Dra. Marisa Matias (Dirigente associativa da PROURBE, Coimbra)
- . Sr. Joaquim Gonçalves (Ex-Presidente da Associação de Defesa do Ambiente de Souselas)
- . Prof. Sebastião Formosinho Sanches (Presidente da Comissão Científica Independente para a Co-incineração)

* Lista das instituições consultadas para pesquisa bibliográfica:

- . ISCTE
- . ICS
- . OBSERVA
- . Centro de Estudos Sociais (CES) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

c) Estudo de Caso 3 – O Caso da BSE

* Entrevistas realizadas:

- . Dr.^a Ana Miranda (Departamento de Formação do Instituto do Consumidor)
- . Eng.^o Ângelo Rocha (Associação Portuguesa de Agricultura Biológica e BIOCOOP – Produtos de Agricultura Biológica)
- . Prof. Azevedo Ramos (Laboratório Nacional de Investigação Veterinária - Porto)
- . Dr.^a Fernanda Santos (Coordenadora do Departamento de Formação da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor)
- . Dr. Fernando Amaral (Divisão de Serviços de Fiscalização da DGFCQA - Direcção Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas)
- . Eng.^o Francisco Carolino (Presidente da FEPABO – Federação Portuguesa de Associações de Bovinicultores)
- . Dr.^a Isabel Meireles (Presidente da Comissão Instaladora da Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar - AQSA)
- . Prof. João Caupers (Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa)
- . Dr. Jorge Morgado (Secretário-Geral da DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor)
- . Prof. Doutor José Cortez Pimentel (membro e presidente das Comissões de Acompanhamento das Encefalopatias Espongiformes Transmissíveis; presidiu o Programa de Vigilância das Doenças Humanas por Priões)
- . Dr.^a Maria Portugal (membro da 1^a e da 2^a Comissão Instaladora da AQSA)
- . Dr. Mário Durval (Presidente da Associação Nacional de Médicos de Saúde Pública)

Lista das instituições consultadas para pesquisa bibliográfica:

- . ISCTE
- . ICS
- . Universidade Católica Portuguesa de Lisboa
- . Faculdade de Medicina Veterinária da Universidade Técnica de Lisboa
- . Centro de Documentação da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
- . Instituto do Consumidor
- . Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
- . GPPAA - Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
- . DGFCQA - Direcção Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar
- . Centro de Recursos em Conhecimento da CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal
- . Arquivo Histórico-Parlamentar da Assembleia da República

3.4 O Seminário

No âmbito do estudo, realizou-se, em 19 de Setembro de 2003, nas instalações do ISCTE, um Seminário cujo objectivo foi contribuir para enriquecer o trabalho realizado no âmbito dos três estudos de caso (ver Programa no Anexo 5-1).

Foram convidados a participar investigadores sociais e de outras áreas do conhecimento interessados na temática do risco e personalidades que haviam estado associadas, em diversas qualidades, aos casos sob estudo (ver Lista dos Participantes no Anexo 5-2).

A discussão tomou por base três documentos de trabalho contendo sínteses dos resultados preliminares dos estudos de caso, preparados especialmente para o efeito, e previamente circulados pelos participantes.

O encontro foi muito participado e permitiu uma discussão interessante e viva que se revelou de extrema utilidade para a equipa de investigação.

4. Os resultados

De acordo com o planeado, a realização do estudo «Novos riscos, tecnologia e ambiente» traduziu-se na elaboração dos seguintes relatórios, que figuram em anexo ao presente relatório final do estudo:

- 1 - Relatório do Inquérito “Os Portugueses e os Novos Riscos”
- 2 - Relatório sobre o Estudo de Caso 1 – “O Caso do Urânio Empobrecido”
- 3 - Relatório sobre o Estudo de Caso 2 – “O Caso da Co-incineração”
- 4 - Relatório sobre o Estudo de Caso 3 – “O Caso da BSE”

NOVOS RISCOS, TECNOLOGIA E AMBIENTE

4.1. Relatório do Inquérito

“Os Portugueses e os Novos Riscos”

4.1.1. Índice - Relatório do Inquérito

“Os Portugueses e os Novos Riscos”

4.1.2. Metodologia	21
4.1.3. Percepção dos riscos	24
4.1.3.1. Riscos em geral e evolução do risco	24
4.1.3.2. Riscos ambientais	28
4.1.3.2.1. Preocupação com riscos ambientais	30
4.1.3.2.2. Preocupação com riscos específicos	39
4.1.4. Atitudes e comportamentos	48
4.1.4.1. Procura de informação	48
4.1.4.2. Participação	52
4.1.4.3. Alteração comportamental	57
4.1.5. Confiança	58
4.1.5.1. Confiança na informação	59
4.1.5.2. Participação na tomada de decisões	63
4.1.5.3. O caso das vacas loucas	67
4.1.5.4. O caso da co-incineração de resíduos perigosos	71
4.1.5.5. Confiança na ciência em matéria de risco	76
4.1.5.6. Confiança no Estado e nas empresas em matéria de risco	82
4.1.5.7. Atitudes face aos meios de comunicação social e os riscos	87
4.1.6. Conclusões	91
4.1.7. Notas	92
4.1.8. Anexos	95
4.1.8.1. Questionário	96

4.1.2. METODOLOGIA

No âmbito do estudo “Os Portugueses e os novos riscos”, foi realizado um inquérito à população destinado a recolher informação sobre as representações e comportamentos dos indivíduos face ao risco.

O conceito central deste questionário é o risco, definido, em termos gerais, como a possibilidade de ocorrência de um evento com consequências negativas. É dada particular ênfase aos riscos ambientais e de saúde pública, ou seja eventos, susceptíveis de ocorrer, com consequências nefastas para o ambiente e/ou saúde. Foi definido um conjunto de temas-chave para a análise das práticas e representações do público/sociedade face ao risco ambiental e de saúde:

- Percepção dos riscos – estando a percepção dos riscos associada às suas características, natureza e contexto espacio-temporal, quais serão os mais salientes na percepção pública:
 - risco “novo” (das sociedades da modernidade radicalizada) vs. risco “tradicional” (das sociedades tradicionais ou mesmo industriais)
 - risco de causas naturais vs. risco de causas humanas/tecnológicas
 - risco global ou distante vs. risco localizado ou próximo
 - risco com efeitos ambientais vs. risco com efeitos sobre a saúde pública

- Avaliação dos riscos – sendo diversos e mesmo antagónicos os discursos sobre o risco (existência ou não existência, dramatização ou minimização), por parte de diferentes actores (cientistas, Estado, empresas, associações, meios de comunicação social), onde, como e porquê obtém o público informação sobre risco, que confiança mostra nas diferentes fontes de informação e avaliação do risco, qual é o papel que atribui aos cientistas e à ciência;

- Gestão dos riscos – sendo a gestão dos riscos da competência do aparelho burocrático-administrativo, na óptica do público, quem deverá intervir ou ser consultado na gestão de riscos e na tomada de decisões, como é que o público avalia a gestão dos riscos que tem sido feita em Portugal;

- Participação – num país com uma sociedade civil tradicionalmente pouco activa e um aparelho burocrático-administrativo “centralizado, hierarquizado e secretista”¹, qual o grau de envolvimento e participação dos cidadãos em matéria de riscos, o que fazem ou estão dispostos a fazer para intervir

Paralelamente, o questionário pretendeu testar um conjunto de hipóteses centrais:

- que as representações do risco variam segundo as características do próprio risco, a informação detida pelos indivíduos, a sua confiança em determinados agentes e as características sociais dos indivíduos;
- que os comportamentos face ao risco variam segundo as representações do risco, as características do risco, a informação detida pelos indivíduos, a sua confiança em determinados agentes e as características sociais dos indivíduos

A estrutura do questionário foi concebida a partir de pesquisa bibliográfica e empírica, tendo sido realizadas algumas entrevistas preparatórias e vários pré-testes. A aplicação telefónica do inquérito por questionário foi realizada em Junho de 2003, pela empresa Metris, a uma amostra de 700 indivíduos, residentes em Portugal Continental, em lares com telefone.

Atendendo a que problemas de amostragem (não estratificação da amostra pela variável escolaridade, elevado número de desistências dos inquiridos, sobretudo dos menos escolarizados, que levou à necessidade de realização de um elevado número de inquéritos adicionais) produziram alguma discrepância entre a amostra e a população nacional (dados provenientes dos Censos 2001) no que respeita à variável escolaridade, foi introduzido um ponderador (por efeito de arredondamento, a amostra passou a 702 respostas).

Os dados foram sujeitos a um tratamento estatístico uni e bi-variado. De forma a aferir a relação entre variáveis dependentes e independentes foram utilizados os seguintes testes estatísticos, considerando-se um nível de significância inferior ou igual a 0,05: testes de independência (Chi quadrado) e medidas de associação (Phi, V de Cramer) para as variáveis nominais; testes à diferença de médias (análise de variância ANOVA e T-test) para as variáveis ordinais ou contínuas. Apenas são apresentados os cruzamentos que se

¹ GONÇALVES, Maria Eduarda (2002), “Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice”, *Environmental Impact Assessment Review*, n. 22, p. 250

revelaram estatisticamente significativos (o que explica as ausências de dados em alguns gráficos).

Os dados obtidos através deste inquérito foram confrontados com os resultados de inquéritos nacionais e internacionais de temáticas paralelas.

4.1.3. PERCEPÇÃO DOS RISCOS

Se bem que o paradigma tecnocrático tenda a reduzir o risco a uma questão de mensuração científica (existência ou não existência, probabilidade de ocorrência, efeitos prováveis), na gestão do risco, as construções sociais sobre ele desempenham um papel centralⁱ:

Os perigos parecem não existir em si próprios, independentemente das nossas percepções. Eles tornam-se questões políticas apenas quando a generalidade das pessoas têm conhecimento deles; são construções sociais que são estrategicamente definidos, ocultados ou dramatizados em público na esfera pública com a ajuda de material científico fornecido para esse fim.²

A aceitabilidade do risco é uma questão política, que combina uma racionalidade probabilística técnica com a percepção pública e mediática do risco. A percepção do risco pelo público é afectada por três factores principaisⁱⁱ:

- as características do próprio risco – se é voluntário ou imposto, de origem artificial ou natural, evitável ou não evitável, conhecido ou misterioso, com consequências imediatas ou diferidas no tempo, com efeitos previsíveis ou incertos, afectando um maior ou menor número de pessoas;
- as características do público - sexo, idade, profissão, geografia, etnicidade, nacionalidade, educação, posição político-ideológica; e
- a confiança do público nas acções das autoridades e nas informações fornecidas.

De acordo com estas hipóteses, segue-se a caracterização da percepção que a população portuguesa mantém relativamente a diferentes tipos de riscos ambientais e de saúde pública.

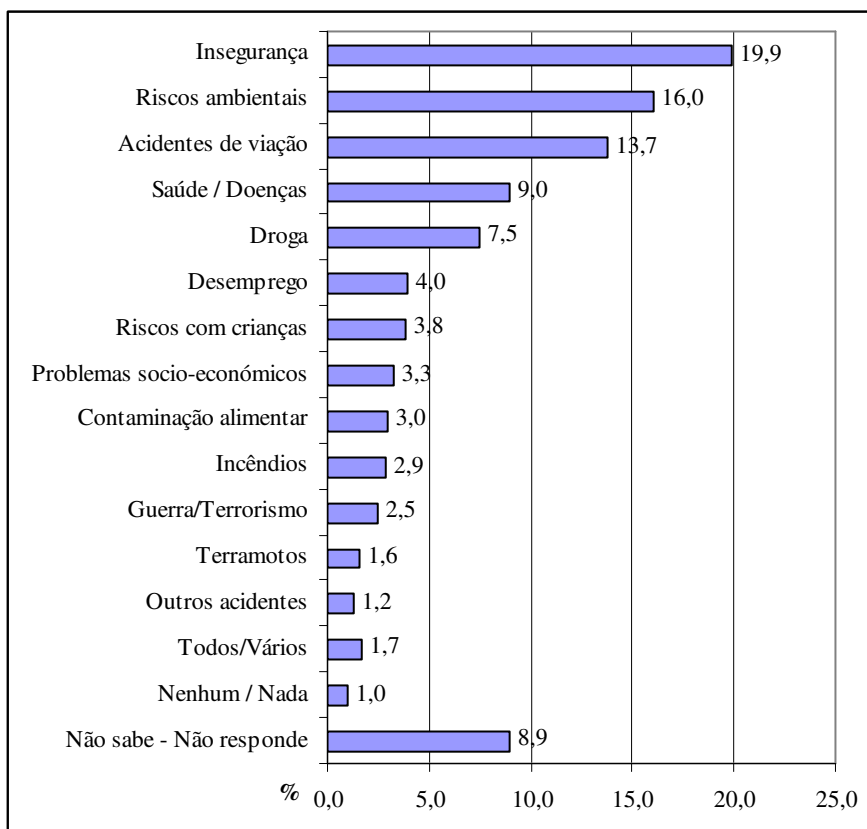
4.1.3.1. Riscos em geral e evolução do risco

As sociedades contemporâneas têm sido por vezes caracterizadas como sociedades em que o risco está omnipresente, sendo sistematicamente mobilizado nos discursos de diversos actores e aplicado a uma multiplicidade de domíniosⁱⁱⁱ. Dos problemas sociais, como a toxicodependência e o desemprego às aplicações financeiras, das catástrofes naturais aos acidentes rodoviários, a noção de risco é regularmente invocada como indicadora de preocupação, justificadora da acção e motivadora do recurso à ciência.

² BECK, Ulrich (1999) *World risk society*, Cambridge, Polity, p. 22

Procurou-se em primeiro lugar, através do inquérito realizado, aferir quais os riscos que mais preocupam a população e, entre estes, a importância relativa atribuída aos riscos ambientais.

Figura 1 - Risco que mais o preocupa actualmente



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Constata-se que o risco considerado actualmente mais preocupante (resposta livre) é a insegurança - entendida como assaltos, agressões e homicídios - mencionada por quase 20% dos respondentes. Em segundo lugar, são mencionados os riscos ambientais, o que atesta a importância dada à questão ambiental. Em terceiro lugar, perto de 14% dos inquiridos refere os acidentes de viação como o risco que mais os preocupa.

É ainda de destacar a referência pelos inquiridos a alguns riscos especialmente em evidência no momento em que o inquérito foi realizado. É o caso do desemprego, mencionado por 4% dos inquiridos (num período em que as taxas de desemprego atingiram valores muito elevados), os riscos com crianças, referidos por igual percentagem de respondentes (devendo-se à forte atenção pública devotada ao caso

Casa Pia), e a guerra e o terrorismo, indicados por quase 3% dos inquiridos (o que poderá ser atribuído aos acontecimentos mundiais desde Setembro de 2001).

Além disso, verifica-se que todos os riscos mencionados se caracterizam por ser riscos externos, impostos aos indivíduos, que escapam à sua capacidade de controlo, apesar de probabilisticamente poderem ser mais perigosos os comportamentos individuais (fumar, conduzir sob o efeito do álcool, ter uma alimentação desregrada, etc.)^{iv}.

No inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” de 1997³, verificara-se que a droga e o desemprego eram os problemas que mais preocupavam os portugueses à escala nacional (acima dos 30% de respostas) e a guerra e a fome à escala mundial (respectivamente 58% e 40%). Já as questões ambientais eram indicadas por 14% dos inquiridos quanto à escala nacional e 17% à escala mundial.

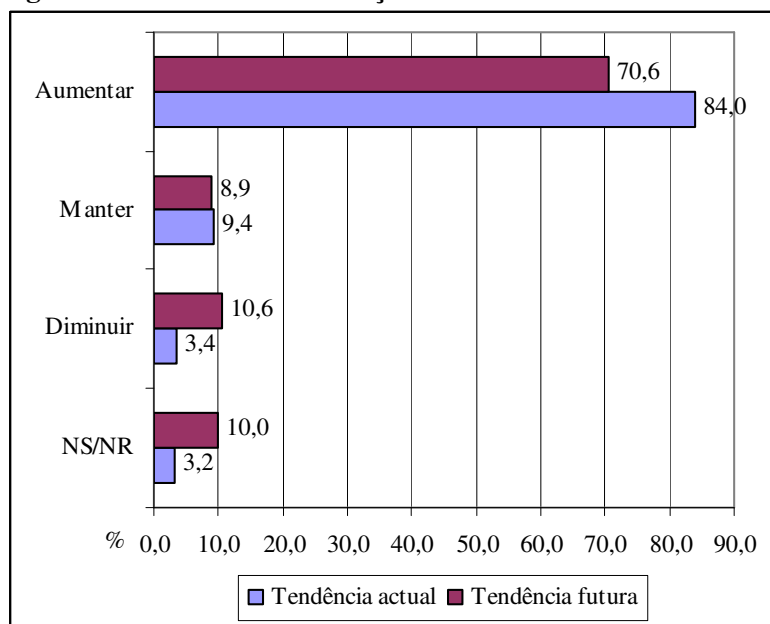
Considerando as variações sócio-demográficas nas respostas dos inquiridos, constata-se que os riscos ambientais são referidos mais frequentemente pelos mais jovens, pelos mais escolarizados e pelos detentores de profissões científicas, técnicas e artísticas. A violência preocupa mais os grupos etários intermédios (35 a 64 anos), com um nível de escolaridade médio (ensino básico ou secundário) e os estratos de rendimento mais elevado. Os riscos sócio-económicos são mencionados sobretudo pelos mais velhos e pelos mais jovens, pelos indivíduos com uma escolaridade mais baixa, pelos que exercem profissões manuais e pelos estratos de rendimento mais baixo.

Ainda no domínio dos riscos em geral, foi perguntado aos inquiridos se consideravam que os riscos têm vindo a aumentar ou diminuir e qual a tendência que previam para o futuro. Verifica-se que a maioria dos respondentes entende que os riscos se têm vindo a agravar (84%) e que esta tendência se manterá no futuro (71%). No entanto, é de destacar algum optimismo quanto ao futuro: 11% dos inquiridos considera que os riscos tenderão no futuro a diminuir. Também o inquérito “Os Portugueses e o Ambiente de 2000⁴ verificou que 45% da população acreditava que a tendência é para um agravamento dos problemas ambientais em geral.

³ Observa 1997, publicado in FERREIRA DE ALMEIDA, João (Org.) (2000), *Os Portugueses e o Ambiente. I Inquérito às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras: Celta Editora,

⁴ Observa 2000, FERREIRA DE ALMEIDA, João (Coord.), (2003) *Os Portugueses e o Ambiente*, Oeiras, Celta Editora.

Figura 2 - Tendência de evolução dos riscos



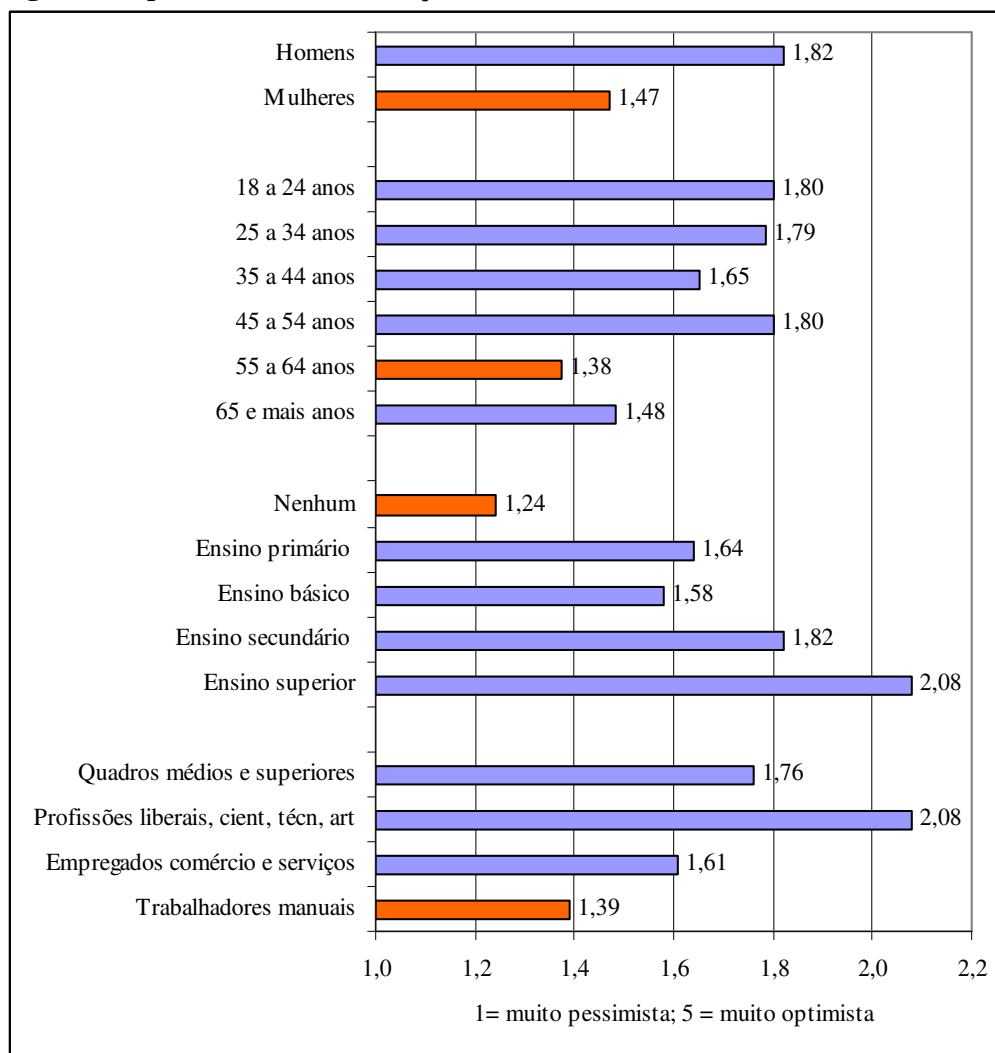
N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

A partir das respostas a estas duas questões foi construído um índice de optimismo quanto à evolução dos riscos⁵, cujos valores médios foram usados na aferição das variações segundo as características sócio-demográficas dos inquiridos. Assim, constata-se que a perspectiva mais negativa face à evolução dos riscos é expressa pelos grupos sociais mais vulneráveis (uma tendência que se manifesta noutras questões, como abaixo se verá): as mulheres, os mais velhos, os menos escolarizados, os que desempenham profissões manuais.

⁵ Numa escala de 5 posições, em que o “muito pessimistas” corresponde às respostas que os riscos actuais e no futuro têm tendência a aumentar e que o “muito optimistas” corresponde às respostas que os riscos têm diminuído e vão diminuir no futuro. O valor médio da amostra é 1,62.

Figura 3- Optimismo face à evolução dos riscos



N= 691

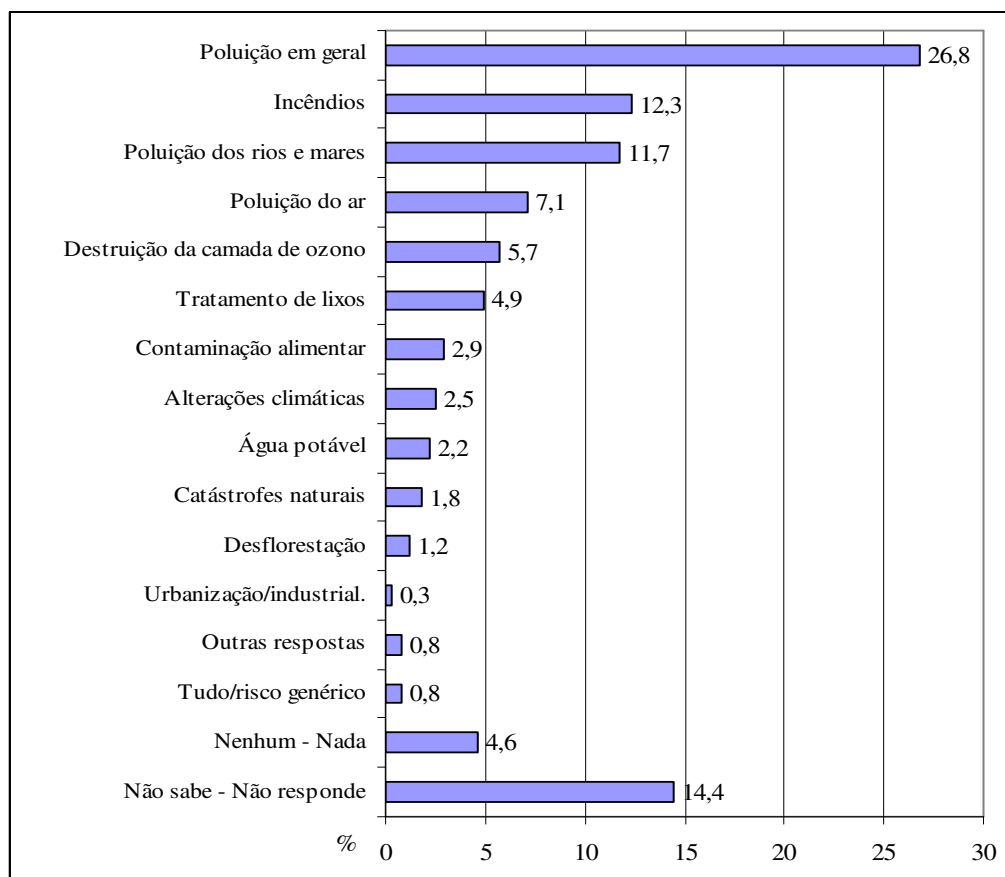
Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.3.2. Riscos ambientais

Após esta apreciação genérica dos riscos, foi pedido aos inquiridos que nomeassem o risco ambiental ou de saúde pública que mais temessem (resposta livre). Verifica-se que o risco mais referido é a poluição (53% dos inquiridos), sendo especificamente nomeada a poluição dos rios e mares (12% dos inquiridos) e a poluição do ar (7% dos inquiridos). Os incêndios foram destacados por 12% dos inquiridos, o que se pode dever ao momento de realização do inquérito (início do Verão), se bem que este tenha sido aplicado antes do período crítico de Agosto de 2003. É ainda de salientar que 10% dos respondentes mencionaram riscos globais como a destruição da camada de ozono e as alterações climáticas.

Outro dado relevante é a elevada percentagem de não respostas (14%) e de inquiridos que declaram não estar preocupados com nenhum risco ambiental em particular (5%). Tal poderá dever-se a falta de informação ou mesmo de interesse pelo tema.

Figura 4 - Risco ambiental mais preocupante



N= 702

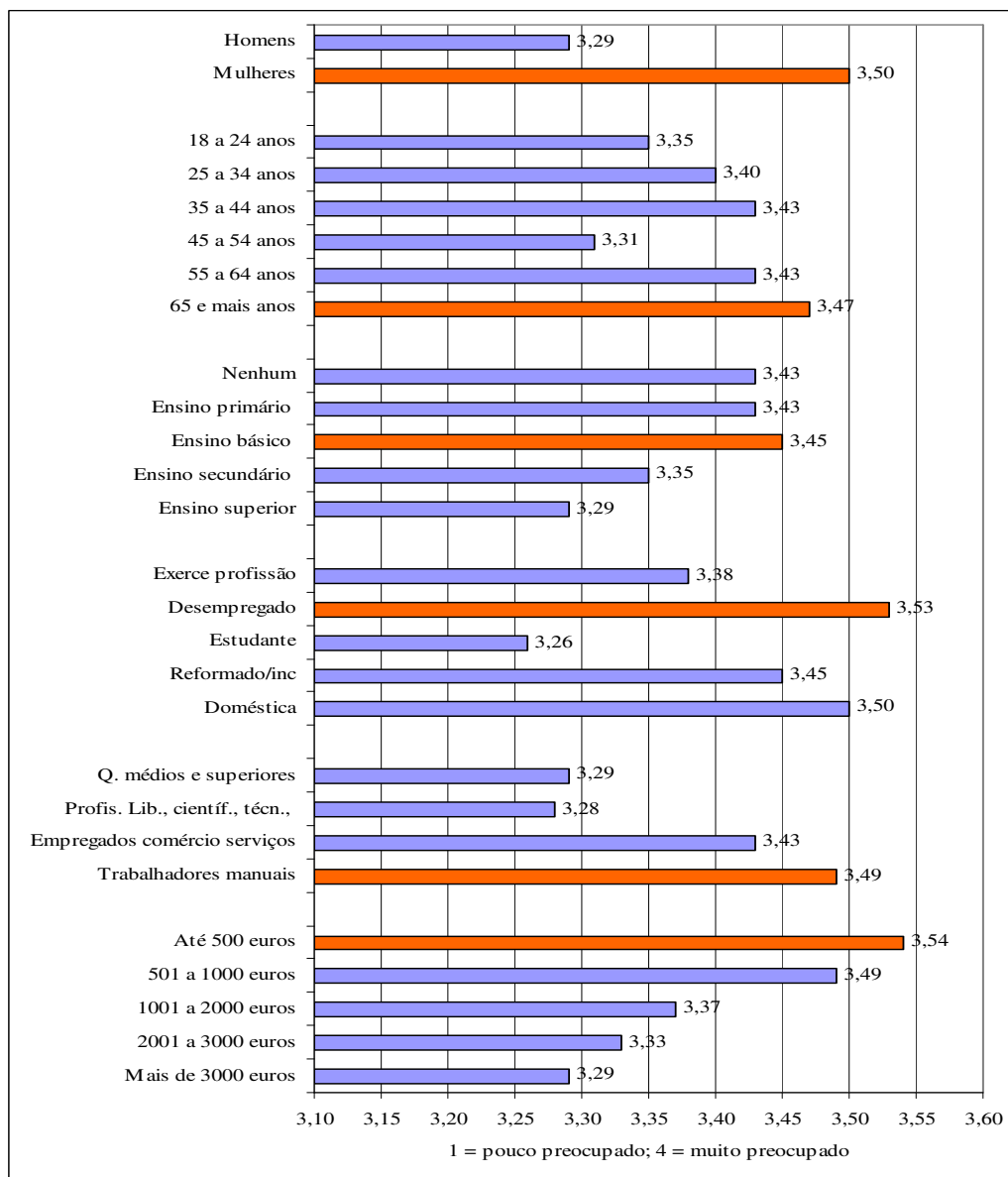
Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

No que respeita às variações segundo as características sócio-demográficas dos inquiridos, observa-se que a poluição preocupa mais os estratos etários intermédios, com um nível de escolaridade médio e os estudantes, enquanto os riscos globais são mencionados sobretudo pelos mais jovens, pelos mais escolarizados e pelos que desempenham profissões liberais ou científico-técnicas. Os incêndios preocupam maioritariamente os menos escolarizados, os inactivos e os que desempenham profissões manuais.

4.1.3.2.1. Preocupação com riscos ambientais

Questionou-se então os inquiridos sobre o grau de gravidade atribuído a um conjunto de riscos ambientais e de saúde pública, à escala planetária e nacional⁶. A partir da agregação das respostas foi construído um índice de ansiedade face aos riscos⁷. Verifica-se que os níveis de preocupação com os riscos variam segundo o sexo, a idade, a escolaridade e a situação profissional dos inquiridos.

Figura 5 – Ansiedade face aos riscos ambientais e de saúde pública



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

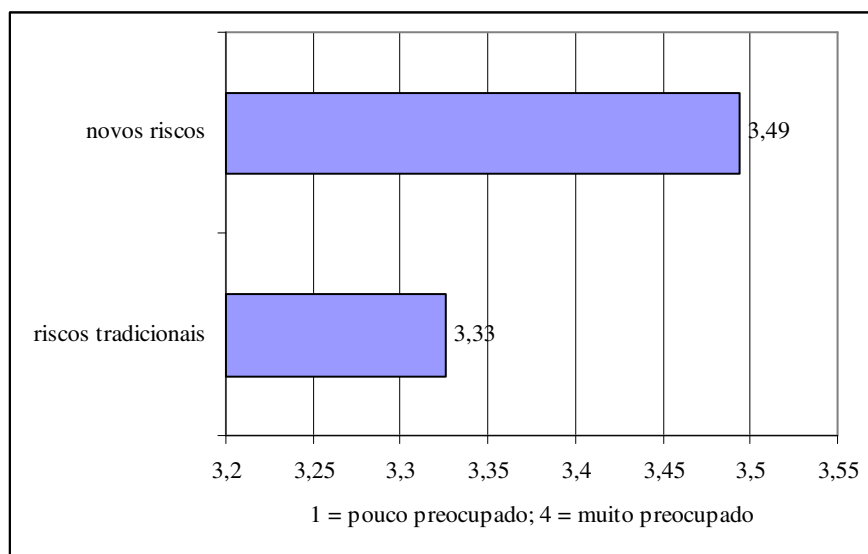
⁶ Ver questões P5, P7 e P16 do questionário, em anexo.

⁷ Ver anexo. O índice varia entre 1 (equivalente a pouco preocupado) e 4 (equivalente a muito preocupado), sendo o valor médio da amostra 3,41, o que indicia uma atitude generalizada de ansiedade face aos riscos ambientais e de saúde pública.

Mais uma vez, são os estratos mais vulneráveis da sociedade que revelam uma maior preocupação face aos riscos ambientais e de saúde pública: as mulheres, os mais idosos, os menos escolarizados, os inactivos, os activos que desempenham profissões manuais, os grupos de mais baixo rendimento. Estes serão também os indivíduos com menor acesso à informação, cujas escolhas são mais limitadas e cuja capacidade de agir de forma a evitar um risco (seja mudar de residência para se afastar de uma fábrica poluente, comprar produtos alimentares provenientes da agricultura biológica para não consumir pesticidas ou pagar cuidados de saúde preventivos) está mais condicionada.

A percepção da gravidade de um risco é também fortemente condicionada pelo tipo de risco em causa. Verifica-se, por um lado, que os riscos tradicionais⁸ (que são sobretudo riscos naturais, mesmo que actualmente agravados pela acção humana) geram uma preocupação menor que os “novos riscos”⁹.

Figura 6 – Ansiedade face a riscos tradicionais e novos riscos



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Esta diferente percepção dos riscos tradicionais e dos riscos modernos sustentar-se-á, por um lado, na familiaridade com alguns riscos (a memória transmitida ao longo de gerações de cheias, secas, terremotos), por outro lado, na reacção negativa suscitada pela agência humana (não natural) nos “novos riscos”, que provoca a indignação moral e a atribuição de culpa) e, por outro lado ainda, nas próprias características destes novos

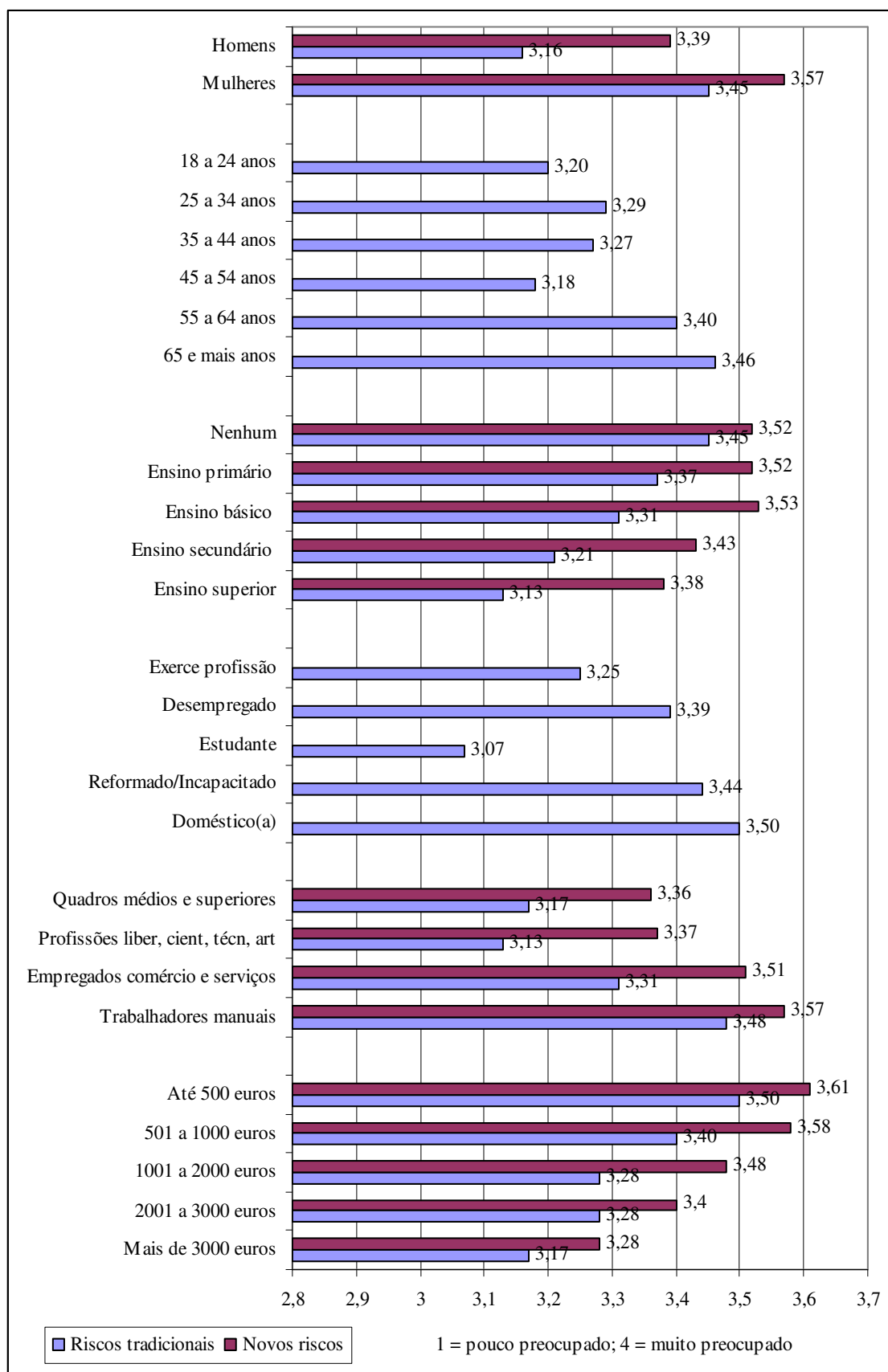
⁸ Ver anexo

⁹ Ver anexo

riscos^v. Os “novos riscos estão associados aos modos de produção da riqueza na “modernidade avançada”, sendo desencadeados em muitos casos pela aplicação de tecnologia. Caracterizam-se por serem geralmente invisíveis à percepção humana (embora as suas consequências obtenham uma forte “visibilidade” nos *media*) e de difícil contenção no tempo e no espaço, existindo um desfasamento espaço-temporal entre as acções e os seus impactos e podendo ter efeitos sobre as gerações seguintes. Estão fora do controlo do Estado nação (transcendem fronteiras, são indeterminados e incertos, com efeitos difíceis de antecipar, prevenir ou resolver). Alguns dos novos riscos são eventos de baixa probabilidade (ex. acidente nuclear de larga escala) e elevadas consequências, que afectam potencialmente toda a humanidade e todas as formas de vida animal e vegetal do planeta, produzindo consequências impremeditadas, desconhecidas, incalculáveis e irreversíveis^{vi}.

No que respeita às variações sócio-demográficas na percepção dos riscos tradicionais e novos riscos, verifica-se que se repetem as tendências atrás enunciadas. Porém, as diferenças sociais são mais notórias no que respeita aos riscos tradicionais. Este tipo de risco é considerado substancialmente menos preocupante pelos inquiridos mais escolarizados, exercendo profissões liberais ou científico-técnicas e com rendimentos mais elevados. É ainda de ressaltar, no que respeita à escolaridade, que, se os riscos tradicionais geram mais preocupação entre os que não concluíram qualquer grau de ensino, os novos riscos são considerados mais graves pelos inquiridos que terminaram o ensino básico, pelo que a avaliação destes riscos poderá requerer algumas competências escolares.

Figura 7 – Ansiedade face a riscos tradicionais e novos riscos

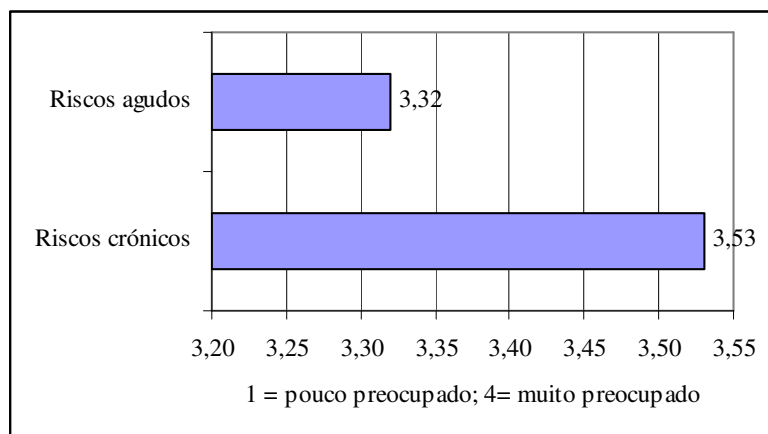


N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Outra distinção passível de ser feita em termos de tipos de riscos é a que separa os riscos “crónicos”¹⁰ (perigos que têm uma acção continuada ou a longo prazo) dos riscos “agudos”¹¹ (perigos que têm uma probabilidade mais baixa mas efeitos catastróficos imediatos).

Figura 8 – Preocupação com riscos crónicos e agudos



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

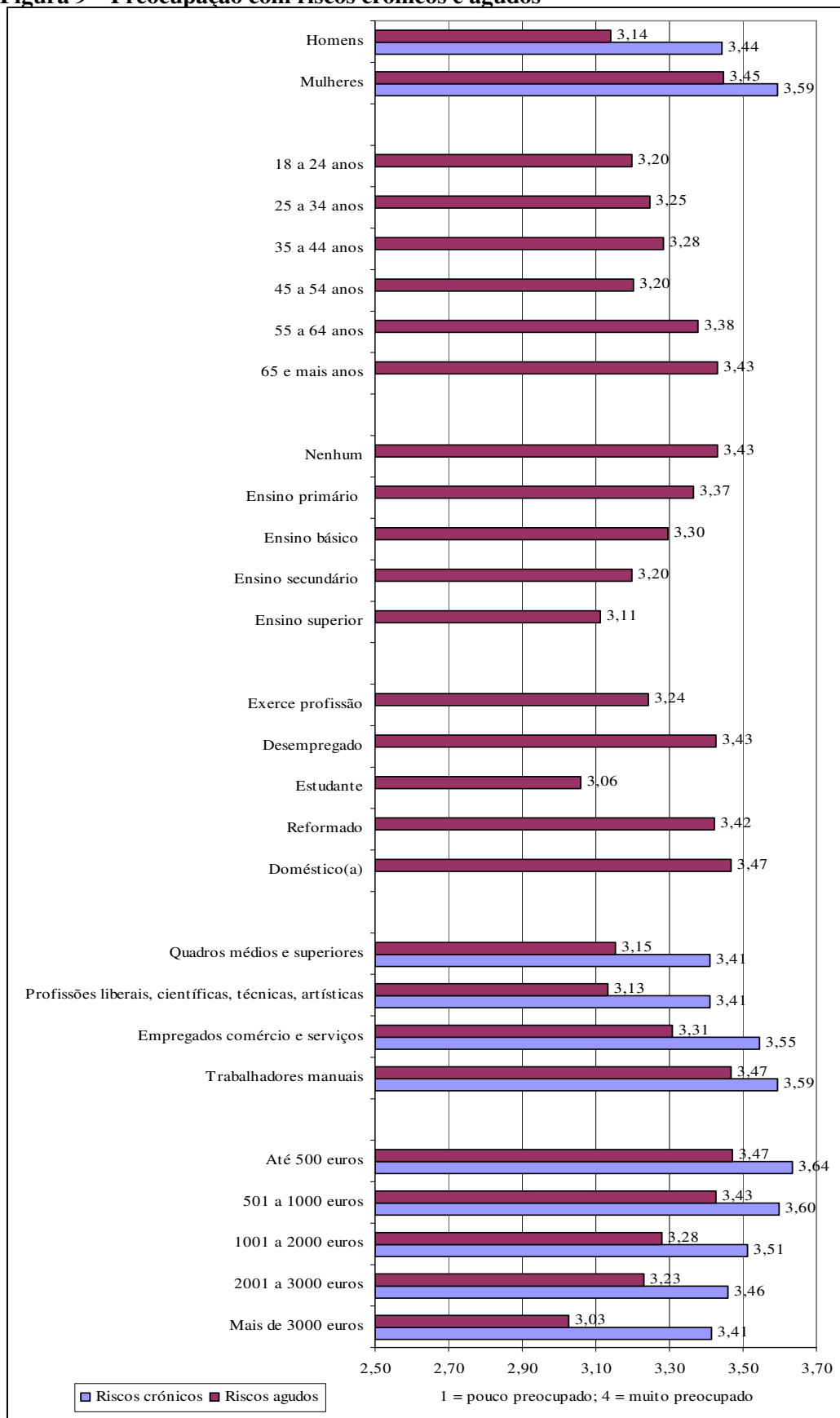
Contrariamente a estudos anteriores^{vii}, não são os eventos mais raros mas com maior potencial catastrófico que mais preocupam os inquiridos, até porque os riscos “crónicos” considerados podem ter efeitos de grande magnitude, desconhecidos ou incertos, diferidos no tempo e irreversíveis^{viii}.

No que respeita às variações sócio-demográficas na percepção dos riscos crónicos e agudos, estas são mais acentuadas nestes últimos. Os acidentes e catástrofes preocupam sobretudo os mais velhos, os menos escolarizados e os inactivos. Possivelmente devido a uma maior familiaridade com as questões da probabilidade, os menos preocupados com estes eventos raros são os estudantes, os que concluíram o ensino superior e os profissionais liberais ou científico-técnicos.

¹⁰ Ver anexo

¹¹ Ver anexo

Figura 9 – Preocupação com riscos crónicos e agudos

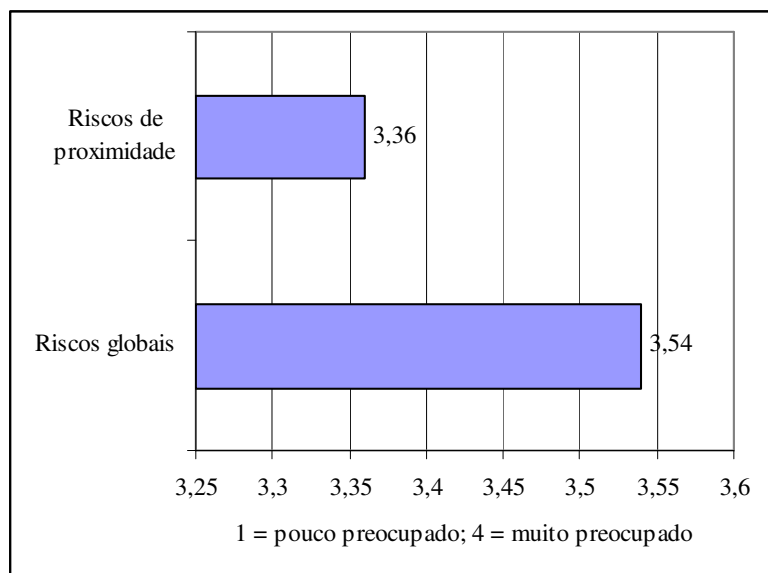


N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Os riscos ambientais e de saúde pública podem também distinguir-se pelo alcance dos seus efeitos. Se alguns têm causas e consequências à escala planetária, outros afectam sobretudo alguns países ou regiões. Contrariamente a uma lógica intuitiva, mas corroborando inquéritos anteriores (Observa 1997 e 2000), verifica-se que os inquiridos revelam um grau de preocupação face a riscos globais¹² bastante superior ao relativo a riscos de proximidade¹³. Tal poderá ser apontado aos factores desconhecimento e ausência de controlo respeitantes aos riscos globais: são menos conhecidos e os indivíduos terão a sensação que pouco podem fazer para os evitar. Haverá uma relação de maior familiaridade e até de habituação com os riscos mais próximos.

Figura 10 – Preocupação com riscos globais ou de proximidade



N= 702

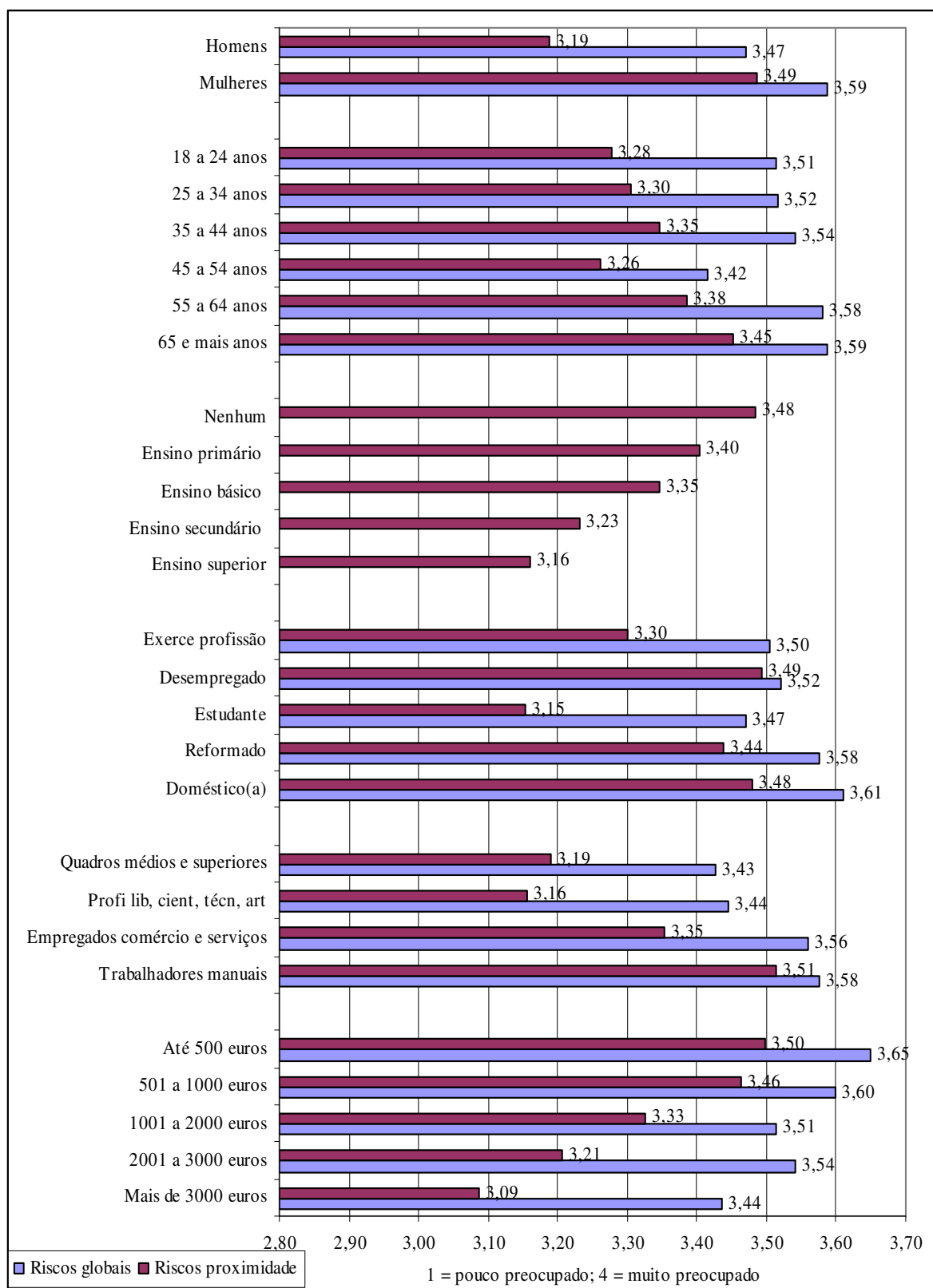
Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Tal como nos dados anteriores, as diferenças sociais são mais marcadas no que respeita ao risco que gera menos preocupação, o risco de proximidade. Este tipo de risco é considerado mais preocupante (a uma menor distância da preocupação manifestada com os riscos globais) pelas camadas mais desfavorecidas: mulheres, os mais velhos, os que não concluíram qualquer grau de escolaridade, os inactivos, os trabalhadores manuais, as famílias com um rendimento mais baixo.

¹² Ver anexo

¹³ Ver anexo

Figura 11 – Preocupação com riscos globais ou de proximidade



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Este menosprezo dos riscos de proximidade poderá estar associado a uma certa percepção da imunidade de Portugal aos riscos que afectam países mais industrializados. De facto, tendo-se perguntado aos inquiridos qual a situação de Portugal face aos riscos, por comparação com outros países europeus, 42% afirmaram que Portugal estava menos exposto, 39% igualmente exposto e apenas 13% consideraram que esteja mais exposto (6% afirmou não saber). A percepção da paridade entre Portugal e a Europa é mais comum nos mais jovens, nos indivíduos que concluíram o ensino secundário e nos estudantes. Também no inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), tendo-se perguntado aos inquiridos se consideravam Portugal mais ou menos poluído que os outros países europeus, verificou-se que 37% optou pela hipótese “menos poluído”, 33% “igualmente poluído” e apenas 14% “mais poluído”, o que é atribuído a que “os portugueses tendem a perceber a degradação ambiental do país de uma forma progressivamente agravada e, portanto, cada vez mais próxima dos níveis de poluição dos países europeus. Ao mesmo tempo, começam a encarar de um modo mais ajustado a realidade ambiental próxima, consciencializando que o país não é limpo e retirando-lhe o regime de isenção (ou excepção) a que parecia ter direito, por não ter feito a revolução industrial e se ter mantido «rural» até bastante tarde. Sendo certo que continua a prevalecer uma imagem mais benigna do país relativamente à da restante Europa, poderá estar iminente a «queda do mito» de um Portugal puro e limpo, que acerta cada vez mais o passo pelos padrões europeus, também no que respeita à poluição.”¹⁴

Sintomáticas também da sub-apreciação dos riscos de proximidade são as respostas à questão sobre riscos na localidade. Apenas 37% dos inquiridos afirmaram existirem na sua localidade de residência riscos ambientais ou de saúde pública que os preocupassem e, entre estes, 8% não conseguiram identificar que riscos o preocupavam. A sensibilidade aos riscos locais é mais comum nos mais jovens, nos mais escolarizados, nos estudantes ou nos profissionais liberais ou científico-técnicos e nos grupos de maior rendimento. Os riscos identificados foram maioritariamente riscos “crónicos” ou “novos riscos” (poluição, resíduos industriais ou urbanos) – ver abaixo. Estes valores estão em clara contradição com o inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), no qual apenas 7% dos inquiridos não identificaram qualquer tipo de problema ambiental na sua localidade.

¹⁴ FERREIRA DE ALMEIDA, João (org.) (2001), *II Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente”*, Lisboa, Observa, p.79.

4.1.3.2.2. Preocupação com riscos específicos

Para além destas categorias genéricas de riscos tradicionais ou novos riscos, crónicos ou agudos, globais ou de proximidade, a percepção dos riscos específicos é também variável. Há riscos cuja carga simbólica, mais do que a sua probabilidade efectiva ou os seus potenciais efeitos, os torna especialmente temidos. Outros riscos merecerão maior atenção dos meios de comunicação social, outros terão relevância especial para certas populações. Tal ganha especial relevo nas comparações internacionais.

Tomando como referência dados do Eurobarómetro¹⁵ e da Gallup¹⁶, verifica-se que os problemas ambientais mais preocupantes para o conjunto dos países europeus são o nuclear e os acidentes industriais, enquanto para Portugal mais de 50% dos respondentes declaram-se muito preocupados com a contaminação da água da torneira, as catástrofes naturais, a poluição do ar e do mar. Já nos Estados Unidos, as questões que mais preocupação suscitam são a contaminação da água da torneira, os resíduos industriais e a poluição da água doce.

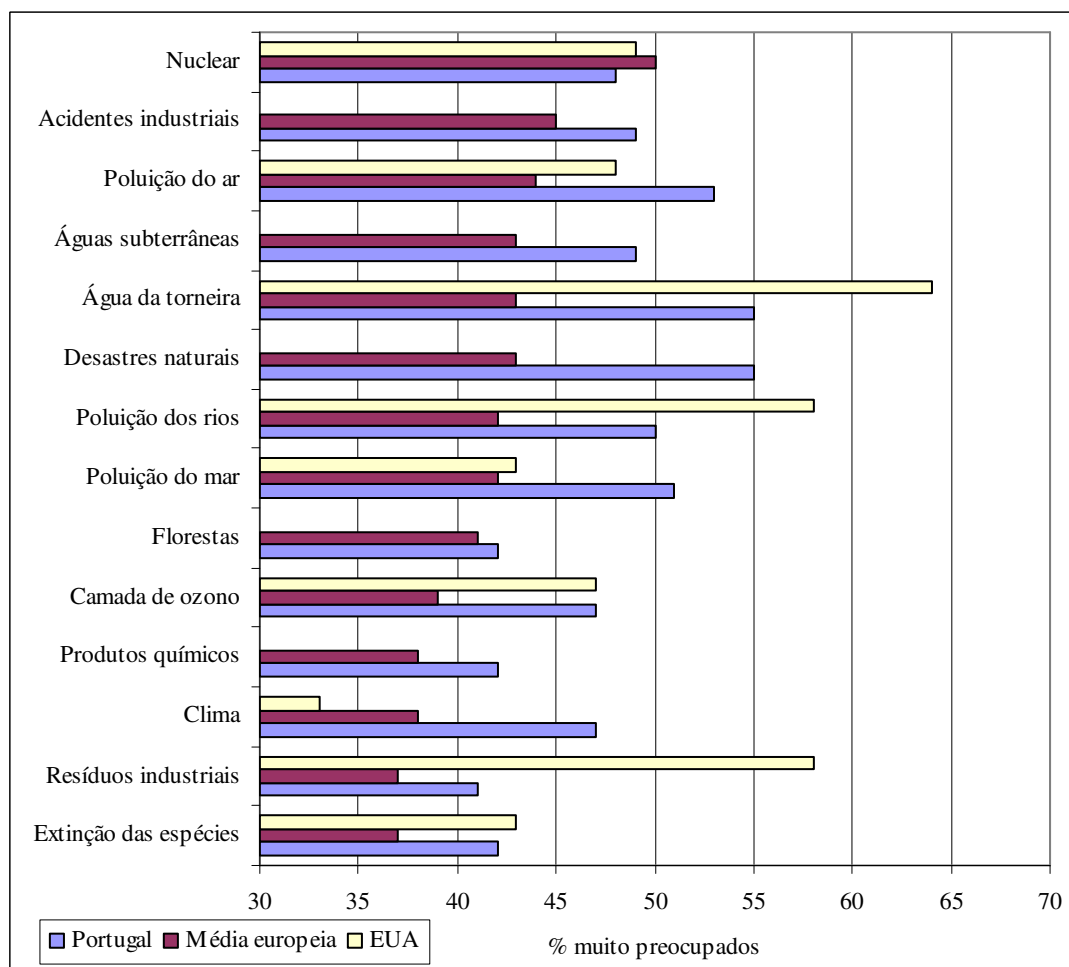
Portugal situa-se, a par de outros países do sul da Europa (Itália, Grécia), entre os que revelam índices mais elevados de preocupação com problemas ambientais. Este facto é explicado, segundo um relatório do Eurobarómetro, nestes termos: “Já há alguns anos que é evidente que o protesto ambiental – originário dos países industrializados do Norte da Europa – chegou, em larga medida, aos países do Sul. A razão para esta situação pode ser que, à medida que se industrializaram, os países do Sul viram um acréscimo dos níveis de vida mas talvez também uma diminuição da sua qualidade de vida (danos no ambiente, etc.)”¹⁷.

¹⁵ *Eurobarometer 58.0 – the attitudes of Europeans towards the environment*, 2002

¹⁶ citados em National Science Foundation (2002), *Science and Engineering Indicators 2002*, cap. 7
“Science and Technology: public attitudes and public understanding”

¹⁷ Eurobarometer 58.0 2002, *op cit*, p. 12

Figura 12 – Preocupação com riscos ambientais (EUA, Europa e Portugal)



Fonte: Eurobarómetro 58.0 (2002) e sondagem Gallup 2001 (citada em NSF 2002: 7/25)

No âmbito do presente inquérito, tendo-se elencado um conjunto de riscos ambientais ou de saúde pública que afectam o planeta, solicitou-se aos inquiridos que lhes atribuísssem um grau de gravidade. Perguntou-se em seguida o nível de preocupação suscitado por um conjunto de riscos que afectam potencialmente Portugal. Por último, aos inquiridos que afirmaram existirem na sua localidade de residência riscos que lhes causavam preocupação, foi pedido que os identificassem. Os resultados são apresentados em seguida.

Quadro 1 – Gravidade atribuída a riscos globais (%)

	Nada grave	Pouco grave	Grave	Muito grave	NS/NR
Escassez de água potável	0,7	1,6	16,4	80,2	1,1
Um acidente nuclear	0,7	1,7	18,7	74,6	4,3
Destruição da camada de ozono	0,5	1,8	20,5	72,3	4,9
Contaminação alimentar		2,2	29,4	67,3	1,2
Aparecimento de novas doenças	0,0	1,5	39,2	58,9	0,4
Catástrofes naturais	1,1	4,9	38,6	53,3	2,1
Esgotamento de recursos naturais	1,5	9,4	46,1	40,2	2,8
Alterações climáticas	1,1	6,1	48,5	39,5	4,8
Clonagem ou manipulação genética	1,7	12,5	33,2	32,7	19,9

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

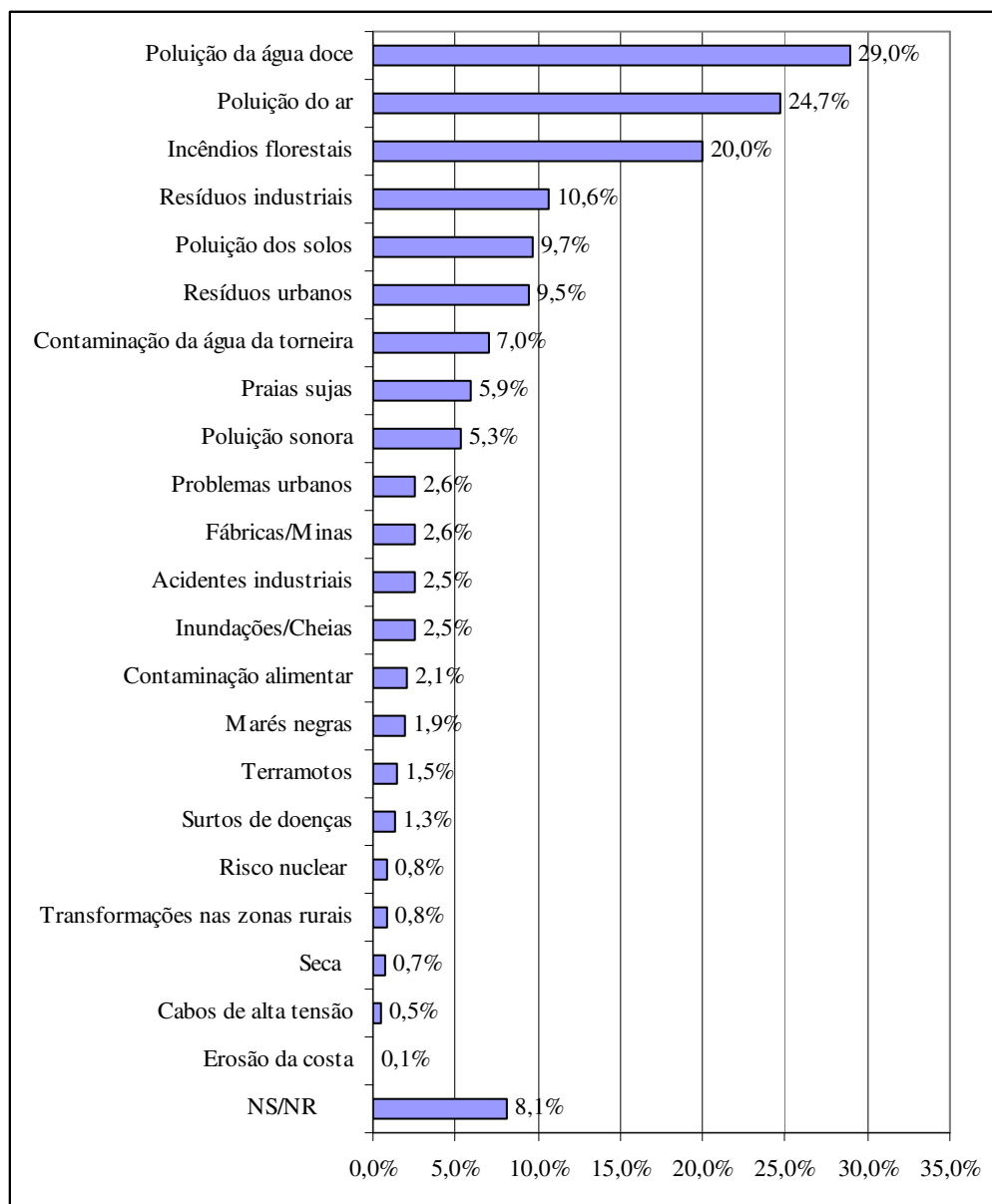
Quadro 2 – Preocupação com riscos em Portugal (%)

	Nada preocupado	Pouco preocupado	Preocupado	Muito preocupado	NS/NR
Contaminação da água da torneira	1,6	4,3	18,9	75,2	
Incêndios florestais	0,3	2,9	27,7	69,2	
Contaminação dos alimentos	1,6	4,3	27,9	65,7	0,5
Doenças causadas pela poluição do ar	1,3	4,7	32,0	61,9	0,0
Acidente em central nuclear num país próximo	2,5	9,0	27,7	57,2	3,7
Contaminação por resíduos industriais	1,7	6,6	38,1	51,5	2,1
Acidente industrial grave	1,8	13,5	39,5	43,1	2,1
Marés negras	2,0	13,6	40,6	41,7	2,1
Terramotos	7,5	28,7	32,1	31,1	0,7
Cheias	4,5	29,4	36,6	29,0	0,5

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Figura 13 – Riscos identificados na localidade (%)



N= 261

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Estes dados permitem constatar que a disponibilidade e qualidade da água para consumo constitui a principal preocupação dos inquiridos, quer a nível global, nacional ou local. Este é um risco do quotidiano, que afecta directamente os indivíduos, sem distinção de classe social ou nível de instrução, que escapa à sua capacidade de controlo ou prevenção. Também no inquérito à cultura científica dos portugueses, realizado em 2000¹⁸, este problema foi identificado por 93% dos respondentes como preocupante ou

¹⁸ Observatório das Ciências e Tecnologias (2000), *Resultados do Inquérito à Cultura Científica dos Portugueses 2000*, (<http://www.oces.mces.pt/documentos/>)

muito preocupante (o que representa um agravamento face aos resultados do mesmo inquérito em 1996¹⁹, que se situaram nos 77% de respondentes).

No pólo oposto, dos riscos percepcionados como menos graves, são de destacar as catástrofes naturais. Terramotos, secas e inundações serão considerados fenómenos ou pouco prováveis ou de consequências pouco ameaçadoras.

O nuclear é o exemplo por excelência dos “novos riscos”, representando uma tecnologia fortemente estigmatizada^{ix}.

As percepções leigas dos riscos das tecnologias nucleares não são muito influenciadas pelas avaliações de risco, antes parecem ser em larga medida determinadas pelos significados sociais dados à possibilidade, estatisticamente reduzida, mas não inédita, de um acidente de grandes dimensões numa central nuclear.²⁰

Segundo o presente inquérito, 75% dos inquiridos consideram a eventualidade de um acidente nuclear muito grave, 57% afirmam-se muito preocupados com os efeitos sobre Portugal de um acidente numa central nuclear num país próximo e 2 indivíduos chegaram a referir o risco nuclear como preocupante na sua localidade de residência. Estes dados aproximam-se dos registados no inquérito às atitudes sociais dos portugueses em 2000²¹: 87% dos inquiridos consideram as centrais nucleares muito perigosas para o ambiente e 72% consideram provável ou muito provável um acidente numa central nuclear causar danos ambientais de longo prazo em muitos países. Igualmente, no inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 1997), 10% dos inquiridos salientaram as centrais e os resíduos nucleares como o problema ambiental a nível mundial mais grave. Estes receios poderão sustentar-se em parte numa compreensão errónea dos fenómenos da radioactividade: 68% dos portugueses acham que a exposição a qualquer grau de radioactividade provoca a morte (ISSP/ICS 2000), 33% que toda a radioactividade é produzida pelo homem (OCT 2000), 15% que o leite radioactivo se torna inofensivo se for fervido (idem).

A nível nacional e local assumem especial destaque dois tipos de riscos: os incêndios florestais e a poluição. Os primeiros, mencionados por 69% dos inquiridos como muito

¹⁹ Observatório das Ciências e Tecnologias (1998), *Relatório do Inquérito à Cultura Científica dos Portugueses 1996/1997*, Lisboa, OCT

²⁰ WILKINSON, Ian (2001), “Social theories of risk perception: at once indispensable and insufficient”, *Current Sociology*, 49 (1), p. 8

²¹ ISSP/ICS, *Atitudes Sociais dos Portugueses – Ambiente e Desenvolvimento 2000*, LIMA, L., CABRAL., M.V.; VALA, J. e RAMOS, A. (org.) (2002), *Ambiente e Desenvolvimento – base de dados 4 (Atitudes Sociais dos Portugueses –, 2000, ISSP/ICS)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

preocupantes para Portugal e por 20% dos inquiridos como preocupantes na sua localidade de residência, poderão ser, como acima foi dito, amplificados por efeitos sazonais (o inquérito decorreu no início do Verão). Também no inquérito “Os Portugueses e o Ambiente (Observa, 1997), 80% dos inquiridos tinham destacado os incêndios florestais como um problema ambiental à escala nacional. Já a poluição, nas suas várias manifestações e através do tema acessório dos resíduos, poderá ser um risco mais central na percepção do ambiente. É de destacar, por um lado, a maior preocupação gerada pela poluição da água doce e do ar, fenómenos que estarão mais disseminados pelo território nacional (nem todos os inquiridos residem perto da costa, para serem afectados pela poluição marítima, nem todos residem em zonas rurais, para estarem sensibilizados para o problema da contaminação dos solos) e cujo efeito sobre a saúde das populações será mais directo. Por outro lado, este é um dado corroborado por outros inquéritos. No inquérito “Os Portugueses e o Ambiente (Observa, 2000), o despejo de esgotos não tratados e de outros resíduos em rios e oceanos era indicado por 44% dos inquiridos como o problema ambiental que apresenta risco para a saúde do próprio e para a dos seus filhos (logo a seguir ao fumo de tabaco, mencionado por 52%). No inquérito anterior, de 1997, a poluição e os resíduos encontravam-se entre os problemas ambientais mais frequentemente mencionados, tanto à escala da vida diária como à escala nacional (Observa 1997). De acordo com o inquérito à cultura científica dos portugueses (OCT 2000), 95% dos inquiridos estão muito ou razoavelmente preocupado com a poluição do ambiente. Segundo o inquérito às atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000), 86% dos inquiridos consideram extremamente ou muito perigosa para o ambiente a poluição dos rios, lagos, albufeiras, 85% a poluição do ar causada pela indústria e 82% a poluição do ar causada por automóveis.

No que respeita aos riscos globais, a destruição da camada de ozono é dos mais temidos (72% dos inquiridos consideram-na muito grave), possivelmente devido à elevada exposição mediática do problema e à consciência das suas consequências directas sobre a saúde. De acordo com o inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 1997), 14% consideravam este o problema ambiental mais grave à escala mundial. Segundo o inquérito à cultura científica dos portugueses de 1996 (OCT 1996), 80% dos inquiridos consideravam que o buraco na camada de ozono pode provocar o cancro de pele; em 2000, 43% dos inquiridos afirmavam já ter ouvido falar do problema e consideravam-se informados sobre ele (OCT 2000).

Já as alterações climáticas são consideradas muito graves apenas por 40% dos inquiridos. Também segundo o inquérito à cultura científica dos portugueses de 1996 (OCT 1996), apenas 51% dos inquiridos considerava verdadeira a afirmação que o efeito de estufa podia fazer subir o nível dos mares; em 2000, apenas 39% dos inquiridos afirmavam estar informados sobre o aquecimento da terra e 37% sobre os efeitos de estufa (OCT 2000). Por contraste, no inquérito sobre alterações climáticas realizado no final de 2002²², 78% dos inquiridos afirmavam já ter ouvido falar das alterações climáticas e, entre esses, 79% consideravam-nas um problema preocupante; 77% dos inquiridos consideravam que as alterações já estavam a acontecer e 79% que a situação irá piorar.

Também no que respeita à manipulação genética, Portugal distingue-se de outros países pela escassa preocupação manifestada. Apenas 33% dos inquiridos a considerou um risco muito grave (é de realçar que a taxa de não resposta nesta alínea é de 20%). Inquiridos sobre o grau de preocupação com alimentos contendo organismos geneticamente modificados, apenas 46% se declararam muito preocupados (igualmente, esta alínea tem uma taxa de não resposta de 9%). Também no inquérito às atitudes sociais dos portugueses apenas 65% dos inquiridos classificaram a manipulação genética dos produtos agrícolas como tendo graves ou muito graves consequências para o ambiente (ISSP/ICS 2000). Mais uma vez segundo o inquérito à cultura científica dos portugueses de 2000 (OCT 2000), apenas 17% dos inquiridos afirmaram já ter ouvido falar e estar informados sobre alimentos transgénicos; já a clonagem é um pouco melhor conhecida, por 33% dos inquiridos. Tal poderá estar ligado à limitada discussão desta questão em Portugal, por contraste com outros países. Segundo o Eurobarómetro²³, 95% dos europeus afirmam querer ter o direito de escolher o consumo de organismos geneticamente modificados, 86% querem saber mais sobre este tipo de alimentação antes de a consumir e consideram que só deveria ser introduzido se for cientificamente provado que é inofensivo, 71% rejeitam-no liminarmente, 59% consideram que pode ter consequências negativas no ambiente. As posições favoráveis aos OGM são claramente minoritárias: 33% acham que os perigos foram exagerados pelos *media* e 15% que este tipo de alimentos não apresenta perigos específicos. Nos Estados Unidos²⁴, 40% dos americanos consideram que os benefícios da engenharia genética são superiores aos

²² Observa 2003, *As Alterações Climáticas no Quotidiano: Estudo comportamental de curta duração*, Relatório Final

²³ Eurobarometer 55.2 – *Europeans, science and technology*, 2001, p. 40

²⁴ NSF 2002 *op cit*

malefícios, 61% apoiam a aplicação da biotecnologia à produção alimentar, 89% apoiam aplicação aos testes genéticos e 47% à clonagem animal.

Com efeitos directos sobre o quotidiano das populações, também a contaminação alimentar é considerada muito grave a nível global por 67% dos inquiridos, como um problema muito preocupante em Portugal por 66% dos indivíduos e mesmo como um problema local para alguns respondentes. Segundo o inquérito à cultura científica dos portugueses em 2000 (OCT 2000), 94% dos inquiridos mostraram-se muito preocupados ou razoavelmente preocupados com a qualidade dos produtos de consumo. De acordo com o inquérito sobre as atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000), 78% consideraram extremamente ou muito perigoso para o ambiente o uso de pesticidas e produtos químicos agrícolas. Resultados semelhantes foram obtidos no inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), no qual a utilização de pesticidas, adubos e fertilizantes na agricultura e a utilização de antibióticos e hormonas na criação de gado foram consideradas como problemas ambientais que mais apresentam risco para a saúde.

Quadro 3 – Preocupação com riscos alimentares (%)

	Nada preocupado	Pouco preocupado	Preocupado	Muito preocupado	NS/NR
Lacticínios provenientes de gado com brucelose	3,9	7,9	31,4	54,9	1,9
Hormonas dadas a animais criados para alimentação	2,1	5,4	36,2	54,0	2,3
Peixe contaminado com mercúrio ou metais pesados	3,9	8,3	33,8	52,7	1,3
Doença das vacas loucas	6,5	13,2	29,4	49,8	1,0
Frangos e aves contaminados com nitrofuranos	4,3	13,0	31,6	49,6	1,4
Frutas e legumes tratados com pesticidas	2,6	10,5	37,0	49,0	1,0
Marisco contaminado	4,9	10,0	34,3	48,8	2,0
Alimentos com organismos geneticamente modificados	2,1	7,1	36,1	46,3	8,5

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Os inquiridos foram ainda confrontados com uma lista de riscos alimentares, tendo-lhes sido pedida uma apreciação de cada um deles. Constatou-se que o risco que maior preocupação gera é um risco de natureza eminentemente “tradicional”, atribuível ao não uso das tecnologias de pasteurização, mas cujos efeitos sobre a saúde humana são mais conhecidos: a brucelose. Com mais de 50% de inquiridos declarando-se muito preocupados encontram-se os riscos, estes já de natureza “moderna”, das hormonas dadas ao gado e da contaminação do peixe com metais pesados, consequências num caso da aplicação da tecnologia à criação animal e no outro da poluição. Riscos mais mediáticos, como a doença das vacas loucas ou das aves com nitrofuranos, geram muita preocupação em cerca de metade dos inquiridos. Já os alimentos com OGM, como acima foi referido, são considerados menos atemorizadores (possivelmente por serem menos conhecidos).

Analisadas de forma geral as atitudes e percepções dos portugueses face aos riscos, interessará agora examinar os comportamentos e acções delas resultantes.

4.1.4. ATITUDES E COMPORTAMENTOS

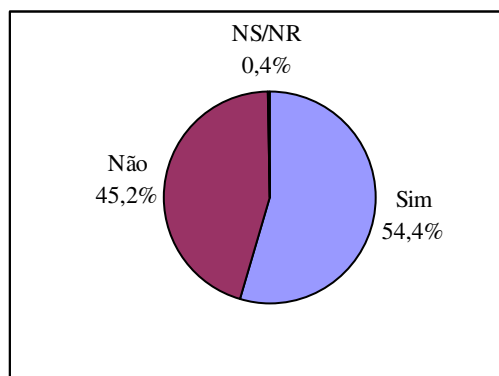
4.1.4.1. Procura de informação

A democracia requer a participação informada e construtiva dos cidadãos em decisões técnicas. Os cidadãos consumidores podem inclusive bloquear o progresso tecnológico pelo boicote a produtos ou indústrias. Estas considerações têm levado a reconhecer que os cidadãos precisam de dispor de mais informação e da capacidade de compreender a informação, o que justifica a importância recentemente dada ao tema da compreensão pública da ciência^x.

A promoção, pelos decisores políticos, da aceitabilidade do risco passa pela necessidade de comunicar os temas do risco à opinião pública, de informar e persuadir, de auscultar o público de instituir procedimentos que permitam a concertação social e a partilha de responsabilidades entre o Estado e os cidadãos. Nos países europeus, em matéria de riscos ambientais e de saúde pública, têm vindo a tornar-se comuns as audiências públicas, a disponibilização de informação, os processos de negociação e mediação, a participação de cidadãos em comissões de aconselhamento e as conferências de consenso^{xi}.

Em Portugal, apesar da obrigatoriedade das audiências públicas integradas nas Avaliações de Impacte Ambiental^{xii} e da crescente cobertura mediática de problemas e riscos ambientais, apenas 55% dos inquiridos afirmam ter o hábito de procurar informação sobre os riscos que afectam Portugal ou a sua localidade. Este hábito é mais frequente nos respondentes que concluíram o ensino superior (76%), nos profissionais liberais ou científico-técnicos (83%) e nos grupos com um rendimento médio-elevado.

