

GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA VIDAL VICENTE

**COMUNICAÇÃO AMBIENTAL A NÍVEIS
ESTRATÉGICOS DE DECISÃO**
PAPEL POTENCIAL DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL
ESTRATÉGICA

Dissertação apresentada para
obtenção do Grau de Doutor em
Engenharia do Ambiente, pela
Universidade Nova de Lisboa,
Faculdade de Ciências e Tecnologia

Lisboa

2007

© Gustavo Vicente

ISBN: 978-989-20-0530-0

Aos meus pais

Agradecimentos

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (MCTES), pela concessão da bolsa de doutoramento, e por todo o apoio administrativo subsequente.

Ao nível individual, gostaria de agradecer a todos os entrevistados no âmbito da minha investigação de doutoramento - cujos depoimentos tanto valorizam o conteúdo da presente dissertação -, pela sua disponibilidade e franqueza. Em particular ao Professor Doutor Humberto Rosa que, desde o início, me acompanhou (e apoiou) nas minhas deambulações académicas, tendo sido decisivo no aprofundamento das questões de decisão política.

Agradeço também ao Professor Doutor Adriano Duarte Rodrigues, pela forma 'pragmática' como me orientou no estudo da comunicação, e contribuiu, com o seu conhecimento transversal, para o meu esforço de interpelação (para usar uma expressão sua) de várias disciplinas.

No contexto deste cruzamento disciplinar gostaria ainda de agradecer ao Dr. Rui de Carvalho, que iluminou, com grande desembaraço, a minha intromissão pelo mundo da psicologia.

A um nível mais pessoal, uma palavra de apreço para a minha irmã, Dra. Ana Vicente, não só pela disponibilidade e talento em rever os meus textos, mas também pela confiança que sempre me transmitiu. Agradecimento extensível a toda a família e amigos que sempre me apoiaram nesta odisseia, com destaque para o futuro Doutor Rui Pimenta com quem (reciprocamente) partilhei a minha condição de doutorando.

O último agradecimento, e mais importante, é para a minha orientadora, a Professora Doutora Maria do Rosário Partidário - sem a qual não estaria agora a escrever este texto; por ter-me estimulado sempre a exigir mais de mim próprio, e por ter-me sabido guiar (com mestria) por entre a panóplia de propostas, dúvidas e argumentos que foram surgindo ao longo de todo o tempo de investigação.

Todas estas pessoas, sem excepção, partilham uma paixão comum, tão própria da evolução humana: a paixão pelo conhecimento e pelo debate de ideias. A todas, o meu sentido obrigado.

Lisboa, Janeiro de 2007

Resumo

O objectivo central desta dissertação é desenvolver uma abordagem de comunicação entre a prática de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a tomada de decisão (política), que actue ao nível dos diferentes valores.

A presente dissertação salienta a relevância da comunicação enquanto factor crítico de influência ao nível estratégico de decisão, explorando a capacidade do discurso dos técnicos (de avaliação) afectar significativamente as escolhas (políticas) da sociedade em matéria ambiental. Esta relevância comunicacional confere um novo sentido ao papel social dos técnicos de avaliação (ambiental), atribuindo-lhes uma responsabilidade comunicativa orientada para facilitar a tomada de decisão estratégica. Esta dissertação identifica ainda a natureza intrinsecamente subjectiva das tomadas de decisão, reforçando a urgência em adaptar as metodologias de AAE ao contexto decisional particular em que se inserem.

O desenvolvimento da abordagem de comunicação recorre ao princípio da intersubjectividade, isto é, ao estabelecimento de um quadro de interacção entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), de modo a que os valores em jogo exerçam uma influência recíproca - estimulando a convergência das diferentes percepções do problema -, e assim contribuir para a aceitação mútua dos resultados das avaliações (ambientais) técnicas.

A implementação emergente da AAE no quadro legal nacional – subsequente à transposição da Directiva 2001/42/CE – vem criar uma oportunidade para o desenvolvimento de formas diferentes de avaliação de impactes, mais ajustadas (e influentes) a níveis estratégicos de decisão. É face a este contexto que se propõe uma abordagem de comunicação adaptada à lógica da AAE, instrumento com o potencial para elevar o diálogo entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos) a níveis mais aproximados de entendimento comum.

A metodologia usada nesta dissertação, apoiou-se em três vertentes principais: a revisão conceptual, o recurso a entrevistas, e o desenvolvimento de um caso de estudo. O conjunto de entrevistas realizadas (a técnicos de avaliação, académicos, jornalistas e decisores políticos) serviu fundamentalmente para reforçar a caracterização da tomada de decisão estratégica, particularmente a associada à realidade política portuguesa. O caso de estudo, de natureza descritiva, refere-se ao caso da co-incineração em Portugal - uma situação

potencial de implementação da abordagem de comunicação desenvolvida -, revelando, em exemplos concretos, as questões conceptuais que a presente dissertação aborda.

Abstract

The main purpose of this thesis is to investigate a communication mechanism that could act as a bridge between Strategic Environmental Assessment (SEA) approaches and strategic decision-making, operating at the level of interaction between impact assessors and (political) decision-makers, to deal with their underneath (decision) values.

The present thesis explores the relevance of communication as a critical factor to address strategic decision-making, exploring the ability of impact assessors' discourse to influence the political decisions related to environmental problems. It further investigates the share of impact assessors' communicative responsibility towards strategic decision-making, which determines a new meaning to their (social) role. This thesis also emphasizes the subjective nature of decision-making, strengthening the urgency in adapting SEA methodologies to the decision milieu in which the assessment occurs.

The development of the communication mechanism is based upon the principle of intersubjectivity, *i.e.*, upon the establishment of a reciprocal communication, with impact assessors mediating between different perceptions, considering the particular environmental question and the socio-political values at stake, thus contributing to a shared problem perception and consequently to a shared acceptance of impact assessment results.

The emerging implementation of SEA in the Portuguese legal system – subsequent to the Directive 2001/42/CE – creates a new opportunity for the development of different forms of SEA, more adjusted to influence strategic levels of decision-making. In this context this thesis characterizes the potential of SEA to stimulate constructive collaboration between impact assessors and decision-makers, and to produce common meanings at the core of strategic decision-making in Portugal.

The research methodology was based upon three main activities: conceptual review, interviews, and a case-study. The set of interviews - made to impact assessors, academic researchers, journalists and high-level politicians – was mainly used to enable the characterization of the strategic decision-making reality in Portugal. The case study refers to the national problem of co-incineration of industrial waste, describing a potential situation where the use of the communication mechanism within the context of an SEA might have been beneficial to help address the solutions needed; and to reveal, with real examples, the conceptual questions addressed in this thesis.

Lista de Acrónimos

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACB	Análise Custo-Benefício
AEI	Avaliação Estratégica de Impactes
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APAI	Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes
AR	Assembleia da República
BSE	<i>Bovine Spongiform Encephalopathy</i>
CA	Comissão de Avaliação
CCI	Comissão Científica Independente
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CLCC	Comissão de Luta Contra a Co-incineração
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CTS	Ciência, Tecnologia e Sociedade
DGOTDU	Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<i>EnvCom</i>	<i>Environmental Communication</i>
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
GTM	Grupo de Trabalho Médico
ICON	<i>Imperial College Consultants</i>
KAP	<i>Knowledge, Attitude and Practice</i>
MOVE	<i>Moderation and Visualization for Participatory Group Events</i>
NEPA	<i>National Environmental Policy Act</i>
NIMBY	<i>Not In My Back Yard</i>
OBSERVA	Observatório de Ambiente, Sociedade e Opinião Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	Organização Não Governamental
ONGA	Organização Não Governamental de Ambiente
PCE	<i>Parliamentary Commissioner for the Environment</i>
PPP	Políticas, Planos e Programas
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
RIP	Resíduos Industriais Perigosos
RS	Responsabilidade Social
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>
USCEQ	<i>US Council for Environmental Quality</i>
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>

Índice geral

DEDICATÓRIA	I
AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	V
LISTA DE ACRÓNIMOS	VI
ÍNDICE GERAL	VII
ÍNDICE DE FIGURAS	XI
ÍNDICE DE QUADROS	XII
ÍNDICE DE CAIXAS	XII
1. Introdução e objectivo	1
2. Metodologia	9
2.1 Pressupostos metodológicos	10
2.1.1 Abordagem conceptual	10
2.1.2 Holismo e (trans)disciplinaridade	10
2.1.3 Método de investigação	11
2.1.4 Método de análise	12
2.2 Hipótese de investigação	13
2.3 Metodologia de investigação	15
3. Avaliação Ambiental Estratégica	18
3.1 O novo paradigma ambiental e a AAE	19
3.2 Breve historial	22
3.3 Terminologia e conceitos	24
3.4 Abordagens e sistemas	27
3.5 Integração no processo de decisão	31
3.6 Directiva Europeia	37
3.7 Expectativas em relação à implementação da AAE em Portugal	40

3.8 O potencial comunicativo da AAE	44
3.9 Considerações finais	49
4. Comunicação	51
4.1 Pressupostos de comunicação	52
4.1.1 Princípio da comunicação	52
4.1.2 Valores dos interlocutores	53
4.2 Intersubjectividade e agir comunicacional	55
4.3 Estratégias de argumentação	60
4.4 Comunicação técnica	65
4.4.1 Tecnociência, valores e linguagem	65
4.4.2 O papel social da tecnociência	67
4.4.3 Comunicação técnica e os modelos emergentes	70
4.4.4 Tecnociência e Ambiente	74
4.5 Comunicação ambiental	77
4.5.1 Conceitos e pressupostos	77
4.5.2 Modelos de comunicação ambiental	81
<i>Processamento cognitivo e estratégias ambientais</i>	81
<i>Continuidade de atitudes em relação ao Ambiente</i>	82
<i>Comunicação como um sistema social</i>	84
<i>Construtivismo – atitude e comportamento</i>	85
<i>Comunicação ambiental – a síntese</i>	86
4.5.3 Estratégias de comunicação ambiental	88
4.5.4 Comunicação ambiental e o processo de decisão	91
4.6 Considerações finais	93
5. Tomada de decisão (política)	95
5.1 Tomada de decisão - conceitos e pressupostos	96
5.2 Subjectividade intrínseca da decisão	98
5.3 Decisão ambiental (política)	101

5.3.1	Complexidade das decisões ambientais (políticas)	101
5.3.2	Decisores políticos – critérios de qualidade decisional	103
5.3.3	Condicionantes típicas da decisão ambiental (política)	105
5.4	Influência (política) do Ambiente – a realidade portuguesa	106
5.4.1	Discurso técnico «versus» percepção política – urgência comunicacional	106
5.4.2	Importância do ‘espaço público’ – comunicação social	109
5.4.3	Sistemas (a)típicos de decisão – papel dos técnicos de avaliação (ambiental)	111
5.4.4	Valores subjectivos dos decisores (políticos) – dimensão “supra-técnica”	114
5.5	Interacção social (entre técnicos e políticos)	116
5.5.1	Ciência e Política – modelos de relacionamento social	116
5.5.2	Valores grupais – técnicos «versus» políticos	119
5.5.3	Interacção social	124
5.5.4	Ciência e Política (ambiental) ‘à portuguesa’	129
5.6	Considerações finais	132
6.	Abordagem de comunicação (ambiental)	135
6.1	A relevância da comunicação nas abordagens de avaliação técnica (ambiental)	136
6.2	Abordagem comunicacional entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos)	139
6.2.1	Clarificação de valores	140
6.2.2	Mediação intersubjectiva	144
6.2.3	Aconselhamento estratégico	148
6.3	A comunicação (ambiental) na Avaliação Ambiental Estratégica	150
6.4	Considerações finais	152
7.	O caso da co-incineração em Portugal	154
7.1	Introdução e metodologia	155
7.2	Breve historial	155
7.3	Percepções e comunicação	161
7.4	Discurso(s) técnico(s)	168
7.5	Passos estratégicos de comunicação (no âmbito potencial de uma AAE)	173

7.5.1	Clarificação de valores	174
7.5.2	Mediação intersubjectiva	181
7.5.3	Aconselhamento estratégico	184
7.6	Considerações finais	186
8.	Conclusões e investigação futura	188
9.	Referências bibliográficas	195
	Anexo - entrevistas	215

Índice de figuras

Figura 2.1: Dimensões de percepção e processo de comunicação entre técnicos da AAE e decisores políticos	14
Figura 2.2: Domínios analíticos e <i>output</i> de investigação	15
Figura 2.3: Metodologia de investigação	16
Figura 3.1: Subjectividade inerente aos instrumentos de avaliação ambiental	21
Figura 3.2: Origem das abordagens fundamentais de AAE	27
Figura 3.3: Abordagem de AAE centrada no processo de decisão	33
Figura 4.1: Sistema de comunicação ambiental	84
Figura 4.2: Análise do público alvo na comunicação ambiental	87
Figura 5.1: Síntese mental da tomada de decisão individual	97
Figura 5.2: Modelo de acção reflectida de Ajzen e Fishbein	127
Figura 6.1: Dinâmica de influência comunicacional da avaliação técnica (ambiental) a níveis (políticos) de decisão	138
Figura 6.2: Análise valorativa dos decisores	141
Figura 6.3: Mediação intersubjectiva entre os valores técnicos (ambientais) e os valores decisoriais (políticos)	145

Índice de quadros

Quadro 3.1: Evolução da AAE	25
Quadro 3.2: Combinação de argumentos sobre a AAE	32
Quadro 3.3: Percepções contraditórias acerca da tomada de decisão estratégica	35
Quadro 3.4: Encontro APAI sobre a avaliação de impactes ambientais de planos e programas em Portugal – principais linhas de força	42
Quadro 3.5: Percepções paradoxais sobre a AAE	46
Quadro 4.1: Agir comunicacional <i>versus</i> agir instrumental	59
Quadro 4.2: Estratégias e técnicas argumentativas	62
Quadro 4.3: Aspectos da percepção empirista e construtivista	69
Quadro 4.4: Estratégias comunicativas dos técnicos	73
Quadro 4.5: Estratégia de comunicação ambiental	88
Quadro 5.1: Modelos de decisão	99
Quadro 5.2: Situações de decisão – 4 combinações	100
Quadro 5.3: Efeitos de percepção decisional	101
Quadro 5.4: Critérios de qualidade das decisões ambientais em função dos grupos sociais	104
Quadro 6.1: Análise dos decisores (exemplos)	144
Quadro 6.2: Critérios de identificação/percepção intersubjectiva de um problema ambiental	147
Quadro 6.3: Linhas de orientação para o aconselhamento estratégico aos decisores	149
Quadro 7.1: Identificação e análise dos actores com influência directa e indirecta na decisão	175
Quadro 7.2: Avaliação do EIA do sector cimenteiro de acordo com critérios de intersubjectividade	183
Quadro 7.3: <i>Checklist</i> de comunicação para o aconselhamento estratégico no caso da co-incineração	185

Índice de caixas

CAIXA 1.1: Definições básicas	5
CAIXA 1.2: Âmbito de investigação	7
CAIXA 3.1: Comentários políticos à AAE	44
CAIXA 5.1: Reflexões sobre a relação entre a comunidade política e a comunidade técnica (ambiental)	108
CAIXA 5.2: Reflexões sobre o sistema de decisão em Portugal e a integração do Ambiente	112
CAIXA 11.1: Tópicos comuns de discussão (<i>aide-memoire</i>)	216

Capítulo Primeiro

INTRODUÇÃO E OBJECTIVO

Se quero empregar meus esforços para conseguir uma fortuna, poderei em certo modo consegui-la; o fim é baixo, como todos os fins quantitativos, pessoais ou não, e é atingível e verificável. Mas como hei-de efectuar o intento de servir minha pátria, ou alargar a cultura humana, ou melhorar a humanidade? Nem posso ter a certeza dos processos nem a verificação dos fins.

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

A questão fundamental que deu origem a esta dissertação nasceu no domínio do estudo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Instrumento cuja existência é, até hoje, ainda incipiente em Portugal, mas cuja realidade internacional de longa data tem proporcionado vários aprofundamentos teóricos e variadíssimas aplicações práticas. A sua implementação definitiva em Portugal deverá acontecer assim que a Directiva europeia 2001/42/CE de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no Ambiente, seja transposta para o quadro legal nacional - processo aliás já em curso¹ - o que determinará o carácter obrigatório da AAE e naturalmente o surgimento de uma nova *praxis* ambiental.

A análise conceptual da AAE será feita com detalhe posteriormente. Por ora, e para efeito de apreensão imediata, fique-se com a noção um pouco simplificada de que a AAE é um instrumento de avaliação de impactes, com aplicação ao nível das opções de desenvolvimento estratégico – normalmente traduzidas em políticas, planos, programas, orçamentos ou outros - cujo carácter estratégico se considere passível de avaliação ambiental. Neste contexto, a AAE demarca-se da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) de projectos, centrando a sua avaliação na resolução (estratégica) de problemas, e não no objecto de avaliação *per se*, como é apanágio da AIA. Ou seja, ao contrário da AIA - que se propõe avaliar (estritamente) os impactes das soluções propostas em determinado projecto -, a AAE propõe-se avaliar a capacidade de um plano (ou programa, ou política) resolver um problema, ou as alternativas estratégicas para resolver um problema (Partidário, 2006a). É por isso que a AAE é encarada nesta dissertação como um instrumento privilegiado no seio das discussões estratégicas sobre o Ambiente e, como tal, com o potencial para influenciar de forma significativa as grandes opções (políticas) de desenvolvimento.

A razão de ser deste instrumento nasceu da necessidade de que as decisões sobre opções estratégicas (nacionais, regionais ou locais) considerassem os valores de protecção ambiental, antecipando possíveis consequências, e oportunidades, no âmbito (transversal) de um desenvolvimento sustentável. O objectivo fundamental da AAE é por conseguinte o de facilitar a tomada de decisão estratégica em matéria de Ambiente. É por isso que, nos estudos dedicados ao domínio da AAE, é cada vez mais evidente a urgência em desenvolver abordagens capazes de se adaptar aos modelos de decisão existentes, de modo a assegurar que a decisão estratégica seja de facto bem fundamentada, e legitimada, pelos valores ambientais relevantes numa dada situação (*e.g.* Partidário 2000, Kørnov e

¹ Como membro da União Europeia Portugal estava 'obrigado' a colocar em vigor as disposições legais necessárias para dar cumprimento a esta Directiva até 27 Junho de 2004.

Thissen 2000, e Sheate *et al* 2003²). É a partir deste pressuposto que nasce a questão primordial desta dissertação:

- Como influenciar a tomada de decisão estratégica de modo a assegurar a consideração dos valores³ ambientais relevantes?

A questão da “influência” a níveis estratégicos de decisão é uma questão abrangente, de natureza comunicacional, podendo envolver vários grupos sociais, como sejam os técnicos de avaliação (ambiental), a comunicação social, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), os políticos, as comunidades (locais), ou outros cuja participação se torne relevante numa decisão estratégica particular.

Da interacção (por vezes) complexa entre todos estes grupos, existem dois que, dado o seu papel primordial nos processos de avaliação de impactes, nomeadamente na AAE, assumem uma relevância particular: os técnicos de avaliação (ambiental)⁴ e os decisores (políticos)⁵ – ver definições na caixa 1.1. Uns porque têm a responsabilidade de avaliar (de forma especializada) as questões ambientais, e os outros porque têm que ‘responder’ a essa avaliação, decidindo (politicamente). No âmbito particular de uma AAE, os técnicos de avaliação (ambiental) e os decisores (políticos) constituem assim o eixo comunicacional central - sobre o qual todos os outros agentes são ‘chamados’ a intervir -, representando a relação entre uma percepção eminentemente tecno-científica (técnicos de avaliação) e uma percepção eminentemente sócio-política (decisores políticos). É portanto no seio da interacção entre estes dois grupos, pela forma de comunicação que se estabelece entre eles, que a tomada de decisão se vai revelar mais ou menos ‘ambiental’. E é por isso que, de entre o conjunto de relações (possíveis) que se estabelecem no espaço de discussão estratégica sobre o Ambiente, se decidiu, nesta dissertação, focar especificamente a relação entre estes dois grupos sociais característicos – sem, no entanto, deixar de considerar a relevância e influência que os restantes actores têm a esse nível.

² Para citar apenas três que considero fundamentais.

³ Entenda-se para já “valores” na sua expressão mais genérica, tanto a nível psicológico (*e.g.* crenças, convicções, desejos), como ao nível sociológico (*e.g.* papéis sociais, códigos de conduta, deontologias, sistemas de expressão económica).

⁴ A colocação da palavra “ambiental” entre parêntesis ocorre apenas porque a discussão é extensível a outras áreas de avaliação técnica, e não exclusivamente à do Ambiente.

⁵ Tal como no caso anterior, a colocação de “políticos” entre parêntesis ocorre para enfatizar a abrangência dos domínios de decisão – as tomadas de decisão e os decisores existem em diversos níveis da sociedade e não são privilégio dos políticos (*e.g.* ao nível empresarial). No entanto, e apesar da amplitude desta análise, a presente dissertação refere-se apenas e só a níveis de decisão política.

A comunicação é considerada aqui como o vector fundamental de articulação entre as identidades distintas que povoam o espaço democrático – ver definição na caixa 1.1. Nomeadamente no caso do Ambiente, onde coexistem diversos interesses e percepções, e onde convém reflectir sobre os termos e constrangimentos dessa coexistência, enfatizando os factores que fazem com que os discursos ambientais sejam mais ou menos influentes, isto é, que tenham maior ou menor capacidade interventiva a níveis estratégicos de decisão.

No âmbito desta dissertação, o eixo de comunicação considerado é o que liga a dimensão técnica (ambiental) à dimensão decisional (política) – como adiantado anteriormente -, embora sem ignorar o contexto social exterior que enquadra e influencia esta interacção. Sob este binómio de interacção são determinantes os seguintes domínios de análise:

- Aspectos relacionados com a Comunicação Técnica – preponderante nos processos comunicativos associados a grande parte dos instrumentos de protecção ambiental – como a AAE;
- Abordagens de Comunicação Ambiental (*EnvCom*⁶) – área de investigação emergente que surge como resposta à necessidade de clarificar o discurso ambiental;
- Factores sociais de interacção entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos);
- Valores associados à tomada de decisão política e sua relevância nos processos (subjectivos) de comunicação.

Tendo em conta este âmbito conceptual, o objectivo central desta dissertação, consiste no seguinte:

- **Desenvolver uma abordagem de comunicação entre a prática de AAE e a tomada de decisão estratégica, que actue ao nível dos diferentes valores e linguagens subjacentes.**

⁶ *Environmental Communication*: Termo internacional vulgarmente utilizado para definir este tipo de abordagens.

CAIXA 1.1

DEFINIÇÕES BÁSICAS

Técnicos de avaliação (ambiental) – indivíduos qualificados no âmbito das questões ambientais (sejam eles académicos, consultores, ou técnicos da Administração Pública) e que têm uma perspectiva técnica das questões sobre o Ambiente.

Decisores (políticos) – qualquer actor político que tenha influência directa, ou indirecta, nos processos de decisão ambiental (seja ao nível local, regional, nacional ou internacional). No contexto da AAE são considerados decisores os políticos com responsabilidades decisoriais sobre o processo de avaliação ambiental e/ou sobre a proposta estratégica a ser avaliada.

Comunicação – estabelecimento de uma relação e entendimento comuns. Assumem-se portanto os interlocutores enquanto sujeitos (activos) de uma relação, e não como elementos passivos de um processo linear de transmissão de mensagens. A comunicação é também entendida aqui como um valor de referência, isto é, como um princípio de construção de sentidos. Este princípio da comunicação (Pato, 2005) evidencia a necessidade de se estabelecerem relações entre sujeitos e grupos sociais como forma de promover a mudança colectiva de valores e comportamentos.

O pressuposto fundamental a reter aqui é que qualquer processo interactivo está impregnado de valores que afectam inevitavelmente a forma de percepção dos problemas. Isto só vem acentuar a relevância da comunicação enquanto factor de influência fundamental ao nível das tomadas de decisão estratégica. Uma vez que é através da comunicação que se pode fazer convergir percepções distintas de um mesmo problema (ambiental) e, nesse sentido, potenciar a capacidade dos instrumentos de avaliação técnica (ambiental) – como a AAE – de afectarem significativamente as decisões estratégicas decorrentes.

A “abordagem de comunicação” a que o objectivo central se refere pretende assim actuar ao nível do modo como os técnicos de avaliação (ambiental) comunicam com os decisores (políticos), nomeadamente no contexto da AAE, tendo em conta os factores (valores) que influenciam a maneira como os decisores tomam (subjectivamente) decisões estratégicas. Esta dissertação explora assim o potencial de ajustamento do discurso técnico em função

das percepções dos decisores (políticos), e com isso criar um espaço de entendimento comum e de partilha de soluções (ambientais).

O âmbito de análise considerado nesta dissertação refere-se apenas à realidade de decisão (política) portuguesa. Embora adaptável a outras realidades, é no contexto português que se explora a capacidade da AAE estabelecer as pontes que unem a cultura (marcadamente) técnica dos técnicos de avaliação (ambiental) à diferente cultura dos decisores (políticos), contribuindo para o desenvolvimento de novas formas de vivência e de aprendizagem colectiva que proporcionem a partilha de experiências, o diálogo e a construção de valores comuns. A força capaz de alimentar a mudança para hábitos de decisão (política) mais ‘ambientais’ tem origem na capacidade dos instrumentos de acção estratégica, como a AAE, juntarem diferentes agentes e sistemas muito diversos de valores – como são os valores técnicos e os valores políticos - em torno de questões comuns.