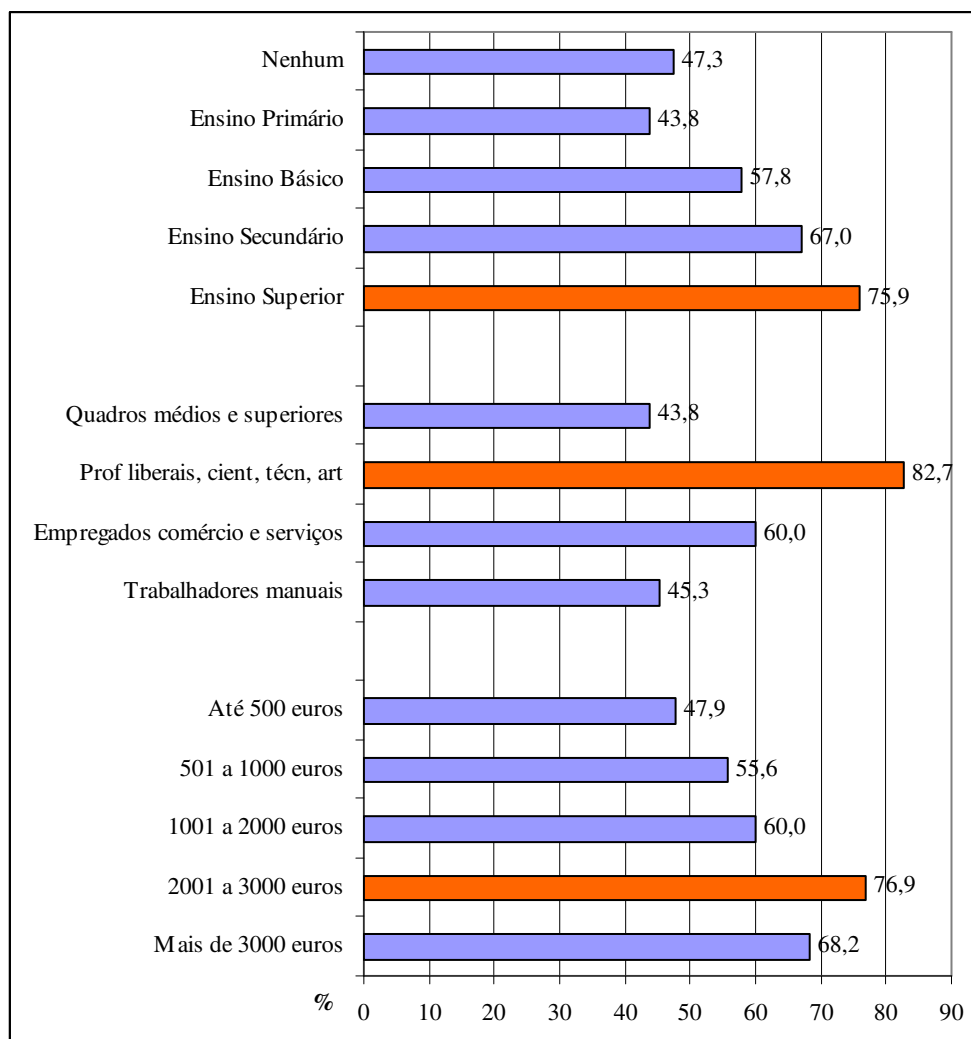
Figura 14 – Hábito de procurar informação sobre riscos



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Figura 15 – Hábito de procurar informação sobre riscos



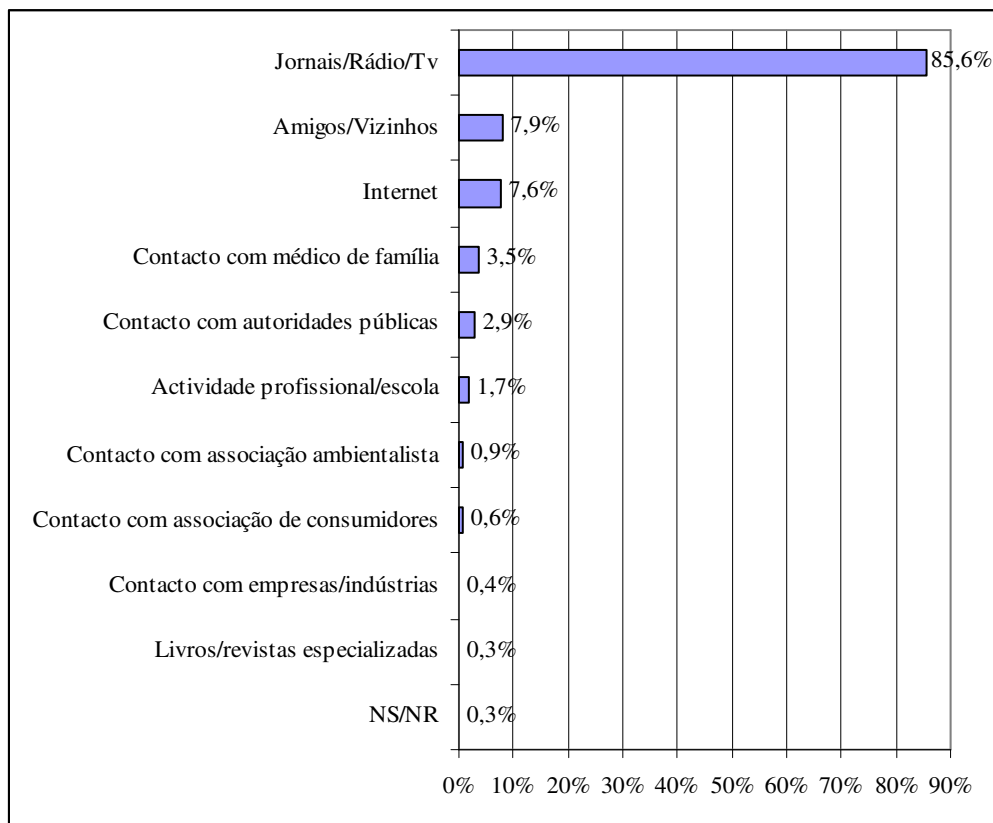
N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

De acordo com dados do Eurobarómetro (58.0 2002, p. 16), Portugal é dos países em que o índice médio de informação sobre questões ambientais é mais baixo, a par de Espanha e França. Também foram encontradas variações entre as questões ambientais sobre as quais os europeus estão mais informados (catástrofes naturais, poluição do ar, clima, problemas urbanos, camada de ozono) e as questões sobre as quais os portugueses se consideram mais informados (poluição do ar, catástrofes naturais e ruído). Os europeus sentem uma carência de informação relativa a resíduos industriais, OGM e produtos químicos e os portugueses relativa ao nuclear, OGM e chuvas ácidas. Também no inquérito “os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000) se constatou que 61% dos inquiridos declararam estar nada ou pouco informados, 34% consideraram-se suficientemente informados e apenas 3% afirmaram estar muito informados sobre ambiente.

Aos inquiridos que afirmaram procurar informação sobre riscos ambientais e de saúde pública, foi perguntado através de que meios procuravam essa informação.

Figura 16 – Meios de procura de informação sobre riscos



N= 382

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

O veículo de informação sobre riscos ambientais mais frequentemente mencionado são, sem dúvida, os meios de comunicação social e, entre estes, com toda a probabilidade, a televisão. Tal tem vindo a ser sistematicamente corroborado por todos os estudos nesta área: segundo o Eurobarómetro, (58.0 2002, p. 20) as fontes da informação sobre ambiente preferidas pelos europeus são a televisão (81%), seguida dos jornais (52%), filmes e documentários (25%), revistas (21%), rádio (20%) e conversas com família e amigos (14%); nos dados para Portugal a televisão assume uma posição ainda mais destacada (84% dos inquiridos), seguida de mais longe pelos jornais (32%), filmes e documentários (19%) e conversas com família e amigos (14%).

Tal como a equipa de António Firmino da Costa²⁵ constatou a respeito da procura e recepção de informação sobre a ciência, as práticas “passivas”, em que “o contacto com

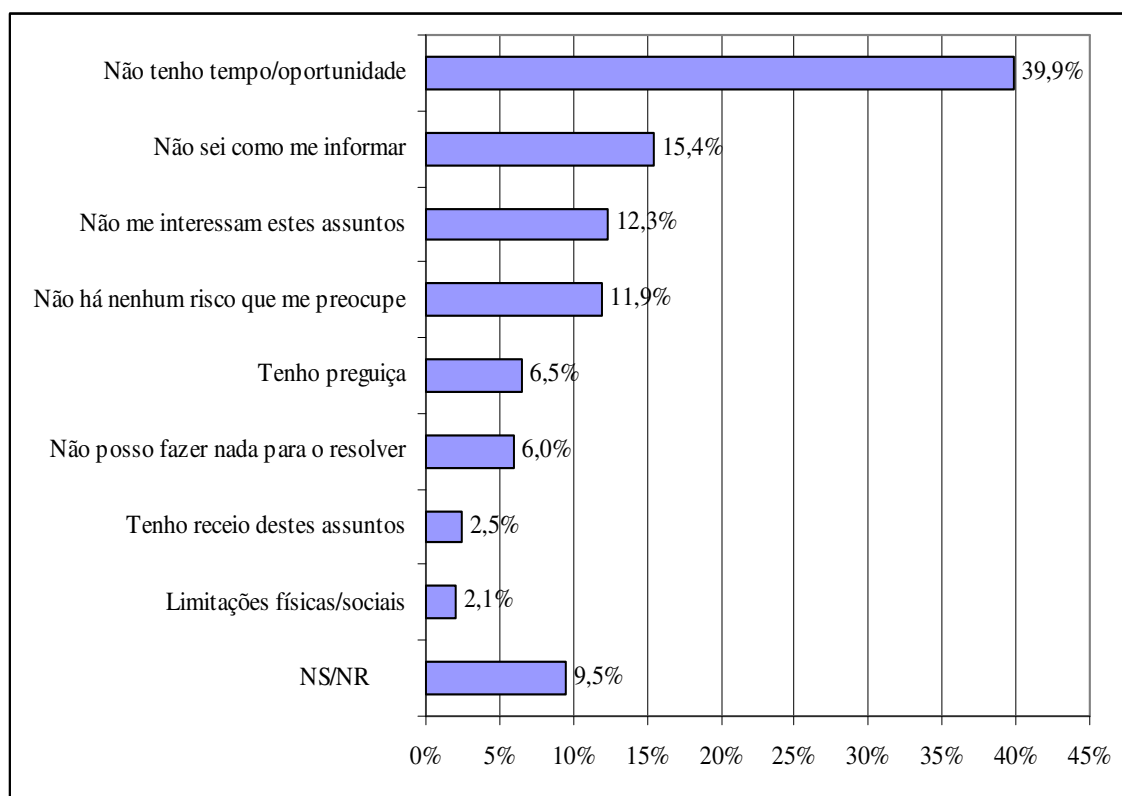
²⁵ COSTA, António Firmino da, ÁVILA, Patrícia, MATEUS, Sandra (2002), *Públicos da ciência em Portugal*, Lisboa: Gradiva, p. 86

a informação científica é proporcionado aos indivíduos sem que estes à partida a busquem necessariamente” – isto é, o acesso à informação pelos meios de comunicação social – são muito mais frequentes que as práticas “cuja realização implica uma acção deliberada com o objectivo de obter informação”²⁶, ou seja, o contacto com profissionais, associações ou autoridades.

No que respeita às variações sociográficas dos meios preferidos para a procura de informação, constata-se que, se o recurso aos *media* é generalista, o contacto com amigos e vizinhos é mais frequente nas mulheres e nos inactivos (domésticas, desempregados) e que o recurso à Internet é típico dos mais jovens, mais escolarizados e com um rendimento mais elevado.

À fracção da amostra que declarou não ter o hábito de procurar informação sobre riscos ambientais e de saúde pública foram perguntados os motivos.

Figura 17 – Razões para a não procura de informação



N= 317

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

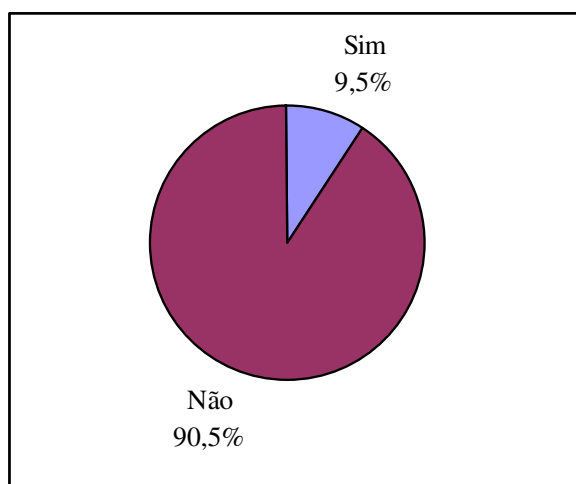
²⁶ idem p. 88

O argumento mais frequentemente invocado é a falta de tempo ou de oportunidade para procurar a informação. Esta é uma razão mobilizada sobretudo pelos mais jovens, pelos que atingiram um nível de escolaridade básico, pelos activos e pelos desempregados. Segue-se-lhe a incapacidade de procurar informação, que está associada à carência de recursos escolares e materiais: é típica dos mais velhos, menos escolarizados, reformados e com um rendimento mais baixo. Em terceiro lugar surge o desinteresse por estes temas e a ausência de um risco em particular que gere preocupação, o que não surpreendentemente são razões invocadas pelos respondentes com índices mais baixos de ansiedade face aos riscos. Outras razões menos frequentemente invocadas foram a indolência, o sentimento de impotência, o receio ou limitações do próprio (idade, isolamento).

4.1.4.2. Participação

Visto que os riscos ambientais e de saúde pública na maioria dos casos escapam por norma ao controlo dos indivíduos, é frequente assistir-se a manifestações e acções políticas de protesto público, que visam exercer pressão sobre os decisores e gestores do risco – é sobretudo o caso no que se refere a riscos ambientais^{xiii}. Perguntou-se então à amostra deste inquérito se já havia participado numa acção para protestar ou tentar evitar um risco ambiental ou para a saúde pública.

Figura 18 – Participação em acções de protesto face a um risco

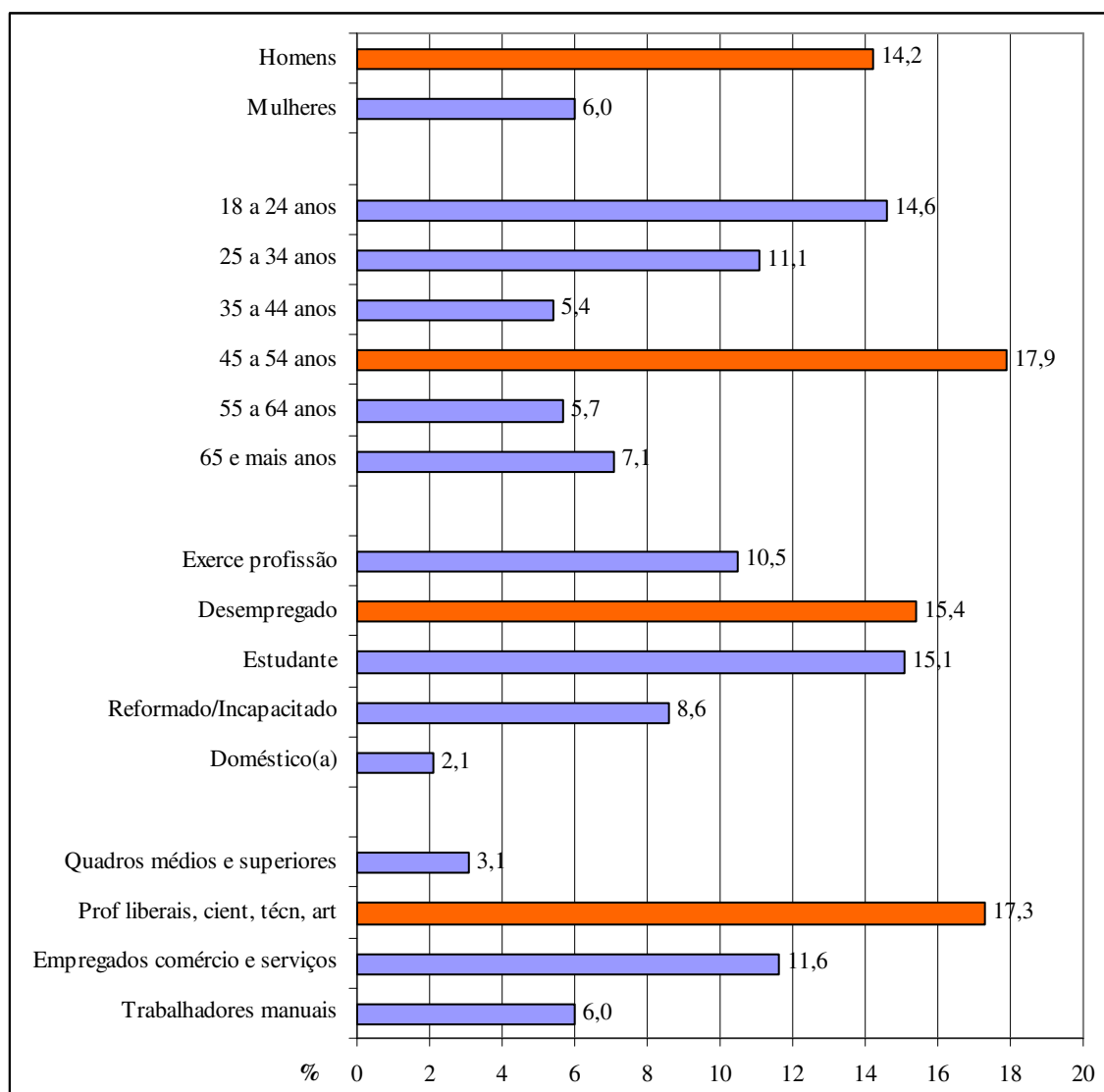


N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Como esperado, a taxa de participação em acções de protesto ronda apenas os 10%. Este valor é ligeiramente mais elevado no caso dos homens, dos escalões etários intermédios, dos estudantes e desempregados e dos profissionais liberais e científico-técnicos. As mais baixas taxas de participação são atingidas pelas mulheres, pelos mais idosos, pelos reformados e domésticas e pelos trabalhadores manuais.

Figura 19 - Participação em acções de protesto face a um risco



N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Estes valores são conformes às baixas taxas de participação política em acções que extravasam os actos eleitorais e de participação associativa que se encontram em

Portugal^{xiv}. De acordo com o Estudo Europeu dos Valores de 1999²⁷, apenas 26% dos portugueses declaram pertencer a uma associação (a pertença a associações de património, ambiente, ecologia, direitos dos animais atinge apenas 0,5%); 22% afirmam já ter assinado uma petição, 14% ter participado numa manifestação e 10% ter organizado uma reunião. Com taxas inferiores a 10% encontram-se acções como o contacto directo com um político e o afixar de cartazes (7%) e inferiores a 5% a participação em boicotes (4%), greves não autorizadas (3%) ou mesmo a escrita de um carta a um jornal (4%). As acções políticas menos convencionais, como a participação em ocupação de edifícios e em cortes de estradas e linhas de caminho de ferro são admitidas apenas por 1% da população.

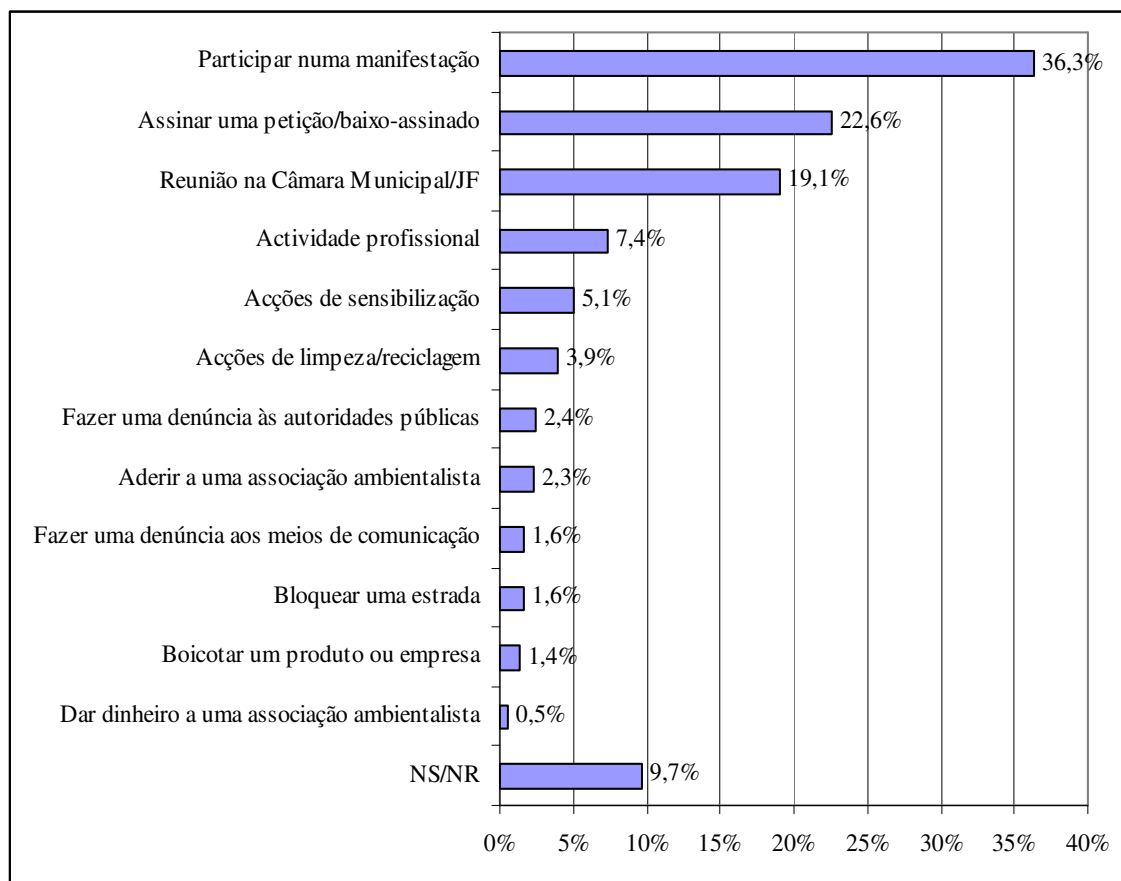
Este deficit de participação cívica pode ser interpretado com base num conjunto de factores: uma democracia tardia, uma cultura cívica muito incipiente, a própria constituição da estrutura social (participação em correlação positiva com classe social e nível de escolaridade), uma fraca mobilização cognitiva e exposição aos *media*^{xv}.

No domínio do ambiente, o inquérito às atitudes sociais dos portugueses de 2000 (ISSP/ICS 2000) registou valores igualmente baixos: 4% afirmou já ter assinado uma petição sobre uma questão ambiental, 2% ter financiado um grupo ambientalista ou ter participado numa manifestação sobre uma questão ambiental. No entanto, em contraste com os 0,5% acima mencionados do Estudo Europeu dos Valores de 1999 (ICS, EVS 1999), 3% dos inquiridos declarou-se membro de um grupo ambientalista.

No presente inquérito, tendo sido perguntado qual a forma de participação em que os inquiridos tinham estado envolvidos, verifica-se que as manifestações são as acções a que um maior número de inquiridos adere. Seguem-se-lhe a assinatura de petições e a presença em reuniões com as autoridades locais.

²⁷ ICS, Estudo Europeu dos Valores 1999, VALA, J., CABRAL., M.V. e RAMOS, A. (org.) (2003), *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa (Estudo Europeu dos Valores, 1999)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais

Figura 20 – Acções em que participou para protestar sobre um risco

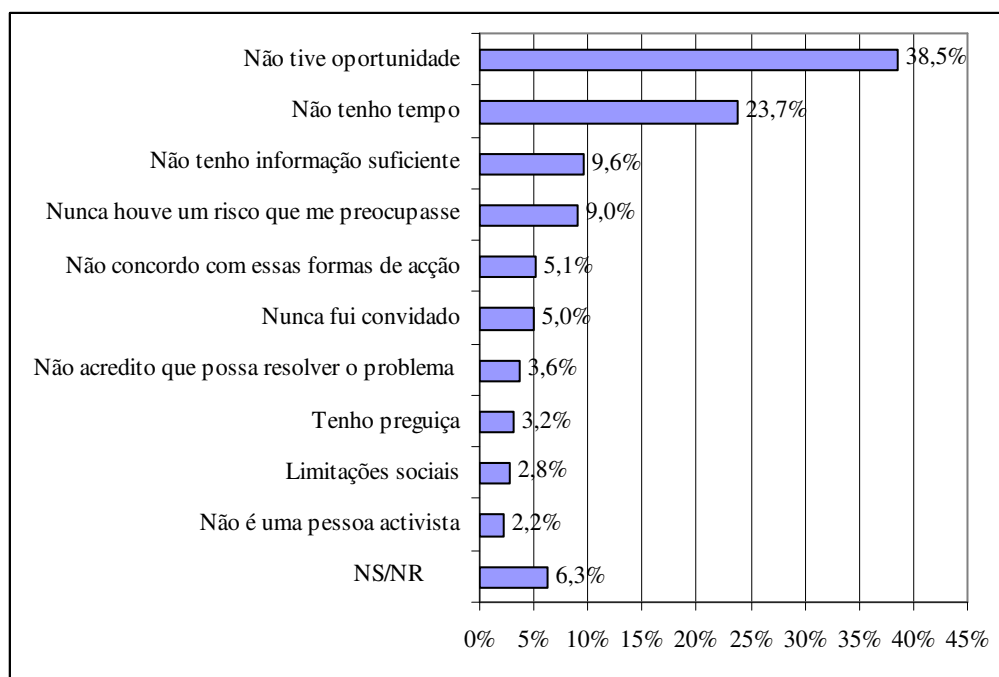


N= 67

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

À esmagadora maioria dos respondentes que não declarou qualquer participação, foram perguntadas as razões para esta opção. São maioritários os constrangimentos externos: não lhe ter sido dada oportunidade, não ter informação suficiente, não ter sido convidado. Em Portugal, estão ainda fracamente institucionalizadas as formas de participação do público na tomada de decisões sobre o risco.

Figura 21 – Razões para a não participação



N= 635

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

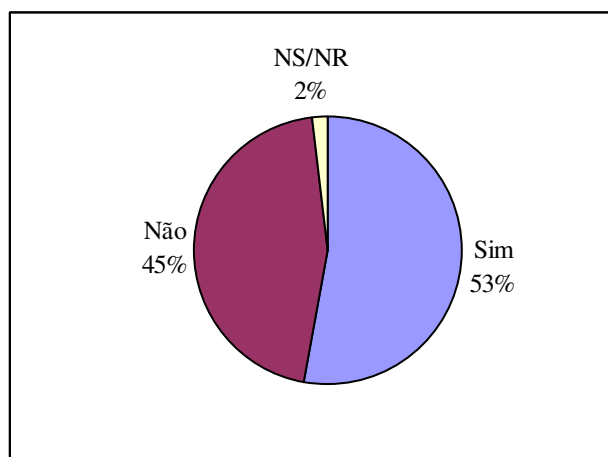
Porém, são também frequentes as limitações próprias: não ter tempo, não se preocupar com estes problemas, não concordar com as formas de acção ou não as achar producentes. Nos casos de risco em que o público se sente dependente e privado de poder, tende a fazer racionalizações e narrativas culturais que normalizam essa dependência e falta de agência, mecanismos para viver com o inexplicável e o incontrolável: negar o risco, afirmar confiança nas autoridades, apatia – “uma posição pública reflexiva não significa necessariamente uma atitude crítica; mas igualmente uma relação deferencial pode ser baseada numa sensação de dependência inevitável – e talvez socialmente impenetrável – e não numa atribuição de confiança pensada e decidida – isto por sua vez pode gerar um sentimento de ambivalência vivido em privado”²⁸.

²⁸ WYNNE, Brian (1996), “May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide”, in idem, LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw, *Risk, environment and modernity – towards a new ecology*, Londres, Sage, p.55

4.1.4.3. Alteração comportamental

Em matéria de risco, outro dos recursos ao alcance dos consumidores é o boicote a produtos (Beck 1999: 42; Giddens 2000: 41). Tal pode ser mais visível na questão dos riscos alimentares: 53% dos inquiridos afirmaram ter modificado os seus hábitos alimentares devido à possibilidade de contrair doenças.

Figura 22 – Alteração de hábitos alimentares

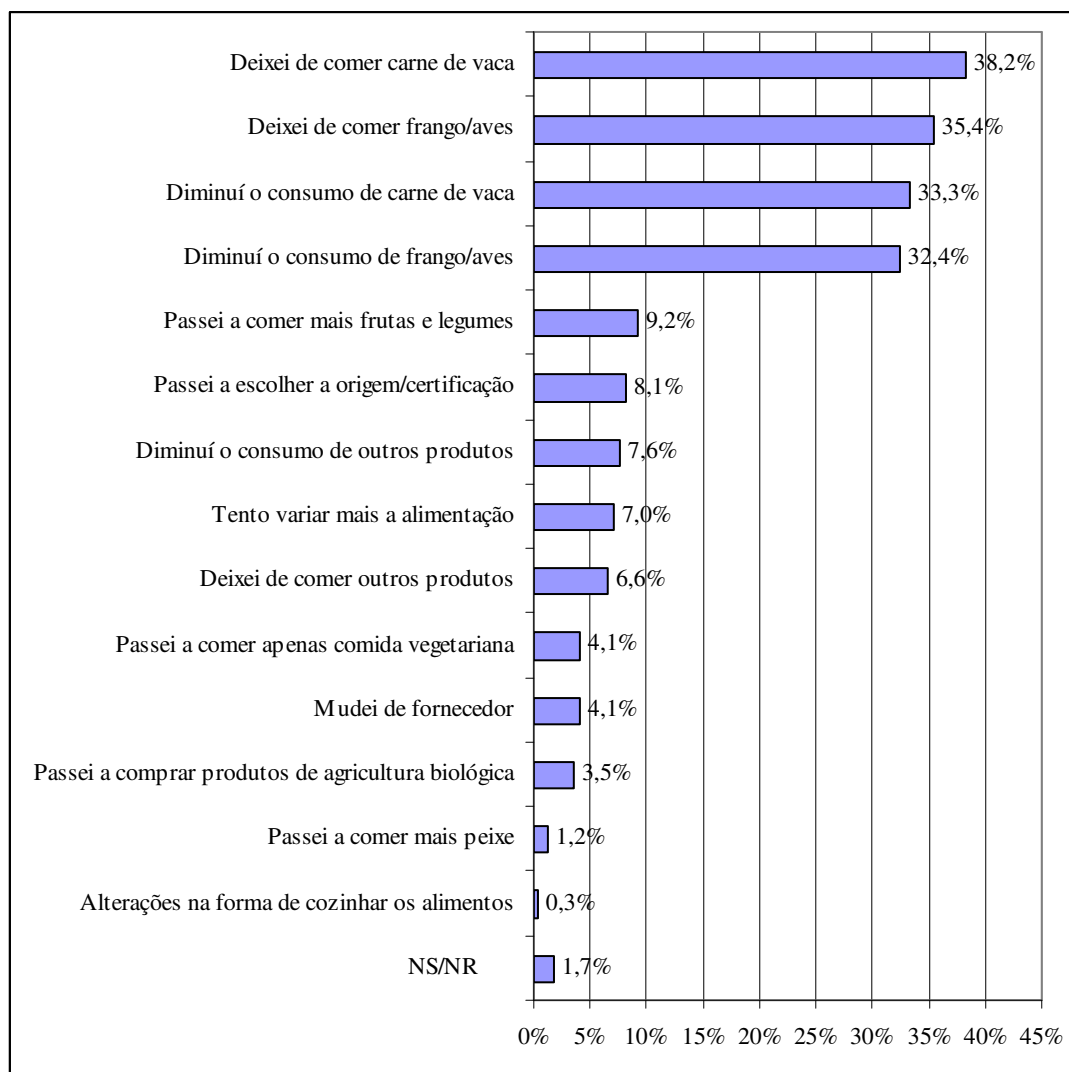


N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Esta alteração às práticas de consumo alimentar parece ter sido suscitada pelos casos mais mediáticos, como a doença das vacas loucas e as suspeitas de contaminação dos frangos e outras aves com nitrofuranos. Curiosamente, estes não eram os riscos alimentares com os quais os inquiridos se declaravam mais preocupados (ver acima). Poucos inquiridos parecem ter desenvolvido comportamentos de evitação associados aos riscos que consideram mais graves, como a brucelose associada aos lacticínios ou a contaminação dos peixes com metais pesados. As principais recomendações das autoridades de saúde pública, como variar a alimentação, colhem poucos aderentes (7%). Algumas práticas de consumo são também restritivas, dados os seus custos económicos: a aquisição de peixe e de produtos da agricultura biológica.

Figura 23 – Forma de alteração dos hábitos alimentares



N= 370

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.5. CONFIANÇA

A percepção e os comportamentos que os indivíduos assumem face ao risco são fortemente influenciados pela apreciação que fazem sobre a forma como o risco é avaliado e gerido pelas autoridades. Neste sentido, as questões da confiança e da credibilidade adquirem uma importância central.

As percepções de confiança e credibilidade diferem consoante a fonte de informação (governo, indústria e grupos ambientalistas/de consumidores) e são afectadas por percepções de conhecimento e capacidade técnica (no que respeita aos peritos), abertura e honestidade (no que respeita às autoridades públicas) e preocupação e cuidado (no que

respeita às empresas)^{xvi}. A confiança do público (por exemplo em indústrias perigosas) depende da apreensão do controlo que é feito (pelo Estado sobre as empresas) e da responsabilidade das empresas em fornecer informação fiável: “as percepções e as respostas públicas ao risco são baseadas racionalmente em julgamentos sobre o comportamento e a fiabilidade das instituições especializadas, nomeadamente aquelas que têm por atribuição controlar os processos que envolvem risco”²⁹. Tal envolve julgamentos sobre a qualidade e relevância das instituições sociais (neste caso se a entidade fiscalizadora é realmente eficaz) e estes os julgamentos implicam uma avaliação da extensão e implicação da dependência nessas instituições. Uma experiência prévia do público de secretismo e ocultação da informação por parte dos cientistas e poderes públicos tende a fazer decrescer a confiança.

4.1.5.1. Confiança na informação

No presente inquérito, solicitou-se aos respondentes que fizessem uma avaliação da sua confiança na informação sobre risco fornecida por diversos agentes. Os resultados indicam que são os médicos que granjeiam maior confiança do público, seguidos dos cientistas. As associações ambientalistas ou de consumidores suscitam a confiança de 73% dos inquiridos e os jornalistas de 66%. No que respeita às autoridades políticas, as supra-nacionais (União Europeia) são de longe as que têm maior credibilidade³⁰ (apesar de 18% dos respondentes não terem opinião sobre elas), seguidas das autoridades locais. Os agentes em que é depositada menor confiança são a administração central e as empresas.

²⁹ Wynne 1996 *op cit*: 57

³⁰ Também no Eurobarómetro (58.0, 2002 *op cit*: 29) se verificou que 33% dos europeus e 35% dos portugueses consideram que as decisões de protecção ambiental devem ser tomadas a nível europeu, 30% dos europeus e 31% dos portugueses a nível governamental nacional.

Quadro 4 – Confiança na informação sobre risco fornecida por (%)

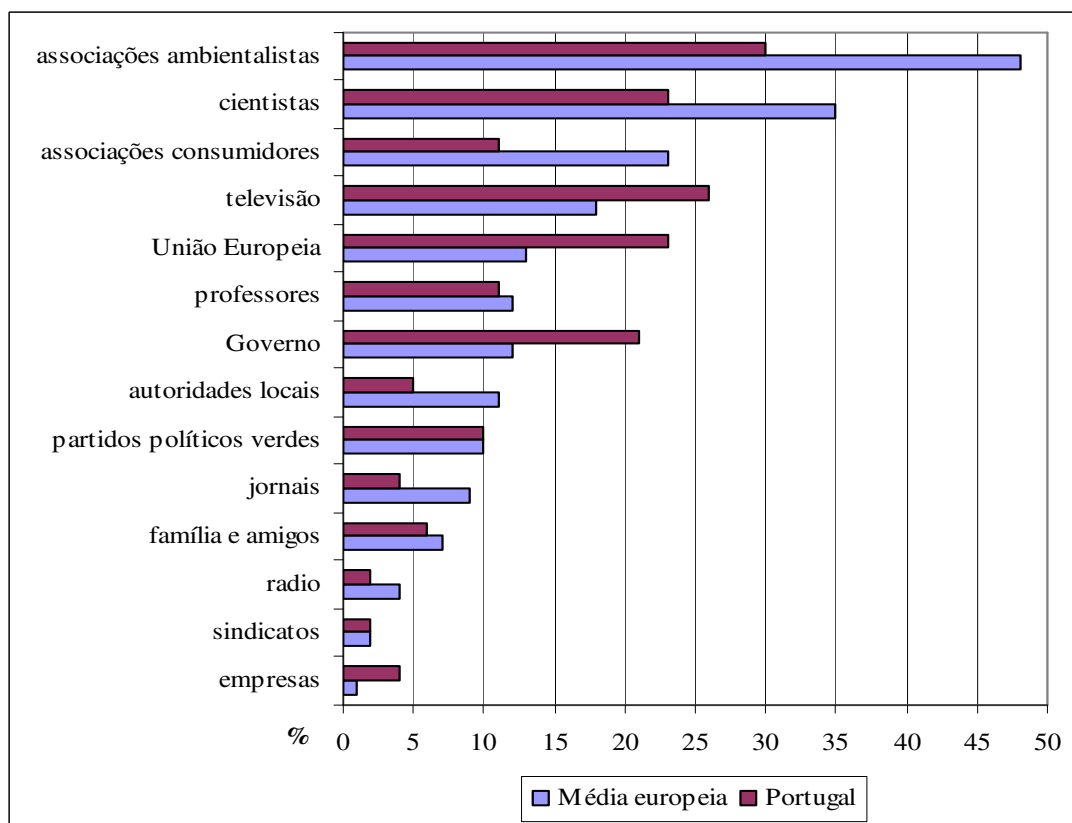
	Muita confiança	Alguma confiança	Pouca confiança	Nenhuma confiança	NS/NR
Profissionais de saúde/médicos	41,0	46,5	7,9	2,4	2,2
Cientistas/Peritos	27,8	52,3	8,2	4,2	7,6
Associações ambientalistas/consumo	23,4	49,2	15,0	3,7	8,7
União Europeia	18,0	46,5	12,9	4,9	17,7
Jornalistas	10,0	56,0	22,3	7,4	4,3
Autarquias locais	6,8	44,9	30,8	13,7	3,7
Estado/governo/autoridades públicas	5,3	35,0	35,0	21,2	3,6
Empresas/indústrias	3,2	29,1	41,3	19,5	6,8

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Estes dados são comparáveis com os resultados do Eurobarómetro (58.0, 2002): a nível europeu regista-se uma maior confiança nas associações ambientalistas e nos cientistas e uma menor confiança nas empresas, nos sindicatos e na rádio; para Portugal foram identificados níveis de confiança superiores nas associações ambientalistas e na televisão e inferiores nos sindicatos, na rádio e nas empresas. Portugal é dos países europeus com um índice médio de confiança mais baixo, registando-se os níveis mais elevados nos países nórdicos e Holanda.

Figura 24 - Confiança nos agentes em matéria de questões ambientais



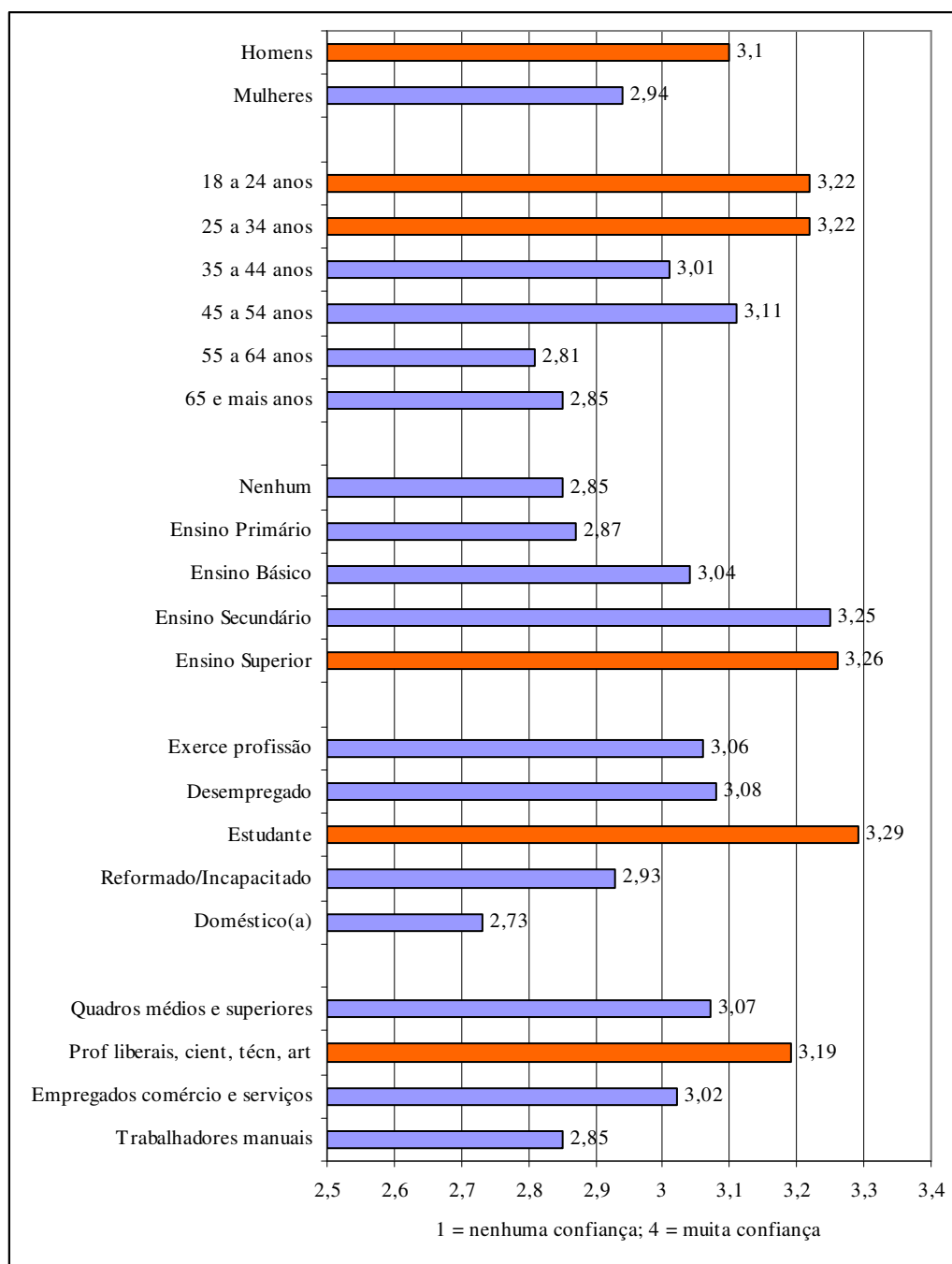
Fonte: Eurobarometro 58.0 2002, p 27

No inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), tendo sido perguntado aos inquiridos em quem depositavam maior confiança, assumem uma posição de destaque os cientistas e especialistas (32%), seguidos dos representantes das populações ou de moradores (20%). As Associações Ambientalistas (14%), o Ministério do Ambiente (12%) e as Autarquias (9%) obtinham uma posição intermédia e apenas uma percentagem residual dos inquiridos afirmava confiar mais nas empresas e instituições promotoras do projecto (1.3%) e nos partidos políticos (0.4%). No inquérito anterior (Observa 1997), questionava-se o grau de confiança na informação transmitida relativamente às questões ambientais de acordo com as fontes. 76% dos inquiridos destacaram os amigos e a família e acima de 60% dos respondentes mencionaram as associações ambientalistas, a televisão e a rádio, os médicos e delegados de Saúde e os especialistas ou investigadores e mesmo o Ministério do Ambiente. Taxas mais baixas de confiança eram depositadas nas empresas (22%) e nos partidos políticos (26%). As autoridades políticas mereciam a confiança de 40% a 50% dos inquiridos: autarquias (48%), União Europeia (43%) e Governo (41%).

Também o inquérito às atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000) requeria dos inquiridos que aferissem o seu grau de confiança na exactidão da informação sobre as causas da poluição: 58% afirmaram depositar absoluta ou bastante confiança nos centros de investigação/universidades, 49% nos grupos ambientalistas, 37% na rádio e televisão, 29% nos serviços governamentais e na imprensa e apenas 10% nas empresas e indústria.

No que respeita às variações sociográficas da confiança, serão abaixo detalhadamente analisadas em relação à ciência, Estado, empresas e *media*. Destacar-se-ão aqui apenas as variações registadas quanto à confiança nas associações ambientalistas e de consumo. Verifica-se então que os níveis de confiança depositada nestas organizações são superiores nos homens, nos mais jovens, nos mais escolarizados nos estudantes e nos profissionais liberais ou científico-técnicos. Estas tendências reproduzem-se aproximadamente no que respeita à confiança depositada nos restantes agentes.

Figura 25 – Confiança na informação fornecida por associações ambientalistas/de consumo



N= 640

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.5.2. Participação na tomada de decisões

Considerando as opiniões do público sobre a participação de diferentes agentes na tomada de decisões sobre o risco, perguntou-se aos inquiridos qual a importância da

consulta, pelo Estado, das populações, das empresas, das associações, dos peritos e dos autarcas locais.

Quadro 5 - Agentes a consultar na tomada de decisões sobre o risco (%)

	Muito importante	Importante	Pouco importante	Nada importante	NS/NR
Populações afectadas	62,7	33,1	1,6	0,0	2,6
População em geral	49,8	40,9	5,6	0,0	3,7
Cientistas	47,9	40,1	4,2	2,0	5,7
Associações ambientalistas	46,5	41,4	3,1	0,6	8,3
Associações consumidores	41,6	44,6	5,0	0,4	8,3
Autarcas locais	32,2	50,5	10,2	2,4	4,6
Empresas	19,2	50,1	20,0	3,8	7,0

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Constata-se, em primeiro lugar, a prevalência do desejo de participação pelas próprias populações, tanto as directamente afectadas como a população em geral, se bem que também seja reconhecido um lugar de destaque na tomada de decisão aos peritos científicos e às associações de defesa do ambiente e dos consumidores. Mais uma vez, menor relevo é dado às autoridades políticas e às empresas.

Uma tendência idêntica fora identificada no inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), em que 63% dos inquiridos defenderam o princípio de que todos devem poder participar nos processos decisórios mesmo que o processo não possua implicações directas nas suas vidas pessoais ou no seu quotidiano. Apenas 13% defendem que as decisões devem ser deixadas ao Estado, que tem autoridade e competência para decidir: “a tendência para a passividade participativa demonstrada pelos resultados apresentados e mesmo o défice de informação e conhecimento sobre ambiente constatado, parecem não inibir a manifestação forte de uma vontade expressamente declarada em participar nas decisões sobre matéria ambiental. Parece uma contradição ou talvez não. Os portugueses admitem não participar ou confiar que alguém decida por eles, mas parecem exigir que lhes seja inequivocamente assegurado o

direito à participação (...)”³¹. No mesmo inquérito, tendo sido perguntado quem deveria estar representado nas comissões de acompanhamento da instalação de infra-estruturas de gestão ambiental, 81% dos inquiridos referiram o Ministério do Ambiente e 80% os cientistas e especialistas. Mais de 75% de respondentes mencionaram as associações ambientalistas, as autarquias e os representantes das populações ou comissões de moradores. 68% considerou importante a participação das empresas e instituições promotoras do projecto e 63% das associações locais. Apenas 33% consideraram relevantes os partidos políticos.

Em matéria de risco, o sistema político tende a recorrer primordialmente ao aconselhamento técnico-científico na tomada de decisões. Tem-se reconhecido, no entanto, que a complexidade da ciência ameaça o papel do cidadão no processo democrático^{xvii}. No entanto, a incerteza científica poderá proporcionar uma oportunidade de re-democratização. A insuficiência da dependência do julgamento dos especialistas abre espaço à participação dos cidadãos nas decisões^{xviii}:

No caso dos conflitos de risco, os políticos não podem depender dos peritos científicos. Isto deve-se, em primeiro lugar, a existirem sempre afirmações e pontos de vista conflituais e concorrentes provenientes de uma variedade de actores e de grupos afectados que definem os riscos de forma muito diferente. (...) Em segundo lugar, os peritos apenas podem fornecer informação factual, mais ou menos incerta, sobre probabilidades mas nunca respondem à questão de qual risco é aceitável e qual não é. Em terceiro lugar, se os políticos apenas implementassem o aconselhamento científico, ficariam aprisionados nos erros, no estilo e incertezas do conhecimento científico.³²

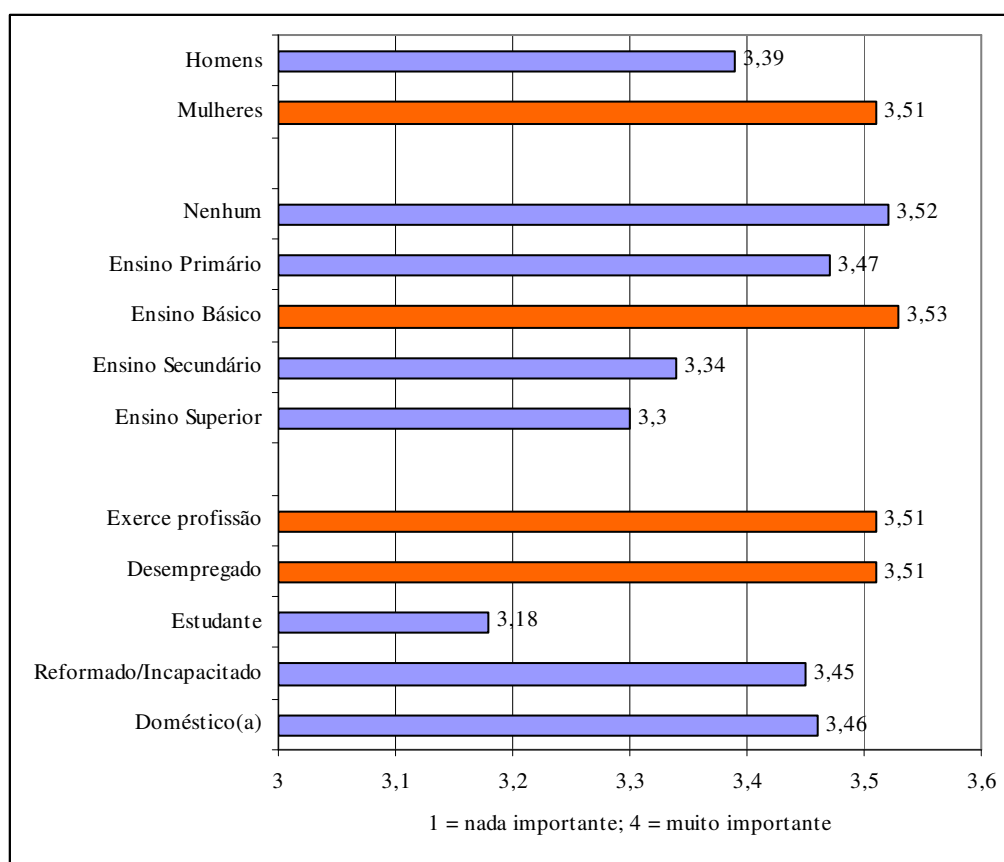
O recente declínio da confiança pública na infalibilidade e neutralidade dos peritos contribui para o aumento de reivindicação de participação dos cidadãos nas decisões. As controvérsias científicas que se tornaram conhecidas na esfera pública reduziram os níveis de confiança pública e conduzem ao questionamento da capacidade das instituições representativas servirem os interesses públicos, da concentração da autoridade sobre a tecnologia em burocracias responsáveis pela mudança tecnológica e da importância da competência técnica como base de legitimidade das decisões. Garantir a participação dos cidadãos nos processos de decisão em matéria de risco contribui para aumentar a eficácia e a legitimidade das decisões^{xix}.

³¹ FERREIRA DE ALMEIDA, João (org.) (2001), *II Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente”*, Lisboa, Observa, p. 308

³² BECK, Ulrich (1998), “Politics of risk society”, in FRANKLIN, Jane (ed.), *The politics of risk society*, Cambridge, Polity Press, pp. 13-14

Considerando as variações sócio-demográficas na importância conferida à consulta dos diferentes agentes, a constatação central é a quase ausência dessa variação: é detectável um acentuado consenso social em torno desta questão. Todavia, são detectáveis algumas diferenças na importância atribuída à participação da população em geral: os que atingem níveis de escolaridade mais elevados e os estudantes consideram-na menos importante (como abaixo se verá, são os inquiridos que conferem maior confiança e relevância à ciência).

Figura 26 – Importância da consulta à população em geral na tomada de decisões sobre o risco



N= 676

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

A atitude de dependência em relação à perícia técnica está também patente nas respostas à questão sobre qual deveria ser a acção das autoridades face a uma actividade ou produto sobre o qual não se tem a certeza se representa um risco: 53% dos inquiridos afirmam que se devem pedir mais estudos e entretanto proibir essa actividade ou produto. É dominante a atitude favorável à precaução: um quarto dos inquiridos acha que se deveria simplesmente proibir a actividade ou produto e apenas 10% admitem

autorizar a actividade ou produto, com mais estudos (7%) ou não (3%). 13% dos respondentes não emitiram qualquer opinião. Como esperado, a atitude cautelosa, de proibição imediata, é mais frequente nos mais velhos, menos escolarizados, reformados, com níveis de rendimento mais baixos. O recurso a mais estudos é defendido maioritariamente pelos mais jovens, que concluíram o ensino superior ou estudantes. De forma a testar de uma forma mais rigorosa a opinião da população sobre a gestão do risco que é feita em Portugal, submeteram-se à consideração dos inquiridos dois casos específicos de risco ambiental e de saúde pública: a doença das vacas loucas e a co-incineração de resíduos perigosos. Aos inquiridos que afirmavam já ter ouvido falar destas duas questões foi apresentado um conjunto de proposições sobre estes dois casos, para que indicassem o seu grau de concordância.

4.1.5.3. O caso das vacas loucas

As opiniões manifestadas pela maioria dos inquiridos sugerem que o caso das “vacas loucas” gerou desconfiança por parte dos consumidores relativamente quer à transparência e abertura das autoridades públicas (67% considera que “as autoridades públicas tentaram esconder o problema das “vacas loucas”) quer à eficácia das estruturas da administração pública (86% é a da opinião que “o risco foi agravado pela falta de fiscalização do Estado”).

Quadro 6 – Opiniões sobre o caso das vacas loucas (%)

	Concorda totalmente	Concorda	Discorda	Discorda totalmente	NS/NR
As autoridades públicas tentaram esconder o problema das vacas loucas	23,3	44,0	18,8	5,3	8,5
O risco das vacas loucas foi exagerado pelos meios de comunicação social	12,3	45,9	28,0	7,6	6,2
O risco foi agravado pela falta de fiscalização pelo Estado	36,0	50,3	5,3	0,6	7,7
O risco agravou-se porque os produtores de farinhas e os criadores de gado tentaram contornar a fiscalização	31,8	51,1	7,2	0,7	9,1
O problema das vacas loucas em Portugal já está resolvido	3,4	30,0	37,2	10,0	19,5

N= 631

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Do mesmo modo se verifica que a prática de fraude pelos operadores económicos foi percebida pelos consumidores (83% acredita que “o risco agravou-se porque os produtores de farinhas e os criadores de gado tentaram contornar a fiscalização). De onde se depreende que o consumidor atribuiu responsabilidades no que diz respeito ao agravamento do risco associado à doença, tanto ao sector público como ao sector privado.

Se recordarmos que a revelação pública deste risco foi, em Portugal, acompanhada de polémica e controvérsia, particularmente no que se refere à actuação das autoridades públicas aquando da detecção dos primeiros sinais de emergência do risco (ocultação da informação e negação do risco), mas também no desenrolar do caso – tendo-se sucessivamente apontado críticas graves ao modo de organização e de funcionamento do aparelho inspectivo nacional, bem como de outras estruturas indispensáveis à correcta avaliação, gestão e comunicação do risco – e que estes acontecimentos foram acompanhados de ampla cobertura mediática, poderemos compreender melhor as percepções dos consumidores. Subjacente ao mau funcionamento e desorganização do aparelho burocrático-administrativo foi apontado o problema da “concorrência desleal” que decorre do favorecimento do não cumprimento pela ineficácia da inspecção. As incertezas que o controlo eficaz da fraude levanta geraram, indubitavelmente, uma atitude de desconfiança, por parte dos consumidores, relativamente à alimentação e ao sistema alimentar.

Um inquérito à escala europeia verificou que (Eurobarómetro sobre os “Europeus, a Ciência e a Tecnologia”, 2001), comparativamente aos seus parceiros europeus, os portugueses tendem a ser de forma generalizada mais desconfiados relativamente à indústria alimentar (71% apontam-na como o principal responsável pelo problema do BSE) e aos políticos (64%). Foi ainda possível aferir que 65% dos portugueses consideram que os produtores e os distribuidores estão mais preocupados com a redução dos custos do que com a segurança e qualidade alimentares.

Por outro lado, e apesar de diversos inquéritos³³ indicarem que a principal fonte através da qual os consumidores obtiveram informação relacionada com o caso das “vacas loucas”, bem como com outros problemas alimentares (e também de forma geral relativamente aos riscos como se pode observar anteriormente³⁴), são os meios de

³³ Vide por exemplo: M.D.V. Almeida, A. P. Graça (2002), “A BSE e as atitudes dos Consumidores” in M. E. Gonçalves (org.), *Cultura Científica e Participação Pública*, Lisboa: Ed. Celta

³⁴ Ver figura 16 (Meios de procura de informação sobre riscos)

comunicação social, com destaque para a televisão, os dados indiciam que os consumidores são cépticos relativamente à informação transmitida por esta via – 58% da população considera que o risco das “vacas loucas” foi exagerado pelos meios de comunicação social. Um estudo sobre a procura de informação sobre alimentação pelos portugueses³⁵ permitiu constatar que os consumidores depositam maior confiança na informação veiculada pelos profissionais de saúde mas que, não obstante, têm acesso a este tipo de informação predominantemente através dos meios de comunicação social.

O inquérito permitiu verificar que a esmagadora maioria (90%) dos portugueses tem memória do caso, muito embora quase 20% tenha dificuldade em se posicionar relativamente à situação actual do problema, optando por não concordar nem discordar com a hipótese de que “o problema das vacas loucas em Portugal já está resolvido.” Este resultado vai de encontro à tese que defende que os consumidores só se preocupam e/ou reagem com os riscos alimentares nos períodos de maior crise e polémica, perdendo progressivamente o interesse.

De facto, um estudo da Faculdade de Ciências da Nutrição e da Alimentação da Universidade do Porto³⁶ desenvolvido entre Abril/Maio de 1996 e Janeiro de 1997, concluiu que apesar da crise de Março de 1996 ter tido um impacto imediato e significativo nos comportamentos dos consumidores (51% declarou ter deixado de comer ou moderado o consumo de carne de vaca durante o período de maior polémica e consequente exposição mediática), alguns meses volvidos (Janeiro de 1997) a tendência era já para a retoma dos hábitos anteriores (45,5%), quer pela “sensação de que o perigo foi ultrapassado” (72%) quer pelo facto de “o prazer ultrapassar o eventual risco” (28%).

As atitudes de cepticismo e de desconfiança, que os posicionamentos atrás mencionados indiciam, traduziram-se em alterações dos comportamentos alimentares que parecem ser mais sintoma de insegurança, desconfiança e desconhecimento (boicote total ou parcial à carne de vaca) do que da efectiva tomada de medidas para a prevenção dos risco, coadunantes com uma atitude mais racional e informada (“escolher a origem/certificação” e “variar o consumo”). A expressão das práticas sugeridas pelos cientistas, profissionais de saúde, pelos movimentos de defesa do consumidor ou

³⁵ Vide M.D.V. Almeida, P. Graça, R. Lappalainen, I Ghiachetti, A Kaftos, A M Remaut de Winter, JM Kearney (1997): Sources used and trusted by nationally-representative adults in the European Union for information on healthy eating. Eur J Clin Nut: 51(supl 2): p. 16 -22

³⁶ Vide M.D.V. Almeida, P. Graça (2002), “A BSE e as atitudes dos Consumidores” in M. E. Gonçalves (org.), Cultura Científica e Participação Pública, Lisboa: Ed. Celta

mesmo pelas autoridades públicas é pouco significativa, o que leva a questionar a adequação dos canais de comunicação entre estes agentes com responsabilidades na avaliação, gestão e comunicação do risco e os consumidores.

Pode-se ainda observar que quem declarou alterar os seus hábitos alimentares em função da possibilidade de contrair doenças foram predominantemente as mulheres (58%), e indivíduos com uma atitude de desconfiança relativamente tanto ao Estado como às empresas, e com um elevado grau de ansiedade. Sendo que aqueles que optaram por eliminar ou diminuir o consumo de carne de vaca e/ou de frango se encontram entre a população mais idosa, menos escolarizada, sem ocupação profissional (desempregados e reformados/incapacitados) e com rendimentos mais baixos.

As manifestações das percepções dos consumidores portugueses parecem ser, por vezes, paradoxais. De acordo com o Eurobarómetro sobre a “Rotulagem Alimentar”, se por um lado 20% da população nacional confessa nunca ler rótulos, por outro 34% considera que os rótulos não têm informação suficiente. Neste inquérito Portugal destaca-se pela taxa de não respostas.

Ainda relativamente ao tipo de reacções dos consumidores face ao potencial risco associado ao problema da BSE, o II Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa, 2000) identificou quatro tipos de atitudes – moderação, prudência, racionalidade e radicalismo – tendo em conta o comportamento adoptado: moderar o consumo de carne de vaca evitando as partes perigosas do animal; deixar de comer carne de vaca substituindo-a por outro tipo de carne; passar a comer carne de vaca com garantia de qualidade e certificada; deixar de comer qualquer tipo de carne. Sendo mais frequentes as atitudes de moderação (26,5%) ou de prudência (21,5%), do que as racionais (6,3%) ou as radicais (0,7%).

Em suma, a comparação entre as percepções dos consumidores e os seus comportamentos levam-nos a verificar que existe, de forma geral, uma discrepância, pois muito embora se assinala a desconfiança tanto quanto à transparência e eficiência das autoridades públicas como quanto à honestidade das empresas, este sentimento não é de molde a induzir mudanças nas práticas que vão de encontro às orientações emanadas pelos que trabalham em prol da saúde pública e dos interesses de cidadania do consumidor.

4.1.5.4. O caso da co-incineração de resíduos perigosos

Da análise dos dados relativos às opiniões dos inquiridos sobre o caso da co-incineração importa destacar, desde logo, a percentagem bastante elevada (73%) daqueles que responderam recordar-se desta polémica. De facto, e embora perante questões relativas a detalhes do caso, as taxas de não respostas tenham oscilado entre os 13% e os 26%, não deixa de ser significativo que estas apontem para a existência de uma forte familiaridade com esta polémica, na medida em que se trata de um risco tecnológico específico cuja visibilidade no âmbito dos problemas ambientais nacionais era, até à emergência desta polémica, muito reduzida e sem a dimensão política que veio a assumir mais tarde. Claro que a este facto não será alheia a circunstância de este caso ter beneficiado de uma ampla e intensa cobertura mediática que o colocou, por via do chamado *agenda setting*, no centro da agenda política e dos debates públicos, fazendo da co-incineração um dos principais problemas na esfera pública, especialmente a partir do momento em que as conclusões da Comissão Científica Independente (CCI), nomeada pelo Governo, foram apresentadas ao público, em 19 de Maio de 2000, e que conduziram a um adensamento da controvérsia.

Quadro 7 – Opiniões sobre o caso da co-incineração (%)

	Concorda totalmente	Concorda	Discorda	Discorda totalmente	NS/NR
O Governo actual agiu mal em suspender a co-incineração de resíduos porque a comissão científica tinha concluído que não havia riscos	11,0	40,8	25,8	5,3	17,2
O Governo actual agiu bem em suspender a co-incineração por não saber quais os riscos	10,6	44,9	23,9	6,5	14,0
O Governo actual agiu bem ao decidir tratar os resíduos perigosos apesar de ser mais caro	19,9	54,3	8,1	4,9	12,9
O Governo anterior devia ter suspenso a co-incineração logo que as populações se opuseram	13,8	35,1	30,4	5,0	15,8
A opção pela co-incineração beneficiava sobretudo as cimenteiras	12,0	41,1	18,9	2,1	25,8

N= 511

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Nas opiniões acerca deste caso destacamos as mais prevalentes no universo dos inquiridos. Assim, para uma expressiva maioria de 74% dos inquiridos, “o Governo actual agiu bem ao decidir tratar os resíduos perigosos apesar de ser mais caro”. Esta postura de valorização do ambiente e da saúde em detrimento dos custos económicos inerentes a esta nova orientação governamental traduz uma crescente preocupação com os problemas ambientais. De facto, e olhando para a composição social dos inquiridos que manifestaram esta opinião, verificamos que esta posição é mais frequente entre os mais jovens, em especial na faixa etária dos 35 aos 44 anos, mas também nos que têm uma muito baixa confiança nas empresas e um grau de ansiedade elevado face aos riscos. Neste sentido, e embora as dimensões de análise não sejam exactamente coincidentes, podemos considerar que a interpretação destes resultados converge com a análise que L. Schmidt, no âmbito do I Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente”, leva a cabo e onde dá conta daquilo que designa de um “recentramento dos problemas ambientais numa escala mais próxima”³⁷, ou seja, uma crescente preocupação relativamente ao ambiente, em particular nos mais jovens e mais escolarizados. Relativamente ao grau de confiança nas empresas, e considerando o total de respostas relativas à confiança que os inquiridos depositam na informação fornecida pelos diversos agentes, verificamos que os 78% que afirmam ter pouca confiança nas empresas representam um número congruente com alguns dos resultados apurados por J. G. Nave no âmbito do já referido inquérito à população portuguesa, uma vez que de todas as fontes de informação consideradas relativamente às questões ambientais, as empresas foram, inquestionavelmente, aquelas que beneficiaram de menor grau de confiança por parte dos inquiridos ³⁸.

A opinião que, logo a seguir a esta, foi mais partilhada pelos inquiridos (52%), foi a que preconizou que “a opção pela co-incineração beneficiava sobretudo as cimenteiras”. Importa, todavia, destacar que houve 26% dos respondentes que não deram nenhuma resposta a esta questão, donde resulta que de todas as opiniões com que os inquiridos foram confrontados, esta foi, sem dúvida, a mais equívoca e a que levantou mais reservas. No entanto, daqueles que responderam, verificamos que a maioria tem uma escolaridade média e desempenham trabalho manual ou são empregados do comércio e

³⁷ SCHMIDT, Luísa et al (2000), “País: Percepção, retrato e desejo” in João Ferreira de Almeida (Org.), *Os Portugueses e o Ambiente. I Inquérito às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras: Celta Editora, pp. 33-101

³⁸ NAVE, Joaquim Gil et al (2000), “Informação e cultura ambiental” in João Ferreira de Almeida (Org.), *Os Portugueses e o Ambiente. I Inquérito às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras: Celta Editora, pp. 103-144

de serviços. De destacar também que a concordância com esta proposição está positivamente associada a uma baixa confiança na ciência, uma alta confiança na gestão por parte do Estado e a níveis acentuados de ansiedade perante os riscos. Recuperando as considerações atrás empreendidas acerca da imagem negativa que de um modo genérico as empresas têm junto da população portuguesa, podemos considerar que em matéria de riscos esta posição configura um quadro de grande cepticismo relativamente a este agente, ficando implícita a ideia de que os imperativos que orientam as actividades destes agentes não se coadunam com preocupações ambientais, donde resulta uma imagem de idoneidade bastante fragilizada. A isso mesmo pudemos assistir no decorrer da controvérsia sobre a co-incineração, pois a circunstância de o sector cimenteiro ter sido o proponente desta orientação para o problema dos Resíduos Industriais Perigosos (RIP) constituiu um forte pretexto para que os opositores deste processo considerassem que a montante da nova política para este problema, estavam, essencialmente, interesses económicos ocultos e não um verdadeiro empenho em empreender uma estratégia política que visasse resolver um problema de décadas, e que privilegiasse, acima de tudo, a valorização ambiental do país.

Relativamente às restantes opiniões, verificamos que há uma relativa homogeneidade no número de inquiridos que se identifica com as posições apresentadas, embora a decomposição destes números nos conduza a resultados e análises um pouco diferenciadas. Assim, e para a opinião que considera que “o Governo agiu mal em suspender a co-incineração de resíduos porque a comissão científica tinha concluído que não havia riscos”, verificamos que 52% dos inquiridos manifestaram concordância com esta proposição, o que denota, desde logo, uma posição de confiança na perícia científica, donde podemos concluir, conforme faz, por exemplo, um relatório do Eurobarómetro³⁹, que à ciência ainda é, genericamente falando, reconhecida credibilidade. Isso mesmo é constatado pelo referido relatório quando refere que apesar da imagem dos resultados da ciência se ter deteriorado – em especial quando comparado com os dados obtidos em 1992 – há, ainda, um “saldo” positivo que a apresenta como mais vantajosa do que perigosa para a humanidade. Importa referir que esta posição foi mais frequente nos inquiridos reformados e com uma baixa confiança nos meios de comunicação social, o que de um certo ponto de vista parece convergir com as já conhecidas teses de Ronald Inglehart sobre a mudança de valores nas sociedades mais

³⁹ Eurobarometer 55.2 2001 *op cit*

desenvolvidas ao longo do último meio século, embora a sua proposta seja fortemente contestada e considerada redutora, razão pela qual há alguma cautela em interpretar estes resultados à sua luz. Ainda assim, e porque o cruzamento destas variáveis não é inequívoco, avançamos provisoriamente com esta leitura que se tem a desvantagem de não dar conta da realidade nas suas formas mais compósitas, dá-nos, ainda assim, uma imagem ilustrativa daquela que poderá ser a tendência em causa. Deste modo, e de acordo com o modelo de Inglehart, às sociedades industriais correspondem valores materialistas e às pós-industriais valores pós-materialistas, donde teríamos que considerar que a sociedade portuguesa se enquadraria no primeiro tipo e que, portanto, privilegiaria valores de segurança e riqueza em que a ideia de progresso associado à ciência estaria presente.

Sobre a opinião que preconiza que “o Governo actual agiu bem em suspender a co-incineração por não saber quais os riscos”, verificamos que 55% dos inquiridos se identificaram com esta posição. Podemos assim considerar que esta postura de cautela e de prudência face a um cenário de incerteza denota uma menor confiança na ciência. Aliás, foi fundamentalmente este o argumento que os opositores deste processo usaram para demonstrar a perigosidade desta opção, argumentando que ao contrário das garantias dadas pelos cientistas – a quem não foi reconhecida credibilidade e isenção – este processo não reunia garantias de inocuidade para o ambiente e para a saúde das populações, caracterizando-se, pelo contrário, por uma grande incerteza e por contradições científicas que comprometiam, do ponto de vista dos contestatários do processo, a seriedade do trabalho pericial desenvolvido para suportar as opções governamentais em matéria de RIP. No entanto, haverá alguma contradição nas respostas a estas questões, na medida em que um número assinalável de respondentes exprime concordância tanto com a posição do Governo actual como com a do Governo anterior.

Relativamente à opinião que considera que “o Governo anterior devia ter suspenso a co-incineração logo que as populações se opuseram”, verificamos que 49% dos inquiridos partilham desta posição. Esta valorização da opinião popular é expressa sobretudo por mulheres, pelos grupos menos escolarizados, que exercem profissões manuais, de baixo nível de rendimento, residentes no sul do país e que demonstram uma baixa confiança na ciência e um grau elevado de ansiedade perante a globalidade dos riscos. Com efeito, e convocando o trabalho de Costa *et al* sobre os públicos da ciência

em Portugal⁴⁰, verificamos que os dados apresentados parecem ser congruentes com a análise de conjunto que os autores empreendem para reflectir sobre a proximidade à ciência. Deste modo, e depois de terem operacionalizado o conceito de *modos de relação com a ciência* com base em sete perfis-tipo que traduzem modos distintos de a sociedade portuguesa com esta se relacionar, os autores concluem que “a proximidade à ciência revela-se fortemente relacionada quer com a proximidade ao sistema de ensino, em particular com os graus mais elevados deste e com os recursos cognitivos e sociais nele obtidos, quer com a proximidade à cultura erudita e às novas tecnologias, tal como estas se integram, quando se integram, nos estilos de vida quotidiana. Mostra-se fortemente relacionada, também, com as oportunidades de contacto directo com a investigação científica ao longo dos trajectos de vida e com a utilização da ciência nos contextos sociais de trabalho, estudo, acção cívica, lazer e sociabilidade”⁴¹.

Ainda sobre a análise desta opinião, mas agora procurando reflectir acerca da questão da confiança sob o ponto de vista da comunicação dos riscos com o público e com o seu envolvimento nos processos de decisão, verificamos que os dados apurados parecem espelhar, no essencial, as principais razões que estiveram na base do cepticismo e contestação das populações relativamente a este processo. Com efeito, um dos aspectos decisivos do descontentamento das populações locais foi, sem dúvida, o sentimento de injustiça e inequidade ambiental subjacente à escolha da localização para as co-incineradoras, uma vez que esta recaiu sobre populações que já viviam com problemas ambientais graves, resultantes, nomeadamente, da proximidade em relação às cimenteiras. Esta escolha parece ter exacerbado um sentimento de revolta e de impotência face ao que foi entendido como uma desigual distribuição dos impactos da industrialização, na medida em que essas populações – em particular a de Souselas⁴² – vinham desde há muito tempo a viver com problemas ambientais graves decorrentes da poluição das cimenteiras. De facto, se tivermos presente que esta decisão governamental foi tomada e anunciada sem que previamente tivesse havido qualquer consulta às populações em causa, não será difícil interpretar a emergência destas manifestações de recusa face ao projecto da co-incineração. Neste sentido, portanto, o que estas manifestações vêm colocar em evidência é, por um lado, a subvalorização do diálogo com os públicos interessados, e por outro, a ausência de uma estratégia de comunicação

⁴⁰ Costa et al 2002 *op cit*

⁴¹ *idem*, p. 180

⁴² Data de 1976 a constituição da *Comissão anti-poluição de Souselas*, estrutura embrionária daquela que mais tarde, em 1998, viria a ser a Associação de Defesa do Ambiente de Souselas (ADAS).

dos riscos, donde resulta claro que o Estado não tinha uma estratégia onde as diferentes etapas do processo tivessem sido previamente pensadas e planeadas. Aliás, as próprias oscilações e inflexões deste projecto são prova disso mesmo, pois só sob fortes pressões é que muitas das decisões foram sendo tomadas.

4.1.5.5. Confiança na ciência em matéria de risco

Como tem vindo a ser visto através dos dados atrás apresentados, a ciência desempenha um papel fundamental nas questões do risco, como instrumento para a sua avaliação, suporte às decisões sobre ele tomadas e filtro sobre a sua percepção pública. As atitudes da população perante a ciência condicionam fortemente o modo como percebem e agem perante os riscos.

No domínio dos riscos, a ciência tem tido um papel paradoxal: se, por um lado, os avanços científicos e tecnológicos são em parte responsáveis pela criação de novos riscos pelo falhanço em resolver os riscos modernos, por outro lado, a ciência é também instrumental na identificação, avaliação e resolução dos riscos^{xx}. A ciência tem uma inerente natureza céptica e está sujeita a constantes processos de revisão do conhecimento adquirido^{xxi}: “o conhecimento novo tende a revogar pressupostos estabelecidos sobre o risco e a revelar erros em decisões políticas passadas”⁴³.

Em matéria de risco, a incerteza científica é especialmente acentuada:

Em material de riscos, ninguém é perito – sobretudo os peritos. As previsões de risco contêm uma dupla imprecisão. Em primeiro lugar pressupõe aceitação cultural e não conseguem produzi-la. (...) em segundo lugar, novos conhecimentos podem transformar a normalidade em risco de um dia para o outro. (...) É o sucesso da ciência que semeia a dúvida sobre as suas previsões de risco.⁴⁴

Os casos de erro, a incerteza e as controvérsias entre peritos têm minado a confiança do público nos sistemas periciais^{xxii}:

Há uma crença generalizada que a ciência produz verdades objectivas: consequentemente, as palavras de um cientista têm grande peso em tempos de incerteza. Mas (...) quando diferentes grupos, com diferentes objectivos, proferem uma diferente verdade científica, as declarações de imparcialidade e autoridade científica parecem mesmo muito fracas.⁴⁵

⁴³ JASANOFF, Sheila (1986), *Risk management and political culture*, Nova York, Russell Sage Foundation, p. 33

⁴⁴ Beck 1999 *op cit*, p. 58

⁴⁵ GREGORY, Jane e MILLER, Steve (1998), *Science in public: communication, culture and credibility*, Nova York, Plenum Trade, p. 167

Neste sentido, solicitou-se aos inquiridos que exprimissem o seu grau de concordância com um conjunto de proposições relativas à relação entre ciência e riscos.

Quadro 8 – Opiniões sobre ciência e risco (%)

	Concorda totalmente	Concorda	Discorda	Discorda totalmente	NS/NR
O desenvolvimento científico e tecnológico é responsável pelo aumento dos riscos	12,3	49,5	16,5	4,2	17,5
O progresso científico não compensa o aumento dos riscos	7,1	35,8	34,0	4,9	18,2
Os cientistas vão conseguir descobrir soluções para os riscos causados pelo progresso tecnológico	8,6	52,2	16,9	3,9	18,3
Os benefícios da ciência são maiores que os riscos ou efeitos negativos que provoca	8,1	47,0	18,3	2,1	24,5

N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Verifica-se que as posições favoráveis à ciência (55% dos inquiridos consideram que os benefícios da ciência são maiores que os riscos que provoca e 61% que a ciência conseguirá resolver os riscos tecnológicos) são apenas ligeiramente superiores às negativas: 62% dos inquiridos concordam que a ciência e a tecnologia são responsáveis pelo aumento dos riscos, 43% consideram que o progresso científico não compensa os riscos. Estes dados parecem entrar em contradição com os valores atrás mencionados sobre a confiança na informação fornecida pelos cientistas (80% dos inquiridos têm muita ou alguma confiança) e na importância da participação dos cientistas nas tomadas de decisão sobre risco (88% consideram muito importante ou importante).

Esta ambivalência face à ciência tem vindo a ser detectada em vários outros inquéritos. Segundo o inquérito às atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000), 49% consideram que a ciência moderna causa mais prejuízos que benefícios, mas a mesma percentagem crê que a ciência moderna resolverá os problemas ambientais alterando pouco o nosso estilo de vida; 35% concordam com a afirmação que não precisamos de estar preocupados com os problemas ambientais porque a C&T serão capazes de os resolver. De acordo com o estudo “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), se 29% da população acredita que se deve estimular-se o progresso da ciência e da técnica, pois dele depende a resolução dos problemas ambientais actuais, 24% dos inquiridos

pronunciam-se a favor de se impedir os desenvolvimentos da ciência e da técnica que acarretem problemas para o ambiente e 23% a favor de se limitar a utilização da ciência e da técnica para impedir efeitos negativos sobre o ambiente. No mesmo estudo realizado em 1997, apenas 10% dos inquiridos consideraram que o progresso da ciência e da técnica irá resolver os problemas ambientais; para 35%, a ciência e a técnica são tanto fontes de problemas como fontes de soluções para o ambiente.

Já na análise dos públicos da ciência acima mencionada⁴⁶, se as consequências positivas do desenvolvimento da ciência (desenvolvimento das tecnologias e crescimento económico, novos domínios da experiência humana, melhoria da qualidade de vida) granjeiam a concordância da quase totalidade dos inquiridos, 76% consideram provável ou muito provável que o desenvolvimento científico acarrete riscos para o ambiente, 72% riscos para a saúde, 64% riscos de destruição do planeta e 57% riscos de extinção ou deformação da espécie humana.

Os inquéritos à cultura científica permitem, por outro lado, alguma comparação com exercícios congéneres realizados na Europa e nos Estados Unidos, no que respeita às atitudes face à ciência.

Quadro 9 - Opiniões sobre a ciência em Portugal, na Europa e nos Estados Unidos

(Concordo totalmente ou concordo)	Portugal ¹		Europa ²	EUA ³
	1996	2000	2001	2001
Os benefícios da ciência são maiores do que quaisquer efeitos negativos	58%	59%	50%	72%
As consequências negativas do desenvolvimento científico e tecnológico serão sempre neutralizadas por novas invenções	40%	51%	49%	
Graças ao progresso científico e tecnológico, os recursos naturais nunca se esgotarão	33%	38%	21%	
A C&T tornam as nossas vidas mais saudáveis, mais fáceis e permitem-nos viver com mais conforto	70%	82%	71%	86%
A investigação científica e tecnológica não desempenha um papel importante na protecção e reconstituição do meio ambiente	40%	39%	28%	

Fontes: 1 - OCT 1996 e 2000; 2 - Eurobarómetro 55.2 2001; 3 - NSF, 2002 *op cit*

Constata-se que as atitudes favoráveis à ciência têm vindo a crescer em Portugal e tendem a ser ligeiramente superiores à média europeia, se bem que ainda a grande distância do optimismo e confiança registados nos Estados Unidos.

⁴⁶ Costa et al 2002 *op cit*, p. 124

Nos anos 90, J. Durant desenvolveu um modelo de análise^{xxiii}, que identifica a existência de um fosso entre sociedades industrializadas/modernas e sociedades pós-industrializadas/modernas:

As primeiras, onde Portugal se inclui, caracterizam-se, entre outros aspectos, por um reduzido nível de penetração da ciência, ao mesmo tempo que o conhecimento científico se encontra fortemente circunscrito a uma elite. Nestas sociedades, a ciência é idealizada como o caminho para o progresso social e económico, existindo por isso uma correlação positiva entre conhecimento e atitudes de apoio e confiança na ciência. (...) Por sua vez, nas sociedades avançadas também designadas sociedades de risco (Beck 1992), não só o grau de penetração da ciência é maior, como a difusão do conhecimento científico é tendencialmente mais alargada e o interesse pela ciência diminui. Nestes contextos, a relação entre conhecimento científico e apoio à ciência tende a tornar-se caótica, uma vez que esta é permanentemente avaliada de forma crítica por um público que procura constantemente usufruir dos seus benefícios, mas que está, simultaneamente mais consciente dos riscos e possíveis problemas que ela possa causar⁴⁷

Na análise dos resultados do inquérito à cultura científica dos portugueses de 1996, estes autores detectam uma ambivalência nas atitudes perante a ciência (crenças positivas e negativas coexistem nos mesmos respondentes), que é mais acentuada entre os que possuem um elevado grau de conhecimentos científicos e que expressam preocupações ambientais e consciência cívica⁴⁸.

A mesma ambivalência é detectável em inquéritos mais recentes para o caso português, como o inquérito às atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000) ou o estudo sobre públicos da ciência. Segundo P. Castro “quanto mais as pessoas desconfiam da ciência (acreditam que recorreremos demasiado a ela e que ela causa mais prejuízos que benefícios), tanto mais acreditam também que será a ciência a resolver os problemas ambientais”⁴⁹. Também para A. Firmino da Costa, P. Ávila e S. Mateus, “nas sociedades actuais, as pessoas podem partilhar, em simultâneo, atitudes positivas e negativas face à ciência. Estas atitudes positivas e negativas não se situam em pólos simétricos de um mesmo eixo avaliativo e disposicional, mas em eixos diferentes, complementares”⁵⁰.

No presente inquérito, com base num conjunto de variáveis (ver anexo II), foi construído um índice de confiança na ciência.

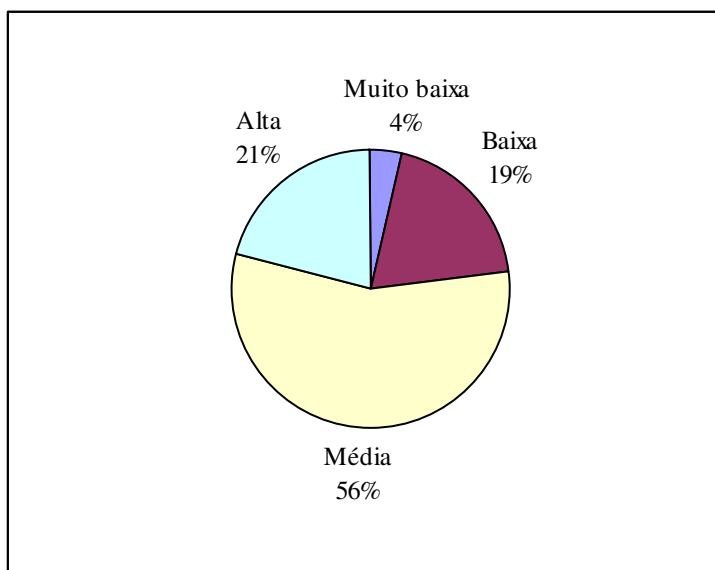
⁴⁷ ÁVILA, Patrícia, GRAVITO, Ana Paula e VALA, Jorge (2000), “Cultura científica e crenças sobre a ciência, in Gonçalves, Maria Eduarda, *Cultura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta, p. 21

⁴⁸ idem, p. 29-30

⁴⁹ CASTRO, Paula (2002), “Cultura científica e percepção do papel da ciência em matérias ambientais – forças de homogeneização e diferenciação”, texto preparado para a apresentação do ISSP 2000, FLAD, 6 de Março de 2002

⁵⁰ Costa et al 2002 *op cit* p. 125

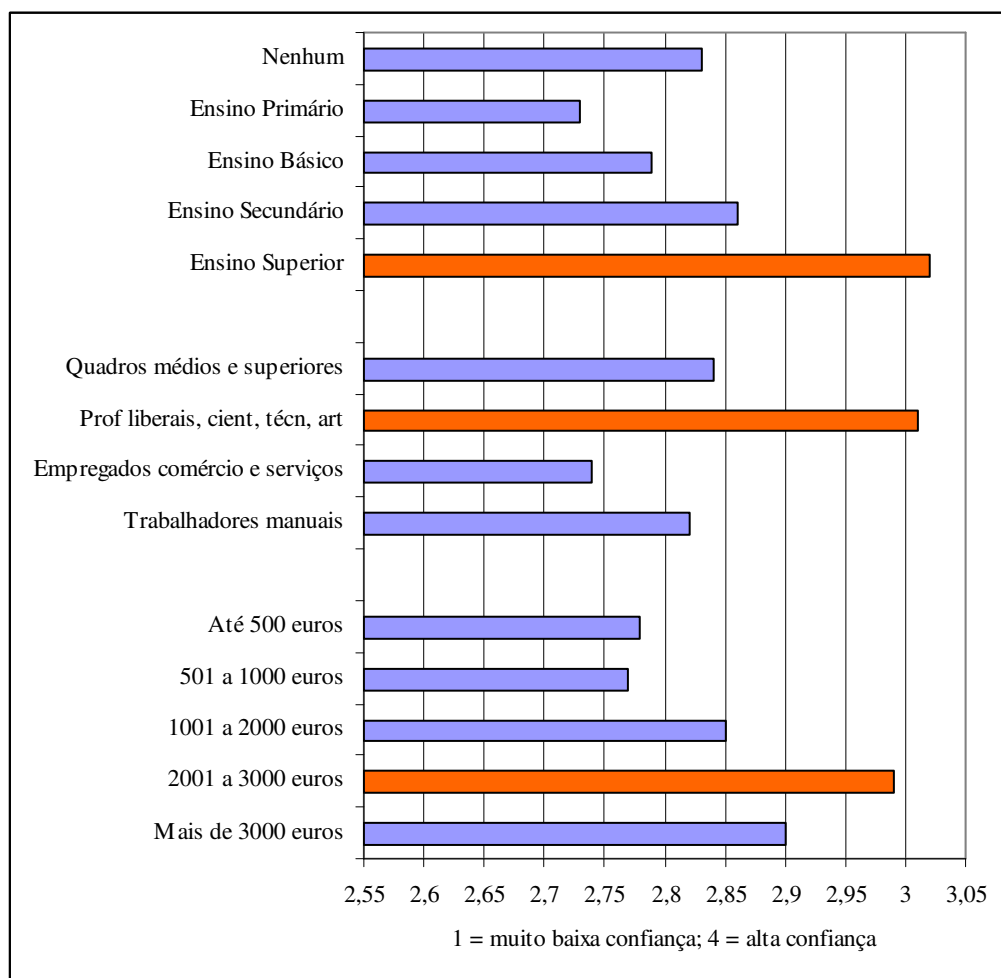
Figura 27 – Índice de confiança na ciência



N= 686

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Figura 28 – Índice de confiança na ciência



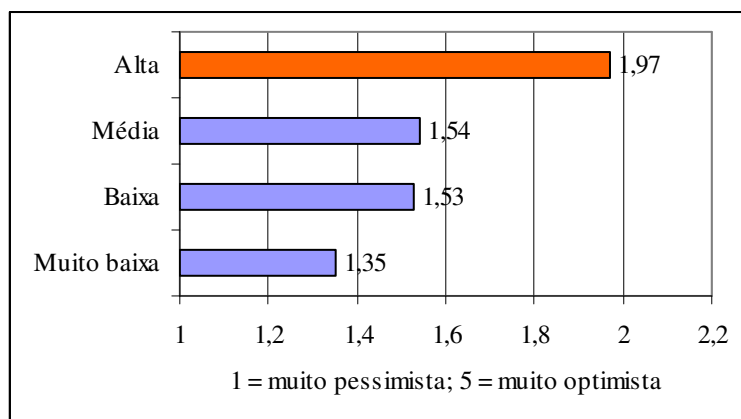
N= 686

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Verifica-se que a confiança na ciência é relativamente elevada: mais de três quartos dos inquiridos situam-se num nível de confiança médio ou elevado. Curiosamente, as variações sócio-demográficas são ténues, não há distinções significativas por sexo ou idade ou mesmo condição perante o trabalho. Apenas são identificáveis níveis de confiança mais elevada nos mais escolarizados e nas profissões liberais ou científico-técnicas, os grupos que terão uma maior familiaridade com a ciência.

A influência da confiança na ciência é visível em algumas dimensões da percepção pública dos riscos. Em primeiro lugar, está em associação positiva com o optimismo face à evolução dos riscos: os respondentes com elevados níveis de confiança na ciência têm maior probabilidade de crer que os riscos no futuro virão a diminuir.

Figura 29 – Confiança na ciência e optimismo face à evolução dos riscos

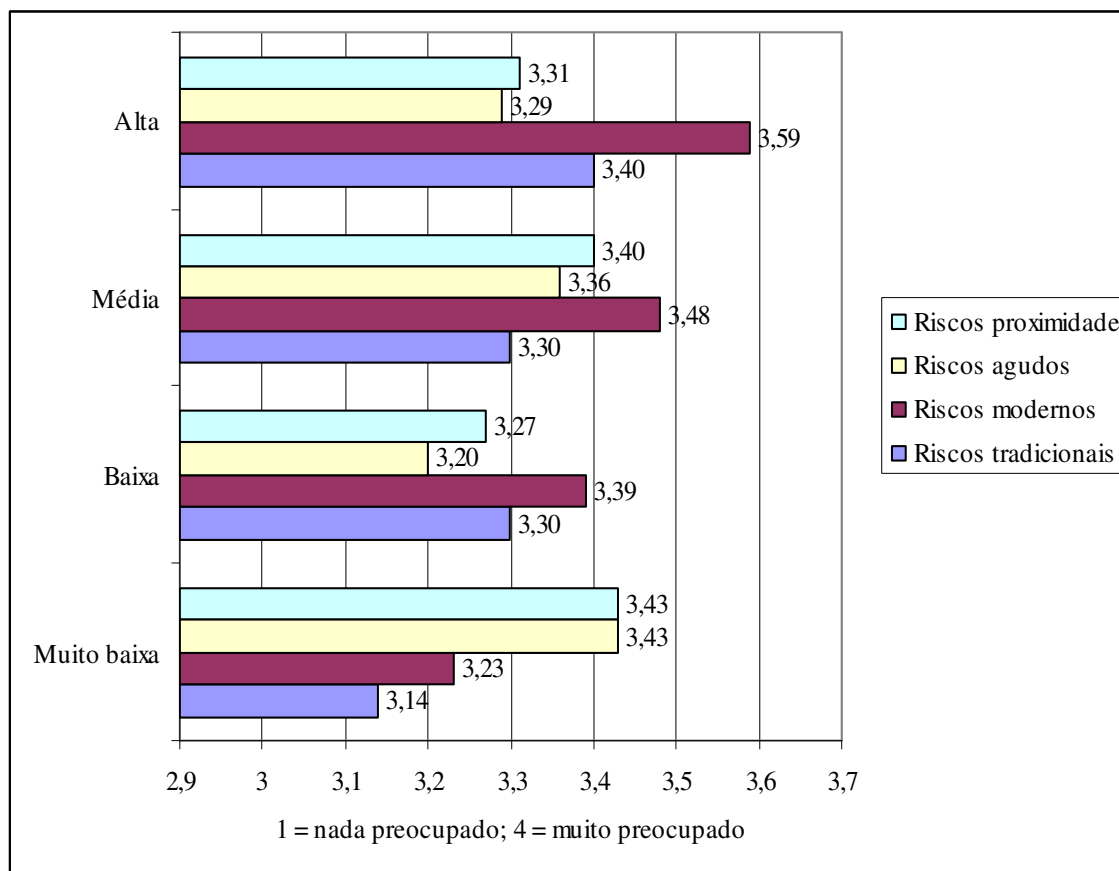


N= 677

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Por outro lado, há uma associação menos linear com a preocupação demonstrada pelos inquiridos face a vários tipos de risco. Se a uma muito baixa confiança na ciência corresponde uma maior preocupação com os riscos de proximidade e com os riscos agudos (catástrofes), já os indivíduos que registam níveis elevados de confiança na ciência revelam também níveis elevados de ansiedade face tanto aos riscos tradicionais como aos riscos modernos. Tal poderá ser explicado mais uma vez pelas atitudes ambivalentes que os indivíduos tendem a ter em relação à ciência.

Figura 30 – Confiança na ciência e preocupação com alguns tipos de risco



N= 686

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.5.6. Confiança no Estado e nas empresas em matéria de risco

De acordo com a teoria da sociedade de risco, este motiva a politização do processo de produção industrial e dos efeitos colaterais – evitar e gerir catástrofes requer re-organização do poder e da autoridade. Face ao risco, há necessidade de uma política intervencionista do Estado, que se materializa no autoritarismo científico e burocrático e na regulação da actividade industrial^{xxiv}.

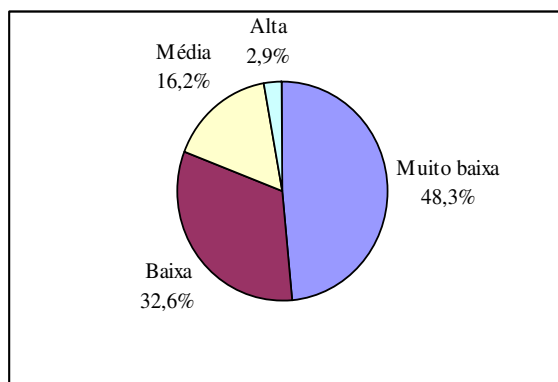
Visto que o risco implica tomadas de decisão, a acção política é vital: a gestão do risco é da responsabilidade dos decisores político-administrativos e consiste no processo de apreciação e ponderação das diferentes acções possíveis e selecção da opção regulamentar mais apropriada^{xxv}. Os diferentes intervenientes num caso de risco (a indústria, as populações, os peritos científicos) têm diferentes culturas de risco que conduzem a diferentes avaliações de risco e estratégias para lidar com ele, que geram conflitos e lutas de poder, que cabe ao sistema político arbitrar: a cultura de risco

industrial corresponde a avaliações custo-benefício; a cultura de risco burocrática corresponde a avaliações segundo definições hipotéticas do bem comum e soluções redistributivas; a cultura de risco dos movimentos sociais corresponde a avaliação segundo o potencial catastrófico, a ameaça à qualidade de vida^{xxvi}.

O discurso político sobre o risco recorre com frequência a estratégias para projectar sentimentos de segurança: ocultação ou recusa em aceitar os factos, declaração da calculabilidade dos riscos pelos especialistas^{xxvii}. As burocracias de avaliação de riscos tendem a mobilizar rotinas de negação: usam o intervalo entre impacto latente e conhecimento desse impacto para ocultar ou distorcer os dados, mobilizar contra-argumentos, elevar os níveis de permissividade, apontar erros humanos e não erros de sistema^{xxviii}.

A percepção pública do risco sustenta-se então também numa avaliação da actuação dos reguladores e dos regulados, do Estado e das empresas. Com base num conjunto de questões do inquérito (ver anexo), elaborou-se um índice de confiança no Estado e um índice de confiança nas empresas em matéria de risco.

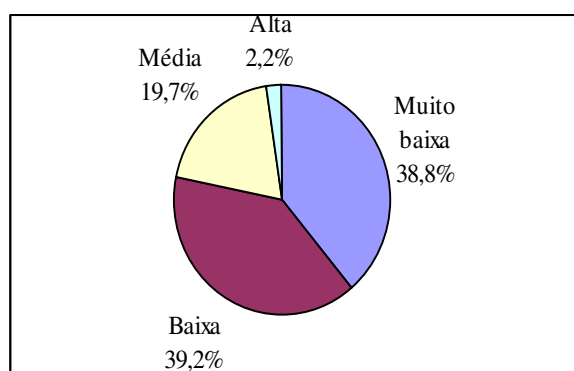
Figura 31 – Índice de confiança no Estado



N= 690

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Figura 32 – Índice de confiança nas empresas



N= 684

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

O dado mais saliente é sem dúvida os baixos níveis de confiança revelados tanto em relação ao Estado como às empresas, por comparação à confiança na ciência, acima abordada. Como se viu, o Estado e as empresas são os agentes em que os indivíduos depositam menos confiança como fontes de informação e as empresas são as partes cuja participação no processo decisório é considerada menos importante. No que respeita aos

casos específicos da doença das vacas loucas e da co-incineração, são generalizadas as opiniões de que o Estado tenta ocultar os problemas, que falha na sua função fiscalizadora e que beneficia as empresas, que por sua vez, na mira do lucro, contribuem para agravar os riscos.

Esta falta de confiança não é um problema exclusivamente português. Segundo o Eurobarómetro (58.0 2002, p. 26), apenas 21% dos portugueses e 12% dos europeus declaram confiança nos governos em questões ambientais e 4% dos portugueses e 1% dos europeus declaram confiança nas empresas em questões ambientais. É nos países nórdicos que há tendencialmente uma maior confiança nos governos nacionais (p. 30).

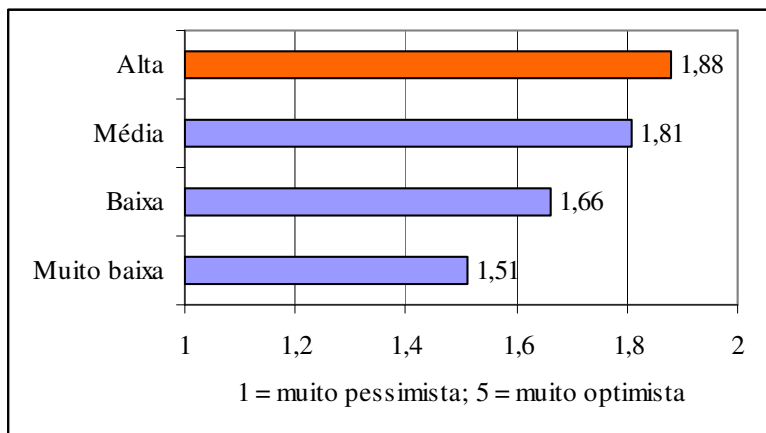
Se de acordo com o inquérito “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa 2000), somente 10% da população considera que o Estado actua com eficácia relativamente aos problemas de protecção ambiental; 14% acha mesmo que o Estado não se ocupa deste tipo de problemas; a maioria parece julgar que o Estado não se ocupa suficientemente deles (48%) e 25% acredita que o estado actua mas não é eficaz. No estudo anterior (Observa 1997), 50% dos inquiridos defendiam que o Governo deveria tomar acções proibitivas para resolver os problemas do Ambiente, 25% defendiam acções cívicas e 19% acções técnicas. Quanto à tensão entre crescimento económico e protecção do ambiente, a maioria (62%) considera que é necessário assegurar o crescimento económico, mas a respeitando a protecção do ambiente, para 14% dos inquiridos deve ser mais importante a protecção do ambiente do que o crescimento económico e apenas 3% é da opinião de que se deve dar mais importância ao crescimento económico do que à protecção do ambiente.

Resultados semelhantes foram obtidos no inquérito às atitudes sociais dos portugueses (ISSP/ICS 2000): 58% dos inquiridos concorda com a afirmação que o crescimento económico prejudica o ambiente, mas 71% concorda que para proteger o ambiente Portugal precisa de crescimento económico. 83% dos portugueses identificam-se com a afirmação que o governo deve criar leis que obriguem as empresas a proteger o ambiente, mesmo que isso interfira com o direito delas de tomarem as suas próprias decisões e 81% concorda com a asserção que as empresas privadas têm de ser controladas para proteger os interesses de todos.

No que respeita ao presente inquérito, não foram encontradas variações significativas nos perfis sócio-demográficos em função dos níveis de confiança no Estado e nas empresas: a desconfiança é de tal forma maioritária que se torna comum a todos os grupos.

É, no entanto, visível alguma influência da confiança no Estado e nas empresas sobre a percepção dos riscos.

Figura 33 – Confiança no Estado e optimismo face à evolução dos riscos

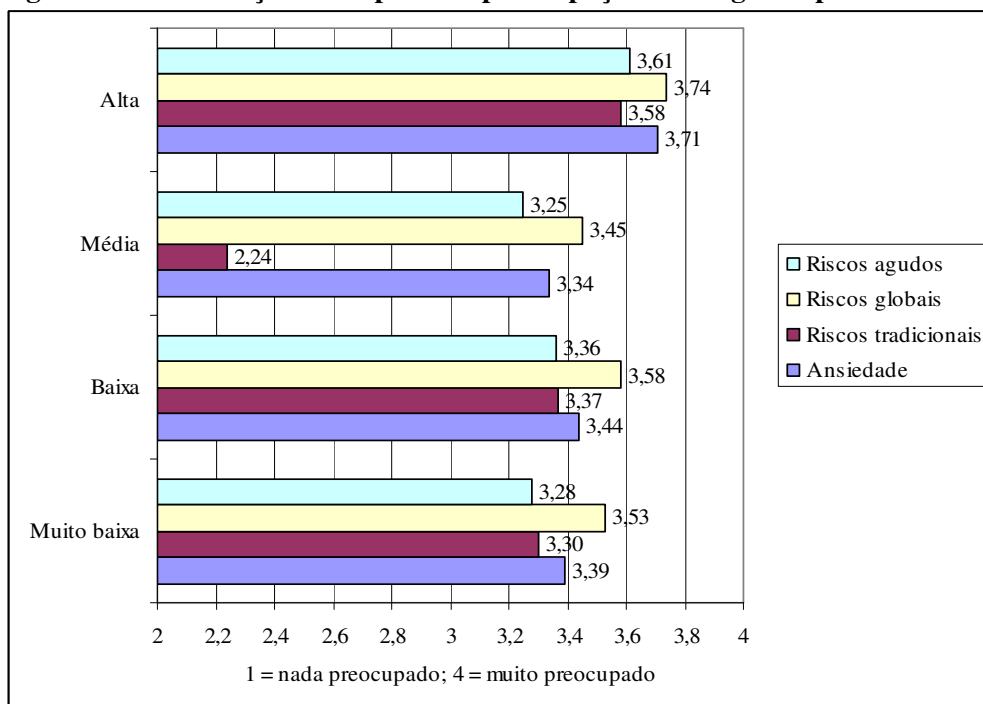


N= 680

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

A uma maior confiança na actuação do Estado corresponde uma perspectiva mais optimista face à evolução dos riscos.

Figura 34 – Confiança nas empresas e preocupação com alguns tipos de risco



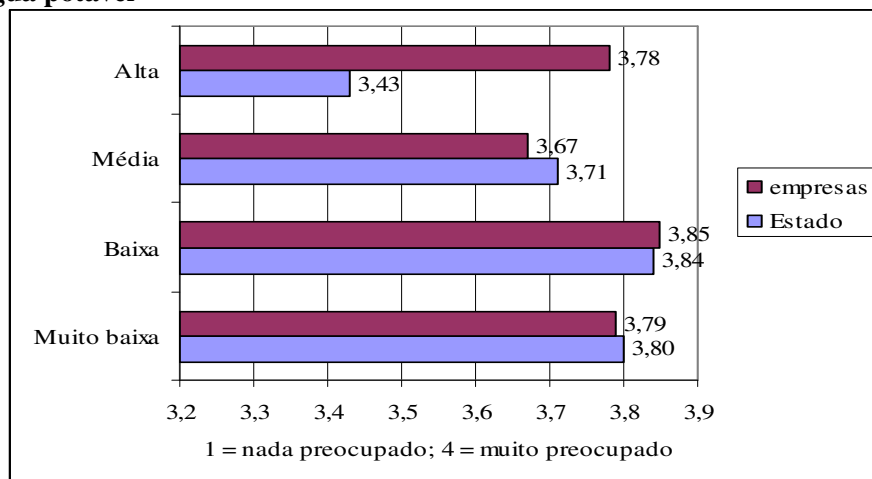
N= 684

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Já os resultados respeitantes à influência da confiança nas empresas sobre a avaliação de vários tipos de risco são paradoxais: a uma elevada confiança nas empresas corresponde

uma percepção dos riscos ambientais em geral e dos riscos tradicionais, agudos e globais como mais preocupantes.

Figura 35 – Confiança no Estado e nas empresas e preocupação com o esgotamento da água potável

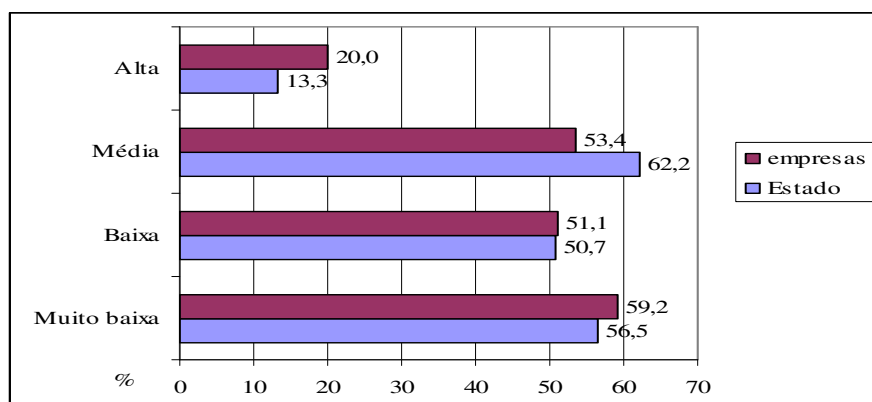


N= 684

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Em relação a alguns riscos específicos, como é o caso do esgotamento da água potável, é visível uma associação negativa entre a confiança e a preocupação: os inquiridos que menos confiam no Estado e nas empresas mostram-se mais preocupados com este risco. É ainda pertinente constatar a relação detectada entre a alteração dos hábitos alimentares em resposta aos riscos de saúde pública e a confiança no Estado e nas empresas. A uma maior confiança nestes agentes corresponde uma menor percentagem de inquiridos que declararam ter modificado as suas práticas de consumo.

Figura 36 – Confiança no Estado e nas empresas e alteração dos hábitos alimentares



N= 684

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.5.7. Atitudes face aos meios de comunicação social e os riscos

Como acima foi visto, os meios de comunicação social são a principal fonte da informação que os indivíduos recebem sobre riscos. As próprias características dos riscos ambientais e de saúde pública (dramatismo, efeito sobre a vida quotidiana, potencial de ameaça) tornam-nos um tema de notícia privilegiado para os jornalistas. O Science Museum Media Monitor 1946-90 constatou o número crescente de artigos sobre risco nos *media*: “Globalmente, o risco tornou-se um tema dominante na ciência na imprensa”⁵¹. Em Portugal, H. Mendes⁵² apurou que o número de notícias sobre ciência na imprensa quadruplicou entre 1990 e 1997, sendo o ambiente um dos temas mais frequentes, ainda que a maioria das notícias diga respeito a eventos negativos (riscos, controvérsias, catástrofes ecológicas).

A amplificação ou minimização de um risco na opinião pública depende fortemente dos *media*. A atenção mediática pode gerar efeitos que ultrapassam o grupo de pessoas efectivamente afectadas pelo risco. Os *media* fazem, desfazem, seleccionam e reconstroem as situações de catástrofe, operam uma triagem entre o banal e o espectacular, ocultando alguns riscos e amplificando outros. Consequentemente, a percepção do risco tende a ser mais acentuada em eventos dramáticos que recebem mais atenção dos *media* (saliência)^{xxix}.

Na opinião de muitos peritos científicos, os *media* são responsáveis pela promoção de ‘crenças irracionais’ no público que pressionam os poderes a tomar medidas reguladoras excessivas e com efeitos contraproducentes – a atenção dedicada a riscos ‘mediatizados’ diminui a atenção prestada a riscos ‘reais’^{xxx}: “os *mass media* são acusados de estimular, de forma irresponsável, os receios irracionais de um público ignorante”⁵³.

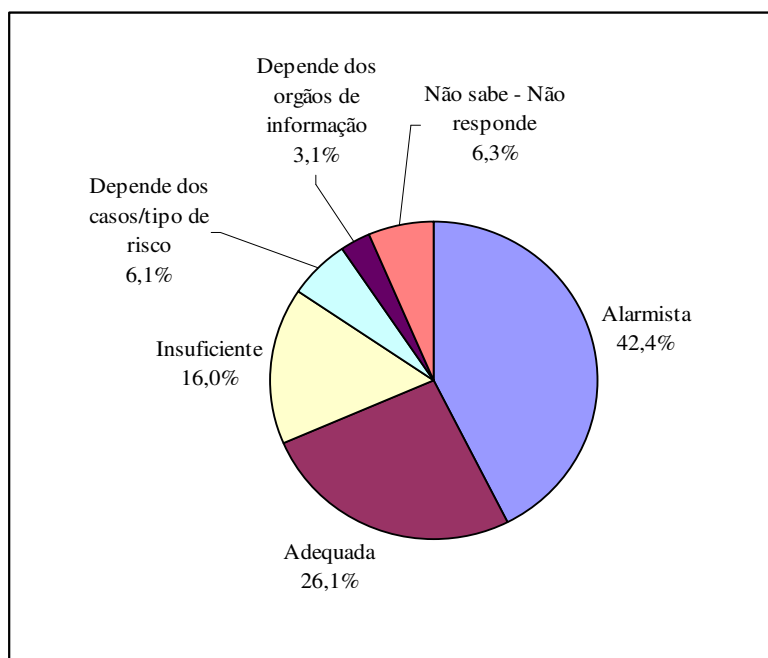
Atendendo a estas pistas teóricas, incluiu-se no questionário uma pergunta relativa à forma como os meios de comunicação social abordam a temática do risco.

⁵¹ Gregory e Miller 1998 *op cit*, p. 119

⁵² MENDES, Hugo (2003), “Visibilidade da ciência nos mass media: a tematização da ciência nos jornais Público, Correio da Manhã e Expresso (1990 e 1997)”, in Gonçalves, Maria Eduarda (org.), *Os portugueses e a ciência*, Lisboa, D. Quixote, p. 46, 70

⁵³ *idem*, p. 41

Figura 37 – Opinião sobre a forma como os *media* apresentam o risco



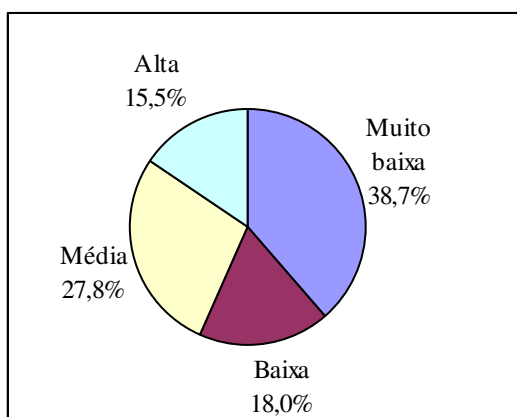
N= 702

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

O público parece partilhar dos receios dos cientistas quanto à exactidão das notícias sobre risco: 42% dos inquiridos classificam a abordagem mediática como alarmista. No entanto, 26% consideram-na adequada e 16% mesmo insuficiente. A percepção que diferentes *media* têm diferentes discursos sobre o risco^{xxxi} apenas é partilhada por 3% dos inquiridos. Como acima foi visto, 58% dos inquiridos consideram que o risco da doença das vacas loucas foi exagerado pelos *media*.

À semelhança da ciência, do Estado e das empresas, foi construído um índice de confiança nos *media* (ver anexo).

Figura 38 – Índice de confiança nos *media*

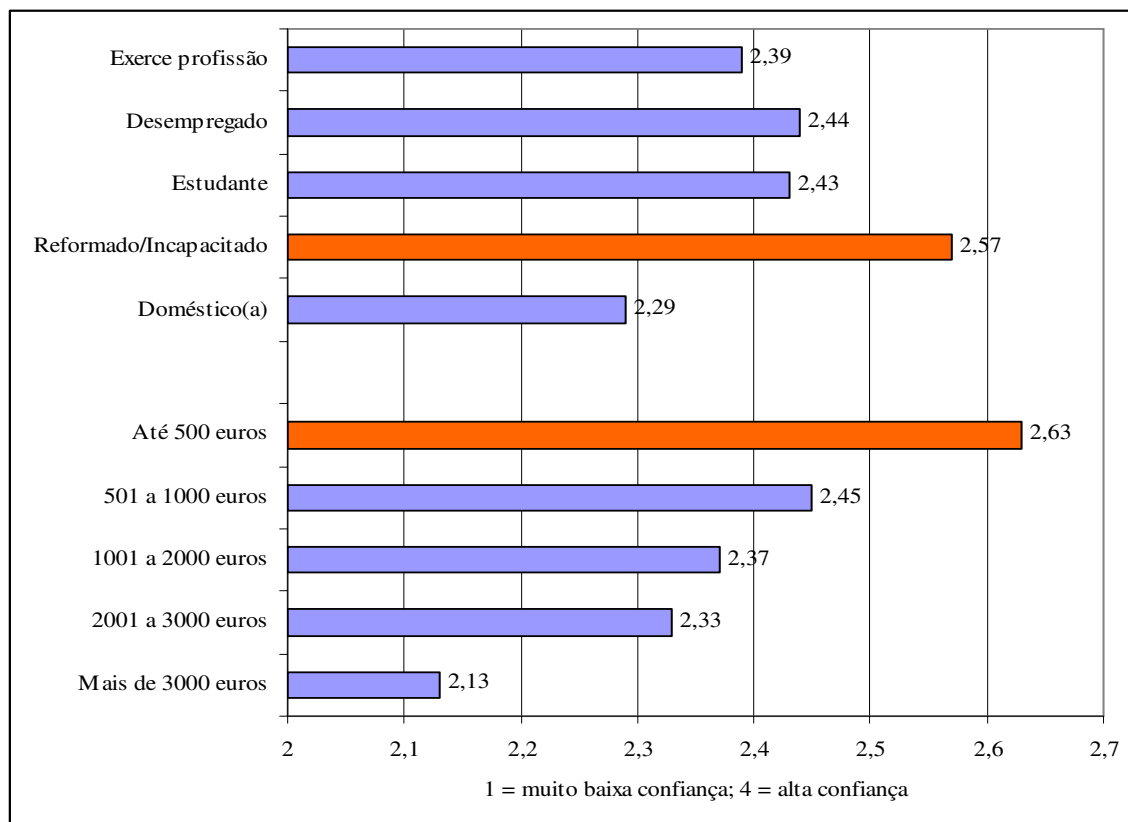


N= 690

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Constata-se que, tal como o Estado e as empresas, também os meios de comunicação social não conseguem granjear a confiança da maioria dos inquiridos (se bem que os níveis de confiança sejam superiores aos demonstrados face a esses dois outros agentes).

Figura 39 – Índice de confiança nos *media*



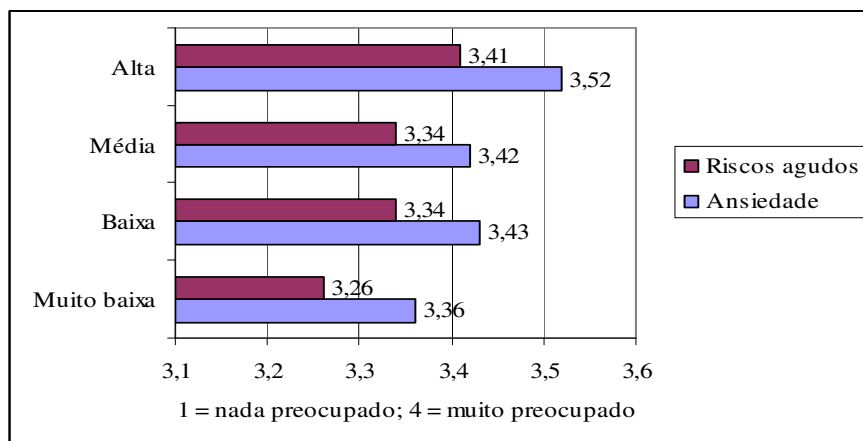
N= 690

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

A confiança nos *media* apenas é mais acentuada no caso dos reformados e dos estratos de menores rendimentos, grupos mais vulneráveis e com menor capacidade de escolha das fontes de informação. Não foram detectadas outras variações significativas no que respeita a outras dimensões de caracterização sóciográfica.

Considerando a percepção dos riscos em função da confiança nos meios de comunicação social, é possível apurar que a uma maior confiança corresponde um maior receio dos riscos em geral e dos riscos agudos (catástrofes) em particular – os que receberão maior destaque.

Figura 40 – Confiança nos *media* e preocupação com alguns tipos de risco

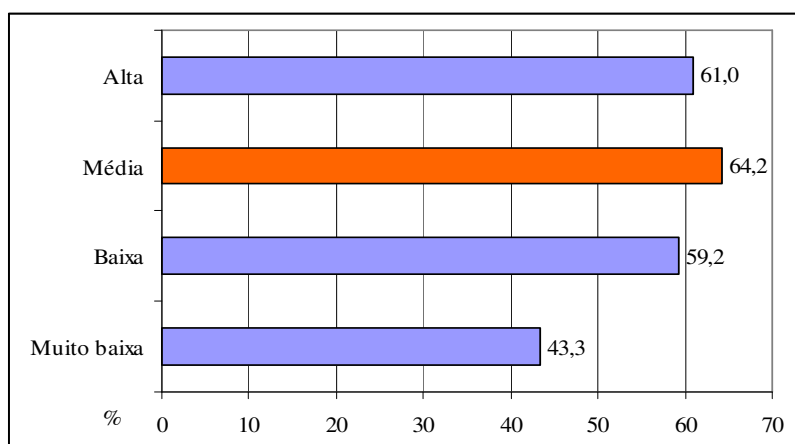


N= 690

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

Igualmente, a uma maior confiança nos meios de comunicação está associada uma maior percentagem de inquiridos que mudaram os seus hábitos alimentares em resposta aos riscos para a saúde pública.

Figura 41 – Confiança nos *media* e alteração dos hábitos alimentares



N= 690

Fonte: Observa, Inquérito os Portugueses e os Novos Riscos, 2003

4.1.6. CONCLUSÕES

O presente inquérito permitiu chegar aos seguintes resultados principais:

- Os riscos ambientais assumem um papel de relevo na percepção contemporânea do risco;
- Os tipos de risco mais temidos são os riscos modernos, crónicos, globais;
- A preocupação com o risco é mais acentuada nos grupos sociais mais vulneráveis;
- Existe uma passividade generalizada face ao risco: poucos procuram informação, sendo a televisão a principal fonte;
- São baixas as taxas de participação em acções de protesto, mas há vontade de que sejam proporcionadas oportunidades de participação à população;
- Existe ambivalência face à ciência: a elevada confiança nos peritos é acompanhada de receios quanto às consequências do desenvolvimento científico;
- É clara a fraca confiança no Estado e nas empresas e a percepção do conluio entre interesses económicos e interesses políticos, a desfavor das populações;
- A relação com os *media* é ao mesmo tempo de dependência e de desconfiança – as populações dependem dos *media* para obter informação, mas têm reservas quanto à exactidão dessa informação.

As mais valias dos dados deste inquérito, do ponto de vista da sua possível aplicação prática poderão ser sumariadas do seguinte modo:

- O conhecimento das percepções públicas do risco permite antecipar comportamentos de protesto, promover campanhas de informação e debate dos problemas;
- A vontade de participar expressa pelos inquiridos permite reconhecer a necessidade de abrir mais oportunidades ao envolvimento das populações nos processos de gestão do risco;
- A desconfiança no Estado e nas empresas pode ser combatida através de uma gestão do risco mais transparente, mais dialogada, mais atenta às preocupações e necessidades das populações (necessidade de mais estudos); e
- A aceitabilidade de um risco depende dos benefícios sociais e económicos percebidos pelas populações (hipótese não testada no inquérito) – o que sugere a necessidade de proporcionar contrapartidas às populações afectadas.

4.1.7. Notas

ⁱ Ver BECK, Ulrich (1992), *Risk society, towards a new modernity*, Londres, Sage; BECK, Ulrich (1999), *World risk society*, Cambridge, Polity; ADAM, Barbara, VAN LOON, Joost (2000), "Introduction: repositioning risk, the challenge for social theory", in idem, BECK, Ulrich (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, Londres, Sage, pp. 1-31; HOGEBOM, Joris, MOL, Arthur P. J., SPAARGAREN, Gert (2000), "Dealing with environmental risks in reflexive modernity", in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, Nova York, Palgrave, pp. 83-106

ⁱⁱ Ver PERETTI-WATEL, Patrick (2001), *La société du risqué*, Paris. La Découverte; WILKINSON, Iain (2001), "Social theories of risk perception: at once indispensable and insufficient", *Current Sociology*, 49 (1), pp. 1-22; JASANOFF, Sheila (1986), *Risk management and political culture*, Nova York, Russell Sage Foundation; THEYS, Jacques (1987), "La société vulnérable", in idem e FABIANI, Jean Louis (eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, pp. 3-36; DUCLOS, Denis (1987), "La construction sociale des risques majeurs", in FABIANI, Jean Louis e THEYS, Jacques (eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, pp. 37-54; DOUGLAS, Mary (1985), *Risk acceptability according to the social sciences*, Nova York, Russell Sage Foundation; LAGADEC, Patrick (1981), *La civilisation du risque – catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Éditions du Seuil; GREGORY, Jane e MILLER, Steve (1998), *Science in public: communication, culture and credibility*, Nova York, Plenum Trade; SUBLET, Virginia H. (1996), "Scientific uncertainty in risk communication: an international perspective", in idem, COVELLO, Vincent T. e TINKER, Tim L. (eds.), *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-25; PERETTI-WATEL, Patrick (2002), "Peur, danger, menace... le poids des représentations", *Sciences Humaines*, n° 124, pp. 34-37; WYNNE, Brian (1995) "Public understanding of science", in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, pp.361-388; LIDSKOG, Rolf (2000), "Scientific evidence or lay people's experience? On risk and trust with regard to modern environmental threats", in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, Nova York, Palgrave, pp. 196-22

ⁱⁱⁱ Ver VAN LOON, Joost (2002), *Risk and technological culture: towards a sociology of virulence*, Londres, Routledge, p. 5

^{iv} Ver Peretti-Watel 2001 *op cit*, p. 29; Gregory e Miller 1998 *op cit* p. 167; Theys 1987 *op cit* p. 19, Wilkinson 2001 *op cit* p. 8; Jasanoff 1986 *op cit* p. 38, Duclos 1987 *op cit* pp. 39-40, PETERSEN, Alan e LUPTON, Deborah (1996), *The new public health – health and self in the age of risk*, Londres, Sage, p.115

^v Ver Duclos 1987 *op cit* p. 41; Douglas 1985 *op cit* pp. 34, 92; Lagadec 1981 *op cit*, p. 17, Jasanoff 1986 *op cit* p. 38

^{vi} Ver Beck 1992 *op cit* p. 19; Hogenboom 2000 *op cit* p. 85; Van Loon 2002 *op cit* p. 21; Adam e Van Loon 2000 *op cit* p. 2; GIDDENS, Anthony (1998), "Risk society: the context of British politics", in FRANKLIN, Jane (ed.), *The politics of risk society*, Cambridge, Polity Press, p. 28; GIDDENS, Anthony (2000), "Risco", in idem, *O mundo na era da globalização*, Lisboa, Presença, p. 35; Lidskog 2000 *op cit* p. 201; LUHMANN, Niklas (1993), *Risk: a sociological theory*, Nova York, de Gruyter, p. 83; Gregory e Miller 1998 *op cit* p. 166, Peretti-Watel 2001 *op cit* p. 36; Peretti-Watel 2002 *op cit* p. 37; Peterson e Lupton 1996 *op cit* p. 98; Lagadec 1981 *op cit* p. 63, BECK, Ulrich (1996), "Risk society and the provident state", in LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw e WYNNE, Brian, *Risk, environment and modernity – towards a new ecology*, Londres, Sage, p. 31; Beck 1999 *op cit* p. 19; Theys 1987 *op cit* p. 19; BECK, Ulrich (2000), "Risk society revisited: theory, politics and research programmes", in idem, ADAM, Barbara e VAN LOON, Joost (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, Londres, Sage, p. 220; GIDDENS, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity, p. 133; Douglas 1985 *op cit* p. 92

^{vii} Ver Douglas 1985 *op cit* p. 21; Theys 1987 *op cit* p. 19; Duclos 1987 *op cit* pp. 39-40

^{viii} Ver Peretti-Watel 2001 *op cit* p. 29; Gregory e Miller 1998 *op cit* p. 167; Wilkinson 2001 *op cit* p. 8; Theys 1987 *op cit* p. 19; Duclos 1987 *op cit* pp. 39-40

^{ix} Ver IRWIN, Alan, ALLAN, Stuart e WELSH, Ian (2000), "Nuclear risks: three problematics", in ADAM, Barbara, BECK, Ulrich e VAN LOON, Joost (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, Londres, Sage, p. 81; Beck 1992 *op cit* p. 27; Van Loon 2002 *op cit* p. 25; MAYS, Claire e POUMADERE, Marc (1996), "Uncertain communication: institutional discourse in nuclear waste repository settings", in SUBLET, Virginia H., COVELLO, Vincent T. e TINKER, Tim L. (eds.),

Scientific uncertainty and its influence on the public communication process, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 149; KUNREUTHER, Howard e SLOVIC, Paul (2001), "Coping with stigma: challenges and opportunities", in idem e FLYNN, James (eds.), *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 331-352

^x Ver House of Lords (2000), *Science and Society*, Select Committee on Science and Technology Third Report, Londres, HMSO; LEWENSTEIN, Bruce V (1996), "Que tipo de programas de compreensão da ciência pelo público em geral melhor servem uma democracia?", in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Ciência e democracia*, Lisboa, Bertrand pp. 311-329; Gregory e Miller 1998 *op cit*; Van Loon 2002 *op cit*

^{xi} Ver Peretti-Watel 2001 *op cit* pp. 43-44; NELKIN, Dorothy (1995), "Science controversies: the dynamics of public disputes in the United States", in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, p. 455; CALLON, Michel, BARTHE, Yannick, LASCOUTES, Pierre (2002), "Qu'en pensent les citoyens?", *Sciences Humaines*, nº 124, p. 45

^{xii} Ver LIMA, Maria Luísa (2000), "As controvérsias públicas nos estudos de impacte ambiental", in GONÇALVES, Maria Eduarda (org.), *Cultura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta, pp. 139-151; CASTRO, Paula e LIMA, Maria Luísa (2003) "Discursos sobre a ciência num debate ambiental" in Gonçalves, Maria Eduarda (org.), *Os portugueses e a ciência*, Lisboa, D. Quixote, pp. 115-155

^{xiii} Ver Beck 1999 *op cit* p. 42; Giddens 2000 *op cit* p. 41

^{xiv} Ver CABRAL, M. V. (2000) "O exercício da cidadania política em Portugal", in idem, Vala, J. e Freire, J., *Atitudes sociais dos portugueses*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, pp. 123-162; Freire, André (2003) "Pós-materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparativa", in VALA, Jorge, CABRAL, M. V., e RAMOS, Alice, *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, p. 325; Delicado, Ana (2003), "A solidariedade como valor social no Portugal contemporâneo" in VALA, Jorge, CABRAL, M. V., e RAMOS, Alice, *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, p. 233

^{xv} Ver Cabral 2000 *op cit*

^{xvi} Ver COVELLO, Vincent T. e PETERS, Richard (1996), "The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: an empirical study", in idem, SUBLET, Virginia H. e TINKER, Tim L. (eds.), *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 35; WYNNE, Brian (2002), "Risk and environment as legitimacy discourses of technology: reflexivity inside out?", *Current Sociology*, vol 50 (3), pp. 459-477

^{xvii} Nelkin 1995 *op cit* p. 446; NELKIN, Dorothy (1992), "Science, technology and political conflict – analysing the issues", in idem (ed.), *Controversy – politics of technical decisions*, Londres, Sage, p. xi; TURNER, Stephen (2001), "What is the problem with experts?", *Social Studies of Science*, 31(1), p. 123

^{xviii} Ver BECK, Ulrich (1998), "Politics of risk society", in FRANKLIN, Jane (ed.), *The politics of risk society*, Cambridge, Polity Press, pp. 13-14; Beck 1999 *op cit* p. 61; COZZENS, Susan E., WOODHOUSE, Edward J. (1995), "Science, government and the politics of knowledge", in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, p. 544; Jasanoff 1986 *op cit* p. 10; Turner 2001 *op cit* p. 125; MARTIN, Brian, RICHARDS, Evellen (1995), "Scientific knowledge, controversy and public decision making", in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, p. 507

^{xix} Ver Nelkin 1992 *op cit* p. xvi; Callon et al 2002 *op cit* p. 45

^{xx} Ver Beck 1992 *op cit* p. 27, 59; Lidskog 2000 *op cit* p. 201; Gregory e Miller 1998 p. 101; Hogenboom et al 2000 *op cit* p. 85; Peterson e Lupton 1996 *op cit* p. 118; Van Loon 2002 *op cit* p. 19

^{xxi} Ver Giddens 1998 *op cit* pp. 23-24; Hogenboom et al 2000 *op cit* p. 90; Petersen e Lupton 1996 *op cit* p. 98; Lagadec 1981 *op cit* p. 148

^{xxii} Ver Hogenboom et al 2000 *op cit* p. 86; Nelkin 1995 *op cit* p. 450; Martin e Richards 1995 *op cit* p. 507; Giddens 1990 *op cit* p. 125

^{xxiii} Ver ÁVILA, Patrícia, GRAVITO, Ana Paula e VALA, Jorge (2000), "Cultura científica e crenças sobre a ciência", in GONÇALVES, Maria Eduarda, *Cultura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta, pp. 19-31; COSTA, António Firmino da, ÁVILA, Patrícia, MATEUS, Sandra (2002), *Públicos da ciência em Portugal*, Lisboa: Gradiva, p. 31

^{xxiv} Ver Beck 1992 *op cit* p. 79

^{xxv} Ver MOATTI, Jean Pierre e LOCHARD, Jacques (1987), "L'évaluation formalisée et la gestion des risques technologiques: entre connaissance et légitimation", in FABIANI, Jean Louis e THEYS, Jacques

(eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, p. 75; Beck 1996 *op cit* p. 30; Adam e Van Loom 2000 *op cit* p. 13; Beck 1999 *op cit* p. 4

^{xxvi} Ver Beck 1996 *op cit* p. 36

^{xxvii} Ver Adam e Van Loom 2000 *op cit* p. 13; Giddens 1998 *op cit* p. 29; Giddens 2000 *op cit* p. 38; Nelkin 1995 *op cit* p. 455; Lagadec 1981 *op cit* p. 138

^{xxviii} Ver Beck 2000 *op cit* p. 222; Beck 1998 *op cit* pp. 18-19

^{xxix} Ver Douglas 1985 *op cit* p. 65; Peretti-Watel 2001 *op cit* p. 23; Theys 1987 *op cit* p. 24

^{xxx} Ver Peretti-Watel 2001 *op cit* p. 22

^{xxxi} Ver Wilkinson 2001 *op cit* p. 13; MENDES, Hugo (2003), "Visibilidade da ciência nos mass media: a tematização da ciência nos jornais Público, Correio da Manhã e Expresso (1990 e 1997)", in Gonçalves, Maria Eduarda (org.), *Os portugueses e a ciência*, Lisboa, D. Quixote, p. 50

4.1.8.1. QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO Nº ' ' ' '

Boa tarde/ Boa noite. Sou entrevistador de uma Empresa de Estudos de Mercado, a **MetrisGfK**, e nós estamos a realizar um estudo sobre riscos, promovido pelo OBSERVA (Centro de Investigação do ISCTE/ICS). Neste contexto gostaria de lhe fazer algumas perguntas sobre alguns tipos de riscos. Nas perguntas que lhe vamos colocar, a palavra “risco” é usada no sentido de “possibilidade de ocorrência de um acontecimento com consequências graves”, “perigo” ou “ameaça”. Agradecemos desde já a sua colaboração.

P.1. Em primeiro lugar, de uma forma geral, acha que os riscos têm vindo a aumentar, a diminuir ou a manter-se?

	()
Aumentar	1
Diminuir	2
Manter-se	3
Ns/Nr	7

P.2. E no futuro, acha que terão tendência para aumentar, diminuir ou manter-se?

	()
Aumentar	1
Diminuir	2
Manter-se	3
Ns/Nr	7

P.3. Qual é o risco que actualmente mais o preocupa? (NÃO SUGERIR NADA. REGISTRAR TUDO O QUE O ENTREVISTADO DISSER)

_____ (000000)

P.4. Pensando agora especificamente nos **riscos ambientais, qual é o risco que actualmente mais o preocupa? (NÃO SUGERIR NADA. REGISTRAR TUDO O QUE O ENTREVISTADO DISSER)**

_____ (000000)

P.5. De seguida, vou ler-lhe um conjunto de riscos ambientais e para a saúde pública, a nível do planeta. Para cada um deles, gostaria que me dissesse qual o grau de gravidade que lhes atribui, ou seja se o considera Muito Grave, Grave, Pouco Grave ou Nada Grave? **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTRAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

	MUITO GRAVE	GRAVE	POUCO GRAVE	NADA GRAVE	Ns/NR
• Catástrofes naturais, como terremotos ou inundações	1	2	3	4	7 ()
• Esgotamento dos recursos naturais, como o petróleo	1	2	3	4	7 ()
• Escassez de água potável.....	1	2	3	4	7 ()
• Destruição da camada de ozono	1	2	3	4	7 ()
• Alterações climáticas	1	2	3	4	7 ()
• Um acidente nuclear.....	1	2	3	4	7 ()
• Contaminação alimentar	1	2	3	4	7 ()
• Clonagem ou manipulação genética	1	2	3	4	7 ()
• Aparecimento de novas doenças.....	1	2	3	4	7 ()

P.5.1. E, dos riscos que acabámos de falar, qual é o risco que considera mais grave? **(LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA) (RODAR A ORDEM)**

- Catástrofes naturais, como terremotos ou inundações 1 ()
- Esgotamento dos recursos naturais, como o petróleo 2 ()
- Escassez de água potável..... 3 ()
- Destruição da camada de ozono 4 ()
- Alterações climáticas 5 ()
- Um acidente nuclear..... 6 ()
- Contaminação alimentar 7 ()
- Clonagem ou manipulação genética 1 ()
- Aparecimento de novas doenças..... 2 ()
- Ns/Nr 7 ()

P.6. Se comparasse Portugal com os países da União Europeia mais industrializados, diria que Portugal está menos exposto a estes riscos, igualmente exposto a estes riscos ou mais exposto a estes riscos?

- ()
- Menos exposto 1
- Igualmente exposto 2
- Mais exposto 3
- Ns/Nr 7

P.7. Vou agora ler-lhe um conjunto de riscos que existem em Portugal. Para cada um deles, gostaria que me dissesse até que ponto é que esses riscos o preocupam, ou seja, se está muito preocupado, preocupado, pouco preocupado, nada preocupado com cada risco? **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTRAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

- | | MUITO
PREOCUP. | PREOCUP. | POUCO
PREOCUP. | NADA
PREOCUP. | Ns/Nr |
|--|-------------------|----------|-------------------|------------------|-------|
| • Terramotos..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Cheias..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Incêndios florestais | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Marés negras..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Contaminação provocada por resíduos industriais..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Acidente industrial grave..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Acidente numa central nuclear num país próximo..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Contaminação dos alimentos | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Contaminação da água da torneira..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Doenças causadas pela poluição do ar | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |

P.7.1. E, dos riscos de que acabámos de falar, qual é o risco que o preocupa mais? **(LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. REGISTRAR APENAS UMA RESPOSTA) (RODAR A ORDEM)**

- Terramotos..... 1 ()
- Cheias..... 2 ()
- Incêndios florestais 3 ()
- Marés negras..... 4 ()
- Contaminação provocada por resíduos industriais..... 5 ()
- Acidente industrial grave..... 6 ()
- Acidente numa central nuclear num país próximo..... 7 ()
- Contaminação dos alimentos 1 ()
- Contaminação da água da torneira..... 2 ()
- Doenças causadas pela poluição do ar 3 ()
- Ns/Nr 7 ()

P.8. Pensando agora na localidade onde vive, existem riscos ambientais ou para a saúde pública que o preocupem mais?

- ()
- Sim 1 → **P.8.1**
- Não 2 → **P.9**
- Ns/Nr 7 → **P.9**

P.8.1. E qual ou quais são esses riscos? (NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA)

- Terramotos1 ()
Inundações, cheias2 ()
Seca3 ()
Incêndios florestais4 ()
Marés negras5 ()
Rebentamento de uma barragem6 ()
Poluição da água doce (rios, lençóis freáticos)7 ()
Poluição do ar1 ()
Poluição dos solos2 ()
Poluição sonora3 ()
Praias sujas/contaminadas/poluídas4 ()
Resíduos industriais5 ()
Resíduos urbanos6 ()
Antenas de telemóveis7 ()
Cabos de alta tensão1 ()
Acidentes industriais2 ()
Fábricas3 ()
Contaminação alimentar4 ()
Contaminação da água da torneira5 ()
Surtos de doenças6 ()
Erosão da costa7 ()
Transformações nas zonas rurais (uso de produtos químicos na agricultura, desertificação, barragens)1 ()
Problemas urbanos (trânsito, urbanização caótica, sujidade nas ruas)2 ()

Outro: Qual?6 () () () ()
Ns/Nr7 ()

P.8.2. De que modo é que teve conhecimento deste(s) risco(s)? (NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA, EM CASO DE DÚVIDA PEDIR PARA SER MAIS ESPECÍFICO)

- Experiência directa1 ()
Amigos/vizinhos2 ()
Jornais/rádio/televisão nacionais3 ()
Jornais/rádio locais4 ()
Pesquisa na Internet5 ()
Avisos de uma associação ambientalista6 ()
Avisos de uma associação de consumidores7 ()
Avisos de uma Empresa/indústrias1 ()
Avisos de Autoridades Públicas/Governo/Autarquia2 ()
Avisos de profissionais de saúde/médico de família3 ()

Outro: Qual?6 () () () ()
Ns/Nr7 ()

P.9. Costuma procurar informar-se sobre riscos ambientais e de saúde pública que afectam Portugal ou a sua localidade?

- ()
Sim1 → **P.9.1**
Não2 → **P.9.2**
Ns/Nr7 → **P.10**

P.9.1. De que modo é que se procura informar? (NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA EM CASO DE DÚVIDA PEDIR PARA SER MAIS ESPECÍFICO))

- Jornais/rádio/televisão1 ()
Internet2 ()
Amigos/vizinhos3 ()
Contacto com associação ambientalista4 ()
Contacto com associação de consumidores5 ()
Contacto com médico de família/profissionais de saúde6 ()
Contacto com empresa/indústrias7 ()
Contacto com autoridades públicas/Governo/Autarquias1 ()
Contacto com cientistas/instituições de investigação2 ()
Consulta de informação da União Europeia3 ()

Outro: Qual?6 ()
Ns/Nr7 ()

P.9.2. Porquê? (NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA)

- Não há nenhum risco que me preocupe.....1 ()
 Não posso fazer nada para o resolver.....2 ()
 Não me interessam estes assuntos.....3 ()
 Tenho receio destes assuntos.....4 ()
 Não tenho tempo/oportunidade.....5 ()
 Tenho preguiça.....6 ()
 Não sei como me informar.....7 ()
- Outro: Qual?6 ()
 Ns/Nr7 ()

P.10. Na sua opinião, os meios de comunicação social apresentam geralmente os riscos ambientais e para a saúde pública de uma forma alarmista, equilibrada ou insuficiente?

- ()
 Alarmista 1
 Adequada 2
 Insuficiente..... 3
 Depende dos casos/tipos de risco 4
 Depende dos órgãos de informação 5
 Ns/Nr 7

P.11. Tendo em conta os riscos ambientais e para a saúde pública atrás falados, diga-me por favor qual é o seu grau de confiança na informação fornecida por cada um dos seguintes agentes que lhe vou ler: diria que tem muita confiança, alguma confiança, pouca confiança ou nenhuma confiança na informação fornecida por ... (LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTAR UMA RESPOSTA POR LINHA)

- | | MUITA
CONF. | ALGUMA
CONF. | POUCA
CONF. | NENHUMA
CONF. | Ns/Nr |
|--|----------------|-----------------|----------------|------------------|-------|
| • Cientistas/peritos | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Estado/Governo/autoridades públicas..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Autarquias locais..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Empresas/indústrias | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Associações ambientalistas/consumo | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Jornalistas | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Profissionais de saúde/médicos..... | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • União Europeia | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |

P.11.1. E, dos agentes ou instituições que acabámos de falar, em qual tem maior confiança? (LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. REGISTAR APENAS UMA RESPOSTA) (RODAR A ORDEM)

- Cientistas/peritos1 ()
 • Estado/Governo/autoridades públicas.....2 ()
 • Autarquias locais.....3 ()
 • Empresas/indústrias4 ()
 • Associações ambientalistas/consumo5 ()
 • Jornalistas6 ()
 • Profissionais de saúde/médicos.....7 ()
 • União Europeia1 ()
 • Ns/Nr7 ()

P.12. Já participou em alguma acção para protestar ou tentar evitar um risco ambiental ou para a saúde pública?

- ()
 Sim1 → **P.12.1**
 Não.....2 → **P.12.2**
 Ns/Nr7 → **P.13**

P.12.1. E qual ou quais foram essas acções? **(NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA)**

- Participar numa reunião na Câmara Municipal/Junta de Freguesia 1 ()
Assinar uma petição/ "abaixo-assinado" 2 ()
Participar numa manifestação 3 ()
Bloquear uma estrada 4 ()
Boicotar um produto ou empresa 5 ()
Aderir a uma associação/grupo ambientalista 6 ()
Dar dinheiro a uma associação/grupo ambientalista 7 ()
Fazer uma denúncia aos meios de comunicação social 1 ()
Fazer uma denúncia às autoridades públicas 2 ()
Fazer uma denúncia à União Europeia 3 ()

Outra: Qual? 6 ()
Ns/Nr 7 ()

PASSAR PARA P.13

P.12.2. Porque razão ou razões é que nunca participou numa dessas acções? **(NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA)**

- Não tenho tempo 1 ()
Não acredito que possa resolver qualquer problema 2 ()
Nunca houve um risco que me preocupasse especialmente 3 ()
Não concordo com essas formas de acção 4 ()
Não tive oportunidade 5 ()
Tenho preguiça 6 ()
Não tenho informação suficiente 7 ()
Nunca fui convidado 1 ()

Outra: Qual? 6 ()
Ns/Nr 7 ()

P.13. Nos casos em que não se tem a certeza se uma determinada actividade ou produto representa um risco para o ambiente ou para a saúde pública, qual acha que deve ser a decisão do Governo ou das Autarquias locais? **(LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. ASSINALAR APENAS UMA RESPOSTA)**

- ()
• Devem proibir essa actividade ou produto 1
• Devem pedir mais estudos e proibir essa actividade ou produto até receber as conclusões 2
• Devem pedir mais estudos e autorizar essa actividade ou produto até receber as conclusões 3
• Devem autorizar essa actividade ou produto 4

Ns/Nr 7

P.14. Neste tipo de decisões sobre questões de riscos ambientais e de saúde pública, até que ponto considera importante as autoridades ouvirem a opinião dos agentes ou entidades que lhe vou ler: Acha muito importante, importante, pouco importante ou nada importante ouvir a opinião ... **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTRAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

- | | MUITO
IMPORT. | IMPORTANTE | POUCO
IMPORT. | NADA
IMPORT. | Ns/Nr |
|--|------------------|------------|------------------|-----------------|-------|
| • Dos autarcas locais? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Dos cientistas? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Das empresas? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Das associações ambientalistas? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Das associações de consumidores? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Das populações afectadas? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |
| • Da população em geral/do país? | 1 | 2 | 3 | 4 | 7 () |

P.14.1. E, dos agentes ou entidades que acabámos de falar, quem acha que deve ser mais ouvido pelas autoridades? **(LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. REGISTAR APENAS UMA RESPOSTA) (RODAR A ORDEM)**

- Os autarcas locais 1 ()
- Os cientistas 2 ()
- As empresas 3 ()
- As associações ambientalistas 4 ()
- As associações de consumidores..... 5 ()
- As populações afectadas 6 ()
- A população em geral/do país 7 ()
- Ns/Nr 7 ()

P.15. Agora pedia-lhe que me dissesse qual é a sua opinião acerca de cada uma das afirmações que lhe vou ler. Assim, gostaria que me dissesse se concorda totalmente, concorda, discorda ou discorda totalmente que ... **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

- | | CONCORDA
TOTALM. | CONCORDA | DISCORDA | DISCORDA
TOTALM. | Ns/Nr |
|--|---------------------|----------|----------|---------------------|-------|
| • O desenvolvimento científico e tecnológico é responsável pelo aumento dos riscos..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • O progresso científico não compensa o aumento dos riscos..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Os cientistas vão conseguir descobrir soluções para os riscos causados pelo progresso tecnológico..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Os benefícios da ciência são maiores que os riscos ou efeitos negativos que provoca..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |

P.16. Dos riscos alimentares que lhe vou ler, diga-me, para cada um deles, qual o seu grau de preocupação: Diria que está muito preocupado, preocupado, pouco preocupado ou nada preocupado com ... **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

- | | MUITO
PREOCUP. | PREOCUP. | POUCO
PREOCUP. | NADA
PREOCUP. | Ns/Nr |
|--|-------------------|----------|-------------------|------------------|-------|
| • Lacticínios provenientes de gado com brucelose..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Doença das vacas loucas | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Frangos e aves contaminados com nitrofuranos | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Peixe contaminado com mercúrio ou metais pesados..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Marisco contaminado | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Frutas e legumes tratados com pesticidas..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Alimentos com organismos geneticamente modificados | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |
| • Hormonas dadas a animais criados para alimentação..... | 1..... | 2..... | 3..... | 4..... | 7 () |

P.16.1. E qual dos riscos alimentares de que acabámos de falar é que o preocupa mais? **(LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. REGISTAR APENAS UMA RESPOSTA) (RODAR A ORDEM)**

- Doença das vacas loucas 1 ()
- Frangos e aves contaminados com nitrofuranos 2 ()
- Peixe contaminado com mercúrio ou metais pesados..... 3 ()
- Marisco contaminado 4 ()
- Frutas e legumes tratados com pesticidas..... 5 ()
- Alimentos com organismos geneticamente modificados 6 ()
- Hormonas dadas a animais criados para alimentação..... 7 ()
- Lacticínios provenientes de gado com brucelose..... 1 ()
- Ns/Nr 7 ()

P.17. Por causa de algum ou alguns destes casos, em que se falou da possibilidade de contrair doenças pelo consumo de determinados produtos alimentares, alterou os seus hábitos alimentares?

- ()
- Sim 1 → **P.17.1**
- Não 2 → **P.18**
- Ns/Nr 7 → **P.18**

P.17.1. E de que forma é que os alterou? (**NÃO SUGERIR NADA. PODE REGISTRAR MAIS DO QUE UMA RESPOSTA**)

- Deixei de comer carne de vaca 1 ()
 Deixei de comer frango/aves 2 ()
 Deixei de comer outros produtos (peixe, lacticínios, marisco...) 3 ()
 Diminuí o consumo de carne de vaca 4 ()
 Diminuí o consumo de frango/aves 5 ()
 Diminuí o consumo de outros produtos (peixe, lacticínios, marisco...)..... 6 ()
 Passei a escolher a origem/certificação da carne de vaca/ frango/ lacticínios/ marisco 7 ()
 Mudei de fornecedor 1 ()
 Tento variar mais a alimentação 2 ()
 Passei a comprar produtos de agricultura biológica 3 ()
 Passei a comer mais frutas e legumes 4 ()
 Passei a comer apenas comida vegetariana/macrobiótica 5 ()
 Outro: Qual? 6 ()
 Ns/Nr 7 ()

P.18. Recorda-se da polémica que houve em Portugal em torno da questão das vacas loucas?

- ()
 Sim 1 → **P.18.1**
 Não 2 → **P.19**
 Ns/Nr 7 → **P.19**

P.18.1. Gostaria agora que me dissesse qual é a sua opinião acerca das seguintes afirmações que lhe vou ler: Concorda totalmente, concorda, discorda ou discorda totalmente que ... (**LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTRAR UMA RESPOSTA POR LINHA**)

- | | CONCORDA
TOTALM. | CONCORDA | DISCORDA | DISCORDA
TOTALM. | Ns/Nr |
|---|---------------------|----------|----------|---------------------|-------|
| • As autoridades públicas tentaram esconder o problema das vacas loucas 1..... 2 3 4 7 () | | | | | |
| • O risco das vacas loucas foi exagerado pelos meios de comunicação social 1..... 2 3 4 7 () | | | | | |
| • O risco foi agravado pela falta de fiscalização pelo Estado 1..... 2 3 4 7 () | | | | | |
| • O risco agravou-se porque os produtores de farinhas e os criadores de gado tentaram contornar a fiscalização 1..... 2 3 4 7 () | | | | | |
| • O problema das vacas loucas em Portugal já está resolvido 1..... 2 3 4 7 () | | | | | |

P.19. E recorda-se da polémica acerca da co-incineração de resíduos industriais perigosos em cimenteiras?

- ()
 Sim 1 → **P.19.1**
 Não 2 → **P.20**
 Ns/Nr 7 → **P.20**

P.20.1. Diga-me qual é a sua opinião acerca das seguintes afirmações que lhe vou ler: Concorda totalmente, concorda, discorda ou discorda totalmente que ... **(LER UMA ALÍNEA DE CADA VEZ E REGISTAR UMA RESPOSTA POR LINHA)**

- | | CONCORDA
TOTALM. | CONCORDA | DISCORDA | DISCORDA
TOTALM. | Ns/Nr |
|---|---------------------|----------|----------|---------------------|-------|
| • O Governo actual agiu mal em suspender a co-incineração de resíduos porque a comissão científica tinha concluído que não havia riscos.....1..... 2..... 3..... 4..... 7 () | | | | | |
| • O Governo actual agiu bem em suspender a co-incineração por não se saber quais os riscos1..... 2..... 3..... 4..... 7 () | | | | | |
| • O Governo actual agiu bem ao decidir tratar os resíduos perigosos apesar de ser mais caro1..... 2..... 3..... 4..... 7 () | | | | | |
| • O Governo anterior devia ter suspenso a co-incineração logo que as populações se opuseram.....1..... 2..... 3..... 4..... 7 () | | | | | |
| • A opção pela co-incineração beneficiava sobretudo as cimenteiras1..... 2..... 3..... 4..... 7 () | | | | | |

DADOS DE CARACTERIZAÇÃO

D.1. REGISTAR O SEXO DO INQUIRIDO:

()

Masculino1

Feminino2

D.2. Importa-se de me dizer qual é a sua idade?

' ____ ' ____ ' ANOS

() ()

D.3. E pode dizer-me qual é o seu estado civil?

()

Casado(a)/ União de facto 1

Solteiro(a) 2

Divorciado(a) 3

Viúvo(a) 4

Não responde..... 7

D.4. Tem filhos a residir consigo?

()

Sim1

Não2

Não responde..... 7

D.5. Diga-me por favor, qual é o nível de instrução mais elevado que concluiu?

()

Nenhum1

Ensino primário (4ª classe).....2

Ensino Básico (9º ano).....3

Ensino Secundário (12º ano)4

Ensino Superior5

Não Responde..... 7

D.6. Importa-se de me dizer qual é a sua condição perante o trabalho?

()

Exerce profissão1 → **D.7**

Desempregado2 → **D.9**

Estudante3 → **D.10**

Reformado/incapacitado.....4 → **D.9**

Doméstico(a)5 → **D.9**

Não Responde.....7 → **D.10**

D.7. Qual é a sua profissão? **(INSISTA PARA QUE A RESPOSTA SEJA O MAIS DETALHADA POSSÍVEL INCLUSIVE SE A ACTIVIDADE MENCIONADA É POR CONTA PRÓPRIA OU DE OUTRÉM)**

_____ () () ()

D.8. Qual é a sua situação na profissão? **(PODE LER AS VÁRIAS HIPÓTESES DE RESPOSTA. ASSINALAR APENAS UMA RESPOSTA)**

- ()
Patrão 1
Trabalhador por conta própria/independente 2
Assalariado 3
Trabalhador não remunerado 4
Ns/Nr 7

PASSAR PARA D.10

D.9. Qual foi a última profissão que exerceu? **(INSISTA PARA QUE A RESPOSTA SEJA O MAIS DETALHADA POSSÍVEL INCLUSIVE SE A ACTIVIDADE MENCIONADA É POR CONTA PRÓPRIA OU DE OUTRÉM)**

_____ () () ()

D.10. Contando consigo, por quantas pessoas é composto o seu agregado familiar?

' ____ ' ____ ' PESSOAS
() ()

D.11. Importa-se de me dizer qual é o rendimento líquido mensal médio do seu agregado familiar?

- ()
Até € 250/ Até 50 Contos 1
De € 251 a € 500/ De 51 a 100 Contos 2
De € 501 a € 1000/ De 101 a 200 Contos 3
De € 1001 a € 2000/ De 201 a 400 Contos 4
De € 2001 a € 3000/ De 401 a 600 Contos 5
De € 3001 a € 5000/ De 600 a 1000 Contos 6
Mais de € 5000/ Mais de 1000 Contos 7
Não responde.....

D.12. Qual é o seu concelho da sua residência?

_____ () () () ()

AGRADEÇA E TERMINE

ENTREVISTADO:

NOME: _____

TELEFONE: _____

ENTREVISTADOR:

NOME: _____

NÚMERO: ' ____ ' ____ ' ____ ' ____ ' () () () ()

DATA: ____ JUNHO 2003

NOVOS RISCOS, TECNOLOGIA E AMBIENTE

4.2. ESTUDO DE CASO 1

RISCOS DE GUERRA EM MISSÕES DE PAZ O URÂNIO EMPOBRECIDO E O SÍNDROMA DOS BALCÃS

4.2.1. Introdução ao caso

No final de Dezembro de 2000 começaram a vir a público suspeitas que os militares e polícias portugueses destacados em missões de manutenção da paz nos Balcãs corriam riscos de saúde devido à contaminação provocada por munições revestidas com urânio empobrecido, utilizadas durante os bombardeamentos da NATO nos meses anteriores.

Estas suspeitas, levantadas pela discussão deste problema noutros países europeus e no âmbito da NATO, são divulgadas pelos meios de comunicação social, que também trazem a lume a possibilidade de haver já uma vítima mortal portuguesa: um militar falecido seis meses antes, pouco após o seu regresso dos Balcãs, em circunstâncias insuficientemente esclarecidas. A possível contaminação com urânio empobrecido torna-se então alvo de aceso debate político e público, em torno da existência ou não de um risco, pelo que o Governo delibera o envio de uma missão científica aos Balcãs, constituída por cientistas do Departamento de Protecção Radiológica e Segurança Nuclear do Instituto Tecnológico e Nuclear, e poucos dias mais tarde o rastreio médico de todos os militares sujeitos ao risco. É também decidida a repetição da autópsia ao soldado falecido. Surgem entretanto mais alguns casos de militares e polícias doentes (com leucemia), que atribuem a sua condição às missões realizadas nos Balcãs. Os partidos políticos na oposição e uma associação de familiares e amigos dos militares destacados reclamam o regresso de todos os contingentes destacados. Este tema é discutido em debate plenário na Assembleia da República e é iniciado um inquérito na Comissão Parlamentar de Defesa. Vários cientistas vêm a público, por intermédio dos meios de comunicação social, pronunciar-se sobre a perigosidade do urânio empobrecido.

A missão científica do DPRSN/ITN decorreu em Janeiro de 2001, e o relatório preliminar é apresentado logo no início do mês seguinte, no qual se conclui não haver contaminação radiológica no meio ambiente e nos soldados destacados na altura. A polémica passa a partir de então a receber uma atenção decrescente dos meios políticos e mediáticos. Os vários relatórios internacionais sucessivamente divulgados corroboram a ausência de ligação causal directa entre as munições de urânio empobrecido e os problemas de saúde experienciados por soldados de vários países (um “Síndrome dos Balcãs”). Em Abril de 2001 é tornado público o relatório final da missão científica,

cujas conclusões afastam definitivamente a possibilidade de existência de um risco. No mesmo sentido, as conclusões do rastreio médico, divulgadas em Agosto, afastam o cenário de morbilidade anormal ou contaminação radioactiva do pessoal militar.

A questão do urânio empobrecido apenas volta a emergir na comunicação social no início do ano seguinte, com a divulgação das conclusões do inquérito realizado pela Comissão Parlamentar de Defesa, que apesar de confirmarem os resultados dos relatórios científicos, reconhecem a existência de alguma incerteza técnica, admitindo que novas pesquisas podem contrariar os resultados dos estudos anteriores, e recomendam a monitorização continuada do estado de saúde dos militares. Igualmente, os estudos de organismos internacionais (Royal Society britânica, Programa Ambiental das Nações Unidas) tornados públicos ao longo de 2003 admitem já a detecção de níveis de contaminação ambiental e risco para a saúde pública, mesmo que mínimos. Esporadicamente surgem ainda nos meios de comunicação social notícias isoladas sobre ex-militares com problemas de saúde, que identificam a exposição ao urânio empobrecido como uma possível causa. No entanto, o debate político e público deste tema circunscreveu-se aos primeiros meses de 2001, tendo desde então merecido muito pouca atenção dos *media*, dos agentes políticos e mesmo da sociedade civil.

Se bem que, ao contrário dos outros casos de risco analisados neste projecto, a controvérsia em torno do urânio empobrecido tenha tido uma duração efémera, a intensidade com que foi discutida e a mobilização que gerou em diferentes actores do sistema político, científico, mediático e até na esfera pública tornam-no um caso digno de análise. No texto que se segue procurar-se-á examinar algumas dimensões deste caso: o modo como o risco em causa foi caracterizado, a sua politização, os vectores da controvérsia científica, o papel dos meios de comunicação social e o envolvimento dos cidadãos.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo de caso combinou vários tipos de técnicas qualitativas e quantitativas. Grande parte da recolha de informação empírica sustentou-se na análise documental de textos de fontes nacionais e internacionais: relatórios políticos e científicos, a transcrição de dois debates na Assembleia da República, comunicados de imprensa, discursos e publicações. No que respeita à cobertura noticiosa do caso, recorreu-se à base de dados de notícias de Ciência e Tecnologia detida pelo Observatório das Ciências e Tecnologias (actualmente

Observatório da Ciência e Ensino Superior)¹, que abrange uma pluralidade de jornais e revistas de âmbito nacional e regional (ainda que se tenha verificado que a cobertura desta base de dados não é exaustiva), sendo posteriormente seleccionados 3 meios de comunicação social (TSF *on line*, Expresso e Público) a partir dos quais foi feita uma recolha sistemática de todos os artigos publicados entre Fevereiro de 1999 e Abril de 2003, sujeitos a uma análise quantitativa e qualitativa. Foram também realizadas 5 entrevistas a cientistas intervenientes no caso: José Carvalho Soares (Instituto Tecnológico Nuclear), Fernando Carvalho (DPRSN/ITN), Delgado Domingos (Instituto Superior Técnico), Rui Namorado Rosa (Universidade de Évora) e Mário Durval (Associação Portuguesa dos Médicos de Saúde Pública). Em Setembro de 2003 foi ainda promovido um debate para discussão dos resultados de investigação, com a participação de implicados no caso e de cientistas sociais com trabalhos realizados nesta área, que permitiu reflectir sobre e melhorar a presente análise.

¹ Recolha e análise preliminar efectuadas pela Dra. Joana Duarte.

4.2.2. Definições do risco

4.2.2.1 O que é o urânio empobrecido

O urânio empobrecido é o resíduo resultante do processo de enriquecimento do urânio natural, que consiste na separação dos três isótopos constituintes, de forma a isolar o isótopo U-235, utilizado como combustível nos reactores e bombas nucleares. O urânio empobrecido é menos radioactivo que o enriquecido (e mesmo que o urânio natural), mas é produzido em grande abundância (a ocorrência natural de U-235 é de apenas 0,71%) e tem propriedades que o tornam adequado a aplicações militares: elevada densidade e combustão espontânea. É utilizado desde o final dos anos 70 em munições (para aumentar a sua energia cinética e o seu efeito destrutivo) e em revestimentos contra munições (por exemplo, em tanques). Tem também aplicações civis, como por exemplo como estabilizador de peso em aviões comerciais e embarcações de recreio².

Não existe consenso científico sobre a perigosidade do urânio empobrecido para o meio ambiente e para a saúde humana. Sobretudo no que respeita à utilização de munições revestidas com urânio empobrecido, não são inteiramente conhecidos os processos de dispersão no ambiente, a permanência da contaminação, os efeitos sobre os solos, as águas, a vida animal e vegetal nas regiões atingidas, a possibilidade de contaminação de seres humanos, as vias de exposição, a perigosidade radiológica ou toxicológica, os efeitos a curto e longo prazo no organismo, os órgãos e sistemas potencialmente afectados, o tipo de doenças causadas, a transmissibilidade de danos genéticos aos filhos...

São estes diversos níveis de incerteza que tornam o caso do urânio empobrecido paradigmático das questões de risco nas sociedades modernas, tal como definidas na literatura da área, na medida em que:

- é um risco artificial, manufacturado pela aplicação de tecnologia (Adam e Van Loon 2000: 2; Giddens 1998: 28; Giddens 2000: 35; Lidskog 2000: 201; Luhmann 1993: 83; Gregory e Miller 1998: 166), neste caso resultante da indústria nuclear;
- é um risco invisível à percepção humana (Beck 1992: 21; Adam e Van Loon 2000: 2-3; Lidskog 2000: 200; Peretti-Watel 2001: 36; Peretti-Watel 2002: 37; Peterson e Lupton 1996: 98; Lagadec 1981: 63), a contaminação da água, dos

² Fonte: José António Salcedo, “Urânio empobrecido: os factos”, Público, 16/01/01

solos ou dos produtos alimentares com urânio empobrecido não é detectável por marcas visuais ou olfactivas;

- pode produzir consequências impremeditadas, desconhecidas, incalculáveis e irreversíveis (Beck 1992: 22-23; Beck 1999: 53-54; Giddens 2000: 36; Giddens 1990: 124; Peretti-Watel 2001: 38; Peterson e Lupton 1996: 98; Lagadec 1981: 62);
- afecta potencialmente não apenas seres humanos mas também todas as formas de vida animal e vegetal (Beck 1992: 21, 22; Peterson e Lupton 1996: 95);
- não pode ser limitado no tempo e no espaço (Adam e Van Lomm 2000: 7; Beck 1996: 31; Beck 1999: 19; Lidskog 2000: 200 Peterson e Lupton 1996: 95; Lagadec 1981: 88; Theys 1987: 19), ou seja, uma vez liberta no meio ambiente pode-se disseminar numa vasta área e por um período de tempo indeterminado;
- pode implicar um desfasamento temporal alargado entre a exposição e os seus efeitos sobre a saúde (Beck 2000: 220; Theys 1987: 21);
- pode estender as suas consequências a gerações futuras (Beck 1992: 33; Beck 1998: 13; Lidskog 2000: 201; Lagadec 1981: 16, 62);
- atendendo à complexidade dos sistemas envolvidos (o sistema ambiental, a fisiologia humana), são incomensuráveis os factores que determinam a perigosidade ou não da exposição à substância (Hogenboom et al 2000; Lagadec 1981: 106-108; Yearley 1992: 129-130).

4.2.2.2 Interpretações divergentes do risco

A inexistência de um consenso científico sobre o urânio empobrecido e os riscos decorrentes da sua utilização abre caminho a uma multiplicação de discursos possíveis sobre esses riscos. Diferentes agentes podem consequentemente recorrer a peritos e pareceres discordantes para legitimar as suas posições em relação ao risco: responsáveis políticos, responsáveis militares, empresas de produção de armamento, activistas pela paz ou de defesa do meio ambiente, associações profissionais tendem, em função dos seus interesses, ora a maximizá-lo, ora a minimizá-lo.