A caixa 1.2 sintetiza o conjunto de pressupostos fundamentais anteriormente apresentados, e o respectivo objecto de estudo desta dissertação, que servem de base para a discussão (aprofundada) posterior.

Neste contexto, o segundo capítulo apresenta a metodologia adoptada nesta dissertação, incluindo os pressupostos de enquadramento metodológico, com efeitos ao nível da condução investigacional realizada.

O terceiro capítulo aprofunda (detalhadamente) as questões que caracterizam a AAE, não deixando de explorar a sua relevância social e o seu potencial (estratégico) em termos comunicativos, nomeadamente em torno das expectativas de implementação (alargada) em Portugal – decorrentes da transposição emergente da Directiva europeia 2001/42/CE.

O quarto capítulo aborda as questões conceptuais de comunicação, clarificando princípios e racionalidades teóricas, e caracterizando os contornos específicos da Comunicação Técnica e, mais particularmente, da Comunicação Ambiental. Este capítulo tem como objectivo explorar as questões que caracterizam as relações dos técnicos de avaliação (ambiental) - nomeadamente ao nível dos seus valores e discurso – com a sociedade em geral, e com os decisores (políticos) em particular, apresentando o conceito de “intersubjectividade” enquanto elemento fundamental de influência comunicacional.

CAIXA 1.2

ÂMBITO DE INVESTIGAÇÃO

Questão fundamental da tese

- Como influenciar a tomada de decisão estratégica de modo a assegurar a consideração dos valores ambientais relevantes?

Objecto teórico de estudo

Comunicação de valores ambientais a níveis estratégicos de decisão

Aplicação prática (*output*)

Abordagem de comunicação (ambiental) adaptada à lógica da AAE

Áreas centrais de investigação

- Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)
- Tomada de decisão (política)
- Comunicação (ambiental)

Pressupostos de base investigacional

AAE	<ul style="list-style-type: none">— O objectivo fundamental da AAE é facilitar a tomada de decisão estratégica em matéria de Ambiente;— A AAE deve-se adaptar aos modelos de decisão existentes.
Decisão estratégica	<ul style="list-style-type: none">— Considera-se apenas a tomada de decisão política, a qualquer nível (local, regional, central, governamental, etc.), dentro da realidade política portuguesa;— Distinguem-se dois grupos sociais de interacção: os técnicos de avaliação (ambiental) e os decisores (políticos).
Comunicação (ambiental)	<ul style="list-style-type: none">— O eixo de comunicação considerado é o que liga a dimensão técnica (ambiental) à dimensão de decisão (política);— Domínios relevantes de análise comunicacional:<ul style="list-style-type: none">• Comunicação Técnica;• <i>EnvCom</i>;• Interacção entre grupos sociais - valores.— Os valores são elementos cruciais na percepção e interpretação de problemas e como tal determinantes em qualquer processo de comunicação.

O quinto capítulo completa o périplo de base mais teórica, aprofundando os factores que determinam a natureza subjectiva das tomadas de decisão (política), nomeadamente as decisões referentes à realidade política portuguesa. Este capítulo explora ainda as questões de interacção social entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), argumentando sobre o papel que os primeiros devem assumir perante a subjectividade inerente às tomadas de decisão (política).

O sexto capítulo descreve a relevância (estratégica) da comunicação nas avaliações técnicas (ambientais), apresentando uma abordagem de comunicação (ambiental) adequada às necessidades da tomada de decisão estratégica, com aplicação particular ao nível da AAE.

O sétimo capítulo apresenta um caso de estudo, de natureza descritiva, referente ao caso da co-incineração em Portugal, explorando uma situação prática de implementação da abordagem de comunicação (ambiental) preconizada no capítulo sexto. O caso de estudo revela ainda, em exemplos concretos, muitas das questões de comunicação e interacção social que foram abordadas conceptualmente nos capítulos iniciais, nomeadamente as questões referentes aos discursos técnico e político.

As conclusões 'fecham' naturalmente esta dissertação, seguidas por um anexo composto pelos resumos das entrevistas efectuadas neste âmbito investigacional - conforme descrito no capítulo da metodologia -, e que conferem um valor acrescentado às matérias que foram aprofundadas ao longo desta dissertação.

Capítulo Segundo

METODOLOGIA

*Cada coisa é a intersecção de três linhas,
e essas três linhas formam essa coisa:
uma quantidade de matéria, o modo como
interpretamos, e o ambiente em que está.*

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

2.1 Pressupostos metodológicos

2.1.1 Abordagem conceptual

Esta dissertação adopta uma “abordagem externa” à ciência, para utilizar a terminologia de Kuhn (1989), isto é, “está interessada nas actividades dos cientistas como grupo social dentro de uma cultura mais larga” - por oposição à “abordagem interna”, interessada exclusivamente na substância da ciência como conhecimento. Este autor ressalva que “juntar as duas [abordagens] talvez seja o maior desafio encarado (...) pela profissão [dos cientistas]”. É claramente um desafio fundamental para os engenheiros do Ambiente, em particular, porque lidam com um leque variado de questões de ordem social, e para os cientistas, em geral, porque lhes permite desconstruir a sua função enquanto sujeitos epistémicos - tal como eram pressupostos nas epistemologias antigas de origem positivista - ‘obrigando-os’ agora a encarar o contexto que rodeia a sua actividade (pós-positivismo).

Neste sentido, esta dissertação procura investigar a actividade dos técnicos de avaliação (ambiental) à luz do contexto social em que estão inseridos, nomeadamente na interacção que mantêm com os decisores (políticos). Parte portanto do pressuposto de que a ciência não é neutra do ponto de vista dos interesses sociais, como sublinhado por diversos autores, entre eles Barnes (1987)⁷ que, indo mais longe, afirmou que os interesses intervêm na concepção das observações empíricas, na avaliação das teorias e, em geral, nas crenças e valores compartilhados pelos cientistas.

2.1.2 Holismo e (trans)disciplinaridade

Todas as abordagens adoptadas no seio da própria ciência, incluindo as questões ambientais, variam entre o holismo e o reducionismo estrito (Nelson, 2004). As abordagens reducionistas envolvem a análise de problemas complexos através da identificação e interpretação de componentes isoladas de um dado sistema – é a abordagem científica tradicional por excelência em disciplinas clássicas como a física ou a química. As abordagens holistas defendem a consideração do conjunto de perspectivas que compõem os problemas: “as qualidades especiais emergem das interacções e dos colectivos; o todo da natureza é diferente da soma das suas partes” (Worster, 1994).

⁷ Citado em Echeverría (2003).

Ambas as abordagens são necessárias para a total compreensão dos problemas. Caso contrário corre-se o risco de, através do reducionismo estrito, se vir a providenciar respostas precisas para as questões erradas ou, através da abordagem (exclusivamente) holista, se vir a providenciar respostas inúteis para as questões certas (Holling, 1998).

Nesta dissertação a perspectiva dominante sobre os problemas é a perspectiva holista. Fundamentalmente porque trata de questões ambientais, que envolvem diversas disciplinas (científicas e outras) e que, por isso, necessita de integrar diversos pontos de vista de forma coerente. A natureza e complexidade dos problemas abordados nesta dissertação não retiraria vantagens de uma perspectiva parcelar, oriunda de uma disciplina 'especializada'. Como realçado pelo próprio Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS, 2003):

“No domínio científico e na actuação dos peritos importará (...) transpor barreiras disciplinares, cultivando, tanto quanto possível, a multidisciplinaridade como forma de superar o enviesamento das análises ditas «especializadas» e «tecnocráticas», de que estão, normalmente, ausentes abordagens integradoras.” (CNADS, 2003)

Não se pretende com este posicionamento holista esgotar todas as perspectivas sobre os assuntos abordados - reconhecendo inclusivamente que determinadas (sub)matérias desta dissertação exigiriam um outro tipo de abordagem específica. Pretende-se, isso sim, analisar o problema como um todo, recorrendo para tal ao 'olhar' de várias disciplinas e pontos de vista.

2.1.3 Método de investigação

No seguimento lógico dos capítulos anteriores, o desenvolvimento desta dissertação baseia-se no pluralismo metodológico de Feyerabend (1994)⁸, que sustenta que não existe um único método científico que preexista a todas as teorias científicas. Para este autor é o desenvolvimento das teorias científicas que vai configurando a noção de “método”, e não o contrário.

⁸ Influenciado por Popper, Mill, Lakatos, Brecht, e Kuhn, Feyerabend foi professor de filosofia, tendo sido decisivo para o desenvolvimento final das suas ideias de pluralismo metodológico a prática educativa que pôde exercer num meio plurirracial e multicultural a partir de 1958. A obra de Feyerabend “*Contra o método*”, publicada originalmente em 1975, abriu uma viva polémica entre os filósofos da ciência durante a década de 70. A defesa do seu conhecido lema do “vale tudo” metodológico representou um choque crítico no interior da epistemologia contemporânea (Echeverría, 2003).

“A ideia de um método que contenha princípios firmes, inalteráveis e absolutamente obrigatórios que governem a actividade científica depara com dificuldades consideráveis quando a confrontamos com os resultados da investigação histórica. Descobrimos então que não há uma só regra, por mais plausível que seja, e por mais firmemente baseada que esteja na epistemologia, que não seja numa ocasião ou noutra infringida.” (Feyerabend, 1994)⁹

Na sequência do *realismo crítico* popperiano¹⁰ e do *falsificacionismo sofisticado* de Lakatos¹¹, Feyerabend sustenta que o que se deve fazer (metodologicamente) é propor ideias diferentes, recorrendo para tanto ao que seja preciso enquanto fonte de inspiração, até mesmo a teorias antigas, pouco importando que tenham sido “falsificadas empiricamente” no seu tempo, ou que sejam de origem metafísica, religiosa ou mítica (Echeverría, 2003).

O princípio metodológico de Feyerabend implica que são as hipóteses teóricas - ou ideias como lhe chamou - avançadas pelos cientistas que determinam, em função dos ‘problemas’ que enfrentem, a recorrência a um ou outro método. Este pluralismo metodológico é, para este autor, o mais conveniente em termos de progresso, negando a existência de uma racionalidade que sirva de guia exclusivo à investigação em áreas científicas. Esta dissertação adopta este princípio metodológico, encarando a ciência para além do âmbito restrito de uma “linguagem de observação independente”. Ao fazê-lo alarga e ajusta a sua análise e interpretação (tecno-científicas) a outros domínios sociais subjectivos.

2.1.4 Método de análise

O desenvolvimento analítico desta dissertação é de carácter marcadamente qualitativo, por oposição aos métodos de análise quantitativa, que se baseiam em processos dedutivos ‘objectivos’, de linguagem ‘independente’ e implicitamente válidos (Creswell, 1994).

A análise quantitativa pressupõe que a realidade é objectiva, e que o investigador é independente, não afectando os resultados da investigação (Creswell, 1994). Pelo contrário,

⁹ Citado em Echeverría (2003).

¹⁰ Perante o racionalismo clássico cartesiano, que pressupunha que a ciência possuía um método capaz de conduzir à descoberta da verdade (científica), Popper contrapõe com o seu *realismo crítico* (Echeverría, 2003):

1. Não existe método que permita descobrir uma teoria científica.
2. Não existe método que permita garantir a verdade de uma hipótese científica, quer dizer, não existe método de verificação.
3. Não existe método que permita averiguar se uma hipótese é provável ou provavelmente verdadeira.

¹¹ A tese central do *falsificacionismo sofisticado* de Lakatos baseia-se no pressuposto de que uma teoria não pode nunca ser refutada (falsificada) pela observação nem por qualquer experiência, mas apenas por uma outra teoria: “nenhuma experiência, relatório experimental, enunciado observacional ou hipótese falsificadora de nível inferior bem corroborada pode originar por si só a falsificação. Não há falsificação sem a emergência de uma teoria melhor.” (Lakatos, 1983)

os métodos de análise qualitativa baseiam-se numa perspectiva subjectiva, que pressupõe que os resultados da investigação são afectados pelos valores do investigador. Estes métodos, que recorrem frequentemente a casos de estudo, utilizam processos indutivos¹² de análise, tendo em conta o contexto dos 'problemas' considerados, para atingir os objectivos investigacionais (Creswell, 1994; Silverman, 2000).

A escolha da abordagem qualitativa como método preferencial de análise baseia-se no facto de, como Denzin e Lincoln (1994) afirmam, a investigação qualitativa assentar no paradigma da *realidade socialmente construída*¹³. Este paradigma pressupõe que a realidade é subjectiva e, desse ponto de vista, construída diferenciadamente pelas várias percepções sociais. Este pressuposto de subjectividade permite que sejam considerados na investigação outras perspectivas, ou outras *realidades construídas*, proporcionando por exemplo o recurso a entrevistas, como informação de base analítica.

2.2 Hipótese de investigação

A hipótese teórica que dá origem a esta investigação consiste na possibilidade de tornar o resultado das avaliações técnicas (ambientais) – nomeadamente a AAE - mais influente ao nível das tomadas de decisão (políticas), através da afectação dos valores e linguagens subjacentes ao processo de comunicação entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos).

Esta hipótese parte do pressuposto de que tanto técnicos de avaliação (ambientais) como decisores (políticos) são afectados nas suas acções por diferentes dimensões de percepção, tendo em conta os valores particulares que as influenciam, tal como esquematizado na figura 2.1.

O espaço de sobreposição das duas dimensões representa o potencial de convergência perceptual, delimitando, por sua vez, o âmbito valorativo no qual a comunicação pode ocorrer de forma mais influente, isto é, onde, por um lado, a percepção ambiental integra estrategicamente os valores políticos, e por outro lado, a percepção política é influenciada pelos valores ambientais, no seio de uma linguagem comum aos dois grupos sociais.

¹² Pode-se considerar simplificadamente que os processos indutivos favorecem um raciocínio de "baixo para cima", passando dos factos particulares às generalizações, enquanto que os processos dedutivos optam por um raciocínio de "cima para baixo", 'deduzindo' consequências testáveis a partir de hipóteses arriscadas (Hacking, 1999).

¹³ Ver noção de "construtivismo" no sub-cap. 4.4.2.

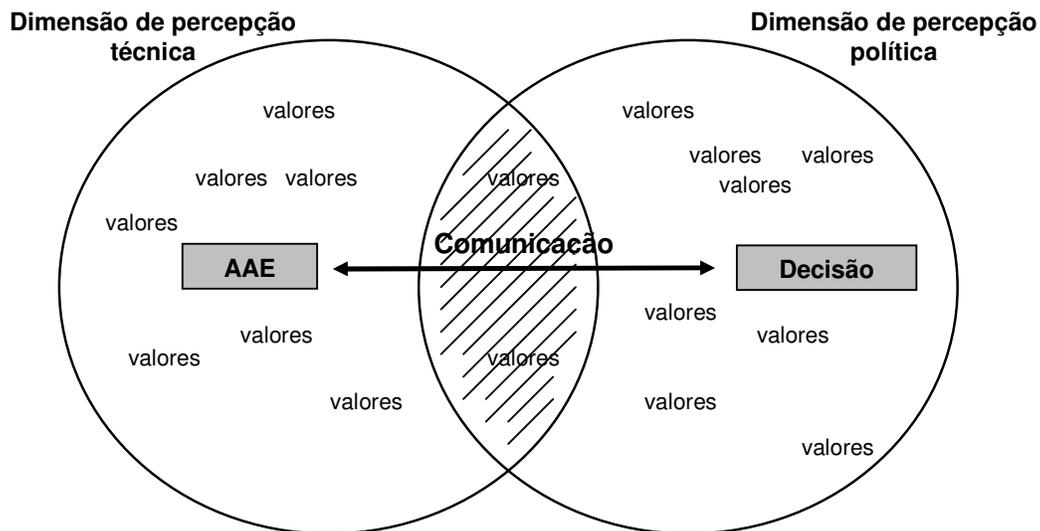


Figura 2.1 – Dimensões de percepção e processo de comunicação entre técnicos da AAE e decisores políticos

Em termos investigacionais torna-se assim necessário analisar os valores inerentes às duas dimensões de percepção (técnicas e políticas), e respectiva interação social entre técnicos de avaliação e decisores políticos - particularmente no âmbito da prática da AAE -, e rever os conceitos de comunicação existentes, nomeadamente os associados aos discursos técnicos (ambientais), de modo a poder desenvolver uma abordagem de comunicação (ambiental) mais influente a níveis estratégicos de decisão. A figura 2.2 posiciona o resultado esperado desta investigação (abordagem comunicacional) na sequência dos domínios de análise fundamentais.

Esta investigação insere-se assim num ciclo de aprendizagem que procura aprofundar e alargar as perspectivas sobre a comunicação de valores ambientais em função da tomada de decisão estratégica, isto é, em função dos valores que afectam e influenciam os decisores, culminando no desenvolvimento de uma abordagem de comunicação adaptada à lógica da AAE.

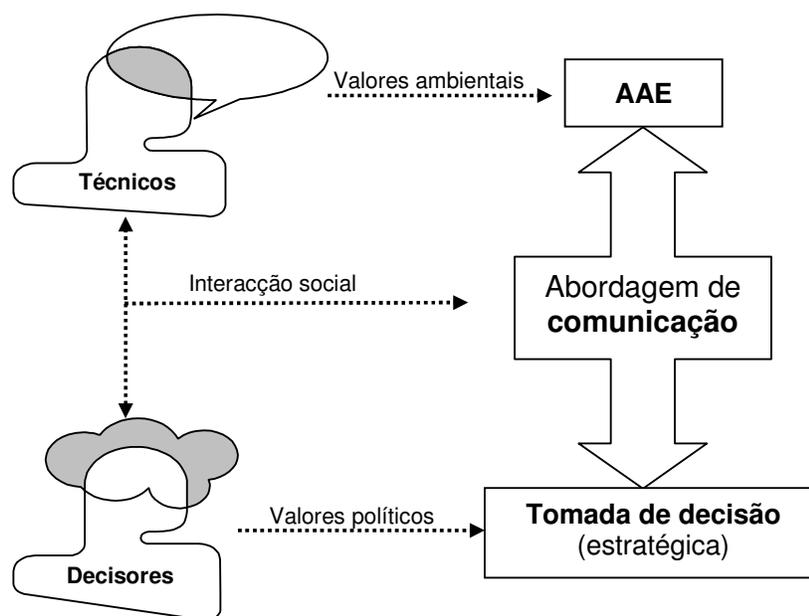


Figura 2.2 – Domínios analíticos e *output* de investigação

2.3 Metodologia de investigação

Para comprovar a hipótese de investigação, e tendo por base os pressupostos descritos nos capítulos anteriores, seguiu-se a metodologia de investigação apresentada na figura 2.3.

A revisão conceptual foi desenvolvida essencialmente recorrendo à análise bibliográfica. Neste contexto, a escolha dos três domínios de análise fundamentais – AAE; Comunicação técnica (ambiental); e Decisão política – pretende providenciar a robustez conceptual necessária para sustentar uma visão holista do problema e caracterizar as dimensões de percepção de técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), nomeadamente através:

- Da caracterização do conjunto de valores que subentende os métodos, sistemas e práticas de AAE existentes e que condiciona a sua capacidade de influência estratégica;

- Da exploração das formas de abordagem comunicativa que melhor se adequam aos objectivos do discurso (técnico) ambiental, particularmente na sua capacidade de persuasão;
- Da caracterização da natureza dos valores que enquadram as tomadas de decisão (política) e dos factores que determinam a capacidade dos decisores (políticos) em aceitarem novos valores.

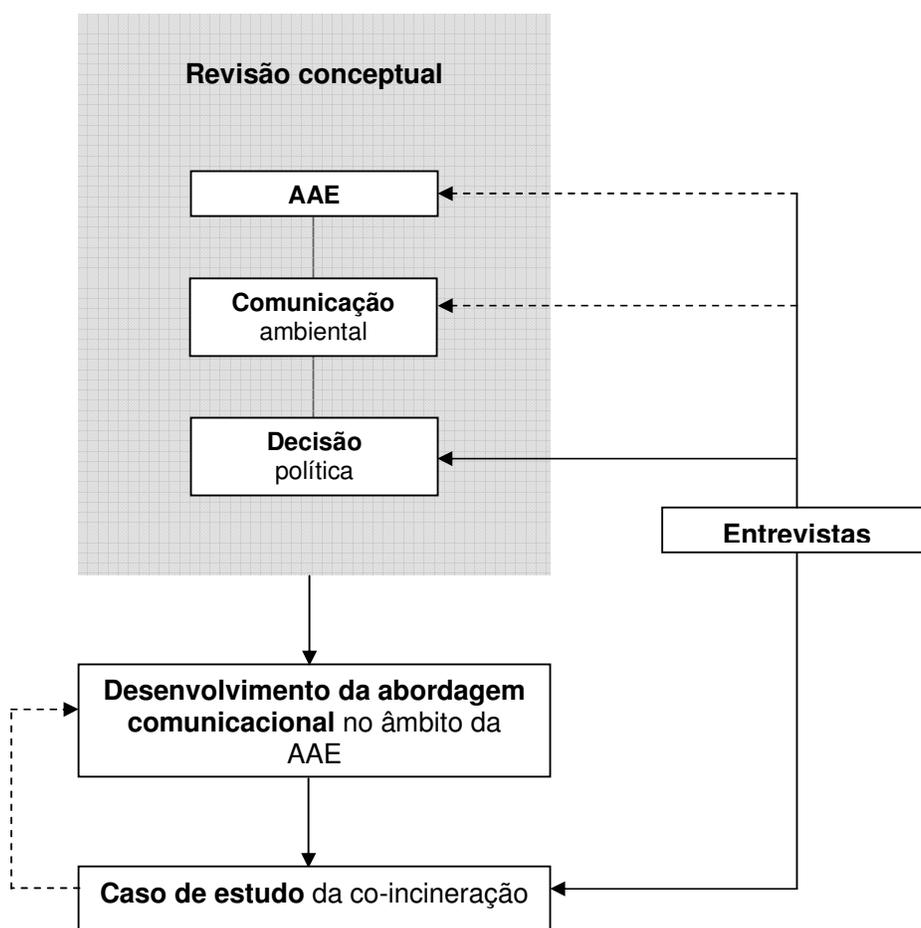


Figura 2.3 – Metodologia de investigação

As entrevistas aparecem nesta fase para complementar a caracterização destes dois grupos sociais, especialmente no campo da tomada de Decisão política, cuja informação disponível é escassa e pouco sistematizada. As entrevistas foram desenvolvidas segundo o modelo metodológico semi-directivo. Este modelo baseia-se no cruzamento entre a rigidez das entrevistas directivas – sujeitas a um questionário inflexível – e a abertura das entrevistas não estruturadas – sem planeamento prévio (e.g. Fontana e Frey, 2000). As entrevistas

semi-directivas, embora antecipando um conjunto básico de tópicos de discussão (em anexo), permitem flexibilizar a recolha de informação ao contexto argumentativo criado pelo entrevistador, isto é, permitindo ao entrevistador introduzir novos assuntos conforme as linhas de argumentação do entrevistado.

As 9 entrevistas realizadas não são representativas de uma categoria social objectiva - como o empirismo exigiria - e, como tal, as significações que produzem não podem ser generalizadas a nenhum grupo social como um todo. O conteúdo das entrevistas foi portanto analisado (qualitativamente) dentro do enquadramento teórico desta dissertação, funcionando cada entrevista como uma referência (exemplar) de um conhecimento particular e subjectivo. As entrevistas não pretendem portanto ser comparadas entre si, bem pelo contrário, pretendem ser complementares numa série de assuntos pertinentes para a presente dissertação. Nesta perspectiva, os entrevistados foram seleccionados em função de um critério principal e outro secundário:

- *Critério principal* - Ter experiência, por um lado, como decisor político (directo ou indirecto) ou, por outro lado, como técnico de avaliação (ambiental), ou ambos.
- *Critério secundário* - Ter participado, a qualquer nível social, no processo de decisão estratégica do caso da co-incineração em Portugal (caso de estudo).

No seguimento da revisão conceptual e respectivas entrevistas torna-se possível estabelecer as bases de desenvolvimento de uma abordagem de comunicação entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), na lógica da AAE, adequada à realidade portuguesa. Nomeadamente no contexto emergente de implementação nacional da Directiva Europeia 2001/42/CE de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no Ambiente.

O caso de estudo da co-incineração - do tipo descritivo¹⁴ - apresenta uma situação real que demonstra, na prática, a relevância em estabelecer (antecipadamente) mecanismos comunicacionais nos processos de discussão estratégica ambiental, analisando com algum detalhe a complexidade do tipo de discursos que caracterizaram este caso, e o potencial de aplicação de uma AAE à situação concreta.

¹⁴ A metodologia adoptada para o caso de estudo encontra-se mais sistematizada no cap. 7.

Capítulo Terceiro

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Sendo a vida essencialmente um estado mental, e tudo, quanto fazemos ou pensamos, válido para nós na proporção em que o pensamos válido, depende de nós a valorização.

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

Com este capítulo pretende-se esclarecer sobre os conceitos e abordagens da AAE, aprofundando as questões que caracterizam este instrumento à luz do novo paradigma ambiental, e do contexto procedimental legitimado pela Directiva Europeia (2001/42/CE) sobre esta matéria. Explora-se ainda o potencial comunicativo deste tipo de instrumentos estratégicos, não deixando de salientar as oportunidades que a implementação da AAE em Portugal trará à realidade de decisão política nacional.

3.1 O novo paradigma ambiental e a AAE

A grande dúvida que se levantou quando, em meados do século XX, eclodiu a denominada crise ambiental - e que, até hoje, continua por ser respondida satisfatoriamente - não teve meramente a ver com a exigência de encontrar soluções operacionais para problemas ambientais concretos, mas sim, com a incerteza quanto à relação que o Homem deve manter com o Ambiente.

Actualmente, a magnitude (existencial) desta crise obriga a um permanente regresso à 'terra', em todos os sentidos, cobrindo todas as esferas da realidade, natural e social, atingindo a base económica e política da sociedade e os valores éticos, estéticos e até religiosos que norteiam o relacionamento do Homem com o ambiente que o rodeia (Beckert, 2004). É a esta visão holística que Beckert se refere como a "nova mundividência" que emerge na nossa relação indissociável, não só com as questões ambientais, mas conosco próprios. Nas palavras de Soromenho-Marques (1998), é exactamente esta urgência introspectiva que distingue o novo paradigma ambiental:

"O ambiente constitui hoje uma esfera onde se cruzam discursos e acções, incertezas e esperanças. Perfila-se como um horizonte regulador de alcance longo e estratégico, modulando em seu torno, e na variedade das suas facetas, não apenas um novo paradigma dentro da cultura, mas sobretudo obrigando a(s) cultura(s) a repensar(em)-se à luz de um novo paradigma cuja identidade e estrutura estão ainda em formação." (Soromenho-Marques, 1998)

Esta nova forma de olhar o Ambiente, ou seja, de o Homem se ver a si próprio, revela duas características fundamentais da nossa modernidade:

- A **subjectividade cultural** que permite o desenvolvimento de identidades ambientais diversas e portanto de expressões ambientais várias;

— O **carácter agregador e multifacetado do Ambiente**, onde se cruzam e intersectam áreas com percepções da realidade tão distintas como são as ciências naturais, as ciências sociais e humanas, as áreas culturais, a economia ou a política.

Pode-se portanto afirmar que a crise ambiental instalada é um motor essencial na profunda mudança de valores da sociedade actual, com particular incidência nas práticas associadas à actividade científica que, no passado, sempre acreditou na conquista humana da Natureza por meio de tecnologias específicas e cientificamente apoiadas. Com a perspectiva a longo prazo de uma possível fatalidade ecológica, a confiança neste modelo vê-se assim ensombrada por uma realidade que já não pode ser manipulada arbitrariamente. Neste contexto a ciência dos nossos dias procura um novo caminho que se adapte às características do novo paradigma ambiental:

“... a narrativa englobante emergente da ciência pós-moderna enfatiza o envolvimento em vez da transcendência, a cooperação em vez da conquista, o todo em vez das partes. Pode, portanto, inspirar os seus seguidores a adaptar-se melhor, a longo prazo, às exigências ecológicas da biosfera e assim prolongar a presença humana no planeta.” (Callicot, 2004)

O próprio Ambiente não é mais – se é que alguma vez o foi – um conceito assente exclusivamente nos princípios científicos, mas sim uma visão global das interrelações entre todos os sistemas de percepção da vida. A ciência (aplicada) continua, e bem, a ser utilizada como um instrumento privilegiado para iluminar decisões de carácter ambiental, mas esta influência só é decisiva se colocada num contexto de envolvimento colectivo, isto é, se conseguir responder às necessidades de cooperação, e convergência, entre as várias percepções e sensibilidades diferentes que influenciam as opções e os processos de desenvolvimento da sociedade.

Esta urgência em pensar o Ambiente de uma forma holística e agregadora vem colocar o ónus nos aspectos comunicacionais, nomeadamente nas relações de força inter-subjectivas, entre grupos e interesses, e na capacidade da ‘voz’ ambiental se exprimir transdisciplinarmente. Actualmente, em plena crise ambiental, torna-se prioritário desenvolver uma melhor argumentação ‘ambiental’; construir visões totais mais bem fundamentadas, mais consistentes e ecologicamente mais inspiradas; e conseqüentemente, adoptar políticas e estratégias mais equilibradas (Glasser, 2001).

A Avaliação de Impacte Ambiental, desde a sua génese nos finais dos anos sessenta, tem acompanhado esta evolução holística do conceito de Ambiente. Começando por ser um

instrumento desenvolvido para antecipar problemas ambientais estritamente ecológicos, acabou por evoluir, em meados da década de setenta, para abordagens mais abrangentes de avaliação, incluindo outros domínios de análise, como o económico e o social, que antes ignorava. Foi, aliás, a partir desta necessidade de cobrir todas as esferas da realidade, que nasceu a noção de avaliação estratégica do Ambiente, tendo surgido com o nome de AAE no início dos anos noventa. Em sintonia com o novo paradigma ambiental, hoje em dia discute-se com naturalidade a subjectividade inerente a estes processos de avaliação, nomeadamente nos pressupostos e valores que têm guiado a sua prática ao longo do tempo, e da maneira como estes se relacionam com outros valores da sociedade.

Neste contexto, a autoridade exclusiva dos valores científicos nos processos de avaliação ambiental, onde o mito de neutralidade científica tem predominado, começa agora a ser questionada:

“Natural science has a reputation of being value free and objective. This view is inherited from the basic natural science disciplines like mathematics, physics and chemistry and transferred into applied assessment tools such as EIA. However, these tools are never free of value.” (Knoll, 2005)

O carácter marcadamente tecno-científico dos instrumentos de avaliação de impactes, como a AAE, reflecte também ele um julgamento valorativo e uma percepção específica sobre a sociedade (ver fig. 3.1). Estes valores e percepções estão por sua vez relacionados com as posições e interesses particulares dos técnicos de avaliação que, neste contexto, nunca podem assumir uma posição integralmente objectiva.

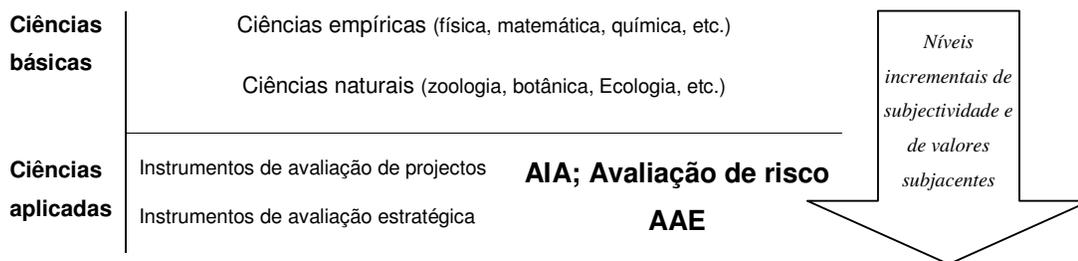


Figura 3.1 – Subjectividade inerente aos instrumentos de avaliação ambiental (adaptado de Knoll, 2005)

A AAE é um instrumento intrinsecamente ligado ao conceito de Ambiente e, como tal, de análise subjectiva e fortemente contextual. É neste sentido um instrumento com uma grande amplitude de reflexão, e deve ser reconhecido e aproveitado como tal. Isto implica saber

lidar com a natureza multi-dimensional dos problemas ambientais, que são, por sua vez, percebidos de forma distinta pela variedade de actores relevantes a níveis estratégicos de decisão. Perceber como é que se pode estabelecer o diálogo e a comunicação ao nível dos diferentes valores e percepções sobre o Ambiente é pois um grande desafio para a AAE.

3.2 Breve historial

Para se contar a história da AAE é preciso remontar ao nascimento do instrumento que deu origem à prática de avaliação de impactes no Ambiente: a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) de projectos. Esta nasceu (oficialmente)¹⁵ em 1969, nos Estados Unidos, sob o auspício do *National Environmental Policy Act* (NEPA). O NEPA foi pioneiro ao mandar todas as agências e departamentos federais americanos a considerar e avaliar os efeitos ambientais das propostas de legislação e de outros grandes projectos (secção 102), dando origem assim, à lógica que precede a AIA de projectos.

A AIA foi inicialmente desenvolvida para considerar apenas os aspectos ecológicos, precedendo (teoricamente) as tomadas de decisão pública sobre novos projectos de desenvolvimento. O seu objectivo primordial era o de assegurar que os aspectos ambientais eram convenientemente ponderados na avaliação de projectos, pelo menos ao mesmo nível que as considerações económicas e técnicas, numa lógica em tudo similar à utilizada pelas Análises de Custo-Benefício (ACB) – Partidário, 2004a.

Nos primeiros tempos a AIA foi aplicada maioritariamente a projectos de desenvolvimento, tendo começado no início dos anos 80 a alargar o seu âmbito de análise para outros níveis de planeamento estratégico. No entanto, embora a AIA demonstrasse algum sucesso quando lidava com projectos específicos - mais tangíveis do ponto de vista técnico e mais facilmente mensuráveis ao nível da predição de impactes – quando tinha que assistir decisões mais estratégicas mostrava uma certa ineficácia. As razões dessa incapacidade relacionam-se com (Partidário, 1999):

- **O timing das decisões** – a AIA não está talhada para lidar de forma sistemática com a cascata de pequenas decisões incrementais que caracterizam o desenvolvimento de políticas e processos de planeamento;

¹⁵ Existem autores que defendem a ideia que o conceito no qual a AIA se baseou nasceu nos anos 60 (antes da aprovação do NEPA) em vários contextos de planeamento do uso do solo (Bina, 2003)

- **A natureza das decisões** – a natureza mais vaga das decisões sobre Políticas, Planos e Programas (PPP) constitui um constrangimento significativo para a prática marcadamente pragmática e tecnocrática da AIA;
- **O nível da informação** – a AIA de projectos exige uma qualidade de informação técnica que não é compatível com os níveis de incerteza inerentes aos processos de desenvolvimento de PPPs.

Foi a partir destas constatações que foi criado um novo conceito que se pudesse demarcar do carácter restrito e pouco flexível da AIA: a AAE. Podendo ser considerada como um processo de segunda geração, onde se procura mover os princípios básicos da avaliação de impactes para níveis mais estratégicos dos processos de decisão (Dalal-Clayton e Sadler, 2005). Esta nova ferramenta, para além de melhor se adaptar aos níveis da decisão (convencionalmente considerada) estratégica, como mencionado acima, tinha ainda a capacidade de abordar os impactes cumulativos e indirectos¹⁶ - normalmente não considerados na prática tradicional de AIA (Wood, 1995; Canter 1999; Fischer, 1999; Goodland e Mercier, 1999; Clark, 2000). A ‘promoção’ do conceito de AAE, como resposta estratégica às limitações da AIA, surge assim com alguma naturalidade, como evidenciado por Thérivel *et al* (1992):

“EIA of projects is effective only in a minimal and remedial way if the strategic decisions that ultimately generate the projects are intrinsically environmentally harmful... SEA would not only overcome the worst limitations of the existing system of project EIA, but would also be a proactive step towards attaining sustainability” (Thérivel *et al*, 1992)

A adopção de critérios de sustentabilidade é outra das vantagens atribuídas à AAE, devido à sua capacidade em lidar com aspectos vastos de análise, que vão desde os factores físico-ecológicos - já abordados pela AIA - até aos factores de ordem económica e social, tal como advogam os princípios do Desenvolvimento Sustentável. A AAE tem nesta perspectiva o potencial de promover decisões estratégicas mais sustentáveis tal como tem vindo insistentemente a ser defendido por vários autores (*e.g.* Sadler, 1998a; Partidário, 2004a). A ideia da AAE enquanto ferramenta de integração dos princípios de sustentabilidade ganhou força no início dos anos 90, principalmente devido à ênfase colocada pela *Agenda 21*

¹⁶ Impactes derivados da combinação de vários projectos em determinada unidade geográfica, tendo em conta o passado, o presente e o futuro previsível desses mesmos projectos actuando em conjunto.

(UNCED, 1992)¹⁷ na integração das considerações ambientais nos processos de decisão a todos os níveis.

Apesar de ter demorado algum tempo a impôr-se formalmente, a evolução deste instrumento tem vindo a acelerar o passo nestes últimos anos – nomeadamente na Europa com a implementação da Directiva 2001/42/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no Ambiente – prometendo vir a expandir-se definitivamente como instrumento de rotina de avaliação de impactes de PPPs. O quadro 3.1 apresenta os eventos chave que marcaram a evolução da AAE até aos nossos dias e as respectivas fases de consolidação do instrumento.

Actualmente existem sistemas de AAE implementados em mais de 25 países e jurisdições (Dalal-Clayton e Sadler, 2005), principalmente na América do Norte e na Europa. E muitos outros países em desenvolvimento têm vindo a ganhar experiência através dos procedimentos de Avaliação Ambiental Sectorial e Regional estabelecidos pelo Banco Mundial (Kjørven e Lindhjem, 2002). A base legal e institucional dos sistemas de AAE é muito variável consoante a sua origem, o que resulta numa variedade de aplicações, modelos e terminologias de AAE.

3.3 Terminologia e conceitos

Usado pela primeira vez por Wood e Djeddour (1989), num relatório *draft* desenvolvido para a Comissão das Comunidades Europeias, o termo “AAE”¹⁸ é provavelmente o mais utilizado na área de avaliação de impactes em relação aos níveis estratégicos de decisão. Não é no entanto o único termo usado para descrever este tipo de avaliação estratégica, existindo inúmeros outros termos que, embora baseando-se em lógicas conceptuais semelhantes, reflectem a diversidade de aplicações decorrente dos diferentes tipos de planeamento e processos de decisão existentes¹⁹.

¹⁷ Plano de Acção para o Desenvolvimento Sustentável, desenvolvido no seguimento da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, da qual nasceu a famosa *Declaração do Rio*.

¹⁸ Tradução directa do termo internacional *SEA – Strategic Environmental Assessment*.

¹⁹ São exemplos de termos 'alternativos' à AAE: *Country Environmental Analysis* (CEA); *Integrated Assessment* (IA); *Policy Appraisal* (PA); *Sustainability Appraisal* (SA); *Strategic Impact Assessment* (SIA).

Quadro 3.1

Evolução da AAE

Fases de consolidação

1969	O NEPA é aprovado pelo Congresso americano, mandatando todas as agências federais e departamentos a considerar e avaliar os efeitos ambientais das propostas de legislação e outros projectos de grande envergadura	<i>Período de formação</i>
1978	O Conselho americano para a Qualidade Ambiental (USCEQ ²⁰) lança regulamentos de aplicação do NEPA e requisitos específicos para a avaliação de Programas	
1987	A Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, através da declaração de Tóquio (WCED, 1987), vem reforçar a preocupação em considerar a dimensão ecológica nos processos de decisão das políticas	
1989	O Banco Mundial adopta uma Directiva interna (D.O. 4.00) sobre a AIA que promove a preparação de avaliações ambientais sectoriais e regionais	
1990	A Comunidade Económica Europeia (CEE) lança uma primeira proposta para a Directiva sobre a Avaliação Ambiental de PPPs	
1991	A Convenção da UNECE ²¹ sobre a AIA num Contexto Transfronteiriço promove a aplicação da Avaliação Ambiental de PPPs (Schrage, 1999)	<i>Período de formalização</i>
1991	O Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE ²² adopta princípios que incentivam a análise e monitorização de impactes ambientais dos programas de assistência (OECD, 1992)	
1992	O Plano de Acção das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, conhecido como <i>Agenda 21</i> (UNCED, 1992), defende a integração das questões ambientais nos processos de decisão a todos os níveis	
1992	O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas introduz a figura de Levantamento Ambiental ²³ como ferramenta de planeamento (UNDP ²⁴ , 1992)	
1997	A Comissão Europeia lança uma proposta relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (CE, 1997)	
2001	A Comissão Europeia aprova a Directiva comunitária (2001/42/CE) relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente	<i>Período de expansão</i>
2003	A UNECE adopta um Protocolo sobre AAE que, uma vez ratificado, compromete os signatários a desenvolver AAEs a planos e programas	

Fonte: complementado de Partidário (2000) e adaptado de Sadler (2001).

Neste contexto prevalecem ainda certas ambiguidades, principalmente em relação ao objecto de análise da AAE, proliferando-se os debates sobre o que é e o que não é considerado 'estratégico' - sendo por esta altura claro que a delimitação convencional dos três "P" (Planos, Programas e Políticas) é redutora em relação à variedade e natureza das propostas de desenvolvimento estratégico (e.g. Partidário, 2000; Partidário, 2006a).

²⁰ US Council for Environmental Quality.

²¹ United Nations Economic Commission for Europe.

²² Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

²³ "Environmental Overview" no original.

²⁴ United Nations Development Programme.

São portanto várias as definições existentes no domínio do estudo e prática da AAE, sendo difícil nomear uma que sirva todas as *nuances* de interpretação. Foi a partir desta dificuldade que Dalal-Clayton e Sadler (2005) optaram por uma descrição mais flexível e abrangente de AAE:

“In general, SEA is currently understood to be a process for identifying and addressing the environmental (and also, increasingly, the associated social and economic) dimensions, effects and consequences of PPP and other high-level initiatives. This approach should take place before decisions are made, when major alternatives are open. Preferably it should make a contribution to their formulation and development rather than focusing only on the impact(s) of their implementation” (Dalal-Clayton e Sadler, 2005)

A uma escala mais detalhada Bina (2003) identificou três tendências centrais na evolução conceptual da AAE:

1. A fuga à avaliação tradicionalmente restrita dos PPPs, de encontro a uma avaliação mais abrangente, centrada na **dimensão política** dos processos de planeamento - com especial atenção para os processos respectivos de decisão;
2. O enfoque crescente na promoção do **desenvolvimento sustentável**, com a necessidade implícita de combinar ciências ‘duras’ com ciências mais aplicadas, e desenvolver processos de avaliação dialógicos;
3. A redução da ênfase na dimensão positivista da predição de impactes, acompanhada por uma atenção crescente na contribuição, e **integração**, da AAE no processo de ‘formulação’ das propostas estratégicas em avaliação.

A verdade é que a AAE é um conceito em rápida ascensão, e como tal em constantes acertos terminológicos, principalmente devido aos diferentes contextos de aplicação existentes pelo mundo fora e às lições empíricas da sua prática. O consenso académico e internacional nesta matéria não é nesta altura possível, nem totalmente desejável, se pensarmos que a AAE se quer adaptável, e por isso eficaz, a qualquer circunstância e estrutura de decisão estratégica. A maior parte dos debates sobre terminologia são, nesta perspectiva, inconsequentes, tal como concluído por Partidário (2004b):

“[O] debate (...) de termos e não de conceitos (...) é irrelevante, imaturo e pouco profundo. É crucial perceber o que é importante (...), e não continuar a «encaixotar» variáveis em caixinhas correspondentes a cada *lobby*! É urgente olhar para longe, para o global, assegurar a perspectiva,

garantir a escala necessária e então seleccionar as «coisas» que são (...) significativas, atender à sua dinâmica, aos valores e sensibilidades, às oportunidades, e encontrar a maneira mais eficaz de as integrar na(s) decisão(ões).” (Partidário, 2004b)

A integração das considerações ambientais nos processos de decisão continua pois a ser a estrela comum que guia o debate conceptual, o objectivo estrutural que confere sentido à AAE, em qualquer parte do mundo, sobre qualquer sistema, independentemente da terminologia associada.

3.4 Abordagens e sistemas

As técnicas e metodologias utilizadas na AIA estão na origem das abordagens de AAE vigorando, ainda hoje, muita dessa prática inicial. No entanto, a níveis estratégicos de decisão, as limitações da análise quantitativa inerente à AIA são mais pronunciadas, exigindo o desenvolvimento de abordagens mais flexíveis e abrangentes no âmbito da sua análise (Lee e Walsh, 1992; Sadler e Verheem, 1996; Therivel e Partidário, 1996; Partidário e Clark, 2000; Partidário, 2004a).

Apesar da aderência crescente a métodos alternativos à AIA, a verdade é que se mantém a dicotomia entre a prática tradicional baseada na lógica de baixo-para-cima da avaliação de projectos e a prática adaptada à lógica de cima-para-baixo da avaliação de políticas (figura 3.2).



Figura 3.2 – Origem das abordagens fundamentais de AAE (Partidário, 2000)

A lógica de Avaliação de Projectos baseia-se claramente numa extensão das abordagens de AIA aplicadas a PPPs, adoptando uma visão racionalista, em nada compatível com a volubilidade e dinamismo das decisões estratégicas. Parte normalmente de escalas mais detalhadas de análise, justificadas pela necessidade de assegurar robustez científica e um carácter sistemático resultante da racionalidade que caracteriza os projectos de desenvolvimento. Tem como prioridade implícita a verificação de impactes e não o acompanhamento das opções políticas e de planeamento ligadas ao processo de decisão estratégico. Os exemplos institucionalizados mais conhecidos desta prática são as figuras do *Programmatic Environmental Impact Statement*, desenvolvido nos Estados Unidos da América; e o *Strategic Environmental Impact Statement*, desenvolvido na Holanda. Ambos integram aquilo que se convencionou chamar de modelos *standard* baseados na AIA²⁵ (Sadler e Verheem, 1996).

A realidade tem vindo gradualmente a impôr-se em relação à inoperacionalidade da aplicação das metodologias *standard* de AIA às avaliações de PPPs, optando por metodologias holísticas (e não apenas de análise ambiental e social conforme a prática comum da AIA) e integradas nos processos de planeamento; de perspectiva alargada (e não de detalhe); e flexibilizadas aos processos de decisão (e não rendidas a uma sistematização precoce e paralela) - Vicente e Partidário (2004). Ao nível institucional são exemplos de modelos de abordagem política (de cima-para-baixo) o *Policy Impact Assessment* no Canadá (Shuttleworth e Howell, 2000), o *Resource Management Policy*, na Nova Zelândia (Bailey e Dixon, 1999) ou a AAE de orçamentos de estado na Dinamarca (Elling, 1997). Dentro dos modelos de abordagem política Sadler e Verheem (1996) distingue ainda dois tipos de abordagem procedimental:

- O modelo **equivalente**, em que a avaliação de políticas e de planos tem como objectivo estrito a identificação e a tomada em consideração dos efeitos ambientais (como no Reino Unido);
- O modelo **integrado** onde a AAE faz parte do processo de desenvolvimento de políticas e de planeamento (como na Nova Zelândia);

Tal como uma política, um plano, um programa e um projecto correspondem a formulações técnicas, processuais e políticas distintas - e portanto a metodologias e lógicas de raciocínio

²⁵ *Standard (EIA-based) model.*

diferentes - também os respectivos instrumentos de avaliação de impactes devem ser distintos. Nesta perspectiva, pode dizer-se que a AAE se deve demarcar das abordagens de AIA sobretudo porque (Vicente e Partidário, 2004):

- trabalha sobre estratégias e não sobre propostas específicas de desenvolvimento (*i.e.* projectos);
- opera a escalas temporais e geográficas mais alargadas;
- trabalha com níveis de incerteza mais elevados, e portanto com menos informação;
- exige maior flexibilidade em relação aos processos de decisão a que se aplica.

Mais recentemente a Directiva Europeia sobre AAE (2001/42/EC) veio, de certo modo, defraudar as expectativas em relação a uma prática europeia mais orientada para a avaliação e desenvolvimento de políticas, uma vez que subjaz uma lógica baseada nos modelos de AIA: a essência desta Directiva baseia-se nos requisitos técnicos dos Estudos de Impacte Ambiental (EIA)²⁶, tal como definidos pela Directiva Europeia de AIA de projectos (Directiva 85/337/EC, revista pela Directiva 97/11/EC). Embora permitindo alguma flexibilidade de implementação, no que aos métodos diz respeito, é inequívoca no tipo e forma de informação a apresentar – em tudo semelhante ao modelo discricionário, sobre-estruturado, e tecnocrata da AIA (Partidário, 2004a). Com esta Directiva o risco de uniformização de abordagens é elevado, com efeitos inevitáveis ao nível da qualidade das AAEs, sujeitas que ficam à lógica do menor denominador comum. Principalmente em países onde a prática de AAE é guiada por processos bem sucedidos de planeamento, e portanto com efeitos visíveis ao nível das tomadas de decisão estratégica - como é o caso dos países escandinavos - e que agora se podem ver estimulados a cingirem as suas avaliações aos requisitos mínimos exigíveis, num retrocesso da sua prática comum.

Não existe nenhuma classificação internacionalmente reconhecida de modelos institucionais de AAE, no entanto, conforme descrito acima, os sistemas de AAE distinguem-se entre si pela adopção de abordagens mais próximas da avaliação de políticas ou da avaliação de projectos, e pelo nível de integração nos processos de planeamento - em oposição à avaliação paralela e estritamente independente comum à prática da AIA.

²⁶ Denominação dada aos relatórios decorrentes da prática de AIA.