A nível internacional, o risco associado à utilização de urânio empobrecido é discutido desde o início dos anos 90, altura em que foi efectuada a primeira utilização maciça deste tipo de armamento durante a Guerra do Golfo (Meissonier et al 2001). As associações de veteranos americanos e britânicos, assim como organizações não

governamentais em missão no Iraque, afirmam que é o urânio empobrecido a causa de variados problemas de saúde (cancros, doenças do sistema imunitário) que afectam tanto a população civil como milhares de militares vários anos após o final do conflito. Sustentam-se fundamentalmente nos estudos realizados por Asaf Durakovic, médico americano especializado em medicina militar (Meissonier et al 2001: 247). O Departamento de Defesa dos Estados Unidos, com base em estudos próprios, minimiza a existência de risco associado ao urânio empobrecido³.

Quando o problema reemergiu na opinião pública internacional, desta feita associado ao conflito dos Balcãs⁴, mais uma vez as posições divergiram. A NATO e as autoridades políticas e militares dos países envolvidos tentaram demonstrar, com estudos prévios ou realizados no momento, a inexistência do risco, enquanto que associações ambientalistas, profissionais, militares ou humanitárias pugnavam pelo reconhecimento da perigosidade do urânio empobrecido e pela tomada de medidas preventivas, como a retirada dos soldados e a proibição deste tipo de armamento.

Os argumentos mobilizados para explicar os casos de doença ou morte de soldados de vários países europeus (por leucemia, cancro ou falência generalizada e inexplicada de sistemas vitais), em alternativa à existência de uma relação de causa-efeito entre os bombardeamentos e as doenças, foram:

- a possibilidade de outras causas para as doenças (outros contaminantes ambientais no local, história familiar e transmissão genética);
- a diferença não estatisticamente significativa entre incidência de algumas doenças nos soldados e na população civil da mesma faixa etária;
- a não detecção de radioactividade anormal no ambiente e nos indivíduos (ainda que haja controvérsia em torno dos métodos e técnicas de medição, do momento e local das medições, dos protagonistas das medições...)

A nível nacional, também a existência do risco suscitou a tomada de posições divergentes, como abaixo será visto detalhadamente. A minimização do risco foi

³ Vide *Health and environmental consequences of depleted uranium use in the US Army – technical report* (Junho 1995), *Environmental exposure report – depleted uranium in the Gulf* (Dezembro, 2000), *Depleted Uranium Environmental and Medical surveillance in the Balkans* (Outubro de 2001), para além de Meissonier et al 2001.

⁴ Ainda que entre o caso do Golfo e dos Balcãs e haja uma diferença técnica significativa: no primeiro conflito as munições de urânio empobrecido utilizadas são de grande dimensão, anti-tanque, com maior potencial contaminante, uma vez que ao encontrarem um alvo muito rígido (a blindagem) o urânio incinera-se e espalha-se sob a forma de poeira; nos Balcãs foram usadas munições mais pequenas, de artilharia aérea, contra alvos menos rígidos e a maior parte dos projecteis, falhando o alvo, ficaram enterrados no solo, com um potencial de contaminação mais gradual.

defendida por membros do Governo, parlamentares do partido no Governo, chefias militares e cientistas designados pelo Estado para esclarecer o problema (participantes na missão científica ou do rastreio clínico, por sinal investigadores de um Laboratório do Estado e do Hospital Militar) e mesmo por grande parte das potenciais “vítimas” (soldados que realizaram ou iriam realizar missão nos Balcãs). O discurso da dramatização do risco foi mais comum entre membros dos partidos da oposição, cientistas universitários, associações profissionais de militares e polícias, familiares dos militares.

Estes diferentes discursos sugerem que a construção social do risco não depende exclusivamente dos dados científicos existentes sobre a perigosidade de certa substância ou actividade. Existe uma dimensão simbólica subjacente que os torna diferentemente salientes na esfera política, científica, mediática ou pública.

Os perigos parecem não existir em si próprios, independentemente das nossas percepções. Eles tornam-se questões políticas apenas quando a generalidade das pessoas tem consciência deles; são *construções sociais*, que são estrategicamente definidos, encobertos ou dramatizados na esfera pública com a ajuda de material científico fornecido para esse fim. (Beck 1999: 22)

4.2.2.3 Construção simbólica do risco

No caso do urânio empobrecido, cruzaram-se várias temáticas com forte carga simbólica: o risco nuclear, o risco químico e o risco carcinogénico.

A radioactividade associada ao urânio remeteu a percepção pública do problema para uma das tecnologias mais estigmatizadas (Kunreuther e Slovic 2001, Beck 1992: 27). Os riscos nucleares são percebidos como mais ameaçadores porque são incontrolláveis, com potencial para criar efeitos catastróficos e difusos no tempo, sobre gerações futuras (Mays e Poumadere 1986: 149), combinando o factor temor (“dread”) com o factor desconhecimento (Flynn et al 2001: 310). As referências – internacionais – mais significativas são as bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki e o acidente na central nuclear de Chernobyl, que causou um número ainda indeterminado de vítimas (continuando a nascer crianças com malformações causadas pela radiação) e provocou uma contaminação ambiental, mais ou menos severa, por toda a Europa, pelo que o nuclear tem uma conotação duplamente negativa, associado à proliferação de armas e à guerra e a exemplos conhecidos de má gestão da tecnologia (Slovic et al 2001: 89). O movimento anti-nuclear é dos casos mais antigos e paradigmáticos da contestação

ambientalista e pública ao desenvolvimento tecnológico (Jasper 1992; Angelier 1983: 64).

Em Portugal, este tipo de risco foi já alvo de acesa polémica quando se debateu nos anos 70 e 80 a abertura de centrais nucleares em Portugal e é periodicamente revisitado quando se questiona a segurança das centrais nucleares espanholas junto à fronteira ou junto a cursos de água que atravessam Portugal. L. Schmidt (2000), analisando a cobertura televisiva (programas e notícias) das temáticas do ambiente, traça a evolução histórica da questão do nuclear, desde os anos 50/60, quando “a tónica fundamental dos programas foi predominantemente marcada pelo entusiasmo e euforia face ao progresso científico trazido pela energia nuclear e suas utilizações para fins pacíficos e saudáveis” (p. 62), passando pela viragem nos anos 70, em que “os programas da RTP começam a reflectir a reacção internacional contra o nuclear – a ideia de risco, perigo, acidente” (p. 63) e a dar mais relevo à sua utilização em armamento (p. 109), até à fase pós-Chernobyl, “transformando-se o nuclear quase exclusivamente numa questão com conotações negativas de risco/ameaça, de poluição e de destruição, de crise e afectação da saúde através dos acidentes e mesmo da sua produção em centrais” (p. 110).

Tendo a missão científica enviada aos Balcãs afastado o cenário de contaminação radioactiva generalizada, os cientistas divergentes (e os políticos e cidadãos que fizeram eco destas perspectivas técnicas alternativas) alertaram então para a perigosidade química do urânio empobrecido, semelhante à de qualquer outro metal pesado como o chumbo ou o mercúrio. Também a tecnologia química é bastante estigmatizada na percepção pública do risco: “A imagem das tecnologias químicas é tão estigmatizada que quando se pergunta a estudantes universitários ou a membros do público em geral o que lhes vem à cabeça quando ouvem a palavra “químico”, a resposta de longe mais frequente é “perigoso” ou um termo semelhante (por exemplo, tóxico, risco, veneno, mortal, cancro) e os usos benignos dos químicos são raramente mencionados” (Kunreuther e Slovic 2001: 333-334).

Quanto aos efeitos do risco, ou seja, as doenças supostamente provocadas pela exposição ao urânio empobrecido, têm também uma carga simbólica muito forte: a leucemia e o cancro. O cancro é percebido como uma doença-flagelo, grave, muitas vezes incurável, mortal, com sequelas irreversíveis, dolorosa, prolongada e crónica (Herzlich 1984: 76, 92). É frequentemente uma doença-tabu, que não é nomeada (Blaxter 1993: 137), e fortemente estigmatizada: “a dor e o sofrimento prolongado do cancro tornam-no uma das doenças mais temidas em muitas sociedades. O próprio

nome ‘cancro’ ou o adjectivo ‘carcinogénico’ evoca imagens estigmatizadoras e reacções de evitação” (Kunreuther e Slovic 2001: 337).

O risco do urânio empobrecido remete ainda para vários outros aspectos simbólicos: é um risco “de guerra” que afecta indiscriminadamente vítimas “inocentes” (população civil, crianças, no Iraque e nos Balcãs), é um risco corrido por soldados nacionais (portugueses) em território estrangeiro, distante, numa missão de paz (supostamente “segura”), em nome de uma organização que não recolhe um apoio consensual (a NATO), é um risco que coloca em perigo a saúde e a vida de homens jovens, saudáveis e activos, sujeitos a uma disciplina militar que os impede/restringe de tomar decisões sobre a sua própria segurança. É portanto um risco imposto e desigualmente distribuído, que afecta um grupo de “vítimas” (Peretti-Watel 2001: 29; Flynn e Slovic 2000: 110) e que é da responsabilidade de um grupo de “culpados”, as chefias políticas e militares (Peretti-Watel 2001: 29; Wilkinson 2001: 8; Jasanoff 1986: 38; Theys 1987: 19; Duclos 1987: 39-40; Peterson e Lupton 1996:115).

4.2.2.4 Definição centrada nas causas vs. nos efeitos – o síndrome dos Balcãs

Os conflitos sobre o risco travam-se também ao nível das etiquetas com que são rotulados os problemas. A utilização de determinados conceitos em detrimento de outros revela uma intenção, uma tomada de posição “ideológica”. No caso em análise, a rotulagem mais frequente centrou-se na causa do risco (o urânio empobrecido) e não na sua consequência (o síndrome dos Balcãs). Tal poder-se-á dever a dois factores principais: por um lado, a factualidade do agente causal (o urânio empobrecido “existe”, é uma substância material, palpável, cujo uso nas munições utilizadas nos Balcãs foi formalmente reconhecido por todas partes) face à incerteza dos fenómenos a jusante (a existência de um “síndrome dos Balcãs” é contestada); por outro lado, a preponderância que as ciências físicas (centradas na medição da contaminação) assumiram sobre as ciências médicas nas estratégias seguidas para esclarecer o problema ou aferir a existência do risco (ainda que a dimensão médica não tenha sido inteiramente descurada, visto que foi executado um rastreio sanitário a todos os militares potencialmente expostos e foi procurada informação sobre a incidência epidemiológica de certas doenças entre a população dos Balcãs).

O conceito de “síndrome” é um termo médico, que designa um conjunto de sintomas que, ocorrendo em conjunto, aponta para uma única doença ou condição como causa. É

aplicado geralmente a doenças recém descobertas, frequentemente de causas ainda não identificadas. A sua aplicação mais conhecida é provavelmente o Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, mais comumente referida pelo seu acrónimo, SIDA. Mas em anos recentes têm sido identificados vários outros síndromas, que batalham por reconhecimento por parte da instituição médica (síndrome da fadiga crónica), ou que surgem subitamente (síndrome respiratória aguda ou SARS)⁵.

Durante o curto período de desenvolvimento do caso do urânio empobrecido, o emprego do conceito de “síndrome dos Balcãs” foi característico dos grupos que denunciaram a existência do risco (imprensa, partidos mais à esquerda da Assembleia, associações profissionais), cuidadosamente evitado pelos partidários da minimização do risco (Governo, Exército).

A aplicação do conceito de “Síndrome dos Balcãs” (pelos *media* e agentes políticos) ocorreu quase sempre rodeada de alguma cautela e distanciamento – uso de aspas, de perífrases como “o chamado síndrome dos Balcãs” ou “alegados casos de síndrome dos Balcãs”. O discurso sobre o “Síndrome dos Balcãs” associou-o geralmente a determinados temas, integrando-a num contexto muito específico e definindo-a por aproximação: o paralelismo com o “síndrome da Guerra do Golfo”, o volumoso número de casos, a distribuição geográfica dos casos por variados países europeus, a multiplicidade de sintomas, a relação de causalidade com o urânio empobrecido, a descrição dos doentes como vítimas, e por último, a noções de perigo e medo (ameaça, perigo).

Nos discursos oficiais, tendencialmente direccionados para a minimização do risco, o conceito de “Síndrome dos Balcãs” é usado exclusivamente para negar a sua existência: “a Comissão afirma que os militares e civis que estiveram na região dos Balcãs entre 1995 e 2000 não apresentaram sintomas e sinais, após as suas missões de serviço, que constituíssem um “Síndrome dos Balcãs”” (Comunicado do Ministério da Defesa, 10/8/01). As expressões mais vulgarmente usadas para designar este caso remetem sobretudo para as causas do problema (especificamente a noção de “urânio empobrecido”) e não para os problemas de saúde associados.

Também ao nível da polémica científica, esta travou-se sobretudo entre peritos da área da física nuclear e não das ciências médicas, se bem que alguns médicos tenham sido

⁵ Segundo o On-line Medical Dictionary, estão identificados 782 síndromas.

chamados pela imprensa a dar o seu parecer e que a Associação de Médicos de Saúde Pública se tenha insurgido contra a sua não inclusão no debate e nas missões científicas.

Primeiro é preciso definir o que é o síndrome dos Balcãs, determinar os nexos de causalidade entre o síndrome e eventuais causas. Ainda não se sabe o que é e se existe o problema, se constitui uma epidemia. A posição que a associação tem é que é importante começar do princípio para se ter uma resposta correcta. (M. Durval, presidente da Associação Nacional de Médicos de Saúde Pública, Público, 4/4/01)

Por parte dos cientistas nomeados pelo Estado para avaliar o risco, o termo “síndrome” é usado numa acepção diferente do significado médico:

O síndrome dos Balcãs houve, não tenho qualquer dúvida que houve, mas vamos lá definir o que é. Para mim o síndrome dos Balcãs foi o receio generalizado de que havia contaminação com o urânio e não a demonstração que ela existia. Porque repare... foi a reacção que se instalou. Esse sim, acho que podemos considerar o verdadeiro síndrome dos Balcãs (entrevista a F. Carvalho)

No plano internacional, as organizações “oficiais” revelam também grande cautela, quando não negação absoluta, no uso do termo síndrome. A título de exemplo, a OMS associa à menção aos problemas de saúde os termos “especulados” e “percebidos”⁶. No caso da NATO, logo nas primeiras fases de desenvolvimento do caso, é apresentada durante um *briefing* aos jornalistas uma declaração de um médico afecto à organização, onde é negada a existência de um “síndrome do Golfo”⁷.

Apenas no Parlamento Europeu o caso é discutido segundo a designação de “síndrome dos Balcãs” (em 15 de Janeiro de 2001) e vários eurodeputados fazem perguntas escritas, ao longo de Janeiro e Fevereiro, utilizando este termo, se bem que as respostas do Conselho o evitem sistematicamente, substituindo-o por “possíveis consequências sobre a saúde da exposição a radiações ionizantes emitidas por urânio empobrecido” ou

⁶ Vide *Report of the World Health Organization Depleted Uranium Mission to Kosovo*, Abril de 2001

⁷ “todos os indivíduos e pacientes querem saber qual é o seu diagnóstico e quando a ciência médica não consegue fazer um diagnóstico de sintomas, por vezes as pessoas apressam-se a usar a palavra síndrome. Mas a definição médica de um síndrome é um conjunto de sintomas semelhantes que ocorrem em todas as pessoas afectadas e a existência de um progresso semelhante destes sintomas no tempo e, por fim, um desfecho semelhante nas pessoas que tiveram esses sintomas, como morte ou incapacidade. Nos nossos veteranos da Guerra do Golfo não há sintomas únicos que eles tenham e que não existam em pessoas não mobilizadas, pelo que *não há nada de exclusivo* de um ponto de vista de uma doença ou sintoma nos veteranos da Guerra do Golfo e não há taxas de hospitalização ou de morte superiores nos veteranos da Guerra do Golfo, pelo que *não se verifica a definição médica de um síndrome* entre aqueles que serviram no Golfo. E eu julgo que aplicar estes critérios em pessoas em serviço em qualquer ponto do mundo é extremamente crítico. Nos Estados Unidos sabemos desde a Guerra da Secessão que as pessoas que servem numa guerra, frequentemente desenvolvem sintomas após o serviço que não conseguem ser explicados pela ciência médica, pelo que esperamos ver sintomas após o serviço, mas isso não é um síndrome.” (Dr. Michael Kilpatrick, briefing da NATO, 10/1/01)

“ligação possível entre casos de doença entre os que estiveram em missão nos Balcãs (resposta às perguntas E0038/01, E0062/01 e P0148/01, 15 de Março de 2001).

Face a um risco cujas evidências empíricas eram muito escassas (apenas duas mortes e dois casos de doença foram publicamente confirmados), a sua construção simbólica terá tido uma importância fundamental para tornar esta questão digna de debate político, científico, mediático e social. É este debate que em seguida se procurará examinar.

4.2.3. Contexto internacional

4.2.3.1 Urânio empobrecido, um risco internacional

Tal como noutros casos de risco em Portugal, o desenvolvimento da questão do urânio empobrecido foi em larga medida influenciado pelo contexto internacional. Muito antes de o risco ter sido detectado, debatido ou politizado em Portugal, o urânio empobrecido foi motivo de conflito social e polémica científica nos Estados Unidos e na Europa.

Os antecedentes do caso remontam à Guerra do Golfo, onde este tipo de armamento foi pela primeira vez utilizado em massa. No pós-guerra, multiplicaram-se os casos de veteranos, maioritariamente americanos e britânicos, que apresentavam problemas de saúde, mortes prematuras ou malformações congénitas nos descendentes. Enquanto as associações de veteranos e alguns médicos e cientistas a elas ligados começaram a batalhar pelo reconhecimento que esta multiplicidade de casos constituía um síndrome, as autoridades militares e políticas persistiram numa negação da existência do “Síndrome da Guerra do Golfo” (Messonier et al 2001). Vários factores foram apontados como possíveis causas para o risco de saúde no teatro de guerra (Bertell s/d): as múltiplas inoculações ministradas aos soldados, a exposição a fumos dos poços de petróleo incendiados, doenças parasitárias locais, a contaminação com armas químicas usadas por um ou ambos os lados do conflito, os campos electromagnéticos formados pelo uso intensivo de instrumentos de alta tecnologia, radares e rádios, o stress de combate e ainda a inalação ou ingestão de partículas de urânio empobrecido (tese sustentada em primeiro lugar por Asa Drukovic, médico e investigador do Exército americano). Foram realizados os primeiros estudos neste período, alguns a cargo de serviço dos mesmos Departamentos de Defesa (Serviço de Protecção Radiológica do Exército Britânico, US Army Environmental Policy Institute), outros por organismos independentes, como a Organização Mundial de Saúde (missões ao Iraque em 1995, 1998 e 2001), outros por cientistas ligados a organizações não governamentais pacifistas (Military Toxic Projects, WISE, Fundação Laka). Os resultados dos diferentes estudos foram contraditórios, legitimando as respectivas posições dos seus promotores. Trocaram-se acusações de ocultação de dados, manipulação de resultados, deformação das interpretações científicas segundo interesses oficiais/activistas. As associações de veteranos mobilizaram-se, organizando manifestações e processos legais contra os governos americano e inglês (em Junho de 2003, um tribunal do Reino Unido reconhece

pela primeira vez a um ex-militar o direito a uma pensão de invalidez por ter contraído o Síndrome da Guerra do Golfo).

Apesar das dúvidas e da polémica quanto aos impactes do urânio na saúde, as munições revestidas a urânio empobrecido voltaram a ser utilizadas nos bombardeamentos da NATO na Bósnia (1995), no Kosovo, na Sérvia e no Montenegro (1999). As primeiras denúncias sobre queixas de saúde de militares da NATO regressados dos Balcãs ocorrem logo em 1997, por parte da imprensa e sindicatos de soldados holandeses, a que é dada a resposta mediante uma investigação por parte do Departamento de Saúde e Prevenção holandês. Estas denúncias e subsequentes estudos estendem-se a vários outros países europeus ao longo do ano 2000 (Reino Unido, Bélgica, Itália, França) – Meissonier et al 2001.

Também as organizações internacionais desempenham um importante papel na detecção e divulgação do risco. Em Maio de 1999 é criada uma Task Force para os Balcãs, no âmbito do Habitat e Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP), encarregue da monitorização dos impactos do conflito armado sobre o ambiente e sobre as populações, sendo a contaminação com urânio empobrecido uma das áreas de trabalho. Este grupo, mais tarde re-baptizado Unidade Ambiental Pós-Conflito (e alargando a sua esfera de actuação a outras zonas do planeta), realizou sucessivas missões no terreno (Julho de 1999, Novembro de 2000, Novembro de 2001 e Outubro de 2002) em diferentes áreas dos Balcãs, com o objectivo específico de avaliar a contaminação e consequências das munições de urânio empobrecido. Dos quatro relatórios publicados, apenas o último (divulgado em Abril de 2003) confirmava a detecção de radiação e a possibilidade, se bem que diminuta, de risco para a saúde das populações.

O Comité Internacional da Cruz Vermelha, que tem desenvolvido uma campanha pela proibição deste tipo de armamento, à luz da Convenção de Genebra, desde meados da década de 90, efectuou rastreios clínicos aos seus voluntários no Kosovo em Maio de 2000. A própria revista editada pelo Comité publicou em 2000 vários artigos sobre os riscos associados ao urânio empobrecido nos Balcãs.

Este tema foi ainda debatido a nível europeu, no seguimento de perguntas endereçadas à Comissão Europeia por deputados do Parlamento Europeu (em Setembro de 1999) e de uma recomendação emitida pelo Comité do Ambiente do Conselho da Europa, que denuncia o desrespeito dos exércitos envolvidos na guerra dos Balcãs pelas leis internacionais que pretendem limitar os danos ambientais em caso de conflito armado (Dezembro de 2000).

No entanto, o papel central na configuração internacional do caso do urânio empobrecido cabe à NATO. Esta organização situa-se não só na raiz do problema (foram os bombardeamentos com munições de urânio empobrecido que causaram o possível risco) como também foi instrumental no seu esclarecimento. A questão do urânio empobrecido terá representado para a NATO um duro teste à sua unidade e continuidade. Nas últimas décadas, a NATO teve de se reinventar face ao desaparecimento da ameaça contra a qual foi constituída, justificando a sua sobrevivência pela economia de custos pela capacidade de diversificar a sua acção, passando a intervir em novas missões de segurança, entre as quais a resposta a conflitos internacionais e crises humanitárias (Wallander 2000). Neste contexto, a polémica em torno do armamento com urânio empobrecido pôs em causa algumas das mais-valias da organização: a transparência (houve suspeitas de ocultação de informação), a confiança entre países militarmente mais fortes e mais fracos (os Estados Unidos foram acusados de ter distribuído as tropas de forma a que os seus soldados não ocupassem os locais mais intensamente bombardeados) e a tomada de decisões em concertação (vários países afirmaram a intenção de retirar as suas tropas dos Balcãs). Consequentemente, a gestão do caso requereu das chefias da NATO um esforço inusitado. Para além da colaboração prévia com a UNEP e com os vários Estados membros individualmente (aos quais foi enviada informação sobre o urânio empobrecido, afirmando que os riscos são negligenciáveis, logo em Setembro de 1999), no auge da polémica, em Janeiro de 2001, foi criada uma Comissão Ad Hoc com a missão de reunir e difundir toda a informação científica pertinente e promover reuniões regulares entre representantes dos Estados membros. Houve também uma preocupação de mobilização favorável da opinião pública, patente na realização de conferências de imprensa e na disponibilização (aos jornalistas e ao público em geral, na página da Internet da organização) de toda a documentação relevante. A importância do apoio público à NATO é de tal forma considerado essencial para a sobrevivência da organização, que motivou mesmo o equacionamento da hipótese de abandonar as munições com urânio empobrecido a despeito dos resultados científicos que atestavam a sua inocuidade⁸.

⁸ “A opinião pública em várias nações europeias é já bastante céptica face ao aconselhamento oficial em matéria de saúde, após uma história de confusões e viragens a 180º no caso da BSE ou “doença das vacas loucas”. Apesar de toda a evidência científica, é possível que o actual debate sobre as munições de urânio empobrecido deixe um legado de dúvida e suspeita de tal ordem que alguns aliados da NATO passem a estar indisponíveis para se envolver em operações ou nas fases seguintes às operações em que forem usadas munições de urânio empobrecido. Isto poderá ter um profundo impacto em futuras operações da coligação e na coesão da Aliança. E em termos práticos, isto poderá impulsionar a que as nações da

A Comissão Ad Hoc nunca foi formalmente extinta mas em 23 de Maio apresentou o seu relatório final, cujas conclusões, corroboradas por uma extensa listagem em anexo dos vários estudos nacionais conduzidos neste período, sustentam a inexistência de uma relação causal entre o urânio empobrecido e os problemas de saúde experienciados pelos militares nos Balcãs.

4.2.3.2 Vectores internacionais na estruturação do caso nacional

Apesar da participação de tropas portuguesas em missões de paz nos Balcãs se ter iniciado em 1997, as notícias sobre o risco do urânio empobrecido apenas eclodem nos meios de comunicação social em Portugal em Dezembro de 2000. Consequentemente, terão sido o debate do problema a nível internacional e a divulgação de casos de doença ou morte em soldados de outros países que despoletaram a atenção política e mediática, a emergência de informação sobre casos portugueses e a preocupação da opinião pública. Os primeiros sinais do risco a nível nacional são anteriores a Dezembro de 2000 (um artigo no Jornal do Exército em Setembro de 1999, a morte em condições suspeitas de um soldado regressado dos Balcãs em Março de 2000, mais tarde tornado figura emblemática deste caso, um relatório do Comandante do contingente policial português no Kosovo endereçado à Direcção nacional da PSP), mas terão passado quase despercebidos na esfera política e mediática.

O desenvolvimento do caso em Portugal terá também sido fortemente influenciado pelos acontecimentos a nível internacional. A divulgação sucessiva de mais casos de doença e morte nos soldados de diversos países (Itália, Espanha, França, Grécia, Alemanha, Rússia, República Checa, Holanda, Reino Unido, Suíça, Noruega) e o eco que deles foi feito na imprensa portuguesa⁹ terá amplificado a preocupação pública e sido mesmo usada como argumento na polemização política do caso:

Não se enchesse a opinião pública de motivos de receio, não tivessem morrido militares belgas e militares e polícias italianos, não tivessem holandeses e alemães

NATO com munições de urânio empobrecido, não só os EUA e o Reino Unido, comecem a pensar em alternativas que poderão ser provavelmente menos eficazes e mais caras, mas mais aceitáveis politicamente.” (*Background Document on Depleted Uranium*, Assembleia Parlamentar da NATO, 16 de Fevereiro de 2001)

⁹ Para além das dezenas de notícias surgidas sobre a descoberta de novos casos em cada país, todos os meios de comunicação analisados publicaram na segunda semana de Janeiro listas de síntese dos casos recensados por país: “Dezenas de mortes na UE”, TSF, 10 de Janeiro de 2001; “Europa sob a «síndrome dos Balcãs»”, Expresso 12 de Janeiro de 2001; “Casos relacionados com a síndrome dos Balcãs”, Público, 12 de Janeiro de 2001

tomado especiais medidas de protecção, não houvessem os espanhóis decidido realizar o rastreio a todos os seus militares que passaram pelo Kosovo, ainda hoje saberíamos o mesmo! (Carlos Encarnação, PSD, debate parlamentar de 3/1/01)

As várias investigações e estudos promovidos pelos governos de outros países¹⁰ e por organismos internacionais¹¹ foram utilizados para corroborar as conclusões da missão científica portuguesa e negar a existência de risco por parte das autoridades. No entanto, os actores políticos na oposição socorreram-se também de relatórios científicos internacionais para sustentar a sua posição de dramatização do risco.

Curiosamente, o papel pioneiro ou não de Portugal, face aos congéneres internacionais, no recurso à avaliação científica do risco foi um dos argumentos mobilizados na luta política em torno da gestão do caso:

o Ministério da Defesa Nacional *iniciou* os contactos para promover a reunião do comité médico da NATO, sendo Portugal *pioneiro* no esforço de investigação na zona de teatro de operações nos Balcãs, *criando, assim, um movimento* de pesquisa científica sobre a matéria, envolvendo governos, forças armadas, organizações internacionais e organismos científicos privados. (Agostinho Gonçalves, PS, debate parlamentar 2/2/01)

O Governo português (...) mandou os três Ministros fazerem uma investigação ao local, depois de ter mandado um instituto fazer aquilo que a ONU já tinha feito em 1999 e que os alemães já tinham feito antes! Isto é, quando o Governo diz que foi o primeiro, o «camisola amarela», na investigação, é mentira! (Carlos Encarnação, PSD, debate de 2/2/01)

Também no discurso dos responsáveis científicos pelo esclarecimento da situação de risco está patente a reivindicação de uma posição de pioneirismo ou de superioridade do trabalho realizado face ao dos congéneres internacionais, denegando uma tradicional posição de inferioridade do sistema científico nacional. A qualidade do trabalho foi sancionada simbolicamente pela apreciação feita por pares estrangeiros e por uma organização internacional de prestígio, a OMS

Foi o Mariano Gago que pediu à OMS (...) 2 peritos que conhecessem a situação. Para validarem intencionalmente. (...) As palavras deles foram: “deves-te sentir orgulhoso com os dados que tendes. Não há ninguém mais que tenha dados tão importantes e relevantes que aqueles que vós tendes”. (entrevista J. C. Soares)

¹⁰ Segundo a informação reunida pela NATO no período desta crise (Doc. C-M(2001)43), 11 países constituíram comissões de peritos, 16 efectuaram rastreios médicos aos seus soldados, 16 promoveram análises ambientais nas zonas onde as suas tropas estiveram localizadas e 11 realizaram estudos mais alargados sobre o risco de contaminação por urânio empobrecido.

¹¹ O Programa Ambiental das Nações Unidas, como acima mencionado, a Agência Internacional para a Energia Atómica, a Organização Mundial de Saúde (missão de terreno em Janeiro de 2001, relatório divulgado em Março de 2001), uma equipa de peritos europeus nomeados ao abrigo do Tratado Euratom (conclusões divulgadas em Março de 2001).

Eu acho que a ciência portuguesa saiu reforçada. Olhe, no plano internacional porque demos uma boa imagem. Se reparar nas datas, a UNEP que juntou laboratórios de vários países para fazer a primeira missão, depois uma segunda missão, eles fizeram a primeira missão primeiro que nós, dois meses mais cedo, e o primeiro relatório da UNEP sai praticamente na mesma data em que sai o nosso relatório preliminar, o que significa que nós demonstrámos uma boa capacidade de resposta. De pôr cá fora resultados com rapidez. (...) [o relatório] Foi bem recebido no estrangeiro, teve eco, muita gente viu nas televisões estrangeiras dos países europeus, muita gente viu. Muita gente apreciou o bom trabalho que foi feito; (entrevista F. Carvalho)

A integração em estruturas supranacionais, como a NATO e a União Europeia, condicionou também a actuação das autoridades nacionais. Segundo Beck, nas sociedades de risco estes estão frequentemente fora do controlo do Estado nação (transcendem fronteiras, são indeterminados e incertos, os efeitos difíceis de antecipar, prevenir ou resolver - Beck 2000: 216) estimulando a criação de organizações internacionais e de uma potencial esfera pública global (Beck 1999: 2, 240). No entanto, ainda que as decisões técnicas, científicas e económicas estejam ainda organizadas ao nível nacional (Beck 1999: 32), a pertença a este tipo de instituições implica que os Estados cedam uma parte da sua autonomia em prol da tomada de decisões conjuntas. Assim, no caso do urânio empobrecido o Governo português viu a sua capacidade de gestão do risco condicionada por constrangimentos estratégicos que limitavam a tomada de decisões unilaterais em matéria de retirada das tropas ou abandono das munições com urânio empobrecido.

Se o eclodir do caso do urânio empobrecido ocorreu a diversas velocidades no contexto internacional (com Portugal como um dos últimos países onde a polémica emerge), o desfecho (político) do caso ocorreu aproximadamente em simultâneo e com um sentido idêntico nos vários países. Em Março de 2001 são tornados públicos vários relatórios científicos (da OMS, da ONU, do grupo de peritos do Tratado Euratom) que concluem a ausência de risco ou pelo menos de associação entre o urânio empobrecido e as doenças dos militares. Em Abril de 2001 é revelado o relatório final da missão científica portuguesa, que ao confirmar a ausência de risco legitima as decisões tomadas pelas autoridades, pelo que o tema não volta a ser debatido nos fóruns políticos nem mesmo mencionado pelos diversos actores até então intervenientes (a divulgação do relatório da Comissão Parlamentar de Defesa ocorrerá apenas em Janeiro de 2002, mas sem qualquer efeito prático). Neste mesmo mês o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia dá a questão como encerrada, em face da ausência de provas científicas sobre o risco e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa opta

pela não tomada de qualquer medida com a mesma justificação. No mês seguinte, o presidente da Comissão Ad Hoc da NATO apresenta o balanço das suas actividades, centrado na conclusão que não existe um laço cientificamente estabelecido entre o urânio empobrecido e os problemas de saúde dos militares. No entanto, a polémica do urânio empobrecido poderá vir a ressurgir, atendendo à utilização deste tipo de armamento em conflitos armados, como a recente guerra no Iraque.

Cientificamente, o caso do urânio empobrecido teve um desfecho bem menos conclusivo. Em Portugal, os cientistas “críticos” mantiveram as suas reservas face ao relatório da missão científica, como abaixo se verá. No plano internacional têm surgido ao longo de 2002 e 2003 resultados de investigações bastante menos optimistas relativamente ao risco de contaminação ambiental a longo prazo da água e solo na proximidade dos locais de impacto das munições e relativamente ao risco de os seres humanos expostos a esta contaminação desenvolverem problemas de saúde a longo prazo (relatório da Royal Society de Março de 2002, relatório da Comissão Mandelli de Junho de 2002, relatório do Programa Ambiental das Nações Unidas de Março de 2003). Estes efeitos a longo prazo só poderão ser efectivamente avaliados com o decorrer dos anos, mediante monitorização continuada nas zonas e populações afectadas do Iraque e Balcãs, conforme recomendado por estes mesmos estudos.

4.2.4. Gestão política do risco

4.2.4.1 Politização do risco

O risco implica tomadas de decisão pelo que a acção política assume uma importância vital (Beck 1996: 30; Beck 1999: 4; Adam e Van Loom 2000: 13). A gestão do risco é da responsabilidade dos decisores político-administrativos e consiste no processo de apreciação e ponderação das diferentes acções possíveis e selecção da opção reguladora mais apropriada (Moatti e Lochard 1987: 75).

No caso do urânio empobrecido, foram o surgimento das primeiras notícias na imprensa e a pressão exercida pelos afectados (indivíduos e seus representantes, como as associações profissionais) que instaram o Estado a pronunciar-se e tomar decisões sobre o risco corrido por soldados portugueses nos Balcãs. Neste contexto, alegou-se que o Estado tinha uma responsabilidade directa para com as potenciais “vítimas” (seus funcionários), enquanto que noutras situações de risco o Estado é chamado a intervir sobretudo como regulador (proibindo a utilização de determinado produto na criação animal, estabelecendo limites às emissões poluentes, interditando determinada actividade num local).

As decisões dos órgãos do poder político podem assumir duas formas: intervir (regular, tomar responsabilidade pela questão) ou não intervir (aguardar, pedir mais pareceres a peritos), alternativas que comportam diferentes riscos e custos (económicos e eleitorais) - Luhmann 1993: 173. No caso do urânio empobrecido, face às primeiras informações sobre o risco, a opção de intervenção mais imediata seria a retirada das tropas. Esta opção teria sobretudo custos estratégicos: perda de prestígio a nível internacional, junto dos parceiros da NATO e da UE, destabilização das Forças Armadas, questionamento das missões internacionais em países lusófonos. A inacção do Estado, caso se confirmasse a existência do risco, teria essencialmente custos políticos: perda de prestígio dos actores envolvidos, reacção da opinião pública e, em última análise, a possível não reeleição do partido no Governo.

No caso em presença, nos dias imediatos à emergência do problema, o Governo decidiu aguardar pela confirmação da existência do risco, recorrendo ao aconselhamento científico, através do envio de uma missão no terreno constituída por técnicos dos Instituto Tecnológico Nuclear, mandatada pelo Conselho de Ministros, e do rastreio médico a todos os potenciais afectados. No espaço de tempo que mediou a obtenção dos resultados científicos foram tomadas algumas medidas “paliativas”: equipamento dos

militares com protecção nuclear, química e biológica, formação específica dos novos contingentes enviados, a criação de uma linha telefónica de apoio aos soldados.

No entanto, a tomada de decisão política sobre o risco não ocorre num vácuo administrativo-técnico. As questões do risco são implicadas na competição eleitoral, no conflito entre governo e oposição (Luhmann 1993: 146, 151-152) e abrem clivagens entre partidos: “Na arena política nacional, a competição entre partidos políticos enquadra a forma como os problemas públicos são reconhecidos, debatidos e resolvidos. Todos os debates políticos tornam-se uma oportunidade para os partidos ganharem terreno aos seus concorrentes ou reafirmar as suas posições filosóficas perante os seus apoiantes. As políticas propostas ou iniciadas por um partido são imediatamente questionadas pelos seus rivais” (Jasper 1992: 98).

No caso do urânio empobrecido, esta politização do risco ficou patente numa série de eventos: a realização de dois debates parlamentares especificamente votados à questão (em Janeiro e Fevereiro de 2001), a convocação de sucessivas reuniões do Conselho Superior de Defesa, uma visita-relâmpago de três ministros aos Balcãs, para acompanhar o trabalho da missão científica¹², a abertura de um inquérito em sede da Comissão Parlamentar de Defesa, a realização de uma manifestação em frente à residência oficial do Primeiro-ministro convocada por um partido político da oposição, a promoção de um abaixo-assinado por parte do mesmo partido, múltiplas conferências e comunicados de imprensa dados pelos diferentes actores políticos. A polémica política terá ainda sido exacerbada por factores conjunturais, como a realização de eleições presidenciais (o caso do urânio empobrecido foi utilizado pelos diferentes candidatos como argumento eleitoral, sobretudo para contestar a posição assumida pelo candidato-Presidente), a divergência de posições dos diferentes partidos políticos quanto à participação de Portugal na NATO e quanto à intervenção da NATO nos Balcãs, a conturbada posição da instituição militar na sociedade portuguesa e no panorama político.

Do debate político emergiram duas posições divergentes e dois grupos de actores:

- por um lado, o discurso institucional, dos detentores dos cargos de poder (Governo – sobretudo nas figuras do Primeiro-ministro, Ministro da Defesa,

¹² Esta visita dos Ministros da Defesa, Administração Interna e Ciência e Tecnologia é alvo de várias interpretações diferentes. No entender dos partidos da oposição, serviu essencialmente interesses políticos e propagandísticos, representando um gasto insensato de recursos financeiros. Porém, segundo os cientistas envolvidos na missão, esta visita destinou-se a assegurar publicamente a não interferência dos militares no esclarecimento do caso (os ministros trouxeram as primeiras amostras para análise) e a tranquilizar os soldados deslocados e as suas famílias.

Ministro da Administração Interna e Ministro da Ciência e Tecnologia, constituídos em Comissão Interministerial – Presidente da República, chefias militares), direccionado para a desdramatização do risco e projecção de sentimentos de segurança na população;

- por outro lado, o discurso dos partidos da oposição e das organizações da sociedade civil, orientado para a dramatização do risco e a exigência de tomada de medidas preventivas

4.2.4.2 Polarização das posições: minimização e dramatização do risco

A disputa política centrou-se não apenas na existência ou não do risco, mas também num conjunto de temas associados. Os discursos institucionais corroboraram a sua posição de minimização alegando que o risco era inferior a outros riscos, mais próximos ou mesmo naturais¹³ ou que o risco provinha de outras causas (genéticas ou de hábitos de vida)¹⁴. A incerteza apenas foi admitida na medida em que se julgou necessário enviar uma missão científica para comprovar a ausência de contaminação radioactiva nos Balcãs. Pouco tempo após a conclusão da missão do terreno, o discurso tranquilizador mas cauteloso deu lugar à afirmação peremptória da ausência de risco¹⁵.

A aceitabilidade do risco é uma questão política, que combina uma racionalidade probabilística técnica com a percepção pública e mediática do risco, pelo que faz parte da gestão do risco a comunicação, informação e persuasão da opinião pública (Peretti-Watel 2001: 43-44). Segundo a grande parte da bibliografia desta área (Peretti-Watel 2001: 31; Gregory e Miller 1998: 179; Wynne 1995: 377; Sublet 1986: 4; Lidskog 2000: 198; Flynn e Slovic 2000: 110; Johnson 1993), a percepção pública do risco é em larga medida afectada pela confiança detida nas acções das autoridades. Esta confiança é construída com base numa avaliação da honestidade, credibilidade, abertura e preocupação (Covello e Peters 1986: 35) demonstrada pelos gestores do risco. Os

¹³ o discurso da comparação entre riscos é um recurso frequentemente utilizado na comunicação com o público (Peretti-Watel 2001: 44), ignorando as diferentes percepções associadas a riscos de natureza diferente, corridos por razões diferentes em circunstâncias sociais diferentes (Lagadec 1981: 175)

¹⁴ “há mais radioactividade em Portugal, por exemplo nos hospitais, do que existe no Kosovo” (Martins Barrento, Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, Público, 30/12/00); “para Mariano Gago, os casos de leucemia detectados em mais de 50 soldados europeus tenham, possivelmente, mais a ver com a história médica das suas famílias” (Público, 11/1/01)

¹⁵ “Não quero antecipar aquelas que serão as conclusões do relatório final, mas tenho um sentimento que posso dar uma resposta muito clara. Não existe contaminação generalizada nos Balcãs. (...) a informação que temos é que o número de casos de leucemia se situa nos níveis normais da população. Não há motivo para procurar causas de um fenómeno que não existe.” (MCT, 6/2/01)

discursos oficiais durante a crise do urânio empobrecido procuraram pois ganhar essa confiança, enfatizando noções como o apuramento da verdade, a transparência e a demonstração de empenho pessoal¹⁶.

No entanto, a dimensão militar deste caso colocou alguns obstáculos ao processo de gestão e comunicação de riscos. O ideário de secretismo e auto-suficiência advogado pela instituição militar estará na origem da resistência por parte das chefias militares e mesmo do ministro da tutela ao envio de uma missão científica civil¹⁷ (rejeitando as propostas do director do DPRSN mesmo antes da mediatização do caso) e no tratamento do caso como indigno de avaliação e preocupação pública. Algumas declarações do Chefe do Estado-maior do Exército geraram mesmo acesa polémica

o Chefe do Estado Maior do Exército (...) classificou ontem o caso do urânio no Kosovo como «uma paranóia» e uma «inventona».” (Publico, 30/12/00)

Após esta primeira polémica, o discurso por parte dos gestores do risco passou a ser monopolizado pelos actores políticos (ministros, deputados) e direccionado para o esclarecimento da opinião pública. Por parte dos militares, uma vez tomada a decisão em Conselho de Ministros de envio da missão científica, o apoio logístico militar terá sido essencial para o transporte, alojamento e deslocações de terreno dos cientistas.

No campo oposto, os discursos de dramatização do risco, emitidos principalmente por membros dos partidos na oposição (secundarizando a tradicional dicotomia esquerda/direita) socorreram-se de um conjunto de argumentos para pôr em causa as decisões tomadas pelo Governo: o conhecimento prévio do risco por parte das autoridades, a inaceitabilidade do risco, a denúncia de interesses económicos subjacentes, a acusação de subordinação às pressões da opinião pública e a hesitação ou incoerência na tomada de medidas¹⁸.

¹⁶ “Queremos que toda a verdade seja conhecida. Uma verdade cujo esclarecimento também exigimos a nível internacional” (Primeiro Ministro, Público, 6/1/01); “o primeiro-ministro está a acompanhar pessoal e permanentemente o assunto e em contacto com os ministros (...) o primeiro-ministro considera a situação difícil e mesmo preocupante, por isso está empenhado em coordenar pessoalmente a situação, quer no que se refere à comissão técnica, quer à situação dos militares” (Público, 7/1/01)

¹⁷ Um outro protagonista do caso aventa outra hipótese para esta resistência: o receio de uma contaminação radioactiva efectiva - “Eu estou convencido que eles estavam convencidos que havia qualquer coisa. Caso contrário não se explicava eles serem reticentes a enviarmos lá essa equipa.” (entrevista J. C. Soares)

¹⁸ “Das duas, uma: ou o Governo sabia destes riscos e, então, incorreu numa gravíssima responsabilidade que terá de pagar por inteiro, por não ter informado esta Assembleia e o País e, pior ainda, por não ter informado os militares que mandou para o Kosovo, ou o Governo não sabia, isto é, a NATO reservou essa informação e então cabe perguntar que tipo organização é essa e que triste papel faz então nela um país como Portugal, que se quer soberano e digno de respeito!” (João Amaral, PCP, debate parlamentar

Também a oposição mobilizou a comparação de riscos como recurso argumentativo, mas desta feita para invocar um caso anterior de erro na gestão política do risco (o caso da BSE) e os benefícios do princípio da precaução¹⁹.

4.2.4.3 Papel arbitral da ciência na disputa política

Em resposta às críticas de que foi alvo, o principal argumento que sustentou a posição das autoridades foi o recurso ao aconselhamento científico: “a visão da ciência como uma fonte de orientação política continua a ser extraordinariamente apelativa e a ciência continua a desempenhar um papel central na justificação pública das decisões de gestão do risco” (Jasanoff 1986: 69; ver também Gonçalves 2002: 252).

Apesar da escassa tradição do aparelho burocrático-administrativo português basear as suas decisões em pareceres técnicos²⁰, poucos dias depois da eclosão do caso na esfera pública, a Comissão Interministerial de Defesa, Saúde e Ciência e Tecnologia decidiu o envio de uma missão científica aos Balcãs, com o objectivo de realizar medições de radioactividade, e um pouco mais tarde, a realização de um rastreio médico aos militares potencialmente afectados (e igualmente a repetição da autópsia da potencial vítima de contaminação).

A esta rapidez de resposta não terá sido alheio o facto do Governo incluir um Ministro da Ciência e Tecnologia, com uma carreira de investigação em Física e que tutelava directamente o Laboratório do Estado encarregue da missão (Instituto Tecnológico Nuclear). Desde a sua constituição em 1995 que o Ministério da Ciência e Tecnologia pugnava por um maior reconhecimento social (e relevo político) da ciência²¹,

3/1/01); “É evidente que em qualquer guerra há riscos, mas não foi para estes riscos que os nossos militares foram preparados. (Durão Barroso, Público, 7/1/01)”

¹⁹ “O Governo diz que não foi feita a prova positiva da relação entre as situações detectadas no Golfo e nos Balcãs e o urânio empobrecido. Também todos sabemos que ninguém fez a prova positiva da ligação entre a BSE (encefalopatia espongiforme dos bovinos) e a nova variante da doença de Creutzfeldt-Jacob, a variante humana dessa doença. (...) Trata-se exactamente do mesmo raciocínio que é feito quanto à BSE, em nome do princípio da precaução, que atingiu milhares e milhares de produtores pecuários para defesa dos cidadãos.” (João Amaral, PCP, debate parlamentar 2/2/01)

²⁰ “Em Portugal, a cultura de governo tem tradicionalmente favorecido o exercício da autoridade política, baseada em crenças gerais, mais do que decisões baseadas em sustentáculos mais sólidos ou num diálogo aberto e pluralista com grupos de interesses e movimentos sociais. A representação científica na tomada de decisão política reflecte ainda actualmente esta situação.” (Gonçalves 2002: 254)

²¹ Patente, por exemplo, não só num substancial incremento do financiamento do sistema científico (bolsas, projectos, unidades de I&D) como numa política sistemática de edições, de sessões de divulgação pública sobre avaliação e medidas de promoção do sistema científico e tecnológico, de reuniões com a comunidade científica, de renovação do enquadramento legislativo, de fomento da cultura científica. E que se traduziu num substancial acréscimo de notícias sobre política de ciência e tecnologia na imprensa (Mendes 2003: 49).

privilegiando como um dos seus domínios de actuação a reabilitação do papel dos Laboratórios do Estado.

Esta confiança declarada na calculabilidade dos riscos pelos especialistas é igualmente uma estratégia de tranquilização da opinião pública frequentemente usada em casos de risco (Adam e Van Lomm 2000: 13; Giddens 1998: 29; Giddens 2000: 38; Nelkin 1995: 455; Lagadec 1981: 138).

O recurso à racionalidade científica é muitas vezes contraposto, no discurso das autoridades, à tomada de decisões baseadas na emotividade (equacionada a irracional), a qual é uma oposição frequentemente invocada nos casos de risco (Beck 1992: 58; Hogenboom et al 2000: 90; Peretti-Watel 2001: 22; Douglas 1985: 22; Gregory e Miller 1998: 168; Wynne 1995: 377; Wynne 1996: 68; Irwin 1998: 35 Lima 1999: 171):

As decisões sobre essa matéria não são tomadas sob clima emocional, antes têm de ser tomadas quando, porventura, se vier a verificar, através dos dispositivos de inquérito, que houve ou não a tomada de medidas preventivas necessárias ou o conhecimento científico adequado, porque pode acontecer que, talvez daqui a seis meses, se venha a verificar que todo este debate não passou, efectivamente, de um debate emocional. (Ministro da Defesa, debate 3/1/01)

Porém, também os partidários da dramatização do risco concordaram com o recurso à ciência para fazer a avaliação do risco. No entanto, socorrem-se também de argumentos científicos para sustentar a sua posição e criticar a actuação das autoridades. Baseando-se na controvérsia científica existente, reclamam uma inversão no ónus na prova, invocaram a activação do princípio da precaução²² e contestaram mesmo a metodologia científica seguida.

Um outro aspecto polémico residiu na composição da missão científica, especificamente o recurso em exclusivo à *expertise* de instituições directamente tuteladas pelos ministérios envolvidos: o Instituto Tecnológico e Nuclear (no caso das medições no terreno) e o Hospital Militar (no caso do rastreio médico). As autoridades são acusadas de escolher a “boa ciência”, conferir autoridade politicamente privilegiada a umas subculturas científicas excluindo outras (Wynne 1996: 74).

mas não consigo perceber que independência é que há numa missão científica do Instituto de Tecnologia Nuclear (ITN), que é nomeada pelo Governo, designada

²² Princípio criado na Alemanha nos anos 70, com reconhecimento jurídico internacional desde 1987 e aplicado na Convenção do Rio em 1992 (Bourg 2002: 28; Jordan e O Riordan 1999: 19-21), definindo-se como “um princípio de acção que nos incita, face a danos potencialmente graves ou gravíssimos, e num contexto de incerteza científica, a prevenir os riscos sem esperar resolver essa incerteza” (Bourg 2002: 28)

pelo Governo, formada pelo Governo e que responde perante o Governo. Não sei, sem duvidar dos méritos científicos de quem foi escolhido para essa missão, o que é que ela tem de independente (Francisco Louçã, debate parlamentar 2/2/01)

Questionando a independência da comissão de peritos, os opositores do Governo põem implicitamente em causa os resultados obtidos e consequentemente a própria neutralidade e objectividade da ciência, fundamentos da sua autoridade e legitimidade: “Existe uma crença generalizada que a ciência fornece a verdade objectiva: as palavras de um cientista têm portanto um grande peso em tempos de incerteza. Mas (...) quando diferentes grupos com diferentes objectivos proferem diferentes verdades científicas, os argumentos da imparcialidade e autoridade científica parecem mesmo muito fracos” (Gregory e Miller 1998: 167). É a incerteza científica que proporciona uma oportunidade de democratização – a insuficiência da dependência do julgamento dos especialistas abre espaço à participação dos cidadãos nas decisões (Beck 1998: 13-14; Beck 1999: 61; Cozzens e Woodhouse 1995: 544; Jasanoff 1986: 10; Turner 2001: 125):

No caso dos conflitos de riscos, os políticos já não se podem basear nos peritos científicos. Em primeiro lugar porque há sempre argumentos e pontos de vista concorrenciais e conflituais por parte de uma diversidade de actores e grupos de afectados que definem os riscos de formas muito diferentes. (...) Em segundo lugar, os peritos apenas podem fornecer informação factual mais ou menos incerta sobre probabilidades, mas nunca respondem à questão sobre que riscos são aceitáveis e quais não são. Em terceiro lugar, se os políticos apenas implementarem o aconselhamento científico, ficam presos nos erros, modos e incertezas do conhecimento científico. (Beck 1998: 13-14)

No entanto, no caso do urânio empobrecido o desacordo entre cientistas, reflectido também no discurso dos opositores políticos, foi escassamente tomado em conta pelos decisores.

4.2.4.4 Encerramento político do caso

Face aos sucessivos resultados das investigações científicas realizadas por solicitação do Estado (o relatório final da missão aos Balcãs, divulgado em Abril de 2001, e as conclusões do rastreio médico, publicadas em Agosto de 2001), as autoridades proclamaram como confirmada a ausência de risco e como legitimada a sua decisão de manter os contingentes militares, o que se traduziu no “encerramento” (*closure*, Luhmann 1993: 165-166) do caso. A nível parlamentar, a maioria detida pelo partido no

Governo ditou que as resoluções apresentadas pelos partidos da oposição no debate de Fevereiro (retirada das tropas e abolição do armamento com urânio empobrecido) fossem derrotadas. A nível discursivo, poucos meses depois deste “encerramento”, o caso foi caracterizado como uma polémica demagogicamente ampliada pelo conflito partidário:

António Guterres considera que os militares portugueses que estiveram no Kosovo foram vítimas de uma campanha demagógica com o objectivo de os desmoralizar (...) O primeiro-ministro afirmou que um verdadeiro bombardeamento caiu sobre os militares ‘acerca dos hipotéticos riscos para a saúde decorrentes da existência de munições de urânio empobrecido no cenário dos Balcãs’. (...) ‘inclusivamente, assistimos a actos de crueldade intolerável na exploração de formas humanas de sofrimento e na maneira como se procurou criar inquietação em cada uma das vossas famílias’ (TSF, 18/5/01)

Todavia, as falhas na gestão política do caso levaram à demissão de alguns dos actores intervenientes, poucos meses depois da eclosão do problema: o Chefe do Estado-Maior General do Exército foi substituído em Março de 2001 e o Ministro da Defesa em Junho de 2001.

Mesmo as questões de risco encerradas podem voltar a ser politizadas (Luhmann 1993: 165-166), em face de novas informações ou novos conhecimentos científicos. Longe já da intensa cobertura mediática que caracterizou a fase crítica do caso, no início de 2002, a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional divulgou o seu relatório final. Tendo optado por uma análise documental de relatórios provenientes de diferentes fontes e pela audição alargada dos diversos actores intervenientes - cientistas do Instituto Tecnológico e Nuclear e do Hospital Militar, cientistas “críticos” defensores da existência de risco, chefias militares responsáveis pelos contingentes – as conclusões do relatório, ainda que corroborem a ausência de ligação entre as munições e os casos de doença, admitem a reversibilidade dos resultados científicos e compreendem um conjunto de recomendações sobre monitorização (continuar a acompanhar a situação clínica dos possíveis afectados) e prevenção (esforços de descontaminação ambiental). Porém, a divulgação deste relatório não parece ter tido qualquer eco a nível político, pois não foram desde então anunciadas medidas em conformidade com as recomendações.

Por outro lado, em Fevereiro de 2002 o Estado cedeu na compensação a uma das possíveis vítimas com uma acção de carácter eminentemente simbólico: o Exército reconheceu que a morte de um dos soldados se deveu a doença contraída em serviço e

condecorou-o postumamente; um ano mais tarde (Fevereiro de 2003) o Estado português atribuiu uma indemnização à família.

No entanto, o surgimento de ex-soldados com queixas de saúde e a participação de militares da GNR nas operações de pacificação do Iraque, onde também foram utilizadas munições com urânio empobrecido, poderão, a seu tempo, contribuir para a re-emergência da polémica.

4.2.5. Controvérsia científica

4.2.5.1 Ciência e risco

O risco é uma das principais áreas em que é evidente a primazia dos sistemas periciais nas sociedades contemporâneas. Viver em sociedades de risco só é sustentável quando há confiança na competência dos peritos e na autenticidade do conhecimento especializado, como garantia de minimização do risco (Giddens 1990: 28-29, 83-86; Giddens 1991: 18-19). A sociedade depende mesmo dos peritos científicos e dos “órgãos sensórios” da ciência (instrumentos, técnicas) para a identificação dos riscos modernos, que são em grande parte inacessíveis à percepção humana (Beck 1992: 27; Lidskog 2000: 201; Gregory e Miller 1998: 101). O Estado confere um estatuto especial aos peritos científicos - protege e subsidia a ciência e é ela que recorre para fazer a avaliação dos riscos que sustentam as decisões sobre a sua gestão: “presta atenção às opiniões da ciência, o que significa que atribui à ciência uma espécie de autoridade e reafirmar essa autoridade ao impor que as regulações sejam baseadas nas descobertas da ciência ou no consenso científico e ao promover as descobertas da ciência como factos” (Turner 2001: 124).

Porém, em questões de risco a ciência não é isenta de ambiguidades. Por um lado, o conhecimento científico é instrumental não só a jusante, na detecção dos riscos, como a montante, na criação de riscos derivados do desenvolvimento tecnológico (Beck 1992: 59; Hogenboom et al 2000: 85; Peterson e Lupton 1996: 118), o que faz perigar a legitimidade da ciência: uma relação paradoxal entre “o papel progressivamente central da tecno-ciência em identificar e gerir os riscos e a crescente deslegitimação da Ciência e Tecnologia como resultado do falhanço em conter esses riscos” (Van Loon 2002: 19). Por outro lado, o conhecimento científico não é definitivo, anteriores avaliações de risco são postas em causa por novas investigações (Giddens 1998: 23-24; Hogenboom et al 2000: 90; Petersen e Lupton 1996: 98; Lagadec 1981: 148): “o conhecimento novo tende a minar pressupostos estabelecidos sobre o risco e a revelar erros nas decisões políticas passadas” (Jasanoff 1986: 33).

Por outro lado ainda, o conhecimento científico não é em grande parte monolítico e consensual. Sobretudo em matéria de risco, é frequente tanto a incerteza como o desacordo entre cientistas. Estes radicam não só num conjunto de questões técnicas mas também na dimensão social do trabalho científico: as premissas e julgamentos de valor que presidem à escolha dos temas, das hipóteses, dos métodos, das técnicas e mesmo à

interpretação dos resultados (Hogenboom et al 2000: 90; Nelkin 1992: xix; Wynne 1996: 68; Lagadec 1981: 149; Jasanoff 1986: v; Flynn e Slovic 2000: 109), as tomadas de posição éticas e morais na definição da aceitabilidade do risco (Beck 1992: 29-30; Yearley 1992: 114; Nelkin 1995: 445; Nelkin 1992: x), a influência de interesses económicos e políticos²³ (Beck 1992: 29-30; Yearley 1992: 114; Jasanoff 1986: 38-40; Jasanoff 1993: 227-228).

Nos casos de risco, a autoridade científica, sustentada em pressupostos de neutralidade científica (interpretações científicas racionais, imunes a manipulações, baseadas em procedimentos objectivos), é questionada quando as diferentes partes em conflito recorrem a diferentes especialistas (Nelkin 1992: xviii; Nelkin 1995: 452; Martin e Richards 1995: 507), pelo que se considera que as controvérsias entre peritos minam a confiança do público nos sistemas periciais (Hogenboom et al 2000: 86; Nelkin 1995: 450, Martin e Richards 1995: 507; Giddens 1990: 125).

As controvérsias científicas em material de risco acabam, em consequência, por ter uma resolução política. É escolhida a “boa ciência”, conferindo autoridade politicamente privilegiada a umas sub-culturas científicas e excluindo outras (Wynne 1996: 74): “a ‘ciência sólida’ ou a ‘boa ciência’ funciona como uma base de autoridade para a maioria das políticas ambientais actuais” (Barrett e Raffensperger 1999: 107). Esta “boa ciência” é normalmente a mais favorável para defender certas práticas industriais e políticas, manter a ordem social prevalecente, tranquilizar o público, limitar o debate (Irwin 1998: 54)

Em todas as controvérsias existem vastas áreas de incerteza que estão abertas a interpretações científicas conflituais. Quando têm de ser tomadas decisões num contexto de conhecimento limitado e existe frequentemente provas conclusivas para determinar soluções definitivas, o poder pode oscilar na capacidade de manipular conhecimento e de questionar as provas apresentadas para suportar determinadas políticas (Nelkin 1995: 453)

4.2.5.2 O recurso à ciência no caso do urânio empobrecido

O caso do urânio empobrecido em Portugal constitui um razoável exemplo do papel que a ciência desempenha na avaliação do risco e das diversas dinâmicas activadas.

²³ “os pressupostos e mundo-visões da ciência são moldados pelas expectativas transmitidas através do sistema de financiamento e pelo acesso concedido a vários grupos sociais” (Cozzens e Woodhouse 1995: 534)

Em primeiro lugar, o risco associado ao urânio empobrecido é um risco de causas tecnológicas, originado pelo desenvolvimento científico (tecnologia nuclear, que permite a separação dos isótopos do urânio). Neste campo, a imagem da ciência é ainda prejudicada pela aplicação militar da inovação científica (revestimento de munições a urânio empobrecido).

Porém, se a ciência está associada à origem do risco, ela é também o recurso para a avaliação da sua existência ou extensão. Os danos supostamente causados ao ambiente e à saúde humana pelo urânio empobrecido não são acessíveis à percepção humana, carecem de medição pelos instrumentos da ciência. Como tal, tendo surgido as primeiras suspeitas de existência de doenças causadas pela exposição ao urânio empobrecido (no Iraque e mais tarde nos Balcãs), foi à ciência que organismos internacionais e os governos dos países afectados recorreram (estudos de medição de radioactividade, exames médicos à população e ao pessoal militar exposto a contaminação, testes radiológicos e toxicológicos aos efeitos do urânio sobre organismos animais).

Em Portugal, é de notar a celeridade com que o recurso à perícia científica foi activado. Como acima foi dito, dois dias após a divulgação das primeiras notícias sobre contaminação de soldados portugueses é debatido entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência e Tecnologia o envio de uma missão científica aos Balcãs para medir radioactividade²⁴, decidido nos dias seguintes. Face ao exemplo internacional e sob pressão dos partidos políticos de oposição, a decisão de efectuar um rastreio médico²⁵ aos soldados e polícias regressados dos Balcãs é tomada dias mais tarde e iniciada cerca de duas semanas após o início do caso. Na mesma altura as autoridades solicitam à família de uma das vítimas autorização para uma nova autópsia. As instituições científicas seleccionadas para realizar as investigações necessárias são tuteladas pelo Estado: o Instituto Técnico e Nuclear, Laboratório do Estado na dependência do Ministério da Ciência e Tecnologia (com atribuições de monitorização

²⁴ A missão científica seria composta por 3 cientistas (civis), especialistas em radioactividade ambiental, e 3 militares, um dos quais médico oncologista. Para além das medições ambientais e da recolha de amostras (solos, águas, produtos alimentares, urina dos soldados deslocados) que foram analisadas já em Portugal pelo DPRSN, a missão visitou ainda hospitais e contactou com médicos locais, para tentar aferir o incremento de doenças associadas à radiação entre as populações.

²⁵ Este rastreio médico, para além de aferir o estado de saúde dos visados, destinava-se igualmente a recolher amostras de urina, analisadas no DPRSN com o objectivo de testar a presença de urânio. Alguns dos militares foram ainda sujeitos a análises citogenéticas, para despistar lesões cromossómicas resultantes de uma possível exposição a radiação. Apresentaram-se ao rastreio médico apenas 50% dos militares e civis convocados, que tinham estado em missão nos Balcãs.

da radioactividade no território nacional e em profissionais de industriais de risco), e o Hospital Militar, dependente do Ministério da Defesa.

O Instituto Ricardo Jorge, também um Laboratório do Estado, propôs na altura igualmente a realização de um estudo epidemiológico, mas o pedido de financiamento foi indeferido. Tal ter-se-á devido a uma multiplicidade de factores, desde à diferente valorização social das disciplinas científicas (a epidemiologia terá menos prestígio que as ciências clínicas e que a física, tanto no campo científico como na sociedade em geral) até aos tempos de obtenção de resultados. Ao contrário das outras duas metodologias adoptadas, este estudo apenas produziria conclusões a longo prazo, anos depois da eclosão do caso e já sem utilidade “política” (demasiado tarde para servir de base a uma decisão). Os *timings* da política são muito diferentes dos *timings* científicos, a ciência produzida para fins de decisão política ou ciência regulatória (Jasonoff 1993) não segue os procedimentos da ciência de investigação (validação pelos pares, originalidade, publicação).

Esta primazia conferida à ciência como instrumento para “apurar a verdade” que servirá de base à tomada de decisões, pouco usual nos procedimentos burocrático-administrativos tradicionalmente aplicados em Portugal (Gonçalves 2001 e 2002), justificar-se-á por um lado pelo exemplo internacional e por outro lado pelo aproveitamento político de uma oportunidade para dar visibilidade a um ministério recente e de diminuta notoriedade (o da Ciência e Tecnologia) e a um Laboratório do Estado que, como os restantes, padece de problemas estruturais: sobredimensionamento, envelhecimento dos recursos materiais e humanos, indefinição da missão, escasso reconhecimento no campo científico e na sociedade. Um dos eixos de acção do Ministério da Ciência e Tecnologia, criado em 1995 (actualmente Ministério da Ciência e Ensino Superior), era precisamente a reforma do sistema científico e tecnológico português, nomeadamente a revitalização dos Laboratórios do Estado²⁶. Um dos objectivos declarados desta reforma era criar condições para a definição das missões dos Laboratórios do Estado como fontes de suporte científico e técnico à construção e acompanhamento de políticas sectoriais, ou seja, o direccionamento da investigação para temas de interesse público (Resolução do Conselho de Ministros nº 133/97). O caso do urânio empobrecido permitiu demonstrar

²⁶ Para tal foram feitas avaliações por grupos de especialistas institucionais, abertas linhas de financiamento específicas (Programa de Apoio à Reforma dos Laboratórios do Estado, gerido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia), reformuladas as leis orgânicas e as estruturas internas, nomeadamente ao nível dos órgãos deliberativos e de aconselhamento (Decreto-lei nº 125/99).

publicamente a pertinência de manter instituições científicas não universitárias sob a tutela do Estado.

O Departamento de Protecção Radiológica e Segurança Nuclear²⁷ do ITN distingue-se porém de outros sectores deste Instituto e de outros Laboratórios do Estado por ter uma actividade consolidada de resposta a problemas públicos (medição da radioactividade ambiental em consequência do desastre de Chernobyl, monitorização dos cursos de água em risco de contaminação pela proximidade de centrais nucleares espanholas, acompanhamento dos profissionais de sectores de actividade com risco de contaminação radioactiva, avaliação da segurança radiológica de instalações); o caso do urânio empobrecido veio unicamente proporcionar um momentâneo reconhecimento público a esta actividade. Inclusivamente, ainda antes do auge da atenção mediática prestada a este caso, quando surgiram as primeiras notícias na imprensa internacional (no Verão de 2000), o director do Departamento, Fernando Carvalho, terá manifestado às autoridades militares a disponibilidade (e capacidade) do Departamento para efectuar testes de contaminação radioactiva, mas sem receber resposta.

No entanto, a avaliação científica do risco não ficou restrita aos cientistas nomeados oficialmente para esclarecer o problema. Entrando o problema na esfera pública, vários membros da comunidade científica foram chamados a dar ou apresentaram voluntariamente o seu parecer: por solicitação dos meios de comunicação social, em artigos de opinião na imprensa, publicações, intervenções em fóruns públicos, convocados por partidos políticos ou associações da sociedade civil ou mesmo pelos familiares dos afectados. Em larga medida, estes peritos pronunciaram-se pela existência do risco. Os mais “interventivos” ou “críticos” foram maioritariamente docentes universitários, com experiência de trabalho prévia na Junta de Investigação Nuclear, com um historial de oposição ao nuclear ou de posições pacifistas, afiliados a partidos políticos da oposição. Ao invés dos cientistas nomeados pelo Estado, que realizaram trabalho de terreno (medições de radioactividade no ambiente, análises clínicas), estes socorreram-se sobretudo de estudos prévios, sobretudo estrangeiros, para sustentarem as suas afirmações da perigosidade do urânio.

²⁷ Este Departamento apenas foi integrado no ITN em 1998 (DL 311/98), tendo estado anteriormente sob a tutela do Ministério do Ambiente. Mesmo a integração institucional actual é questionada, uma vez que este tipo de Departamento, tendo obrigatoriamente que existir, de acordo com as normas comunitárias, não deve estar dependente de nenhum organismo potencialmente originador de contaminação radioactiva (como é o caso do ITN, devido ao seu reaktor de investigação).

4.2.5.3 Os termos da polémica científica

A controvérsia científica que se travou entre peritos designados pelo Estado e cientistas “críticos” estruturou-se em torno de dois eixos principais: a existência ou não de contaminação ambiental e dos indivíduos expostos com urânio empobrecido e a comprovação ou não de uma relação de causa-efeito entre contaminação ambiental ou radiação e certas doenças.

Quanto à existência de contaminação ambiental, aferida por uma missão de medição no terreno e análises de amostras de solo, água e produtos hortícolas, os cientistas nomeados pelo Estado mantiveram um discurso tranquilizador e de negação do risco desde os primeiros resultados obtidos durante o trabalho de campo (o que foi interpretado pelos políticos da oposição e pelos cientistas “críticos” como um indicador da sua subordinação ao poder governamental) até à divulgação do relatório final. Também outros cientistas, não fazendo parte das missões oficiais, vieram a público negar a perigosidade do urânio ou propor outras hipóteses de causalidade para os problemas de saúde dos militares (infecções virais ou bacterianas).

Porém, a maioria dos cientistas “críticos” a que foi dada voz nos meios de comunicação social ou que procuraram fazer-se ouvir durante o decurso do caso foram partidários da existência do risco. Ainda que a sua argumentação se tenha centrado maioritariamente sobre o risco de desenvolver doenças a partir da exposição à substância e não sobre a existência de contaminação nos Balcãs, a missão científica oficial foi alvo de sucessivas críticas (a que foi dando as respectivas respostas), no que constituiu uma polémica científica travada essencialmente na esfera pública, com escassa tradição em Portugal²⁸.

A controvérsia desenrolou-se em torno não só de questões técnicas como de postulados éticos e morais. No que respeita às questões técnicas, o debate incidiu sobre uma multiplicidade de aspectos: os níveis de radiação existentes, passíveis de ser medidos ou considerados normais; os diversos efeitos da radiação sobre o corpo humano (sintomatologia, diferentes temporalidades); a radioactividade/toxicidade do urânio empobrecido; as possíveis vias de contaminação; a incidência epidemiológica das doenças; os métodos de medição e análise; o respeito das regras e protocolos de

²⁸ Só possível atendendo ao recente crescimento da exposição pública da ciência, patente no surgimento de secções de ciência nos jornais, na publicação de obras de divulgação científica, na emergência de revistas de “vulgarização” da ciência destinadas ao grande público, nos programas públicos de promoção da cultura científica (como o Ciência Viva). Esta exposição pública da ciência tem sido em larga medida incentivada pelos casos de risco, que minam a confiança pública na ciência, “obrigando” os cientistas e os políticos a fazer um esforço de comunicação e persuasão dos cidadãos (House of Lords 2000; Lewenstein 1996; Gregory e Miller 1998)

procedimento; a escolha das disciplinas científicas mobilizadas (no que poderá ter sido o reflexo de lutas internas ao campo da ciência para a promoção de determinadas disciplinas ou sub-disciplinas, como é o caso da Saúde Pública ou da epidemiologia); a comparação com os resultados de estudos internacionais; e a admissão de incerteza. Para alguns dos cientistas críticos, é a interpretação política do relatório científico e o discurso que acompanhou a sua divulgação ao público que são particularmente censuráveis, ao negar peremptoriamente a existência de um risco e ignorar as áreas de incerteza:

Quando aparece um ministro a dizer “não tem perigo nenhum, nós fomos lá, fizemos as medidas, somos os melhores do mundo, temos razão, não há nada mas vamos fazer uns rastreios e etc.” É uma garantia para além daquilo que honestamente se pode dar. (...) como é que querem que as pessoas que estão fora disto interpretem? Perdem completamente a credibilidade e eu acho que isso é perigoso. (entrevista D. Domingos)

A estas críticas técnicas, os cientistas nomeados pelo Estado respondem com o questionamento da competência científica dos “críticos”²⁹ e com a sanção dos pares, da comunidade científica nacional e internacional – as opiniões positivas de cientistas de outros países e de uma organização internacional de prestígio, a OMS.

Por outro lado, o debate científico ultrapassou o nível das divergências técnicas, abrangendo questões de natureza ética e moral. As controvérsias científicas têm frequentemente uma dimensão moral de certo/errado (Nelkin 1995: 445) e “na ausência de um conhecimento definitivo, as opiniões dos peritos tendem a ser matizadas pelos valores pessoais, assim como pelos julgamentos profissionais, o que conduz a diferentes avaliações da significância de determinado risco (Jasanoff 1986: v). Neste caso, em primeiro lugar, foi questionada a independência dos peritos científicos nomeados pelo governo:

Com uma missão feita por um laboratório que depende directamente do MCT, que até tem alguma tentação de fazer a filtragem dos dados, tenho a maior das dúvidas que, se se tivessem encontrado situações de alarme estas tivessem sido reveladas. Isto por questões de incomodidade política. (...) o ambiente criado pelas entidades oficiais em torno destes temas não se destina a esclarecer o fundo das questões mas sim a tranquilizar as populações. (Delgado Domingos, Público, 20/4/01)

²⁹ “Ele [um dos cientistas críticos] não tinha acesso aos dados, ele não conhecia absolutamente nada (...) o sr. está a falar sobre coisas, não tem conhecimento dos resultados, não tem isto, aquilo, o outro, não conhece nada, está a fazer induções... está a induzir que nós não somos competentes (...) Depois misturava as coisas. Ele tecnicamente não demonstrou nada.” (entrevista a José Carvalho Soares)

Esta falta de independência foi veementemente negada pelos cientistas designados pelo Estado:

não foi nem uma missão a mando dos militares nem encomendada pelos militares nem para dar um aval aos militares, aliás o nosso relatório, as chefias militares tomaram conhecimento dele quando a opinião pública tomou conhecimento dele (entrevista a F. Carvalho)

É criticada também a antecipação dos resultados face à conclusão das análises, o que mais uma vez chama a atenção para os diferentes *timings* da ciência “de investigação” e da ciência “regulatória” (Jasanoff 1993): enquanto que a primeira requer uma validação pelos pares (que é usualmente morosa), a segunda dispensa estes procedimentos, uma vez que tem de produzir informação em tempo útil para a tomada de decisão política. Por outro lado, os discursos tranquilizadores de políticos e cientistas escolhidos pelo Estado são imputados não aos resultados do trabalho científico mas sim a interesses económicos subjacentes:

as implicações políticas e económicas do reconhecimento de uma ligação [entre o urânio e osíndroma] seriam devastadoras. Em termos meramente económicos, as indemnizações que seriam judicialmente exigidas por ex-militares no Iraque, na Bósnia e no Kosovo, para além dos civis afectados nos vários países representariam muitos milhões de dólares. Por estas razões não é pensável que no âmbito da NATO um governo venha a assumir uma relação de causa-efeito entre o urânio empobrecido e as doenças que origina, apesar dos dados já existentes que apontam nesse sentido. (Delgado Domingos, Público, 20/4/01)

No entanto, o discurso dos cientistas “críticos” não oculta uma tomada de posição valorativa (ética ou moral) sobre o uso de armamento com urânio empobrecido

Na minha opinião pessoal, utilizar munições com DU é um crime contra a humanidade, pois essas armas de destruição maciça condenam gerações futuras a uma vida miserável, quando não à morte certa, em clara violação no disposto na Convenção de Genebra e em várias resoluções que Conselho de Segurança tomou nos últimos cinco anos” (José António Salcedo, Público, 18/1/01)

Por parte dos cientistas escolhidos pelo Estado, mesmo que haja uma posição ética semelhante, esta é discursivamente isolada da avaliação científica do risco:

existindo urânio no terreno - urânio empobrecido - será que isso vai originar uma exposição agravada para a população civil e para os militares? (...) Eu julgo que não. (...) Deveriam lá estar? Não, também acho que não. Mas não é isso que vai tornar uma região insalubre ou uma região mais perigosa para viver. (entrevista a F. Carvalho)

As intervenções dos cientistas “críticos” são também interpretadas pelos cientistas “escolhidos” como sendo movidas por motivações extra-científicas: o desejo de protagonismo pessoal ou institucional, a rivalidade entre Laboratórios do Estado e Universidades (que se assumem como únicas depositárias de independência científica) e as filiações político-partidárias dos cidadãos-cientistas.

Quanto à polémica científica relativa aos casos de doença e morte já detectados, esta teve um alcance substancialmente mais limitado. Perante uma posição dos cientistas “estatais” (neste caso os médicos militares responsáveis pela autópsia ao soldado falecido) de negação de uma relação de causalidade com a contaminação radioactiva, os meios de comunicação social procuraram obter declarações de médicos de hospitais civis que, com base apenas nos sintomas descritos e não numa observação directa dos doentes, se pronunciaram sobre essa relação de causalidade. Porém, por iniciativa do pai de uma das vítimas, peritos não militares tiveram acesso aos relatórios clínicos e da autópsia e formularam o seu julgamento com base nestes documentos. A divergência de um dos médicos “críticos” face aos “estatais” centra-se no respeito das regras e protocolos de procedimento e na extracção de conclusões sobre as relações de causalidade com o urânio³⁰. No entanto, estas divergências não se terão tornado numa verdadeira polémica, visto não ter havido resposta por parte dos cientistas “estatais” e este tema não ter sido alvo de seguimento por parte dos *media*.

Apesar do dualismo aqui traçado entre cientistas “escolhidos pelo Estado” e cientistas “críticos”, estas duas categorias são aqui apenas ideais-tipo para ilustrar pontos extremos de uma oposição que é na realidade mais complexa e dinâmica. O seu uso não pressupõe a inexistência de tensões internas e divergências no interior dos dois grupos. Do lado dos cientistas “críticos” não terá havido concertação de posições nem sequer comunicação entre os diversos cientistas, mas sim um conjunto de iniciativas individuais, de moto próprio ou suscitadas pelos meios de comunicação social. Pela parte dos cientistas nomeados pelo Estado, a mobilização do DPRSN/ITN terá sido em larga medida fomentada pelo próprio coordenador do departamento (que repetidamente ofereceu os seus préstimos à hierarquia militar e aos decisores políticos) e não terão

³⁰ “um dos especialistas, que preferiu o anonimato, apontou várias irregularidades neste relatório [autópsia anátomo-patológica a Hugo Paulino], afirmando mesmo ser susceptível de muitas críticas do ponto de vista científico. Em primeiro lugar e sobretudo porque não é conclusiva e afasta desde logo a relação com a estada do militar no Kosovo, mesmo quando num parágrafo atrás sustenta que outros exames devem ser feitos. O dedo acusador deste perito vai principalmente para o facto de estar a ser desprezada uma parte fundamental que deve constituir a autópsia médico-legal: a informação acerca da sintomatologia manifestada ainda em vida. (...) «Nada neste relatório me diz que não foi o urânio que provocou as infecções»” (Publico, 30/12/00)

estado ausentes tensões entre a direcção do ITN e a coordenação do departamento (nomeadamente quanto à aquisição de certos equipamentos).