Ao nível da cooperação internacional é incontornável mencionar a importante experiência que o Banco Mundial detém em matéria de AAE, especialmente junto dos países em desenvolvimento. Foi já em 1989 que o Banco Mundial estabeleceu uma política de avaliação ambiental das suas actividades de investimento, e que se traduziu no desenvolvimento de dois instrumentos fundamentais de AAE: Avaliação Ambiental Regional e Avaliação Ambiental Sectorial. Após a reticência inicial em fazer aplicar estes instrumentos, o número de AAEs tem vindo a aumentar nos últimos anos e a sedimentar-se como um processo de rotina no Banco: entre 1997 e 2001 foram realizados mais de 20 AAEs (regionais e sectoriais) em operações de investimento, em países tão distintos como a Etiópia, Indonésia, Vietnam, Tailândia, Filipinas, Ásia oriental, Rússia, Polónia, Guatemala, Argentina, Venezuela, Egipto, Tunísia, Índia, Nepal ou Butão. Mais recentemente (em 2004) foi lançada uma nova Directiva Operacional (8.60) que actualiza as exigências de avaliação ambiental a planos de investimento sectorial, reforçando a relevância da AAE ao nível estratégico internacional (Mercier, 2005).

A implementação de sistemas de AAE tem vindo a generalizar-se por todo o mundo, muito pelo efeito dos exemplos citados, indo por certo conhecer novas ramificações agora que a Directiva europeia de AAE tem força de lei nos Estados Membros. A implementação da Directiva teve ainda grande influência no desenvolvimento do Protocolo de AAE no âmbito da Convenção da *UNECE* sobre AIA no Contexto Transfronteiriço. Após dois anos de negociações, este Protocolo foi formalmente adoptado em Kiev, em Maio de 2003, e uma vez ratificado obrigará os signatários a desenvolver AAEs integralmente a planos e programas, e de forma limitada a políticas e propostas legislativas.

O impulso dado à implementação de sistemas de AAE nos últimos tempos é sintoma de uma necessidade crescente em antecipar as oportunidades, e consequências, de prosseguir com determinadas estratégias de desenvolvimento - evitando as análises deterministas das avaliações *ad hoc*, comuns nos processos de AIA (Partidário, 2006a). Orientada para a acção futura – centrando-se nos problemas e não apenas nos objectos de planeamento -, a AAE é um instrumento em franca expansão, e de grande utilidade ao nível estratégico de decisão.

3.5 Integração no processo de decisão

A tensão referente ao significado que o “Ambiente” tem nos processos de AAE tem perdurado ao longo dos anos na investigação em avaliação ambiental. A linha de pensamento mais tradicional acredita na consideração exclusiva, e portanto ‘puramente’ ecológica, do Ambiente, não misturando outros aspectos – como os económicos e sociais – no processo de avaliação. Este pressuposto é o responsável por uma certa dispersão nas ferramentas de avaliação de impactes: avaliação de impactes sociais; avaliação económica, avaliação tecnológica, etc. (*e.g.* Hildén, 2000; Bina, 2003). Por outro lado, a linha mais ‘progressista’ de pensamento argumenta que o “Ambiente” é um conceito abrangente, cujo raio de acção deve ser (re)ajustado caso-a-caso (*e.g.* Hilding-Rydevik, 2005). Nesta perspectiva a AAE concentra todos os processos de decisão e características relevantes que rodeiam um plano, programa ou política, não gerando a necessidade de se criarem avaliações complementares.

Estas duas ‘escolas’ de pensamento podem ainda ser cruzadas com outra dicotomia prevalecte nas discussões sobre a natureza dos instrumentos de AAE: a AAE como uma norma regulatória (independente); ou a AAE como ferramenta integrada de planeamento (Hildén, 2000). Também esta divisão faz contrastar uma visão proteccionista e conservadora com uma visão mais liberal e holista da AAE. O quadro 3.2 apresenta a combinação entre estes diferentes tipos de argumentos, que tanto influenciam a maneira como se desenvolvem os próprios processos de AAE.

A combinação realçada parece ser aquela que pode proporcionar melhores resultados, especialmente se a AAE pretende ter uma contribuição significativa no processo de desenvolvimento dos PPPs, com efeitos (evidentes) ao nível dos processos de decisão respectivos. Ao contrário da visão ‘normativa’ da AAE esta combinação perspectiva a AAE como um processo e não como um produto (relatório) desintegrado da realidade de planeamento, e consequentemente desfasado das tomadas de decisão correspondentes. O objectivo aqui não é o de estimular o ‘engavetamento’ da AAE, como se diz na gíria popular, mas o de espalhar a avaliação pela ‘secretária’, associando a cada tema e preocupações do decisor as considerações ambientais relevantes.

Quadro 3.2

Combinação de argumentos sobre a AAE

	<i>A AAE é uma ferramenta (integrada) de planeamento</i>	<i>A AAE é uma norma regulatória do processo de planeamento</i>
<i>A AAE deve considerar exclusivamente os aspectos ambientais («sensu stricto»)</i>	A AAE só pode ser usada sob circunstâncias especiais e contribui para o planeamento apenas nas actividades em que os efeitos ambientais são óbvios. Várias actividades com efeitos significativos no Ambiente correm o risco de ser ignoradas.	Torna-se fácil especificar critérios de qualidade usados para formular exigências específicas na avaliação e confirmar o seu cumprimento – alimenta o carácter autoritário e independente da AAE.
<i>A AAE deve ter um carácter holístico (limitada apenas pelas circunstâncias práticas)</i>	A AAE é parte integrante do processo de planeamento e está intimamente ligada com outro tipo de avaliações (e.g. económica), focando os seus resultados nas necessidades do processo decisional respectivo.	A pressão sobre os actores é muito forte, o que dificulta o seu ajustamento ao processo de avaliação; ou estimula a manipulação do mesmo em seu benefício, e não necessariamente em benefício do Ambiente.

Fonte: adaptado de Hildén (2000).

A ideia de que a AAE é, antes de mais, uma ferramenta integrada de suporte decisional é uma perspectiva em ascensão por grande parte da investigação nesta matéria. Havendo um número crescente de autores que defendem que a AAE deve ser ‘sensibilizada’ e ajustada às características dos processos de decisão (e.g. Nilsson e Dalkman, 2001; Vicente e Partidário, 2002; Caratti *et al*, 2004; Partidário, 2006a). Isto conferiria à AAE o potencial de se flexibilizar a qualquer tipo de proposta estratégica, das mais abrangentes às mais concretas no seu âmbito de acção, passando ao largo das limitações que determinadas abordagens positivistas demonstram quando confrontadas com contextos (incompatíveis) de decisão. Sendo assim, o enfoque no processo decisional, e não no objecto (plano ou política) estratégico, proporciona um tipo de avaliação facilitadora da decisão, abordando, de forma contínua, os níveis preliminares, intermédios e terminais dos processos de decisão (ver figura 3.3) – em vez de se limitar à produção única de um relatório final.

A (re)conceptualização da AAE (Bina, 2003), em relação à sua natureza e papel, é uma emergência generalizada, principalmente à luz da interpretação e operacionalização da AAE junto dos processos decisoriais e da forma como interage com diferentes contextos estratégicos:

“The process for a SEA should be informed by the context (e.g. political, institutional, social and biophysical environment) in which the plan or programme is being developed. The focus is on the identification of key elements for SEA, to be integrated into context-specific processes for plan and programme formulation... SEA is therefore adapted to local requirements for decision-making. The aim is not to develop a new and separate process for SEA.” (Audouin e Lochner, 2000)

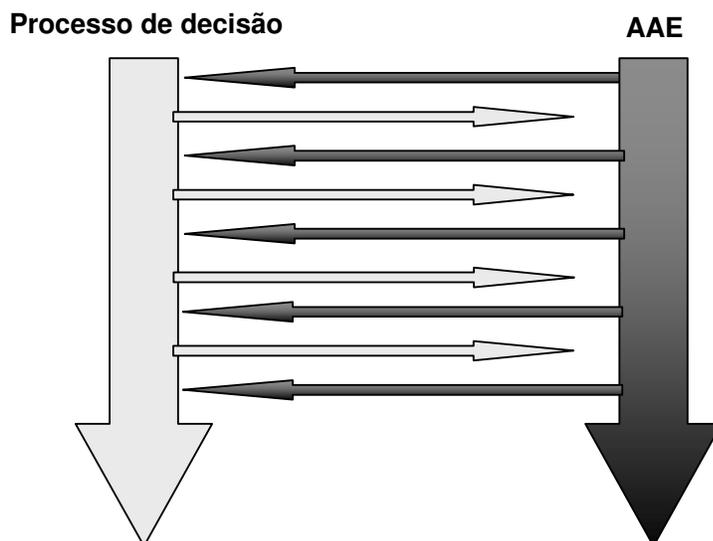


Figura 3.3 – Abordagem de AAE centrada no processo de decisão (Partidário, 2005a)

Integrar a AAE no contexto decisional em que ocorre significa flexibilizar o modelo restrito de racionalidade técnica, típico das concepções tradicionais de avaliação de impactes. Este modelo é fundado numa epistemologia positivista que ‘afasta’ os técnicos de avaliação dos decisores – e consequentemente da decisão -, uma vez que privilegia a ‘neutralidade’ autoritária do especialista sobre a percepção (subjectiva) do decisor²⁷, numa clara separação de ‘poderes’ sociais (Owens *et al*, 2004). Em alternativa a este tipo de modelos muitos autores têm sugerido o desenvolvimento de novos modelos de avaliação deliberativa, onde o conhecimento e as percepções do problema são ‘negociadas’ pelas partes interessadas, numa lógica de aprendizagem mútua facilitadora da decisão estratégica (e.g. Kørnø, 2005; Nilsson, 2005; Nooteboom, 2005).

Na AAE, os aspectos de racionalidade técnica e os aspectos de participação deliberativa não precisam todavia de ser exclusivos entre si, mas sim integrados à luz da realidade decisional em que se inserem, respondendo à questão central de qualquer tipo de avaliação

²⁷ O tema associado à subjectividade da tomada de decisão estratégica será aprofundado no sub-capítulo 5.2.

de impactes: Que tipo de informação é relevante para a tomada de decisão estratégica, e quando e como deve ser aplicada?

Assim, para Partidário (2006a), a AAE deve juntar às componentes técnica e de participação uma componente processual que faça a ponte com o processo de decisão estratégico respectivo:

1. Componente **técnica** - suporta a definição de objectivos, metas e indicadores; identifica os estudos a realizar; reúne a informação necessária e suficiente face ao *timing* e aos dados disponíveis; e selecciona as técnicas adequadas para avaliação.
2. Componente de **participação** - assegura a partilha de informação e o cruzamento das múltiplas perspectivas; promove uma visão integrada; e desenvolve processos participativos adequados ao problema, aos *timings*, e à natureza dos agentes relevantes.
3. Componente **processual** - desenvolve a inter-ligação entre o processo de AAE e os processos decisórios, estabelecendo as regras de governância que irão gerir a integração dos processos - esta articulação é o que faz da AAE um processo flexível e adaptável a cada contexto estratégico de decisão.

Nilsson e Dalkmann (2001) vão mais longe, afirmando que a avaliação de impactes deve tomar como ponto de partida a caracterização do processo de decisão real, criticando as abordagens racionalistas da AAE, na sua incapacidade de influenciar as decisões estratégicas correspondentes:

“By applying a procedure that is not tailored to the decision context, the SEA many times seems to fail influencing the real decisions. (...) SEA must go beyond the analysis of the environmental impacts: it should also influence the process and content of priorities, issues and values in decision-making. Therefore focusing exclusively on the environmental impacts at the PPP level does not ensure the full integration of environmental values in the PPP decision making process.” (Nilsson e Dalkmann, 2001)

Na sequência da caracterização do processo de decisão Nilsson e Dalkmann (2001) salientam ainda a importância de considerar de forma adequada os critérios e valores relevantes para a decisão, e os momentos (decisionais) respectivos em que esses mesmos valores entram em ‘acção’. Para estes autores, o processamento e comunicação de um número limitado de questões do problema, que respondam aos valores decisionais

dominantes, é o factor que pode catapultar a AAE para níveis de maior eficácia junto do processo de decisão estratégica.

Neste sentido, Nooteboom (2005) chama a atenção para a complexidade inerente aos processos de decisão estratégicos, confrontando o racionalismo tecno-científico (muitas vezes) assumido pelas abordagens de AAE com a irracionalidade intrínseca às tomadas de decisão – ver quadro 3.3.

Para Flynn *et al* (1999)²⁸ a AAE corre inclusivamente o risco de ser desacreditada se se mantiver fechada numa racionalidade tecno-científica colada a um cientismo puro e duro, ignorando as perspectivas dominantes dos decisores (políticos):

“[B]y failing to be sufficiently cognizant of the political imperatives that marginalize the environment and seeking to impose an external and spurious technical rationality on the process, SEA may itself become discredited.” (Flynn *et al*, 1999)

Quadro 3.3

Percepções contraditórias acerca da tomada de decisão estratégica

	Pressupostos da AAE	Lógica decisional
<i>Racionalidade</i>	Decisões são racionais	Não existe um único decisor, ou uma única decisão, que possa ser (totalmente) definida como sendo racional
<i>Informação relevante</i>	A recolha de informação deve ser formal e avaliada separadamente (independente)	A informação só é relevante se fizer parte da complexidade dos processos (relativamente desorganizados) de interpretação
<i>Responsabilização através da transparência processual</i>	A informação deve ser explícita e transparente, responsabilizando os decisores pelo uso que fazem da mesma	A informação só promove a acção conjunta se for transformada num entendimento comum da realidade, tendo em conta as limitações cognitivas

Fonte: Adaptado de Nooteboom (2005).

²⁸ Citado em Wallington (2002).

Wallington (2002) reflecte mesmo sobre o papel social dos instrumentos de avaliação de impactes, atribuindo à AAE um desafio (essencialmente) de natureza política - e não (exclusivamente) tecno-científica -, identificando o contexto político e cívico como a 'medida' que deve regular os processos de AAE, no sentido de melhorar a qualidade das decisões estratégicas finais. Neste contexto, a AAE tem o potencial para (DGOTDU, 2003):

- Contribuir para uma decisão mais sustentável (em termos ambientais, sociais, económicos, institucionais e políticos);
- Permitir o entendimento dos valores ambientais em contextos mais alargados e de forma integrada com os valores económicos e sociais;
- Promover decisões mais integradas em relação aos diversos pontos de vista relevantes (definidos em função de factores técnicos e de valores culturais);
- Facilitar novas formas de decisão, melhorando os respectivos contextos institucionais e políticos.

Nesta perspectiva de integração, os técnicos de avaliação estão numa posição privilegiada para fazer evoluir a prática da AAE para graus de eficácia mais sintonizados com as necessidades dos processos de decisão, nomeadamente porque (adaptado de Nitz e Brown, 2001):

- têm cerca de 30 anos de experiência colectiva na análise de impactes ambientais;
- já apropriaram um conhecimento holístico dos sistemas ambientais;
- definiram bases multi-disciplinares de avaliação;
- têm uma tradição forte nos processos de consulta e participação pública.

Para a AAE, seja qual for a abordagem ou sistema posto em prática, a avaliação do seu sucesso passará sempre pelo seu grau de influência junto da decisão estratégica, e pelo conseqüente valor acrescentado que essa influência trará à qualidade 'ambiental' do PPP em causa. Esta é a aspiração última da AAE, e é sob o seu filtro que os critérios e valores subjacentes se mantêm, ou não, relevantes.

3.6 Directiva Europeia

A Directiva Europeia sobre AAE (2001/42/CE) é, como já por diversas vezes mencionado, um instrumento legal de grande influência internacional, não só ao nível dos Estados-membros da União Europeia²⁹, como também ao nível de outras comunidades internacionais, uma vez que a prática europeia nesta matéria é seguida por muitos como modelo de influência. Em Portugal, ela vai ser certamente decisiva, pois não existe tradição de AAE anterior à sua implementação³⁰, e é exactamente por causa do seu poder mandatário, que a prática se iniciará em força ao nível nacional. Neste contexto é importante aprofundá-la um pouco melhor.

Como discutido anteriormente³¹ neste capítulo, esta Directiva reflecte uma abordagem em tudo semelhante à lógica da AIA de projectos, com a diferença de que o objecto de avaliação são Planos e Programas, e não projectos – a Directiva exclui propositadamente a avaliação de Políticas. Mesmo reconhecendo que, na maioria dos casos, as Políticas não são formalizadas em documentos, e por isso difíceis de sistematizar e avaliar, a exclusão de Políticas do âmbito de aplicação da Directiva fragiliza o instrumento, na medida em que pode passar ao largo de decisões estratégicas importantes. Decisões essas que, por sua vez, influenciam a jusante, na hierarquia de planeamento, os planos e programas abrangidos pela Directiva.

Neste sentido, continua a prevalecer o raciocínio de baixo-para-cima, subvertendo a própria aspiração do instrumento de AAE, que é o de antecipar ao nível estratégico, possíveis impactes a escalas menores. Isto significa que se corre o risco de avaliar, por exemplo, planos sectoriais de energia - fortemente condicionados por uma qualquer política governamental isenta de avaliação – sem margem de manobra suficiente para de facto discutir os pressupostos estratégicos de base desses planos.

Não obstante, a Directiva propõe-se “estabelecer um nível elevado de protecção do Ambiente e contribuir para a integração das questões ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável”

²⁹ Em 2004, apenas nove dos 25 Estados Membros da União Europeia tinham assegurado a transposição da directiva para o seu direito interno: Chipre, República Checa, Dinamarca, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Eslovénia e Reino Unido (Europa, 2004).

³⁰ A Directiva obriga(va) os Estados-membros a adoptar, até 21 de Julho de 2004, as “disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias” ao cumprimento da Directiva, obrigação que se aplica exclusivamente aos planos e programas cujo primeiro acto preparatório formal se ja posterior à data referida.

³¹ Ver sub-cap.3.4.

(artigo 1º). A Directiva é ainda específica em relação ao tipo de planos e programas que pretende destacar, salientando os que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão de águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, constituindo o enquadramento base para futuras aprovações de projectos sujeitos a AIA. A Directiva é portanto clara em relação à definição de plano, programa ou projecto, em relação ao conceito de avaliação ambiental e às entidades responsáveis pela sua elaboração, não esquecendo de apontar o que se considera serem os elementos essenciais a constar no relatório (obrigatório) de AAE. De acordo com a Directiva - artigo 2º, alínea B):

“«avaliação ambiental» é a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisão e o fornecimento de informação sobre a decisão..”

O enfoque colocado no rigor das definições sobre planos e programas e nas limitações impostas ao produto final da AAE – o relatório – é redutor em relação:

- À variedade de planos e programas que, por razões meramente terminológicas, processuais ou sectoriais, podem sair fora do âmbito de aplicação da Directiva;
- Ao processo de avaliação, centrando toda a sua atenção no relatório final e suas componentes, não estimulando abordagens alternativas mais flexíveis e menos racionalistas.

Partidário (2006a) recusa mesmo a noção de preparação de um único relatório final, argumentando que se devem preparar vários relatórios, curtos e sucessivos, que acompanhem as várias fases e actividades em AAE e que actuem (estrategicamente) ao nível das ‘janelas’ de decisão respectivas.

Mas nem tudo é negativo na Directiva, que possui aspectos bastante positivos, como sejam os requisitos para consulta institucional em fase de definição de âmbito da AAE, bem como a convergência da consulta do público sobre o conjunto plano (ou programa) e AAE. Isto significa que a AAE é vista como um promotor da discussão pública – insuficiente ao nível das legislações sectoriais -, podendo vir a contribuir para a sedimentação de práticas de transparência e envolvimento públicos em fases precoces dos processos de decisão estratégica. Outra vantagem evidente nesta Directiva é a ‘exigência’ de monitorização,

embora permaneça a dúvida sobre a eficácia desta acção face à prática (pouco eficiente) de monitorização na AIA de projectos (Partidário, 2006a).

Apesar do seu carácter tecnocrático, a Directiva não é limitativa em relação à maneira como a avaliação deve ser conduzida, deixando margem de manobra para diferentes tipos de aplicação - todavia dentro da lógica reducionista da produção de um relatório. A este respeito a Comissão Europeia publicou posteriormente um guia de apoio à implementação da Directiva (EC, 2003), procurando clarificar o entendimento dos seus pressupostos e requisitos, e dando a entender que todas as iniciativas estratégicas que antecedam o desenvolvimento de projectos, e que os enquadrem, devem ser objecto de avaliação ambiental.

Alguns Estados-membros – incluindo Portugal -, em resposta à mesma necessidade de interpretar a Directiva, já elaboraram guias de implementação. Numa comparação levada a cabo por Thérivel *et al* (2004), onde são analisados 5 guias de diferentes países, constata-se que as interpretações da Directiva são comuns em alguns aspectos concretos e contextuais noutros:

- A terminologia utilizada difere de país para país - por exemplo no guia de implementação português³² usa-se o termo “Avaliação Estratégica de Impactes”;
- A maioria dos guias de implementação referem-se a planos de ordenamento do território, aos níveis local e regional;
- Todos os guias estão orientados primariamente para as autoridades de planeamento e para as entidades prováveis para conduzir, ou coordenar, o processo de avaliação;
- Todos os guias têm como objectivo serem flexibilizados aos processos de planeamento;
- Os guias são mais pragmáticos e demonstram maior praticabilidade em países com maior experiência em AAE;
- Em relação ao faseamento do processo de avaliação os guias traduzem as diferenças dos sistemas de planeamento respectivos.

³² Guia para Avaliação Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território (DGOTDU, 2003).

Alguns problemas foram identificados no decorrer desta análise conjunta, nomeadamente (Thérivel *et al*, 2004):

- As lacunas são evidentes quando se pretende considerar outros planos e programas, fora do contexto mais ou menos sistematizado do Ordenamento do Território;
- A convergência entre os processos de consulta pública da avaliação ambiental e do planeamento pode ser problemática e conflituosa;
- O sucesso da AAE depende em grande parte da qualidade dos recursos disponibilizada pelas autoridades competentes pela condução, ou coordenação de AAEs.

Apesar de, nesta fase embrionária, os olhos estarem todos postos nos requisitos da Directiva e nas suas implicações burocráticas, o sucesso da Directiva na União Europeia reflectir-se-á, na prática, no valor acrescentado que de uma forma geral possa trazer à qualidade (ambiental) dos planos e programas, e na contribuição que esse valor acrescentado trazer para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente ao nível estratégico de decisão.

3.7 Expectativas em relação à implementação da AAE em Portugal

Num estudo realizado para a Comissão Europeia sobre a implementação de AAE (ICON, 2001), concluiu-se que a integração das considerações ambientais nos processos de decisão estratégica em Portugal é reduzida, identificando-se como causas principais: a falta de orientações e procedimentos de AAE; a limitada integração dos princípios de desenvolvimento sustentável; a inexistência de mecanismos de comunicação entre proponentes e decisores; e de mecanismos que envolvam as autoridades sectoriais nos processos de decisão (Coutinho *et al*, 2004).

Neste contexto, a transposição da Directiva europeia de AAE para o direito interno nacional – a acontecer mais cedo ou mais tarde³³ – vai estabelecer uma nova realidade formal em matéria de avaliação ambiental em Portugal. A experiência portuguesa em matéria de AAE é ainda muito incipiente, mas os efeitos da Directiva começam já a ter alguma visibilidade, fruto da sua influência no desenvolvimento dos (poucos) casos de AAE conhecidos (até à

³³ Como membro da União Europeia Portugal estava 'obrigado' a colocar em vigor as disposições legais necessárias para dar cumprimento a esta Directiva até 27 Junho de 2004

data) em Portugal. Neste contexto realça-se o desenvolvimento recente de uma AAE aplicada aos Planos Operacionais, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013). A abordagem de AAE utilizada neste caso foi ajustada para dar resposta aos requisitos da Directiva, prevendo a preparação de um relatório ambiental final, bem como a consideração dos efeitos ambientais significativos previstos na alínea f) do Anexo I da Directiva – Partidário (2006b).

A transposição da Directiva vai obrigar à alteração dos regimes procedimentais, institucionais e regulatórios que formalizam a adopção de planos e programas em todos os Estados-membros. Bem como, necessariamente, sobre as relações de responsabilidade, os períodos formais de preparação e aprovação, e conseqüentemente sobre a velocidade de adopção de planos e programas (Partidário *et al*, 2004b).

Antecipando a transposição definitiva da Directiva em Portugal, a DGOTDU³⁴, em Dezembro de 2003, publicou um Guia para Avaliação Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território (DGOTDU, 2003). Este guia apresenta uma abordagem metodológica para assegurar a integração da Avaliação Estratégica de Impactes (AEI)³⁵ no decurso dos processos de elaboração, aprovação e acompanhamento de planos de ordenamento do território, que constituem só por si, o grosso dos Planos e Programas desenvolvidos em Portugal - o número de PPPs de utilização do solo constituem 92% do total de PPPs que, sob o âmbito da Directiva, existem para o território nacional (Partidário *et al*, 2004a).

No sector privado começa também a despontar o interesse na utilização da AAE ao nível dos planos de investimento, planos físicos e programas de desenvolvimento – nomeadamente no sector dos transportes, energia e turismo (Partidário *et al*, 2004b). Este interesse ficou comprovado pela participação significativa de consultores e dirigentes da Administração sectorial no primeiro Encontro nacional destinado a debater a entrada em cena da AAE em Portugal - iniciativa desenvolvida pela Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes (APAI) em Fevereiro de 2004, com o apoio do Instituto do Ambiente e do Metropolitano de Lisboa. O quadro 3.4 apresenta as principais linhas de força resultantes desse encontro.

³⁴ Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

³⁵ A palavra “Ambiente” foi propositadamente omitida da terminologia, face à necessidade sentida pelos interlocutores consultados no processo de elaboração desta metodologia de fazer reflectir todas as dimensões da sustentabilidade – ambiental, social e económica – na avaliação estratégica de planos de ordenamento do território (Partidário *et al*, 2004a).

Quadro 3.4

Encontro APAI sobre a avaliação de impactes ambientais de planos e programas em Portugal – principais linhas de força

A AAE deve:

- considerar as dimensões da sustentabilidade – ambiental, social e económica – de modo integrado como referencial de avaliação;
- seguir uma cultura de planeamento, de natureza estratégica, e não uma cultura de projecto;
- assegurar a participação pública, devendo ser exploradas formas de participação pública ajustadas a níveis estratégicos de decisão;
- assegurar a independência da avaliação, devendo ser preferencialmente realizada por uma entidade independente, que reúna as especialidades adequadas, e usar uma formulação ajustada aos processos decisoriais de nível estratégico;
- resultar do esforço interactivo dos sectores fundamentais na definição do *modus faciendi* e dos conteúdos adequados a cada temática e nível de decisão, de modo a assegurar a operacionalização da avaliação estratégica e evitar conflitos de legitimidades;
- ser acompanhada por uma capacitação das instituições sectoriais na apropriação deste instrumento para aplicação aos seus próprios processos decisoriais, o que exige em particular uma mudança de paradigmas institucionais;
- clarificar a relação com a AIA, designadamente em relação às mais-valias que a introdução de um novo instrumento trará sobre a celeridade, focagem e melhoria dos processos de AIA;
- evitar repetir os erros e dificuldades existentes com a implementação da AIA;
- ser liderada por uma autoridade nacional que assegure a necessária independência e interdisciplinaridade à sua implementação eficaz, e que seja reconhecida por todos os sectores envolvidos no âmbito da aplicação da Directiva.

Fonte: Partidário *et al* (2004b).

Tal como expresso no seu guia de implementação (EC, 2003), a Directiva é flexível em relação aos modelos de AAE a adoptar, o que implica que se encontre, para o caso português, o(s) modelo(s) de avaliação, e respectivos procedimentos que satisfaçam a Directiva – sem todavia bloquear os processos de aprovação de planos e programas, ou de políticas:

“Face à dispersão de competências na elaboração e aprovação de planos e programas, a implementação da directiva [em Portugal] tornar-se-á mais eficaz se se reconhecer essa dispersão, bem como a natureza diferenciadamente estratégica e sectorial dos diferentes PPP. A solução mais adequada passará muito provavelmente por modelos flexíveis e ajustados à realidade da decisão sectorial, em que o principal objectivo será o de satisfazer os objectivos definidos pela directiva.” (Partidário *et al*, 2004b)

Seja qual forem os modelos adoptados em Portugal crê-se que existirá alguma resistência inicial à sua implementação, principalmente devido às dificuldades inerentes às características dos processos de decisão, e ao contexto institucional existente (Partidário, 2005b):

“Most development processes in Portugal are driven by project decisions. Policy-making is still highly diffuse and non-systematic (and mostly undocumented). Planning at the sectoral level (where documented) lacks specific objectives and drivers and, consequently, effective application.”
(Partidário, 2005b)

Tal como mencionado no início deste capítulo, Portugal não tem tradição na integração de valores ambientais nos processos de decisão, vendo o Ambiente ainda como um simples obstáculo às acções de desenvolvimento, e não como um incentivo de qualidade que acrescenta valor a essas mesmas acções. A prática de AIA em Portugal não tem também contribuído para afastar esse fantasma dos sectores de investimento e planeamento em Portugal, uma vez que este instrumento sempre foi visto como um ‘fardo’ tecnocrático – a excessiva institucionalização procedimental da AIA alimentou o seu peso burocrático e autoritário, não promovendo na sua rotina, uma verdadeira integração com os processos de decisão.

A indefinição em relação às responsabilidades administrativas e modelos institucionais da AAE é um dos problemas que se vê com maior apreensão na transposição da Directiva, conforme evidenciado por diversas entidades e indivíduos (e.g. APAI, 2004) – a proposta de transposição da Directiva europeia já foi objecto de consulta pública tendo levantado preocupações sérias em relação ao processo de institucionalização da AAE em Portugal. A adopção de uma abordagem estruturada e de uma boa coordenação inter-institucional é provavelmente um factor chave para o desenvolvimento e implementação do processo de AAE em Portugal. Neste contexto, alguns políticos vêem com bons olhos a implementação alargada da AAE, enquanto outros tendem a restringir a AAE a objectos muito concretos de análise (caixa 3.1)³⁶.

Do ponto de vista da integração das questões ambientais a AAE vem claramente incorporar um novo domínio no contexto da decisão estratégica em Portugal. Nas palavras do Professor Soromenho-Marques³⁷:

³⁶ Os comentários transcritos na caixa 3.1 foram retirados das entrevistas correspondentes – em anexo.

³⁷ Entrevista em anexo.

“Onde é que é importante a dimensão estratégica da avaliação? É na medida em que numa AAE pensamos no tempo e no espaço de uma forma mais longa e mais lata.”

CAIXA 3.1

COMENTÁRIOS POLÍTICOS À AAE

“[Q]uando se faz um plano estratégico olha-se para as necessidades, para a procura, para a oferta, para o potencial, para as repercussões no tecido económico, ou no tecido social, na demografia,... e aí deve estar o Ambiente. Portanto o que [a AAE] faz é necessariamente pôr desde logo, na primeira grelha de partida, a questão ambiental - à semelhança do social e do económico.” (Carmona Rodrigues)

“O Ambiente tem o seu papel no decurso do desenvolvimento, não pode ser dominante e totalitário - é um erro isso. A avaliação estratégica [deve ser] muito confinada e concreta.” (José Sócrates)

Muitas dúvidas permanecem em relação à implementação definitiva da AAE em Portugal, havendo para já indícios preocupantes de uma possível repetição dos erros cometidos com a implementação da AIA em Portugal, por força de uma Directiva ainda presa aos conceitos deste instrumento. Seja como for, a sua implementação abrirá novos caminhos na maneira de se pensar e decidir estrategicamente em Portugal, uma vez que vai colocar incontornavelmente as questões ambientais no seio das discussões de planeamento estratégico.

3.8 O potencial comunicativo da AAE

A comunidade académica internacional tem, desde os finais dos anos noventa, levantado o problema relativo às dificuldades ‘comunicativas’ dos processos de AAE³⁸. Principalmente devido à constatação de uma prática nem sempre compreendida e nem sempre bem sucedida no seu propósito geral – o de contribuir para decisões ‘bem fundamentadas’ sobre o Ambiente.

Para Elling (2003)³⁹ os técnicos de avaliação que conduzem os processos de avaliação de impactes, nomeadamente a AAE, baseiam-se, na sua maioria, num conjunto de

³⁸ Abordado inicialmente por alguns autores (e.g. Partidário e Thérivel, 1996), este assunto começou a ser discutido colectivamente com insistência a partir das Conferências da IAIA de 1997 e 1998, respectivamente em Nova Orleães e Nova Zelândia (Partidário e Clark, 2000).

³⁹ Citado em Elling (2005).

pressupostos que contribuem negativamente para a efectiva compreensão e aceitação dos resultados da AAE:

- A avaliação ambiental é um procedimento que pode produzir ‘informação completa’ sobre os efeitos previsíveis de um PPP no Ambiente;
- Essa informação pode ser alcançada por métodos científicos e constitui, na sua essência, ‘conhecimento científico’;
- O público deve, antes de mais, ter ‘informação’ sobre os impactes e sobre o processo de decisão;
- As propostas, cujos efeitos previsíveis sobre o Ambiente foram claramente reduzidos pela avaliação ambiental são, no momento da decisão, muito mais fáceis de ‘legitimar’, que propostas cujos efeitos não foram avaliados mas que podem ter um impacte menos nocivo para o Ambiente.

Estes pressupostos demonstram um certo positivismo em relação à prática de AAE e tendem a enviesar o discurso do técnico de avaliação, uma vez que assume, à partida, que determinados pressupostos são compreensíveis e implicitamente aceites. O quadro 3.5 mostra o paradoxo em que muitas vezes se move a AAE.

A crítica que subentende esta visão é a de que a AAE é, na maior parte da sua prática, um processo dirigido por sistemas e especialistas científicos orientados para atingir resultados específicos, fechando-se deste modo a outro tipo de discursos e valores que podem ser introduzidos na racionalidade do processo e assim melhorar a sua compreensão e aceitação. Nesta perspectiva, a conceptualização da AAE tem sido influenciada por uma racionalidade científica marcadamente determinista (Partidário, 2005a):

“The conceptualization of SEA [is] influenced by different forms of scientific thinking – notably rational determinism and strategic thinking – which ultimately determine the concept, the design of SEA, and determine the attitudes and the perception of professionals.” (Partidário, 2005a)

Quadro 3.5

Percepções paradoxais sobre a AAE

Aparentemente a AAE é aberta:

- à definição dos problemas e objectivos;
- na sua utilização do conhecimento;
- à participação.

Mas na realidade:

- o conteúdo da avaliação é definido de forma sistematizada;
- o processo de avaliação é orientado para os 'resultados';
- o conhecimento envolvido é exclusivamente científico;
- a racionalidade subjacente à avaliação é validada pela sua 'eficácia' – é instrumental;
- o processo é regido por especialistas;
- a função do público não é a de participar, mas a de estar disponível para a informação e desse modo legitimar as decisões.

Fonte: adaptado de Elling (2005).

Esta atitude determinista condiciona fortemente a percepção dos técnicos de avaliação, e consequentemente os processos de comunicação que se estabelecem entre estes e as partes interessadas, incluindo os decisores políticos. Neste contexto, e uma vez que procura afectar o rumo das decisões políticas, há quem defenda a demarcação da AAE do carácter estritamente científico que caracteriza o discurso típico dos instrumentos de avaliação ambiental, especialmente o utilizado nos EIA, e orientar o seu discurso para um modelo mais crítico do ponto de vista social e político, *i.e.*, adaptar uma lógica mais construtivista (*e.g.* Wynne, 1992; Rude, 2000; Martins e Nuno, 2004; Vicente e Partidário, 2004):

"[SEA should] use science to make a convincing case for policy change, but the findings are interpreted through the lens of social responsibility. Science provides a foundation for policy decisions, but its facts have little meaning, except as interpreted broadly in terms of social welfare, which includes and is not separate from a sustainable environment" (Rude, 2000)

É a partir deste olhar interior sobre os pressupostos e valores subjacentes à AAE que alguns analistas têm tentado então perceber como pode o técnico de avaliação responder às

necessidades de compreensão e participação no processo de avaliação por parte das partes interessadas. Nas palavras de Partidário (2000), a grande questão a que a AAE deve tentar responder é:

“How will you communicate your [SEA] findings to the public and each stakeholder and how will you ensure the [mutual] learning process?”

Nesta linha de pensamento, vários autores têm tentado incorporar as teorias de aprendizagem social e institucional⁴⁰, e as questões associadas à construção de conhecimento⁴¹ (e.g. Kørnøvn, 2005; Nilsson, 2005; Nootboom, 2005), na investigação conceptual sobre AAE, numa clara resposta à necessidade de orientar o processo de avaliação de impactes para um plano de aprendizagem mútua entre os técnicos de avaliação e as partes interessadas.

Há quem vá mais longe e considere mesmo a AAE como um processo integral de comunicação (Harashina, 2005):

“The role of SEA is to conduct discussions in a public space, through efficient communication in a society, to ensure the environmental and social considerations.” (Harashina, 2005)

Harashina (2005) defende o desenvolvimento de um modelo de AAE onde a participação pública é baseada em reuniões⁴² múltiplas e em processos de construção de consensos⁴³. O que o autor não explica é a forma como esta conceptualização da AAE se pode enquadrar em contextos institucionalizados onde o processo de participação pública não permite encaixar estas abordagens, ou onde o consenso não é de todo desejável por corresponder a soluções sofríveis ou paliativas. Ou seja, em contextos onde não é possível determinar o enquadramento em que a AAE se desenvolve, mas sim adaptar-se à situação existente – que são a maioria dos casos.

Elling (2005), por seu turno, propõe uma ‘reflexão comunicativa’ sobre a AAE, realçando a importância de utilizar outros critérios na avaliação estratégica de impactes, como sejam critérios éticos. Na perspectiva deste autor a participação do público assume um papel de mediação (ética) primordial, devendo ser concedida ao público a responsabilidade de

⁴⁰ Área conhecida internacionalmente por “*Institutional and Social Learning*”.

⁴¹ Termo mais conhecido na sua expressão anglo-saxónica: “*Knowledge-Building*”.

⁴² ‘*Meetings*’ no original.

⁴³ Termo mais conhecido na sua expressão anglo-saxónica: “*Consensus-Building*”.

arbitrar posições de interesse instrumental, como são por exemplo os interesses que distinguem eventualmente a posição do promotor da posição da entidade coordenadora de avaliação da AAE. Neste sentido, tanto Elling como Harashina procuram a convergência de valores, valorizando o equilíbrio consensual no caso de Harashina, ou o equilíbrio ético proporcionado pelo 'juízo' público no caso de Elling. Nem um nem outro todavia considera o potencial comunicativo da AAE fora das esferas da participação pública, onde os contextos de decisão estratégica se distribuem por diferentes níveis e onde é possível perceber de forma proactiva o tipo de percepções e de subjectividades que se jogam nos processos de decisão.

Contrariando os debates crescentes à volta dos aspectos comunicativos da AAE, há ainda quem seja céptico em relação à relevância destes elementos, e mantenha-se fiel aos princípios racionalistas que forjaram a prática da AIA:

"It is premature to entirely abolish rational SEA elements. (...) A reconciliation of «flexible» and «rational» elements, which needs to be informed by empirical evidence might be the best way forward." (Fischer, 2005)

Fischer acredita que conceitos como 'processo de aprendizagem' ou 'racionalidade comunicativa' reflectem visões ingénuas da realidade, sem sustentabilidade prática, invocando para tal o pretoso fracasso das abordagens comunicativas nos processos de planeamento levadas a cabo em meados dos anos noventa, naquilo que se convencionou chamar de *"communicative and flexible planning"* (e.g. Innes, 1995; Healey, 1996). Fischer não identifica no entanto, os critérios que o levam a comparar a realidade de planeamento com a realidade de avaliação ambiental.

É hoje largamente aceite que, ao nível estratégico, os processos de comunicação e participação são muito mais importantes que as metodologias técnicas da avaliação (Sheate *et al*, 2003), uma vez que a AAE é 'obrigada' a lidar com um conjunto vasto de actores, e consequentemente com um também diverso conjunto de valores e linguagens subjacentes. Nesse sentido, como realça Partidário (2005a), a eficácia da AAE passa pela sua capacidade em influenciar as tomadas de decisão estratégica:

"If SEA is not sufficiently (...) influential, decisions will be taken with, or without, the information SEA can provide. Decisions that matter are mostly informal, and it is those informal decisions that should be the target of SEA." (Partidário, 2005a)

A AAE tem portanto uma responsabilidade acrescida em proporcionar o debate público, actuando como uma 'plataforma para o diálogo' (João, 2005), e claramente assumindo o seu potencial comunicativo para contribuir para a integração dos valores ambientais a níveis estratégicos de decisão.

3.9 Considerações finais

Este capítulo apresentou o enquadramento conceptual da AAE, desenvolvendo uma análise preliminar sobre o objectivo e papel deste instrumento nas escolhas e decisões estratégicas da sociedade. Dessa análise retiram-se algumas conclusões fundamentais:

- A AAE tem uma natureza intrinsecamente subjectiva decorrente do carácter holístico e contextual do novo paradigma ambiental;
- As abordagens de AAE devem ser 'sensibilizadas' e flexibilizadas aos processos de decisão respectivos;
- A AAE tem um potencial comunicativo ao nível da convergência de valores e linguagens que caracterizam a panóplia de discursos que se jogam nos processos de decisão estratégica.

O potencial comunicativo da AAE é portanto uma característica que deve ser flexibilizada aos contextos e subjectividades inerentes à decisão estratégica. Realçar a importância dos factores comunicacionais na prática de AAE não é mais do que responder à questão emergente que domina as discussões internacionais sobre a eficácia e futuro deste instrumento:

"how to enhance the relevance and acceptance of SEA outcomes for decision-makers[?]" (Stuetz, 2005)

Os decisores são os 'clientes' principais da AAE, e procuram nela uma forma de legitimar 'ambientalmente' as suas decisões. Neste sentido a forma como a AAE souber antecipar os termos e constringimentos dessa legitimação vai afectar decisivamente os processos de decisão e respectivos resultados:

“The anticipation of required legitimation focuses the decision-maker’s attention ex ante on constraints and values of individuals who may be affected by the choice of certain alternatives. Framing of problems, information available to the decision-maker, and the general social ethic or sense of moral obligation associated with particular problems can all be important components of how decision makers view the requirements of legitimation. The anticipation of these requirements can, in turn, have a fundamental impact on decision processes and outcomes.” (Kleindorfer, 1999)

O que está em causa então para a AAE é a relação que opõe duas culturas, e consequentemente percepções, distintas: a percepção marcadamente técnica dos técnicos de avaliação e a percepção marcadamente política dos decisores. O tema é ainda mais pertinente se se pensar que não existe grande investigação teórica sobre a AAE fora do âmbito da avaliação técnica, isto é, fora do circuito dos técnicos de avaliação:

“Too much of the literature on SEA to date is insular – EA practitioners communicating amongst themselves. Dialogue on SEA development must be between EA proponents and policy makers/theorists if SEA of policy is to fulfil its promise. In order to make SEA of policies effective, SEA must influence the decisions that are intrinsic in policy making.” (Nitz and Brown, 2001)

A AAE assume deste modo um papel privilegiado no estabelecimento da “ponte” entre técnicos e decisores políticos uma vez que foi exactamente desta necessidade de aproximação que nasceu o próprio instrumento, e sobre a qual tem evoluído. Todavia o seu estudo está ainda demasiado vinculado à natureza tecnocrática dos instrumentos de AIA, dos quais se deve tentar expandir de encontro a um paradigma onde se cruzem as várias disciplinas, percepções e discursos sociais que se jogam de forma inequívoca nos processos de decisão estratégica.

Não é apenas através de normas e regulamentos procedimentais que a AAE poderá marcar a diferença. Ainda menos por formas rígidas e limitadas de avaliação, dominadas por visões singulares de um mundo ideal. Existem outras formas de mudar a atitude das pessoas se se aceitar que a aprendizagem é uma capacidade humana e que a comunicação é ainda um campo pouco explorado na investigação e prática de avaliação ambiental (Vicente e Partidário, 2005a).

Neste sentido, o potencial da AAE ainda está longe de estar totalmente explorado, podendo contribuir, através da adopção de abordagens de comunicação - como se demonstrará posteriormente na dissertação - para tornar os resultados das suas avaliações mais influentes a níveis estratégicos de decisão.

Capítulo Quarto

COMUNICAÇÃO

*Os homens são fáceis de afastar:
basta não nos aproximarmos.*

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

O excesso de informação que caracteriza a actual “sociedade da informação” (e.g. Lyotard, 1984; Beniger, 1986) é apontado, por alguns, como sendo o grande responsável pela apatia e indiferença crescentes perante algumas questões graves da nossa sociedade. É o caso evidentemente das questões ambientais, acerca das quais a informação generalizada nem sempre é capaz de promover o desenvolvimento de formas consensuais de entendimento.

Este capítulo aborda as questões comunicacionais em Ambiente, nomeadamente as questões que dão conta das relações dos técnicos de avaliação (ambiental) com a sociedade global, e mais particularmente com os decisores. Para tal começa por abordar os pressupostos de racionalidade comunicacional, que visam clarificar conceitos e princípios. Apresenta logo de seguida a “intersubjectividade” como paradigma central desta dissertação em matéria de comunicação, recorrendo para tal à teoria do *agir comunicacional* de Habermas como base de sustentação teórica. Continua com a descrição das técnicas (estratégicas) de argumentação, passando posteriormente a analisar as questões que se referem à comunicação técnica, nomeadamente as relacionadas com a avaliação de impactes - enfatizando o potencial (comunicativo) da AAE a este nível. Por fim, analisa e conclui sobre uma área cada vez mais fundamental para caracterizar a maneira como se comunicam os valores ambientais, e que dá pelo nome de Comunicação Ambiental.

4.1 Pressupostos de comunicação

4.1.1 Princípio da comunicação

Apesar de ser uma actividade que todos reconhecem, a comunicação é um conceito que poucos sabem definir concretamente. O termo “comunicação” tem no entanto a sua origem na mesma palavra latina que a palavra “comunidade”: *communis* (“comum”). Segundo Dewey (1916a) existe mais do que um laço etimológico entre as palavras comum, comunidade e comunicação:

“Muitos homens vivem numa comunidade em virtude das coisas que têm em comum e a comunicação é a forma pela qual eles conseguem possuir coisas em comum. O que devem ter em comum para formar uma comunidade ou sociedade são objectivos, crenças, aspirações, conhecimentos; enfim, uma compreensão comum” (Dewey, 1916a)

É portanto pela comunicação que as pessoas tornam conhecidos as suas crenças, interesses e necessidades, e também por ela tomam conhecimento de outras crenças e interesses, na construção de valores comuns, ou seja, no desenvolvimento de comunidades. Esta associação de ideias é importante para definir o contexto conceptual da comunicação, na medida em que situa a comunicação como um elemento plural e constituinte de uma rede de partilha de valores, práticas e significados (Silveirinha, 2004). A comunicação é assim entendida nesta dissertação, não só como um processo de interacção linguística, mas como um princípio de entendimento comum, na linha da escola semiótica⁴⁴ da comunicação:

“[A escola semiótica da comunicação] estuda como as mensagens (...) interagem com as pessoas de modo a produzir significados (...) Usa termos como significação, e não considera que os mal-entendidos sejam necessariamente evidência de fracasso de comunicação – eles podem resultar de diferenças culturais entre o emissor e receptor.” (Fiske, 2004)

A escola semiótica perspectiva a comunicação enquanto interacção social entre indivíduos pertencentes a contextos subjectivos, dentro da qual ocorre ‘produção e troca de significados’ (e.g. Odgen e Richards, 1923; Peirce, 1931-58; Saussure, 1978). Neste caso, a ênfase é colocada na forma como a mensagem é ‘lida’ em função dos valores individuais dos receptores, considerando a comunicação, não como um processo estático - como assume a escola processual -, mas como uma prática dinâmica e subjectiva. A presente dissertação reflecte portanto a escola semiótica, encarando a comunicação enquanto princípio de negociação e produção conjunta de significados.

Nesta perspectiva, quando se menciona o potencial comunicativo da AAE por exemplo, o que se está a fazer é a referir a capacidade deste instrumento de estabelecer pontes de entendimento comum com os seus destinatários, nomeadamente os decisores ou o público, e o modo como essa capacidade altera a influência socio-cultural da AAE.

4.1.2 Valores dos interlocutores

Em qualquer actividade comunicativa, é o acto de dar significado à informação produzida que determina a forma como essa mesma informação é enunciada, e por último

⁴⁴ Por oposição à escola processual que entende a comunicação enquanto processo unívoco de ‘transmissão de mensagens’, passível de se decompor em esquemas sistematizados (e.g. Lasswell, 1948; Shannon e Weaver, 1949; Newcomb, 1953; Gerbner, 1956; Westley e MacLean, 1957; Jacobson, 1960): “[A escola processual] Estuda o modo como os emissores e os receptores codificam e descodificam, o modo como os transmissores usam os canais e os meios de comunicação. Estuda assuntos como a eficácia e a exactidão (...) Quando o efeito é diferente ou menor do que aquele que se pretendia, esta escola tende a falar em termos de fracasso de comunicação e a analisar os estádios do processo para descobrir onde é que a falha ocorreu” (Fiske, 2004).

interpretada, e que permite validar determinadas experiências e excluir outras do âmbito de um discurso 'razoável', isto é, de um discurso comum aos interlocutores. Para o linguista Ferdinand de Saussure (1978), são os valores implícitos ao discurso que, fundamentalmente, determinam esta significação comum.

Na sociedade, o(s) sistema(s) de valor(es) servem deste modo de ponto de referência comum aos discursos e acções comunicativas:

“Valores como o da vida e o da solidariedade são directa e imediatamente investidos em normas concretas que asseguram, através de inúmeros gestos quotidianos, a conformidade dos discursos, das acções e das omissões. Não há, por conseguinte, lugar para a definição formal e distinta das normas, visto elas fazerem parte intrínseca e inseparável da própria percepção de si e dos outros como parceiros de transacção comunicacional.” (Rodrigues, 2001)

Toda a comunicação é portanto baseada na procura de valores de entendimento comum. Essa procura é contínua e influenciada pelas percepções individuais dos participantes no acto comunicativo. Como diria Silveirinha (2004), recorrendo à ideia de comunidade:

“Uma comunidade partilha símbolos como a linguagem ou comportamentos, mas não necessariamente da mesma forma. Cada um dos membros fornece a sua própria interpretação do símbolo quando este é usado” (Silveirinha, 2004)

Como se diz popularmente, 'o peixe será sempre o último a descobrir a água', e como tal, cada interlocutor tem sempre uma visão individual enviesada, em maior ou menor escala, da informação produzida, porque - para colocar a questão de uma forma mais filosófica - “nunca desembarcamos de nós” (Pessoa, 1991). Freudenburg (1996) atribui esta condição perceptual aos *blind spots* de cada indivíduo:

“All of us, it turns out, have a significant risk of failing to understand how powerfully our view of the world can be shaped by the spot from which we do our viewing – the risk of being prisoners of our own perspectives. Sometimes the limitations of our vision do come from our values, which lead us to focus more intently on some parts of the picture than on others, but often, the problem is almost literally a matter of “blind spots” – of parts of the picture that are obscured from our view or that we simply fail to see. What makes the blind-spot problem so vexing is that, not only do we often fail to see something, but we fail to see that we fail to see.” (Freudenburg, 1996)

Qualquer acto comunicativo resulta portanto da tentativa de transformar valores individuais em expressões comuns de entendimento⁴⁵, ou seja, em fazer convergir o mais possível as percepções individuais que cada participante tem dos significados (valores) atribuídos à informação produzida. Neste sentido a comunicação é uma actividade intersubjectiva⁴⁶, uma vez que tenta aproximar percepções da realidade distintas.