4.2.5.4 “Encerramento” científico do caso

Não obstante a mediatização da polémica científica, na tomada de decisão política apenas foram tomados em consideração os pareceres dos cientistas nomeados pelo Estado para avaliar o risco. O relatório preliminar da missão do DPRSN/ITN foi divulgado logo a 5 de Fevereiro e as suas conclusões relativas à inexistência de risco foram confirmadas no relatório final, publicado a 18 de Abril:

Os aquartelamentos utilizados hoje e nos anos anteriores pelos militares portugueses em serviço nos Balcãs não estão contaminados com urânio empobrecido. Não estão também contaminados com qualquer outro elemento radioactivo de origem natural ou artificial, para além do fundo radioactivo ambiental normal (...) Não foi encontrado qualquer vestígio de contaminação radioactiva que pudesse ter sido contraída no decurso das patrulhas e missões. (...) não há contaminação radioactiva generalizada do ambiente. (...) As estatísticas dos hospitais acerca da ocorrência de doenças malignas não demonstram a existência de um surto epidemiológico de leucemias e tumores malignos na população civil. (...) As análises dos alimentos disponíveis nos mercados locais (...) indicam que o seu consumo não representa uma via de contaminação pelo urânio empobrecido (...) Nestes grupos de militares [submetidos ao rastreio] não se encontraram pois indícios de contaminação pelo urânio empobrecido. (...) o grupo de militares analisado não esteve exposto a doses de radiação significativamente elevadas (...) A análise de urânio na urina de três elementos das Forças Armadas que prestaram serviço nos Balcãs e que hoje se encontram doentes e sob cuidados médicos não indica a presença de urânio em concentrações anormalmente elevadas (Relatório final da missão científica do ITN, 18/4/01)

ainda que prudentemente relativizadas no relatório, conforme as convenções da escrita científica,

Constituem excepções os locais que especificamente foram bombardeados com munições contendo urânio empobrecido (...) embora a contaminação e o acréscimo de radiações se restringissem aos sítios de impacto directo das munições. (...) embora estas afirmações das autoridades médicas locais devam ser aceites com alguma reserva (...) destes resultados não devem ser tiradas ilações sobre o risco de contaminantes não-radioactivos (químicos, bacteriológicos, outros) eventualmente presentes. Esta missão não investigou esses riscos (Relatório final da missão científica do ITN, 18/4/01)

Se bem que os cientistas “críticos” ainda se tenham pronunciado sobre este relatório, a polémica esmoreceu, perante uma atenção decrescente por parte dos *media* e da opinião pública. Para as autoridades politico-militares os resultados científicos obtidos com a

missão de terreno, o rastreio médico e as autópsias foram conclusivos e utilizados para o encerramento político do caso, legitimando a decisão de manter as tropas portuguesas nos Balcãs. O relatório final da Comissão Interministerial, divulgado em Agosto de 2001, afasta de todo a hipótese de haver um risco para a saúde pública ou um “Síndrome dos Balcãs”:

a Comissão afirma que os militares e civis que estiveram na região dos Balcãs entre 1995 e 2000 não apresentaram sintomas e sinais (...) que constituíssem um ‘Síndrome dos Balcãs’. (...) a comissão concluiu que – não houve diferenças estatisticamente significativas entre a morbilidade verificada nos militares destacados nos Balcãs e a população em geral; não foi observado aumento de radioactividade natural (...); não houve indícios de radioactividade específica de urânio empobrecido” (Comunicado do Ministério da Defesa, 10/8/01)

Apenas a Comissão Parlamentar de Defesa, no decurso da sua investigação, convocou cientistas “críticos”, a par dos mandatados pelo Estado, para prestar declarações. Para esta Comissão, desprovida de qualquer poder executivo, que apenas apresentou o seu relatório em Janeiro de 2002, a margem de incerteza científica justificaria a tomada de medidas de monitorização a médio prazo da saúde dos militares envolvidos, recomendações que parecem não ter surtido efeito prático.

O desaparecimento deste caso dos meios de comunicação social será indicativo de uma percepção social que, apesar da polémica, o desfecho científico foi conclusivo³¹. A tal não será alheia a estratégia científica seguida. A missão científica não terá procurado esclarecer a existência ou não de um “síndrome dos Balcãs” ou os efeitos sobre a saúde do urânio empobrecido (como tem sido feito noutros estudos, como o da Royal Society), questões onde a incerteza é maior, mas sim a presença ou não de uma contaminação radioactiva do ambiente e dos indivíduos, um problema a que a tecnologia existente (de análise física mas também de diagnóstico médico) e o estado de conhecimentos actuais serão mais capazes de dar uma resposta conclusiva.

À posteriori, os responsáveis científicos, à semelhança dos discursos proferidos pelas autoridades políticas, minimizaram a importância do caso, um deles chegando mesmo a classificá-lo como “paranóia generalizada” e outro a destacar a componente emocional na percepção do risco. No entanto, apesar de ambos admitirem um desconhecimento inicial da extensão do risco, retrospectivamente, racionalizam os resultados encontrados

³¹ No entanto, no final de 2003, veio a público um ex-soldado com problemas de saúde graves reclamar assistência por parte do Estado, afirmando que a contaminação com urânio empobrecido poderia estar na origem da sua doença. A avaliação científica do risco não terá dissipado todos os receios das possíveis “vítimas”.

como expectáveis e as diligências tomadas como cientificamente dispensáveis, mas politicamente necessárias, para dissipar os receios da opinião pública e “encerrar” o caso.

Admito que com essas notícias que surgiram de início e com o desconhecimento que se utilizavam esses metais como munições, a grande preocupação que houve aqui acho legítima, acho que havendo uma preocupação faz todo o sentido procurar-se uma resposta e substituir as interrogações e a especulação por conhecimento. Eu acho que se hoje voltasse a surgir uma questão equivalente, eu acho que o tipo de resposta está certo e que deveria ser dada. A gente não pode permitir que a especulação e a ansiedade domine o terreno e a cabeça das pessoas e da população. (entrevista a F. Carvalho)

Em suma, a investigação científica serviu, mais do que para avaliar o risco, para influenciar a percepção pública do risco, demonstrando-o como negligenciável, tal como tinha sido desde o início defendido pelos decisores políticos.

Os efeitos do caso do urânio empobrecido sobre o sistema científico nacional são difíceis de aferir. Por um lado, apesar da polémica, o prestígio do Instituto Tecnológico Nuclear parece ter sido reforçado: a avaliação feita pela comissão internacional de acompanhamento em 2001 destaca o trabalho realizado nos Balcãs como um exemplo de sucesso no desempenho de missões de interesse público, com reflexos mesmo a nível internacional, o DPRSN recebeu *feed-back* muito positivo da sua actuação por parte de congéneres estrangeiros e foi convidado a apresentar os resultados do estudo em vários *fora* internacionais. Subsequentemente, outras actividades do DPRSN/ITN têm recebido alguma cobertura dos meios de comunicação social (medições de radioactividade no Tejo, análises realizadas nas minas da Urgeiriça). No entanto, na opinião de um dos cientistas responsáveis, os resultados da investigação poderiam ter tido mais projecção e daí terem sido retirados mais dividendos.

Paralelamente, o recurso crescente pelos *media* à opinião de vários cientistas (uma tendência detectada para os anos 90 em Schmidt 2003) poderá ter reforçado junto da opinião pública a legitimidade da ciência como interveniente em casos de risco e a própria visibilidade da comunidade científica nacional.

4.2.6. Papel dos meios de comunicação social

4.2.6.1 Exposição mediática do caso

Nas sociedades contemporâneas, os problemas sociais apenas adquirem existência na esfera pública quando apresentados pelos meios de comunicação social (Champagne 1993). Visto haver problemas mais mediatizáveis que outros, por serem fora do comum, dramáticos ou emocionantes, os casos de risco recebem geralmente uma elevada cobertura mediática: “a arena política da sociedade mundial de risco não é a rua mas sim a televisão” (Beck 1999: 44). Os *media* funcionam também como pontos de acesso do público aos peritos: “Em situações em que o público se sente em risco por causa da ciência e perde a confiança, são os meios de comunicação social que fornecem o fórum no qual as tensões entre as suas comunidades são expressas” (Gregory e Miller 1998: 103).

A atenção prestada às problemáticas do risco justifica-se também pela responsabilidade sentida pelos jornalistas em avisar o público sobre os riscos (Kunreuther e Slovic 2001: 336): os jornalistas consideram ter uma função de questionamento das elites e defesa dos indivíduos contra a racionalidade técnica, económica ou política (Peters 1994).

Ainda que a exposição ao risco do urânio empobrecido por parte de militares portugueses tenha ocorrido desde 1997, que a perigosidade do urânio seja discutida desde o início da década de 90 e que a primeira morte de um português imputada ao “síndrome dos Balcãs” tenha ocorrido em Março de 2000, o risco só passou a ser debatido na esfera pública a partir do momento em que recebe uma atenção intensiva dos meios de comunicação social, ou seja, na segunda quinzena de Dezembro de 2000. Terá sido esta mediatização que forçou os agentes políticos a tomarem medidas para o esclarecimento da questão (desempenhando uma função de *agenda setting* – Schmidt 2003) e que proporcionou a entrada no debate de diversos actores sociais: cientistas, familiares de “vítimas”, associações profissionais. Os meios de comunicação em muitos casos previnem a exclusão de interesses ou de actores sociais relevantes do processo de tomada de decisão, assim como estes usam os *media* para influenciar o público e as decisões políticas em casos de risco (Peters 1994).

Para que uma questão de risco receba cobertura mediática, obedece geralmente a um conjunto de critérios (Sandman 1994; Schmidt 2003): concorrência com outras notícias, actualidade, proximidade geográfica, novidade, saliência, interesse humano, drama, negatividade e apelo visual. Os acidentes ou incidentes recebem frequentemente maior

cobertura que os problemas ambientais crónicos. A cobertura dos riscos pelos *media* é selectiva, os riscos raros e dramáticos são amplificados, os riscos mais comuns, mesmo que mais perigosos, são minimizados (Kasperson et al 2001: 18; Theys 1987: 24). A gravidade de um risco para os *media* é medida preferencialmente não numa dimensão técnica (grau de perigo), mas sim social: pelo potencial de revolta pública (‘outrage’), pelo grau de controlo detido pelos gestores, por noções de justiça, confiança e receio, pela resposta que lhe é dada (Sandman 1994). A cobertura dos riscos é também influenciada pelos interesses económicos das empresas de comunicação social (concorrência - Peters 1994) e pelos interesses de carreira dos jornalistas (uma notícia alarmante proporcionará maior notoriedade e prestígio – Sandman 1994).

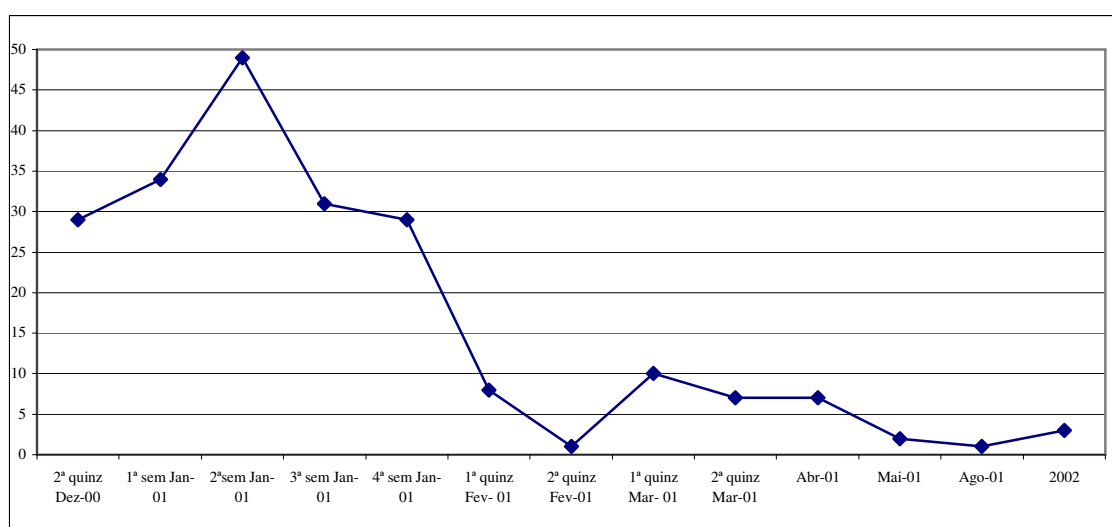
O caso do urânio empobrecido detinha os ingredientes ideais para ser alvo de mediatização: um acentuado grau de incerteza (sobre a existência de contaminação, sobre os efeitos para a saúde da exposição), potenciais consequências dramáticas (doenças de forte carga simbólica como o cancro e a leucemia, possibilidade de morte), uma marcada actualidade (problema discutido por toda a Europa, persistência do risco para as tropas então deslocadas), distância geográfica do problema mas proximidade das potenciais vítimas (soldados portugueses deslocados em missão de paz, homens jovens e saudáveis que se arriscam em nome de ideais e valores), a possibilidade de personalização do problema (casos particulares do soldado morto e de outros doentes, que dão um nome e um rosto ao conjunto abstracto de “vítimas”). Igualmente, a cobertura mediática de temas relativos ao ambiente, à ciência e tecnologia e ao risco tem registado um acentuado crescimento nos últimos anos (Schmidt 2000; Schmidt 2003; Mendes 2003: 45). Por outro lado, a própria conjuntura era propícia à amplificação desta questão pelos *media*: o caso emerge na semana do Natal, tradicionalmente uma época de notícias escassas, a poucos dias de uma eleição presidencial (o que conduziu ao acerbamento do debate político e ao surgimento de vários actores habitualmente com escassa projecção mediática), no momento em que é criada uma estação televisiva inteiramente dedicada a conteúdos noticiosos (SIC Notícias) e em que a concorrência entre operadores de televisão privados e públicos atingia o auge³².

³² Esta concorrência implicou inclusive a popularização dos *reality shows* em Portugal, acompanhada por uma transformação nas estratégias de apresentação das notícias em alguns dos canais, nomeadamente o alargamento do espaço dedicado à apresentação de dramáticos casos individuais.

Os meios de comunicação detêm um papel essencial na formação da percepção do risco pelo público (Peretti-Watel 2001: 23; Douglas 1985: 65; Kasperson et al 2001; Flynn et al 2001: 311): “Os factores mais importantes na formatação das visões individuais e colectivas do risco são a extensão da cobertura mediática, a informação transmitida, o ‘enquadramento’ do risco, a presença de sinais de risco nos *media* e os símbolos, metáforas e discurso utilizados na descrição e caracterização do risco” (Kasperson et al 2001: 18).

A acentuada mediatização do caso do urânio empobrecido é mensurável pelo número de notícias publicadas sobre esta questão. A título de exemplo, procedeu-se à análise extensiva da cobertura noticiosa do caso no diário Público. Foram recenseadas 220 notícias, mais de metade das quais publicadas num único mês (Janeiro de 2001), marcando o período de maior intensidade do debate político e científico do caso.

Número de notícias publicadas sobre o urânio empobrecido no Público, entre Dezembro de 2000 e Junho de 2002



Este tema desaparece inteiramente do espaço mediático com a divulgação do relatório final da missão do DPRSN/ITN (Abril de 2001), sendo brevemente retomado com a divulgação das conclusões do rastreio médico (Agosto de 2001) e da Comissão Parlamentar de Defesa (Fevereiro de 2002). Desde então surgiram notícias esparsas sobre ex-soldados com problemas de saúde que apontam a contaminação pelo urânio empobrecido com causa possível da sua condição.

4.2.6.2 Os *media* como actores do caso

Quando a cobertura mediática de um risco é muito detalhada tendem a surgir acusações de preconceito ou sensacionalismo por parte dos gestores políticos e dos actores científicos (Kunreuther e Slovic 2001: 336).

Também no caso do urânio empobrecido, diversos actores intervenientes culpabilizaram a cobertura mediática do caso pelo alarme criado nos cidadãos e pela agudização do debate político:

Custa a ver. Como ao fim de dez dias de noticiários televisivos e de títulos nos jornais, o estado actual de demagogia obscurece tudo sobre a chamada ‘síndrome dos Balcãs’. (...) O que se passa hoje é que as declarações de um especialista têm na televisão o mesmo estatuto que as ‘impressões’ de um soldado que não tendo ido ao médico tem fadiga e dores de cabeça (...) Jornais e televisão misturam, como se tivesse o mesmo estatuto, declarações de entidades internacionais, como a ONU, a OMS, médicos especialistas, físicos, com as ‘impressões’ de políticos e jornalistas, ou as declarações de organizações que têm uma agenda política contra a OTAN, os EUA e a guerra do Kosovo e que usam este caso para fins de combate político. O tratamento comunicacional vive de ‘impressões’, de transformação de associações simples – urânio, radiação, doença, leucemia – em causalidades sem qualquer necessidade de prova, essa maçada que dá cabo das notícias” (Pacheco Pereira, Público, 11/1/01)

A “demonização” dos meios de comunicação social fez-se sentir sobretudo no discurso das chefias militares, o que poderá estar associado à situação particular das Forças Armadas em Portugal. Após do 25 de Abril de 74 foram tomadas medidas sucessivas de redução das Forças Armadas: declínio das dotações orçamentais, reformas e passagens à reserva antecipadas, limitação das novas admissões, submissão das Forças Armadas ao Ministério da Defesa (Carrilho 1994: 111-128). Consentaneamente, desde o final dos anos 70 que se assiste a uma “desmilitarização da sociedade”, consubstanciada no declínio de prestígio da condição militar, no decréscimo da importância sociopolítica dos militares e no estrangulamento nas perspectivas de carreira (Carrilho 1994: 145). Segundo o inquérito realizado aos oficiais portugueses em 1993, a maior preocupação expressa é com a “situação da instituição militar na sociedade actual (...) É comum a ideia de que existe na sociedade um problemático e inadequado entendimento do papel dos militares e das Forças Armadas. É frequente um certo sentimento de desencanto pelo que se julga ser a incompreensão da sociedade envolvente, o oportunismo dos políticos e a superficialidade dos *media*” (Carrilho 1994: 149).

a comunicação social pegar nessa situação e transformá-la num problema que agitou e perturbou os portugueses. (...) foi só para vender e criar sensacionalismo. Não havia fundamento nenhum (...) julgo que a comunicação social tem muitas

culpas. (Martins Barrento, ex-Chefe do Estado-Maior do Exército, Expresso, 31/3/01)

De acordo com Peters (1994), as críticas aos *media* provêm geralmente de um ponto de vista tecnocrático, que considera que os riscos são conhecidos pelos peritos e que a cobertura mediática devia popularizar o conhecimento especializado, dando uma “representação verdadeira”: uma cobertura proporcional à dimensão relativa dos riscos, ao rácio riscos/benefícios, seguindo o desenvolvimento temporal do problema, respeitando a proporção de cientistas que defendem determinada posição (ou seja, dar menor cobertura aos cientistas “dissidentes”). Mas esta posição “tecnocrática” é contestável: há casos em que não há consenso entre cientistas; a construção do risco pelos leigos também pode ser racional e merecedora de análise; a cobertura mediática não se limita às questões técnicas, tem também de abordar as dimensões sociais e políticas do risco; a cobertura mediática obedece também às necessidades do público – “as pessoas querem ler artigos sobre os riscos nos meios de comunicação social primordialmente se puderem ser afectadas por decisões de outros e se houver indicadores (conflitos, interesses envolvidos) que a gestão institucionalizada do risco pode falhar” (Peters 1994).

Os meios de comunicação social são também acusados de dar maior relevância aos agentes com um discurso de dramatização do risco. No entanto, os jornalistas dependem maioritariamente de fontes de informação oficiais (imagem de neutralidade) que de fontes de informação “opinativas” (ambientalistas, indústria), mas tendem a procurar uma fonte de informação alternativa à oficial; por outro lado, as fontes tranquilizadoras tendem a estereotipar negativamente os jornalistas e a colaborar menos que as fontes alarmistas (Sandman 1994; Johnson 1993).

No caso do urânio empobrecido, os meios de comunicação social constituíram o único fórum de debate aberto³³ aos peritos com uma opinião divergente da dos cientistas designados pelo Estado e aos membros da sociedade civil (associações, indivíduos, famílias), visto que os decisores políticos limitaram a avaliação do risco aos especialistas por eles nomeados e não proporcionaram qualquer oportunidade para a participação pública. Por outro lado, os *media* foram igualmente os únicos veículos de

³³ No entanto, há que admitir que os *media* não serão nunca um fórum inteiramente democrático: é feita uma filtragem das cartas e contributos recebidos, são escolhidos os peritos a que é solicitada uma opinião, é dada uma certa orientação aos artigos e notícias publicados. A própria reconstituição do caso a partir da imprensa pode ser seriamente comprometida pela selectividade dos acontecimentos e dos actores mencionados.

comunicação (unívoca) entre os poderes públicos e os cidadãos: toda a informação sobre o risco foi passada dos peritos e do Governo para o público por intermédio de comunicados e conferências de imprensa.

No entanto, diferentes *media* têm diferentes discursos sobre o risco (Wilkinson 2001: 13; Peters 1994; Mendes 2003: 50). Se alguns órgãos de comunicação social poderão ser justificadamente criticados pelo tratamento dado ao caso (possivelmente os com maior impacto na opinião pública: os canais de televisão de maior audiência e os jornais de maior tiragem), noutros a cobertura terá sido equilibrada, se bem que extensa, à medida do debate político gerado, da polémica científica travada e do interesse público despertado.

4.2.7. Esfera Pública

4.2.7.1 As vítimas do risco: os militares

Como acima visto, o risco associado ao urânio empobrecido detém uma carga simbólica muito forte, que contribuiu para despertar o alarme na opinião pública³⁴, ainda que este não fosse um risco de proximidade (a possível contaminação ocorria nos Balcãs, a milhares de quilómetros do território nacional³⁵) e que na prática afectasse uma proporção diminuta de cidadãos nacionais (os militares destacados e as suas famílias). A própria extensão da cobertura mediática é indicativa que, se bem que por um curto período de tempo, a questão do urânio empobrecido foi alvo de intensa atenção pública e de uma construção social do risco.

Se a percepção pública do risco só poderia ter sido na altura aferida por um inquérito à população, a percepção dos directamente afectados pode ser em parte esboçada a partir das declarações prestadas aos meios de comunicação social. Duas posições bastante diferentes emergem: a dos soldados e a das suas famílias.

Entre os militares, distinguem-se os que estavam ou suspeitavam estar doentes, as “vítimas” (dois polícias e quatro soldados), e os que estavam sujeitos ao risco (alguns milhares de militares e agentes policiais que desempenharam missões nos Balcãs entre 1997 e 2001).

Por parte dos doentes, é a narrativa que constroem da doença o aspecto mais saliente das suas declarações públicas. A experiência da doença é geralmente descrita pelos doentes segundo um padrão narrativo, um “argumento”, com uma ordenação e uma estrutura implícita. O doente racionaliza a sua “interpretação da eclosão, o decurso do seu progresso e o potencial de tratamento do seu estado” (Radley 1993: 1).

Desde Setembro passado que Manuel Leite tem dores de cabeças ‘contínuas’; diz que o cansaço que sente ‘é uma coisa incrível’, para além de haver dias em que chega a dormir mais de 16 horas. Esses sintomas, a juntar às perdas de peso – um total de dez quilos desde que regressou - deixaram Manuel Leite preocupado com a eventualidade de sofrer do mesmo mal de Hugo Paulino. (...) ‘Só não quero acabar numa cama como o Hugo [Paulino]. Pode ser só um vírus’ (Público, 6/1/01)

³⁴ Numa sondagem divulgada pelo jornal Público em 8 de Janeiro de 2001, 89% dos inquiridos já tinham ouvido falar da questão do urânio empobrecido e 40% consideravam que os contingentes portugueses deveriam ser retirados imediatamente

³⁵ Alguns actores do caso demonstraram também preocupação com o risco sobre a população (“é necessário proteger os militares, mas também é importante proteger as populações locais, porque são elas que se espera que as tropas de paz defendam”, Mariano Gago, Público, 23/12/00) mas a prioridade no discurso político e mediático foi sem dúvida conferido ao risco sobre cidadãos portugueses.

Perante um mal desconhecido, sem mesmo reconhecimento médico (o “síndrome dos Balcãs”), é o potencial doente que identifica os sintomas, os compara com o que ouve nos meios de comunicação social, especula sobre as causas e vem a público apresentar-se como “vítima”. A compreensão leiga da doença é construída à base de “crenças de saúde derivados de modelos populares da doença, formas alternativas de prática médica, os meios de comunicação social e compreensões do senso comum derivadas da experiência pessoal ou da consulta a amigos e familiares, continuando a aceitar estas crenças ao mesmo tempo que consomem cuidados de saúde ortodoxos” (Lupton 1994: 101).

A doença é fortemente perturbadora da identidade social: “A eclosão da doença, sobretudo se for grave, constitui uma ameaça à integridade do corpo e à identidade pessoal e requer uma mudança do estatuto de pessoa saudável para paciente. (...) A doença ou a incapacidade retira os indivíduos dos seus papéis sociais e actividades, incluindo o trabalho, relacionamentos e obrigações familiares” (Lupton 1994: 79). Neste caso, sendo os doentes homens jovens, com uma actividade profissional de grande exigência física, a doença representa uma ruptura radical com a experiência passada.

Antes do Kosovo, jogava futebol e praticava atletismo, suportado pelos seus 78 quilos e alheio aos dois maços de tabaco que fumava por dia ‘Nunca tive nada, era muito saudável’, afirma. Depois do Kosovo, tudo mudou. Parou com o desporto por falta de tempo e passou a fumar menos, mas não havia forma de engordar. (...) ‘Pensei que era por ter deixado de fumar, fiquei um bocadinho abatido’. Mas depois vieram as dores de cabeça, constantes, imparáveis. (...) quando quis retomar a actividade desportiva deu por si sem forças para aguentar um jogo de futebol que fosse. Mesmo assim nunca procurou um médico, atirando as responsabilidades da fraqueza que sentia para o trabalho. Até que ouviu falar em urânio empobrecido e na luta do pai do colega Hugo Paulino. (ex-soldado, O Comércio do Porto, 5/1/01)

O tipo de doenças potencialmente causadas pela exposição ao urânio empobrecido – cancro e leucemia – têm uma carga simbólica negativa muito forte: “o cancro é uma doença de crescimento anormal, incontrolado, que invade o corpo, uma ‘gravidez demoníaca’, uma doença da sociedade industrial, consequência da repressão de sentimentos. O cancro é assim uma doença vergonhosa, uma metáfora para o mal.” (Lupton 1994: 58). Por outro lado, a falência generalizada do sistema imunitário (causa de morte apontada a um militar e a um polícia regressados dos Balcãs) está conotada com a actual concepção cultural de saúde: o enfraquecimento do sistema imunitário é considerado como a cauda primeira de todas as doenças - “a apreciação subjacente comum do sistema imunitário na nossa cultura torna-o uma espécie de moeda em que a

saúde – graus de – pode ser medida e comparada entre diferentes pessoas e populações” (Martin 1994: 183).

No que respeita ao discurso dos militares expostos ao urânio empobrecido mas saudáveis, está em causa não uma representação da doença mas sim uma percepção do risco. A opção por uma carreira militar influi determinantemente na percepção do risco segundo três vectores. Por um lado, o risco (de ser morto em combate) faz parte de uma identidade social distintiva³⁶. Por outro lado, a adesão a uma organização como a militar, que funciona como uma instituição total (Felez 1990: 13), implica a incorporação de um código de valores: oferecer a vida à Pátria, união, submissão, responsabilidade, valor, patriotismo, lealdade, disciplina, honra, bravura (Felez 1990: 114). Este código de valores é inteiramente orientado para o colectivismo: “o pessoal entra em conflito, logo suprime-se (...) o importante é o conjunto e não o indivíduo, o que se exalta é o conceito de pátria, da unidade sob um conceito” (Felez 1990: 73). Como tal, a tomada de decisões individuais de protecção face ao risco (como por exemplo recusar partir em missão) é na prática impossibilitada. O desempenho de missões em forças de manutenção de paz, sob a égide de organizações internacionais como a ONU e NATO é ainda fortemente valorizado (Carrilho 1994: 153)³⁷.

Num terceiro vector, a subordinação hierárquica aplica-se não só ao plano das acções (obedecer a ordens) mas mesmo ao controlo da informação que chega aos soldados: “restringe-se a passagem de informação, sobretudo a relativa aos planos dos superiores para os subalternos. É característico que estes sejam mantidos na ignorância das decisões que são tomadas sobre o seu destino, esta exclusão proporciona aos oficiais uma base sólida para manter as distâncias e exercer o seu domínio sobre os subalternos” (Felez 1990: 14). É a confiança nos oficiais superiores e a crença na capacidade para evitar o risco (sentimento de controlo, percepção de imunidade subjectiva - Edelstein 2000: 128; Lidskog 2000: 214; Douglas 1985: 29; Lagadec 1981: 142) que enforma o discurso de minimização do risco por parte dos soldados.

Muito sinceramente não sinto qualquer receio. (...) [basta] não se aproximar de viaturas abandonadas e não pegar em objectos estranhos” (soldado de partida para a Bósnia, Público 27/1/01)

³⁶ Construída à base de representações de virilidade e coragem, tal como encontrado nos trabalhadores de uma central nuclear por Peretti-Watel (2002: 34)

³⁷ Segundo o estudo “As motivações dos jovens para ingresso no regime de voluntariado e contrato”, citado no jornal Público (31/12/02), a participação em missões de paz é indicada por 62% dos jovens inquiridos como motivação para ingressar nas Forças Armadas.

Acredito na cadeia de comando. Dizem-me que o nível de radiações é insignificante e eu acredito. (cabo do Agrupamento Echo, Correio da Manhã, 10/1/01)

No entanto, segundo os relatos dos cientistas que estiveram envolvidos na missão científica aos Balcãs, os soldados deslocados demonstravam de facto alguma apreensão face ao risco e a presença dos cientistas (e dos Ministros durante a sua curta visita) terá ajudado a dissipar esses receios. Igualmente, o surgimento alguns anos mais tarde (em 2003) de casos esparsos de ex-soldados com problemas de saúde que avançam a contaminação com urânio empobrecido como causa possível da sua doença é indicativo que a preocupação dos possíveis afectados com o risco existiu e não foi inteiramente debelada com a avaliação científica do problema.

É no comportamento dos indivíduos potencialmente expostos ao risco que reside uma das principais fontes de incerteza científica. Os estudos de avaliação do risco pressupõem um determinado padrão de comportamento (ex. condições ideais de manuseamento de produtos tóxicos) que frequentemente na prática não se verifica (Irwin 1998: 39). No caso do urânio empobrecido, pressupôs-se uma escassa exposição dos militares aos produtos contaminantes segundo as instruções de precaução que teriam recebido. Na prática, alguns soldados admitiram ter consumido produtos locais e não usar o equipamento de protecção “por não ser prático e não se justificar” (Público, 14/1/01)

4.2.7.2 Os afectados pelo risco: as famílias

Já no que concerne as famílias, o discurso sobre o risco é tendencialmente diferente. A família e instituição militar caracterizam-se por ser “instituições gananciosas” (L. Coser), “ambas fazem grandes exigências aos indivíduos em termos de compromissos, lealdade, tempo e energia” (Segal 1988: 79), frequentemente entrando em concorrência e conflito. As exigências do serviço militar são muito superiores às de outras ocupações, em termos de tempos de trabalho ilimitados, risco de morte ou incapacidade, mobilidade geográfica, separação periódica da família, residência no estrangeiro (Segal 1988: 82).

Os familiares dos militares destacados desenvolveram um discurso maioritariamente de dramatização do risco, exercendo pressões sobre os soldados e sobre as chefias militares directas para que desistissem da missão. A resposta ao risco por parte dos familiares

alcançou mesmo uma dimensão pública: constituíram-se em associação (que não chegou a ter uma existência legal, dado o rápido desfecho do caso, mas que cumpriu as suas funções de agregação e expressão de interesses - Sills 1972: 373; Lenoir 1988: 37; Offerlé 1994: 26³⁸) e procuraram influenciar as decisões do Estado por meio de sessões públicas de esclarecimento, redacção de cartas endereçadas ao Governo, conferências de imprensa, e mesmo da organização de uma manifestação (na cerimónia de abertura da Capital Europeia da Cultura Porto 2001). Foi a certa altura mesmo anunciada a intenção de recorrer ao sistema judicial para influenciar as decisões do Governo (uma estratégia de litigação que é comum nos casos de risco apenas nos Estados Unidos - Jasanoff 1986: 56-59): a interposição de uma providência cautelar no Tribunal Administrativo, para impedir o destacamento de tropas para os Balcãs.

Destacou-se a figura do pai do soldado falecido em Março de 2000, poucas semanas depois de regressar do Kosovo. Depois de pressões várias exercidas sobre as autoridades militares e políticas para o esclarecimento das circunstâncias da morte, nomeadamente o acesso aos relatórios do Hospital Militar, foi a divulgação do risco em Dezembro de 2000 que proporcionou a este agente um novo recurso para ver satisfeitas as suas reivindicações: os meios de comunicação social. Uma vez exposto o caso nos jornais e na televisão, o Ministro da Defesa impôs ao Exército a disponibilização desta informação. Subsequentemente, Luís Paulino requereu nova autópsia, recorreu a peritos nacionais e internacionais para a análise dos dados, pronunciou-se sobre a missão científica do DPRSN/ITN, uma sequência de eventos que foi sendo atentamente acompanhada pela comunicação social. Esta denúncia de um caso individual foi apresentada como exemplar, símbolo de uma causa colectiva: “a causa que defende tem pretensões à universalidade. Partindo de um caso singular mas exemplar, ela respeita a toda a gente” (Boltanski 1990: 256).

Luís Paulino (...) promete usá-lo [o relatório] «para explicar aos portugueses que há dez meses que o Exército esconde a verdade». (...) Com esta atitude Paulino só quer atingir um objectivo «Que o país saiba o que aconteceu ao meu filho e os riscos que os militares portugueses correm em ir para o Kosovo». (Público, 29/12/00)

Em Fevereiro de 2002, longe do furor mediático do caso, Luís Paulino obteve finalmente do Estado o reconhecimento oficial que a morte do filho se deveu a doença

³⁸ Atendendo às competências necessárias para constituir uma associação (um “saber-fazer” jurídico-político) é talvez de salientar que o porta-voz desta associação foi um advogado e dirigente do Partido Humanista

contraída ao serviço, recebendo uma condecoração a título póstumo, e um ano depois foi-lhe concedida uma indemnização.

4.2.7.3 Uma sociedade civil incipiente

Este envolvimento da sociedade civil nos casos de risco tem escassa tradição em Portugal³⁹, mas tem-se tornado mais comum nos últimos anos (casos de Foz Côa, co-incineração – Gonçalves 2002). O declínio da confiança pública na infalibilidade e neutralidade dos peritos contribui para o aumento de reivindicação de participação dos cidadãos nas decisões (Martin e Richards 1995: 507). As controvérsias científicas têm contribuído para reduzir os níveis de confiança pública e conduzem ao questionamento da capacidade das instituições representativas servirem os interesses públicos, da concentração da autoridade sobre a tecnologia em burocracias responsáveis pela mudança tecnológica e da importância da competência técnica como base de legitimidade das decisões (Nelkin 1992: xvi). Esta incerteza científica favorece a proliferação de grupos (informais ou organizados, temporários ou duradouros) que se sentem implicados nas decisões e reivindicam participação (Callon et al 2002: 44), convertendo-se por vezes num movimento social (Kroll-Smith et al 1997: 12).

Segundo Flynn e Slovic (2000: 126), a importância da participação pública em questões de risco advém das limitações da ciência do risco, da importância e dificuldade em manter a confiança nos gestores, das influências subjectivas e contextuais na avaliação do risco, podendo esta participação incrementar a relevância e qualidade das avaliações técnicas e a legitimidade e aceitação das decisões. A participação dos cidadãos nos processos decisórios pode contribuir para uma identificação antecipada dos processos de estigmatização, aumentar a compreensão do perigo pela comunidade e mesmo matizar a culpa/responsabilidade em caso de acidente (Gregory et al 2001: 7); para além de contribuir para incrementar a confiança nos gestores (Kunreuther e Slovic 2001: 342) e ampliar a eficácia e a legitimidade das decisões (Callon et al 2002: 45).

³⁹ Portugal tem das mais baixas taxas de participação cívica da Europa (Delicado 2003: 233), mensurável pela adesão a associações e a formas de intervenção política para além do voto em eleições (assinatura de petições, participação em manifestações, boicotes, etc.), o que pode ser apontado a um conjunto de factores : uma democracia tardia, uma cultura cívica muito incipiente, à própria constituição da estrutura social (participação em correlação positiva com classe social e nível de escolaridade), às características do mercado laboral, a déficits na socialização (exemplo familiar), à secularização da sociedade, à crescente mobilidade social e geográfica e às características específicas do terceiro sector português.

O nível mais baixo de participação pode ser considerado a comunicação do risco à população. Neste caso, a comunicação do risco por parte dos decisores político e dos peritos científicos foi fortemente mediatizada, ou seja, decorreu essencialmente nos meios de comunicação, através das notícias publicadas, dos debates, das conferências de imprensa. O relatório da confissão científica foi de facto tornado público, mas através de um meio que ainda é de acesso socialmente restrito (vide toda a problemática da info-exclusão): a Internet. No que respeita ao caso individual do pai do soldado falecido, face aos seus insistentes pedidos (e possivelmente devido ao eco que deles foi feito pela comunicação social), as autoridades concederam-lhe o acesso aos relatórios médicos.

As únicas oportunidades de encontro face-a-face (a única forma que permite um diálogo e não uma comunicação unívoca) entre peritos e público foram proporcionadas pelos partidos da oposição (Partido Comunista, Bloco de Esquerda) e associações pacifistas (Conselho Português para a Paz e Cooperação), que promoveram sessões públicas de esclarecimento, destinadas aos familiares dos militares, com a presença de cientistas para o esclarecimento de dúvidas. Porém, durante a missão científica aos Balcãs, a equipa de cientistas prestou-se a, informalmente, explicar aos soldados deslocados os procedimentos seguidos e responder às suas interrogações:

no Kosovo e na Bósnia, isso penso que era para responder à ansiedade de quem lá estava, mas também com autorização dos próprios oficiais responsáveis, acabámos por fazer autênticas palestras, sessões de esclarecimento nos quartelamentos. Nós explicávamos (...) eles tinham muita ansiedade em saber como é que as coisas se passavam, o que é que a gente conseguia medir, o que é que a gente não conseguia medir e satisfizíamos a curiosidade. (entrevista Fernando Carvalho)

Os novos direitos da cidadania tecnológica incluem não só o grau básico da comunicação (ser informado) como a inclusão na tomada de decisão (Beck 1999: 43; Lima 1999: 170; Lagadec 1981: 217-218). No caso do urânio empobrecido, apesar dos esforços desenvolvidos tanto por actores individuais como pela Associação dos Familiares e Amigos dos Militares Destacados para os Balcãs para serem reconhecidos como interlocutores e parceiros na tomada de decisões, não lhe foi proporcionada qualquer oportunidade de participação pelo Estado. As decisões foram tomadas exclusivamente com base nos pareceres técnicos, ou seja, nas conclusões dos relatórios científicos de avaliação do risco.

Outros grupos de interesse também tentaram alcançar o estatuto de actor pertinente reconhecido pelos poderes públicos (Offerlé 1994 : 26): as associações profissionais.

Em Portugal, os militares e as forças paramilitares, como a polícia, são dos corpos profissionais com maiores limitações dos direitos: “as regras institucionais e políticas impõem o silêncio público aos militares no activo” (Carrilho 1994: 147), os quais também não podem concorrer a cargos políticos, e as associações profissionais de natureza sindical não são reconhecidas⁴⁰ (Carrilho 1994: 157). Em Portugal, existem várias associações e clubes militares cujas actividades estão limitadas à promoção da deontologia profissional e acções culturais e de convívio, mas desde o final dos anos 80 que foram surgindo associações vocacionadas para promover os interesses sócio-profissionais dos militares: a Associação de Militares na Reserva e Reforma, a Associação Nacional dos Sargentos e a Associação dos Oficiais das Forças Armadas. Estas associações terão mobilizado o caso do urânio empobrecido para incrementarem a sua visibilidade pública e reivindicarem o seu estatuto de porta-vozes dos interesses dos militares

Esta associação militar [Associação de Oficiais das Forças Armadas] apoia a decisão de mandar investigar as condições em que os militares portugueses estão a cumprir a sua missão no Kosovo mas lamenta que as estruturas representativas dos militares não façam parte da comissão que vai apurar os factos «Constitui a perda de uma oportunidade histórica não só para emprestar outro nível de confiança nas relações entre o ministro da Defesa e o movimento associativo militar como também para potenciar o crédito que as conclusões da referida comissão devem ter» (Público, 4/1/01)

Por meio de comunicados e conferências de imprensa, estas associações vieram a público criticar a actuação do Estado e das chefias militares e solicitar a sua inclusão nos processos decisórios.

4.2.7.4 Um caso de epidemiologia leiga?

Face à controvérsia científica gerada em torno do urânio empobrecido e num momento em que o público tem vindo a perder a confiança na ciência, é de realçar as atitudes assumidas pelos afectados (sobretudo familiares dos militares e associações) em relação aos peritos e às informações científicas. A literatura sobre riscos tem analisado a multiplicação de casos em que os leigos procuram mais informação, recorrem a especialistas alternativos aos oficiais e a observações próprias para denunciar as

⁴⁰ A nível europeu, a Euromil (Organização Europeia de Associações Militares) existe desde 1972 e o Parlamento Europeu aprovou em 1984 uma Resolução que exorta os Estados membros a conceder aos militares o direito de associação (Carrilho 1994: 161).

situações de perigo, desenvolvem uma capacidade de captar e reunir indícios, recolher testemunhos e fazer circular uma argumentação coerente (Brown 1997; Wynne 1996; Beck 1992: 61; Lidskog 2000: 211; Peretti-Watel 2001: 26; Cozzens e Woodhouse 1995: 546). O caso do Síndrome do Golfo é mesmo apontado como um exemplo de epidemiologia leiga: “os veteranos reconhecem sintomas estranhos, fazem pressão para um diagnóstico e tratamento e encontram um aparato militar e de espionagem secretista e hostil que esconde os dados que poderiam confirmar a ligação entre as doenças dos veteranos e a libertação de produtos tóxicos durante a Guerra do Golfo” (Brown 1997: 153).

Ao longo da polémica do urânio empobrecido, o público afectado socorreu-se de relatórios científicos estrangeiros e mesmo de observações directas para sustentar o seu discurso de dramatização do risco. Por outro lado, a ciência “oficial” foi directamente questionada, tanto no que respeita à sua independência, como mesmo na capacidade técnica e na metodologia utilizada⁴¹.

Estas dúvidas expressas por leigos não tiveram qualquer resposta directa por parte dos especialistas. É frequente a resistência dos peritos à epidemiologia leiga, argumentando-se com a natureza parcial e incompleta dos dados recolhidos pelos cidadãos (Irwin 1998: 151): “a noção que elementos inexperientes do público possam oferecer conhecimentos válidos sobre questões técnicas é considerada herética pela ciência – fragiliza a separação institucional da ciência face a outras actividades sociais” (Irwin 1998: 192). Para a maioria dos cientistas, os receios do público face aos riscos demonstram irracionalidade (respostas emotivas) e ignorância, fornecendo-lhe informação este passa a partilhar as atitudes dos peritos (Beck 1992: 58; Hogenboom et al 2000: 90; Peretti-Watel 2001: 22; Douglas 1985: 22; Gregory e Miller 1998: 168; Wynne 1995: 377; Wynne 1996: 68; Irwin 1998: 35).

⁴¹ “Mandam uma comissão ao local e muito bem, para logo a seguir tentarem descansar toda a gente alegando os baixos níveis de radioactividade. Mas e as micropartículas? Isto não é como tirar a temperatura, não tem febre, logo não está doente!” (pai de um soldado deslocado, Público, 21/1/01); As associações de militares e polícias tornaram ontem públicas as suas preocupações em relação às notícias relacionadas com a ‘síndrome dos Balcãs’. (...) chegam mesmo a manifestar dúvidas quanto à capacidade da equipa de especialistas nacionais enviados ao Kosovo ser capaz de abarcar todas as repercussões sanitárias da contaminação por urânio empobrecido. Apesar de saudar o envio da comissão científica (...) alerta para o facto desta «poder não cobrir completamente as preocupações que se colocam, especialmente no que diz respeito ao impacto ambiental». O texto refere mesmo alguns estudos realizados sobre a toxicidade química do urânio empobrecido para concluir que estes «não são tranquilizadores quanto aos efeitos a longo prazo que podem ocorrer em virtude da contaminação ambiental».” (Público, 6/1/01)

4.2.7.5. Comunicação e participação

O caso do urânio empobrecido não será talvez o mais indicado para aferir as oportunidades proporcionadas para a participação do público em decisões técnicas em Portugal, visto que os contornos estratégico-militares da questão colocavam constrangimentos a uma resolução democrática e participativa da polémica. No entanto, a pouca atenção prestada pelas autoridades administrativas aos movimentos emanados da sociedade civil (associações profissionais, associações de familiares), assim como a exclusiva dependência dos pareceres técnicos produzidos pelos peritos designados pelo Estado podem ser indicadores de uma resistência a uma comunicação de riscos sob a forma de diálogo e negociação (auscultando as preocupações e percepções dos afectados) e de uma preferência por um modelo tecnocrático de decisão. Estes procedimentos geram frequentemente desconfiança nas autoridades e não contribuem para atenuar a percepção do risco (Gregory et al 2001: 7).

No entanto, poder-se-á interpretar como um efeito diferido no tempo deste caso a recente decisão (Dezembro de 2002) de criar uma Linha Verde de apoio às famílias de militares em serviço no exterior, que disponibiliza informação sobre a situação dos soldados. Esta medida será um reconhecimento do papel que as famílias desempenham na prossecução das carreiras militares e integrar-se-á numa estratégia de ampliação das bases de recrutamento das Forças Armadas, num contexto em que se discute a extinção do serviço militar obrigatório e a dependência exclusiva no serviço voluntário.

4.2.8. Conclusões

O caso do urânio empobrecido distingue-se visivelmente dos outros dois casos analisados no âmbito deste projecto pela sua curta extensão no tempo e pelo âmbito restrito das populações afectadas pelo risco. No entanto, é ilustrativo das dinâmicas políticas, científicas e sociais suscitadas por uma questão de risco.

No plano político, é de destacar, por um lado, o efeito estruturador do contexto internacional (os acontecimentos em outros países mas também a influência de organismos supra-nacionais nas decisões nacionais) e os constrangimentos impostos pelo vector militar do problema (transparência versus secretismo, luta pela preponderância na resolução da questão), e por outro, a partidarização do caso de risco, expressa no extremar de posições entre o Governo, responsável pela gestão do risco, e a oposição, que investe na dramatização do risco como recurso da batalha eleitoral. O recurso à perícia científica caracterizou-se por uma celeridade inusitada, mas acabou por ser alvo de questionamento pela escolha de um organismo tutelado pelo Estado, ao invés de se ter optado por uma comissão pluralista e independente. Este caso demonstra ainda a quase irrelevância das comissões parlamentares num sistema político-administrativo fortemente governamentalizado: as conclusões da comissão foram obtidas um ano após a eclosão do assunto, muito depois do processo de tomada de decisão governamental e o seu tom cauteloso e as recomendações de prosseguir o acompanhamento da situação foram praticamente ignoradas, tanto pelos *media* como pelos responsáveis políticos.

No plano científico, sublinha-se a secundarização da questão médica: a avaliação do risco centrou-se na aferição da existência de contaminação (ambiental e humana) e não na existência de um “síndrome dos Balcãs”, na identificação de uma nova entidade nosológica. Contrariamente à posição tradicionalmente periférica da ciência portuguesa, as diligências científicas tomadas para a avaliação do risco caracterizaram-se pela rápida iniciativa e pela qualidade internacionalmente reconhecida das técnicas e dos resultados. No entanto, não esteve ausente uma controvérsia, entre cientistas designados pelo Estado e cientistas “críticos”, desenvolvida no campo técnico e no campo ético, que poderia ter sido evitada mediante uma maior pluralização do aconselhamento científico. São de destacar ainda as matizes entre o discurso científico, por natureza mais aberto à admissão de incerteza e à provisoriedade do conhecimento, e do discurso

político sobre os resultados científicos, mais atreito à negação peremptória do risco e à tranquilização do público em termos mais absolutos e inequívocos.

Por último, no que respeita à esfera social, constata-se que as práticas de comunicação com o público são ainda essencialmente de sentido único (esclarecer a opinião pública, transmitir a informação dos peritos para debelar a ignorância) e que o envolvimento dos grupos afectados nas decisões é afinal praticamente nulo. Mesmo tendo em conta as especificidades deste caso (a dimensão militar), não foi proporcionada qualquer oportunidade de participação aos cidadãos ou aos grupos que os representam. Apesar das críticas de que foram alvo, no tratamento do caso, apenas os meios de comunicação proporcionaram alguma visibilidade às reivindicações da sociedade civil. No fundo, o caso apenas “existiu” porque a atenção mediática e da opinião pública converteu um risco mal conhecido e longínquo, num problema merecedor de gestão política e de avaliação científica.

4.2.9. Referências bibliográficas

ADAM, Barbara, VAN LOON, Joost (2000), "Introduction: repositioning risk, the challenge for social theory", in idem, BECK, Ulrich (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, Londres, Sage, pp. 1-31

ANGELIER, Jean-Pierre (1983), *Le nucléaire*, Paris, La Découverte

BARRETT, Katherine e RAFFENSPERGER, Caroline (1999), "Precautionary science", in idem e TICKNER, Joel A. (eds.), *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*, Washington, Island Press, pp. 106-122

BECK, Ulrich (1992), *Risk society, towards a new modernity*, Londres, Sage

BECK, Ulrich (1996), "Risk society and the provident state", in LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw e WYNNE, Brian, *Risk, environment and modernity – towards a new ecology*, Londres, Sage, pp. 27-43

BECK, Ulrich (1998), "Politics of risk society", in FRANKLIN, Jane (ed.), *The politics of risk society*, Cambridge, Polity Press, pp. 9-22

BECK, Ulrich (1999), *World risk society*, Cambridge, Polity

BECK, Ulrich (2000), "Risk society revisited: theory, politics and research programmes", in idem, ADAM, Barbara e VAN LOON, Joost (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, Londres, Sage, pp. 211-229

BERTELL, Rosalie (s/d), "Gulf War Syndrome, Depleted Uranium and the Dangers of Low-Level Radiation", http://www.ccnr.org/bertell_book.html

BLAXTER, Mildred (1993), "Why do the victims blame themselves?", in RADLEY, Alan, *Worlds of illness – biographical and cultural perspectives on health and disease*, Londres, Routledge, pp. 124-142

BOLTANSKI, Luc (1990), *L'amour et la justice comme competences*, Paris, Métailié

BOURG, Dominique (2002), "Principe de precaution, mode d'emploi", *Sciences Humaines*, n° 124, pp. 28-31

BROWN, Phil (1997), "Popular epidemiology revisited", *Current Sociology*, 45(3), pp. 137-156

CALLON, Michel, BARTHE, Yannick, LASCOUMES, Pierre (2002), “Qu’en pensent les citoyens?”, *Sciences Humaines*, n° 124, pp. 44-47

CARRILHO, Maria (1994), *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Dom Quixote

CHAMPAGNE, Patrick (1993), “La vision médiatique”, in Bourdieu, Pierre (ed.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, pp. 61-79

COVELLO, Vincent T. e PETERS, Richard (1996), “The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: an empirical study”, in idem, SUBLET, Virginia H. e TINKER, Tim L. (eds.), *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 33-63

COZZENS, Susan E., WOODHOUSE, Edward J. (1995), “Science, government and the politics of knowledge”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, pp. 533-553

DOUGLAS, Mary (1985), *Risk acceptability according to the social sciences*, Nova York, Russell Sage Foundation

DUCLOS, Denis (1987), “La construction sociale des risques majeurs”, in FABIANI, Jean Louis e THEYS, Jacques (eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l’ École Normale Supérieure, pp. 37-54

EDELSTEIN, Michal R. (2000), “Outsiders just don’t understand: personalization of risk and the boundary between modernity and post-modernity”, in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, Nova York, Palgrave, pp. 123-142

FELEZ, José Luis Anta (1990), *Cantina, garita y cocina: estudio antropológico de soldados y cuarteles*, Madrid, Siglo XXI de España Editores

FLYNN, James e SLOVIC, Paul (2000), “Avaliação dos peritos e do público acerca dos riscos tecnológicos”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 109-128

FLYNN, James, PETERS, Ellen, MERTZ, C.K. e SLOVIC, Paul (2001), “Risk, media and stigma at Rocky Flats” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul e KUNREUTHER,

Howard (org.) *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 309-327

GIDDENS, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity

GIDDENS, Anthony (1991), *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Cambridge, Polity

GIDDENS, Anthony (1998), “Risk society: the context of British politics”, in FRANKLIN, Jane (ed.), *The politics of risk society*, Cambridge, Polity Press, pp. 23-34

GIDDENS, Anthony (2000), “Risco”, in idem, *O mundo na era da globalização*, Lisboa, Presença, pp. 31-43

GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), “A importância de ser europeu: ciência, política e controvérsia sobre o risco da BSE em Portugal”, in idem e NUNES, João Arriscado, *Enteados de Galileu? A semi-periferia no sistema mundial da ciência*, Porto, Afrontamento, pp. 171-207

GONÇALVES, Maria Eduarda (2002), “Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice”, *Environmental Impact Assessment Review*, n. 22, pp. 249-269

GREGORY, Jane e MILLER, Steve (1998), *Science in public: communication, culture and credibility*, Nova York, Plenum Trade

GREGORY, Robin, FLYNN, James e SLOVIC, Paul (2001), “Technological stigma”, in FLYNN, James, SLOVIC, Paul e KUNREUTHER, Howard (org.) *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 3-8

HERZLICH, Claude (1984), *Santé et maladie: analyse d’une représentation sociale*, Paris, Éditions de l’École des Hautes Études en Sciences Sociales

HOGEBOM, Joris, MOL, Arthur P. J., SPAARGAREN, Gert (2000), “Dealing with environmental risks in reflexive modernity”, in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, Nova York, Palgrave, pp. 83-106

House of Lords (2000), *Science and Society*, Select Committee on Science and Technology Third Report, Londres, HMSO

- IRWIN, Alan (1998), *Ciência cidadã: um estudo das pessoas, especialização e desenvolvimento sustentável*, Lisboa, Edições Piaget
- JASANOFF, Sheila (1986), *Risk management and political culture*, Nova York, Russell Sage Foundation
- JASANOFF, Sheila (1993), “O parecer científico e a legitimação de políticas nos Estados Unidos”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Comunidade científica e poder*, Lisboa, Edições 70, pp. 223-237
- JASPER, James M. (1992), “Three nuclear energy controversies”, in NELKIN, Dorothy (ed), *Controversy – politics of technical decisions*, Londres, Sage, pp. 97-111
- JOHNSON, Braden (1993), “Advancing understanding of knowledge’s role in lay risk perceptions”, *Risk: health, safety and environment*, vol. 4, pp. 189
- JORDAN, Andrew e O’RIORDAN, Timothy (1999), “The precautionary principle in contemporary environmental policy and politics”, in RAFFENSPERGER, Caroline e TICKNER, Joel A. (eds.), *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*, Washington, Island Press, pp. 15-35
- KASPERSON, Roger E., JHAVERI, Nayna e KASPERSON, Jeanne Y. (2001), “Stigma and the social amplification of risk: towards a framework of analysis” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul e KUNREUTHER, Howard (org.) *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 9-27
- KROLL-SMITH, Steve, COUCH, Stephen R. e MARSHALL, Brend K. (1997), “Sociology, extreme environment and social change”, *Current Sociology*, vol. 45 (3), pp. 1-18
- KUNREUTHER, Howard e SLOVIC, Paul (2001), “Coping with stigma: challenges and opportunities”, in idem e FLYNN, James (eds.), *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 331-352
- LAGADEC, Patrick (1981), *La civilization du risque – catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Éditions du Seuil
- LENOIR, Remy (1988), “Groupes de pression et groupes consensuels”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 73, pp. 30-39

LEWENSTEIN, Bruce V (1996), “Que tipo de programas de compreensão da ciência pelo público em geral melhor servem uma democracia?”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Ciência e democracia*, Lisboa, Bertrand pp. 311-329

LIDSKOG, Rolf (2000), “Scientific evidence or lay people’s experience? On risk and trust with regard to modern environmental threats”, in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, Nova York, Palgrave, pp. 196-224

LIMA, Maria Luísa (1999), “Participação do público em questões de base científica: modelos de ciência e modelos de público”, *Actas dos V Encontros Internacionais de Cascais 3 – Os limites da ciência*, Câmara Municipal de Cascais, pp. 165-175

LUHMANN, Niklas (1993), *Risk: a sociological theory*, Nova York, de Gruyter

LUPTON, Deborah (1994), *Medicine as culture: illness, disease and the body in western societies*, Londres, Sage

MARTIN, Brian, RICHARDS, Evellen (1995), “Scientific knowledge, controversy and public decision making”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, pp. 506-526

MARTIN, Emily (1994), *Flexible bodies*, Boston, Beacon Press

MAYS, Claire e POUMADERE, Marc (1996), “Uncertain communication: institutional discourse in nuclear waste repository settings”, in SUBLET, Virginia H., COVELLO, Vincent T. e TINKER, Tim L. (eds.), *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 137-161

MEISSONIER, Martin, LOORE, Frédéric, TRILLING, Roger (2001), *Urânio empobrecido – a guerra invisível*, Lisboa, Instituto Piaget

MENDES, Hugo (2003), “Visibilidade da ciência nos mass media: a tematização da ciência nos jornais Público, Correio da Manhã e Expresso (1990 e 1997)”, in Gonçalves, Maria Eduarda (org.), *Os portugueses e a ciência*, Lisboa, D. Quixote, pp. 31-78

MOATTI, Jean Pierre e LOCHARD, Jacques (1987), “L’évaluation formalisée et la gestion des risques technologiques: entre connaissance et légitimisation”, in FABIANI,

Jean Louis e THEYS, Jacques (eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure, pp. 61-78

NELKIN, Dorothy (1992), "Science, technology and political conflict – analysing the issues", in idem (ed.), *Controversy – politics of technical decisions*, Londres, Sage, pp. ix-xxv

NELKIN, Dorothy (1995), "Science controversies: the dynamics of public disputes in the United States", in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, pp. 444-456

OFFERLÉ, Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien

PERETTI-WATEL, Patrick (2001), *La société du risqué*, Paris. La Découverte

PERETTI-WATEL, Patrick (2002), "Peur, danger, menace... le poids des représentations", *Sciences Humaines*, n° 124, pp. 34-37

PETERS, Hans Peter (1994), "Mass media as an information channel and public arena", *Risk: health, safety and environment*, vol. 5, p. 241

PETERSEN, Alan, LUPTON, Deborah (1996), *The new public health – health and self in the age of risk*, Londres, Sage

RADLEY, Alan (1993), "Introduction", in idem *Worlds of illness – biographical and cultural perspectives on health and disease*, Londres, Routledge, pp. 1-8

SANDMAN, Peter M. (1994), "Mass media and environmental risk: seven principles", *Risk: health, safety and environment*, vol. 5, p. 251

SCHMIDT, Luísa (2000), *Ambiente e televisão: análise evolutiva 1957-1995*, Lisboa, Observa

SCHMIDT, Luísa (2003), "Ciência, democracia e gestão dos riscos ambientais", *Actas dos VIII Encontros Internacionais de Cascais - 2002*, Câmara Municipal de Cascais, pp.

SEGAL, Mady Wechsler (1988), "The military and the family as greedy institutions", in MOSKOS, Charles e WOOD, Frank R., *The military – more than just a job?*, Washington, Pergamon-Brassey's, pp. 79-97

SILLS, David (1972), "Voluntary associations", *International Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 15/16/17, Nova York, Macmillan Company and Free Press, pp. 362-379

- SLOVIC, Paul, LAYMAN, Mark, KRAUS, Nancy, FLYNN, James, CHALMERS, James e GESELL, Gail (2001) “Perceived risk, stigma and potential economic impacts of a high-level nuclear waste repository in Nevada” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul e KUNREUTHER, Howard (org.) *Risk, media and stigma – understanding public challenges to modern science and technology*, Londres, Earthscan, pp. 87-105
- SUBLET, Virginia H. (1996), “Scientific uncertainty in risk communication: an international perspective”, in idem, COVELLO, Vincent T. e TINKER, Tim L. (eds.), *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-25
- THEYS, Jacques (1987), “La société vulnérable”, in idem e FABIANI, Jean Louis (eds.), *La société vulnérable*, Paris, Presses de l’École Normale Supérieure, pp. 3-36
- TURNER, Stephen (2001), “What is the problem with experts?”, *Social Studies of Science*, 31(1), pp. 123-149
- VAN LOON, Joost (2002), *Risk and technological culture: towards a sociology of virulence*, Londres, Routledge
- WALLANDER, Celeste A. (2000), “Institutional assets and adaptability: NATO after the cold war”, *International Organization*, n. 54 (4), pp. 705-735
- WILKINSON, Iain (2001), “Social theories of risk perception: at once indispensable and insufficient”, *Current Sociology*, 49 (1), pp. 1-22
- WYNNE, Brian (1995) “Public understanding of science”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, Londres, Sage, pp.361-388
- WYNNE, Brian (1996), “May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide”, in idem, LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw, *Risk, environment and modernity – towards a new ecology*, Londres, Sage, pp. 44-83
- YEARLEY, Steven (1992), *A causa verde – uma sociologia das questões ecológicas*, Oeiras, Celta

NOVOS RISCOS, TECNOLOGIA E AMBIENTE

4.3. ESTUDO DE CASO 2

O CASO DA CO-INCINERAÇÃO

4.3.1. Breve história do caso: cronologia da controvérsia

4.3.1.1. Pré-história da co-incineração

A discussão em torno da solução técnica da co-incineração para o problema dos resíduos industriais perigosos (RIP) em Portugal constitui uma das etapas mais visíveis e intensas de uma história mais ampla que extravasa os limites temporais em que a controvérsia em torno da co-incineração ocorre. Com efeito, no que diz respeito à questão dos resíduos industriais, é mesmo possível falar da existência de uma pré-história, na medida em que esta matéria emerge no debate político numa altura em que a própria política ambiental começa a dar os seus primeiros passos em Portugal.

Contextualizando sumariamente o panorama em que a questão dos resíduos adquire visibilidade e pertinência política, podemos considerar que tal só foi possível, em larga medida, devido ao processo de integração de Portugal na Comunidade Europeia. É a esta luz que deve ser interpretada aquela que foi a primeira tentativa séria do governo português de, em Novembro de 1985,¹ regular matérias sensíveis e urgentes no domínio do ambiente, da qual resultou a primeira definição legal das bases da política nacional de resíduos, que estabelece a obrigatoriedade das indústrias tratarem os seus lixos. A emergência desta nova orientação política, bem como uma série de outros quadros legais que vêm preencher vazios e lacunas imensas neste domínio da intervenção política, enquadra-se no contexto da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (C.E.E.), a 1 de Janeiro de 1986, que nesta, como noutras áreas, irá ter um impacto decisivo na reconfiguração do próprio país. Para o caso em apreço, importa sublinhar que esta nova circunstância histórica desencadeou efeitos imediatos, dado que logo após a adesão de Portugal à C.E.E., foram transpostas para a lei portuguesa uma série de regulações comunitárias referentes ao ambiente. É, portanto, neste contexto de harmonização com a política comunitária que devem ser entendidas uma série de iniciativas legais decisivas, das quais se destacam dois documentos importantes que inauguram as intervenções governativas em matéria de

¹ Decreto-Lei nº 448/85, de 25 de Novembro.

ambiente: Lei de Bases do Ambiente (Lei nº11/87) e Plano Nacional da Política de Ambiente (1995).

No que diz respeito às orientações políticas do governo de então (PSD) relativas ao problema dos resíduos industriais, verificamos que as opções técnicas privilegiadas tiveram na incineração o epicentro da estratégia governamental. Efectivamente, as iniciativas esboçadas pelas primeiras intervenções governativas, procuraram dotar o país de métodos de gestão controlada dos resíduos industriais, na medida em que não existiam centros de tratamento ou aterros controlados. Deste modo, a solução defendida consistiu em sustentar a necessidade de um sistema integrado de gestão dos resíduos industriais a nível nacional, razão pela qual o governo decide adjudicar um estudo à Tecninvest, no âmbito do estudo da Produção, Tratamento e Eliminação de Resíduos Tóxicos em Portugal. É com base nesse estudo, que define a tipologia das unidades de tratamento, que o governo PSD lança o concurso público para a construção de uma central de incineração dedicada em Sines, enquanto componente de uma estratégia de gestão integrada que contempla uma unidade de tratamento físico-química, dois aterros controlados, uma Estação de Transferência e uma Estação de Tratamento. A construção da incineradora e a posterior exploração do sistema é adjudicada a um consórcio luso-francês (Ecotredi S.A.), o qual deve mandar elaborar, em conformidade com a legislação em vigor, um estudo de impacto ambiental (EIA) com base nos quantitativos apurados pelo estudo da Tecninvest. Porém, e após ter-se tornado pública a escolha de Sines para a construção de uma incineradora dedicada, emerge uma forte contestação pública que força o governo a repensar e a reformular o processo.

Após esta primeira inflexão à estratégia delineada, novas decisões são tomadas tendo como base o EIA concluído pela Universidade de Aveiro em Janeiro de 1995 sobre a construção de uma central de incineração e unidade de tratamento físico-químico. São apresentados como locais alternativos, Sines, Estarreja, Poceirão e Setúbal. Em Maio do mesmo ano, o governo selecciona Estarreja para queimar 35 mil toneladas de lixos perigosos por ano, negociando com a autarquia as contrapartidas da sua aceitação. Novamente as contestações públicas bloqueiam a execução do processo, para além de que a própria legislação comunitária acaba por comprometer a fundamentação que sustenta esta escolha, dado que a Comissão Europeia reclassifica os resíduos considerados perigosos (Catálogo Europeu de Resíduos, Decisão do Conselho nº94/3/CE, publicada no Jornal

Oficial n.º L356, de 31 de Dezembro de 1994), diminuindo, assim, a quantidade a necessitar de aterros especiais e de queima. Deste modo, e após se proceder a uma nova inventariação dos quantitativos apresentados pela Tecninvest, não só ficam menos claras as razões para esta escolha, como o próprio modo como todo o processo foi conduzido acabou por descredibilizar as entidades envolvidas, em especial a administração pública, que foi pouco transparente com a opinião pública, conforme fez notar o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) no seu relatório de Dezembro de 1998. Com a vitória do Partido Socialista (PS) nas eleições legislativas de 1995, toda esta estratégia é suspensa e dá-se início a uma nova etapa que reorienta as opções para este problema. Começa aqui a história da co-incineração e da sua controvérsia.

4.3.1.2. História sucinta da co-incineração

Após um período em que se procurou lançar as bases de uma política nacional de resíduos baseada na opção técnica da incineração dedicada, o XIII Governo Constitucional, resultante da vitória do Partido Socialista (PS) nas eleições legislativas de 1995, presidido por António Guterres, suspende esse processo para se orientar para uma nova estratégia de gestão dos Resíduos Industriais Perigosos (RIP) baseada na co-incineração em unidades cimenteiras nacionais. Em termos de política ambiental, a gestão dos resíduos adquire uma importância determinante, ao ponto de em 1996 o governo ter feito um esforço para centralizar as responsabilidades e competências jurídicas neste campo num só órgão. É, então, criado o Instituto de Resíduos, com o objectivo de servir de plataforma às estratégias de gestão a desenvolver pelo governo. No entanto, o ano de 1996 destaca-se por outros dois factos que tiveram um impacto decisivo na consolidação da estratégia da co-incineração. Assim, em Fevereiro desse ano a Ecoresíduos - Centro de Tratamento e Valorização de Resíduos, Lda. - (empresa constituída, em partes iguais, pela Cimpor e pela Secil em Julho de 1994), associa-se a uma empresa francesa do grupo Teris-Scori, com experiência na eliminação de resíduos em fábricas de cimento, dando origem à SCORECO – Valorização de Resíduos, Lda. - constituída por 50% do capital das cimenteiras nacionais, e o restante pela multinacional francesa. No final desse ano, as duas cimenteiras portuguesas apresentam ao governo uma proposta para realizar a co-incineração dos resíduos industriais

perigosos e não perigosos, tendo sido decidido que a solução da co-incineração em unidades cimenteiras nacionais como forma preferencial de tratamento dos resíduos industriais perigosos incineráveis, deveria ocorrer no ano seguinte. Deste modo, podemos considerar que Maio de 1997 marca o início deste processo, pois é nessa data que é assinado um memorando de entendimento entre o Ministério do Ambiente (M.A) e o sector cimenteiro (Resolução do Conselho de Ministros nº98/97, de 25 de Junho). Nos meses subsequentes é produzida a legislação governamental que define as novas opções estratégicas do governo em matéria de RIP, assim como as regras a que fica sujeita a gestão desses resíduos (Decreto-Lei nº239/97). Durante 1998, concretamente entre os meses de Agosto e Novembro, é dado a conhecer o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da responsabilidade do proponente (Sector Cimenteiro), e é definido um período de consulta pública, após o qual começam a ganhar visibilidade algumas acções de contestação das populações das localidades escolhidas pelo despacho da Ministra do Ambiente para a eliminação dos RIP (Maceira e Souselas), bem como a intervenção das autarquias e ONG's locais. Após esta decisão, começa a dissipar-se o relativo distanciamento com que as ONG's nacionais, os Partidos Políticos e os próprios Media acompanharam a discussão do processo, e as tomadas de posição começam a tornar-se claras no modo como contestam a opção tomada.

Face à decisão governamental, as reacções são imediatas e enérgicas, em particular nos locais onde a escolha da Ministra do Ambiente (Elisa Ferreira) recaiu, ao ponto de os protestos se terem multiplicado e intensificado numa escala sem precedentes. Uma das acções mais marcantes foi, sem dúvida, a que foi protagonizada por alguns movimentos locais que entregaram uma petição com mais de 50.000 assinaturas no Parlamento, apelando à revogação da decisão governamental, em particular no que referia à localização de Souselas para a co-incineração. Este clima de contestação alarga-se a outros actores, desencadeando várias tomadas de posição por parte de movimentos, instituições, políticos e personalidades científicas nacionais num contexto marcado por uma crescente cobertura mediática que coloca esta questão no centro da agenda política. Após uma fase de conflito mais intenso e reactivo - fundamentalmente na primeira semana de Janeiro -, segue-se um período um pouco mais sereno onde predomina um clima de negociação e de procura de entendimento entre os actores envolvidos neste processo. Apesar de algum apaziguamento,

o período que se segue é caracterizado por um extremo dinamismo negocial, pois os encontros e as reuniões entre as várias partes envolvidas sucedem-se a um ritmo bastante intenso, nomeadamente entre os representantes das associações locais e o próprio Primeiro-Ministro. O clima de tensão das populações só é controlado através do anúncio das garantias dadas pelo governo, em sede negocial, aos autarcas e dirigentes associativos em procurar uma solução que vise dar resposta ao receio e cepticismo das populações. É estabelecido o compromisso, por parte do Primeiro-ministro, de constituir uma Comissão Científica de Controlo e Fiscalização Ambiental das Cimenteiras, de modo a que os processos de decisão possam ser credibilizados pela comunidade científica. Os diversos contestatários da co-incineração congratulam-se com o “pequeno recuo” do Governo, mas não desistem de obter a suspensão deste processo, algo que acontece a 25/2/99, altura em que a Assembleia da Republica (A.R) aprova uma iniciativa legislativa do PSD. O processo fica suspenso até que o estudo da Comissão Científica Independente (CCI), nomeada pelo executivo², fique concluído.

Após a decisão da suspensão da co-incineração pela A.R, segue-se um período de conturbação política marcada por algumas divergências profundas entre o Governo e os partidos da oposição, bem como no seio do próprio PS. O anúncio das conclusões da CCI despoleta um conflito extremamente intenso, com reacções a multiplicarem-se a uma escala verdadeiramente exponencial, uma vez que vários actores se pronunciaram empolando e agudizando a discussão num contexto de ampla mediatização que conferiu a este caso uma centralidade política inquestionável. O inconformismo dos protestos populares torna-se irreduzível, bem como as posições de dirigentes associativos, organizações ambientalistas, partidos da oposição, Autarcas e deputados (sobretudo de Coimbra). As posições polarizam-se de forma radical e não cessam as acusações de instrumentalização da ciência pelo governo com o objectivo de credibilizar uma decisão política, ao mesmo tempo que é fortemente contestada pelos seus detractores que não reconhecem seriedade e isenção nos resultados dos estudos desta comissão. Em Abril de 2000 os movimentos de protesto começam a organizar um Fórum Internacional sobre Co-incineração com o objectivo de, juntamente com vários especialistas, estudar alternativas àquele processo. As perspectivas, no entanto, não parecem ser as melhores, uma vez que o Ministro do Ambiente (José

² Decreto-Lei 120/99; Decreto-Lei 121/99.

Sócrates) vem sistematicamente reiterando a opção pelos projectos de co-incineração, afirmando mesmo, em 12/4/00, que “o receio dos portugueses é infundado” e que a política de resíduos deverá ser “baseada na ciência, no conhecimento, no saber, para deixar de ser baseada no preconceito, na ignorância e tantas vezes no medo” (Diário de Notícias, 12/4/00). Assim, a 19/5/00, um dia antes de o referido Fórum ter começado, a CCI pronuncia-se pelo “Sim” à co-incineração e escolhe Outão em vez de Maceira como um dos locais para avançar com este processo. As reacções não se fizeram esperar, e em Junho desse ano realiza-se uma segunda sessão do referido Fórum Internacional (desta vez dedicado à participação do público), e a petição que havia sido entregue no Parlamento no ano anterior é finalmente discutida.

A agudização deste conflito conhece uma breve fase de refluxo quando Os Verdes fazem aprovar no Parlamento um projecto de lei que visa suspender a co-incineração até que o trabalho de uma comissão para o controlo da saúde pública termine. O Grupo de Trabalho Médico é constituído em Agosto de 2000 e os seus resultados apresentados em Dezembro desse ano. O parecer deste grupo é favorável à co-incineração desde que obedeça a requisitos de monitorização da saúde das populações, mas a contestação não cessa, chegando mesmo a agudizar-se com a opção governamental de iniciar os testes com RIP na cimenteira de Souselas e Outão, contrariando, deste modo, as recomendações dos peritos médicos que apontam como etapa prévia fundamental a realização de um rastreio à saúde da população daquelas regiões, de modo a que se determine exactamente qual o estado de saúde dos habitantes, para posteriormente, através de um sistema de vigilância epidemiológica activa, poder ser detectado precocemente qualquer problema de saúde pública que eventualmente possa resultar da queima dos resíduos. Em Janeiro de 2001, com base nos dados da sub-região de Saúde de Coimbra relativos a 1999, algumas associações locais em parceria com o Instituto de Higiene e Medicina Social da Universidade de Coimbra, sugerem que a prevalência de certas patologias associadas a factores ambientais, como patologias respiratórias e cancro da mama, são mais elevadas em Souselas do que em outro concelho do Distrito de Coimbra. Ainda durante esse ano, no mês de Novembro, a Comissão de Luta Contra a Co-incineração (CLCC)³ apresentou um contra-relatório dos

³ Composta pela associação cívica Pró Urbe, Associação de Defesa do Ambiente de Souselas (ADAS), Junta de Freguesia de Souselas, Sindicato dos Professores da Região Centro, União dos Sindicatos de Coimbra, núcleo de Coimbra da Quercus, Associação Comercial e Industrial de Coimbra (ACIC), núcleo de Coimbra da

resultados apresentados pela CCI um mês antes. Baseados nos mesmos dados, a CLCC pretendeu mostrar que para a maioria dos parâmetros medidos, o nível das emissões era mais elevado com a co-incineração

As eleições legislativas antecipadas de Março de 2002 dão a vitória por maioria relativa à coligação centro-direita liderada pelo PSD. Este partido, que durante a campanha eleitoral prometeu que em caso de vitória faria com que a co-incineração fosse suspensa, decide cumprir esta promessa. Deste modo, o novo Ministro do Ambiente⁴ (Isaltino Moraes) decreta, em Abril desse ano, o abandono da co-incineração e encomenda a 6 Universidades portuguesas uma nova inventariação dos resíduos perigosos, prometendo uma outra solução para mais tarde. Ficam assim suspensos os testes e é extinta a CCI.

Esta decisão, no entanto, não é aceite de forma pacífica pelos cientistas que compõem a CCI. A 2 de Maio, a CCI apresenta um relatório segundo o qual os testes de queima de resíduos perigosos na cimenteira de Outão não aumentaram o grau de poluição. As conclusões são fortemente contestadas pela associação ambientalista Quercus que argumenta que não foram feitas medições do impacto das emissões à volta da cimenteira, mas apenas na chaminé, uma vez que não existe sistema de monitorização em redor da unidade de incineração. Também o Ministro do Ambiente (Isaltino Moraes) reagiu, emitindo um despacho para suspender os testes de co-incineração e solicitou à Assembleia da República que cancelasse definitivamente este processo de resolução do problema dos lixos tóxicos.

A CCI apelida o acto do Ministro de irresponsabilidade e decide dirigir o relatório para a A.R e para o próprio Ministro. A 28 desse mesmo mês, o presidente da CCI apresenta aos deputados presentes no Parlamento (uma apresentação parlamentar pedida pelo grupo parlamentar do PS) os resultados da queima de resíduos industriais perigosos no Outão, que permitem concluir, segundo estes cientistas, que “não houve emissões acrescidas”. O estudo continua a receber fortes críticas da Quercus, e o Ministro do Ambiente reitera a sua posição quanto à necessidade de realizar um novo estudo sobre as quantidades e natureza dos resíduos industriais, no geral. Isaltino Moraes afirma que as avaliações feitas até esse

Coordenadora Nacional Contra os Tóxicos (CNCT), Núcleo Ecológico da Associação Académica de Coimbra e o movimento Ruptura.

⁴ Por efeitos de comodidade será utilizada esta designação, embora o Ministério tenha sido “rebatizado” pelo novo governo como Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

momento não são rigorosas e promete novas conclusões até ao final desse ano. Contudo, a CCI não se resigna e a 3 de Julho desse ano apresenta uma queixa contra o Estado Português na Comissão Europeia com base nas alegadas consequências que a suspensão do projecto da co-incineração pode ter para a Saúde Pública e para o Ambiente. Os membros da CCI não aceitam esta decisão e alegam que Portugal não está a cumprir a legislação europeia em matéria de tratamentos dos RIP. A 6 de Fevereiro de 2003, Isaltino Morais anuncia as medidas sobre resíduos industriais, apresentando como solução a construção de centros integrados de redução, reciclagem e tratamento. Finalmente, a 16 de Maio de 2003, o novo Ministro do Ambiente (Amílcar Theias), torna públicos os resultados de um estudo sobre a produção de resíduos industriais em Portugal, encomendado a seis universidades portuguesas, que procederam à inventariação da quantidade e tipo de lixo industrial do país. O estudo conclui que as quantidades produzidas não justificam a opção pela incineração desses resíduos. Deste modo, a nova orientação governamental para este problema aponta para uma estratégia que passa pela aposta na redução e na reciclagem, estando prevista a construção de centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos.

4.3.1.3. Genealogia da controvérsia: emergência dos sinais e dinâmicas dos riscos

Embora a polémica em torno da opção governamental da co-incineração para o tratamento dos RIP tenha ganho uma efectiva visibilidade no decorrer do segundo semestre de 1998, esta estratégia começou a configurar-se, como já fizemos notar, em 1995, altura em que o governo do PS decide suspender a anterior estratégia governamental para este problema, que se centrava na opção da incineração dedicada. O mês de Julho de 1994 já parecia revelar um carácter algo premonitório, uma vez que as duas empresas cimenteiras nacionais (Cimpor e Secil), acompanhando a tendência europeia, decidiram constituir, em partes iguais, uma nova empresa (Ecoresíduos – Centro de Tratamento e Valorização de Resíduos, Lda.) com o objectivo de passarem a explorar a vertente do tratamento e eliminação de resíduos. Para esse efeito, associaram-se a um parceiro internacional (empresa francesa do grupo Teris-Scori) com experiência na eliminação de resíduos em fábricas de cimento, dando origem à Scoreco – Valorização de resíduos, Lda. Em Maio de 1997, os contornos desta opção tornaram-se mais nítidos com a assinatura de um

memorando de entendimento entre o Ministério do Ambiente e o sector cimenteiro. O compromisso assumido pelas cimenteiras com o governo consistia em incinerar, em fornos de cimento, os resíduos industriais perigosos incineráveis, isto numa primeira fase, e posteriormente, incinerar também os resíduos industriais não perigosos. Neste compromisso ficava também assumida a responsabilidade de as cimenteiras procurarem, sempre que possível, promover a valorização dos resíduos, utilizando-os, quando tal fosse considerado adequado, como matéria-prima para o fabrico de cimento e/ou combustível de substituição. Na impossibilidade de valorizar os resíduos, o compromisso consagrava como responsabilidade das cimenteiras, o envio para tratamento físico-químico em unidades especializadas devidamente habilitadas para tais operações, próprias ou de terceiros, os resíduos susceptíveis de necessitarem de tal tipo de tratamento. Quanto aos resíduos não susceptíveis de terem outro tipo de tratamento, estabelecia-se como orientação o seu depósito em aterros controlados, e a exportação, em conformidade com as normas internacionais, dos resíduos não susceptíveis de serem tratados ou eliminados no nosso país.

Não obstante este compromisso pretender dar uma resposta consequente ao grave problema dos resíduos industriais em Portugal, deixando clara a urgência na definição de “(...) uma estratégia capaz de conduzir a uma gestão eficiente, moderna e adequada deste tipo de resíduos, clarificando regras e identificando as responsabilidades dos diversos intervenientes”⁵, a verdade é que este processo cedo se haveria de revelar mais complexo e polémico do que inicialmente se supunha, particularmente devido ao facto de o governo conceder a empresas privadas a sua exploração, tal como a construção/exploração dos respectivos aterros. À Scoreco era, então, permitida a gestão dos resíduos industriais, depois de levar a cabo o processo de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA).

Com efeito, a partir do momento em que a co-incineração, enquanto estratégia privilegiada na gestão dos resíduos industriais, fica nitidamente estabelecida, começa a adensar-se um clima de dúvida e de incerteza que deixa desde logo prefigurar a polémica quanto a esta opção. Uma primeira dúvida prende-se com a percepção por alguns actores (sobretudo, as populações locais e as associações de defesa do ambiente) de que o projecto

⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº98/97, de 25 de Junho. Mais tarde o governo estabeleceria, através do Decreto-Lei nº239/97, de 9 de Setembro, as regras a que ficaria sujeita a gestão dos RIP.

comportaria riscos para o ambiente e a saúde pública, riscos estes caracterizados por acentuadas incertezas. Desde logo, era manifesta a incerteza quanto aos quantitativos de resíduos perigosos a incinerar, devido, por um lado, a alguma indefinição quanto à própria noção de resíduo, e por outro, devido à inexistência de um cadastro de resíduos. A inventariação dos resíduos para efeitos de Estudo de Impacte Ambiental (EIA), fora efectuada a partir de duas contagens distintas, ou seja, a partir do Sistema de Gestão de Resíduos Industriais (Actualização do Inventário de Resíduos Industriais), com base num estudo feito pela Tecninvest para o Instituto de Resíduos, de Abril de 1997, e a partir da estimativa de resíduos a tratar, realizada pela Scoreco, com base nos estudos da Tecninvest de 1993 e 1997. De referir que este último trabalho continha todos os resíduos produzidos em Portugal, enquanto que a estimativa da Scoreco englobou todos os resíduos co-incineráveis em fornos de cimento, assim como todos aqueles cuja composição química permite a sua incorporação na produção de cimento como matéria-prima.⁶

No entanto, para além desta imprecisão que comprometeu desde logo o rigor dos próprios dados relativos aos resíduos industriais existentes em Portugal, a questão que gerou mais reservas foi, sem dúvida alguma, a referente aos impactes negativos na saúde pública. A perspectiva de ocorrer um crescente aumento das emissões de compostos e poluentes, tornou-se uma questão bastante sensível, uma vez que semelhante cenário é propício à acumulação de concentrações com efeitos potencialmente cancerígenos.

Foi, portanto, neste contexto marcado pela dúvida e pela incerteza que o sector cimenteiro (proponente) avançou para o EIA. Inicialmente, a Scoreco deu a entender que queria implementar o processo nas cimenteiras de Outão e Alhandra, devido à maior capacidade dos seus fornos, mas também à circunstância de estas duas cimenteiras estarem relativamente próximas das unidades fabris da Estação de Tratamento a localizar no Barreiro, o que facilitaria o transporte dos resíduos e reduziria os custos da própria operação de transporte. Todavia, o Ministério do Ambiente recusou essa proposta, obrigando o proponente a alargar o EIA a outras duas unidades fabris. Deste modo, acabaram por ser apresentadas para apreciação quatro unidades de produção de cimento, para que no final apenas duas delas fossem escolhidas para procederem à co-incineração

⁶ Para uma abordagem mais exaustiva desta questão, sugere-se a consulta de José Luís Garcia (coord.), *O caso do projecto de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro. Relatório de episódios de conflito ambiental*, Observa, Lisboa, 1999, nomeadamente pgs. 30 e 31.

dos RIP, ao passo que as seguintes iriam proceder, numa fase posterior, à co-incineração de resíduos industriais não perigosos. As quatro unidades fabris em causa eram a de Maceira-Liz (Grupo Secil), situada a 10Km a sudoeste de Leiria numa zona predominantemente rural; a de Souselas (Grupo Cimpor), situada a 8 Km a norte de Coimbra, próxima da auto-estrada, numa zona de características rurais, embora com algumas unidades industriais na vizinhança; a de Outão (Grupo Secil), situada a 3,5 Km a sudoeste de Setúbal em pleno Parque Natural da Arrábida e próxima da Reserva Natural do Estuário do Sado; e, por fim, a de Alhandra (Grupo Cimpor), situada no concelho de Vila Franca de Xira (junto à Reserva Natural do Estuário do Tejo), numa zona de desenvolvimento industrial e urbano, e com uma situação ambiental tida como característica deste tipo de paisagem, nomeadamente ao nível da qualidade do ar.

O EIA foi realizado em 1998, e no essencial podemos considerar que as suas principais conclusões corroboraram os argumentos previamente enunciados pelos proponentes, em particular no que se refere às vantagens relativas do projecto da co-incineração. O estudo efectuado não atribuiu grande relevância aos potenciais efeitos ambientais e de saúde pública decorrentes da nova actividade a iniciar nas cimenteiras, uma vez que a solução apresentada (instalação de filtros de mangas) era tida como a grande medida minimizadora que poderia tranquilizar os mais cépticos. Com efeito, o estudo começa por reconhecer que a anterior estratégia governamental em matéria de gestão dos RIP (incineração dedicada) autorizava a desconfiança e o alarme público, na medida em que os seus efeitos eram lesivos para o ambiente, em particular para a alteração da qualidade do ar provocada pela emissão de dioxinas. No entanto, ao contrário desse cenário, é postulado que embora não deixem de haver riscos ambientais gerados pela co-incineração nos fornos das cimenteiras, as vantagens deste método no plano económico e no plano ambiental são bastante consideráveis. A suportar esta ideia está o argumento de que a co-incineração é um método altamente seguro desde que seja garantido um efectivo controlo do sistema para a prevenção e redução de riscos, donde se destacam os mecanismos de monitorização, os quais devem incluir entidades de reconhecida autoridade científica, mas também o público.

Neste sentido, e não obstante o reconhecimento das incertezas associadas a este método, as conclusões gerais do estudo não são comprometidas, dado que a principal ideia

que é enfatizada se prende com a convicção de que o projecto não comporta impactes negativos. De acordo com o estudo, o ambiente e a saúde das populações das localidades em causa poderia, inclusivamente, beneficiar de melhorias significativas através do recurso à já referida solução apresentada, ou seja, a instalação de filtros de mangas.

Um outro aspecto importante do EIA, residiu na importância atribuída à análise dos impactes nas unidades de apoio. De facto, a Estação de Transferência (localizada no Barreiro) e a Estação de Tratamento (localizada em Estarreja), são objecto de análise, dado que se procura justificar a pertinência da escolha efectuada relativamente à localização das unidades de apoio que integram a estratégia de gestão dos RIP por co-incineração. Do ponto de vista do estudo, estas localidades são tidas como zonas com uma qualidade ambiental típica de áreas industriais, o que significa que os critérios de exigência em relação ao ambiente, concretamente os relativos à qualidade do ar, não são tão elevados. O facto de essas localidades apresentarem níveis de poluição consideráveis, acaba por ser usado como um pretexto que legitima a escolha efectuada, uma vez que é sustentado que os impactos negativos associados ao manuseamento de resíduos não representam uma alteração relevante quando enquadrados no contexto do ambiente industrial que caracteriza o perfil das localidades em questão. Aliás, o estudo é até bastante optimista e foca sobretudo as vantagens sócio-económicas de que poderão beneficiar as localidades, nomeadamente a criação de postos de trabalho. No que se refere às percepções do risco e aos impactos psico-sociais, a postura que subjaz às conclusões do estudo é a de negligenciar e desvalorizar estas dimensões.

Com a elaboração do EIA, o governo nomeou, através do Despacho Conjunto⁷ n° 541/98, de 8 de Agosto de 1998, a Comissão de Avaliação (CA) encarregue de analisar o projecto de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro. Assim, e com base no Decreto Regulamentar n°38/90, de 27 de Novembro, Artigo 4°, e em toda a legislação em vigor, teve início a consulta do público e foram promovidas as respectivas audiências públicas. O Estado, através do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), promoveu as audiências públicas, no sentido de proporcionar a participação antes de o projecto ser licenciado.

⁷ Ministérios do Planeamento, da Administração do Território e do Ambiente.

A consulta do público decorreu entre 31 de Agosto e 23 de Novembro de 1998, e contou com a participação de 2710 pessoas. No final deste processo, foram contabilizados 149 pareceres e 11 abaixo-assinados provenientes de várias origens, das quais se destacam as associações de defesa do ambiente, associações locais, autarquias, partidos políticos, empresas, sindicatos, escolas, cidadãos, etc. Feito o balanço deste processo de consulta, ressalta a constatação de que as populações manifestaram bastante desconfiança em relação à actividade das cimenteiras, mas também em relação à própria Administração. A opinião geral convergiu na ideia de que a co-incineração apenas deveria ser equacionada como uma componente de uma estratégia política global para a gestão integrada de resíduos industriais, e não como a estratégia em si mesma. A reforçar esta posição de cepticismo generalizado, estavam as reservas relativamente ao estudo técnico, na medida em que subsistiam incertezas relativamente às quantidades de resíduos a tratar e os dados sobre poluição do ar não eram os mais esclarecedores.

Foi com base nesta documentação e na legislação nacional e comunitária em vigor, que a CA deu o seu parecer relativamente ao projecto. Apesar de todas as críticas e reservas apresentadas, a CA concluiu que a instalação das co-incineradoras não deveria aguardar mais tempo. Deste modo, e embora tenha reconhecido a pertinência das críticas apontadas, nomeadamente em matéria de saúde pública, a CA considerou que a acentuada percepção de risco por parte do público, bem como as suas resistências em relação a este processo, resultavam do facto de existir uma história já antiga dos efeitos poluentes das cimenteiras sobre a atmosfera, bem como uma acção frágil e negligente da Administração em matéria de controlo dessa poluição. Apesar de todas estas considerações, a CA entendeu que nenhuma das razões apontadas deveria constituir impedimento à concretização do projecto, havendo apenas a necessidade de se tomarem medidas de minimização que garantissem as melhores condições de segurança na operação do sistema. Neste sentido, a CA entendeu que se deveria esperar pela fase de laboração experimental, de modo a que se pudessem definir os requisitos e as restrições gerais a aplicar em matéria de poluição atmosférica, bem como esperar que os serviços de saúde pública estabelecessem sistemas de controlo e vigilância epidemiológica dos impactos da co-incineração na saúde pública (Ministério do Ambiente, 1998: 35-37).

Em termos de localização, a CA propôs ao governo que das quatro localizações sugeridas pelo EIA, apenas duas fossem seleccionadas. A proposta referenciava Souselas, no distrito de Coimbra, e Maceira, no distrito de Leiria, com base no argumento da situação geográfica e da oportunidade de requalificação ambiental das áreas circundantes das cimenteiras.

Ainda antes de qualquer decisão definitiva por parte do governo em relação a este projecto, houve a decisão de o enviar ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), para que este emitisse um parecer. Este órgão consultivo do governo, cujos membros incluem representantes da Administração central e local, das associações ambientalistas e especialistas independentes, pronunciou-se num sentido crítico relativamente a alguns aspectos do processo de AIA. As principais insuficiências sublinhadas pelo CNADS reportaram-se às questões da informação e da comunicação, assim como às questões da credibilidade e da confiança. Segundo este órgão consultivo, constata-se que em Portugal nenhum projecto para uma solução global do destino final dos resíduos industriais foi bem sucedido, e as razões para tal insucesso radicam na “forma como foram concebidos e conduzidos os respectivos processos, sem a necessária transparência e com reservas quanto ao seu rigor técnico, em termos ambientais” (CNADS, 1998:7). Na perspectiva do CNADS, tais insuficiências acabaram por promover resistências e desconfianças junto da opinião pública, a qual não beneficia de uma comunicação e informação eficiente ao nível do esclarecimento das questões inerentes aos projectos em causa.

São precisamente os aspectos referentes à falta de informação e comunicação e as consequentes reservas de credibilidade, que merecem da parte do CNADS uma maior atenção. Estes aspectos têm sido, como se notou, os principais condicionadores do sucesso dos processos relativos ao tratamento e destino final dos resíduos industriais. Do ponto de vista do CNADS, as insuficiências a nível da informação e comunicação decorrem em larga medida da inexistência de uma caracterização quantitativa e qualitativa actualizada da produção, recolha, transporte, tratamento e destino final dos resíduos industriais em Portugal, apesar das disposições legais nacionais e comunitárias. Em consequência destas lacunas, o público não tem acesso a informação objectiva sobre a situação real dos resíduos em Portugal, para o que a atitude reservada das empresas industriais na divulgação dos

dados contribui largamente. Neste quadro, percebem-se, segundo o CNADS, as insuficiências ao nível da credibilidade, para o qual muito contribuíram a não concretização de um Plano Nacional de Resíduos (anunciado em 1985 através do Decreto-Lei nº488/85, de 25 de Novembro); um insuficiente diálogo e entendimento entre os Poderes Central e Local; o deficiente enquadramento normativo vigente dos estudos de impacte ambiental; a falta de explicitação de compromisso, por parte dos poderes públicos, de melhoria da qualidade do ambiente; a imagem que as cimenteiras adquiriram junto da opinião pública; e o défice de credibilidade da Administração Pública e dos seus Serviços (*Idem*: 9). Face a este panorama, o CNADS recomendou a realização urgente de uma campanha nacional de informação sobre o estado dos resíduos industriais em Portugal, pelo que a decisão relativa à escolha da localização das duas co-incineradoras era considerada prematura.

Não obstante as recomendações formuladas pelo CNADS, a Ministra do Ambiente, somente um dia após ter recebido o relatório deste órgão consultivo, assina um despacho⁸ que determina que os sistemas de co-incineração deverão ser instalados em Souselas e Maceira. Imediatamente as reacções se multiplicam, em especial junto das populações das localidades escolhidas, que desencadeiam uma série de acções de protesto contra a decisão ministerial. Este período marca uma nova etapa de contestação alargada, dado que se assiste não só a uma maior intensidade dos protestos, mas também à intervenção de novos actores neste processo. Com efeito, podemos mesmo considerar que a partir desta altura a dinâmica deste caso extravasa os debates político-parlamentares em que estava relativamente confinada, dando início a uma ampla mediatização e contestação no espaço público. Vários movimentos associativos locais, ONG'S, autarquias, partidos políticos, alguns membros da comunidade científica e os próprios media, começaram a desempenhar um protagonismo extremamente importante, fazendo que este processo adquirisse uma visibilidade central na própria agenda política nacional. A forte pressão que estes actores exerceram sobre o governo, traduziu-se na agudização da polémica a uma escala até então desconhecida. Assim, e no espaço de cerca de dois meses (de 28 de Dezembro de 1998 a 25 de Fevereiro de 1999), o processo sofre uma inflexão que conduz à necessidade de reformular o projecto tal como ele era apresentado. Em termos concretos, esta alteração resultou de uma iniciativa legislativa do PSD que visava a suspensão do processo. Essa

⁸ Despacho da Ministra do Ambiente, 28 de Dezembro de 1998.

iniciativa foi aprovada pela Assembleia da República em 25 de Fevereiro de 1999, que deliberou a suspensão do processo e a revogação das decisões já tomadas. Desta decisão resultou ainda a recomendação de se constituir uma comissão científica independente (CCI) para dar ao governo um parecer sobre o tratamento dos RIP, mas também sobre o impacto de cada uma das possíveis modalidades de tratamento sobre o ambiente e a saúde pública. A referida comissão foi criada pelo Decreto-Lei nº120/99, de 16 de Abril, e da sua composição constavam seis peritos com competência nos campos da medicina, da qualidade do ar e da química. A nomeação destes peritos foi feita pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, um membro foi designado pelos presidentes das câmaras dos municípios afectados e um outro foi nomeado pelo Ministro do Ambiente. O mandato desta comissão não era meramente consultivo, e do seu parecer dependeria a decisão do governo em avançar, ou não, com o projecto da co-incineração.

Houve a preocupação de deixar claro que o estatuto desta comissão era independente e imparcial. No entanto, a actuação da CCI acabaria por ser controversa e contestada. As acusações de instrumentalização por parte do governo, mas também a falta de credibilidade e a arrogância científica da própria comissão, constituíram as principais críticas dos detractores deste projecto. Como veremos em considerações posteriores, o espaço de discussão ampliou-se de modo muito significativo, e nele as críticas multiplicaram-se a um ritmo extremamente intenso, fazendo com que o debate se polarizasse e as posições se tornassem irreduzíveis. Em suma, é este o contexto que genericamente caracterizará aquilo que podemos designar como a fase de conflito agudo em torno da co-incineração, e que marcará de forma decisiva a configuração da controvérsia.

4.3.2. *Riscos Plurais: rumo a que definição de risco?*

4.3.2.1. Conflitos discursivos

A discussão acerca dos impactos da co-incineração, nomeadamente em matéria de saúde pública e de ambiente, marcou profundamente toda a controvérsia e polarizou de forma radical os discursos dos actores envolvidos neste processo. De facto, e olhando para a discussão pública neste caso sob o ponto de vista das ciências sociais, podemos

considerar que esta traduz o problema da produção e da distribuição dos riscos nas sociedades contemporâneas, analisado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, naquela que é hoje considerada a obra seminal na problemática do Risco (Beck, 1992). Segundo este autor, ao aumento exponencial das forças produtivas no processo de modernização está associada a produção em larga escala de novos perigos e ameaças potenciais, razão pela qual as polémicas e as críticas da modernização emergem e se difundem com uma expressão bastante vigorosa.

Como salienta Beck, o que há de novo e específico nos novos riscos é, para além do seu carácter frequentemente global e potencialmente destrutivo, a sua “invisibilidade” e a incerteza quanto aos seus efeitos. Neste cenário de novas ameaças e problemas ambientais e de saúde pública, a ciência desempenha um papel não isento de tensões e de questionamentos críticos, dado que não obstante esta estar na base do conhecimento pericial que “certifica” esses riscos, é também, e cada vez mais, confrontada com a concorrência de outras racionalidades que reflectem diferentes interesses e pontos de vista. O questionamento desse monopólio é, deste modo, o resultado quer de uma relativa dessacralização da ciência nas sociedades contemporâneas, onde a ciência é configurada como problema social (Costa, 1996:202), quer do contraste e por vezes antagonismo entre as avaliações dos peritos e as percepções do público, como mostram inúmeros estudos no âmbito das ciências sociais (Cf, por exemplo, Edelstein, 2000; Flynn e Slovic, 2000; Irwin, 1998; Lewestein, 1996; Wynne, 1996). Neste sentido, portanto, a questão da definição dos riscos deve ser equacionada como a expressão de conflitos argumentativos e estratégicos, uma vez que as diferentes definições de risco utilizadas estão ancoradas em modelos de racionalidade que competem entre si.

Focalizando a nossa atenção no caso concreto da co-incineração, constatamos que essa rivalidade no modo de pensar e definir os riscos se tornou evidente na polarização dos discursos entre, por um lado, os promotores deste método de tratamento de resíduos industriais (Governo e indústria cimenteira) e os peritos por eles consultados e, por outro lado, os seus detractores (movimentos sociais, associações de defesa do ambiente, cientistas “não oficiais”, alguns meios de comunicação social, etc.). Enquanto os primeiros tendiam a assegurar a inocuidade do processo para o ambiente e saúde pública, para além das claras vantagens económicas e energéticas conferidas por esta técnica de tratamento de resíduos,

os segundos advogavam uma atitude de alarme e de denúncia face aos alegadamente graves perigos decorrentes deste processo para a saúde das populações e o ambiente, evidenciando assim um claro cepticismo em relação à credibilidade e isenção do trabalho apresentado pela CCI.

Para o efeito da nossa análise, importa fazer notar que a ausência de trabalho experimental sobre a co-incineração em Portugal, bem como a inexistência de dados completos e sistemáticos sobre os seus impactes, constituíram circunstâncias propícias à proliferação de percepções do risco com cargas simbólicas fortes e diversificadas. Deste modo, associada à relativa incerteza inerente a este processo, houve uma certa instrumentalização do desconhecimento, pois conforme a posição de cada um dos actores envolvidos neste processo, foram sendo invocados argumentos que, ou enfatizavam os perigos (contestatários do processo), ou desdramatizavam os possíveis riscos, convocando estimativas que asseguravam a ausência de um acréscimo previsível de emissões nocivas à saúde (CCI). Apesar destas garantias, os peritos não deixaram de propor o acompanhamento epidemiológico das populações, circunstância que acabou por constituir um pretexto para a intensificação da polémica, particularmente visível na crescente erosão da confiança que os opositores do processo foram mostrando em relação ao trabalho da CCI, na medida em que tal foi interpretado como um reconhecimento velado da incerteza do processo.

Efectivamente, logo após a apresentação do relatório elaborado pelos peritos da CCI, a 19 de Maio de 2000, assistiu-se a uma agudização da controvérsia, o que se explica em parte por o recurso ao parecer científico por parte do governo ter representado uma estratégia de demarcação face aos principais críticos deste processo. A opção de procurar no conhecimento científico a isenção, o rigor e a imparcialidade, como forma de sustentar as escolhas governamentais nesta matéria, não só não teve os resultados que se esperavam, como gerou grande desconfiança junto dos principais opositores da co-incineração, dado que esvaziou a pertinência das críticas que se situassem fora do âmbito científico. Isso mesmo nos mostram Nunes e Matias (Nunes e Matias, 2002; Nunes e Matias, 2003b), ao referirem-se à controvérsia da co-incineração como constituição de “um espaço agonístico legítimo” em que se confrontaram concepções distintas ou opostas do problema em debate. Segundo estes autores, a análise do conflito em torno da co-incineração permite perceber o

modo como se definiram os espaços agonísticos, e em particular os alinhamentos decorrentes da confrontação entre os actores envolvidos na controvérsia. Recuperando a terminologia de Latour, estes autores referem-se a este conflito nos termos de uma oposição entre *Programa* e *Anti-programa*, de modo a dar conta do choque entre as duas concepções, mas também os espaços em que o problema pôde ser debatido e quais os actores legitimamente admitidos nesse espaço. Embora venhamos a retomar e a aprofundar esta proposta em considerações posteriores, importa reter, para já, a ideia segundo a qual a confrontação de posições sobre o problema polarizou a discussão em torno de um Programa e Anti-programa, sendo que o primeiro, de acordo com os autores, teve no governo o seu principal protagonista e apoiou-se, “por um lado, no “alistamento” de cientistas e na tentativa de reduzir o conjunto de participantes legítimos no espaço agonístico mais amplo a um núcleo duro de cientistas, e por outro, na restrição da definição do problema à sua dimensão técnico-científica”, ao passo que o segundo “resultou de uma convergência, sempre provisória e frágil, entre, por um lado, um conjunto heterogéneo de actores que tinham em comum a oposição à decisão do governo, e que procuravam redefinir, por vias distantes mas confluentes, um alargamento do espaço agonístico legítimo, no sentido de uma maior inclusão e participação, e por outro, um núcleo duro de cientistas e especialistas também ele mais inclusivo” (Nunes e Matias, 2003b:146-147).

Em termos sintéticos diríamos que o facto de terem sido valorizadas diferentes dimensões por parte dos actores deste processo relativamente à definição do problema, fez que se acentuassem as divergências entre os pontos de vista sustentados, na medida em que as premissas subjacentes à avaliação ou percepção dos riscos resultavam de preocupações e prioridades distintas. Assim, enquanto os cientistas e o próprio governo procuraram enquadrar e circunscrever o problema ao seu âmbito técnico-científico, já as populações, através dos seus movimentos locais e das associações ambientalistas, nomeadamente através da ênfase colocada nas questões de saúde pública e de ambiente, procuraram alargar o problema à esfera política. Isso não os impediu, no entanto, de fazer um constante apelo a conhecimentos “contra-periciais” recorrendo a especialistas críticos da solução proposta pela CCI e que preconizavam soluções alternativas mais convergentes com os receios e com as preocupações das populações. Neste sentido, verificou-se que não obstante os membros da CCI terem assegurado que o seu trabalho permitia sustentar a inocuidade da

co-incineração, uma vez que as emissões decorrentes do tratamento térmico dos RIP por meio daquele método, em particular as dioxinas, seriam extremamente baixas, e que a haver riscos estes seriam “riscos aceitáveis”, ou seja, não comprometeriam o bem-estar e a saúde das populações locais, a verdade é que não foram reconhecidas credibilidade e transparência a estes argumentos por parte das populações e associações locais. Os detractores do processo refutaram as garantias apresentadas pois estas não respondiam às suas principais críticas e preocupações. O argumento da saúde constituiu, nesse contexto, um dos principais recursos simbólicos das populações e dos representantes locais, principalmente em Coimbra, tendo sido dramatizado o impacto negativo que a co-incineração poderia ter para uma cidade considerada como uma das mais saudáveis do país, podendo esta transformar-se naquilo que designaram como “lixeria tóxica”.

Verificou-se, assim, um conflito discursivo entre dois campos: os promotores da co-incineração, que procuraram minimizar o risco, argumentando que este processo constituía uma resposta eficaz ao problema dos RIP, com claras vantagens ao nível do ambiente e da saúde das populações, pois os procedimentos técnicos a implementar confeririam ganhos ambientais a zonas tradicionalmente afectadas pela poluição industrial (cimenteiras), para além de constituir uma opção economicamente viável e com claras vantagens energéticas para essas indústrias; e os opositores a este processo, que procuraram denunciar os riscos ambientais e de saúde decorrentes da co-incineração, e criticaram a ausência de alternativas ao problema dos RIP, insinuando, e por vezes mesmo afirmando, a existência de relações de cumplicidade duvidosa entre o governo, a ciência e a indústria que comprometiam, segundo eles, a seriedade das propostas apresentadas e o respeito pelas populações locais. Esta polarização de posições e este conflito discursivo traduzem, em suma, uma luta pela definição do risco, bem como a identificação da responsabilidade pela sua produção. Esta lógica de confrontação põe em evidência que a disputa entre diferentes fundamentações e, como veremos com mais detalhe, a credibilidade dessas fundamentações não se esgota na validação científica, uma vez que factores como a confiança, capacidade de argumentação por parte de quem transmite a informação, e os contextos culturais de percepção do risco, acabam por ter um papel determinante na forma como a definição do risco é estabilizada e socialmente aceite ou, pelo contrário, rejeitada.

4.3.2.2 - Territórios de incerteza: a proliferação da controvérsia

Conforme já fizemos referência, com base no trabalho de Beck, o risco constitui um dos principais problemas e desafios das sociedades contemporâneas. As preocupações passaram a estar intimamente ligadas aos problemas do desenvolvimento tecnológico, uma vez que apesar de sempre terem existido, os riscos associados ao uso da tecnologia têm agora uma dimensão e uma natureza diferentes que ultrapassam as tradicionais respostas políticas do Estado-Providência na diminuição das incertezas sociais e dos riscos. Estes são caracterizados pela sua globalidade, mas também pelos seus efeitos não calculáveis e potencialmente irreversíveis, o que justifica que os riscos tenham vindo a assumir uma crescente centralidade nas preocupações políticas, científicas, económicas e na própria opinião pública das sociedades modernas. A este respeito, Beck é bastante elucidativo quando se refere ao que considera ser o retorno da incerteza. Segundo este autor, “na sociedade de risco, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a auto-reflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da “racionalidade”. No autoconceito da sociedade de risco, a sociedade torna-se reflexiva, o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para ela própria” (Beck, 1995:19).

Também Giddens, de modo muito semelhante a Beck, considera que o perfil dos riscos da sociedade moderna compromete a confiança comum nos sistemas periciais e, consequentemente, fragiliza aquilo que o autor designa de sentimentos de segurança ontológica”. Segundo Giddens, a escala e a intensidade desses novos riscos aludem à ideia da inevitabilidade, na medida em que a proliferação de perigos potencialmente destrutivos de toda a humanidade torna evidente a incapacidade de os indivíduos e das organizações (incluindo os Estados) lidarem, mas sobretudo, controlarem esses riscos. (Giddens, 1998 [1990]:92)

Efectivamente, e como decorre do atrás exposto, a incerteza é uma dimensão que surge indissociada da problemática do risco, devido, fundamentalmente, às próprias especificidades que caracterizam os novos riscos comparativamente aos das sociedades industriais. Com efeito, conforme sublinha Hermínio Martins, as tecnologias de efeitos

catastróficos potenciais engendram riscos que não são probabilificáveis, o que significa que em contextos de incerteza (conforme parecem ser aqueles que no essencial caracterizam as sociedades modernas), onde predomina a aleatoriedade, a contingência e o indeterminismo, as metodologias conhecidas de análise de risco se revelam inadequadas (Martins, 1998:41-43). Disto mesmo nos dão conta Picou e Gill com base num estudo realizado junto das comunidades afectadas pelo desastre do *Exxon Valdez* em 1989, que derramou petróleo na costa do Alasca. Segundo estes autores, cuja leitura das propostas teóricas de Beck é relativamente crítica, nomeadamente no que se refere às considerações deste último sobre as respostas sociais das localidades sujeitas a eventos extremos, os desastres tecnológicos, ao contrário dos naturais, não obedecem a nenhum padrão de previsibilidade, pelo que os efeitos daí decorrentes se tornam incertos e ambíguos. Os impactos dos desastres tecnológicos podem-se perpetuar por tempo indeterminado e originar aquilo que eles designam como “desastres secundários”, ou seja, o sentimento de incerteza junto das comunidades afectadas: “such secondary disasters keep people locked into a state of long-term distress by evoking recurrent reminders of the original event and perpetuating incertitude regarding future outcomes” (Picou and Gill, 2000:148).

Estas referências teóricas alusivas à questão dos riscos e das incertezas, embora longe de serem exaustivas, não deixam de ser úteis para elucidar a discussão aqui em causa. Com efeito, no decorrer da controvérsia em torno da co-incineração, as posições foram-se polarizando tendo como referência o argumento da incerteza, quer para exacerbar a sua presença, quer para negar a sua existência.

De facto, e como de resto já fizemos notar, o essencial desta controvérsia centrou-se na questão dos efeitos que a implementação da opção técnica da co-incineração dos RIP, poderia, ou não, ter no ambiente e na saúde das populações. De acordo com os proponentes desta solução, e em particular para os cientistas que compunham a CCI, pois foi a estes que foi solicitado o parecer pericial, a solução mais adequada para resolver o problema do passivo ambiental resultante da deposição anárquica e sem tratamento desses resíduos pelo território nacional, era a co-incineração. Esta solução não só permitiria solucionar este problema sem riscos acrescidos para a população e para o ambiente, como permitiria, também, obter vantagens económicas para o país, na medida em que os custos não eram os mais elevados quando comparados com outras alternativas, em particular a incineração

dedicada, para além de que constituiriam uma mais valia energética para as indústrias cimenteiras que, em virtude da implementação e acompanhamento do processo, beneficiariam de melhorias no seu modo de laboração. Do ponto de vista dos proponentes, a eficácia do processo garantiria a resolução do problema ambiental dos RIP, sem que para tal fosse necessário recorrer à sua exportação, conforme se tem vindo a fazer ao longo dos anos como forma de evitar a acumulação exponencial destes resíduos em território nacional, sem nenhum tipo de tratamento específico e adequado. As vantagens da co-incineração seriam, portanto, múltiplas, e a fiabilidade do processo permitiria garantir que os riscos seriam mínimos e controlados. De um modo geral, o discurso dos promotores foi um discurso de “segurança”, que tendeu a não reconhecer a incerteza.

Interpretações bem distintas tiveram os opositores deste processo, dado que, ao contrário do que foi anunciado, só viam problemas acrescidos nas soluções apresentadas. Assim, e ao contrário dos cientistas da CCI, os movimentos locais, as associações ambientalistas e alguns cientistas “não oficiais” viram na co-incineração uma fonte de problemas e de incertezas. De acordo com a perspectiva destes actores, a queima dos RIP em cimenteiras iria agravar de forma dramática as emissões poluentes das cimenteiras, que ao longo dos anos foi responsável pela deterioração do ambiente e da saúde das populações locais. Outra das contestações que fizeram ao trabalho e às propostas da CCI, prendeu-se com o facto de esta não ter contemplado métodos alternativos à co-incineração que fossem mais vantajosos do ponto de vista ambiental, o que constituiu um pretexto para estabelecer uma ligação oculta entre a ciência e os interesses políticos e económicos. Objecto de forte crítica foi também o facto de a co-incineração aparecer como a solução privilegiada da estratégia do governo para o problema dos RIP, em lugar de se privilegiar a chamada estratégia dos 3R’s (Redução, reutilização e reciclagem) que colocaria esta opção como solução de fim de linha. Assim, enquanto solução técnica, a co-incineração acabou por ser alvo de todas as reservas e críticas, considerando-se que as dúvidas científicas eram demasiadas para que se pudesse avançar prudentemente com esta solução. Esta razão justificou, aliás, a invocação do princípio da precaução que preconiza, *grosso modo*, que “em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para adiar a adopção de medidas efectivas de prevenção da degradação ambiental” (Princípio nº 15 da Declaração do Rio, 1992).

Perante tão forte contestação do trabalho científico realizado pela CCI, os seus membros tentaram esclarecer os seus detractores por múltiplas formas: conferências de imprensa, informação disponibilizada na sua página na Internet, artigos de opinião, direito de resposta nalguns dos jornais que veicularam posições críticas através dos seus colunistas e, mais recentemente, através de um livro em que esses cientistas fazem a sua própria interpretação desta controvérsia, sistematizando as suas posições e reflexões num conjunto de artigos que procuram explicar as razões que levaram aos bloqueios e resistências face a este processo. É, aliás, neste livro que encontramos com mais clareza algumas das posições que procuram rebater os argumentos invocados pelos contestatários do processo. Podemos destacar, desde logo, um tom de crítica em relação ao modo como o senso comum se deixou manipular e desenvolveu uma postura de animosidade e desconfiança em relação ao trabalho dos cientistas. No livro encontramos com frequência referências ao facto de os receios serem infundados, pois segundo os cientistas ficou claramente demonstrada a fiabilidade do processo e a ausência de incertezas. Deste modo consideram que o senso comum acabou por prejudicar o desfecho do processo porque não esteve receptivo ao conhecimento científico. Uma passagem bem ilustrativa deste ponto de vista, é aquela que é enunciada por Henrique Barros, que num dos artigos que compõem o referido livro, afirma:

“ (...) a ciência, em particular as ciências naturais, procura olhar os problemas libertando-se da visão mais estreita das paixões, confrontando pontos de vista, reconhecendo explicações alternativas, e sobretudo procurando prever. Ao fazê-lo a ciência não se diminui e a existência de caminhos alternativos não pode ser confundida com um relativismo laxista que quer desonestamente fazer crer que todas as perspectivas são igualmente válidas, que a humildade do reconhecimento do larguíssimo espaço do que sobra para conhecer, pode ser explorado demagogicamente para fazer crer que qualquer opinião é tão boa como outra, que por a ciência não ser perfeita não há lugar a peritos ou a saberes específicos.

(...) Esta aceitação passiva do que está com sempre, potencialmente mais segura do que aquilo que pudesse vir, funciona em fase com a proeminência de um pensamento mágico, inculto e no seu íntimo iletrado, que não aceita o primado da experimentação como via privilegiada para o conhecimento e para a acção.

(...) Em relação aos resíduos industriais, que todos reconhecem “andarem por aí”, também pareceu preferir-se lidar com o conhecido, isto é, aceitar as coisas como estavam, do

que enfrentar uma forma de tratamento (...) que se desenrolaria sob condições controladas, com um invulgar rol de procedimentos de segurança, os quais foram sujeitos a títulos pejorativos e serviram para invocar receios arcaicos e arremesso com outras intenções” (Barros, 2003:169-170).

Também ao nível das alternativas invocadas pelos opositores do processo, os cientistas da CCI são peremptórios ao referir que não só contemplaram as várias técnicas de tratamento de resíduos, contrariando assim a acusação de que apenas levaram em linha de conta a comparação entre a incineração dedicada e a co-incineração, como os argumentos utilizados para objectar contra a inocuidade deste processo, nomeadamente relatórios internacionais que apontariam para os efeitos negativos da co-incineração ao nível da emissão de valores elevados de dioxinas, teriam sido utilizados sem rigor (pois remontavam às décadas de 70 e 80, altura em que esta técnica revelou, efectivamente, alguns problemas) e de forma distorcida e descontextualizada. De acordo com a CCI, a evidência científica não só corrobora o estudo da CCI, como permite desmistificar e clarificar os equívocos gerados em torno da defesa intransigente da política dos 3R’S, na medida em que esta opção, particularmente a reciclagem, nem sempre é a mais vantajosa, podendo, no limite, revelar-se mais dispendiosa e com impactos ambientais mais negativos que a produção industrial clássica, na medida em que, em certos casos, exige um gasto de energia superior ao necessário para produzir o próprio produto (Para uma referência detalhada das limitações da reciclagem, Cf. Pio, 2003 e Cavalheiro, 2003b).

Pelo referido, resulta claro que a confrontação foi crescendo e tornando-se mais aguda devido, em parte, à irreducibilidade dos argumentos de ambas as partes. A estratégia dos opositores da co-incineração consistiu em ir demonstrando de forma sistemática não só as incongruências, mas principalmente as incertezas científicas que o processo ocultava. Assim, e numa espécie de aliança ampla e heterogénea, que incluiu entre outros actores, peritos com posições divergentes dos membros da CCI (não só da mesma área de formação científica, mas também de outras áreas), os opositores do processo foram desenvolvendo um processo de contra-peritagem cujo principal objectivo consistiu em colocar em evidência as incertezas subjacentes ao processo, bem como os potenciais riscos para a saúde pública e para o ambiente no caso de a co-incineração ser implementada. Onde esse trabalho de contra-peritagem se fez sentir de forma mais evidente foi no estudo levado a

cabo, em Janeiro de 2001, por algumas associações locais (com destaque para a ProUrbe), em colaboração com o Instituto de Higiene e de Medicina Social da Universidade de Coimbra, que, baseado em dados da Administração Regional de Saúde, chamaram a atenção para a prevalência de certas patologias associadas a factores ambientais (tais como doenças respiratórias e cancro de mama), que, de acordo com esse estudo, eram mais elevadas em Souselas do que em qualquer outra freguesia do Distrito de Coimbra. Este trabalho surgiu na sequência da publicação dos estudos do Grupo de Trabalho Médico (GTM), formado no âmbito da CCI, depois de o Partido Ecologista Os Verdes (PEV) ter visto aprovada no Parlamento, em Junho de 2000, uma petição que exigia a paragem do processo até que fossem devidamente avaliados os riscos da co-incineração para a saúde pública. As conclusões apresentadas pelo GTM, em Dezembro de 2000, sustentavam que a co-incineração não teria efeitos nocivos para a saúde das populações locais, e desde que as emissões fossem controladas, os riscos seriam diminutos e “socialmente aceitáveis”. Outra das ocasiões em que se manifestou o trabalho de contra-peritagem foi em Novembro de 2001, altura em que a CLCC apresentou um contra-relatório sobre os resultados apresentados pela CCI no mês anterior. Esses resultados reportavam-se aos testes de co-incineração realizados em Souselas e apontavam para a inocuidade do processo, algo que foi contrariado pela CLCC que, baseada nos mesmos parâmetros, procurou mostrar que a co-incineração provocava um aumento do nível de emissões das cimenteiras.

A proliferação da controvérsia levou, em suma, à amputação de formas de diálogo e consenso, o que gerou uma espécie de autismo entre as partes em confronto, com as acusações a oscilarem entre uma certa arrogância intelectual e o fechamento revelado pela CCI, e o fechamento ao conhecimento científico, oportunismo e irresponsabilidade dos actores locais por revelarem um “localismo” egoísta (o chamado efeito NIMBY).

Para concluir, e retomando a proposta de Nunes e Matias a propósito da confrontação dos actores num espaço agonístico legítimo, nomeadamente no que se refere aos seus alinhamentos no decorrer da controvérsia em torno de um Programa e Anti-programa, vemos como a definição dos problemas e das suas respostas partiam de concepções diferentes que os distanciavam na abordagem ao processo da co-incineração enquanto solução para o problema dos RIP em Portugal. Segundo estes autores, as diferenças fizeram-se sentir porque o Programa estava apoiado numa visão restrita do

problema (essencialmente técnico-científico), ao passo que o Anti-programa estava apoiado numa visão ampla que articulava as questões técnico-científicas com questões de natureza política. Deste modo, e como os próprios referem, “o Programa apoia-se em dicotomias como facto/valor, ciência/política ou especialista/leigo. A autoridade dos especialistas designados e do governo para avançar com a co-incineração dependiam da sua capacidade de sustentar essas dicotomias e, assim, de deslegitimar tanto as tentativas de especialistas com posições contrárias como as dos opositores políticos ao processo de se fazerem reconhecer como interlocutores e participantes legítimos neste. O Anti-programa, conservando embora a sua heterogeneidade, convergiu em torno do reforço dos vínculos entre ciência e política e do esforço de afirmar e promover o carácter agonístico do processo, que assim era entendido como uma teia de controvérsias políticas e científico-técnicas indissociáveis” (Nunes e Matias, 2003b: 145).

4.3.2.2.1 - Politização do risco

O caso da co-incineração foi, desde o seu início, fortemente politizado. Ao longo das suas várias fases foram sendo desencadeadas múltiplas controvérsias e acentuando-se algumas divergências muito significativas, não só entre o Governo e os partidos da oposição, mas também rivalidades internas no seio do próprio PS, com claro destaque para os deputados deste partido eleitos por Coimbra, em particular o “histórico” Manuel Alegre, que entrou em confronto directo com o Ministro do Ambiente, José Sócrates. De facto, desde a altura em que o Governo orientou a sua opção estratégica, em matéria de gestão de RIP, para a solução técnica da co-incineração, é possível identificar várias tensões políticas cujo resultado mais evidente foi, sem dúvida alguma, a realização de vários debates na Assembleia da República, incluindo audições urgentes em sede de comissão parlamentar.

No entanto, do ponto de vista da evolução deste caso, convém referir que a montante desta controvérsia específica, já o problema ambiental dos RIP tinha conhecido outros contornos e outras orientações políticas, nomeadamente com o governo PSD, cuja solução proposta consistia na construção de incineradoras dedicadas. De facto, os avanços e os recuos desta questão foram oscilando conforme as conjunturas políticas, na medida em

que os posicionamentos dos grupos políticos do espectro partidário português face ao risco foram-se alterando, para além de que a postura dos principais partidos (PSD e PS) foi ela própria denotando algumas alterações, à medida que cada um desses partidos se encontrava ora em posição governativa, ora na oposição.

Assim, e recuando ao tempo da segunda legislatura do governo PSD (início dos anos 90), verificamos que do ponto de vista político, o processo foi marcado por uma grande atribulação e precipitação, dado que nessa altura o governo anunciou, sem qualquer aviso prévio, a construção de uma central de incineração em Sines. A contestação foi vigorosa e imediata, e rapidamente se optou por suspender essa decisão e reformular o projecto de modo a evitar colidir com resistências que pudessem vir a inviabilizá-lo. Isso mesmo foi feito, pois foram solicitados estudos para quantificar os lixos industriais e para definir os locais alternativos para a central de incineração dedicada e para os dois aterros industriais. Em Janeiro de 1995, a Universidade de Aveiro conclui o EIA de uma central de incineração e unidade de tratamento físico-químico, apresentando como locais alternativos, Sines, Estarreja, Poceirão e Setúbal. Em Maio do mesmo ano, o governo selecciona Estarreja para queimar 35 mil toneladas de lixos perigosos por ano, negociando com a autarquia as contrapartidas da sua aceitação. No entanto, e quando tudo parecia indicar a concretização do projecto, não obstante as contestações públicas e as críticas partidárias, o processo acaba por não avançar uma vez que o ciclo político do PSD se esgota no final desse ano, passando o governo a ser liderado pelo PS após a sua vitória nas eleições legislativas desse ano. Esta mudança de conjuntura política traduziu-se numa inflexão à orientação traçada: o novo governo, alegando que a reclassificação da perigosidade dos lixos industriais pela Comissão Europeia (Catálogo Europeu de Resíduos, Decisão do Conselho nº94/3/CE, publicada no Jornal Oficial n.º L356, de 31 de Dezembro de 1994), fez diminuir a quantidade a necessitar de aterros especiais e de queima, decide abandonar o projecto da incineração dedicada. O argumento do PS consistiu em sustentar que não havia RIP em quantidade suficiente para assegurar a viabilidade económica da solução, o que, em rigor, não deixa de denotar alguma ambivalência, dado que não se deixou de exportar, até hoje, RIP para outros países, em particular para Espanha. Não obstante estas contradições próprias da retórica inerente à luta inter-partidária, em Maio de 1997 é formalmente decidido, pelo então secretário de Estado do Ambiente, José Sócrates, o abandono desta

solução. Esta decisão surge na sequência da assinatura de um protocolo entre o governo e as cimenteiras, que constituirá a plataforma das novas alternativas governamentais em matéria de gestão dos RIP. Nesse acordo fica estabelecido que as cimenteiras poderão queimar 16 mil toneladas de resíduos perigosos, o que na prática se traduziu por uma nova orientação em matéria de RIP baseada na co-incineração em unidades cimenteiras nacionais.

Em termos de condução política, também o PS revelou alguma precipitação no modo como foi tomando decisões relativas à escolha das cimenteiras, nomeadamente ao descurar o facto de estas constituírem, por si só, um factor tido por bastante negativo para as populações das localidades próximas dessas indústrias. Por não valorizar as especificidades desta situação, o governo viu-se confrontado com dificuldades com as quais não contava. Quando no fim de 1998 anunciou Souselas e Maceira como as cimenteiras eleitas - contrariando aliás as pretensões dos industriais ligados a essa actividade, que tinham manifestado a sua preferência por Outão e Alhandra -, o governo foi surpreendido por uma forte contestação que o fragilizou de maneira muito consequente, uma vez que Coimbra em peso –universitários, ambientalistas, movimentos locais e políticos, incluindo deputados do PS eleitos por aquele distrito -, se uniu numa luta política que obrigou a um abrandamento e reformulação do processo. Obviamente que a oposição aproveitou este momento de ineficácia política para, também ela, fragilizar o governo. Aliás, o PSD evidenciou-se nessa luta. Para além das fortes críticas que apontou ao governo, em particular no que se refere às soluções preconizadas pela nova orientação política para o problema dos RIP, avançou com uma iniciativa legislativa, que foi aprovada pela Assembleia da República a 25 de Fevereiro de 1999, e que consistiu na suspensão da co-incineração até que o estudo de uma Comissão Científica Independente (CCI), a nomear pelo executivo, estivesse concluído. A Ministra do Ambiente de então, Elisa Ferreira, considerou que a decisão parlamentar era “perfeitamente inócua” e que em nada iria alterar a decisão de realizar a co-incineração em Souselas e Maceira. Uma vez mais a precipitação foi evidente, dado que no ano seguinte, a CCI proporia a troca de Maceira por Outão.

Com efeito, entre a decisão da suspensão da co-incineração pela A.R e a conclusão do estudo da CCI, decorre um período de alguma conturbação política marcada por algumas divergências profundas entre o Governo e os vários partidos com assento

parlamentar, sobre a legitimidade política e jurídica do executivo avançar com iniciativas legislativas sobre a co-incineração, sem esperar pelas conclusões do estudo da CCI. Um segundo momento de agudização desta divergência ocorre entre Novembro e Dezembro de 1999, altura em que as declarações do novo Ministro do Ambiente (M.A), José Sócrates, sobre a defesa da co-incineração e a manutenção da escolha das localidades de Maceira e Souselas para este processo, não só agitam os debates parlamentares - nos quais o próprio M.A participa em sede de comissão parlamentar de Ambiente - como causam tensões no seio do próprio PS, em particular nos deputados eleitos por Coimbra, com destaque para Manuel Alegre, que se insurge de forma radical contra as posições do M.A. Este confronto político entre Manuel Alegre e o M.A não se apaziguará nos meses subsequentes. Pelo contrário, entre Fevereiro e Abril de 2000 o conflito entre estes dois políticos do mesmo partido (PS) agudiza-se, tornando-se as posições destes sobre esta matéria extremamente irreduzível. Enquanto o deputado Manuel Alegre solicita esclarecimentos ao M.A sobre a instalação de filtros de mangas na cimenteira de Souselas (Fevereiro de 2000), ao mesmo tempo que defende a análise de soluções alternativas, o M.A reitera a opção pelos projectos de co-incineração, afirmando mesmo, em 12 de Abril desse ano, que “o receio dos portugueses é infundado” e que a política de resíduos deverá ser “baseada na ciência, no conhecimento, no saber, para deixar de ser baseada no preconceito, na ignorância e tantas vezes no medo” (Diário de Notícias, 12 de Abril de 2000). A 19 de Maio, chega a confirmação por parte dos cientistas da CCI, que no seu relatório concluem pelo “sim” à co-incineração, alterando, contudo – conforme já foi referido – a escolha de Maceira pela de Outão como uma das localizações.

Após o anúncio destes resultados, volta a destacar-se, no plano político, a oposição veemente do deputado Manuel Alegre, que critica de modo contundente a incoerência do governo por não mostrar fidelidade aos compromissos assumidos na campanha eleitoral de que não haveria co-incineração em Souselas. O deputado socialista criticou também os critérios alegadamente “estapafúrdios” que suportaram a escolha das localidades, bem como a negligência do governo face às recomendações do ex-provedor de justiça, Menéres Pimentel, que sustentara que não fora cumprida a lei que obrigava a uma audição prévia das populações. Quanto ao Presidente da Câmara de Coimbra, Manuel Machado, também tomou posição, afirmando mostrar-se “perplexo” pelo “tipo de conclusões” da CCI e a

“forma como são apresentadas”. Segundo este autarca, a exclusão de Maceira e a inclusão de Outão obedeceria a uma lógica económica, pois havia sido escolhida uma unidade da Cimpor e outra da Secil. No que diz respeito ao principal partido da oposição (PSD), destaca-se o papel de Durão Barroso, que na qualidade de líder desse grupo partidário, assume um discurso de clara oposição à decisão da CCI. No próprio dia em que o relatório da comissão é entregue no parlamento, Barroso afirma que “se quatro cientistas apoiavam a opção da co-incineração não seria difícil encontrar outros tantos que dissessem o contrário”.

No dia seguinte ao anúncio das conclusões do estudo da CCI, a 20 de Maio de 2000, o Primeiro-Ministro vem a público defender a co-incineração, argumentando que as recomendações da CCI eram para aplicar, porque a decisão política baseia-se “na evidência científica, sobretudo quando é apurada por um conjunto de cientistas independentes”. “Não faz sentido tomar decisões políticas contrárias àquilo que é a evidência científica”. “Ao recusar a importância da ciência na fundamentação das posições políticas, caímos no exemplo de Galileu e naqueles que o combateram” (Público, 21 de Maio de 2000). Nesse mesmo dia, destaca-se pelo lado da oposição, o papel assumido pelo deputado do PP, Manuel Queiró, que anuncia que vai pedir um debate de urgência na A.R para discutir as conclusões do relatório da CCI, pois segundo este deputado, do ponto de vista político, o processo não tem sido “transparente”. Também nesse dia, decorreu em Coimbra um Fórum Internacional sobre co-incineração, onde Alexandre Paquot, da Direcção-Geral de Ambiente da Comissão Europeia, alertou para o facto de Portugal poder vir a ser punido pelas instâncias europeias caso o governo português fizesse avançar a co-incineração nos termos definidos no relatório produzido pela CCI. Segundo este técnico, ao permitir a incineração de óleos usados nas cimenteiras, o Estado Português não estaria a cumprir uma directiva europeia que subscvera, em 1996, segundo a qual a queima de resíduos industriais apenas deve ser assumida como solução ambiental depois de esgotadas alternativas como a sua reciclagem ou reutilização.

Na sequência destes acontecimentos, o PS toma a iniciativa de solicitar uma audição urgente, em sede de comissão parlamentar, com os peritos que elaboraram o relatório, de modo a esclarecer as dúvidas relativamente a este processo. Sobre a situação de Outão, destaca-se a posição do Presidente da Câmara de Setúbal, Mata Cáceres, que aceita o

parecer da CCI, uma vez que acredita na credibilidade dessas conclusões, considerando que alguns contestatários esgrimiram argumentos “populistas, irrealistas e demagógicos”. Já quanto à população, há a destacar o papel da Comissão de cidadãos pela Arrábida, que recorre às instâncias europeias e alerta Bruxelas, interpondo providência cautelar, uma vez que para esta Comissão, o governo está a desrespeitar as leis da A.R, designadamente a Lei nº20/99, de 15 de Abril, que obriga a uma avaliação prévia da situação dos resíduos tóxicos. Após debate na A.R, a 25/5/00, o M.A reafirma a sua opção de instalar a co-incineração nas cimenteiras de Souselas e Outão, mesmo que a oposição bloqueie o processo. Como o próprio afirmou nessa ocasião, “eu não desisto de basear a política de lixos sólidos no melhor que o homem tem, o conhecimento científico” (Público, 26 de Maio de 2000).

Dito isto, fica claro que após o debate parlamentar a polarização das posições entre o governo e os partidos da oposição, e entre o governo e o deputado socialista Manuel Alegre, se acentua cada vez mais. Neste contexto de controvérsia política, importa também destacar uma outra reacção significativa, desta feita a do eurodeputado social-democrata, Jorge Moreira da Silva, que pediu a intervenção “urgente” da Comissária da UE com a tutela do Ambiente, Margot Wallstrom, para impedir o governo português de introduzir a co-incineração de RIP em Portugal. Refira-se que nenhuma destas iniciativas demoveu o M.A, que em declarações ao Expresso, a 3/6/00, afirma que o avanço da co-incineração em Portugal estaria apenas dependente dos resultados dos testes que ocorreriam até ao fim desse mesmo ano e que funcionariam como “tira-teimas”. Nessa mesma ocasião, rejeita equacionar o cenário de a A.R poder vir a aprovar uma lei que suspenda a sua decisão de adoptar para já a co-incineração, pelo que reitera: “sabemos o suficiente para decidirmos e avançarmos” (Expresso, 3 de Junho de 2000). Do mesmo passo, afasta a ideia, prevista no projecto-lei apresentado a 1/6/00 pelos Verdes, de que a CCI deveria começar por inventariar rigorosamente os resíduos industriais produzidos e armazenados no país.

Não obstante a persistência do governo, e do M.A em particular, em seguir a orientação política definida, a verdade é que a 15/6/00, o cenário que foi tão vigorosamente rejeitado pelo M.A acaba por se concretizar, pois é aprovado na A.R o projecto-lei dos Verdes que pretende adiar ou suspender o processo de co-incineração. A votação final desse projecto ocorre a 6/7/00, e o diploma votado inclui a determinação de que deverá ser

criada uma comissão para controlo da saúde pública e de que o prazo para a CCI concluir o seu trabalho deverá ser prolongado até ao final desse ano. É assim criado em 16/8/00, um Grupo de Trabalho Médico (GTM) com o objectivo de estudar a relação entre a queima de RIP e a saúde pública.

No espaço de alguns meses, a 12/12/00, é tornado público o relatório desse grupo de trabalho que dá um parecer favorável, com a excepção do voto contra de Massano Cardoso – que mais tarde viria a ser deputado do PSD –, ao projecto do Governo, considerando que a co-incineração poderá avançar, desde que haja uma “prévia caracterização detalhada das condições ambientais e populacionais de cada local em causa e das posteriores monitorização ambiental e vigilância epidemiológica”. O relatório foi entregue à CCI e provocou a contestação do deputado Manuel Alegre e do PSD, bem como das populações de Setúbal e Souselas que renovaram as promessas de luta contra a co-incineração. Seguiu-se um período de discussão pública sobre o tratamento dos RIP (entre 28/12/00 e 23/3/01), que resultou no apuramento de 11650 pareceres.

No entanto, e apesar desta intensa participação, o governo decide avançar para o início dos testes de co-incineração em Souselas e Outão, contrariando, deste modo, as recomendações dos peritos médicos que apontaram como etapa prévia fundamental a realização de um rastreio à saúde da população daquelas regiões, de modo a que se determinasse “exactamente” qual o estado de saúde dos habitantes, para posteriormente, através de um sistema de vigilância epidemiológica activa, poder ser detectado precocemente qualquer problema de saúde pública que eventualmente pudesse resultar da queima dos resíduos. Assim, em Julho de 2001 dá-se início aos testes com RIP na cimenteira de Souselas, sem que esteja concluído o estudo de monitorização da saúde das populações. Esta decisão suscitou uma forte polémica que adensou ainda mais o clima de contestação e cepticismo face ao governo, mas sobretudo face à CCI, que é acusada, como já tivemos oportunidade de fazer notar, de falta de transparência e credibilidade. Aliás, a realização destes testes, leva a CLCC a efectuar um trabalho de contra-peritagem, de modo a procurar refutar os argumentos da CCI quanto à inocuidade do processo na saúde das populações.

É neste clima extremamente conturbado e desfavorável, que o PS parte para as eleições autárquicas que ocorrem em Dezembro desse ano. Os resultados obtidos são um

indicador expressivo do desgaste que o governo sofreu com este caso, na medida em que, para além de outras reconfigurações desfavoráveis, perdeu as autarquias de Coimbra e Setúbal, respectivamente para o PSD e a CDU. Os dois novos autarcas, Carlos Encarnação e Carlos Sousa, opositores da co-incineração, exigem a paragem do processo. Aliás, o primeiro aproveitou a cerimónia da sua tomada de posse para reforçar o seu empenho na luta contra a co-incineração, pedindo, desde logo, a demissão do presidente da CCI, por considerar que este não foi independente.

Pouco tempo depois desta reconfiguração política, e desgastado por sucessivos problemas com o seu executivo, António Guterres decide demitir-se e são marcadas eleições legislativas antecipadas. O PSD, que durante a campanha eleitoral promete vir a suspender a co-incineração em caso de vitória, obtém a maioria relativa nesse acto eleitoral que se realizou em Março de 2002. Com efeito, essa promessa foi cumprida, pois logo no mês seguinte, a 21 de Abril, Isaltino Morais, Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, decreta o abandono da co-incineração, incumbindo uma comissão de investigadores por ele nomeada de elaborar uma inventariação “mais rigorosa” dos resíduos perigosos produzidos e prometendo encontrar uma solução posteriormente. A nova orientação política nesta matéria aponta para prioridades e soluções diferentes das do governo anterior, sendo que uma delas passou pela decisão de extinguir a CCI. Assim, e com o argumento de que faltava um estudo prévio da situação dos RIP, Isaltino Morais faz tábua rasa do trabalho da CCI. Aliás, isso ficou bem patente em Maio de 2002, quando a CCI divulga os testes da queima de RIP na cimenteira do Outão, dado que o ministro se sente desautorizado. Segundo Isaltino Morais, as posições dos cientistas não passam de um “manifesto político” em reacção à extinção da comissão.

Depois de alguns meses de silêncio, surge em Maio de 2003 a nova decisão governamental em matéria de RIP, que consiste na construção de dois centros de tratamento, que incluem aterros. A divulgação desta nova orientação é feita com base num discurso de demarcação em relação às opções do governo anterior, pois não só é reafirmado o erro e a desadequação da escolha da co-incineração para o problema dos RIP em Portugal – na medida em que o novo estudo encomendado pelo governo a 6 Universidades portuguesas aponta para a possibilidade de poder tratar os resíduos sem incinerá-los –, como também é referida a inflexibilidade do anterior executivo face a outras alternativas, o

que provocou, na opinião do actual governo, a perpetuação do problema dos RIP. Esta posição contrasta, na perspectiva do novo governo, com a capacidade de iniciativa e de trabalho demonstrada pelo novo executivo, pois em pouco tempo de governação apresentam o que consideram ser “a solução” para este problema.

Paralelamente a esta lógica de clara politização do risco, uma dimensão que assumiu um protagonismo bastante significativo, como veremos com outro detalhe em considerações posteriores, foi a participação dos cidadãos neste processo, o que revela que esta controvérsia não se esgotou nos mecanismos da chamada democracia representativa, mas, pelo contrário, extravasou para modos de democracia participativa em que se configuraram novas formas de luta política activas e consequentes. Estes novos modos de participação, caracterizados, grosso modo, por um grande engajamento das populações locais na luta e defesa das suas causas (problemas localmente vividos), parece, em suma, convergir com aquilo que Beck designou pelo “disempowerment” da política em benefício de uma ampla e descentralizada democratização.

4.3.2.2.2 – Tensões e clivagens na comunidade científica portuguesa: Análise da controvérsia científica

Embora as sociedades contemporâneas sejam caracterizadas pela centralidade do saber e do conhecimento pericial (Giddens, 1998 [1990]), tal não significa que a ciência se encontre subtraída de relações de tensão e conflitualidade com outros actores e instituições sociais. Com efeito, não só isso não acontece, como não raras vezes emergem incertezas e controvérsias no seu próprio seio, o que só vem colocar em evidência o facto de esta não se encontrar num vazio de ambiguidades que a demarque de outras formas de actividade humana. Estas situações tornam-se, aliás, nitidamente mais visíveis em contextos onde predomina o risco, na medida em que nesses casos o desacordo entre cientistas e as indeterminações decorrentes da actividade científica ocorrem com maior frequência. Neste sentido, portanto, parece lícito constatar, conforme faz Nelkin (Nelkin, 1995:445), que paralelamente à aceitação da autoridade pericial se verifica um crescente ceticismo na aceitação acrítica da ciência, que se traduz na erosão da confiança incondicional nos sistemas abstractos. Disso mesmo nos dão conta Martin e Richards

quando afirmam que “there is now a widespread public perception that experts can and do disagree, that they are not infallible by virtue of their specialist access to some rigorous scientific methodology that can guarantee their “objectivity”, and their purportedly “disinterested” advice may be influenced by professional, economic or political considerations” (Martin, Richards, 1995:507).

Olhando para o caso concreto da co-incineração, verificamos que o papel desempenhado pela ciência na avaliação do risco esteve longe de ser pacífico e não problemático, na medida em que para além de colidir com as percepções do risco e com as visões políticas de outros actores sobre o problema, suscitou fortes discordâncias e tensões junto de alguns membros da comunidade científica portuguesa. De facto, se procurarmos analisar os contornos e a dinâmica da controvérsia científica sobre a co-incineração, constatamos que esta se caracterizou, fundamentalmente, pelo confronto de posições entre os cientistas “oficiais” (convocados pelo governo a pronunciarem-se e a esclarecerem cientificamente o problema em causa) e os cientistas “não oficiais” que intervieram na discussão deste processo através da tomada de posição pública, nomeadamente através de artigos de opinião nos principais jornais nacionais, onde contestaram e refutaram muitos dos argumentos técnicos sustentados pelos cientistas da CCI. Assim, e longe do debate se confinar aos limites da própria comunidade científica, verificou-se que o desenrolar desta controvérsia teve como palco privilegiado os *media*, dado que estes deram uma ampla cobertura a estas divergências científicas, constituindo-se como o grande fórum de discussão e debate científico.

Previamente à análise da controvérsia científica propriamente dita, importa olhar retrospectivamente para as várias etapas deste caso, pois a partir da sua análise torna-se possível identificar três fases essenciais em que a ciência foi convocada pelo governo para credibilizar as suas decisões políticas em matéria de gestão dos RIP.

A primeira dessas fases é anterior à opção estratégica da co-incineração, mas não deixa de ser reveladora pelo modo como foi procurada a legitimidade científica, mas acima de tudo, pelo modo como os cientistas em causa se reposicionaram com a mudança de orientação política em matéria de gestão de RIP. Referimo-nos à fase (1995) em que os cientistas envolvidos no EIA se decidiram pela construção de uma central de incineração e unidade de tratamento físico-químico em Estarreja (escolha efectuada pelo Governo PSD),

considerando a incineração e o tratamento físico-químico como tecnologias avançadas e fiáveis. Três desses cientistas, pertencentes na altura à Comissão Técnica de Avaliação (CTA) da central de Estarreja - Lobato Faria, professor da Escola Nacional de Saúde Pública, então Presidente da CTA; Oliveira Fernandes, catedrático da Faculdade de Engenharia do Porto; e José Manuel Calheiros, do Instituto de Ciências Biomédicas do Porto - tomaram, poucos anos depois, uma posição favorável à co-incineração, assumindo, inclusivamente, cargos institucionais extremamente importantes na condução técnica da decisão governamental (PS) pela co-incineração. Lobato Faria assumiu o cargo de presidente do Instituto dos Resíduos - entidade tutelada pelo M.A, à qual, formalmente, cabe a autorização da queima em cimenteiras; Oliveira Fernandes assumiu o cargo de presidente da CTA da co-incineração, tornando-se o “rosto técnico” da decisão governamental por essa opção; e José Malheiros participou no EIA encomendado pela Scoreco.

A segunda dessas fases corresponde à nomeação da CCI pelo governo PS em resposta à exigência parlamentar que decretou a suspensão da co-incineração até os trabalhos dessa comissão estarem concluídos. A comissão (indicada pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) foi constituída pelos cientistas Sebastião Formosinho Simões, José Roberto Cavalheiro (este nomeado pelo executivo), Henrique Barros e Casimiro Pio.

A terceira fase do processo refere-se ao período em que, depois de ter havido grande controvérsia e intensa contestação aos resultados do estudo empreendido pela CCI, nomeadamente no que respeita aos perigos da co-incineração na saúde das populações, foi decidido, através de uma iniciativa legislativa dos Verdes aprovada na A.R, que o Governo deveria constituir um Grupo de Trabalho Médico para estudar, precisamente, a relação entre a queima dos RIP e a saúde pública. Esse grupo foi constituído por José Henrique Pinto Barros, da Faculdade de Medicina do Porto; Jorge Manuel Torgal Dias Garcia, professor na Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa; Salvador Manuel Correia Massano Cardoso, da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra; José Manuel Domingos Pereira Miguel, da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa; Nuno Grande, professor do Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, da Universidade do Porto; e José Germano Rego de Sousa, Bastonário da Ordem dos Médicos.

O que importa destacar da análise destas fases da controvérsia científica é o modo como o recurso à perícia científica para avaliar os riscos das opções técnicas foi sistematicamente contestado e descredibilizado pelos detractores do processo. As avaliações efectuadas pelos referidos peritos, o seu discurso minimizador quanto aos riscos do processo e as garantias dadas acerca da inocuidade desta solução técnica no ambiente e na saúde das populações, longe de estabelecer o consenso e um clima de confiança, desencadearam uma acesa polémica que envolveu vários cientistas com posições críticas e heterodoxas. De facto, podemos mesmo considerar que se estabeleceu uma espécie de fosso entre os cientistas “oficiais” e os “não oficiais”, uma vez que as posições de uns e de outros se polarizaram de forma irreduzível e radical, havendo mesmo ocasiões em que a idoneidade e a credibilidade científica entre os pares foi publicamente contestada. Este tipo de controvérsia, mediada pelos órgãos de comunicação social, caracterizou-se pelo modo como diversos cientistas “não oficiais” contestaram as metodologias e as fontes utilizadas pela CCI, acusando esta última de se ter apoiado exclusivamente em alguns estudos cujas conclusões são favoráveis à co-incineração, ocultando, no entanto, as fortes controvérsias que dividem as comunidades científicas internacionais, inclusivamente a de países em que a opção da co-incineração está a ser reequacionada e, em alguns casos, abandonada. Outros argumentos usados para refutar os resultados da CCI assentaram na sua opção alegadamente redutora por não contemplar outras opções técnicas para a resolução do problema dos RIP, na invocação de alguns erros técnicos e da ausência de estudos epidemiológicos fiáveis.

Com efeito, se alguma coisa abundou no decorrer desta controvérsia, foram precisamente os episódios que dividiram a comunidade científica portuguesa. Não obstante a pertinência de todos eles para a configuração da polémica, dois há que se destacam pelo seu forte impacto e consequências concretas. Referimo-nos aos episódios que envolveram os Professores da Faculdade de Medicina de Coimbra, José Silva e António Ramalheira, e o Professor Catedrático do Instituto Superior Técnico, Delgado Domingos, pois as críticas que estes fizeram relativamente ao trabalho efectuado pela CCI não foram toleradas pelos cientistas dessa comissão, que decidiram apresentar queixas-crime contra os já mencionados professores universitários, alegando que os cientistas referidos haviam feito insinuações e insultos sem sustentação válida que permitisse refutar o trabalho apresentado

pela CCI, nomeadamente no que diz respeito à inexistência de emissões perigosas através do processo de co-incineração. Do ponto de vista da CCI, teria havido, da parte daqueles investigadores e professores um crime de difamação que pusera em causa a honra e a dignidade pessoal dos quatro elementos da Comissão. Ao considerarem terem sido ultrapassados limites éticos, os membros da CCI não transigiram com o teor das críticas e decidiram avançar para as instâncias jurídicas apresentando queixa em Coimbra – contra os dois professores da Faculdade de Medicina de Coimbra – e em Aveiro – contra o Prof. Delgado Domingos:

“A CCI, no seu entendimento, foi muito generosa nas críticas que foram feitas até aos testes. A partir daí passou a ser mais restritiva. Entretanto, colocou um limite do ponto de vista ético de que as pessoas não poderiam ser acusadas de fraude científica. (...) Entrou-se num outro domínio que não era propriamente o da controvérsia, e portanto, foi nesse domínio que foi apresentada a queixa. Hoje é o Ministério Público que segue esse processo. Se ainda existisse a CCI, poder-se-ia talvez chegar a um acordo, perguntando ao Prof. Delgado Domingos se realmente tinha tido intenção de ofender as pessoas. Foi o que aconteceu em Coimbra, as pessoas reconheceram que não quiseram ofender, foram apenas excessos no calor da controvérsia. Foi uma questão de ultrapassagem de limites que afectavam a idoneidade da CCI” (Entrevista Prof. Sebastião Formosinho).

Em relação à primeira queixa-crime apresentada, o Ministério Público não deu provimento a essa queixa, considerando não ter sido ultrapassado o mínimo ético, razão pela qual se pronunciou pela inexistência de ilícitos criminais, nomeadamente o crime de difamação. Já quanto à segunda queixa-crime, o rumo que esta tomou foi bem distinto, dado que o Ministério Público instruiu um processo contra o Prof. Delgado Domingos, acusando-o do crime de difamação por considerar que as suas críticas atingiram gravemente a honra e a consideração pessoal e universitária dos membros da CCI.

As críticas que a CCI entendeu como lesivas, e que justificaram a apresentação da queixa-crime contra o Prof. Delgado Domingos, constavam de um artigo publicado na edição de 31 de Maio de 2000, no jornal diário “Público”, intitulado “Co-incineração e fraude científica”, e de duas entrevistas publicadas no jornal regional “Diário de Coimbra”,

uma a 31 de Maio de 2000, e a outra a 13 de Junho de 2000. Os comentários críticos de Delgado Domingos incidiram, no essencial, na qualidade científica do relatório apresentado pela CCI e na postura intelectual dos seus autores. Segundo aquele professor, o comportamento da CCI revelaria fraude científica, na medida em que os estudos em que se haviam baseado teriam sido deturpados, com a agravante de ter persistido no erro, o que revelaria, segundo Delgado Domingos, uma “intenção clara de enganar” com dados incorrectos e argumentos falaciosos. Nas suas próprias palavras,

“Se os cientistas da CCI fossem representativos da comunidade científica, teriam reconhecido o engano e pedido desculpa. Mas não só o não fizeram como substancialmente o agravaram com as declarações públicas amplamente difundidas. Em linguagem científica, a este comportamento chama-se fraude científica” (Público, 31 de Maio de 2000).

Efectivamente, no âmbito da controvérsia científica que caracterizou este caso, o Prof. Delgado Domingos foi um dos cientistas que de forma mais corrosiva, frontal e acutilante criticou a CCI, argumentando, de forma insistente que o desempenho desta comissão se caracterizara pela postura de fraude científica. A forma arrojada como interveio nesta controvérsia, e o uso que procurou fazer das suas credenciais científicas e académicas (pronunciando-se na qualidade de catedrático em engenharia mecânica com experiência industrial e investigador com reputação em questões ambientais no âmbito da sua formação) parece corresponder ao que Collins designou como “closure champion” para se referir aos cientistas do núcleo central da comunidade científica que põem, a dada altura, um fim à controvérsia. Embora neste caso em particular a controvérsia não tenha cessado através do confronto científico (logo a adequação analítica desta categoria é limitada) não deixa, contudo, de ser interessante estabelecer alguma analogia com as considerações de Collins, na medida em que a postura do Prof. Delgado Domingos parece enquadrar-se na tipologia deste autor acerca do fim das controvérsias. Assim, segundo Collins, “aquilo que tipicamente acontece nos núcleos centrais é que, depois de um certo tempo, emerge um “campeão do encerramento” (closure champion), que se encontra disposto a pôr a sua reputação em jogo defendendo a validade de uma das posições” (Collins, 1999:56).

Com efeito, este cientista não só procurou desconstruir e rebater a credibilidade científica do trabalho desenvolvido pela CCI, como exortou de forma veemente a comunidade científica a pronunciar-se e a intervir nesta controvérsia. Aliás, um dos principais pontos críticos apontados por Delgado Domingos prende-se, precisamente, com o facto de esta não ter sido consultada, ou seja, com o facto de a divulgação pública do relatório da CCI não ter sido precedida por uma apreciação crítica dos seus pares (peer review). Esta circunstância constituiu um forte pretexto para que as críticas se multiplicassem, dado que os seus detractores sustentaram, em particular Delgado Domingos, que isso permitiria difundir a ideia de que a CCI representava a comunidade científica e que as suas conclusões eram “a verdade científica”. Segundo os críticos, não só as conclusões da CCI estariam longe de ser consensuais, como todo o seu trabalho omitia resultados contraditórios e deturpava os dados dos estudos em que se tinha apoiado (em particular o estudo dinamarquês que serviu de base para a questão da emissão de dioxinas):

“Os cientistas da CCI leram mal e interpretaram mal os estudos em que se basearam e defenderam arrogantemente a sua posição. Nenhum deles pode invocar conhecimento próprio para se pronunciarem sobre aquela matéria. O único conhecimento que podem ter é a utilização das referências de outros” (Entrevista a Prof. Delgado Domingos).

O trabalho de desconstrução crítica relativamente às referidas fragilidades técnicas e científicas do relatório produzido pela CCI, nomeadamente a fundamentação das acusações de deturpação intelectual dos dados e a adulteração do significado dos relatórios consultados, foi sistematizado e reunido numa espécie de “contra-relatório” que procurou pôr em evidência os erros de análise e argumentação, bem como as próprias incertezas do processo quando descontextualizado de uma estratégia mais ampla para os RIP. Esse documento, elaborado por Delgado Domingos a pedido do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas representou, em suma, um dos momentos em que as clivagens na comunidade científica se tornaram mais evidentes.

Em claro contraste com esta diatribe está, obviamente, a posição dos cientistas da CCI (“oficiais”), que não reconheceram pertinência nem validade científica às críticas que lhes foram dirigidas, as quais, na sua opinião, apenas empolaram de forma dramática riscos

inexistentes. No entanto, e constatando que muitos críticos haviam vindo a público afirmar que a co-incineração era um processo perigoso, o presidente da extinta CCI concedeu:

“Nenhum de nós tem experiência nesta matéria; ainda foi a comissão que teve mais experiência. Todos os outros cientistas teriam de invocar dados recentes para fazer prova dos seus pontos de vista. Praticamente ninguém apresentou provas. Foi a própria CCI que apresentou resultados antigos das cimenteiras americanas e do início do processo de co-incineração e dos problemas que trouxe. Portanto, conhecendo esses problemas e os erros cometidos, pôde documentar-se de situações que nenhum dos outros opositores conseguiu trazer sobre a co-incineração” (Entrevista Prof. Sebastião Formosinho).

Esta postura dos cientistas “oficiais” foi relativamente constante, uma vez que a validade científica das críticas que lhes foram dirigidas, nunca foi reconhecida. Isso mesmo ficou patente no trabalho de contra-peritagem empreendido pelos actores locais (Coimbra) que se opuseram ao processo da co-incineração (Cf ponto 2-2 deste capítulo). Como já referido, o estudo levado a cabo por algumas associações locais com a colaboração do Instituto de Higiene e de Medicina Social da Universidade de Coimbra, em Janeiro de 2001, com o objectivo de analisar os potenciais riscos da co-incineração para a saúde pública, bem como o estudo realizado pela CLCC, em Novembro de 2001, sobre os níveis de emissões das cimenteiras em Souselas, no âmbito dos testes efectuados pela CCI, colidiram com uma postura de crítica por parte dos cientistas “oficiais”, que não reconheceram credibilidade científica a esses trabalhos. Importa notar que a discussão das divergências acabou por nunca se efectivar, tendo os pressupostos subjacentes à posição de cada uma das partes impedido qualquer possibilidade de diálogo orientado para um consenso. Aliás, a polarização dessas posições foi-se sempre acentuando, em virtude das próprias dinâmicas locais, na medida em que as associações ambientalistas e os movimentos locais (com algum destaque para a Pró Urbe) contestaram sempre a seriedade e a credibilidade científica do relatório da CCI, e os cientistas “oficiais” viram nessa atitude de contestação uma estratégia de boicote ao processo da co-incineração, motivada por interesses meramente locais. Este tipo de controvérsia é bem ilustrado pelas críticas recíprocas entre a CCI e alguns cientistas de Coimbra, nomeadamente o Prof. Boaventura

Sousa Santos. Neste caso em particular, é o próprio estatuto da ciência que é posto em causa, na medida em que se estabelece uma discussão entre diferentes modos de a entender e equacionar. A controvérsia entra assim num domínio relativamente paralelo à problemática em causa (soluções técnicas para o problema dos RIP), dispersando-se numa espécie de confrontação epistemológica, onde se opõem dois paradigmas que esboçam maneiras distintas de conceber a ciência. Assim, e embora esta oposição seja mais artificial do que real, estabeleceu-se uma espécie de oposição entre um paradigma “positivo”, veiculado pela CCI, e um paradigma “pós-moderno”, veiculado por alguns dos cientistas referidos. Conforme é sustentado pelo presidente da CCI, Prof. Sebastião Formosinho, a comissão a que presidiu viu-se contestada pelo que designou de “movimentos anti-ciência”, ou seja, movimentos que comungam de um relativismo pós-moderno, caracterizado por um “espírito de profundo pessimismo ecológico, social e político e [por uma] suspeição da «realidade objectiva» ” (Formosinho, 2003a:19). Em suma, o balanço feito por este cientista relativamente aos bloqueios e às resistências colocadas ao processo da co-incineração reflecte, sob este ponto de vista, aquilo que a CCI entende ter sido a influência nociva dos designados “movimentos anti-ciência”: “Debilitou-se o pensamento científico e dogmatizou-se o pensamento pós-moderno” (Formosinho, 2003a:35).

4.3.3. A procura de soluções na gestão dos riscos

4.3.3.1. Estratégias de regulação e prevenção do risco

Do ponto de vista da decisão política, o caso da co-incineração constitui um bom indicador da forma como os processos de base científica são conduzidos nos contextos político e institucional. De facto, este caso, tal como muitas outras matérias que se enquadram no âmbito da política ambiental, exige um suporte científico e técnico a que os responsáveis políticos não deverão ser alheios, mas também uma atenção à participação dos cidadãos. No entanto, e porque nem sempre os princípios coincidem com a sua prática, verificam-se, não raras vezes, assimetrias e desequilíbrios no modo como são valorizadas diferentes competências e racionalidades para a formação dos processos de decisão.

Com efeito, e olhando panoramicamente para esta questão, verificamos que o modo como as relações entre a política e a ciência se têm vindo a estruturar no mundo ocidental,

parecem traduzir aquilo a que Gonçalves se refere como a “ideologia da competência” (Gonçalves, 2002:161). Reflectindo sobre o modo como a retórica e a acção política têm vindo a alicerçar a sua legitimidade numa concepção que consagra a autoridade do saber científico e técnico, a autora chama a atenção para a forma como o crescente recurso ao parecer de peritos, reflecte a importância concedida ao saber científico como meio de informar e legitimar as decisões. De acordo com as suas palavras, “a lógica deste sistema tende naturalmente a privilegiar o parecer dos peritos e a rejeitar, como irrelevantes ou inadequadas, as opiniões dos não peritos sobre questões definidas, desde logo, como «técnicas»” (Idem:162).

De facto, conforme vários autores têm vindo a enfatizar (destaque-se, entre muitos outros, Flynn e Slovic, 2000; Irwin, 1998; Petts, 2000; Wynne, 1996; Yearley, Forrester e Bailey, 2000), a maioria das perspectivas oficiais acerca da compreensão da ciência por parte do público tende a assumir que em matérias científicas este é ignorante e, como tal, as suas posições não são pertinentes. Esta concepção desvaloriza a racionalidade do público, não equacionando as suas preocupações e posições. Todavia, o que os estudos já referidos também mostram é que, quando confrontados com situações de risco, os cidadãos evidenciam uma racionalidade própria, não só porque a maioria das vezes são mais sensíveis à sua realidade local, como demonstram possuir recursos culturais que lhes permitem perceber os riscos sob outros pontos de vista. Assim, e embora os pressupostos do público sejam diferentes dos cientistas, os seus contributos podem ser úteis e relevantes para a formação das decisões políticas.

Complementarmente, importa também reconhecer que as próprias características das sociedades contemporâneas são propícias a que o debate público em torno de determinados riscos se amplie a outros actores sociais, pluralizando, deste modo, a participação na discussão dos problemas. Para isso mesmo nos chama a atenção Ulrich Beck (Beck, 1992), quando sublinha que uma grande parte dos riscos actuais decorre da própria ciência e das suas aplicações tecnológicas, o que significa que os perigos e as incertezas que engendra acabam por extravasar os mecanismos de protecção e as instituições de controlo características das sociedades industriais. Neste sentido, portanto, novos avanços científicos e novas tecnologias deixam de ser aceites sem discussão, até porque uma grande parte deles

surge associado a controvérsias que põem em evidência as incertezas e as divisões no próprio seio da ciência.

De acordo com esta importante constatação, tem-se tornado evidente que as decisões políticas baseadas exclusivamente na perícia científica denotam grandes fragilidades, na medida em que os peritos não podem dar respostas unificadas, para além de que a sua transposição para a decisão política constitui um processo de tradução complexo onde estão envolvidas outras dimensões para além da científica (Cf Gonçalves, 2003). Por esta razão, tem vindo a acentuar-se o reconhecimento de que o público é detentor de conhecimento relevante e válido para as decisões políticas, o que parece convergir com as considerações de Beck acerca da necessidade de «desmonopolizar o saber», concretamente o científico, dado que a difusão de incerteza para o exterior não só torna evidente a insuficiência da autoridade científica em dar uma definição social de verdade, como torna premente a inclusão de outras formas de conhecimento reflexivo (Beck, 1992:156-157). Neste contexto, vários autores têm vindo a sustentar a importância de se criarem espaços institucionais para a comunicação do risco, bem como mecanismos de inclusão e envolvimento do público na discussão dos processos (Cf, entre outros, Callon *et al.*, 2001; Petts, 2000; Yearley, Forrester e Bailey, 2000). Assim, e como refere Gonçalves, “é neste quadro que se tem reforçado a convicção de que o envolvimento das comunidades afectadas é de molde a melhorar a qualidade, a relevância e a eficácia das análises técnicas e a aumentar a sua legitimidade e aceitação públicas” (Gonçalves, 2002:165).