Um acto comunicativo pode então ser considerado como o produto conjunto da intenção do emissor com a interpretação do receptor – ambas (intenção e interpretação) influenciadas pelas percepções individuais de cada um e pelo contexto que enquadra a sua relação comunicativa. Neste contexto, uma conduta comunicativa com êxito colocaria os emissores, como diria Mead (1964), num campo dentro do qual a consciência dos seus valores ajudá-los-ia a influenciar os valores dos outros.

No caso de uma AAE por exemplo, aquilo que é transmitido pelos técnicos de avaliação, não só é influenciado pelos seus próprios valores, como pelos valores dos destinatários que condicionam a interpretação da informação produzida. Isto significa, na prática, que, do ponto de vista dos técnicos de avaliação, perceber antecipadamente quais os valores implícitos ao seu discurso, e de que forma esses valores vão ser interpretados e julgados pelos destinatários (*e.g.* decisores), faz com que os técnicos de avaliação consigam adequar de forma mais persuasiva o seu discurso, e consequentemente serem mais eficazes na promoção dos valores que defendem. Os valores que se jogam nas relações de comunicação inerentes ao processo de uma AAE são, deste modo, os elementos centrais a partir dos quais se constrói a capacidade de influência do discurso técnico (ambiental) respectivo.

4.2 Intersubjectividade e agir comunicacional

Como referido anteriormente, qualquer indivíduo está intimamente ligado a contextos valorativos particulares (culturais, profissionais, éticos, morais, psicológicos, etc.), que influenciam a sua percepção da realidade e consequentemente a maneira como interage socialmente. Como diz McCarthy (1987):

⁴⁵ Mesmo numa simples transmissão de dados, existem valores implícitos de comunicação – quanto mais não seja o pressuposto de que o receptor da informação sabe interpretar os dados enunciados.

⁴⁶ Ver conceito de intersubjectividade no sub-capítulo seguinte (4.2).

“As intenções e interesses individuais ou os desejos e sentimentos não são essencialmente privados mas ligados à linguagem e à cultura e portanto inerentemente susceptíveis de interpretação, discussão e mudança” (McCarthy, 1987)

A atitude do indivíduo na interacção social torna então possível uma relação diferente do tipo de atitude que um observador assumiria para com as entidades de um mundo exterior a si próprio. Assim, numa relação comunicacional, a divisão estanque entre os intervenientes - que Weber (1958) deu a ver apontando a solidão e isolamento modernos – deve ser, na lógica Habermasiana, substituída por uma complementaridade – por uma compreensão mútua entre sujeitos capazes de falar e agir (Habermas, 1990a).

Nesta perspectiva, o reconhecimento da subjectividade inerente à percepção individual não pode definir um princípio unilateral da comunicação, mas sim um princípio de reciprocidade, onde ambos os intervenientes reconhecem a intercepção de subjectividades que se estabelece em qualquer processo de comunicação e, perante tal reconhecimento, procuram um espaço mútuo de identificação – o espaço de intersubjectividade:

“O espaço de intersubjectividade [é] um espaço de reconhecimento mútuo e de formação racional da vontade – é também o espaço da articulação dos níveis de vida quotidianos (cultura, crenças, tradição, valores de memória colectiva) que constitui o pano de fundo de formação quer de uma identidade colectiva quer, através das suas dimensões pragmáticas, de constituição do Eu e do Tu, de uma identidade subjectiva particular.” (Silveirinha, 2004)

Este espaço é guiado pelo reconhecimento mútuo entre indivíduos que assumem que os outros também são capazes de exercer o entendimento e o diálogo e, nessa medida, os processos de comunicação só terão êxito se os participantes adoptarem atitudes de respeito semelhante e estabelecerem regras de interacção recíproca, que regulem a multiplicidade de percepções presente nos discursos. Para Habermas (1990) a actividade argumentativa deve assentar numa acção regulada comunicativamente segundo regras de carácter intersubjectivo:

“Every consensus rest on an intersubjective recognition of criticisable validity claims; it is thereby presupposed that those acting communicatively are capable of mutual criticism.” (Habermas, 1981)

Foi nesta linha de pensamento que Habermas (1990b) fundou a *teoria do agir comunicacional*⁴⁷, partindo do pressuposto que é pela comunicação que se interage socialmente com o mundo, em vez de o usar individualmente de forma instrumental:

“Communicative action can be understood as a circular process in which the actor is two things in one: an initiator who masters situations through actions for which he is accountable and a product of the traditions surrounding him, of groups whose cohesion is based on solidarity to which he belongs, and of processes of socialization in which he is reared. (...) The actor stands face to face with that situationally relevant segment of the lifeworld that impinges on him a problem, a problem he must resolve through his own efforts. But in another sense, the actor is carried or supported from behind, as it were, by a lifeworld that not only forms the context for the process of reaching understanding but also furnishes resources for it. The shared lifeworld offer a storehouse of unquestioned cultural givens from which those participating in communication draw agreed-upon patterns of interpretation for use in their interpretative efforts.” (Habermas, 1990b)

Habermas também coloca a comunicação dentro do contexto das comunidades, dos valores comuns que as definem (*“lifeworld”*), e que condicionam a interpretação dos indivíduos, referindo-se inclusivamente à coesão valorativa entre grupos sociais:

“These ingrained cultural background assumptions are only one component of the lifeworld. The solidarity of groups integrated through values and the competences of socialized individuals also serve as resources for action oriented toward reaching understanding.” (Habermas, 1987)

A linguagem tem um papel primordial nesta teoria, seguindo autores como Mead, Garfinkel, Wittgenstein ou Gadamer:

“Habermas case is that communicative action makes a full use of languages functions relating to objective, social and subjective worlds when the other models relate to only one or two.” (Szczelkun, 1999)

Para Habermas é portanto crucial que, em qualquer processo comunicativo, haja não só um entendimento comum (intersubjectivo) em relação aos valores e linguagens subjacentes, como um acordo prévio relativo a determinadas regras de validade do discurso:

“Agreement in the communicative practice of everyday life rests simultaneously on intersubjectively shared propositional knowledge, on normative accord, and on mutual trust” (Habermas, 1990)

⁴⁷ Tradução que julgo ser a mais adequada ao termo anglo-saxónico *“Communicative Action”* por implicar uma conduta social, mais do que uma mera acção – este termo é também usado por alguns tradutores de Habermas, nomeadamente por Artur Morão em *“Técnica e Ciência como «Ideologia»”* (Habermas, 2001).

De acordo com Habermas, de cada vez que participamos numa acção comunicativa, reivindicamos implicitamente quatro regras de validade⁴⁸:

“(1) that we have chosen a manner of expression that is comprehensible to the person(s) addressed, (2) that our propositions are factually true, (3) that we sincerely believe what we say, and (4) that what we say is an appropriate utterance with respect to the normative rules that we and our partners in communication agree should govern our interaction” (Dayton, 2002)

Estas regras implícitas de validade são frequentemente abreviadas para (1) inteligibilidade, (2) veracidade, (3) sinceridade, e (4) integridade (Dayton, 2002). Na interpretação de Maeve Cooke (1994) as regras de validade são os pressupostos (obrigatórios) do *agir comunicacional* de Habermas: (1) os participantes comunicativos usam as mesmas expressões da mesma maneira; (2) todos os argumentos relevantes são incluídos na discussão; (3) a única força dominante é a força do melhor argumento; e (4) os participantes partilham a motivação de achar o melhor argumento possível.

Com a teoria do *agir comunicacional* Habermas confronta dois ideais de racionalidade – comunicativa e instrumental – que considera dominarem as relações sociais das sociedades democráticas contemporâneas: A racionalidade comunicativa, associada à teoria do *agir comunicacional*, entende a comunicação como uma interacção mediada segundo regras de validade que definem as expectativas recíprocas de comportamento, e que têm de ser entendidas e reconhecidas pelos interlocutores (Habermas, 2001). Em oposição, a racionalidade instrumental entende a comunicação como uma acção impositiva (e manipulatória nesse sentido), em que a informação é produzida e comunicada de forma estanque (a partir de pressupostos técnicos), baseada na análise tecnocrática associada aos sistemas económicos e administrativos das sociedades democráticas. Cooke (1994) faz uma distinção simples destes dois tipos de racionalidade:

“Whereas Habermas describes action oriented towards understanding (...) as communicative action, he describes action oriented towards success as instrumental action. (...) [P]articipants in [instrumental] action instrumentalize one another as a means for achieving their respective success” (Cooke, 1994)

O quadro 4.1 apresenta as diferenças conceptuais e implicações pragmáticas entre o *agir comunicacional* e o *agir instrumental*.

⁴⁸ “Validity Claims” na tradução anglo-saxónica.

Com o *agir comunicacional*, o que Habermas pretende é fazer basear os processos de decisão das sociedades numa racionalidade comunicativa, opondo-se à consciência tecnocrática dominante. Blyler (1994), referindo-se à lógica de Habermas, afirma que:

“[P]eople no longer have a voice in decisions that bear on their social lives because all problems are resolved back into technical ones, viewed under the aegis of the technical cognitive interest, and the solution of technical problems is not dependent on public discussion.” (Blyler, 1994)

Quadro 4.1

	Agir comunicacional	<i>versus</i>	agir instrumental
Regras orientadoras da acção	Normas sociais		Regras técnicas
Uso da linguagem	Linguagem simples intersubjectivamente partilhada		Linguagem livre de contexto
Comportamento dos participantes	Expectativas recíprocas de comportamento		Prognósticos/imperativos condicionados
Mecanismos de aquisição de conhecimentos	Internalização de papéis		Aprendizagem de habilidades e qualificações
Objectivo da acção	Conformidade com as normas por meio do reforço recíproco		Solução de problemas (obtenção de fins)
Sanções no caso de infracção das regras	Castigo em virtude de sanções convencionais: fracasso perante a autoridade		Ineficácia: fracasso perante a realidade
‘Racionalização’	Emancipação, individuação; extensão da comunicação isenta		Aumento das forças produtivas; extensão do poder de disposição técnica

Fonte: adaptado de Habermas (2001)

Todavia, para Warren (1995) o *agir comunicacional* de Habermas oferece uma estrutura teórica fundamental para analisar os discursos que povoam os processos de decisão pública, mas não para fundamentar as decisões:

“All [decisional] practices are going to be in violation of precepts of communicative rationality to greater or lesser degree. Conversely, glimmerings of communicative rationality should be apparent in

almost all practices (...) [C]ommunicative rationality is not supposed to be an attainable ideal, but rather a critical principle.” (Warren, 1995)

Apesar da relativização do ideal habermasiano, o seu *agir comunicacional* desenvolve uma base fundamental para as democracias que se querem deliberativas, *i.e.*, para as democracias capazes de gerar comunicação pública nos processos respectivos de decisão:

“Habermas pode ser desafiado por traçar fronteiras demasiado rígidas (...) Em todo o caso, a tónica é ainda nas associações que são eminentemente políticas. Só por elas é possível deliberar no interesse geral. É esta ênfase numa perspectiva do político que exige (...) uma comunicação deliberativa” (Silveirinha, 2004)

Habermas foi o mais poderoso inspirador daquilo a que chamou de “teoria discursiva da democracia”: uma racionalidade comunicativa capaz de fundamentar, através do *agir comunicacional*, a prática dos processos de decisão democráticos. O seu ideal está longe de ser aplicável na plenitude, mas a sua racionalidade trouxe uma nova forma de pensar a democracia, principalmente na ênfase dada aos processos de decisão dialógicos.

No contexto desta dissertação o que o *agir comunicacional* propõe, na prática, é um conjunto de princípios/regras de comunicação que orientam uma relação (justa) de intersubjectividade. Isto é, uma relação em que a comunicação existe para promover a mudança, através de um processo constante de ajuste mútuo de valores, e não numa pura estabilização de valores por uma qualquer conduta institucionalizada. Isto significa que, assumindo os princípios da racionalidade comunicativa de Habermas, a AAE reforça a sua natureza comunicativa – por oposição ao carácter instrumental típico dos instrumentos deste género⁴⁹ – aumentando o seu potencial de influência ao nível das discussões estratégicas ambientais.

4.3 Estratégias de argumentação

Quando, num acto comunicativo, o emissor tem uma intenção persuasiva - *i.e.*, pretende que o receptor aceite determinada posição ou valor - o que o emissor está a fazer é a valer-se (estrategicamente) de argumentos. E diz-se estrategicamente porque tem em conta a qualidade intersubjectiva da comunicação e, como tal, do cruzamento de percepções e

⁴⁹ Como exposto ao longo do capítulo 3.

valores que se jogam no acto comunicativo. Nesta perspectiva, entende-se aqui por “estratégia de argumentação”, utilizando as palavras de Américo de Sousa (2000):

“Uma [estratégia] (...) persuasiva onde o regime de livre alternância da palavra faz de todos os interlocutores potenciais persuasores e persuadidos. O objectivo da argumentação é (...) chegar à solução que se revele mais adequada, quer esta coincida com a proposta inicialmente apresentada, quer se fique a dever aos posteriores desenvolvimentos trazidos pela respectiva discussão. A adesão pode assim manter-se como critério de eficácia de uma dada argumentação, na medida em que determina se (todos) os efeitos pretendidos foram atingidos ou não, mas já não apresenta a mesma fiabilidade como indicador de persuasão.” (Sousa, 2000).

As estratégias de argumentação não têm deste modo um carácter unívoco e instrumental, como deixaria supor a racionalidade instrumental⁵⁰, mas sim um carácter dialógico, onde os argumentos se jogam no âmbito de uma interacção social e subjectiva. Uma vez que têm como ponto de partida o reconhecimento do outro (receptor), em função da sua (emissor) própria percepção, e da maneira como esta relação afecta o desenvolvimento (e resultado) da comunicação, argumentar estrategicamente significa considerar o espaço intersubjectivo de uma interacção comunicativa. O quadro 4.2 apresenta um conjunto de estratégias e técnicas argumentativas.

Aceitar um argumento significa aceitar, ou no mínimo aderir, aos valores que lhe estão subjacentes e portanto, inclui-los no conjunto dos seus valores. Mas uma mudança ao nível dos valores do indivíduo não afecta necessariamente a sua atitude e comportamento:

“[O] persuasor (...) não se contenta com a modificação [de um valor] e prossegue na sua argumentação até conseguir igualmente a mudança da própria atitude. Mas se as atitudes emergiram como principal foco dos pesquisadores de persuasão, foi, em grande parte, por se presumir que influenciam (quando não ditam mesmo) a orientação do comportamento, tornando assim este último mais ou menos previsível.” (Sousa, 2000)

⁵⁰ Ver conceito no sub-capítulo 4.2.

Quadro 4.2

Estratégias e técnicas argumentativas

Variáveis argumentativas

Escolha das premissas	O emissor deve, antes de mais, assegurar-se que as premissas são admitidas pelos receptores, sob pena de ver seriamente afectada a influência da sua argumentação e a imagem do próprio emissor.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Factos e verdades</i>: um facto ou uma verdade nunca têm o seu estatuto definitivamente assegurado, excepto quando se admita a existência de uma autoridade infalível ou divina; • <i>Presunções</i>: fundam-se numa certa constatação estatística e assentam na convicção de que o que acontece habitualmente em cada situação de vida, é o normal - têm um carácter provisório e ambíguo; • <i>Valores e hierarquias</i>: exprimem preferências valorativas. Não devem desqualificar outros valores, por respeito básico pela liberdade do receptor.
Técnicas e estruturas argumentativas	O emissor deve extrair os argumentos em favor da posição (valores) que defende e da sua respectiva força persuasiva.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Argumentos quase lógicos</i>: são argumentos plausíveis - não-demonstráveis. Apela para estruturas lógicas tais como contradição, identidade e transitividade ou para relações matemáticas como a relação da parte com o todo, do menor com o maior e a relação de frequência; • <i>Argumentos fundados no real</i>: fazem apelo a dois tipos de ligação persuasiva – as ligações de sucessão, como a relação causa-efeito e as ligações de coexistência, centradas na relação entre a pessoa e os seus actos; • <i>Argumentos que fundamentam a estrutura do real</i>: desenvolvem a fundamentação através de um caso particular (exemplo, ilustração, modelo e anti-modelo) mas também o raciocínio por analogia, onde se situa a própria metáfora enquanto analogia condensada.
Efeito de presença	O facto do emissor ter que escolher as premissas em consonância com a admissão dos receptores, para além de implicar uma selecção de factos e valores, faz surgir a necessidade de se decidir previamente sobre a melhor forma de os descrever, que tipo de linguagem deverá utilizar, qual a insistência com que o fará, tudo isso, em função da importância que lhes atribui.	

Fonte: adaptado de Sousa (2000); Perelman (1993) e Perelman e Olbrechts-Tyteca (1999).

Como Petty e Cacioppo (1996) sublinham, existe uma forte interligação entre valores, atitudes e comportamentos, já que os princípios envolvidos pela modificação de atitudes são

os mesmos que presidem à modificação de um valor ou comportamento. As atitudes constituem assim uma componente muito importante da interacção social uma vez que é através delas que os indivíduos optam por uma ou outra decisão (comportamento). Segundo Katz⁵¹ são quatro as funções que as atitudes têm nos indivíduos:

- *função ego-defensiva* - atitudes que ajudam as pessoas a proteger-se das verdades desagradáveis para si próprias ou para aqueles que lhe são próximos;
- *função expressão de valor* – quando manter uma determinada atitude permite à pessoa expressar um valor importante;
- *função conhecimento* – atitudes que levam a pessoa a entender melhor o que se passa à sua volta;
- *função utilitária* – atitudes que ajudam a pessoa a ganhar recompensas ou evitar punições.

Do ponto de vista da argumentação, o reconhecimento destes efeitos poderá ajudar o emissor a (re)elaborar a melhor estratégia argumentativa, nos momentos em que identificar nos receptores as atitudes que os levam a aceitar ou rejeitar os seus argumentos. No entanto estes efeitos são também válidos para o próprio emissor, e consequentemente, passíveis de lhes condicionar a sua capacidade argumentativa, principalmente ao nível da sua credibilidade. Perceber, na medida do possível, quais as atitudes que condicionam o seu discurso, irá preparar o emissor, não só para dirigir os seus argumentos de forma mais credível, como para estar mais receptivo a mudanças individuais de atitude induzidas eventualmente pela discussão argumentativa.

No entanto, quando o objectivo é influenciar valorativa e atitudinalmente o receptor, não é na 'força' dos argumentos que reside o problema principal, mas sim no campo da motivação. A pergunta então que se coloca é 'como motivar alguém a prestar atenção e a considerar o que temos para lhe dizer?'

De acordo com Petty e Cacioppo (1996) existem duas vias motivacionais: a *via central* e a *via periférica*. A primeira baseia-se num processo argumentativo racionalista, pressupondo que o receptor atenta nos argumentos da mensagem para os compreender e avaliar. A segunda recorre a outros factores que não passam pelo pensamento ou reflexão: se a

⁵¹ Citado por Petty e Cacioppo (1996).

mensagem é associada a uma sensação agradável ou a uma fonte atractiva ou credível, ela é aceite; se a mensagem coloca o receptor numa posição demasiado discrepante, é rejeitada (Sousa, 2000). Esta via está associada às inferências que o receptor retira sobre os motivos pelos quais o emissor argumenta em favor de determinada posição. A utilização de uma ou outra via depende naturalmente dos interlocutores, sendo todavia expectável que ambas actuem, em maior ou menor grau, de forma complementar - uma vez que a inserção humana e relacional de todo o processo de argumentação leva fatalmente a que ambas estejam sempre presentes (Sousa, 2000).

É ainda muito importante do ponto de vista motivacional apresentar *a priori* um contexto de relevância imediatamente acessível. Para Sperber e Wilson (1986), existem dois princípios de relevância na interpretação argumentativa:

1. *Quantidade de implicações* - A relevância de uma interpretação é tanto maior quanto maior for o número de implicações ou de efeitos contextuais que provoque, e é tanto menor no caso inverso.
2. *Imediatismo* - A relevância de uma interpretação é tanto mais relevante quanto menor esforço de processamento exigir.

As estratégias de argumentação são portanto um esforço prévio em pressupor critérios de entendimento comum entre o emissor (argumentador inicial) e o receptor (interpretador argumentativo), nomeadamente ao nível: da 'realidade' a que os argumentos se referem; da significação do léxico utilizado; dos respectivos processos de encadeamento; e do sentido visado pelo discurso argumentativo (Rodrigues, 2001a). Tudo numa lógica em que o melhor argumento prevalece, ou num sentido mais elementar, em que os valores partilhados por uma comunidade de palavra são mais fortes e resistentes.

A AAE tem, do ponto de vista da comunicação dos seus resultados, muito a ganhar se os técnicos de avaliação respectivos souberem flexibilizar estrategicamente os seus argumentos à realidade, ou realidades, de interacção social em que se virem envolvidos, com destaque particular para a interacção que mantêm inevitavelmente com os decisores.

4.4 Comunicação técnica

4.4.1 Tecnociência, valores e linguagem

A tecnociência é entendida intuitivamente como o carácter operativo da ciência contemporânea. É por muitos considerada como a nova modalidade da actividade científica, tendo-se desenvolvido ao longo do século XX⁵², e sendo previsível que a sua influência continue a aumentar pelo século XXI. Echeverría (2003) recorre à seguinte caracterização exhaustiva de tecnociência:

“A tecnociência não é só a busca de conhecimento representacional adequado, mas antes do mais um sistema de acções eficientes baseadas em conhecimento científico que transformam o mundo, se encontram desenvolvidas tecnológica e industrialmente, e já não incidem sobre a natureza, mas que também se orientam para a sociedade e para os seres humanos, sem se limitarem a descrever, explicar, predizer ou compreender o mundo, mas tendendo a transformá-lo baseando-se numa série de valores satisfeitos, em maior ou menor grau, pela actividade tecnocientífica e pelos seus resultados; entre tais valores, a verdade ou a verosimilhança não ocupam o lugar central, embora continuem a ter um peso específico considerável. O seu referente é uma série de cenários artificiais (ou mundos artificiais) que a tecnociência possibilita ou constrói. (...) [A] tecnociência implica não só uma profissionalização, mas uma empresarialização da actividade científica. Sendo a tecnociência um factor relevante de inovação e de desenvolvimento económico, passa a ser um dos poderes dominantes nas sociedades mais avançadas. (...) A tecnociência insere-se num novo sistema de produção, a que podemos chamar pós-industrial (sociedade do conhecimento e da informação).” (Echeverría, 2003)

A emergência da tecnociência é portanto um processo gradual, e muitas das diferenças entre ciência e tecnociência são relativas, *i.e.*, são uma questão de grau. A ciência continua a praticar-se por toda a parte, ou sob a sua natureza mais teórica, ou como pano de fundo à tecnociência.

Mas a questão central que a tecnociência veio trazer à filosofia da actividade científica é a sua oposição ao ideal empirista da ciência neutra (tradicional), que tenta isolar radicalmente os factos dos valores:

⁵² O desenvolvimento da tecnociência está associado a momentos críticos do século XX: a invenção do ENIAC (o primeiro computador electrónico), o projecto Manhattan (desenvolvimento das primeiras armas nucleares), a física das partículas, o projecto genoma (humano) e o *Big Science* (termo usado para descrever uma série de mudanças na ciência após a 2ª Guerra Mundial) - Echeverría, 2003.

“[A] evolução da filosofia da ciência ao longo do século XX mostra que a racionalidade tecnocientífica não é somente uma racionalidade teórica, mas também prática e submetida, portanto, aos diversos valores que governam as acções dos cientistas.” (Echeverría, 2003)

A tecnociência é deste modo uma actividade profundamente influenciada por uma pluralidade de valores⁵³ que são satisfeitos em maior ou menor grau, não só pelas teorias e experiências científicas, como pela interpretação que cada indivíduo (técnico) faz dessas mesmas teorias e experiências, tendo em conta as várias finalidades e valores subjacentes ao contexto da sua acção.