Efectivamente, esta questão tem merecido uma atenção especial por parte de diversas entidades, das quais se destaca a União Europeia. Uma das áreas em que semelhante preocupação tem mais visibilidade, é precisamente na evolução da legislação sobre comunicação de riscos (neste caso em matéria de ambiente), pois, conforme nos mostra Lima, “enquanto que numa primeira fase havia o pressuposto de que a ciência detinha a verdade, a avaliação rigorosa da realidade e que esta, por ser a mais fiável, deveria ser difundida junto do público, actualmente a visão da ciência é colocada quase como que mais uma versa da realidade, a par de outras” (Lima, 2000:140). Em termos de legislação, este tipo de orientações encontra-se corporizado na Directiva comunitária (Directiva 85/337/EC) que vigora na maioria dos países europeus desde 1985, e que torna obrigatória a Avaliação de Impactes Ambientais (AIA) “para projectos cuja dimensão ou

consequências possam afectar o ambiente de forma significativa” (Idem, ibidem). Em Portugal esta directiva foi implementada pelo Decreto-Lei nº186/90, de 6 de Junho, regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº38/90, de 27 de Novembro de 1990, legislação que viria a ser revogada e substituída pelo Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio.

É à luz deste enquadramento, embora sumário, da problemática da gestão do risco, que procuraremos analisar o modo como foi gerido o processo da co-incineração. Do ponto de vista das medidas accionadas pelo actor responsável por essa competência (Governo), importa destacar o modo como a AIA foi levada a cabo, pois ele é esclarecedor do tipo de debate público gerado e do uso que dele foi feito para a formação do processo de decisão política.

Enquanto técnica prospectiva útil para os decisores, a AIA deve procurar “obter uma informação integrada dos possíveis efeitos directos e indirectos sobre o ambiente natural e social dos projectos que lhe são submetidos e prever a execução de medidas destinadas a evitar, minimizar e compensar tais impactes, de modo a auxiliar a adopção de decisões ambientalmente sustentáveis”⁹. Assim, para além da importância que deve ser concedida ao rigor técnico dos Estudos de Impacte Ambiental (EIA), da responsabilidade dos proponentes dos projectos, deve ser promovida a participação das partes interessadas, de modo a que se possa estabelecer o debate entre os peritos e o público. Neste sentido, portanto, a consulta pública constitui uma etapa incontornável que deverá beneficiar a tomada de decisões.

No caso concreto da co-incineração, este processo decorreu em 1998, mais precisamente entre os meses de Agosto e Novembro, altura em que é dado a conhecer o EIA da responsabilidade do proponente (sector cimenteiro). Este estudo, de natureza técnica, corroborou, nas suas principais conclusões, os argumentos previamente enunciados pelos proponentes, em particular no que se refere às vantagens relativas do projecto da co-incineração. O estudo efectuado não atribuiu grande relevância aos potenciais efeitos ambientais e de saúde pública decorrentes da nova actividade a iniciar nas cimenteiras, uma vez que a solução apresentada (instalação de filtros de mangas) era tida como a grande medida minimizadora que poderia tranquilizar os mais cépticos. Com efeito, o estudo começa por reconhecer que a anterior estratégia governamental em matéria de gestão dos

⁹ Art.4º do Decreto-Lei nº69/2000, de 3 de Maio.

RIP (incineração dedicada) autorizava a desconfiança e o alarme público, na medida em que os seus efeitos eram lesivos para o ambiente, em particular para a alteração da qualidade do ar provocada pela emissão de dioxinas. No entanto, ao contrário desse cenário, é postulado que embora não deixem de haver riscos ambientais gerados pela co-incineração nos fornos das cimenteiras, as vantagens deste método no plano económico e no plano ambiental são bastante consideráveis. A suportar esta ideia está o argumento de que a co-incineração é um método altamente seguro desde que seja garantido um efectivo controlo do sistema para a prevenção e redução de riscos, donde se destacam os mecanismos de monitorização, os quais devem incluir entidades de reconhecida autoridade científica, mas também o público.

As audiências públicas, promovidas pelo Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), decorreram entre 31 de Agosto e 23 de Novembro de 1998, e contaram com a participação de 2710 pessoas. No final deste processo, foram contabilizados 149 pareceres e 11 abaixo-assinados provenientes de várias origens, das quais se destacam as associações de defesa do ambiente, associações locais, autarquias, partidos políticos, empresas, sindicatos, escolas, cidadãos, etc. Feito o balanço deste processo de consulta, ressalta a constatação de que as populações manifestaram bastante desconfiança em relação à actividade das cimenteiras, mas também em relação à própria Administração. A opinião geral convergiu na ideia de que a co-incineração apenas deveria ser equacionada como uma componente de uma estratégia política global para a gestão integrada de resíduos industriais, e não como a estratégia em si mesma. A reforçar esta posição de cepticismo generalizado estavam as reservas relativamente ao estudo técnico, na medida em que subsistiam incertezas relativamente às quantidades de resíduos a tratar e os dados sobre poluição do ar não eram os mais esclarecedores.

Contudo, a Comissão de Avaliação (CA) nomeada pelo governo, não obstante ter reconhecido a pertinência das críticas apontadas, nomeadamente em matéria de saúde pública, considerou que a acentuada percepção de risco por parte do público, bem como as suas resistências em relação a este processo, resultavam do facto de existir uma história já antiga dos efeitos poluentes das cimenteiras sobre a atmosfera, bem como uma acção frágil e negligente da Administração em matéria de controlo dessa poluição. Apesar de todas estas considerações, a CA entendeu que nenhuma das razões apontadas deveria constituir

impedimento à concretização do projecto, havendo apenas a necessidade de se tomarem medidas de minimização que garantissem as melhores condições de segurança na operação do sistema.

Ainda antes de qualquer decisão definitiva por parte do governo em relação a este projecto, houve a decisão de o enviar ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), para que este emitisse um parecer. Este órgão consultivo do governo, cujos membros incluem representantes da Administração central e local, das associações ambientalistas e especialistas independentes, pronunciou-se num sentido crítico relativamente a alguns aspectos do processo de AIA. As principais insuficiências sublinhadas pelo CNADS reportaram-se às questões da informação e da comunicação, assim como às questões da credibilidade e da confiança. Segundo este órgão consultivo, constata-se que em Portugal nenhum projecto para uma solução global do destino final dos resíduos industriais foi bem sucedido, e as razões para tal insucesso radicam na “forma como foram concebidos e conduzidos os respectivos processos, sem a necessária transparência e com reservas quanto ao seu rigor técnico, em termos ambientais” (CNADS, 1998:7). Na perspectiva do CNADS, tais insuficiências acabaram por promover resistências e desconfianças junto da opinião pública, a qual não beneficia de uma comunicação e informação eficiente ao nível do esclarecimento das questões inerentes aos projectos em causa.

Do ponto de vista do CNADS, as insuficiências a nível da informação e comunicação decorrem em larga medida da inexistência de uma caracterização quantitativa e qualitativa actualizada da produção, recolha, transporte, tratamento e destino final dos resíduos industriais em Portugal, apesar das disposições legais nacionais e comunitárias. Em consequência destas lacunas, o público não tem acesso a informação objectiva sobre a situação real dos resíduos em Portugal, para o que a atitude reservada das empresas industriais na divulgação dos dados contribui largamente. Assim, face a este panorama, o CNADS recomendou a realização urgente de uma campanha nacional de informação sobre o estado dos resíduos industriais em Portugal, pelo que a decisão relativa à escolha da localização das duas co-incineradoras era considerada prematura.

Negligenciando as recomendações formuladas pelo CNADS, a Ministra do Ambiente de então, Elisa Ferreira, assina um despacho que determina que os sistemas de

co-incineração deverão ser instalados em Souselas e Maceira. Os protestos e as acções de contestação fazem-se imediatamente sentir, e a decisão fica envolta numa intensa polémica pública. Assim, e sob grande pressão social e política, a Assembleia da República acaba por aprovar em 25 de Fevereiro de 1999 uma iniciativa legislativa do PSD que visa suspender o processo. Como já assinalámos, não só a suspensão foi decretada, como também ficou decidido que a co-incineração não avançaria até que o estudo de uma Comissão Científica Independente (CCI), a nomear pelo executivo, estivesse concluído. Esta comissão, criada pelo Decreto-Lei nº120/99, de 16 de Abril, foi dotada de poderes e funções que extravasaram o domínio do mero aconselhamento. De acordo com o estipulado na lei, a co-incineração só avançaria se a CCI desse um parecer positivo. O mesmo decreto contemplava, também, a criação de duas comissões de acompanhamento local compostas por representantes das autoridades locais (Coimbra e Leiria) e das associações cívicas e ambientais. Deste modo, pretendia-se garantir o direito dos cidadãos participarem no processo, nomeadamente através das garantias de total acesso à informação relativa ao processo, bem como a possibilidade de estes poderem expressar as suas opiniões acerca das medidas tomadas.

Com efeito, embora estas iniciativas e garantias tenham constituído um avanço não negligenciável em matéria de procedimentos administrativos, dado que introduziram inovações relativas às possibilidades de intervenção do público no que diz respeito aos processos de decisão, a verdade é que em termos concretos a situação teve outros contornos. Esta discrepância assumiu maior visibilidade após os primeiros meses de 2001, altura em que decorreu uma ampla consulta pública do relatório do GTM (de 28 de Dezembro a 23 de Março de 2001). Assim, e após o IPAMB ter preparado o relatório da consulta pública, a CCI elaborou um documento no qual procurou esclarecer as dúvidas e refutar os comentários mais críticos ao processo da co-incineração. No entanto, o pressuposto desse documento foi o de que as opiniões do público e as suas posições eram atendíveis se apoiadas em argumentos técnico-científicos. A conclusão geral da CCI foi a de que os factos e os argumentos apresentados por elementos ou grupos da população, “não são susceptíveis de pôr em causa, ou de afastar, as conclusões e os argumentos técnicos que presidiram à elaboração dos relatórios da CCI e do Grupo de Trabalho Médico. (...) O número de pareceres que põe em causa o conteúdo dos relatórios da Comissão Científica

Independente (CCI) e o do Grupo de Trabalho Médico (GTM), usando para o efeito argumentos técnico-científicos, é muito reduzido”.¹⁰ Esta posição, que enfatizou a relevância dos argumentos científicos em detrimento dos argumentos leigos, acabou, em suma, por reforçar as reacções contestatárias das populações e dos movimentos locais, pondo em evidência as limitações efectivas da participação pública nos processos de decisão.

4.3.3.2 – Recurso e utilização da evidência científica

A questão do recurso ao parecer científico para a fundamentação das políticas públicas em Portugal tem sido um assunto ao qual Gonçalves tem dedicado uma especial atenção no âmbito dos seus trabalhos sobre a relação entre a ciência e a política (Cf, por exemplo, Gonçalves, 2000; Gonçalves, 2001; Gonçalves, 2003). De facto, conforme esta autora faz notar, a cultura política portuguesa caracteriza-se, de modo genérico, pela pouca sensibilidade dos governos relativamente à ciência, o que explica, em grande medida, que o recurso ao parecer científico seja escassamente institucionalizado e pouco sistemático (Cf. Gonçalves, 2000).

Uma das razões que concorre para explicar esta situação prende-se com o facto de em Portugal, ao contrário do que aconteceu com a grande maioria de outros países ocidentais de tradição liberal e industrial, a ciência ter evoluído de modo desvinculado da esfera política, o que explica que esta tenha sido subvalorizada durante demasiado tempo. Assim, e tendo em linha de conta os padrões europeus, Portugal era até há pouco tempo um país com uma posição marginal e dependente no que à ciência diz respeito, nomeadamente em matéria de recursos materiais e humanos para investigação e respectiva produção científica.

Do ponto de vista histórico, esta “especificidade” que caracteriza a relação entre a ciência e o Estado, tem as suas raízes num dos períodos marcantes da história contemporânea portuguesa, ou seja, aquele que cobre o período do chamado “Estado Novo” (1926-74). Efectivamente, durante este período marcante, o apoio à ciência e o

¹⁰ Parecer da Comissão Científica Independente, CCI, em relação às exposições resultantes da Consulta Pública levada a cabo pelo Instituto de Promoção Ambiental, sobre o Tratamento de Resíduos Industriais Perigosos, in <http://www.fe.up.pt/~jotace/>

investimento nas universidades foi praticamente inexistente, na medida em que a natureza autoritária, conservadora e paternalista do regime não era favorável à racionalidade científica. O seu projecto político e ideológico privilegiava, acima de tudo, os valores rurais, razão pela qual as vantagens associadas ao progresso científico eram olhadas com profundo cepticismo (Cf Gonçalves, 2001:176-177). Por esta ordem de razões, a ciência permaneceu isolada da sociedade, e só muito tardiamente pôde beneficiar de apoios estatais, nomeadamente no que concerne à institucionalização da política científica nacional (sobre este assunto, cf. Gonçalves, 1993).

No que diz respeito à utilização da perícia científica, é óbvio que os reflexos deste contexto se fizeram sentir de maneira decisiva na forma como o sistema político português, nomeadamente através dos seus sucessivos governos, tem procurado formular e sustentar as suas decisões em matéria de política pública. Com efeito, e como fizemos notar nas considerações iniciais, o sistema político em Portugal recorre de modo pouco sistemático à perícia científica para a prossecução dos seus fins, o que explica que as decisões públicas nem sempre contem com a participação de outros actores institucionais exteriores à esfera política. De acordo com certos autores, conforme refere Gonçalves, este tipo de cultura política parece ser característica dos países do sul da Europa, menos industrializados. Neste sentido, e com base em Orwin Renn, a autora faz referência aos chamados “estilos de utilização da perícia científica”, com o objectivo de estabelecer uma distinção entre contextos institucionais onde predominam os «argumentos retóricos e jurídicos» e aqueles em que são decisivos «a prova lógica e a prova empírica». Assim, enquanto que no primeiro caso os peritos são entendidos como membros meramente «tolerados» de conselhos consultivos, no segundo caso, pelo contrário, eles são vistos como elementos fundamentais para a elaboração de políticas (Cf. Gonçalves, 2001:174).

Recentrando a nossa atenção no caso específico da co-incineração, importa desde já referir que a controvérsia que se gerou em torno deste processo acabou por ter, em matéria de recurso ao parecer científico, impactos decisivos na forma como o governo reorientou a sua actuação política. De facto, conforme já vimos em considerações anteriores, a opção da co-incineração ficou marcada por uma intensa contestação pública levada a cabo pelos seus detractores, em particular os movimentos locais e as associações ambientalistas, que se opuseram de forma bastante crítica ao modo como os decisores políticos estavam a

conduzir o processo. A forte pressão social que exerceram, complementarmente à pressão política dos partidos da oposição, nomeadamente o PSD, condicionou em grande medida a actuação do governo, que se viu na necessidade de recorrer ao parecer científico para fundamentar uma opção controversa e envolta em grande incerteza.

Foi, portanto, neste contexto – conforme já analisámos – que a CCI desempenhou o seu papel de apoio à fundamentação da decisão política. O seu envolvimento neste processo veio colmatar, assim, uma lacuna evidente que comprometia a concretização da estratégia governamental para o problema dos RIP. Conforme reconhece o presidente da CCI,

“De uma forma geral (os governos) pouco têm recorrido ao parecer dos cientistas, porque não há uma cultura científica muito espalhada. A própria população vê a ciência muito afastada de si, muito esotérica, excepto no contacto que tem com os médicos (o contacto privilegiado com a ciência, porque aí percebem a sua função). O modo como os poderes políticos tratam a ciência - como algo que pode conduzir ao desenvolvimento do país, para criar riqueza, para tornar as condições de vida das pessoas melhores - , (mostra que) não há essa percepção. Na prática, em Portugal pouco se tem recorrido à ciência”
(Entrevista a Prof. Sebastião Formosinho)

Contudo, e apesar do recurso à ciência ter constituído uma forma de o governo tentar conferir uma imagem de rigor e credibilidade a uma opção cujas bases de sustentação estavam efectivamente fragilizadas, a verdade é que depressa essa imagem foi desconstruída. Desde logo, porque o próprio Decreto-Lei que criou a CCI (Decreto-Lei nº120/99) estipulava que a implementação da co-incineração dos resíduos industriais perigosos nas unidades cimenteiras de Maceira e Souselas ficava dependente da orientação proposta por esta comissão. Deste modo, o absolutismo da autoridade da CCI acabou por constituir um forte pretexto para que se multiplicassem discursos críticos que viam nesta relação demasiado estreita entre o Governo e os peritos uma estratégia de clara instrumentalização.

Assim, e embora se tenha tentado conferir rigor e transparência processual a este caso, o que acabou por acontecer foi a intensificação da controvérsia e a consequente polarização das posições dos actores que intervieram neste processo, incluindo – como vimos – alguns membros da comunidade científica. Para citar Jasanoff, diríamos que a CCI,

enquanto “ciência regulatória” (ciência produzida para fins de decisão política), foi um alvo evidente de “crítico desconstructivo”, dado que ao contrário da “ciência de investigação”, que beneficia da tolerância e confiança dos seus pares, aquela tende a ser contestada. Como refere a autora, “na ciência regulatória, a pressão orienta-se noutra direcção, já que os actores interessados procuram antecipar as eventuais consequências de política adversas susceptíveis de fundar-se sobre os argumentos defendidos pelos adversários como «factos». Os argumentos da ciência regulatória, como pontos de passagem obrigatórios para as decisões, são particularmente vulneráveis a críticas” (Jasanoff, 1993:230).

Relativamente aos procedimentos da CCI, em particular ao modo como desenvolveu e tornou público o seu trabalho, devemos notar que a elaboração do seu parecer traduziu um confinamento do problema a uma abordagem exclusivamente técnica sem que tivessem sido empreendidas discussões públicas. Como refere Gonçalves, “a preparação do respectivo relatório foi realizada de forma relativamente fechada e, uma vez concluído, o relatório foi publicitado imediatamente sem que tivesse sido dada oportunidade a discussão pública prévia do seu conteúdo com outras entidades, incluindo científicas, ou com os públicos interessados. (...) A ênfase foi, portanto, posta sobretudo na ciência, e não tanto na participação, como formas de legitimar a decisão política” (Gonçalves, 2002:185).

Em suma, diríamos que em matéria de recurso ao parecer científico, os decisores políticos se apoiaram de forma demasiado absoluta no parecer da CCI, desvalorizando as próprias controvérsias que entretanto atravessaram a comunidade científica portuguesa. Para além disso, não foi plenamente conseguida a demarcação entre as esferas política e científica, pois ao ter sido conferida à CCI como que a responsabilidade da escolha dos locais para a implementação da co-incineração, acabou por se instalar uma confusão entre as competências específicas de uma e de outra.

4.3.3.3 – Uma crise cosmopolita? : A influência do contexto externo

O caso da co-incineração foi marcado pelo contexto internacional, na medida em que o fundamental da controvérsia se desenrolou tendo como referência orientações externas, em particular da União Europeia. De facto, ao analisarmos a base de sustentação da maioria das posições defendidas pelos vários actores deste processo, verificamos que a

credibilidade do seu discurso radicou, fundamentalmente, na capacidade que estes mostraram em convocar e articular vários tipos de suportes para a sua argumentação. Assim, desde legislação internacional, com claro destaque para a que é produzida no âmbito da União Europeia, protocolos e convenções internacionais sobre matérias ambientais, estudos técnicos sobre métodos de tratamento dos RIP, até referências a orientações e estratégias políticas alternativas, foram várias as referências que foram apropriadas com o objectivo de conferir autoridade ao discurso utilizado.

Uma das questões mais interessantes a notar, prende-se com o modo como, frequentemente, as mesmas referências, e por vezes os mesmos documentos, foram utilizados pelos vários actores deste processo, cada um dos quais encontrando sentidos e razões coerentes com a posição defendida. Os argumentos que, tanto os proponentes e defensores da co-incineração, como os seus detractores, foram usando, reflectem aquilo que podemos entender como uma apropriação selectiva das referências externas, uma vez que a construção dos discursos se baseou na utilização de diferentes suportes (legislativos, técnicos, etc) que permitissem consolidar as diferentes leituras sobre este processo. Neste sentido, portanto, o contexto externo adquiriu uma centralidade singular, pois enquanto recurso mobilizável pelos vários actores envolvidos na controvérsia, acabou por moldar muitos dos contornos deste caso.

Uma das dimensões onde a importância do contexto externo assumiu grande visibilidade foi, sem dúvida, na controvérsia científica. De facto, se nos lembrarmos que Portugal não tem nenhuma experiência no tratamento dos RIP, não será difícil perceber que o recurso à fundamentação científica baseada na realidade de outros países era inevitável. Perante este imperativo, uma das componentes do trabalho desenvolvido pela CCI consistiu em recolher bibliografia sobre esta temática, de modo a poder elaborar o seu parecer. No entanto, e como já assinalámos, esta foi uma questão que esteve longe de ser pacífica, na medida em que a CCI foi muito criticada pela forma como usou as suas fontes. Para os contestatários deste processo, o trabalho da comissão revelou bastantes deficiências, desde logo porque consideraram que esta foi bastante selectiva na escolha dos estudos em que se apoiou, desvalorizando ou omitindo outros estudos cujos resultados apontavam para conclusões críticas relativamente à escolha da co-incineração como o método mais adequado para o tratamento dos RIP. Assim, ao ter negligenciado a existência de

controvérsia científica sobre esta matéria na própria comunidade científica internacional, a CCI acabou por ser alvo de críticas que a acusaram de converter em certezas as incertezas científicas relativamente a este tema. Na prática, esta contestação ao trabalho efectuado pela CCI, caracterizou-se pela invocação de outros estudos, de entre os quais podemos destacar os americanos (nomeadamente os da EPA – Environmental Protection Agency), que apontavam para o facto de a co-incineração ter efeitos nocivos ao nível da saúde pública. A CCI refutou essas críticas, considerando que os relatórios internacionais que apontariam para os efeitos negativos da co-incineração ao nível da emissão de valores elevados de dioxinas tinham sido utilizados sem rigor e de forma distorcida e descontextualizada, uma vez que esses trabalhos remontavam às décadas de 70 e 80, altura em que esta técnica revelou, efectivamente, alguns problemas. Para além disto, recusou o argumento de que a co-incineração seria um assunto polémico que dividia a comunidade científica internacional. Conforme refere o Prof. Sebastião Formosinho,

“A nível europeu há um consenso muito largo. O Tribunal Europeu, as Comissões da UE, que mandam fazer os seus próprios estudos, e alguns deles vêm relatados no relatório da CCI, e que são consensuais sobre a co-incineração. As análises de ciclo de vida, que é no fundo o balanço de todos os impactos ambientais de vários processos, são favoráveis em muitos casos à co-incineração. Depois temos um número de cimenteiras muito elevado que já fez co-incineração a nível europeu. Hoje ainda há alguma protecção das incineradoras dedicadas (desenvolvidas numa determinada época para tratamento de resíduos industriais perigosos); há legislação que ainda coloca limites de 40% de substituição de energia para permitir um certo negócio das incineradoras dedicadas porque foram um investimento vultoso feito pelos países. A nível europeu é uma prática que agora foi mais uma vez reafirmada e recomendada. A UE está progressivamente a criar um distanciamento entre a co-incineração e a incineração dedicada” (Entrevista ao Prof. Sebastião Formosinho).

Ainda no âmbito da controvérsia científica, são de destacar as críticas do Prof. Delgado Domingos, pois tal como já assinalado, foi um dos principais opositores deste processo. Segundo este cientista, que elaborou um parecer sobre o relatório da CCI por solicitação do CRUP, esta comissão não teve uma postura intelectualmente séria, porque

desvalorizou a existência de estudos contraditórios que põem em evidência a inexistência de consensos científicos sobre esta matéria. De acordo com o Prof. Delgado Domingos, “a mera consulta da literatura relevante, no que se refere às dioxinas, fontes de emissão, processos de formação e destruição, para já não referir os próprios métodos de determinação experimental e de reprodutibilidade, estão muito longe de ser consensuais”. E acrescenta, a propósito da questão da formação e destruição de dioxinas, o seguinte: “Nesta matéria (...), a sabedoria científica e a experiência do processo recomendariam prudência, porque existem múltiplas contradições em dados igualmente respeitáveis”.¹¹ Um outro aspecto que é objecto de crítica no âmbito desse mesmo parecer é a adulteração que a CCI, segundo o Prof. Delgado Domingos, fez das suas próprias fontes, nomeadamente um estudo dinamarquês sobre emissões de dioxinas. De acordo com as suas palavras,

“Mas se existe (uma estimativa para a emissão global de dioxinas em Portugal) e foi o fundamento que a CCI invoca para os números que apresenta, estamos face a algo de muito grave, porque expõe o país e a comunidade científica portuguesa à chacota internacional. Não sendo conhecidas quaisquer medidas feitas em Portugal para a emissão de dioxinas pela queima de madeira, é extraordinário que alguém decida adoptar factores de emissão cerca de 100 vezes superiores aos utilizados nos EUA, Canadá, Dinamarca, ... pelas respectivas Agências do Ambiente, sem que tal decisão mereça um vislumbre de justificação, para além da explícita referência a uma publicação dinamarquesa onde tais valores nem sequer figuram”.¹²

Do ponto de vista da contestação pública, também a referência ao contexto externo foi algo de decisivo. Com efeito, os movimentos de cidadãos e as associações ambientalistas consolidaram a construção dos seus argumentos contra a co-incineração com base, por um lado, na procura de outras experiências e de relatórios técnicos sobre o problema do tratamento dos RIP, e por outro, no recurso a legislação comunitária e orientações de política ambiental decorrentes de tratados e convenções internacionais. A circunstância de Portugal estar integrado em organismos internacionais (União Europeia, OCDE, etc.), constituiu, neste sentido, uma boa oportunidade para os contestatários deste processo, na

¹¹ José J. Delgado Domingos, *Parecer sobre o Relatório da Comissão Científica Independente de Controlo e Fiscalização Ambiental da Co-Incineração*, de 12 de Junho de 2000, pg.4 e 7.

¹² Idem, pg.9.

medida em que lhes foi possível argumentar, com base nos próprios compromissos assumidos por Portugal no âmbito da sua ligação com os referidos organismos, que a acção política do governo português nesta matéria era incongruente com as linhas de orientação e directivas desses organismos. Nesta perspectiva, e como notam Nunes e Matias, o contexto exterior é assumido como um espaço em que se forjam novas formas de legitimação da acção desses movimentos associativos. No caso concreto da legislação europeia, invocam-se directivas mais avançadas do que as disposições do direito nacional em matéria de ambiente, o que confere, do ponto de vista das acções dos cidadãos, uma legitimidade mais ampla às próprias reivindicações (Nunes e Matias, 2003b). Ainda segundo estes autores, um exemplo bem ilustrativo dessa discrepância é o que se refere à legislação relativa à queima de resíduos: “Vale a pena, a este propósito, mencionar a forma como a directiva 2000/76/CE, relativa à incineração de resíduos, foi mobilizada pelos opositores à co-incineração contra a legislação existente em Portugal com base na qual o governo defendia a inocuidade da co-incineração. Essa directiva regulamenta especificamente o funcionamento das cimenteiras que se dedicam à queima de resíduos, estabelecendo diferentes patamares máximos de emissão para as que estão nessas condições. Essa directiva previa apenas um total de 60 horas de emissões não reguláveis (em situações de acidente) para cada linha de produção. No caso da legislação portuguesa, o número de horas com emissões para além dos limites estipulados é de 170 horas por cada linha de produção (Decreto-Lei nº 352/90, de 9 de Novembro)” (Idem, pg.139).

Um outro aspecto que ilustra bem a importância que assumiu o contexto externo, nomeadamente o da Europa comunitária, foi a importância concedida às instâncias internacionais para dirimir os conflitos entre os contestatários deste processo e o próprio Estado Português, na medida em que a intensidade da controvérsia que caracterizou este caso, tornou impossível a negociação de compromissos consensuais entre os vários actores. Assim, e tentando impedir a co-incineração pela via judicial, foram apresentadas algumas queixas junto dessas instâncias. Uma das mais visíveis foi a levada a cabo pelo movimento de cidadãos da Arrábida, que apresentou queixa contra o Estado Português no Parlamento Europeu. De notar que a própria CCI, num relatório datado de 8 de Janeiro de 2002, em que

apresenta o seu balanço de actividade entre 1999 e 2001¹³, faz alusão, com alguma insistência, ao contexto externo. Nesse documento, os membros desta comissão procuram refutar as acusações de que foram alvo com base nos pareceres de várias entidades e organismos, aos quais os detractores deste processo também fizeram referência. De acordo com a CCI, essas entidades validam o seu trabalho, na medida em que das suas recomendações em matéria de política ambiental, decorrem orientações que convergem com as conclusões da comissão em relação à co-incineração. Como refere um dos seus membros, “não é por acaso que a directiva comunitária 76/CE/2000 considera que a co-incineração com limitações importantes de emissão pode contribuir para uma drástica diminuição de emissões perigosas.

Não é por acaso que a OCDE, no seu relatório publicado em Novembro de 2001, recomenda que o nosso país deve implementar a co-incineração.

Não é por acaso que a Convenção de Estocolmo (...) recomenda que os estados signatários devem dispor de processos capazes de destruir poluentes orgânicos persistentes” (Cavalheiro, 2003b:99).

4.3.4. Sob o signo da incerteza: a percepção dos riscos.

4.3.4.1 – Erosão da confiança?

À luz do que até agora foi analisado, importa referir que a evolução deste caso é bem reveladora do modo como se configurou a relação de confiança entre o público e os actores institucionais. De facto, as diversas oscilações da cronologia deste caso parecem ser bem elucidativas do clima de tensão que caracterizou as relações entre as populações locais e as autoridades públicas. As resistências à implementação do projecto da co-incineração resultaram, com efeito, em grande medida, de um profundo descontentamento e cepticismo relativamente aos objectivos e prática do governo nesta matéria. Como já tivemos oportunidade de assinalar, o anúncio público da escolha de Maceira e de Souselas para a localização das co-incineradoras gerou um forte impacto junto das populações locais e deu lugar a uma contestação intensa que não só se alargou a outros actores, como acabou por

¹³ Comissão Científica Independente, *Co-incineração. Balanço de actividade 1999-2001*, de 8 de Janeiro de 2002. Disponível em <http://www.fe.up.pt/~jotace/>

constituir um factor de constrangimento da estratégia governamental, fazendo-a inflectir por diversas ocasiões.

Um dos aspectos mais decisivos do descontentamento das populações locais foi, sem dúvida, o sentimento de injustiça e iniquidade ambientais subjacentes a essas escolhas, uma vez que estas recaíram sobre populações que já viviam com problemas ambientais graves, resultantes, nomeadamente, da proximidade em relação às cimenteiras. Com efeito, esta escolha parece ter exacerbado um sentimento de revolta e ao mesmo tempo de impotência face ao que foi entendido como uma desigual distribuição dos impactos da industrialização, na medida em que, como referimos, essas populações – em particular a de Souselas¹⁴ – vinham desde há muito tempo a viver com problemas ambientais graves decorrentes da poluição das cimenteiras. Neste sentido, a percepção da injustiça ambiental desta escolha, parece ancorar naquilo a que Edelstein se refere como o estigma da contaminação (Edelstein, 2000). Segundo este autor, a partir do momento em que determinada localidade é rotulada como contaminada, ela apenas será atractiva para usos relacionados com o risco. Deste ponto de vista, a comunidade fica prisioneira de um estigma que a reduz a uma dimensão negativa com consequências para o seu equilíbrio e bem-estar.

Conforme nos refere uma dirigente associativa da PróUrbe a propósito da história de Souselas,

“As pessoas sentiram-se enganadas porque quando venderam os terrenos não lhes foi dito que era para a construção de uma cimenteira. Há um percurso de vinte e tal anos em que as pessoas convivem diariamente com o funcionamento da cimenteira e com os seus problemas. As pessoas perante a questão da co-incineração revoltaram-se porque só conhecem os problemas da cimenteira e não têm nenhum dos seus benefícios, porque nem sequer têm trabalhadores de Souselas na Cimpor”.

(Entrevista a Marisa Matias)

Esta postura de contestação a que o excerto anterior alude representa o corolário de um longo período de descontentamentos. De facto, se tivermos presente que esta decisão governamental foi tomada e anunciada sem qualquer consulta prévia às populações em

¹⁴ Data de 1976 a constituição da *Comissão anti-poluição de Souselas*, estrutura embrionária daquela que mais tarde, em 1998, viria a ser a ADAS.

causa, não será difícil interpretar a emergência destas manifestações de recusa face ao projecto da co-incineração. Neste sentido, portanto, o que estas manifestações vêm colocar em evidência é, por um lado, a subvalorização do diálogo com os públicos interessados, e por outro, a ausência de uma estratégia de comunicação dos riscos da parte do Estado. Aliás, as próprias oscilações e inflexões deste projecto são prova disso mesmo, pois só sob fortes pressões é que muitas das decisões políticas foram sendo tomadas.

Com efeito, e retomando alguns dados factuais da cronologia deste caso, verificamos que é somente após a proliferação e a intensificação dos protestos, imediatamente a seguir ao anúncio da decisão governamental sobre os locais escolhidos para a co-incineração, em Janeiro de 1999, que o Governo empreende um ciclo de negociações com os representantes das populações locais, no sentido de se chegar a um entendimento que não inviabilizasse irreversivelmente o projecto em causa. O extremo dinamismo negocial deste período é expressão disso mesmo, decorrendo daí alguns resultados que apaziguam o clima de tensão das populações, nomeadamente o anúncio das garantias dadas pelo governo aos autarcas e dirigentes associativos. Uma dessas garantias é o compromisso, por parte do Primeiro-Ministro, de constituir uma Comissão Científica de Controlo e Fiscalização Ambiental das Cimenteiras, de modo a que os processos de decisão possam ser credibilizados pela comunidade científica.

Uma das principais preocupações das populações locais, conforme já foi notado, prendia-se com a saúde. Aos passivos ambientais característicos dessas localidades eram atribuídas as causas de muitos dos problemas de saúde que afectavam as populações, razão pela qual o anúncio da implementação da co-incineração nessas localidades desencadeou um alarme generalizado. Rapidamente adquiriram centralidade as questões relativas às emissões resultantes da co-incineração e os seus impactos no ambiente e na saúde pública, nomeadamente o problema das dioxinas. Com efeito, conforme nos mostra Leiss (Leiss, 2001), as dioxinas são por excelência uma substância estigmatizada cujas raízes se encontram fundamentalmente ligadas a um vazio de informação sobre os seus riscos efectivos, ou seja, aquilo que o autor designa por *risk information vacuum*. Esse vazio é, então, a expressão da ausência de uma estratégia de comunicação com o público, que neste, como noutros casos, é fundamental para uma boa gestão do risco.

No entanto, para que essa comunicação tenha resultados efectivos, é crucial haver confiança. Esta parece ser uma das variáveis mais decisivas no sucesso destes processos, bem como, de um modo mais genérico, na relação que nas sociedades contemporâneas os indivíduos mantêm com os sistemas abstractos (Giddens, 1998 [1990]). De facto, quando se trata de reflectir acerca das relações e das fronteiras entre a ciência e a sociedade, é fundamental levar em linha de conta conceitos como a confiança e a credibilidade dos agentes e instituições (Felt, 2000), na medida em que as percepções do público acerca do risco podem condicionar os esforços das autoridades públicas para concretizar determinados processos. Assim, e como refere Wynne, “work in the areas of public responses to science and technology, and public risk perceptions, asserts that the basic framework of public responses rests upon the experience and perception of the relevant institutions or social actors, not upon the understanding of technical information framed in ways that implicitly take trust for granted” (Wynne, 1995:377). Um exemplo que ilustra bem esta questão é aquele que é dado por Flynn, e que se reporta a uma iniciativa levada a cabo por um grupo industrial (American Nuclear Energy Council) para depositar resíduos nucleares numa localidade do Nevada (Yucca Mountain). Através de uma grande empresa publicitária, este grupo levou a cabo uma ampla campanha que procurava mostrar e garantir a total segurança e inocuidade desta opção, nomeadamente através do recurso à autoridade científica que, numa série de anúncios publicitários, veiculava afirmações peremptórias sobre a inexistência dos perigos deste processo. O problema surgiu quando um grupo anti-nuclear teve acesso e revelou documentação confidencial do referido grupo industrial onde estavam delineados os verdadeiros objectivos da iniciativa, que passavam por exercer pressões junto de várias entidades, aliciar potenciais aliados, estabelecer cumplicidades com os media, etc. O resultado foi o total fracasso da iniciativa, uma vez que a falta de honestidade e transparência do processo afectou de forma indelével a sua credibilidade, mas também a confiança do público, em particular nos cientistas. Deste modo, e conforme sublinha Flynn, “countering such attitudes and opinions will require extraordinary honesty, patience, and skill in communicating the appropriate information to the public, information that will have to go well beyond claims of safety and repeated messages of assurance that everything will turn out well” (Cf. Flynn, 2001:307).

O que este exemplo enfatiza de maneira muito clara é a importância que as estratégias de comunicação dos riscos podem desempenhar na percepção que o público tem sobre essas matérias, donde se conclui que a boa gestão de processos desta natureza depende, em larga medida, da compreensão mútua entre a ciência e o público. Por conseguinte, e como já foi aludido, essas estratégias de comunicação devem assentar na transparência e no reconhecimento das limitações e eventuais incertezas inerentes aos processos em causa. Estas questões, colocaram-se com particular acuidade no caso da co-incineração, uma vez que uma das principais causas do agudizar da controvérsia foi, precisamente, o modo dicotómico como foi tratada a questão da incerteza. Como mostram alguns autores (entre outros, Lewenstein, 1996; Irwin, 1998), a ciência tende – particularmente em contextos de grande indeterminação – a filtrar as incertezas técnicas, de modo a transmitir uma imagem aparentemente autorizada e autoconfiante. Todavia, essa postura pode ser contraproducente, uma vez que parte do pressuposto de que o público é ignorante e que as suas preocupações são desprovidas de credibilidade e legitimidade. Como nota Lewenstein, isso afecta de modo consequente a confiança do público na perícia científica, na medida em que “quando o público vê que os cientistas garantem estar na posse de certezas e autoridade que são obviamente impossíveis de atingir – é então que a comunidade científica perde a credibilidade. Quando o público vê que nem a comunidade científica nem ele próprio parecem ter controlo absoluto sobre certos ramos da ciência ou da tecnologia, começa a recear a ciência e a dar ao cientista a imagem de monstro, e não de herói” (Lewenstein, 1996:320).

Com efeito, parece ter sido esta a situação no caso particular da co-incineração, uma vez que o relatório produzido pela CCI veio negar a existência de riscos acrescidos através da implementação deste processo, concluindo que a co-incineração era inócua em termos dos seus impactos no ambiente e na saúde das populações locais. Como sabemos, esta perspectiva colidiu com a que era veiculada pelos opositores deste processo, incluindo alguns membros da comunidade científica, pois essas conclusões não só contrastavam com as provas e evidências recolhidas pela “racionalidade leiga” das populações locais, como pareciam estar em contradição com outras evidências científicas acerca do mesmo assunto, que entretanto os diversos actores deste processo foram recolhendo e sistematizando, de modo a consolidar cientificamente o seu ponto de vista.

É neste sentido que o Prof. Delgado Domingos tece as suas críticas à postura da CCI. Assim, e de acordo com as suas palavras,

“O cidadão deve ser informado quando se diz que uma coisa não é perigosa; devem ser explicadas as razões (...).

Se a co-incineração é boa ou má é uma falsa questão. Co-incinerar o quê? É inócua em que contexto? Não tem efeitos nenhuns? Zero? Há efeitos toleráveis? O que é que é tolerável? A decisão é do cientista ou do político?

É por isso legítima a reacção das populações. Perante isto como acreditar e ter confiança na ciência? Como reconhecer credibilidade quando os erros não são assumidos e a polémica procura ser explicada pela ignorância das populações?” (Entrevista a Prof. Delgado Domingos).

De facto, o que parece estar aqui em causa é, sobretudo, a subvalorização da racionalidade leiga e a desvalorização da participação e envolvimento do público na tomada de decisões, o que sacrifica, na opinião de Petts, a “optimização da construção da perícia científica” (Petts, 2000). Do ponto de vista desta autora, os programas de envolvimento do público são fundamentais não só para o sucesso dos processos em concreto, mas também para a criação de um conhecimento mais específico e adequado às circunstâncias de determinado contexto. Como a própria refere, a pretexto da análise dos processos de formação de consensos na gestão de resíduos no Reino Unido, “ao contrário dos receios dos peritos, é evidente que quando a falta de conhecimento ou a incerteza científica são abertamente reconhecidas e os mecanismos para lidar com a situação são explicados, a maioria não exige opções de risco 0 e os peritos não são desacreditados. Os membros do público que têm uma oportunidade de lidar com estas questões de um modo informado estão dispostos e são capazes de contrabalançar riscos e benefícios” (Petts, 2000:179).

Estas considerações entroncam claramente nalguns dos principais pressupostos da teoria da sociedade de risco, nomeadamente na importância da “desmonopolização do saber” sustentada por Beck (Beck, 1992:156-157), e nalgumas das mais importantes evidências no âmbito dos estudos da corrente conhecida como *Public Understanding of Science*, concretamente os que sublinham o carácter decisivo da epidemiologia leiga ou

popular na construção do conhecimento local, ou seja, a sua importância enquanto conhecimento relevante para dar resposta às especificidades e complexidades de problemas ambientais e de saúde mais específicos e circunscritos à sua realidade (Cf. entre outros, Irwin, 1998; Wynne, 1995; Wynne, 1996). A esta luz, portanto, a “expertise” é entendida como um processo de aprendizagem resultante de interações entre peritos e não peritos em contextos de tomada de decisões, e a necessidade de desenvolver mecanismos de inclusão de participação dos leigos (Yearley, 2000), uma resposta óbvia a esta crescente constatação. Alguns autores falam mesmo em “lay expertise” não só para caracterizar o tipo de conhecimento produzido pelo público – específico e concreto –, mas também para ilustrar esta realidade relativa às interações profícuas entre os cientistas e o público leigo. Assim, “scientific experts who deal with the public can no longer adopt a top-down approach, giving a “generalized” public a set of facts whose importance has been decided upon in advance by the scientific great and good. (...) Scientists should work with the particular problems and expertises of their public and tailor their communications accordingly – the task is less one of propaganda and more of negotiation” (Gregory, Miller, 1998:98-99).

Recentrando a nossa análise no caso específico da co-incineração, verificamos que essa relação de comunicação e de negociação entre os peritos e o público não se efectivou, na medida em que o desenrolar da controvérsia foi sistematicamente conduzindo a uma polarização irreductível que tornou praticamente impossível a interacção entre estes actores. De facto, o clima de profunda desconfiança e cepticismo das populações, das associações locais, dos movimentos ambientalistas, dos autarcas, etc. era tão profundo e estava tão enraizado, que o trabalho da CCI se encontrava à partida condenado ao descrédito. O autismo dessa relação foi, deste ponto de vista, a característica predominante e acabou por ser uma das principais razões que levaram ao bloqueio do processo.

Sem dúvida que a circunstância de as autoridades públicas e os peritos por ela convocados não terem privilegiado a consulta prévia das populações em causa, nem terem optado por uma abordagem de comunicação, em que fosse possível ao público interessado participar no processo, prejudicou a relação de confiança propícia à viabilização do projecto. Assim, à tradicional ausência de espaços deliberativos e de mecanismos de participação do público nos processos de decisão, veio aliar-se uma postura distanciada e

autoritária que desvalorizou as reservas e as críticas das populações locais. A única, e importante, inovação administrativa foi a possibilidade, introduzida pelo Decreto-Lei que criou a CCI, de se constituírem as chamadas Comissões de Acompanhamento Local (CAL), que permitiriam aos representantes das populações acompanharem os testes da co-incineração. No entanto, e porque a confiança na credibilidade e honestidade dos peritos estava fortemente delapidada, as populações nunca aceitaram fazer parte dessas comissões porque consideraram que integrá-las seria aceitar de forma cúmplice o processo. Deste modo, a construção de um conhecimento pericial mais amplo e plural, que fosse a expressão de um processo de aprendizagem mútua resultante das interacções entre os peritos e o público, acabou por não se consumir. Triunfou a desconfiança e o resultado foi a resistência e o bloqueio ao processo. A ilustrar este cenário temos, em suma, as palavras do então presidente da ADAS, que são esclarecedoras quanto à postura das populações relativamente ao projecto da co-incineração:

“Houve duas condições que nos levaram a não aceitar fazer parte daquele tipo de CAL. A primeira condição específica era que ela se dirigia para o acompanhamento da opção da co-incineração. Ora se nós estávamos contra o facto de isso poder vir a existir em Souselas, não podíamos ir acompanhar um facto consumado. A CAL, em nosso entender, devia funcionar para acompanhamento da própria unidade cimenteira, ou seja, antes de chegar à possibilidade de haver co-incineração, tínhamos de saber de forma isenta se havia passivo ambiental, quem o provocou e a forma de o resolver (...).

A CAL, criada no âmbito daquele Decreto-Lei, dizia que só se poderia aceder às unidades industriais mediante prévia solicitação e acordo explícito da unidade cimenteira. Ou seja, eu não posso aceitar fazer uma fiscalização, quando previamente vou dizer que vou fazer essa fiscalização. Nós dissemos que aceitávamos integrar a CAL, mas nestas condições: 1) vamos ver como ela vai ser criada e com livre acesso a todas as partes da cimenteira em qualquer altura; 2) acompanhar exclusivamente a forma como a unidade cimenteira está a laborar” (Entrevista a Joaquim Gonçalves).

4.3.4.2 - O papel dos meios de comunicação social

Afirmar que os meios de comunicação social desempenham um papel central nas sociedades contemporâneas é cada vez mais, uma verdade indubitável. Esta constatação é particularmente evidente se considerarmos que devido ao chamado efeito de *Agenda Setting*, os *mass media* são responsáveis por conferir existência a muitos problemas sociais, que de outro modo não teriam presença na esfera pública. Com efeito, ao gerirem do ponto de vista mediático os diversos problemas, são eles que, em grande medida, acabam por determinar a relevância de determinado assunto nas agendas pública e política. Um exemplo bastante esclarecedor disto mesmo são os riscos ambientais, que, nas palavras de Schmidt, são “médio-dependentes”, “pois, sendo invisíveis, inodoros e silenciosos, vivem na quase total dependência da sua projecção mediática (...). Os media funcionam então como uma espécie de trampolins, transformando problemas e riscos anónimos e imperceptíveis em inquietações de maior” (Schmidt, 2003:??).

Todavia, mesmo reconhecendo que os *media* atribuem uma crescente importância aos riscos, importa sublinhar que a cobertura mediática que estes empreendem não é indiscriminada. Isto significa que os *media* não se limitam a reflectir esses problemas, na medida em que a sua abordagem tem subjacentes critérios específicos que explicam a atenção dispendida relativamente a determinado assunto (Kitzinger, Reilly, 2002). De facto, como notam diversos autores, para que uma questão de risco tenha cobertura mediática parecem ser decisivos os seguintes critérios: actualidade, proximidade, novidade, insólito, interesse humano, drama, negatividade e apelo visual (Sandman, 1994; Schmidt, 2003). Deste ponto de vista, portanto, para que um determinado assunto, como foi o caso dos resíduos, que durante anos não mereceu nenhum destaque, passe a ocupar um lugar proeminente nas preocupações da opinião pública e na agenda política, é fundamental que este constitua, à luz dos referidos critérios, “matéria noticiável”.

Olhando para o nosso estudo de caso, verificamos que apesar de durante muito tempo os media não terem atribuído nenhuma relevância à questão dos RIP, a verdade é que a partir do momento em que surgiu a proposta governamental de co-incineração como solução para este problema ambiental, a questão passou a merecer um destaque mediático muito forte, a ponto de o caso ter assumido uma dimensão política singular (Schmidt, 2003:55). Com efeito, o processo da co-incineração é bem revelador da influência decisiva dos meios de comunicação social. A centralidade que este caso assumiu na agenda política

nacional e o protagonismo que ganhou nos debates que, entretanto, foram atravessando a esfera pública, mostraram bem como os media foram actores decisivos deste processo. Por um lado, porque a cobertura intensiva que fizeram deste caso lhes conferiu uma grande visibilidade, e, por outro, porque desempenharam um papel privilegiado na própria mediação da controvérsia, pois muitos dos conflitos – incluindo os científicos – entre os defensores deste processo e os seus detractores encontraram nos meios de comunicação social um veículo fundamental.

Conforme nos mostra Mendes, com base num estudo sobre a cobertura de temas de ciência e tecnologia em dois diários e um semanário nacionais, entre 1990 e 1997, a crescente visibilidade da ciência faz-se igualmente acompanhar por uma mediatização das controvérsias científicas. Neste sentido, e no que diz respeito às questões ambientais e de saúde pública, a cobertura jornalística tende a promover a ciência como problema na sua relação com o risco, a política e a controvérsia, e não a ciência como aventura e processo criativo (Mendes, 2002), donde resulta a veiculação de uma imagem pública da ciência e dos cientistas envolvidos nas controvérsias que compromete a ideia de rigor e objectividade do saber pericial. Assim sendo, ao pôr em relevo algumas das incertezas que atravessam a ciência, os meios de comunicação social concorrem para a ampliação do debate público e para a politização da ciência, o que em muitas ocasiões, como nota Gonçalves, contrasta com a imagem que as instituições políticas querem promover (Gonçalves, 2003:169).

No caso concreto da co-incineração, verificou-se que os meios de comunicação social acabaram por ser responsabilizados pelo agudizar da polémica através das suas abordagens alarmistas e sensacionalistas. Deste modo, se é verdade que, por um lado, a cobertura mediática deste caso proporcionou a abertura do espaço de diálogo e debate crítico, não só entre cientistas, mas também dando voz às populações locais, por outro, a partir de determinada altura – fundamentalmente após a apresentação pública do relatório da CCI a 19/5/00 – os meios de comunicação social foram alvo de fortes críticas por parte dos responsáveis políticos e dos cientistas da CCI. De acordo com estes actores, a generalidade dos *media* adoptou uma postura que prejudicou o processo, tendo a exploração sensacionalista que fizeram da polémica limitado o esclarecimento do público na matéria. Pelo contrário, consideraram que o seu papel se traduziu na perpetuação de equívocos, pois não só trataram o assunto de forma superficial, como não garantiram um trabalho neutral e

imparcial. As críticas mais duras vieram, aliás, da CCI, que considerou que estava a ser alvo de uma campanha de desinformação tendenciosa. O resultado foi a apresentação de uma queixa contra um jornal diário nacional (Público) junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social. Assim, e como refere um dos elementos da CCI,

“A necessidade de alimentar uma polémica rica no suscitar de emoções em torno da co-incineração levou à projecção de meia-dúzia de opositores do processo, os únicos que se prestaram a esse papel oferecido de bandeja pela comunicação social. Quando estes, já estafados de repetir os mesmos argumentos, esmoreciam na peleja, lá parecia um canal de televisão de porta em porta, em Souselas procurando a resposta esperada: “Então não acha que...”, “Acho sim senhor, porque...” E assim se foi alimentando a espontaneidade em calda de telejornal.

(...) Se a intervenção fosse jornalística, por exemplo, lembrando alguns factos ou dados objectivos, os alarmistas panfletários rapidamente ficariam numa situação de desconfortável isolamento” (Cavalheiro, 2003b:200-201).

Com efeito, esta tensão que acabou por envolver os próprios *media* são um reflexo ilustrativo dos conflitos que não raras vezes caracterizam a relação destes com outros actores sociais no que diz respeito à comunicação dos riscos. Onde essa conflitualidade se manifesta de modo mais acentuado é, precisamente, na interacção entre jornalistas e cientistas, pois essa relação reflecte bem a distância que separa estas duas culturas profissionais, conforme as entende Peters (Peters, 199?). De facto, se historicamente os primeiros trabalhos jornalísticos consagrados a temas de ciência são tratados de modo acrítico e reforçam uma imagem ideologicamente positivista da ciência, assumindo apenas o papel de difundir e interpretar as descobertas da ciência para um público leigo, numa espécie de visão idealizada de ciência popularizada (Lewenstein, 1995:344-346), a verdade é que esta relação se foi gradualmente complexificando, ao ponto de esta ideia relativamente simplificadora das funções e do papel social dos jornalistas ter entrado em falência.

Importa notar, no entanto, que este tema parece ser cada vez mais problemático e menos consensual, tendo-se desenhado outras abordagens acerca dos melhores modelos de

comunicação de ciência (Idem, 348-350), para além de proliferarem debates críticos no seio das investigações sobre os *media* (media research), dando origem ao que Peters designa de “media criticism” (Peters, 1994). Segundo este autor, os *mass media* são regularmente criticados pelo modo como apresentam os riscos, sendo acusados de exagerar de forma alarmista e sensacionalista os riscos, minando, desse modo, a confiança do público e a sua aceitação relativamente a determinados projectos e tecnologias. De acordo com Peters, esta perspectiva tem subjacentes expectativas normativas muito específicas acerca das tarefas dos *mass media*, nomeadamente ao entender que a cobertura mediática dos riscos deveria veicular o conhecimento dos peritos acerca dessas matérias, como se de uma “representação verdadeira” se tratasse. Esta visão tecnocrática (technocratic media criticism) é, segundo o autor, redutora e contestável, pois essa ideia de “verdade” científica é contrariada por inúmeros factores, como sejam as próprias controvérsias científicas, a pertinência da racionalidade leiga em certos contextos e a relevância de dimensões políticas e sociais, para além das questões técnicas que possam estar em causa. Deste modo, as funções dos *media* não se esgotam nessa vertente “popularizadora” do conhecimento pericial, antes se alargam a funções que passam pela distribuição da informação das elites ao público, mas também pela chamada *arena function*, ou seja, a constituição de canais para a comunicação pública e indirecta entre os actores sociais (Peters, 1994).

Entendimento diferente têm outros autores no âmbito das investigações sobre os *media*, o que só vem colocar em evidência a inexistência de consenso em torno desta problemática. De acordo, por exemplo, com Sandman, o modo específico de os *media* trabalharem conduz a abordagens pouco rigorosas em matérias de risco. Desde logo, porque os já referidos critérios jornalísticos desempenham um papel decisivo, depois porque em questões envolvendo riscos, privilegiam histórias individuais e desvalorizam a informação técnica. Isso conduz, de acordo com o autor, a algumas distorções que se traduzem na prevalência de abordagens alarmistas e extremas, bem como na importância das opiniões relativamente aos dados e informações técnicas (Sandman, 1994).

Também Singer e Endreny enfatizam esta perspectiva crítica, debruçando-se no modo como os *media* fazem a cobertura de notícias relativas a riscos. No ponto de vista destes autores, é relativamente frequente assistirmos a abordagens simplificadoras que por vezes associam de modo maniqueísta risco e mortalidade. Assim, e embora essa relação nem

sempre ser efectiva, o modo como os *media* orientam a sua atenção para casos espetaculares e dramáticos acaba por veicular essa interpretação. Isto para além do facto de a informação ser muitas das vezes frágil, na medida em que as suas abordagens tendem a omitir dados, detalhes metodológicos e declarações, ou apresentá-los de modo incorrecto (Singer, Endreny, 199?).

De facto, não obstante a ausência de consenso em torno deste debate, podemos considerar que em termos de cobertura mediática dos riscos, razões substanciais concorrem de maneira decisiva para a polarização de abordagens que parece caracterizar, lato senso, o modo específico dos peritos e dos jornalistas se debruçarem sobre o risco. Uma primeira constatação prende-se com o facto de os *media* lidarem mal com a incerteza científica e com as diferentes escalas de tempo usadas pelos cientistas (Kitzinger, Reilly, 2002; Schmidt, 2003), o que faz que os jornalistas recorram a fontes mais “opinativas” relativamente à incerteza e com ritmos de comunicação mais céleres, como é o caso, por exemplo, dos ambientalistas que “são mais lesto a comunicar, mais entendidos nas rotinas mediáticas e mais interessados nos valores ético-políticos do que em questões técnico-científicas” (Schmidt, 2003:??).

Estas diferenças a que nos temos vindo a referir parecem, assim, entroncar na existência de distintas culturas profissionais (Peters, 199?). Com efeito, e com base em Nelkin, Peters considera que existe um fosso cultural entre cientistas e jornalistas, pois enquanto os primeiros valorizam a autonomia e a crítica interna, os segundos são constrangidos pela necessidade de atrair público. Ainda de acordo com este autor, as dificuldades de interacção entre estas duas culturas profissionais passa, fundamentalmente, pela incompreensão mútua, pela existência de estereótipos que originam preconceitos, bem como por um desajuste nas expectativas relativamente aos parceiros de interacção. Deste modo, torna-se mais fácil compreender as divergências culturais destas duas profissões e também quais os factores que acentuam essas diferenças e conduzem às referidas dificuldades de interacção. Onde essas diferenças se fazem notar com maior destaque é na comunicação sobre riscos e incertezas (Idem, pp.216), pois as perspectivas adoptadas conduzem a diferentes construções da própria ideia de risco. Enquanto os peritos constroem “macro-riscos” (risco estatístico), os jornalistas constroem “micro-riscos” (destinos individuais das possíveis vítimas), que parecem ir mais ao encontro da cultura dos leigos.

Isto conduz a “dificuldades na explicação dos problemas, dos métodos e dos resultados científicos a um público leigo, a um desfasamento entre o que os próprios cientistas consideram importantes questões de comunicação no seio da sua comunidade e aquilo em que o público leigo está interessado, e a um uso de diferentes critérios na consideração da relação custo-benefício da investigação científica” (Idem, pp.219).

Relativamente à realidade portuguesa, e segundo Schmidt, verifica-se que a relação entre cientistas e jornalistas oscila entre um “modelo comunicacional” e um “modelo anti-comunicacional”. Nem o campo mediático, nem o científico “estão suficientemente organizados, uns para tratar a informação, outros para a ceder” (Schmidt, 2003:??). De certo modo, é isso que nos parece indicar o caso específico da co-incineração, uma vez que persistiu uma tensão radical entre os referidos actores sociais, contribuindo para que a polémica se adensasse cada vez mais.

Efectivamente, as críticas dos cientistas da CCI relativamente ao papel desempenhado pelos *media* no âmbito deste processo foram bastante severas, a ponto de considerarem que estes acabaram por se constituir como uma parte do problema, ou seja, o modo parcial e pouco rigoroso como trataram a questão acabou, na opinião dos cientistas, por promover ainda mais a controvérsia. Disso mesmo nos dá conta o presidente da CCI na avaliação que faz do papel dos meios de comunicação social neste caso, embora distinga diferentes fases:

“Creio que não auxiliaram na resolução do problema, e dá-me ideia que é um pouco assim noutras questões (querem acima de tudo vender). Não permitiram que uma opinião serena chegasse às populações. Houve uma espécie de mise-en-scène, criaram uma perturbação e um ruído. No entanto, percebe-se que os meios de comunicação regionais tentaram transformar a bandeira da co-incineração numa reafirmação da força política da cidade, mas não tem nada a ver com a ciência. De qualquer maneira as regras com o Diário de Coimbra foram aceitáveis (nunca recusaram o direito de resposta à CCI). O mais complicado foram os jornais nacionais. Transformaram um problema regional num problema nacional. No início exploravam bastante a contestação, mas para o fim o debate era mais sereno, davam-se mais oportunidades a ambas as partes. Houve alguns jornais que mantiveram uma opinião muito equilibrada (ex: o Diário de Notícias, Jornal de Notícias), serena e rigorosa, e portanto útil para o esclarecimento da sociedade. Outros não tanto, mais ligados a questões ambientais e deturpando os próprios resultados. Para o

fim houve mais serenidade e mais rigor. A televisão também passou por estas fases e no final também foi mais equilibrada” (Entrevista a Prof. Sebastião Formosinho).

Num registo um pouco mais acutilante, destaque-se a posição de outro membro da CCI que, embora partilhe a avaliação crítica atrás referida, faz uma análise mais intransigente do papel da comunicação social, nomeadamente quando se tratam de questões ambientais, uma vez que, na sua opinião, estes mantêm uma relação acrítica com os ambientalistas, mas também porque são “reféns” de uma falta de neutralidade sistemática. De acordo com este cientista, “ao procurar estabelecer o contraditório, a imprensa deixa realmente de ser neutral: desde logo a selecção de antagonista implica uma opção, que muitas vezes vai colocar em confronto testemunhas, entrevistados envolvidos no assunto ou simples transeuntes, que têm muitas vezes direito ao mesmo espaço na comunicação social que a entidade originária da notícia. (...) É por demais evidente que muitos dos opinantes não são interlocutores válidos, nem informados nem interessados, sendo apenas instrumentalizados para servirem de contraponto à notícia” (Cavalheiro, 2003d:181-182). Ainda segundo este cientista, um outro aspecto merecedor de crítica relativamente ao papel dos meios de comunicação social no caso da co-incineração foi a procura da polémica como forma de alimentar a controvérsia. O exemplo dado por este cientista, em forma de caricatura, é o que se reporta à “Senhora das couves” que apresentou o seu descontentamento relativamente a este processo mostrando, na televisão, um molhe de couves com aspecto decrepito: “Claro que o porta-microfone de serviço se “esqueceu” de referir que não se praticara até à data qualquer co-incineração de resíduos, nem mesmo que as antigas emissões periódicas e massivas de poeiras tinham terminado há meses em Souselas, depois da instalação de novos filtros de mangas. (...) Que importavam afinal esses “detalhes”?” (Idem, pp.213-214).

Posição diferente tiveram outros actores envolvidos neste processo, nomeadamente os representantes das populações locais. Para estes os *media* constituíram um recurso indispensável para veicularem as suas mensagens e, assim, confrontarem a legitimidade da opção pela co-incineração. Neste sentido, a atenção que convergiu sobre este processo e a ampla cobertura mediática que o envolveu acabaram por ser factores decisivos para a abertura da polémica, conduzindo a um debate público intenso e, sobretudo, com consequências determinantes na dinâmica do próprio processo, conforme já analisámos.

Todavia, mesmo sendo reconhecidas as virtualidades dos *media*, não deixa de ser importante fazer notar a avaliação relativamente crítica que estes actores fazem em relação ao papel dos meios de comunicação social em fases específicas deste caso, pelo menos a avaliar pelas palavras do então presidente da ADAS:

“Identifico 2 fases: Numa primeira fase, se não fossem os meios de comunicação social seria extremamente complicado chegar onde se chegou. Era uma luta de David contra Golias, ou seja, a população estava sempre em completa minoria face ao poder político e ao poder científico emanado da CCI. Nessa primeira fase, sem a possibilidade de fazer chegar a nossa voz a quem de direito, seria completamente impossível sermos ouvidos. Numa segunda fase (lógica das audiências), a comunicação social já não tentava aferir das diferenças de análise sobre o mesmo problema, mas ver quem falava mais alto, explorando o descontentamento da população” (Entrevista a Joaquim Gonçalves).

Do ponto de vista da nossa análise, estas ênfases mais críticas ou mais apologéticas do papel dos *media* na cobertura deste processo ganham outra acuidade quando pensadas à luz das suas diferentes escalas, isto é, mediante nos reportemos aos órgãos de comunicação nacional ou regionais. Com efeito, o caso concreto da co-incineração é bem ilustrativo do modo como o tratamento jornalístico deste processo a diferentes escalas teve consequências determinantes não só ao nível do seu agendamento político, mas também, e, sobretudo, ao nível da sua centralidade nos debates públicos que a partir de então se geraram. Assim, se parece evidente que os órgãos de comunicação nacional foram decisivos na difusão desta polémica a uma escala que extravasou os limites do contexto em que este problema se parecia circunscrever, não menos importantes foram os órgãos de comunicação regional, nomeadamente a imprensa que se caracterizou por um tipo de jornalismo de proximidade fortemente comprometido com a sua região, com o seu público e, fundamentalmente, com a ideia de identidade comunitária.

De facto, a imprensa regional desempenhou um papel decisivo na mobilização das populações locais em torno da causa da luta contra a co-incineração, na medida em que ao assumir uma espécie de compromisso com a região, acabou por conferir uma centralidade absoluta relativamente a este problema ao mesmo tempo que exacerbou o próprio clima de crítica e contestação a este processo. Esta postura fortemente engajada fez que a imprensa

regional se tornasse ela própria um actor decisivo neste processo, uma vez que, por um lado, tomou uma posição determinada sobre o problema, e por outro, desenvolveu importantes acções na mobilização das formas de protesto, sendo as mais visíveis a organização de petições para serem entregues na Assembleia da República, como atestam os exemplos do “Diário de Coimbra” e do “Diário de Leiria”, para a localidade de Souselas e Maceira respectivamente. Neste sentido, e como nos mostra Camponez a propósito do caso de Maceira,

“ (...) O jornal não hesitou em fazer reflectir o seu ponto de vista, não só ao nível dos comentários e das narrativas como também no processo de inclusão, exclusão e hierarquização das notícias, particularmente durante o período em que decorreu o abaixo-assinado, com o objectivo de fazer recuar o Governo na matéria. (...) A partir do momento em que assumiu a luta contra a co-incineração como uma causa maior das populações, esse conflito social acabou por revestir um cariz quase institucional, entre «Diário de Leiria», promotor de uma petição, e o Governo” (Camponez, 2002:185).

Ainda segundo o autor, onde esse envolvimento e empenhamento na causa da luta contra a co-incineração foi mais evidente foi no processo de recolha de assinaturas para a petição, uma vez que

“Após ter verificado que a adesão, nos primeiros dias da campanha, não estava a atingir os níveis pretendidos, o jornal mobilizou os seus próprios funcionários para irem para as portas do «Hipermercado Continente», em Leiria, para angariarem novos subscritores. Este foi um momento que se revelou decisivo para se alcançar as mais de 11 mil assinaturas entregues na Assembleia da República, ainda assim distantes das 52.464 conseguidas em Coimbra” (Idem: 244).

Sob este ponto de vista, podemos, pois, considerar que este exemplo mostra como um jornal regional se transformou durante o período em que decorreu esta contestação (Janeiro de 1999), numa espécie de “órgão oficial” da causa contra a co-incineração na Maceira. O modo empenhado como se envolveu e as acções concretas que empreendeu fizeram que a “verdade” acerca da co-incineração fosse transmitida localmente sob uma

perspectiva bem determinada, conduzindo, paradoxalmente, a uma indisponibilidade local para um debate isento e plural sobre este problema:

“Assistimos a um género de jornalismo de causas. (...) Foi um jornalismo de trincheira, à sua maneira vitorioso e lendário, que reforçou o sentido de luta das comunidades locais, com os seus rituais de comunhão interna, mas que de forma geral penalizou a própria intervenção cívica das populações, no quadro de um pensamento preocupado pelas formas de realização de um debate público, democrático e plural. Nesta perspectiva, o jornal assumiu-se como um actor político incontornável. Mas, sobretudo, foi partidário, ainda que sem sigla definida” (Idem: 275).

4.3.5. Participação Pública

Podemos considerar o caso da co-incineração como um excelente indicador do modo como os cidadãos são envolvidos nos processos de gestão do risco ambiental. Embora o envolvimento e a participação dos cidadãos neste caso tenham estado intimamente ligados aos contextos locais em que esta controvérsia foi desencadeada, a verdade é que se verificou uma forte dinâmica nesse envolvimento e participação, não só através de formas radicais de acção directa (manifestações, vigílias, etc.), mas principalmente através de participação nas iniciativas desenvolvidas pelos movimentos associativos locais. Deste modo, e não obstante podermos reconhecer que a ampla mediatização desta controvérsia levou muitos cidadãos (basicamente, aqueles a quem o problema não dizia directamente respeito pelo facto de residirem noutra região) a figurarem como mero público do processo, importa salientar que as populações locais “afectadas” orientaram a sua acção em articulação estreita com os vários movimentos de expressão local que, desta forma, preencheram a ausência de um movimento ambientalista de expressão nacional capaz de dar resposta aos anseios dessas populações. O movimento local contra a co-incineração constituiu uma força de pressão sobre o governo. Essa contestação foi dirigida em parte contra a autoridade científica, denunciando não só as incertezas, mas também (através de alguns membros mais destacados de alguns desses movimentos associativos locais) convocando pareceres científicos alternativos, relatórios científicos estrangeiros, etc. A circunstância de se ter instalado uma forte controvérsia no seio do campo científico

concorreu para que a hegemonia da ciência fosse contestada e para que os cidadãos pudessem ter uma consciência pública dos riscos mais aguda e informada. Intimamente relacionado com este facto esteve a dinâmica observada ao nível do envolvimento e participação dos cidadãos e da sociedade civil, reveladora daquilo que Beck considera ser o “disempowerment” da política em benefício de uma ampla e descentralizada democratização (Beck, 1992). Deste modo, ainda que relativamente pouco consolidado, este caso pode-nos autorizar a interpretar essa mobilização e essa contestação como um fenómeno de “subpolítica” no sentido em que os agentes externos ao sistema político emergem no cenário das decisões sociais.

Em suma, e indo de encontro ao que alguns autores consideram ser o carácter semiperiférico da sociedade portuguesa (Santos, 1990), o caso da co-incineração parece pôr em evidência o modo algo paradoxal desta configuração social, na medida em que à semelhança de outros fenómenos (por exemplo, o caso de Foz Côa), a sociedade portuguesa revelou uma modernidade que contrastou claramente com o seu tradicional imobilismo e pouca participação cívica nos processos. Com efeito, o caso da co-incineração caracterizou-se por uma intensa mobilização da sociedade civil, embora essa dinâmica seja marcada pelos contextos locais em que a controvérsia mais directamente se inseriu. Este caso mostrou-nos, apesar destas particularidades, um forte engajamento dos indivíduos e das organizações em causas bem reveladoras do perfil de risco das sociedades contemporâneas.

4.3.6. Bibliografia

ADAM, Barbara, VAN LOON, Joost (2000), “Introduction: repositioning risk, the challenge for social theory”, in idem, BECK, Ulrich (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, London, Sage, pp. 1-31.

ALMEIDA, João Ferreira (2000b), “Conclusão” in ALMEIDA, João Ferreira (Org.), *Os portugueses e o ambiente. I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta, pp. 185-189.

BARROS, Henrique (2003), “Saúde, ciência e receios: a saga da co-incineração” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 167-176.

BAUMAN, Zygmunt (1996), *Postmodern Ethics*, Oxford: Blackwell Publishers.

BECK, Ulrich (1992), *Risk society, towards a new modernity*, London: Sage Publications.

BECK, Ulrich (1995), «A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva» in GIDDENS, Anthony, BECK, Ulrich, LASH, Scott, *Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*, São Paulo: Editora UNESP

BECK, Ulrich (2000), “Risk society revisited: theory, politics and research programmes”, in idem, ADAM, Barbara e VAN LOON, Joost (eds.), *The risk society and beyond, critical issues for social theory*, London, Sage, pp. 211-229.

CABRAL, Manuel Villaverde (1997), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

CAMPONEZ, Carlos (2002), *Jornalismo de proximidade. Rituais de comunicação na imprensa regional*, Coimbra: Edições Minerva.

CAVALHEIRO, José (2003a), “O começo das hostilidades” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 39-55.

CAVALHEIRO, José (2003b), “Resíduos industriais: os perigos da palavra «perigoso» e do totalitarismo da reciclagem” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 91-126.

CAVALHEIRO, José (2003c), “Uma oportunidade perdida de exercício de cidadania” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 127-165.

CAVALHEIRO, José (2003d), “Comunicação social: a «neutralidade» negativa e a desinformação do essencial” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 177-214.

CNADS (1998), «Parecer sobre o processo de co-incineração de resíduos industriais», Lisboa, Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

CNADS (2003), *Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

COLLINS, Harry (1999), “A comunidade científica em tempos de disputa”, in GIL, Fernando (coord.), *A ciência tal qual se faz*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, pp. 53-64.

Comissão Científica Independente (2000), «Parecer relativo ao tratamento de resíduos industriais perigosos», disponível em <http://www.fe.up.pt/~jotace/>.

COSTA, António Firmino (1996), “Ciência e reflexividade social: relações entre ciência e sociedade segundo um inquérito aos investigadores portugueses”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Ciência e democracia*, Lisboa, Bertrand, pp. 199-221

COZZENS, Susan E., WOODHOUSE, Edward J. (1995), “Science, government and the politics of knowledge”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London, Sage, pp. 533-553

DASCAL, Marcelo (1999), “A polémica na ciência”, in GIL, Fernando (coord.), *A ciência tal qual se faz*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, pp. 65-78

EDELSTEIN, Michal R. (2000), “Outsiders just don’t understand: personalization of risk and the boundary between modernity and post-modernity”, in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, New York, Palgrave, pp. 123-142.

ESTANQUE, Elísio (1999), “Acção colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público” in *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº55, Coimbra: CES, pp.85-111.

FELT, Ulrike (2000), “A adaptação do conhecimento científico ao espaço público”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp.265-288.

FLYNN, James e SLOVIC, Paul (2000), “Avaliação dos peritos e do público acerca dos riscos tecnológicos”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 109-128.

FLYNN, James, SLOVIC, Paul, MERTZ, C.K. (2001), “The Nevada Initiative: A Risk Communication Fiasco” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul, KUNREUTHER, Howard (Eds.), *Risk, Media and Stigma. Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, London, Earthscan, pp. 301-308.

FORMOSINHO, Sebastião (2003a), “As forças em confronto no processo de co-incineração” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 7-37.

FORMOSINHO, Sebastião (2003b), “Política do acessório, ignorância do fundamental” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 215-232.

GARCIA, José Luís (Coord.) (1999), *O caso do projecto de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro. Relatório de episódios de conflito ambiental*, Lisboa: Observa.

GARCIA, José Luís, BARATA, Pedro, MATOS, Gisela (2000), “Orientação, cidadania e responsabilização” in ALMEIDA, João Ferreira (Org.), *Os portugueses e o ambiente. I*

Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente, Oeiras, Celta, pp. 145-184.

GARCIA, José Luís (...), “Oblivionismo e Teodiceia dos *Mass Media* no caso de Foz Côa” in GONÇALVES, Maria Eduarda (Coord.), *O caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*, Lisboa: Edições 70, pp. 103-144.

GIDDENS, Anthony (1998 [1990]), *As consequências da Modernidade*, Oeiras: Celta Editora, (4ªed.).

GIERYN, Thomas (1995), “Boundaries of Science” in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London: Sage Publications, pp. 393-443.

GONÇALVES, Maria Eduarda, «Ciência, Comunidade Científica e Democracia em Portugal» in GONÇALVES, Maria Eduarda Gonçalves (coord.) (1993), *Comunidade científica e Poder*, Lisboa: Edições 70, pp. 133-150.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2000), “Ciência, política, participação: o caso de Foz Coa”, in idem (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 201-230.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), “A importância de ser europeu: ciência, política e controvérsia sobre o risco da BSE em Portugal”, in idem, NUNES, João Arriscado, *enteados de Galileu? A semi-periferia no sistema mundial da ciência*, Porto, Afrontamento, pp. 171-207.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2002b), “Imagens Públicas da Ciência e Confiança nas Instituições: Os casos de Foz Côa e da Co-incineração” in GONÇALVES, Maria Eduarda (Org.), *Os Portugueses e a Ciência*, Lisboa, D. Quixote, pp. 157-197.

GONÇALVES, Maria Eduarda, CASTRO, Paula (2003), “Science, culture and policy in Portugal: a triangle of changing relationships?” in *Portuguese Journal of Social Science*, Volume 1, Number 3, pp. 157-173.

HALCLI, Abigail (2000), “Social movements” in BROWNING, Gary, HALCLI, Abigail, WEBSTER, Frank (Eds.), *Understanding contemporary society. Theories of the present*, London, Sage, pp. 463-475.

- IRWIN, Alan (1998 [1995]), *Ciência cidadã: um estudo das pessoas, especialização e desenvolvimento sustentável*, Lisboa: Edições Piaget
- JASANOFF, Sheila (1993), “O parecer científico e a legitimação de políticas nos Estados Unidos”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Comunidade científica e poder*, Lisboa, Edições 70, pp. 223-237.
- KITZINGER, Jenny; REILLY, Jacquie (2002), *Ascensão e queda de notícias de risco*, Coimbra: Edições Minerva (Cadernos Minerva Comunicação), Prefácio e tradução de Cristina Ponte.
- KNORR-CETINA, Karen (1999), “A comunicação na ciência”, in GIL, Fernando (coord.), *A ciência tal qual se faz*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, pp. 375-394.
- LACY, Mark (2002), “Deconstructing Risk Society” in *Environmental Politics, Vol.11, Nº4*, London: Frank Cass, pp. 42-62.
- LEISS, William (2001), “Dioxins or Chemical Stigmata” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul, KUNREUTHER, Howard (Eds.), *Risk, Media and Stigma. Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, London, Earthscan, pp. 257-267.
- LEWENSTEIN, Bruce V. (1995), “Science and the media”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London, Sage, pp. 343-360
- LEWENSTEIN, Bruce V (1996), “Que tipo de programas de compreensão da ciência pelo público em geral melhor servem uma democracia?”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Ciência e democracia*, Lisboa, Bertrand pp. 311-329
- LIMA, Maria Luísa (2000), “As controvérsias públicas nos estudos de impacto ambiental” in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 139-151.
- MARQUES, Viriato Soromenho (2003), “O associativismo ambiental em Portugal: potencialidades e limites” in REBELO, José (coord.), *Novas formas de mobilização popular*, Porto, Campo das Letras, pp. 197-207.

MARRIS, Claire (2000), “Como e porquê estudar as percepções públicas do risco?”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 129-138

MARTIN, Brian, RICHARDS, Evellen (1995), “Scientific knowledge, controversy and public decision making”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London, Sage, pp. 506-526.

MARTINS, Hermínio (1998), “Risco, incerteza e escatologia - reflexões sobre o *experimentum mundi* em curso” in *Episteme - Revista da Universidade Técnica de Lisboa*, Ano 1, No.1, Dez.97/Jan.98, pp.99-121, Ano 1, No.2, Jun./Jul. 98, pp.41-75.

MATIAS, Marisa (2002), *Conhecimento(s), ambiente e participação: a contestação à co-incineração em Souselas*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MENDES, Hugo (2002), “Visibilidade da Ciência nos Mass Media: A Tematização da Ciência nos Jornais Público, Correio da Manhã e Expresso (1990-1997)”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (Org.), *Os Portugueses e a Ciência*, Lisboa, D. Quixote, pp. 31-78.

NAVE, Joaquim Gil, HORTA, Ana, LORGA, Catarina (2000), “Informação e cultura ambiental” in ALMEIDA, João Ferreira (Org.), *Os portugueses e o ambiente. I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta, pp. 103-144.

NAVE, Joaquim Gil (2003), “Mobilização e acção popular na defesa do ambiente local” in REBELO, José (coord.), *Novas formas de mobilização popular*, Porto, Campo das Letras, pp. 209-235.

NELKIN, Dorothy (1995), “Science controversies: the dynamics of public disputes in the United States”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London, Sage, pp. 444-456.

NUNES, João Arriscado, MATIAS, Marisa (2002), “Agonistic Spaces, Contentious Politics and the Trials of Governance: Environmental Policies and Conflict in Portugal”,

texto apresentado no âmbito do IV Workshop da Rede STAGE, Gotemburgo, Outubro de 2002.

NUNES, João Arriscado (2003a), “Risco, Incerteza e formas emergentes de participação” in REBELO, José (coord.), *Novas formas de mobilização popular*, Porto, Campo das Letras, pp. 191-196.

NUNES, João Arriscado, MATIAS, Marisa (2003b), «Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos” in *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº65, pp. 129-150.

PETERS, Peter Hans (???), “A interação entre jornalistas e peritos científicos. Cooperação e conflito entre duas culturas profissionais” in *Revista de Comunicação e Linguagens* nº ..., pp. 213-235.

PETERS, Hans Peter (1994), “Mass media as an information channel and public arena”, in <http://www.fplc.edu/risk/vol5/peters.htm>.

PETTS, Judith (2000), “Processos de formação de consensus na gestão de resíduos” in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 161-181.

PICOU, J. Steven, GILL, Duante A. (2000), “The *Exxon Valdez* Disaster as Localized Environmental Catastrophe: Dissimilarities to Risk Society Theory”, in in COHEN, Maurie J. (ed.), *Risk in the modern age: social theory, science and the environmental decision-making*, New York, Palgrave, pp. 143-170.

PIO, Casimiro (2003), “Enterrar o problema ou aproveitar a energia” in AAVV, *Co-incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto, Campo das Letras, pp. 57-90.

ROZIN, Paul (2001), “Technological Stigma: Some Perspectives from the study of Contagion” in FLYNN, James, SLOVIC, Paul, KUNREUTHER, Howard (Eds.), *Risk, Media and Stigma. Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, London, Earthscan, pp. 31-40.

SANDMAN, Peter M. (1994), “Mass media and environmental risk: seven principles”, in <http://www.fplc.edu/risk/vol5/sandman.htm>.

SANTOS, Boaventura Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.

SCHMIDT, Luísa, VALENTE, Susana, PINHEIRO, João (2000) “País: Percepção, retrato e desejo” in ALMEIDA, João Ferreira (Org.), *Os portugueses e o ambiente. I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta, pp. 33-101.

SCHMIDT, Luísa (2002), “Ciência, Democracia e Gestão dos Riscos Ambientais” in Actas dos IX Cursos Internacionais de Cascais de 2002, *Globalização, Novos Riscos e Ciência*, Câmara Municipal de Cascais e Instituto de Cultura e Estudos Sociais.

SCHNEIDER, Stephen (2000), “Is the «Citizen-Scientist» na Oxymoron?” in KLEINMAN, Daniel Lee (Ed.), *Science, Technology and Democracy*, New York: State University of New York Press, pp. 103-120.