A tecnociência é pois uma actividade que utiliza instrumentalmente o conhecimento científico, racionalizando-o e unificando-o sob a forma de saberes técnicos. O resultado dessa instrumentalização, do uso dos saberes técnicos, é aquilo a que normalmente se chama de técnica:

“[T]écnica é um sistema de acções humanas intencionalmente orientado para a transformação de objectos concretos a fim de conseguir de forma eficiente um resultado valioso.” (Quintanilla, 1989)

O mundo moderno depende, cada vez mais, do processo acelerado de racionalização científica dos saberes técnicos, tendo já chegado incusivamente a afectar a estrutura e o modo de funcionamento da linguagem que, antes, escapava em larga medida ao domínio instrumental da técnica:

“A perspectiva hoje mais comum tem a ver com a consideração das mudanças que ocorrem a partir do momento em que, em vez da tradicional clivagem entre o mundo da linguagem e o mundo técnico, assistimos à sua progressiva interpenetração. Ao contrário do que muitas vezes se pensa, não é apenas pela tecnicidade da linguagem que esta interpenetração ocorre, é também pela moldagem do mundo técnico às regras (...) do mundo da linguagem. Assim, desta interpenetração recíproca depende a instauração de uma nova modalidade da técnica, constituída sob a forma de um sistema reticular, à imagem do sistema da língua, feito já não de utensílios e de instrumentos, de máquinas e aparelhos, mas de circuitos, de nós de conexão, de automatismos e de reflexos, e a instauração de uma nova modalidade da linguagem, constituída sob uma forma maquínica.” (Rodrigues, 2001a)

A técnica surge na actualidade como um domínio associado à manipulação interessada do mundo, com efeitos evidentes ao nível da linguagem, uma vez que a restringe à urgência dos significados materiais, limitando, por natureza, a livre expressão e o confronto de

⁵³ Ao contrário da tradição científica anterior onde a ciência era avaliada em relação a um valor único: a busca da verdade para Popper; a resolução de problemas para Laudan; ou a realização de interesses para Barnes (Echeverría, 2003).

razões, em que o consenso se fundamenta e legitima (Rodrigues, 2001a). A linguagem (convencionalmente chamada) técnica entra portanto em confronto com duas questões comunicacionais que têm a ver, por um lado, com a sua própria inteligibilidade, e por outro lado, com a imposição de significados que limitam a liberdade de expressão de quem interpreta.

A AAE, como instrumento oriundo da tradição marcadamente técnica da Avaliação de Impactes Ambientais, vê-se também confrontada com este tipo de questões comunicacionais, no que se refere à sua capacidade de superar os estigmas inerentes à prática tecno-científica.

4.4.2 O papel social da tecnociência

Com a emergência da tecnociência, a pretensa neutralidade política e social da ciência tem sido atacada por meio de vários argumentos, abrindo um novo campo de reflexão. Campo esse que proporciona um contraponto social às teorizações baseadas exclusivamente nos aspectos formais da actividade científica, sem reflectirem sobre as suas consequências práticas.

Vários estudos sobre Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) têm sido desenvolvidos ao longo dos últimos anos, a partir de duas tradições diferentes: uma europeia, de carácter mais teórico, que se interessou mais pela ciência tradicional que pela tecnociência; e uma americana, de carácter prático e valorativo, que se centrou desde o início na tecnociência (Echeverría, 2003). A maioria desses estudos baseia-se na crítica implícita à concepção meramente teórico-formal da ciência, bem como à racionalidade instrumental⁵⁴, que vê na tecnociência apenas um meio para atingir fins pré-determinados e, como tal, neutra e socialmente descontextualizada. García *et al* (1996) reagem assim à suposta autonomia social da tecnociência:

“A [tecnociência] não é autónoma num duplo sentido: por um lado, não se desenvolve com autonomia relativamente a forças e factores sociais e, por outro, não é segregável do sociossistema em que se integra e sobre o qual actua (...) não pode, portanto, ser avaliada independentemente do sociossistema que a produz e sofre os seus efeitos” (García *et al*, 1996)

⁵⁴ Ver conceito no sub-cap. 4.2.

Esta é uma linha de debate persistente sobre a representação social da actividade científica e que se opõe à corrente tradicional empirista. Os empiristas percebem a ciência como um modo de observação e interpretação de um mundo independente, que fornece a base das representações científicas (Lynch e McNally, 1999). Mas esta corrente conservadora é, hoje em dia, muitas vezes rejeitada por uma corrente alternativa, social-construtivista – ou simplesmente construtivista – cada vez mais proeminente, nomeadamente nas ciências sociais. Os construtivistas vêem as representações da realidade como artefactos culturais, e não como objectos imediatos da percepção ou como representações literais daquilo que o olho vê. Assim, em vez de o mundo se ‘impor a si mesmo’ nas nossas percepções, tal como advoga a corrente empirista, são as nossas percepções que ‘constroem’ o mundo de que somos testemunhas (Lynch e McNally, 1999). O quadro 4.3 apresenta as diferentes proposições das correntes empirista e construtivista.

O problema em apresentar uma oposição entre, por um lado, uma perspectiva independente e (im)positiva do mundo natural, e, por outro lado, uma perspectiva construtivista que acentua a natureza subjectiva das representações do mundo, é que os dois lados desta oposição radicalizam posições de certo modo irrealistas, uma vez que não existe uma divisão clara entre ‘construções sociais’ contingentes e ‘factos brutos’ independentes (Lynch e McNally, 1999). Nem a realidade natural é independentemente objectivável e reconhecida de forma igual para todos, nem é totalmente ambígua de forma a assumir que a ciência é fruto unicamente das circunstâncias sociais, e que o mundo natural, enquanto entidade externa observável, simplesmente não existe - como argumentam alguns cépticos ao construtivismo (*e.g.* Murphy, 1994).

Existe, por enquanto, uma distinção nítida entre aquilo que é a ciência e outras formas da actividade humana e obscurecer esta distinção é renegar a ciência tal qual ela se conhece. No entanto, a sofisticação crescente da análise científica e derivados tecnológicos não tem sido acompanhada por uma correspondente análise social do papel da ciência e dos técnicos. Esta é a questão central que leva, ainda hoje, a uma certa incapacidade da prática tecnocientífica em interagir com a comunidade não-especializada, que constitui a maioria da sociedade civil. Esta é também uma questão central para instrumentos como a AAE que, como referido no capítulo anterior, sofrem de muitos dos estigmas da linguagem técnica.

Quadro 4.3Aspectos da percepção *empirista* e*construtivista*

(1) Imposição a partir do mundo – implica um mundo dominador apresentado inesperadamente aos cientistas.

(2) Percepção pública comum – as observações do mundo são partilhadas por muitos sujeitos; são públicas e não privadas.

(3) Independência teórica e axiológica – contrariamente às teorias e às crenças, as observações possuem pontos de referência externos, independentes e extra-linguísticos.

(4) Acessibilidade a todas as pessoas – em princípio, qualquer pessoa pode verificar uma representação válida de uma experiência de observação, ajudadas eventualmente por instruções especializadas e por instrumentação.

(5) Acordo entre as pessoas – aquilo que os cientistas observam é uma base independente para informar as pessoas sobre factos e leis da natureza.

(1) Interpretação do cientista - Em lugar da perspectiva passiva do empirismo, tem sido comum, a partir de Hacking (1983), enfatizar o modo como os cientistas usam a tecnologia para percepcionarem o mundo e para extrair e reenquadrar certos elementos do mundo em experiências laboratoriais.

(2) Percepção individual ou grupal – as observações particulares são criadas por indivíduos e grupos com interesses sectários, e os seus aspectos reflectem essa competição pelo crédito e pelo patrocínio.

(3) Condicionamento teórico e axiológico – a observação e a interpretação estão carregadas de teoria⁵⁵ e carregadas de valores⁵⁶.

(4) Acessibilidade especializada – as observações e os relatórios de observação são apenas inteligíveis e aceitáveis para comunidades especializadas que partilham um conhecimento tácito.

(5) Negociação comunicativa – a persuasão e a retórica são fontes de acordo entre os observadores, e entre os observadores e os seus públicos, sobre aquilo que pode ser observado.

Fonte: adaptado de Kosso (1992); Lynch e McNally (1999)

Neste contexto, a abordagem construtivista vem pôr termo à visão positivista que considera que os técnicos podem colaborar com as políticas públicas apenas porque ‘dizem a verdade ao poder’ (Jasanoff, 1993). Fernando Gil (1999) ressalva que a ciência não tem que ser realista e que a ‘verdade dos factos’ pertence apenas ao universo científico sendo, como tal, um *dado-construído*. Para este autor, a colaboração científica integra-se numa teoria de

⁵⁵ “*Theory-laden*” na expressão anglo-saxónica.

⁵⁶ “*Value-laden*” na expressão anglo-saxónica.

intersubjectividade, o que significa que a 'objectividade' científica é um reflexo do sistema pessoal de valores dos técnicos, não podendo ser vista como uma norma universal, mas como uma interpretação negociável da realidade. Adaptando as palavras de Pestre (1999):

“A [realidade] negocea-se, a sua história é constantemente reescrita, e é aquilo que os outros fazem das [realidades] que propomos que conta na história das ciências” (Pestre, 1999)

Seguindo esta lógica, alguns autores (e.g. Dietz *et al*, 2002; Freudenburg, 1996) - fugindo claramente aos extremos impostos por empiristas e construtivistas - optaram por uma perspectiva mais consensual, a que chamaram de *realismo crítico*:

“The central conclusion is that what is out there in the empirical world does matter, but at the same time, the «way» in which it matters is so heavily dependent on human interpretation that, for all practical purposes, there is no such thing as a «fact» that is meaningful in the absence of human interpretation.” (Freudenburg, 1996)

Apesar das dúvidas doutrinárias, estas discussões deram um contributo importante para se perceber qual o papel que os técnicos devem estabelecer com o resto da sociedade, nomeadamente sobre os limites das suas percepções:

“a ideia de que há sentido para lá da descrição dos factos e da verificação empírica é uma conquista considerável em relação ao cânone da epistemologia positivista” (Ricoeur, 1971)

Nesta perspectiva a comunicação tecnocientífica surge, hoje em dia, como um desafio fundamental para os especialistas que querem ver credibilizado o papel da ciência numa sociedade cada vez mais exigente em matéria de informação. Embora as pessoas continuem a acreditar no conhecimento científico bruto, as suas aplicações são cada vez mais sujeitas a um escrutínio social que nem sempre confia - ou entende - no valor científico para resolver os problemas.

4.4.3 Comunicação técnica e os modelos emergentes

Hoje em dia, num mundo governado pelo conhecimento técnico e pelo saber dos peritos, a atenção dada aos aspectos da comunicação técnica tem vindo a crescer, especialmente nas sociedades industrializadas do Ocidente. Neste contexto vários conceitos têm surgido para caracterizar esta nova urgência comunicacional, tais como os de “sociedade tecnológica”

(e.g. Berger *et al*, 1974), “sociedade de informação” (e.g. Lyotard, 1984; Beniger, 1986); “sociedade de conhecimento” (e.g. Bell, 1973; Drucker, 1993); “sociedade de risco” ou “sociedade experimental” (Beck, 1992). As pessoas relacionam-se hoje com o ambiente que as rodeia e consigo próprias em larga escala através de informação produzida por especialistas – a que Giddens chamou de “*expert systems*” -, informação essa que tentam interpretar regularmente e que põem em prática na vida de todos os dias (Giddens, 1991).

O problema que esta realidade levanta é o pouco que o leigo sabe sobre a ciência como prática e como cultura. Isto deve-se essencialmente ao modelo tradicional de comunicação científica, que durante muito tempo, se cingiu às comunidades especializadas e era exclusivamente centrado no conteúdo ‘científico’ da mensagem:

“Aquilo que era suposto ser interessante em vários estudos prévios da ciência não eram os processos de comunicação em si, mas antes a mensagem neles contida, ou os «pensamentos» comunicados; tecnicamente falando, o conteúdo proposicional da comunicação, uma teoria ou uma descoberta científica, por exemplo.” (Knorr-Cetina, 1999)

Recentemente, um novo modelo de comunicação técnica começa a despontar, que reflecte uma nova atitude perante a comunicação na tecnociência, e que se resume pela ideia de que os actos comunicativos realizam acções (sociais) que não dependem inteiramente do seu conteúdo proposicional:

“A ideia de que a comunicação, e particularmente a fala e a escrita, são intrinsecamente processos activos, tornou possível entender a comunicação como uma esfera da actividade social de direito próprio, no interior da qual as mensagens não são apenas preservadas e transmitidas mas formadas e construídas. Isto fez reavivar o (...) interesse na comunicação na medida em que esta inclui ‘estratégias de persuasão’, um fenómeno estudado em certos domínios da «retórica» e da teoria da linguagem em relação à literatura e a outras espécies de escrita, mas ao qual anteriormente não se dera a devida atenção no que diz respeito à ciência. Este modelo abriu igualmente a porta ao estudo da ‘negociação interactiva’ e da ‘definição de sentido’ por dois ou mais participantes na comunicação. Esta concepção não apenas assume que as mensagens se modificam na interacção, mas igualmente que há resultados ‘emergentes’ – efeitos da interacção aos quais nenhum dos participantes poderia chegar por si mesmo (Knorr-Cetina, 1981).” (Knorr-Cetina, 1999)

Este novo modelo de comunicação técnica veio esbater as fronteiras entre a actividade tecnocientífica *per se* e a respectiva comunicação de resultados, trazendo aos técnicos uma nova responsabilidade discursiva, onde a tendência para a simplificação, para a adequação a linguagens não técnicas, começa a ganhar força. Para Diego (1996) este novo modelo de

comunicação, a que chamou de “paradigma emergente”, baseia-se na conjugação entre o conhecimento prévio, ou suposto, sobre o nível ‘cognitivo-científico’ do receptor, e o objectivo de comunicação do emissor (técnico), da qual resultam mensagens diferenciadas de acordo com cada tipo de interacção social:

“Nesta perspectiva, o papel cultural do cientista processa-se em circuito aberto, conjugando não só a clássica dimensão pedagógica ou *long-term* – difusão formal pela via de ensino -, como a dimensão político-social ou *short-term* pela via duma ‘emergente’ necessidade de abertura do campo científico, segundo níveis diferenciados de difusão da cultura científica, podendo mesmo projectar-se ao debate generalizado ao grande público.” (Diego, 1996)

Foi a partir desta emergência de abertura científica que van Dijck (2003), na mesma linha de pensamento, definiu o “paradigma (multi)cultural” da comunicação técnica. Este paradigma pressupõe a ciência como uma actividade cultural entre outras, defendendo a substituição dos significados inerentes aos termos “produção” e “disseminação” de conhecimento científico pelos de “construção” e “negociação”:

“Such a paradigm not only acknowledges the increasing cultural diversity in scientific (...) populations throughout the world but also claims many disciplines and professions to be simultaneously involved in the construction and negotiation of science.” (van Dijck, 2003)

A distinção entre estratégias comunicativas avançada por Moscovici (1976) – difusão, propagação e propaganda - encontra-se longe de estar esgotada, servindo de suporte a estratégias mais específicas e adequadas ao novo modelo de comunicação técnica. O quadro 4.4 apresenta as diferenças entre estes tipos de estratégia - incluindo a estratégia de contrapropaganda avançada por Jesuíno e Diego (2002) à luz do mencionado “paradigma emergente”. Estas estratégias não são obviamente ‘destacáveis’ do contexto social onde se inserem e do qual dependem para efeitos de legitimação. Neste sentido, os técnicos podem adoptar, em graus variáveis, uma ou mais estratégias, consoante os objectivos comunicacionais e as contingências sociais em que se inserem.

Quadro 4.4**Estratégias comunicativas dos técnicos**

Difusão	<p>Por definição bastante abrangente, baseia-se numa lógica individualista de livre circulação de ideias, onde a ciência se abre, aparentemente, ao público leigo. De uma forma geral, a mensagem associada à estratégia de difusão visa (in)formar opiniões sem necessariamente ter implicações em acções particulares. Inscreve-se portanto numa perspectiva educativa, com vista à formação de opinião pública especializada.</p>
Propagação	<p>A lógica subjacente à estratégia de propagação é caracterizada pelo 'compromisso', tentando 'harmonizar' as representações do público-alvo com as dos técnicos, reduzindo a oposição e minimizando as discrepâncias entre eles. Tem como objectivo o alargamento das redes interdisciplinares através do qual o técnico atinge públicos não necessariamente especializados. É uma estratégia intervencionista que procura dar a conhecer o que se faz em ciência e as possibilidades de utilização sócio-política desse conhecimento. O processo comunicativo visa portanto o controlo dos conteúdos e das ideias científicas procurando delinear atitudes por parte dos receptores.</p>
Propaganda	<p>A estratégia de propaganda visa a manutenção do <i>status quo</i> da ciência enquanto instituição socialmente legitimada. O sistema de propaganda intenta processos de exclusão, contribuindo para a imagem de inacessibilidade dos saberes especializados. Pressupõe portanto um controlo efectivo sobre o público-alvo, alternando uma função informativa mas também legitimadora da ciência enquanto instituição social de produção de conhecimento e do seu carácter universal.</p>
Contrapropaganda	<p>Esta estratégia emerge no âmbito do denominado "paradigma emergente", cujo modelo de comunicação procura promover o debate generalizado sobre ciência e tecnociência. Enquadra-se numa comunicação técnica problematizadora, reflexiva e crítica, com ancoragem nas perspectivas construtivistas, críticas do papel da ciência nas sociedades actuais enquanto forma de controlo social (Gonçalves, 2000). Centra-se no saber informal do cidadão, promovendo debates públicos em que ao público é conferido o papel de actor. Nesta perspectiva o único fim legítimo da comunicação técnica é a discussão e o debate em torno de um 'militantismo' comunicacional recíproco onde se constroem relações de confiança. Procura portanto incluir o melhor e o mais disponível conhecimento dos peritos sobre problemas concretos que afectam os cidadãos assegurando que as preocupações e os valores dos afectados pelas decisões de gestão científica são também integrados nos processos de deliberação, ajustando regulações, valores e visões daqueles que precisam e querem ser protegidos dos efeitos da evolução científica.</p>

Fonte: adaptado de Moscovici (1976); Diego (1996); Jesuíno e Diego (2002)

Os casos flagrantes de vida pública são hoje em dia discutidos em maior número por todas as esferas da sociedade, sendo comum estabelecerem-se hiatos discursivos entre aqueles que dominam linguagens técnicas específicas - e que nunca até hoje foram tão solicitados a

intervir publicamente -, e os que, não dominando essas mesmas linguagens exigem serem chamados para dentro das discussões que lhes dizem respeito:

“... testemunhamos (...) um crescimento de grupos que incluem não-especialistas (activistas políticos, público interessado, políticos) em áreas que se encontram nos interstícios de duas ciências – aquelas que têm a ver com problemas que afectam o público e as nações mais ou menos directamente, por exemplo a investigação em áreas de mutação climática. Estes casos levantam diferentes questões e implicam diferentes culturas de comunicação... levantam sobretudo a questão de saber como é que os cientistas e os não cientistas “conversam” sobre estes tópicos e “negoceiam” as interpretações das descobertas resultantes da investigação e o projecto de mais investigações. Já que os grupos compostos desta maneira são relativamente recentes, não possuímos resposta para estas questões... Apesar de precedentes históricos, a investigação global e cooperativa dos nossos dias possui traços característicos novos, e as culturas de comunicação que estas ciências de colaboração produzem podem criar modelos para outras áreas globalizadas ou globalizantes da vida social” (Knorr-Cetina, 1999)

É neste contexto, para citar Adriano Duarte Rodrigues (2001a), que “a problemática comunicacional emerge no pensamento científico (...) destinado a dar conta das estratégias discursivas, fluidas e plurais, que se jogam hoje no espaço público”. O progresso científico depende, mais do que nunca, da capacidade da expressão técnica se propagar pela diversidade de linguagens que constituem actualmente os espaços de discussão democrática, desde as expressões mais populares às expressões políticas, económicas, e outras habituadas a lidar activamente nas ‘arenas’ públicas.

No caso da AAE, não se trata de escamotear a componente técnica da avaliação de impactes, mas a de adequar a atitude dos técnicos de avaliação à complexidade de identidades sociais emergentes no espaço público⁵⁷ - onde até a ciência tem que ser argumentada num quadro de valores nem sempre ‘objectivos’. Assim, o desenvolvimento de novas formas (construtivistas) de AAE deve proporcionar uma maior adaptabilidade deste tipo de instrumentos aos paradigmas comunicacionais contemporâneos, dotando-os consequentemente de uma maior capacidade de intervenção social.

4.4.4 Tecnociência e Ambiente

As questões ambientais expõem com grande intensidade o compromisso de fidelidade que o Homem estabeleceu, desde a Revolução Industrial, com a tecnociência. Hoje sabemos que

⁵⁷ Ver considerações sobre o ‘espaço público’ no sub-cap. 5.4.2.

muitos dos riscos que impendem sobre o Ambiente são o resultado aplicado do progresso tecnológico - via indústria, agricultura, transportes, etc.. Mas continuamos a confiar nesse mesmo progresso para identificar e resolver os problemas ambientais. Esta relação de ambivalência com a tecnociência é muito característica dos tempos modernos, para a qual foi determinante a emergência das questões ambientais:

“The ‘ecological epoch’, as sociologist Ulrich Beck (1992; 1994) remarked, is simultaneously scientific and also critical of scientific approaches. Successes in diagnosing and warning against the destruction on the environment drive, in turn, the dismantling of scientific standards of rationality. This ambivalence, we believe, is indeed highly characteristic of environmental discourse.” (Harré et al, 1999)

A denominada crise ambiental (e.g. Soromenho-Marques, 2000) veio de facto revelar, ou simplesmente acelerar, este processo de auto-crítica científica, que lentamente se vai instalando nos espaços de discussão pública. O próprio ‘ressurgimento’ da Filosofia da Natureza, os dilemas éticos que o Ambiente gerou na relação do Homem com o mundo natural, ou o nascimento da Psicologia Ambiental são sintomas de uma nova procura dentro da racionalidade científica.

Apesar de ser hoje frequente reduzir-se à presença da tecnociência a responsabilidade de todos os males ambientais, admite-se ainda, como soluções ambientais, estratégias técnicas aperfeiçoadas, por se supor que as dificuldades (ambientais) não se devem à natureza da ciência e da técnica, mas somente ao ainda estado imperfeito destas (Gonçalves, 2000).

Seguindo esta perspectiva Holling (1998) invocou um novo olhar técnico sobre o Ambiente, na linha duma “ecologia científica” integrativa, abrangente e explorativa – livre da abordagem estritamente reducionista do método científico tradicional. O Ambiente, neste sentido, não respeita as fronteiras tradicionais científicas, como aliás, provam os nossos mais urgentes e assustadores problemas ambientais – as alterações climáticas, a extinção de espécies, a perda de diversidade biológica a todos os níveis, desde o gene ao bioma – todos eles têm um significado global (Callicot, 2004).

Porque as questões ambientais são mais acessíveis aos leigos do que as ciências ‘duras’, fazendo com que o Ambiente contribuisse directamente para o desenvolvimento de uma ciência mais atenta, que tem em conta toda a variedade de percepções e experiências humanas relevantes:

“A ciência pós-moderna e as narrativas míticas englobantes nela baseadas corrigem-se a elas mesmas e estão em constante mudança em resposta à experiência e necessidades humanas sempre variáveis.” (Callicot, 2004)

É por isso que a ciência pós-moderna, nomeadamente nas questões ambientais, só pode ser construída dialecticamente, não rejeitando a variedade de sistemas de conhecimento social existentes nos mais diversos contextos. Mas para ter ‘voz’ ao nível das diferentes culturas sociais, o discurso tecno-científico ambiental tem que ser influente, e por isso tem que ser mediado através da comunicação:

“It is not a matter of blatantly objective facts, for example, that oil-supplies are decreasing, that the temperature of rivers is increasing, that forests are being defoliated or that the skies and the seas are being polluted. All this may or may not be the case. But as physical, chemical or biological facts they create no social resonance as long as they are not the subject of communication. Fish or humans may die because swimming in the seas and rivers has become unhealthy. The oil-pumps may run dry and the average climatic temperatures may rise or fall. As long as this is not the subject of communication it has no social effect” (Luhman, 1989)

O Ambiente veio assim trazer novas responsabilidades ao discurso técnico, contribuindo inclusivamente para o desenvolvimento de novas relações de comunicação entre a cultura tecno-científica, e as restantes culturas sociais – entre o especialista e o leigo. Neste contexto, o observador científico, o técnico, não é um espectador desincorporado, que observa sinopticamente um dado sistema ambiental e o traduz sem indeterminações e incertezas – hoje em dia, as ‘evidências’ científicas são sempre provisórias e sujeitas a interpretação. Os técnicos, nomeadamente nas questões ambientais, têm deste modo a responsabilidade acrescida de adequar a informação relevante técnica às discussões e decisões públicas da sociedade. Ou dito de outro modo, a de expor os valores tecno-científicos ao crivo de validação social inerente aos processos de decisão democráticos.

Este é um tema cada vez mais actual – em Portugal está ainda fresca a memória dos casos paradigmáticos das gravuras rupestres de Foz Côa, do caso da BSE⁵⁸, ou da mais recente polémica sobre a co-incineração de resíduos perigosos, para citar apenas estes. Nestes contextos, são os próprios (especialistas) técnicos que têm que se proteger, se não querem ver descredibilizado o papel da tecnociência na sociedade, nomeadamente nos domínios de interesse ambiental.

⁵⁸ Sigla para a expressão inglesa: “Bovine Spongiform Encephalopathy” (Encefalopatia espongiforme bovina).