SINGER, Eleanor, ENDRENY, Phyllis, “Reporting on Risk: How the mass media portray accidents, diseases and other hazards”, in <http://www.fplc.edu/risk/vol5/summer/singer.htm>

TODT, Oliver (1999), “Social decision making on technology and the environment in Spain” in *Technology in Society* 21, pp. 201-216.

WYNNE, Brian (1995), “Public understanding of science”, in JASANOFF, Sheila, MARKLE, Gerald E., PETERSEN, James C. e PINCH, Trevor (eds.), *Handbook of Science and Technology studies*, London: Sage Publications, pp.361-388.

WYNNE, Brian (1996), “May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide”, in LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw, WYNNE, Brian (Eds.), *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*, London, Sage, pp. 44-83.

YEARLEY, Steven, FORRESTER, John e BAILEY, Peter (2000), “Participação e perícia científica: sobre os modelos científicos e os seus públicos”, in GONÇALVES, Maria Eduarda (coord.), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta, pp. 183-200.

NOVOS RISCOS, TECNOLOGIA E AMBIENTE

4.4. ESTUDO DE CASO 3

O CASO DE BSE

4.4.1. A BSE como “novo risco”

A encefalopatia espongiforme bovina (BSE¹), vulgo “doença das vacas loucas”, é uma patologia recente que se manifesta em bovinos adultos, de ambos os sexos. Pelas suas características a BSE enquadra-se numa família de doenças que ao longo dos tempos se tem designado de formas diversas: encefalopatias espongiformes transmissíveis (TSE²), infecções virais lentas, demências transmissíveis, infecções amilóides ou doenças por priões. Trata-se de doenças progressivas e degenerativas do sistema nervoso central que afectam várias espécies animais e também a espécie humana. Invariavelmente fatais, são causadas por um agente não convencional resistente aos processos clássicos de descontaminação ou de esterilização³, têm um longo período de incubação (no caso da BSE varia geralmente entre 4 a 5 anos) e não provocam reacções inflamatórias significativas nem reacções imunitárias, o que impossibilita o seu diagnóstico durante o período de incubação. Os sintomas clínicos traduzem-se em comportamentos anormais e problemas de coordenação motora.

A doença das tremuras (*scrapie*) foi, até ao aparecimento da BSE, a encefalopatia espongiforme transmissível animal mais estudada pela comunidade científica. As primeiras descrições desta patologia que vitima ovinos e caprinos adultos datam de 1732. Pelas interrogações que suscitava quer relativamente à sua origem, quer à sua transmissibilidade, esta doença suscitou desde o início a curiosidade dos investigadores e o debate entre escolas, que se dividiam entre a tese da hereditariedade e a do contágio.

Os primeiros sinais da doença das “vacas loucas” foram detectados em manadas de bovinos britânicos em 1985, tendo a doença sido identificada e caracterizada um ano depois por veterinários do Laboratório Veterinário Central Britânico (Central Veterinary Laboratory de Weybridge) – considerado internacionalmente o laboratório de referência para as encefalopatias espongiformes transmissíveis (EET, TSE).

¹ Sigla para a expressão inglesa: *Bovine Spongiform Encephalopathy*.

² Sigla para a expressão inglesa: *Transmissible Spongiform Encephalopathies*.

³ Stanley Prusiner e a sua equipa demonstraram que a infecção se deve a “uma proteína estranha ao hospedeiro que utiliza a maquinaria celular deste para se replicar” (Lledo, 2001:114), atribuindo-lhe a designação de “prião”. Os estudos de Prusiner revelaram que, no seu estado normal, a proteína prião é endógena ao tecido nervoso e que a modificação dessa proteína provoca uma reacção em cadeia, dado que a interacção entre a proteína patogénica e a proteína normal resulta na replicação da proteína patogénica.

Após o reconhecimento e a classificação tiveram início os primeiros estudos epidemiológicos com vista a apurar as causas da doença. No final de 1987, Wilesmith, chefe do serviço de epidemiologia do Laboratório Veterinário Central Britânico, concluiu que os casos de BSE tiveram origem no consumo de rações contaminadas pela utilização de farinhas de carne e de ossos produzidas a partir de carcaças de animais infectados com *scrapie*.

De acordo com revelações posteriores, a incorporação deste tipo de farinhas na alimentação animal já era prática comum há muito tempo. No entanto, no final dos anos 70, os “centros de esfolamento”⁴ introduziram alterações no método de reciclagem, essencialmente por razões económicas (o processo de esterilização tinha custos muito elevados) mas também ambientais (os solventes orgânicos utilizados para dissolver as gorduras eram considerados perigosos para o ambiente e para os trabalhadores). A redução da temperatura de esterilização terá permitido a sobrevivência de agentes patogénicos, sendo apontada como causa provável da contaminação das farinhas. Para além da hipótese da transmissão directa (por via alimentar), os cientistas levantaram a hipótese da transmissão vertical (da mãe para o feto) e a hipótese da transmissão entre espécies.

O reconhecimento da possibilidade de transmissão do agente infeccioso causador da BSE) aos seres humanos por via alimentar gerou uma crise de múltiplas dimensões.

Podemos considerar que a BSE é um “novo risco” por excelência tanto pela sua origem - consequência da lógica capitalista de produção em massa e da inovação tecnológica (com a agravante simbólica, de tons quase bíblicos, da canibalização forçada a animais herbívoros por via das rações) - e pelas repercussões políticas do seu encobrimento, em nome de interesses económicos, como pelas características da doença – uma ameaça invisível, de consequências irreversíveis e imprevisíveis, de potencial destrutivo à escala global.

Com efeito, é suficientemente clara a correlação entre o aparecimento desta nova patologia e a procura agressiva do crescimento industrial. Como se apontou, existe consenso nos meios científicos quanto ao facto de a origem da doença residir na alimentação do gado bovino com farinhas de carne e osso contaminadas e na introdução, nos anos 70, no Reino Unido, de um novo processo de esterilização menos

⁴ Empresas de recolha e tratamento dos desperdícios de matadouros, nomeadamente de restos de cadáveres de diversas espécies animais, alguns provenientes de apreensões sanitárias.

intensivo, logo menos dispendioso, que não permitia eliminar o agente da “scrapie” que se supõe ser responsável pela BSE (Crawford, 1998: 11; Harpold et al., 1998: 16). A BSE tem sido também relacionada com as políticas de desregulação que atenuaram o controlo público dos processos e produtos industriais (Hirsch and Duneton, 1996: 10, Swabe, 1999: 192-193). Além disso, ela apresenta-se como um risco transnacional, associado estreitamente ao comércio internacional: originariamente circunscrita ao Reino Unido, a doença das “vacas loucas” estendeu-se a outros países, em especial aos que haviam importado gado, carne ou farinhas de carne do Reino Unido, entre os quais Portugal.

Além disso, as controvérsias científicas e sociais que rodearam a BSE ilustraram os desafios que se colocam à ciência e aos cientistas quando são chamados a apoiar a tomada de decisão em face de conhecimentos insuficientes ou incertos. Hoje ainda, não se conhecem com pleno rigor dados cruciais para o entendimento da doença tais como a natureza do seu agente e as condições em que ela é transmissível dentro da espécie bovina e entre diversas espécies animais.

A BSE e os riscos a ela associados ficaram, ainda, marcados pelo questionamento das instituições e procedimentos utilizados, quer no plano interno, quer no plano europeu, para a sua gestão.

4.4.2. Revelar ou esconder a doença? A controvérsia política e científica

“Segundo as instruções que V. Ex.^a me transmitiu, não foram comunicados os resultados dos exames efectuados no Laboratório Nacional, em que foi diagnosticada a encefalopatia espongiforme dos bovinos, sendo também bastante restrito o número de pessoas que neste laboratório têm conhecimento desse diagnóstico”.⁵

Estávamos no início de Maio de 1993 quando um deputado do Partido Socialista (o maior partido da oposição) apresentou em reunião plenária da Assembleia da República este excerto do ofício confidencial enviado pelo director do LNIV ao director-geral da Pecuária a 29 de Abril de 1991⁶. De acordo com as informações que

⁵ Cf. Reunião Plenária de 5 de Maio de 1993, Diário da Assembleia da República, I Série N.º 66, 6.5.93, p. 2099

⁶ Ofício n.º 55-D/91 de 29.04.91

este deputado divulgara, duas semanas antes, em conferência de imprensa, o primeiro caso de BSE em Portugal fora diagnosticado e reportado à Autoridade Sanitária Nacional (o Director Geral da Pecuária - DGV) pelo LNIV em 1990, tendo nessa altura o director do LNIV recebido instruções para manter sob reserva o resultado do diagnóstico. Confrontado com estas revelações, o Ministro da Agricultura declarou publicamente que “*“a doença das vacas loucas não existe em Portugal porque nenhum cientista declarou que ela comprovadamente existe”*”, defendendo não existirem casos confirmados, mas apenas suspeitos. Estas intervenções, amplamente mediatizadas, assinalaram o início do debate público sobre a doença das “vacas loucas” em Portugal, que ficou marcado pela controvérsia político-partidária: a tónica do debate incidiu na prática de sigilo seguida pelas instituições responsáveis, em detrimento da doença *per se* assim como das suas consequências.

Perante a crescente onda de protestos e de suspeitas relativamente à actuação do governo e da Administração Pública - acusados de ocultar uma doença de notificação obrigatória – o governo propôs a realização de uma audição parlamentar “*com vista a apurar a existência ou não em Portugal da Encefalopatia Espongiforme Bovina*”⁸. Desta forma, remeteu-se para um contexto de discussão político-partidária uma questão do foro técnico-científico. Esta audição contribuiu para tornar visível a forma como as controvérsias científicas podem sustentar a argumentação das diferentes narrativas políticas. Tendo como ponto de partida a falta de consenso no discurso científico nacional e internacional, governo e oposição retiraram conclusões distintas dos depoimentos dos técnicos e investigadores convocados a participar, tanto relativamente à questão da existência da doença como à dos eventuais riscos para a saúde pública.

Entre 27 de Maio e 15 de Junho de 1993, a Comissão Parlamentar de Agricultura e do Mar ouviu maioritariamente representantes da “comunidade científica oficial” (LNIV) e da investigação universitária (Faculdade de Medicina Veterinária) no domínio da saúde animal, convocados para o esclarecimento da situação. Durante a audição parlamentar os factos apresentados pelos técnicos do laboratório português credenciado em doenças animais⁹ foram contestados por investigadores da equipa do LNIV e de

⁷ “Ministro da Agricultura só confia nos cientistas”, Público, 21 de Maio de 1993.

⁸ Assembleia da República, Comissão da Agricultura e Mar, Audição Parlamentar com vista a apurar a existência ou não em Portugal da Encefalopatia Espongiforme Bovina, Actas 1^a a 6^a, Lisboa: Direcção-Geral de Apoio Parlamentar, 27 de Maio de 1993 a 15 de Junho de 1993.

⁹ De acordo com a Directiva do Conselho de 20 de Dezembro de 1985, JOCE N° L 372/44 de 31.12.85, o LNIV é considerado o laboratório de referência para os problemas de polícia sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais da espécie bovina.

outras instituições, revelando também querelas pessoais/profissionais e institucionais. Não negando a pertinência das suspeitas sobre a possibilidade de existência da doença em Portugal - todas as entidades ouvidas concordaram que havia probabilidades estatísticas de a doença ter existido ou de existir em Portugal, dado o número de animais importados do Reino Unido até 1989¹⁰ - alguns investigadores duvidaram da validade do método de diagnóstico¹¹ utilizado pelo LNIV, defendendo que, sem a realização de exames complementares de diagnóstico não era possível considerar-se cientificamente provada a existência da doença em Portugal. Questionou-se também a forma como o LNIV conduziu o processo, as condições do laboratório e as capacidades dos técnicos para a confirmação de uma doença com este tipo de características (muito recente e pouco conhecida). Alguns depoentes criticaram a escolha dos técnicos levantando dúvidas relativamente às suas competências nesta matéria, bem como à falta de cooperação com outros investigadores dentro e fora do laboratório.

A reacção da direcção do LNIV e dos responsáveis pela realização do diagnóstico foi de indignação:

*“A BSE foi diagnosticada sem dúvida absolutamente nenhuma e só pessoas ignorantes da matéria ou muito mal intencionadas podem pôr em causa o diagnóstico realizado no Laboratório Nacional de Investigação Veterinária. Fico muito admirado porque só passados três ou quatro anos é que se põe em dúvida o diagnóstico realizado no Laboratório Nacional de Investigação Veterinária.”*¹²

A influência deste clima de incerteza e de tensão teve reflexos muito evidentes na retórica político-partidária. Por um lado, os deputados do governo apoiaram-se na pretensa fragilidade dos conhecimentos até então obtidos para justificar a opção por uma atitude que classificaram de “reservada” e de “prudente”, defendendo a divulgação “quando se julgassem existir elementos considerados seguros, fiáveis e definitivos” de forma a evitar alarmismos injustificados, com prejuízos tanto para os agentes

¹⁰ Em Dezembro de 1989, o LNIV informou o Director Geral de Pecuária do facto de, até essa data, terem sido importados 12.000 bovinos do Reino Unido, destinados à reprodução.

¹¹ Os técnicos do LNIV recorreram ao método histopatológico, desde 1990 reconhecido pelas autoridades portuguesas (Despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação de 28.05.90) como o método oficial de diagnóstico da BSE. Este método fora adoptado pelos países da Comunidade Europeia em 1989/90 e pelo OIE em 1992. Considerava-se ter uma fiabilidade de 99,6%.

económicos como para os consumidores¹³; por outro lado, os deputados da oposição consideraram que as contradições entre o discurso do governo e o dos técnicos tutelados pela Administração Pública evidenciavam a falta de transparência de todo o processo. Mesmo admitindo que ainda não era possível a confirmação segura da existência da doença, a questão principal que se colocava era saber porque é que na presença de dúvidas não se haviam sido providenciadas as diligências necessárias para esclarecer em definitivo a situação. De acordo com estes deputados, o silêncio foi uma estratégia seguida para legitimar a não tomada de medidas que teve em vista exclusivamente interesses económicos - ou seja, a protecção do mercado de carne bovina nacional.

Aprovado apenas pelos deputados do governo, o relatório final da Comissão Parlamentar concluiu que *“o quadro clínico que caracteriza a BSE é comum a várias doenças cujo diagnóstico diferencial requer exames complementares muito específicos que não foram realizados”*. Acrescenta-se ainda que sendo os quatro casos suspeitos importados do Reino Unido *“não se pode concluir pela existência da doença das vacas loucas no nosso país dado que em nenhum momento foi detectada a presença do agente transmissor”*. Relativamente aos riscos de transmissão da doença, quer à espécie animal, quer à espécie humana considerou-se não existir *“evidência científica”* que sustentasse esta possibilidade¹⁴.

Perante a aprovação das conclusões do relatório da audição, os membros da oposição exigiram a responsabilização do governo por não ter desencadeado as acções que se impunham para a protecção da saúde animal e da saúde pública, nomeadamente informar a comunidade científica e os proprietários e promover a vigilância do efectivo importado do Reino Unido.

Depois deste episódio, as relações entre os decisores políticos e os cientistas e técnicos veterinários, bem como no seio da própria comunidade científica ficaram fragilizadas. Ainda durante o decorrer da audição o director interino do LNIV, que assumira em Maio as funções¹⁵, apresentou a *“imediata renúncia deste cargo, invocando como justificação bastante o estatuto de objector de consciência, face ao comportamento que considero anti-deontológico e mesmo desmotivante que alguns colegas com altas responsabilidades dentro e fora do Laboratório têm assumido neste*

¹² Cf. Audição Parlamentar, 2ª Acta, 28.05.1993, p.4

¹³ Cf. Documento entregue por Arlindo Cunha à Assembleia da República a 26.04.96, no âmbito da 2ª Audição Parlamentar sobre a BSE (Audição Parlamentar N.º 3/VII)

¹⁴ Audição Parlamentar, Relatório anexo às actas n.º 6, 15.6.1993.

¹⁵ Por decorrência do Despacho n.º1/G de 29 de Abril de 1993, do Presidente do IPPAA.

caso insólito das ‘Vacas Loucas’, procurando escamotear com silogismos verbais e outras atitudes dilatórias a insofismável evidência dos factos.”¹⁶

As autoridades públicas só assumiram a existência da doença em Novembro de 1993, depois da detecção do primeiro caso num animal nascido em Portugal, tendo nessa altura notificado oficialmente a Comunidade Europeia. No entanto, só se deu conhecimento público desta informação à sociedade portuguesa em Julho de 1994.

Seguiu-se a criação do primeiro grupo técnico-científico destinado ao acompanhamento da doença, designado Gabinete da BSE. Composto por peritos do LNIV e por técnicos dos serviços responsáveis pela sanidade animal (e, apenas quando necessário, por um responsável pela saúde pública), o gabinete propunha-se dar conta da evolução da situação da BSE no país. Pela primeira vez no desenrolar do caso, o governo solicitou o apoio dos especialistas para a tomada de decisões.

4.4.3. A europeização da crise e o reconhecimento do risco

O anúncio público, em Março de 1996, pelo Ministro da Saúde britânico, dos resultados de estudos que levantavam suspeitas de uma possível relação entre os casos de BSE e de uma nova variante da Creutzfeldt-Jakob Disease (CJD) no homem, atribuível provavelmente ao consumo de partes infectadas de produtos bovinos, desencadeou uma grave crise ao nível comunitário. Perante o novo cenário, em que passaram a ser considerados não só os riscos da BSE para a saúde animal, mas também para a saúde pública, os representantes dos veterinários portugueses (Ordem dos Médicos Veterinários e Sindicato dos Médicos Veterinários) e os técnicos do Gabinete da BSE alertaram o governo para a necessidade de tomar urgentemente medidas com vista a uma melhor avaliação dos riscos e à erradicação da doença, sublinhando a necessidade de reestruturação dos serviços públicos com competências no controlo oficial de géneros alimentares¹⁷.

Ao contrário do que acontecera em 1993, as autoridades dificilmente podiam doravante ignorar a existência do risco, pois ele era geralmente aceite na Europa. Em 21 de Março, uma decisão do Ministro da Agricultura (MA) antecipou a decisão da Comissão Europeia no sentido de serem tomadas medidas preventivas de emergência

¹⁶ Ofício de 03.06.93 enviado pelo Prof. A. Penha Gonçalves ao Director do Centro Nacional de Protecção e Controlo Zoo-Sanitário.

mediante a suspensão da importação do Reino Unido de gado bovino carne fresca e produtos de origem bovina para consumo humano¹⁸. Considerando que “*o governo do Reino Unido admitiu publicamente que a BSE pode ser transmitida aos seres humanos ... (e) que o Reino Unido não informou a República Portuguesa sobre quaisquer medidas específicas adoptadas nomeadamente para o controlo da proibição de exportações de bovinos vivos ou de carne destes animais*”, o MA decidiu suspender essas importações. Nessa ocasião, o governo português antecipou-se à Comissão Europeia na tomada de medidas de emergência de combate à BSE.

Numa reunião de alto nível dos Ministros da Agricultura e da Saúde, na qual participaram também os responsáveis pelas Ordens dos Médicos e dos Médicos Veterinários e especialistas em veterinária e neurologia, foi tomada um conjunto de decisões que se pensava iriam apaziguar os receios públicos. Estas decisões tiveram por objectivo: o reforço do controlo, vigilância e segurança da cadeia alimentar; o abate de todos os animais infectados e coabitantes; a submissão dos processos de fabrico de farinhas às normas técnicas europeias; e a suspensão do comércio de medicamentos contendo material de origem bovina com algum grau demonstrado de risco¹⁹. Na mesma reunião, foram emitidas algumas recomendações: no sentido da não restrição do consumo de carne (músculo) e de leite e no da restrição do consumo de cérebro e intestinos de bovinos. Foi então declarado que “*Portugal seguirá de modo estrito todas as medidas adoptadas ou definidas pela comunidade científica internacional*”.

Por iniciativa do grupo parlamentar do Partido Comunista Português, foi solicitada nessa altura uma segunda audição parlamentar sobre a BSE, a qual teve lugar em Abril de 1996. Desde o início, ficaram patentes as diferenças entre esta audição e a audição realizada em 1993. Enquanto na primeira audição o Parlamento procurara apreciar questões de “natureza científica”, deixando de lado as questões de ordem política, na segunda audição as preocupações tiveram um âmbito mais vasto. Se na primeira audição, se descrera dos diagnósticos do LNIV e se excluía o risco e a necessidade de tomada de medidas específicas, na segunda, ninguém questionou a existência do risco, nem as incertezas envolvidas na avaliação da sua dimensão e

¹⁷ Em Março de 1996, tinham já sido diagnosticados 36 casos de BSE em Portugal.

¹⁸ Despacho, 21-3-96, DR II Série n.º 80, 3-4-96, p. 4605.

¹⁹ Ministério da Saúde, Nota de Imprensa, 10-4-96.

possíveis consequências²⁰. Reconhecendo-se agora a impossibilidade de quantificar o risco de consumo de carne, os políticos deixavam de poder escusar-se na falta de evidência científica para recusarem a tomada de medidas de precaução.

O enfoque do debate sobre o risco de saúde pública conferiu-lhe uma nova tonalidade. Contrariamente à primeira audição, dominada pela presença de investigadores e técnicos veterinários, na segunda, a participação alargou-se a outros actores, da esfera económica a dos consumidores.

Como resultado desta iniciativa parlamentar, foram emitidas várias recomendações ao governo em matéria de vigilância e controlo do sistema e da doença. Foi também pedido à Procuradoria-Geral da República que avaliasse se as condutas do Ministro da Agricultura e do Director-Geral da Pecuária entre 1990 e 1993 ofereciam matéria para acusação formal de responsabilidade por ter ocultado os diagnósticos e não ter tomado medidas preventivas visando a salvaguarda da saúde animal e da saúde pública.

A polémica político-partidária reacende-se quando se tenta apurar as responsabilidades políticas da evolução do caso em Portugal: o ex-ministro da Agricultura e o ex-Director Geral de Pecuária desmentem as acusações de secretismo e inacção, afirmando que durante a sua governação foram tomadas medidas regulamentares e informadas as autoridades competentes no terreno.

Restabelecer a confiança nas instituições torna-se uma prioridade ao nível comunitário e nacional. Em Portugal, assistiu-se, assim, a uma mudança de estratégia política que se traduziu, entre outros aspectos, na adopção do Plano de Vigilância, Controlo e Erradicação da BSE²¹. A mesma decisão previu a compensação financeira dos agricultores afectados por estas medidas. O plano viria a ser aprovado pelo Comité Veterinário Permanente da CE. Previu-se ainda a reestruturação dos serviços da administração pública e a criação de novos instrumentos no domínio da segurança alimentar.

A partir de Dezembro do mesmo ano, a *scrapie* e a encefalopatia espongiforme de felinos ficaram também sujeitas a notificação obrigatória. Em Janeiro de 1997, com base no reconhecimento da “*extrema gravidade das encefalopatias espongiformes e da*

²⁰ Deve recordar-se que em Julho de 1994 foram diagnosticados os primeiros casos de BSE em bovinos nascidos em Portugal e desde então as autoridades deixaram de negar o risco. No entanto, esta evolução não deu origem a qualquer reacção ou acção política visível e os media quase não dedicaram atenção ao facto.

²¹ Portaria n.º 144-I/96, 6-5-96; Despacho conjunto dos Ministros da Agricultura e das Finanças, 2-5-96, DR II Série n.º 105, 6-5-96, p. 6022.

quase certa susceptibilidade de transmissão da BSE entre espécies e dos bovinos para o homem”, seriam adoptadas medidas tendo em vista limitar a utilização de produtos de origem bovina no fabrico de produtos alimentares para consumo humano e animal, assim como no fabrico de medicamentos e produtos farmacêuticos²².

A europeização da crise teve, assim, reflexos ao nível dos discursos políticos: oposição e governo discutiram, pela primeira vez em unísono, estratégias para a gestão dos riscos, de forma a defender simultaneamente a credibilidade da produção nacional e a segurança dos consumidores – e dos comportamentos de consumo dos cidadãos. Porque, como seria de esperar, registam-se, entretanto, quebras muito significativas no volume de vendas de carne bovino²³.

4.4.4. Portugal sob vigilância da Comunidade Europeia

Em 10 de Julho de 1997, a Comissão Europeia moveu uma acção por não cumprimento contra Portugal, ao abrigo do artigo 169º do Tratado CE, por alegada falta de cooperação do governo português com a Comissão no domínio da BSE. O Serviço Veterinário e de Alimentação da CE (SAV) empreendeu uma missão de inspecção no nosso país entre 11 e 15 de Maio de 1998. As conclusões desta missão sublinharam o não cumprimento pelas autoridades portuguesas de alguns aspectos das regulamentações europeias. Em particular, na opinião dos inspectores, a Decisão 96/449/CE (restringindo a utilização de materiais de origem bovina na alimentação humana e animal e na preparação de medicamentos e outros produtos) teria sido posta em aplicação demasiado tarde (1998). Admitindo embora que a aplicação da proibição de certos tipos de farinhas na alimentação de ruminantes era controlada pela Administração, a missão notou que não haviam sido efectuados quaisquer exames laboratoriais desde 1996. Ainda que materiais especiais de risco (SRM) tivessem sido removidos da cadeia alimentar em Janeiro de 1997, as farinhas de carne e osso proibidas a nível europeu tinham continuado a entrar na cadeia alimentar animal. Foram além sido emitidas dúvidas quanto à efectividade da vigilância da BSE, notando-se a insuficiente

²² Portaria n.º 713/96, 9-12.

²³ Um inquérito de opinião publicado em 1998 mostraria que o fenómeno da BSE deu origem a uma quebra significativa do consumo de carne de vaca. 68% dos 43% de inquiridos que declararam não consumir então carne de vaca atribuíram esse facto ao risco da BSE. cF. “Consumo de carne em Portugal.

sensibilização em relação à doença em muitas regiões²⁴. O SAV recomendou ao governo português a proibição generalizada do uso de farinhas de carne e osso na alimentação animal²⁵. O governo português demorou quatro meses a responder a este relatório da CE (25 de Setembro de 1998).

As insuficiências detectadas na vigilância da BSE, assim como o aumento do número de casos de BSE no Verão de 1998 levou a CE a realizar uma segunda missão, de “emergência” entre 28 de Setembro e 2 de Outubro de 1998²⁶. A principal conclusão desta missão foi a de que havia uma forte probabilidade de que o agente da BSE estivesse sendo reciclado em Portugal. Os inspectores consideraram que não existia garantia suficiente de que a indústria respeitasse as condições estabelecidas pela Decisão 96/449/CE relativa ao tratamento de resíduos. Além disso, a aplicação de certos regulamentos foi considerada pobre. Os únicos controlos efectuados sobre a utilização de farinhas de carne e osso na alimentação animal eram de ordem documental e administrativa. Mantinha-se a falta de controlos laboratoriais. A missão identificara um caso de contaminação cruzada o que a levava a suspeitar de que pudesse estar na origem de um caso de um animal nascido depois da proibição de utilização de farinhas na alimentação de gado bovino (BAN - *born after the ban*). O risco de contaminação cruzada era agravado, consideraram os inspectores, pela existência de um elevado número de pequenas explorações geridas por indivíduos com baixos níveis de literacia. Os inspectores verificaram também a inexistência de planos para a recolha de produtos processados antes da proibição²⁷. As notícias publicadas na imprensa portuguesa a respeito das dificuldades enfrentadas pela Administração para armazenar e destruir os *stocks* de farinhas eram, por essa altura, alarmantes²⁸.

Em busca da confiança perdida, *Distribuição Hoje*, 1 a 31 de Agosto de 1998. “Consumidores reagem à crise das ‘vacas loucas’”, *Hipersuper* n.º 86, Junho de 1998, p. 24.

²⁴ Segundo Relatório Semestral de Acompanhamento da BSE, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Bruxelas COM (1998)598 final, 18-11-1998, pp. 18-19.

²⁵ *Id.*, p. 60.

²⁶ Entre Junho e Setembro duplicou o número de casos (Comissão das Comunidades Europeias, DG “Política e Protecção da Saúde dos Consumidores, Serviço Alimentar e Veterinário – Unidade 1, Relatório de uma Missão Veterinária a Portugal sobre Certas Medidas de Protecção Contra a BSE no seguimento da Missão Veterinária de Maio de 1998, p. 3).

²⁷ Comissão das Comunidades Europeias, DG “Política e Protecção da Saúde dos Consumidores, Serviço Alimentar e Veterinário – Unidade 1, Relatório de uma Missão Veterinária a Portugal sobre Certas Medidas de Protecção Contra a BSE no seguimento da Missão Veterinária de Maio de 1998, p. 9.

²⁸ “Farinhas animais em Alcochete”, *Público*, 30-1-99; “O País afogado em restos de vaca”, *Público*, 9-2-99; “Governo mantém matadouros ilegais a funcionar”, *Diário de Notícias*, 22-2-99.

As conclusões da missão (Maio de 1998) não foram, no essencial, diferentes das da missão precedente. Com base na avaliação dos riscos para os seres humanos e para os animais, a Comissão concluiu que era alto o risco de o agente da BSE estar a ser reciclado dentro do gado bovino em Portugal.

Com base no parecer do Comité Veterinário Permanente de 30 de Outubro, a Comissão Europeia decidiu impor um embargo às exportações portuguesas de gado bovino e de carne e farinha de carne e osso e até 1 de Agosto de 1999 também de carne e produtos de origem bovina. A CE reiterou a sua recomendação de que Portugal adoptasse uma proibição geral de utilização de farinhas de carne e osso em toda a alimentação animal²⁹. A partir de Novembro de 1999, as autoridades portuguesas ficaram obrigadas ao envio mensal à CE de relatórios descritivos da situação.

Só em finais de Setembro de 1998, perante a ameaça de embargo europeu contra Portugal, daria o governo cumprimento a essa recomendação da CE adoptando legislação (que viria a ser publicada em Dezembro) que estendeu a proibição da utilização de materiais específicos de risco de origem bovina, ovina e caprina em toda a alimentação animal³⁰.

É neste contexto que o PCP propõe a realização de nova audição parlamentar sobre o caso (Outubro de 1998)³¹.

Durante o debate assume-se a urgência de restabelecer a credibilidade na produção nacional, tanto ao nível interno como externo. E muito embora a actuação (ou falta de actuação) das autoridades públicas suscite controvérsias e desconfiança face aos riscos da doença para a saúde pública, defende-se (mais uma vez e de forma quase consensual) a segurança da carne de vaca portuguesa, aconselhando-se o seu consumo.

O relatório desta audição, datado de 9 de Novembro de 1998, faria notar que no decurso dos trabalhos preparatórios do Decreto-lei n.º 32-A/97, de 28-1, havia sido proposto pelo Ministro da Saúde que a proibição da entrada na cadeia alimentar humana de cérebro, espinal medula, olhos, amígdalas, baço, timo e intestinos de bovinos fosse estendida à cadeia alimentar animal de um modo geral. Mas no seguimento de um pedido do Ministro da Agricultura, a referência à alimentação animal havia sido

²⁹ Segundo Relatório Semestral de Acompanhamento da BSE, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Bruxelas COM (1998)598 final, 18-11-1998, pp. 60-61.

³⁰ Decreto-Lei n.º 387/98, 4-12. Cf. ainda Decreto-Lei n.º 377/98, 25-11; e Decreto-Lei n.º 393-B/98, 4-12.

³¹ A DECO (Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor) alerta para a urgência de serem retiradas as responsabilidades pelo controlo e fiscalização da tutela do Ministério da Agricultura e sugere a criação de um organismo independente para a avaliação, gestão e comunicação dos riscos alimentares.

suprimida na versão final do relatório. Havia sido os custos da aplicação de uma tal medida e a necessidade de dispor de cinco inspectores sanitários para assegurar o seu controlo as razões invocadas – e aceites – para a não aprovação da proposta do Ministro da Saúde. O Director Geral de Veterinária fizera saber ao Secretário de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural que o orçamento da DGV era insuficiente para financiar essas necessidades³².

Tal como em 1993 e em 1996, a BSE – e particularmente as tensões internas e externas que envolveram o caso – foi notícia de capa na imprensa e tema de abertura dos noticiários das estações de televisão e rádio nacionais.

Estas controvérsias e polémicas abalam mais ainda a imagem e a credibilidade do sistema português, tanto a nível interno como externo. Neste contexto, a DECO (Associação portuguesa para a Defesa do Consumidor) alerta para a urgência de retirar as responsabilidades pelo controlo e fiscalização da tutela do Ministério da Agricultura e sugere a criação de um organismo independente para a avaliação, gestão e comunicação dos riscos, em termos de segurança alimentar.

Na sequência da decisão da CE de impor um embargo às exportações de gado e carne bovinos foi estabelecida uma nova estrutura de carácter consultivo, no âmbito do Ministério da Agricultura, com a função de seguir as medidas tomadas pelo governo para dar cumprimento ao embargo. Neste grupo, designado como Grupo Permanente de Acompanhamento da Situação e Medidas de Combate à BSE, participaram, para além da DGV e do LNIV, representantes das organizações profissionais e de produtores³³.

De modo geral, estes factos levam-nos a considerar que, face ao risco, as autoridades portuguesas optaram por reagir em vez de agir, largamente sob pressão externa.

No início de 1999, a Comunidade retoma as missões de inspecção a Portugal. A primeira visita do SAV pós-embargo, para verificar o cumprimento da proibição de exportar carne bovina nacional, concluiu que Portugal não tinha condições para controlar eficazmente a execução do embargo. Quatro meses depois efectuar-se-ia nova missão. O saldo foi novamente negativo, tendo-se concluído que os controlos nos pontos de saída continuavam sem a supervisão da Direcção Geral de Veterinária e que o sistema de identificação animal em vigor não era satisfatório. O cenário era

³² Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, Relatório da Audição Parlamentar sobre Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB), 9-11-98, p. 13.

particularmente grave, alegaram os inspectores, já que nesse período Portugal atingira o pico de incidência de casos positivos de BSE (o que, de acordo com o Director do LNIV, era previsível, tendo em conta o período médio de incubação da doença que varia entre 5 a 6 anos). Não constituiu, pois, surpresa a decisão comunitária de Julho de 1999 que decretou o prolongamento do embargo à carne bovina portuguesa até Fevereiro de 2000 (mais 6 meses do que inicialmente estava previsto).

Não obstante o reconhecimento dos progressos – sobretudo ao nível do sistema de identificação e registo de bovinos (que antes da crise da BSE não existia), mas também no que diz respeito ao controlo e fiscalização dos pontos críticos (explorações com casos ou suspeitas de casos positivos, matadouros, locais de armazenamento e destruição das farinhas, postos fronteiriços, entre outros) –, o embargo viria a ser prolongado, mais uma vez em Janeiro de 2000

Dois prolongamentos consecutivos servem de mote a novas polémicas, fragilizando a imagem da administração pública portuguesa. Os interesses do governo são novamente questionados pelos representantes dos veterinários (OMV e SMV) que consideram que os políticos privilegiaram “etapas políticas” e que medidas como o abate massivo de bovinos representavam “verdadeiros crimes económicos”. Como sinal de protesto, alguns representantes da classe veterinária abandonam, nesta altura, o Grupo de Acompanhamento da BSE, criado na sequência do embargo.

Reagindo, uma vez mais, às sanções externas e às pressões internas, o governo português decretou em Janeiro de 2001 a entrada em funcionamento de um processo de rotulagem de bovinos, com vista a assegurar a “rastreabilidade do prado ao prato” - um conceito criado na sequência das dinâmicas da europeização da crise da BSE. Outras medidas registadas a partir de 2001 passaram pela criação de um programa para estudo e aperfeiçoamento do sistema de vigilância da variante humana da BSE (Programa de Vigilância de Doenças Humanas por Priões) – a iniciativa partiu da Ministra da Saúde – e pela introdução do equipamento de testes rápidos de despistagem da BSE, cuja utilização era obrigatória nos países membros desde Janeiro de 2001.

³³ Grupo de acompanhamento permanente para a situação das medidas relativas ao combate à BSE, Despacho n.º 20601/98, DR II Série n.º 273, 21.11.98.

4.4.5. Política e ciência: uma relação ambivalente

4.4.5.1 Remeter para a ciência uma questão com implicações políticas

Vários autores têm analisado e comparado diferentes culturas e estilos de regulação do risco pelos governos e administrações públicas, incluindo o modo como são utilizadas a ciência e a perícia científica ao serviço da decisão político-administrativa (Vogel, 1986; Jasanoff, 1986; Vogel, 2000). Embora a maior parte desses estudos tenha incidido sobre os países mais industrializados tem sido dedicada ultimamente alguma atenção aos países menos industrializados, incluindo os do Sul da Europa.

A este propósito, escreve Orwin Renn que *"a retórica e os argumentos de ordem jurídica tendem a prevalecer em alguns contextos"*, enquanto *"noutros predomina a prova lógica e a evidência empírica"* (Renn, 1995: 151). Nalguns casos, os peritos limitam-se a ser membros meramente tolerados de conselhos consultivos das instâncias políticas, enquanto noutros casos, eles se apresentam como *"crucial designers"* de políticas. O recurso ao parecer científico é em certas instâncias um simples ritual e noutras o único meio de definir e justificar políticas. De acordo com Renn, os países do Sul da Europa tendem a configurar o primeiro lado da sua dicotomia. Aí, os *"processos de decisão são confinados a um grupo de chefes aos quais compete a prossecução do 'bem comum'"* (Renn, 1995: 152). O escrutínio público é alheio a esta abordagem. Os cientistas exteriores ao círculo da política são usados como consultores segundo o arbítrio dos "chefes", sendo os *"advisers"* escolhidos segundo o seu prestígio ou ligações pessoais. Reconhece, contudo, Renn que estes sistemas estão a evoluir para formas mais corporativas e abertas à mediação e à participação do público.

Com efeito, a relação entre a ciência e a decisão política em Portugal tem sido historicamente distante e avessa à cooperação. As actividades científicas e técnicas de apoio à política e decisão público-administrativa têm sido conduzidas, sobretudo, nos laboratórios de Estado, os quais têm sofrido em geral de falta de autonomia, e limitações financeiras e ao recrutamento. Num passado não muito longínquo a liberdade científica era sentida como uma ameaça ao poder (Rosas, 1998; Agudo, 1998). Esta tradição moldou a cultura política portuguesa no que se refere à utilização da perícia científica até aos nossos dias (Gonçalves, 2001).

Durante a primeira fase da controvérsia sobre a doença das "vacas loucas", os decisores socorreram-se de um discurso "cientista" quando sentiram a necessidade de justificar o seu comportamento na sequência da revelação pública da ocultação dos diagnósticos do LNIV entre 1990 e 1993. Ao fazê-lo, pode-se dizer que pretenderam ser "modernos" aderindo ao padrão comum na Europa com a sua crença na ciência como base privilegiada de informação e autoridade. Mas em última análise a prática política não correspondeu à retórica. Na realidade, contrariamente à evidência disponível (em particular, os diagnósticos e as tomadas de posição dos veterinários e das suas associações), os políticos declararam a BSE inexistente no país, e, como corolário, negaram o risco.

Como se notou já, no decurso da audição parlamentar de 1993, os investigadores do LNIV directamente responsáveis pelos diagnósticos confirmaram o recurso para o efeito ao método histopatológico utilizado rotineiramente na CE para o efeito³⁴. Todavia, o relatório da audição concluiria pela inexistência da doença em Portugal.

Numa primeira leitura, ter-se-á verificado uma controvérsia científica entre os investigadores do LNIV e os outros investigadores chamados a depor perante o Parlamento, que suscitaram dúvidas sobre a fiabilidade do diagnóstico. Importa, no entanto, notar que estes últimos tinham visto recusada a autoridade e legitimidade para intervirem na audição pelo Conselho Científico da instituição a que pertenciam³⁵.

Verificou-se, pois, uma contradição entre o discurso político sobre a importância da ciência e a desvalorização do papel do LNIV na sua identificação. É também de registar que as autoridades deram mais crédito aos investigadores universitários do que aos do laboratório estatal de referência detentor da *expertise* no diagnóstico das doenças animais.

A “cientificação” do debate pelo poder teve o efeito de converter a discussão sobre o apuramento da existência da BSE em Portugal num debate sobre a prova da doença em si mesma: “a doença das vacas loucas não existe porque nenhum cientista declarou a sua existência como provada” afirmou o Ministro da Agricultura³⁶.

Uma análise mais fina das actas da audição autoriza, porém, a dúvida sobre a natureza propriamente científica da controvérsia relativa ao método de confirmar a

³⁴ Assembleia da República, Comissão da Agricultura e Mar, Audição Parlamentar com vista a apurar a existência ou não em Portugal da Encefalopatia Espongiforme Bovina, Actas n.ºs 1 a 6, Lisboa, Direcção Geral de Apoio Parlamentar, 27 de Maio a 15 de Junho de 1993.

³⁵ Circular de 4-6-93, do Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Medicina Veterinária.

³⁶ Minister for Agriculture only trusts scientists', *Público* (21 May 1993).

existência da doença. De facto, o *método de verificação da ocorrência* da BSE parece ter sido confundido com o *estudo científico* da mesma. “*Nós não realizámos investigação, mas sim diagnóstico*” clamaram os membros do LNIV³⁷. Mais significativo terá sido o facto de o governo e o parlamento terem invocado a falta de prova científica para justificarem a conclusão de que a doença não existia em Portugal, apesar de ela ter sido diagnosticada.

A estratégia de “cientificização” foi usada, assim, como um meio de evitar a admissão do risco e de neutralizar as suas implicações políticas. Ao definirem a questão como meramente científica, o Governo e o Parlamento procuraram, sobretudo, evitar as implicações políticas do caso. A remissão de questões potencialmente controversas para os cientistas constitui uma “*maneira subtil de transmutar a questão essencialmente política da aceitabilidade do risco na questão da aceitabilidade da prova*” (Jasanoff, 1990: 160). Uma avaliação de risco constitui, com efeito, um processo muito mais complexo do que uma demonstração científica em virtude da imbricação, nessa avaliação, de valores filosóficos e culturais, assim como de interesses económicos e sociais (Adams, 1995: 26; Beck, 1998: 14).

A inexistência da doença foi então “oficialmente” declarada. Uma vez divulgadas as conclusões da audição, o assunto deixaria as primeiras páginas dos jornais.

4.4.5.2 O parecer científico: fonte de legitimação ou de informação?

No seguimento de uma recomendação emanada do Parlamento como resultado da audição de 1996, foi formado um Grupo de Trabalho Científico e Técnico sobre as TSEs³⁸, com o objectivo de empreender um estudo epidemiológico e diagnóstico da Creutzfeld Jacob Disease (CJD) e assegurar o acompanhamento do conhecimento científico nesta área³⁹. O grupo foi localizado junto da DGS. O grupo veria o seu mandato alargado a todas as encefalopatias, humanas e animais. Ele seria substituído, em Dezembro de 1996, pela Comissão para o Estudo e Acompanhamento das TSEs. A Comissão foi subdividida em três subcomissões: médica, veterinária e científica. Esta comissão viria a ser desactivada em Outubro de 1997, alegadamente por falta de meios financeiros suficientes.

³⁷ Parliamentary hearings, Minute n.1: 39-40 and 45; parliamentary hearings, Minute n.2: 55.

³⁸ TSEs - transmissible spongiform encephalopathies.

³⁹Nota de imprensa, Gabinete do Ministro da Saúde, 11 de Abril de 1996.

Reconhecendo a urgência e relevância da matéria para a saúde pública, em Abril de 1998, foi criada, por despacho conjunto do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e pelos Ministros da Saúde e da Ciência, uma nova comissão de peritos, a Comissão Nacional para o Estudo e Acompanhamento das TSEs, composta por duas subcomissões: médica e veterinária⁴⁰. À Comissão competia promover a construção e manutenção de uma base de conhecimentos sobre TSEs, humanas e animais, e seu impacto na saúde pública. Deveria emitir recomendações por sua iniciativa ou a pedido dos ministérios competentes, sobre a adopção de medidas destinadas a proteger a saúde pública e animal, bem como medidas de promoção da investigação científica nos planos nacional e internacional.

O grupo e as comissões produziram uma quantidade considerável de recomendações nos domínios da investigação, regulamentação, vigilância epidemiológica e controlo. No entanto, as suas posições em face dos riscos associados à BSE contrastaram, frequentemente, com as das autoridades. Pode dizer-se que, de uma maneira geral, as atitudes quer do grupo de trabalho, quer das comissões, obedeceram a um princípio de precaução. Em Junho de 1996, por exemplo, o grupo declarou que *“tendo em vista a falta de dados científicos sobre a transmissibilidade da BSE aos seres humanos, deveria ser admitida a pior hipótese”*. A Comissão mostrou uma preocupação especial no que se refere aos riscos de transmissão da BSE a outras espécies animais como porcos e aves por via alimentar. Sublinhou, a partir de Fevereiro de 1997, a importância de assegurar a destruição efectiva dos materiais de risco. Desde Setembro de 1996, insistira o seu predecessor na necessidade de reforçar o sistema de registo do gado e de manter um organismo central de controlo epidemiológico de todas as doenças animais. Qualquer destas recomendações foi reiterada em Março e em Outubro de 1998.

Uma comparação entre as recomendações emanadas da Comissão e as medidas de regulação das autoridades públicas e os respectivos *“timings”* é indicativa da diferença entre as atitudes destes actores em face dos riscos em causa. Um exemplo desta discrepância residiu na recomendação da extensão da proibição do uso de proteína animal a toda a cadeia alimentar animal. Esta recomendação, datada de Julho de 1996, e reiterada em Fevereiro de 1997, só foi seguida pelo governo em Dezembro de 1998, uma vez decidido pela União Europeia o embargo ao gado e carne de vaca portuguesa⁴¹.

⁴⁰ Despacho conjunto n.º 267/98, DR II Série n.º 87, 14 de Abril de 1998.

⁴¹ Ver supra.

Um indicador adicional da reduzida influência da Comissão foi a sua intervenção no campo da investigação científica. A proposta de um programa de investigação sobre as TSEs envolvendo a maior parte das equipas competentes neste domínio, desenhada em 1997, viria a ser abandonada pelos seus proponentes sob o efeito dos constrangimentos burocráticos e atrasos sofridos no quadro do processo de avaliação⁴².

Por paradoxal que possa parecer, as limitações e incertezas de conhecimento científico evidenciadas pela crise da BSE não foram entendidas pelo governo português como uma oportunidade de explorar melhor a competência da ciência nacional, quer no âmbito do LNIV, quer da universidade e outras instituições científicas. Pelo contrário, ele parece ter visto na intervenção dos investigadores e técnicos uma ameaça à sua credibilidade e autoridade. Para os investigadores veterinários, que procuraram defender a sua imagem e autonomia ao longo do processo, este provou ser assaz frustrante. Na realidade, o estatuto do LNIV foi degradado: em Abril de 1993, o laboratório foi incorporado no novo Instituto para a Protecção da Produção Agro-Alimentar (IPPAA) com uma nova designação: Laboratório Nacional de Veterinária. Curiosamente, desapareceu a referência à investigação⁴³.

Sensivelmente um ano e meio após a constituição do Programa de Vigilância de Doenças Humanas por Priões (Maio de 2002) é tornado público um relatório enviado pelos responsáveis do programa à Direcção Geral de saúde, que revela a falta de condições para diagnosticar a nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob nos hospitais portugueses. Em Setembro do mesmo ano, o coordenador deste programa apresenta a sua demissão ao Director Geral de Saúde, justificada pela ausência de medidas para resolver as insuficiências reveladas em Maio, pela equipa que até então coordenava.

“Os ministros normalmente precisam destes cientistas para terem as costas quentes, não é para resolver o problema. É para dizer que «a comissão de peritos disse» e enquanto precisam deles (...) prometem pagar os cursos e dar logística (...) assim que passa o auge da crise deixam cair (...) não dão meios logísticos ou económicos para essas coisas

⁴² Relatório da Comissão para o Estudo e Acompanhamento das Encefalopatias Espongiformes, Lisboa, 1999.

⁴³ As condições de trabalho no laboratório continuaram a deteriorar-se. Cf., por exemplo, “Investigação sem rei nem roque”, *Diário de Notícias*, 5 de Março de 1994.

funcionarem” (entrevista a um ex-membro de uma comissão científica de acompanhamento das TSEs)

Este caso pôs em evidência a fragilidade da ciência portuguesa quando confrontada com os jogos do poder. Nas circunstâncias analisadas, esta situação parece ser uma consequência quer da falta de autonomia e independência de que a investigação sofre em Portugal nos laboratórios estatais como o LNIV, quer de razões mais profundas relacionadas com a fraca sensibilidade do aparelho político face à ciência e à relevância do seu papel na tomada de decisão política.

Este caso pôs em evidência a ambivalência dos políticos portugueses em relação quer ao risco, quer ao papel da ciência na gestão do risco. Enquanto, no discurso político, se sublinhou a relevância da ciência, a prática política não mostrou empenho em reforçar as condições institucionais que permitissem o desenvolvimento de investigação conducente ao preenchimento das reconhecidas lacunas de conhecimento.

4.4.6. Reformas institucionais no domínio da segurança alimentar: a Autoridade para a Qualidade e Segurança Alimentar

“Toda essa abordagem (...) em termos de avaliação, gestão e comunicação de risco também é relativamente nova. Não só em Portugal, mas mesmo a nível europeu e mundial. Quer dizer, é uma nova metodologia que, no fundo, representa o confessar duma incapacidade total de gerir da forma anterior - que era actuar sobre a produção adequada a posteriori e que deu os resultados que deu, em termos por exemplo de BSE e em termos de dioxinas, que foi o grande despertar das consciências para que era necessário mudar algo. E era necessário mudar algo no sentido na prevenção e da promoção. Este conceito de avaliação, de gestão e de comunicação de riscos tem muita lógica e eu, em termos pessoais, como técnico acredito na sua validade.”(citar a fonte)

As crises alimentares trouxeram para a praça pública a discussão sobre a eficácia das estruturas responsáveis pelo controle e fiscalização dos produtos alimentares. A reivindicação de uma separação clara entre a promoção e a fiscalização da produção é

um dos reflexos da tomada de consciência de que a incompatibilidade de interesses mina a acção dessas estruturas e de que para poderem cumprir a sua missão as entidades de fiscalização têm que ser dotadas de autonomia. É neste contexto que se desencadearam, tanto a nível comunitário como nacional, reformas institucionais que reflectem uma nova abordagem na maneira de pensar a avaliação, a gestão e a comunicação do risco.

Confrontada com uma crise inédita, a Comunidade Europeia reagiu com a criação da Alta Autoridade Alimentar Europeia (*European Food Safety Agency*). Os princípios e fins deste organismo foram reunidos no “Livro Branco para a Segurança Alimentar” (2000), que incumbiu a nova estrutura europeia de funções de avaliação dos riscos da cadeia alimentar e de comunicação dos mesmos às instituições e aos consumidores em geral. A gestão dos riscos (entendida como produção legislativa e exercício do controlo) foi atribuída à Comissão e às instituições tutelares na área alimentar de cada Estado membro.

Em Portugal, a fiscalização da qualidade e segurança da produção alimentar tem estado sob a égide do Ministério da Agricultura, uma função que manifestamente colide com o apoio à produção nacional – e os interesses dos produtores. Esta situação, apontada pelos seus detractores como estando na origem da crise, tem sido agravada pela sobreposição e falta de uma clara delimitação de competências com outros departamentos estatais, como o Ministério do Ambiente e o Ministério da Saúde.

Até Março de 1996, a questão da BSE foi, com efeito, tratada exclusivamente sob a tutela do Ministério da Agricultura. Só depois da revelação da possível relação entre a BSE e a nova variante da CJD passou o Ministério da Saúde a estar envolvido directamente na gestão do risco. Apesar deste desenvolvimento, o MA continuou a desempenhar um papel central e decisivo neste campo. Só em 1998, o reconhecimento da necessidade de dissociar as funções de apoio à produção agrícola e alimentar, por um lado, e a fiscalização e controlo da segurança e qualidade dos produtos alimentares, por outro, levou o governo português (com considerável atraso em relação a outros governos europeus, como o francês ou o irlandês, para não falar do britânico) a criar um grupo de trabalho com a missão de reflectir e recomendar reformas institucionais nesta área⁴⁴. O que se pretendia era aumentar a eficiência do sistema mediante uma melhor

⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/98, DR I Série B n.º 187, 14-8-98.

coordenação das diversas entidades responsáveis pela segurança e qualidade alimentares.

Impulsionada pela regulamentação comunitária, a Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar (AQSA) portuguesa viria a ser criada pelo Decreto-Lei n.º 180/2000 de 10 de Agosto, com a missão de *“estabelecer condições que garantam um elevado nível de credibilidade da cadeia alimentar, através da coordenação da actividade de entidades públicas com funções de regulamentação, controlo e fiscalização no âmbito da qualidade e segurança alimentar, competindo-lhe ainda assegurar, neste âmbito, a cooperação com as autoridades de saúde e do ambiente, bem como com as autoridades judiciais”*. Este organismo exerceria a sua actividade na dependência directa do Primeiro Ministro.

Propunha-se uma abordagem coordenada e integrada da segurança e qualidade alimentares, mediante a concentração num mesmo organismo das funções de avaliação científica dos riscos da cadeia alimentar, de comunicação dos riscos avaliados e de gestão dos riscos. De modo a concretizar estes objectivos, determinou-se que a Agência definiria um quadro de laboratórios de referência e os métodos de análise adequados. Em termos estruturais, a Agência foi dotada de um conselho coordenador, um conselho consultivo e de um conselho científico.

Com a entrada em vigor da Lei Orgânica da Agência extinguir-se-ia a actividade de várias entidades e departamentos com competências no domínio da fiscalização de alimentos para animais e de produtos agro-alimentares e da pesca.

Em Outubro de 2000, tomou posse a comissão instaladora, com o mandato de montar a estrutura da futura Agência, num prazo de dois anos. Todavia, a tentativa de concentração de tantos organismos gerou discussões estéreis e sucessivos boicotes. Note-se que até à sua versão final a Lei Orgânica da Agência receberia 18 versões. O Presidente da 2ª Comissão Instaladora da Agência referiu desta forma alguns dos entraves à realização efectiva da sua missão:

“A nossa proposta tem anexo um quadro de pessoal em que só para a inspecção se prevêem 1240 funcionários, entre inspectores superiores, técnicos e adjuntos. Neste momento são menos de metade, dispersos e sem coordenação. Aí é que está o busílis da questão. (...) há muitos interesses, até pequenas invejinhas, de tutelas, coisas pequeninas e daí eu insistir sobretudo numa mudança de mentalidades. Esta Agência deve ser uma

*escola: tem de haver uma alteração de mentalidades das pessoas que constituírem o quadro da agência sob pena de não se cumprirem os objectivos.*⁴⁵”

Aproximadamente um ano após a publicação do diploma que instituiu a Agência, concluiu-se que *“realidades como o livre acesso, a prova pericial imediata dos produtos e matérias-primas e a gestão da rede de alerta rápido de segurança de alimentos só se coadunam e produzem efeito imediato quando efectuadas por uma entidade com funções de autoridade e natureza de órgão de polícia criminal, de forma a poder intervir de imediato”*.

Por meio do Decreto Lei n.º 82/2001 de 9 de Março viriam a ser atribuídos poderes de autoridade e de órgão de polícia criminal à Agência. Este decreto faz referência aos relatórios das inspecções efectuadas pela Comissão Europeia a Portugal nos anos anteriores, dando destaque às recomendações no sentido de serem reforçados os recursos humanos qualificados em todas as múltiplas áreas de intervenção, de modo a restabelecer a confiança dos consumidores nos alimentos, e chama ainda a atenção para a necessidade de harmonização da actividade de inspecção desenvolvida no âmbito da Agência, tendo em conta a existência de vários serviços com funções de inspecção e fiscalização.

Foram muitas as vozes que se levantaram contra a implantação da Agência e apresentaram alternativas. O Presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo (APDC) duvidou que *“a criação de um mega-instituto com efectivos na ordem dos 1500 a 2000 funcionários dos quadros auspiciem exemplar actividade pela concentração de funções tão díspares e, quiçá, inconciliáveis.”*⁴⁶ Em vez, defendeu a destituição de competências da Agência no domínio da inspecção, assim como das atribuições da Inspeção-Geral das Actividades Económicas no domínio dos produtos alimentares e correlativos; em contrapartida, instituir-se-ia uma inspecção-geral específica para o cumprimento destas funções. Para tal seria necessário um investimento na formação dos efectivos, sugerindo-se a criação de uma Escola para o efeito, a integrar eventualmente no INA.

A FIPA criticou a concentração dos esforços na estrutura de fiscalização e a consequente subalternização da avaliação, remetida para um Conselho Científico

⁴⁵ Em entrevista publicada na revista “Consumidores” do Instituto do Consumidor.

⁴⁶ Citar fonte.

meramente consultivo, sem qualquer estrutura de apoio ao seu funcionamento. A presidente da Federação afirmou ainda que *“a actual estrutura proposta, centrada em serviços de fiscalização só poderá assegurar o cumprimento das regras do Direito Alimentar já existentes. Sabe-se que na origem das crises alimentares, existe sobretudo um problema de desajustamento das referidas regras ao conhecimento científico e à realidade actual.”* Ou seja, esta agência representaria tão-só uma reestruturação de serviços já existentes, como resposta a um problema de funcionamento interno da Administração Pública, argumentando que, de acordo com o Livro Branco para a Segurança Alimentar da Comissão Europeia, as funções de avaliação e de gestão dos riscos devem ser autónomas.

Com a mudança de governo no seguimento das eleições parlamentares de 2002, altera-se a “linha de orientação” da política portuguesa para a segurança alimentar e, consequentemente, o modelo da Agência. A 16 de Outubro de 2002 foram aprovadas, em Conselho de Ministros, as medidas propostas pelo novo governo PSD/PP para reforçar a segurança dos alimentos. Entre outras, salientam-se a criação de um sistema verticalizado na área a inspecção sanitária, de um sistema integrado do bem estar animal, de um sistema integrado de controlo e qualidade do leite e dos produtos à base de leite; a redefinição das competências e procedimentos no que diz respeito à rotulagem da carne de bovino; a revisão do sistema nacional de identificação e registo dos bovinos (SNIRB) e a criação de idêntico regime para suínos, ovinos e caprinos.

A reestruturação do corpo da Administração Pública com competências de controlo e fiscalização na área alimentar exigiria a criação de uma comissão de trabalho (nomeada pelo Ministério da Agricultura) com um prazo de 120 dias para fazer o levantamento dos organismos existentes e propor as soluções estruturais mais adequadas às necessidades. Este grupo teria de propor uma estrutura orgânica, indicar os organismos eventualmente a extinguir, fundir ou reestruturar, e quantificar os meios humanos e financeiros a mobilizar para o efeito. O governo PSD/PP fundamentou estas medidas na “dispersão e sobreposição de competências dos serviços públicos envolvidos, falta de procedimentos harmonizados e ausência de uma cadeia de comando clara e inequívoca”. O Secretário de Estado Adjunto e das Pescas, responsável pela dinamização do projecto, afirmou que as medidas destinavam-se a “arrumar a casa”, a pôr termo à “confusão institucional”, ao clima de “desresponsabilização” instalado, à ausência de “formação sistemática” e de “procedimentos” harmonizados”.

O novo executivo classificou o modelo de Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar do governo PS⁴⁷ “desadequado, desproporcionado e inoperante” e decidiu que a futura autoridade alimentar não deverá ter qualquer responsabilidade fiscalizadora ou de gestão dos riscos no campo alimentar. A sua missão será “*garantir padrões elevados de qualidade e segurança alimentar, mediante a avaliação científica rigorosa e independente dos riscos existentes, e na sua comunicação, com a participação activa dos consumidores, dos agentes económicos e sociais e da comunidade científica.*”

Os responsáveis por este projecto defendem que este é um modelo mais leve, flexível e económico, pois a Agência passará a dispor de uma estrutura reduzida e de um quadro de pessoal bastante pequeno, evitando assim a duplicação de estruturas já existentes.

A nova Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar ficou provisoriamente sob tutela directa do Ministério da Agricultura, do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro e do Ministro da Ciência e do Ensino Superior. No entanto, o governo garantiu que a nova Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar não viria a ficar sob a tutela do Ministério da Agricultura e que não estará relacionada nem com o sector da produção nem com o do consumo.

As reacções não se fizeram tardar. Na sequência da reunião do Conselho de Ministros, a 16 de Outubro de 2002, o presidente da União Geral de Consumidores (UGC) entregou um documento com a sua avaliação crítica das propostas governamentais, no qual acusava o Governo de “*mexer numa coisa que já tinha sido acordada antes, desunindo o que estava unido*”.

O coordenador do grupo de defesa do consumidor e da protecção do ambiente da Federação Nacional das Cooperativas de Consumo considera que o modelo preconizado é “*um retrocesso*” em relação ao que estava previsto. Para a federação “*se estiver garantida, à partida, a independência da agência é sempre melhor existir uma única entidade que faça a gestão do risco e fiscalize.*” Também a DECO discordou da redução da AQSA a um “*mero órgão de carácter científico*” e quis também saber quem é que “*vai fiscalizar o mercado*”, segundo declarou ao Público (20/9/2002) o secretário geral da associação, acusando ainda o Ministério da Agricultura de pretender um órgão com “*uma capacidade de actuação mínima*”, que “*não responde às necessidades que a*

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 180/2000 de 10 de Agosto e Decreto Lei n.º 82/2001 de 9 de Março.

crescente insegurança alimentar tem criado para os consumidores”. Segundo este, o modelo adoptado correspondia ao que tinha sido defendido pela indústria agro-alimentar na fase inicial da construção da agência.

Actualmente a AQSA encontra-se ainda em período de instalação, tendo sido prorrogado o prazo para o início do efectivo funcionamento por mais um ano⁴⁸. Enquanto não se decide o destino da AQSA, continuam por definir os caminhos a tomar na avaliação, gestão e comunicação dos riscos alimentares. Apesar de já ter assumido a necessidade de reestruturar as entidades oficiais com responsabilidades no domínio da qualidade e da segurança alimentar, tardam as decisões no sentido de criação de uma nova estrutura. Os sucessivos “protelamentos” das autoridades públicas têm sido alvo de críticas tanto de representantes dos agentes económicos como dos consumidores. O descontentamento parece ser generalizado, sendo consensual que a situação de indefinição actual não beneficia ninguém, nem mesmo as autoridades públicas que perdem credibilidade tanto no contexto interno como externo.

Como se salientou, a gestão política da crise da BSE evoluiu com a sua “europeização”. Com a centralização da gestão do “dossier” da BSE pela Comunidade Europeia, as autoridades nacionais perderam o poder de exercer pleno controlo sobre os processos de regulamentação e sua fundamentação científica e por essa via também sobre os conflitos políticos que envolveram este caso. O reconhecimento da necessidade de reformar as estruturas institucionais de regulação do risco alimentar ficou também a dever-se, sobretudo, à influência da reflexão desencadeada e medidas tomadas à escala da CE.

A “europeização” não parece ter implicado, no entanto, uma alteração significativa das representações sobre o conhecimento científico e o risco por parte dos políticos portugueses. Terá sido mais fácil às autoridades o recurso a uma retórica de um novo tipo, em linha com a retórica oficial europeia, do que a modificação de um conjunto de crenças profundamente enraizadas na cultura do sistema. Por paradoxal que isso possa parecer, uma consequência da gestão europeia das políticas de segurança alimentar e de ambiente, poderá ser uma menor procura, pelas autoridades portuguesas, da contribuição de cientistas e peritos nacionais para os processos de regulação (Gonçalves, 2001).

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 292/2003 de 19 de Novembro de 2003

Numa primeira fase, a falta de mecanismos institucionais adequados para a avaliação dos riscos, bem como para comunicação e negociação social desses riscos (com as partes interessadas e os consumidores), prejudicou a boa condução dos assuntos – em moldes compatíveis com os objectivos da protecção da saúde pública. A controvérsia pública contribuiu para abrir o debate a um leque mais amplo de intervenientes (como sugerem Callon *et al.*, 2001). Mas, essa participação mais alargada não se traduziu numa ampliação das fontes de informação e conhecimento utilizadas, de facto, na tomada de decisão.

Uma vez admitido o risco da BSE, em 1996, foram adoptadas medidas de luta contra a doença e instituiu-se a Comissão de Acompanhamento das TSEs. Subsistiu, no entanto, uma distância considerável entre o quadro legal e a sua aplicação e fiscalização, apenas atenuada com a intervenção da UE.

A UE exerceu um papel decisivo na modificação das opções e práticas políticas. As reformas empreendidas foram, assim, ora impulsionadas, ora impostas, por entidades externas ao poder político interno, não tendo resultado de um debate genuíno e suficientemente participado no seio do próprio Governo ou da Administração Pública. Daí talvez a explicação para a natureza tímida ou hesitante dessas reformas, assim como para a sua falta de estabilidade (vide o processo de constituição da AQSA).

4.4.7. As reacções dos consumidores

Os inquéritos às percepções e comportamentos dos consumidores portugueses relativamente ao potencial risco de contrair doenças em consequência do consumo de carne de vaca contaminada com BSE revelam um défice acentuado de confiança nas instituições públicas⁴⁹ e nos agentes económicos⁵⁰ que operam ao longo da cadeia alimentar. Não será pois de estranhar que uma parte significativa da população tenha, pelo menos durante os períodos em que o tema ganhou maior relevância mediática, optado pelo boicote parcial ou total deste produto e/ou dos seus derivados⁵¹. A desconfiança e a insegurança manifestaram-se de forma generalizada por toda a Europa, sobretudo no período mais crítico (Março de 1996). No entanto, comparativamente aos

⁴⁹ 67% dos inquiridos considera que “as autoridades públicas tentaram esconder o problema das vacas loucas” e 86% acredita que “o risco foi agravado pela falta de fiscalização pelo Estado” (Observa, 2003).

⁵⁰ 83% da população é da opinião de que “o risco agravou-se porque os produtores de farinhas e os criadores de gado tentaram contornar a fiscalização” (Observa, 2003).

seus parceiros europeus, os consumidores portugueses tendem a apresentar taxas mais elevadas de não respostas quando confrontados com questões nos domínios da segurança e da qualidade alimentar, o que poderá reflectir desconhecimento, desinteresse e/ou insegurança relativamente a estes problemas.

No caso português, como se referiu anteriormente, o início do debate público teve como ingredientes a falta de consenso entre cientistas e entre cientistas, políticos, agentes do mercado e representantes dos consumidores relativamente à dimensão e à gravidade do risco e a polémica em torno da actuação dos governos e das autoridades públicas face ao risco. Sendo que a principal arena para a discussão do tema foram os órgãos de comunicação social. Estas informações e o modo como foram divulgadas tiveram um impacto quase imediato na sociedade portuguesa, tanto ao nível das percepções e representações como ao nível das atitudes e dos comportamentos.

De acordo com vários autores, as variações em termos de confiança/desconfiança podem ser explicadas através: das percepções individuais da informação, bem como do tipo de fontes utilizadas para a obtenção de conhecimento; das condicionantes culturais e das soluções institucionais (Christian Poppe e Unni Kjærnes, 2003).

Presume-se que a desconfiança pode ser despoletada pela falta de informação ou por percepções erróneas do problema. E defende-se o ênfase na análise do risco e da comunicação do risco. As reformas institucionais a nível nacional, e europeu, visam implantar este modelo que ambiciona substituir a repressão pela prevenção dos problemas. Para tal propõe-se a redistribuição de responsabilidades pelos diferentes implicados no sistema alimentar, com vista a minimizar os possíveis riscos.

O inquérito “Os Portugueses e os Novos Riscos” (Observa, 2003), revela por exemplo que muito embora 90% dos portugueses afirme ter memória das polémicas em torno da BSE, uma percentagem significativa da população (20%) prefere não se pronunciar sobre a situação actual do problema, não concordando nem discordando com a opinião de que o problema em Portugal já está resolvido.

Se, por um lado, parece ser indiscutível o facto de que o tema é familiar a quase todos os portugueses, por outro não se pode aferir que a informação obtida permita um posicionamento perante o problema.

⁵¹ Entre 30% e 40% dos portugueses declarou ter eliminado ou reduzido o consumo de carne de vaca e/ou de frango (Observa, 2003).

De acordo com um estudo sobre a procura de informação sobre alimentação pelos portugueses⁵², a formulação de estratégias de comunicação deverá ter em conta a passividade da população relativamente à procura de informação. Sendo que o principal meio através do qual os inquiridos obtêm informação sobre alimentação é a televisão, o que implica uma atitude de recepção e não de procura activa. Verificou-se ainda que a confiança na informação prestada pelos “profissionais de saúde” é maior do que na fornecida pelos “média”.

Os diferentes actores envolvidos no sistema alimentar tendem a considerar que os meios de comunicação dramatizam os problemas alimentares, dando maior ênfase às polémicas entre as diferentes percepções do risco do que ao risco real. No inquérito “Os Portugueses e os Novos Riscos”, concluiu-se que 58% dos portugueses considera que “o risco das «vacas loucas» foi exagerado pelos meios de comunicação social”.

Um rápida incursão pelas manchetes dos diários portugueses “Público” e “Diário de Notícias” e do semanário “Expresso” distribuídos entre 21 de Março de 1996 e Junho de 1996 permite-nos ter uma perspectiva do tipo de informação que foi veiculada pelos meios de comunicação social e de que modo.

“Das vacas loucas para o homem: declaração oficial do Governo britânico lança alarme na Europa”; “A carne é fraca mas o silêncio é de ouro: medo das vacas loucas afecta consumo interno”; “Carne de animais suspeitos comercializada: onde estão as reses importadas de Inglaterra desde 1985?”; “Vigilância, qual vigilância?: O Público na exploração onde se registou o primeiro caso de doença das vacas loucas”; “Confusão Estatística: Organismos divergem quanto à entrada de carne britânica”; “Ordem para calar vacas loucas: técnicos responderam ontem aos deputados da Comissão da Agricultura”; “Portugal no cimo da tabela europeia: 60 casos suspeitos de «vacas loucas»”; “Das vacas loucas à «cabala» internacional: comerciantes de carne e especialista da DECO lançam “confusão” na audição parlamentar sobre BSE”; “O grande medo da loucura: mais de metade dos portugueses mudou os hábitos alimentares, considera que o governo actuou bem e critica a Comunicação Social”; “«Garanto a carne nacional»: Gomes da Silva, Ministro da Agricultura, em entrevista ao Público”; “Matar, congelar, queimar: Plano de abate português apresentado na União

⁵² Vide MDV de Almeida, P. Graça, R. Lappalainen, I Ghiachetti, A Kafatos, A M Remaut de Winter, JM Kearney (1997): Sources used and trusted by nationally-representative adults in the European Union for information on healthy eating. Eur J Clin Nut: 51(supl 2): p. 16 -22

Europeia”; “A lógica do risco real: Confederação dos Agricultores de Portugal organiza colóquio sobre vacas loucas na FIL, em Lisboa”; “Fábricas produzem rações proibidas: amostras acusaram a presença de farinha de carne e de ossos de mamíferos”.

O protagonismo do caso das “vacas loucas” nos meios de comunicação social ficou associado particularmente à gestão política do caso. As primeiras medidas para lidar com o problema excluíram, tal como já se referiu, os consumidores do debate público que teve lugar num contexto de controvérsia político-partidária. Na primeira fase do caso, as autoridades públicas ocultaram a informação sobre o problema e negaram o risco, alegadamente em prol dos interesses dos consumidores. Mais tarde, e perante a revelação da possível ligação entre uma nova variante de uma doença humana fatal (Creutzfeldt-Jakob) e a BSE, novas dúvidas foram levantadas quanto à transparência e abertura das autoridades públicas.

De acordo com um estudo da Faculdade de Ciências da Nutrição e da Alimentação da Universidade do Porto, levado a cabo entre Abril/Maio de 1996 e Janeiro de 1997, a crise de Março de 1996 teve impactos imediatos nas práticas e comportamentos dos consumidores portugueses, tendo-se verificado que entre Março e Abril de 1996, 51% dos inquiridos optou pelo boicote total ou parcial do consumo de carne de vaca. Este indicador é revelador do grau de gravidade atribuído ao risco.

“O que nós comemos torna-se um bocadinho de nós próprios e, portanto, é extremamente importante para nós enquanto indivíduos (---) E isso torna para os consumidores as coisas extremamente graves. É um bocadinho dramático...”.
(entrevista a representante institucional dos consumidores portugueses)

Ainda segundo os dados apurados através deste questionário, a alteração dos comportamentos de consumo deu-se de formas mais radicais a mais moderadas e a diferentes níveis. Registaram-se comportamentos que vão da “redução ou eliminação do consumo de carne de vaca muscular” (67%), “redução total ou parcial de miúdos e vísceras” (28%) até o “deixar de consumir carne de vaca em restaurantes e seleccionar melhor os locais de compra” (21%).

A 22 de Março de 1996, o diário *Público* divulgou a informação de que o consumo interno de carne de vaca, “à semelhança do que se passa nos outros países da União Europeia, está a retrair-se e passou de 26 para 21,5 quilos «per capita»”⁵³.

Oito meses após a divulgação pública do risco, em Janeiro de 1997, foi possível observar que a quase maioria dos consumidores (45,5%) que alteraram os seus hábitos de consumo retomou as práticas anteriores à medida que a polémica perdeu visibilidade. Uma atitude que é maioritariamente atribuída à “sensação de que o perigo foi ultrapassado” (72%), seguindo-se o facto de “o prazer ultrapassar o eventual risco” (28%). Pelo contrário, aqueles que mantêm o boicote (54,5%) justificaram a sua posição na percepção de que o perigo ainda permanecia (60%) e nas dúvidas e falta de confiança relativamente à informação fornecida (23%).

Também com o intuito de caracterizar o comportamento dos portugueses na fase de maior polémica, o II Inquérito Nacional “Os Portugueses e o Ambiente” (Observa, 2000) quis saber se a divulgação dos riscos para a saúde pública ligados à doença das vacas loucas afectou as rotinas alimentares dos portugueses, e em que medida. Tendo-se concluído que a maioria recorda ter “mudado os seus hábitos de consumo” (61,3%).

Através de uma tipologia de atitudes de mudança dos hábitos de consumo de carne bovina foi possível identificar quatro tipos de atitudes: moderação, prudência, racionalidade e radicalismo. Classificando-se de “moderados” os consumidores que afirmaram ter “moderado o seu consumo de carne de vaca evitando as partes perigosas do animal” (26,5%), de “prudentes” os que declararam ter “deixado de comer carne de vaca substituindo-a por outro tipo de carne” (21,5%), de “racionais” os que optaram por “passar a comer carne de vaca com garantia de qualidade e certificada” (6,3%) e de “radicais” os que “deixaram de comer qualquer tipo de carne” (0,7%).

Assim, e com base nesta tipologia, concluiu-se que os consumidores “moderados” têm em média idade inferior a 49 anos e ensino superior. Maioritariamente, são estudantes, empresários, dirigentes e liberais, profissionais técnicos ou de enquadramento e residem no Litoral Urbano. Por seu lado, os “prudentes” são geralmente mais idosos, menos escolarizados, e encontram-se entre os grupos das domésticas, reformados, empregados executantes, operários e assalariados agrícolas. Pelo contrário, os “radicais” são jovens, com ensino secundário e superior e

⁵³ “A carne é fraca, mas o silêncio é de ouro: medo das vacas loucas afecta consumo interno”, *Público*, 22 de Março de 1996, pg. 23

estão maioritariamente representados entre os estudantes, trabalhadores independentes, empresários, dirigentes e liberais, profissionais técnicos ou de enquadramento.

Por seu lado, o inquérito “Os Portugueses e os Novos Riscos” permitiu aferir que os consumidores que declararam ter alterado os seus hábitos alimentares em função do riscos associado à doença das “vacas loucas” através do boicote parcial ou total da carne de vaca e/ou de frango se encontra maioritariamente entre as mulheres, os indivíduos com uma atitude de desconfiança relativamente ao Estado e às empresas e um grau de ansiedade elevado. As outras opções em termos de alteração de comportamentos dos hábitos alimentares sugeridas neste inquérito ainda colhem pouca adesão, muito embora correspondam às recomendações dos grupos de peritos e/ou das próprias associações de consumidores, como “variar a alimentação” e “escolher a origem/certificação”.

Muito embora tenham ganho considerável destaque sobretudo nos momentos de maior polémica, o papel das associações de consumidores portuguesas é ainda pouco valorizado na tomada de decisões políticas. No desenrolar do caso, os representantes dos movimentos associativos com mais expressão em Portugal emitiram várias tomadas de posição, emitindo recomendações quer para as autoridades públicas quer para os consumidores. Todavia, é possível observar que quer pelas decisões tomadas quer pelas não tomadas, as reivindicações dos representantes dos consumidores tiveram um impacto reduzido. O mesmo se pode verificar ao nível do consumidor individual, que apesar de considerar as associações de consumidores uma fonte credível e de reconhecer a importância do seu papel resiste às alterações de práticas que lhes são propostas.

De acordo com um representante da DECO “(...) as pessoas - porque são pouco esclarecidas, porque têm pouca formação nesta área – não sabem lidar com estas informações. Estas informações atrofiam-nas, criam-lhes angústia. Como não lhes são dadas soluções e elas não conhecem as soluções, não conseguem encontrar elas próprias as soluções, isso cria-lhes uma grande angústia (...) agora é que nós na escola estamos a trabalhar a cidadania. Só há trinta anos é que somos uma sociedade democrática e só agora, nestes anos mais recentes, é que há um empenho nas escolas para trabalhar a cidadania. Portanto, este défice de cidadania reflecte-se necessariamente no cidadão. Quer dizer, as pessoas tiveram de aprender a ser cidadãos, a gozar da sua liberdade e isto é uma aprendizagem que é muito curta. Foram só estes trinta anos... E é natural que o próprio cidadão, que ainda não sabe exercer os seus direitos de cidadania, também não pode actuar como um consumidor

esclarecido. Isto tem de começar nas escolas. Na escola tem de haver educação para a cidadania, tem que haver educação para o consumidor (...)”.

Para além das dificuldades inerentes à própria natureza e dimensão dos problemas, os representantes dos movimentos de defesa do consumidor apontam o défice generalizado de esclarecimento e a falta de tradição em práticas de cidadania da população portuguesa como obstáculos à compreensão e gestão destas novas realidades.

“Os consumidores estão preocupados com aquilo que é a agenda da comunicação social. Agora estamos com os nitrofuranos e toda a gente esqueceu a BSE. Nós sabemos que somos o segundo país da Europa com mais casos de BSE. Ela anda aí, existe, não está resolvida. No entanto foi esquecida. E foi esquecida pela agenda dum outro problema, também de uma dimensão grande, e que veio abarcar todo o espaço de comunicação social. Portanto, ao mesmo tempo que os problemas são grandes também nos tocam e fogem. Parece que só existe este e não existe mais nenhum. E agora a seguir virá outro, provavelmente, e será esquecido este. Acho que é assim que se vive.”
(entrevista a representante da DECO).

4.4.8. Referências bibliográficas

Adam, Barbara, Ulrich Beck e Joost van Loon (2000), *The Risk Society and Beyond. Critical Issues in Social Theory*, Londres: Sage

Adams, John (1995), *Risk*, Londres: Sage

Agudo, F. R. Dias (1998), “Ciência”, in *Portugal nas Artes, nas Letras e nas Ideias 45-95*, Centro Nacional de Cultura, Lisboa

Beck, Ulrich (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londres: Sage

Beck, Ulrich (1994), “The re-invention of politics: Towards a theory of reflexive modernisation”, in Ulrich Beck, Anthony Giddens, and Scott Lash, *Reflexive Modernisation: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Londres: Polity, Press, pp. 1-55

Beck, Ulrich (1998), “Politics of risk society”, in Jane Franklin, ed., *The Politics of the Risk Society*, Londres: Polity Press, pp. 1-55

Beck, Ulrich (1999), *World risk society*, Cambridge: Polity Press

Callon, Michel, Pierre Lascoumes e Yannick Barthe (2002), *Agir dans un Monde Uncertain. Essa sur la Démocratie Technique*, Paris: Seuil

Crawford, L. M. (1998), “BSE: A veterinary history”, in S. C. Ratzan, ed., *The Mad Cow Crisis: Health and the Public Good*, Londres: UCL

Giddens, A. (2000), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras: Celta

Gonçalves, Maria Eduarda (2001), “A importância de ser europeu: Ciência, política e a controvérsia sobre o risco da BSE em Portugal”, in J. Arriscado Nunes e M. E. Gonçalves (orgs.), *Enteados de Galileu. A Semiperiferia no Sistema Mundial de Ciência*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 171-207

Hirsch, M., M. L. Levy e B. B. Savage (1996), *L’Affolante Histoire de la Vache Folle*, Paris: Éditions Baland

Jasanoff, Sheila et al. (1986), *Risk Management and Policy Culture*, Nova Iorque: Russel Sage Foundation

Jasanoff, Sheila (1990), *The Fifth Branch. Scientists as Policy Advisers*,

Cambridge: Harvard University Press

Kjærnes, Unni e Poppe, Christian (2003), *Trust in Food in Europe. A Comparative Analysis*, Professional Report no.5, Oslo: The National Institute for Consumer Research.

Renn, Orwin (1995), “Style of using scientific expertise: A comparative framework”, *Science and Public Policy*, 22(3), pp. 147-156

Rosas, Fernando (1998), “Mitos e realidades na história portuguesa do século XX” in *Portugal na Transição do Milénio*, Lisboa: Fim de Século

Swabe, J. (1999), *Animals, Disease and Human Society: Human-animal relations and the rise of veterinary medicine*, Londres: Routledge

Vogel, David (1986), *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca/Londres: Cornell University Press

Vogel, David (2001), *Ships Passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*, RSC No. 2001/16, EUI Working Papers, Florença: European University Institute