A protecção do Ambiente é desde há muito uma actividade fortemente assente na actividade tecno-científica, sendo ao mesmo tempo o domínio de intervenção social que mais faz convergir diferentes culturas de comunicação, e sobre as quais o seu discurso técnico deve conseguir penetrar - sob pena de ser ostracizado por uma sociedade cada vez mais céptica e exigente em matéria de informação.

4.5 Comunicação ambiental

4.5.1 Conceitos e pressupostos

Na alvorada da crise ambiental, os problemas viam-se como questões puramente técnicas, à luz da dimensão operacional da ecologia científica. Este olhar prematuro sobre o Ambiente é desde há algum tempo complementado pela preocupação crescente nos processos de interacção entre a multiplicidade de actores sociais relevantes. Nas democracias modernas ocidentais, a 'evidência' científica nem sempre é suficiente para fazer vingar os valores ambientais. A ciência não é mais vista popularmente como uma actividade de fé inabalável, mas apenas como mais um factor (de peso é certo) integrado na complexidade das teias de socialização.

No debate contemporâneo sobre o Ambiente, a comunicação aparece cada vez mais como protagonista nos processos de sensibilização ambiental, fundamentalmente a dois níveis de análise (Oepen, 2000a):

- As percepções sobre o Ambiente são, em larga extensão, determinadas pelos contextos culturais, visões, estilos de vida e julgamentos de valor que são adquiridos através dos processos de comunicação;
- Os critérios e opções para as decisões sobre questões ambientais são influenciadas pelo(s) discurso(s) público(s) e pela comunicação (transparente) de alternativas.

O Ambiente não é mais visto de acordo com um discurso linear mas como um fenómeno complexo de discursos múltiplos:

"[T]he environment, is a phenomenon of such complexity that a single discourse (e.g., scientific or philosophical) is likely to prove insufficient as a basis of understanding" (Harré et al, 1999)

Um novo domínio emerge lentamente desta realidade de resistências e inércias ambientais: o domínio da Comunicação Ambiental. Conhecida internacionalmente por *EnvCom*⁵⁹, esta área de investigação baseia-se num pressuposto simples, claramente exposto da seguinte forma (Oepen, 2000a):

*"**Said** is not heard
Heard is not understood
Understood is not accepted
And accepted is not yet **Done**"*

O que se tem verificado de uma forma mais ou menos generalizada é que existe uma expectativa inflacionada no poder cognitivo das mensagens 'ambientais'. Assume-se com algum facilitismo o atalho entre o '*Said*' e o '*Done*' descurando-se as barreiras de comunicação que permeiam este eixo e cujo sucesso depende da sua superação. É desta problemática que nasce o estudo da Comunicação Ambiental, entendida aqui como uma área de investigação que explora o uso planeado e estratégico dos processos comunicacionais de modo a que o desenvolvimento de acções ambientais seja acompanhado por argumentações e fundamentações consistentes, e consequentemente mais bem sucedidas nos respectivos contextos sociais.

A pertinência desta área de pesquisa está patente na proliferação de literatura específica⁶⁰, conferências, cursos, e mesmo no surgimento de centros de investigação dedicados exclusivamente ao estudo da Comunicação Ambiental - principalmente nos Estados Unidos⁶¹, onde os interesses se jogam declaradamente sob a influência dos *lobbies* e das suas capacidades de argumentação social. A própria Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) reconhece desde há alguns anos a necessidade de integrar estratégias de comunicação nos processos de intervenção ambiental, especialmente devido aos seguintes factores (OECD, 1999):

⁵⁹ Abreviatura da expressão de origem anglo-saxónica: "*Environmental communication*".

⁶⁰ Num estudo sobre o crescimento da literatura em "Comunicação Ambiental" (Pleasant et al, 2002) chegou-se à conclusão de que entre 1970 e 2000 a publicação de artigos nesta área cresceu a uma taxa anual de 25,5%.

⁶¹ São exemplos de Centros e Escolas de Investigação nos E.U.A. o *Center for Environmental Communication* (CEC), em Nova Jérsea; o *Center for Environmental Information* (CEI), em Nova York; ou o *Environmental Communication Resource Center*, escola de comunicação da *Northern Arizona University*.

- *Complexidade das questões ambientais*: o Ambiente lida, de uma forma que se pretende holística, com vários tipos de interacção e cruzamentos entre áreas tão distintas como são a ciência, os aspectos económicos, as questões de Direito, a gestão empresarial, a política ou o comportamento social (humano);
- *Dificuldade de compreensão*⁶²: o que o público leigo sabe e entende das dimensões técnicas do Ambiente é muito diferente, e está muito distante, do conhecimento dos especialistas;
- *Impactes pessoais*: como a 'Natureza' é frequentemente associada a crenças tradicionais e normas socio-culturais, o Ambiente, por afinidade, desperta reacções 'pouco' racionais (e.g. emocionais e espirituais) de atitude e comportamento humano;
- *Elemento de risco*: o risco é um factor frequente nas avaliações ambientais e a sua compreensão é fundamental, especialmente naquilo que distingue as acções de risco passivo/involuntário das acções de risco activo/voluntário;
- *Intervenções de larga escala*: as intervenções ambientais requerem frequentemente acções coordenadas por populações vastas que, em termos comunicacionais, não podem ser facilitadas por abordagens individualistas.

Existe actualmente um maior consenso sobre a importância da comunicação nas práticas de gestão e avaliação ambiental: começa-se a dar maior ênfase às formas de comunicação e não apenas aos conteúdos; existe grande inovação nas ferramentas de comunicação e no uso de vários tipos de *media*; reconhece-se cada vez mais a necessidade de adaptar as mensagens aos diferentes tipos de audiência; e no campo empresarial as comunicações internas têm assumido grande protagonismo, especialmente no seguimento da implementação de sistemas de gestão ambiental ou na preparação para certificações, enquanto que ao nível externo começam a dar os primeiros passos, especialmente através do desenvolvimento dos relatórios de Responsabilidade Social (RS). No entanto, as dificuldades neste domínio são ainda significativas, fundamentalmente devido às seguintes circunstâncias (Peckham, 1999):

- Os técnicos que trabalham na área do Ambiente não são especialistas em comunicação;

⁶² A expressão original em inglês ("Comprehension Gap") faz mais justiça a esta ideia de lacuna/distância de entendimento que separa o público especializado do público leigo.

- Os processos de comunicação são iniciados sem uma análise prévia sobre o que se quer atingir – sem uma estratégia;
- Assume-se de modo generalizado que a comunicação ambiental deve ter a forma de um relatório – o que nem sempre é aconselhável;
- Existe pouca, ou nenhuma, avaliação da eficácia dos processos de comunicação ambiental.

A atenção dada às questões comunicacionais no domínio do Ambiente é portanto, apesar de alguma evolução ‘estética’ e tecnológica, ainda fortemente assente nos princípios da divulgação tecno-científica tradicional. Num estudo preparado para a Agência Europeia do Ambiente sobre os modelos de comunicação ambiental praticados no ‘velho continente’, o Centre d’Estudis d’Informació Ambiental (1999) apresenta a seguinte conclusão:

“Through the study and analysis of the current characteristics of supply and demand of environmental information in Europe, conclusions are drawn as to the lacks of the traditional communication model in terms of its effectiveness to induce cultural change towards sustainability. While the written media are perceived as the most important suppliers of environmental information, they are also considered to transmit the less credible data. Social perceptions of the mass media, together with their limitations (such as lack of space, diversity and specialisation, or time constrictions) determine the need of reviewing the traditional communication model.” (Centre d’Estudis d’Informació Ambiental, 1999)

Neste contexto emerge uma nova responsabilidade: a de criar modelos e estratégias de comunicação, que actuem efectivamente ao nível da compreensão dos problemas ambientais; ao nível da orientação dos processos de decisão no desenvolvimento de soluções; e ao nível geral dos comportamentos e atitudes de sustentabilidade (Centre d’Estudis d’Informació Ambiental, 1999).

No fundo, e de uma forma geral, o grande desafio que se coloca à comunicação de valores ambientais advém de um problema simples, mas ainda sem respostas imediatas:

“As pessoas, de um modo geral, não se apercebem nem da forma como as suas acções prejudicam o ambiente, nem como essas consequências podem estar em conflito directo com as suas convicções” (Silva, 2004)

E esta deve ser uma preocupação central de todos aqueles que, de uma maneira ou outra, desenvolvem acções de intervenção e protecção ambiental, de modo a que os seus

esforços em prol do Ambiente ocupem um lugar inequívoco nas escolhas e decisões da sociedade.

4.5.2 Modelos de comunicação ambiental

A comunicação sobre questões ambientais atravessa vários níveis de interacção – desde uma simples conversa entre agricultores sobre culturas biológicas até estudos integrados de avaliação sobre problemas globais (*e.g.* buraco de ozono) – reflectindo a complexidade e o carácter holístico do Ambiente. Neste contexto pode-se afirmar que a comunicação ambiental pode tomar a forma de um discurso mediado, desenvolvido para facilitar a negociação e decisão sobre problemas ambientais concretos (Coppola, 2000) – *e.g.* a resolução sobre a construção de uma rodovia; o debate sobre a preservação de uma paisagem natural; ou a discussão sobre a relevância estratégica de determinados impactes ambientais.

Vários teóricos têm tentado investigar as complexidades inerentes à comunicação ambiental e aos respectivos padrões de comunicação existentes. Os sub-capítulos seguintes dão uma ideia dos principais modelos de comunicação ambiental identificados e desenvolvidos até à data.

Processamento cognitivo e estratégias ambientais

Para James Cantrill (1996), apesar do discurso bem intencionado das pessoas que advogam a causa ambiental (ambientalistas), a sua capacidade de persuasão é normalmente reduzida porque não se constrói a partir do entendimento da psicologia humana. A maior parte dos ambientalistas utilizam estratégias racionalistas quando desenvolvem argumentos sobre problemas ambientais concretos – tentam fornecer ao público-alvo os factos, confiando na sua capacidade, e vontade, de interpretar passivamente a ‘evidência’ factual. Mas a informação só por si não é capaz de promover a sensibilidade ambiental, como argumentam vários estudos que sugerem que as pessoas, de uma maneira geral, quanto mais informadas estão acerca dos problemas ambientais, mais passivo se torna o seu comportamento, tornando-se menos activas nas suas acções individuais em favor da protecção do Ambiente (*e.g.* Lowe *et al*, 1980; Allen e Weber, 1983; MacDonald, 1996).

Contrariando este equívoco Cantrill (1996) defende o uso de estratégias baseadas no conhecimento do processamento cognitivo. Para este autor a interpretação dos factos é dependente das ideias pré-concebidas que as pessoas têm acerca do mundo e das representações que fazem dos seus contextos social e cultural:

“Self-interest and social expectations override the transfer of information, and people consequently act on their environmental attitudes and values. And the complexity of environmental issues forces us to simplify and compartmentalize information, performing perceptual shortcuts.” (Coppola, 2000)

Deste modo, a informação é filtrada por três atalhos de processamento cognitivo (Coppola, 2000):

- *Padrão esquemático* - as pessoas têm esquemas mentais que se impõe quando interpretam informação. Por causa da complexidade crescente dos fluxos de informação, nomeadamente dos assuntos ambientais, o padrão mental que adoptam para perceber o mundo tende a ser simplificador da realidade e de inferência automática.
- *Compromissos* – as pessoas tendem a manter os seus compromissos privados e públicos. Quando confrontadas com a informação ambiental, usam os seus comportamentos passados para guiar as interpretações do presente, mantendo a consistência do seu comportamento.
- *Ideologias* – as pessoas confiam nas suas ideologias mais significativas para processar a informação ambiental. Para muitas sociedades ocidentais, a ideologia dominante é baseada no progresso económico e tecnológico.

Para Cantrill (1996), os ambientalistas têm primeiro que perceber como funcionam estes dispositivos cognitivos, quando comunicam sobre os assuntos ambientais, sob pena de gerarem respostas simplistas e equivocadas aos problemas ambientais em causa.

Continuidade de atitudes em relação ao Ambiente

Para Killingsworth e Palmer (1992), a comunicação ambiental costuma alinhar por três disfuncionalidades: derrotismo; distanciamento discursivo e exclusivismo social. O tom catastrofista muitas vezes utilizado pelos ambientalistas tem diminuído a confiança do público num futuro melhor, e consequentemente na sua capacidade de mobilização em prol

do Ambiente. Outra disfunção da comunicação ambiental é aquela que se encontra geralmente nos Estudos de Impacte Ambiental, e que se caracteriza pelo distanciamento crítico típico das análises estritamente científicas (Weiss, 1989). De facto, muitas avaliações técnicas, por confiarem no poder persuasivo dos factos científicos, não desenvolvem análises críticas de ordem qualitativa, o que contribui igualmente para um certo desinteresse público. Por fim, o discurso divisionista, que coloca uma barreira simplista entre “nós” e “eles” - entre o ambientalista que quer proteger o Ambiente a qualquer custo e o empreendedor que quer preservar a prosperidade da economia sobre o Ambiente. Este tipo de discurso polariza as posições e padroniza os argumentos de tal maneira que as pessoas que não se identificam com nenhum dos discursos tendem a abandonar a reflexão e a discussão sobre os problemas ambientais.

De modo a ultrapassar as três disfuncionalidades descritas, Killingsworth e Palmer (1992) criaram uma alternativa de análise comunicacional que coloca as atitudes em relação ao Ambiente numa continuidade de perspectivas, que se podem distinguir da seguinte maneira:

- *Perspectiva antropocêntrica* - o Ambiente é percebido como um objecto exterior ao Homem (atitude tradicional da ciência posterior ao século XVII, dominada pela objectividade e pela consideração isolada de todos os ‘objectos’ naturais em relação à acção humana);
- *Perspectiva etnocêntrica* - O Ambiente é percebido como um recurso à disposição da exploração humana (atitude típica da visão economicista da sociedade que considera que o Ambiente é um conjunto de bens e produtos);
- *Perspectiva ecocêntrica* – O Ambiente é percebido como uma visão total do mundo (atitude defendida pelos ecologistas profundos, e que se caracteriza por um envolvimento de igualdade com o mundo natural, atribuindo à natureza um valor intrínseco independente dos propósitos humanos).

Qualquer pessoa pode experimentar todas as atitudes em relação ao Ambiente, embora haja sempre uma atitude predominante em cada situação concreta. Por exemplo, um botânico pode perceber uma flor como um objecto (perspectiva antropocêntrica) se o seu objectivo for analisar cientificamente a flor. O mesmo botânico, pode perceber a mesma flor como um recurso, num contexto de jardinagem (perspectiva etnocêntrica). Por fim, o botânico pode ainda perceber a flor como um ser de valor intrínseco, se o seu propósito for simplesmente contemplativo – perspectiva ecocêntrica (Coppola, 2000).

A identificação de perspectivas segundo esta continuidade permite identificar, para cada situação comunicativa, posições hegemónicas, oposições, tensões e convergências e desse modo entender os comportamentos ‘ambientais’ subsequentes. Este modelo pressupõe portanto que, ao caracterizarem-se os destinatários de uma dada acção comunicativa em função desta continuidade de perspectivas, consegue-se definir quais as necessidades retóricas que devem ser satisfeitas nessa mesma acção comunicativa, embora não seja claro em relação à maneira específica de o fazer.

Comunicação como um sistema social

A conhecida abordagem comunicacional de Niklas Luhman (1989) coloca a comunicação como a força vital de todos os sistemas sociais dinâmicos, e consequentemente a ponte que estabelece a ligação com o Ambiente:

“There is an ecology of social structures just as there is a structure in the ecosystem; no individual part makes sense without communication within the whole. The commonality of society, environment, and communication, according to Luhman, is that human beings form part of the environment, while social systems consist only of communication. The connection between the social system and its environment is communication.” (Coppola, 2000)

Luhman (1989) recorre ao eixo linear típico entre emissor-receptor para demonstrar o percurso (acidentado) da transmissão de uma mensagem ambiental, desde a fonte de informação até ao destinatário (ver figura 4.1).

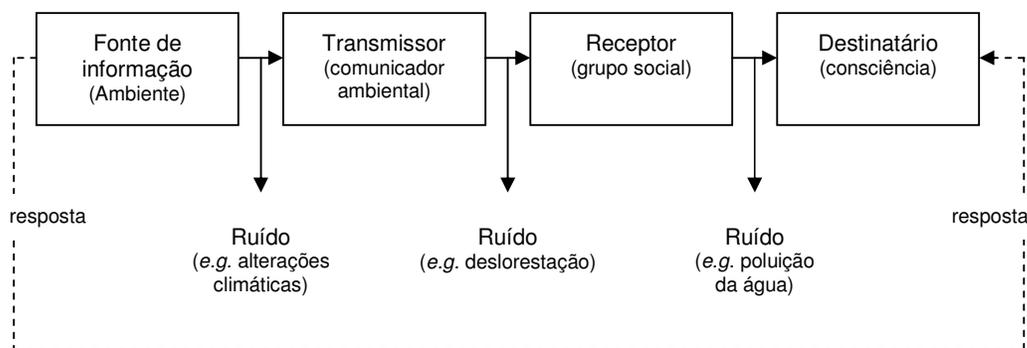


Figura 4.1 – Sistema de comunicação ambiental (baseado em Luhman, 1989)

O ruído, que numa comunicação electrónica está associado a interferências estáticas e que impede o entendimento correcto da mensagem é, na adaptação de Luhman, tudo aquilo que o Ambiente ‘introduz’ ao nível de conceitos e problemas concretos, e que actuam como distúrbios de consciência social:

“The environment creates noise that we transform into communication that then triggers social consciousness and a response to the environment” (Coppola, 2000)

Para Luhman, as questões ambientais só podem ser entendidas através de um esforço comunicativo, uma vez que apresentam interferências constantes de entendimento (novos conceitos, problemas, perspectivas éticas, etc.). Os assuntos ambientais são assim, na perspectiva de Luhman, sempre questões de natureza comunicacional, no sentido em que um dado problema ambiental só começa de facto a ‘existir’ a partir do momento em que é comunicado⁶³, caso contrário não chega a interferir na consciência dos sistemas sociais, sendo portanto ignorado.

Construtivismo – atitude e comportamento

A atitude tem um papel muito importante na comunicação persuasiva, como se constatou em capítulos anteriores⁶⁴. Para Daniel O’Keefe (1980), analisar a relação entre a atitude e o comportamento através da estrutura teórica do construtivismo ajuda a prever resultados comunicacionais.

Como referido anteriormente⁶⁵, de acordo com a perspectiva construtivista, as pessoas têm sistemas pessoais de percepção sob os quais (re)constroem a realidade:

“We construct or create realities through our interpretations of messages rather than the messages actually carrying meaning from sender to transmitter or transmitter to receiver. We construct realities through an ordering system of patterns and the reality we construct is determined by our level of cognitive complexity.” (Coppola, 2000)

⁶³ Ver sub-cap. 4.1.1 a este respeito.

⁶⁴ Nomeadamente no sub-cap. 4.3.

⁶⁵ Ver noção de ‘construtivismo’ no sub-cap. 4.4.2.

Para O’Keefe (1990), um público-alvo que demonstre não ter atitudes cognitivas complexas perante uma mensagem particular pode ser facilmente persuadido a mudar a sua atitude. Por outro lado, públicos com atitudes cognitivas complexas em relação ao conteúdo da mensagem particular – caracterizados pela sua capacidade em organizar e integrar os prós e os contras da questão em análise – podem não ser facilmente persuadidos a mudar a sua atitude original. O que significa que, para se desenvolver comunicações persuasivas com sucesso, é necessário saber antecipadamente qual a atitude do público-alvo em relação à mensagem que se quer transmitir:

“The (...) communicator might influence the audience with an uncomplicated attitude to the issue by offering only constructive arguments that support the communicator’s position. Alternatively, for the audience with a complex attitude to the issue, the technical communicator might persuade by refuting the opposing arguments – attacking them directly, exposing their defects, and so on – in addition to making supporting arguments.” (Coppola, 2000)

A chave do sucesso passa, para O’Keefe, por uma comunicação ambiental baseada nos pressupostos construtivistas, e deste modo mediada pelas diferentes atitudes que caracterizam os comunicadores técnicos e os públicos destinatários.

Comunicação ambiental – a síntese

Como se constata pelos capítulos anteriores, não existe um paradigma específico para guiar a investigação e prática da comunicação ambiental. Neste sentido, Crusius (1989) argumenta que se deve utilizar uma síntese dos principais modelos de comunicação ambiental, tentando incorporar em um único modelo as principais influências de cada um deles.

De Cantrill e de O’Keefe, concluiu-se que uma análise prévia da atitude do público-alvo pode mediar as reacções individuais e comportamento desse mesmo público em relação ao Ambiente. Killingsworth e Palmer ofereceram uma perspectiva de continuidade e cruzamento atitudinal do público-alvo em função das suas percepções ambientais. E de Luhman, constatou-se essencialmente a natureza crucial da comunicação na sobrevivência do mundo, através do seu papel na interacção entre a sociedade, o Ambiente, e a transmissão de mensagens num sistema sempre dinâmico. A figura 4.2 representa uma síntese possível dos modelos dominantes retratados.

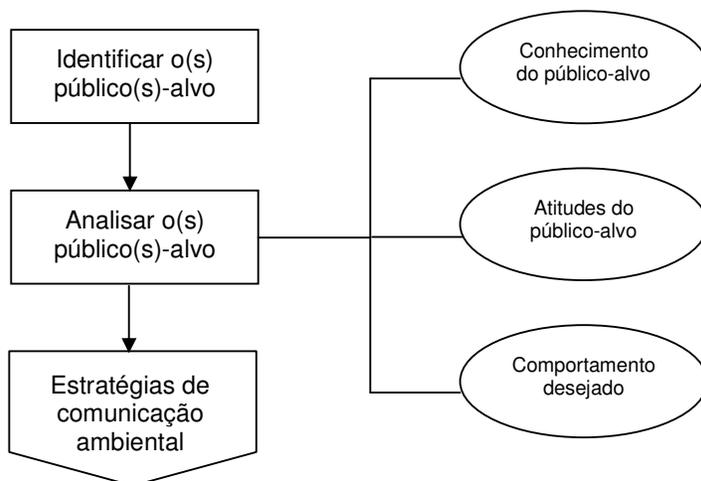


Figura 4.2 – Análise do público-alvo na comunicação ambiental (baseado em Coppola, 2000)

Este modelo baseia-se na recolha de conhecimento sobre o público alvo, exigindo uma perspectiva interactiva baseada na produção e aprendizagem de conhecimento que permite o entendimento e a incorporação de diferentes percepções ambientais – aquilo a que In't Veld e Wit (2000) chamaram de “modelo multi-actor” onde o conhecimento é negociado:

“The [environmental] problem itself and the knowledge that exists with respect to it, are considered to be a social construction in the multi-actor model. Then the necessity to investigate how (different) actors think about the problems and its possible solutions is evident. Thus one may arrive at a ‘shared truth’. The knowledge that was discovered and generated during the (...) [communication] process can be seen as a product of mutual influencing and exchange. This knowledge is also called ‘negotiated knowledge’.” (In't Veld e Wit, 2000)

Este tipo de modelo comunicativo contraria, de alguma forma, as comunicações (ambientais) técnicas pretensamente neutras, baseadas exclusivamente na divulgação ‘objectiva’ da melhor solução técnica, isto é, baseadas na perspectiva ‘isenta’ do observador⁶⁶. É portanto um modelo que procura a interacção e o ajuste mútuo de conhecimentos, numa abordagem consonante com o paradigma da intersubjectividade⁶⁷.

⁶⁶ Ver a este respeito os sub-capítulos 4.4.3 e 4.4.4.

⁶⁷ Ver conceito de ‘intersubjectividade’ no sub-cap. 4.2.

4.5.3 Estratégias de comunicação ambiental

Em matéria de Ambiente, as iniciativas comunicativas são normalmente realizadas de forma *ad hoc*, com ênfase na sua dimensão cognitiva, e quase sempre com expectativas inflacionadas em relação ao seu poder persuasivo – veja-se o caso paradigmático dos Estudos de Impacte Ambiental, que são muitas vezes realizados tardiamente em relação à implementação do projecto em causa, e que confiam quase exclusivamente nas avaliações técnicas para justificar determinada posição.

Como mencionado anteriormente, a prática tem demonstrado que a comunicação ambiental deve-se inserir num plano estratégico que defina, *a priori*, quais os objectivos da comunicação, para quem se destina, e como é suposto os destinatários agirem e participarem comunicativamente. Neste contexto Oepen (2000b) desenvolveu um modelo estratégico de comunicação ambiental, que se pode sistematizar em 10 passos – ver quadro 4.5.

Quadro 4.5

Estratégia de comunicação ambiental

Avaliação

1. Análise da situação e identificação do(s) problema(s)	Identificação inicial dos problemas ambientais prioritários, os factores chave que encerram, e que tendências comportamentais são esperadas: 'quê? – quem? – onde? – quando? – tendências?'. Inclui o uso de ferramentas como: passeios transversais de observação; inquéritos; entrevistas a grupos estratégicos; calendários sazonais de comportamento social e/ou ambiental.
2. Análise do(s) público(s)-alvo	Identificação e análise estruturada do público-alvo estratégico ao nível do seu conhecimento, interesses e comportamentos críticos. Inclui o uso de ferramentas como: análise SWOT ⁶⁸ ; estudos KAP ⁶⁹ .
3. Objectivos de comunicação	Desenvolvimento de objectivos específicos orientados para a produção de conhecimento, influência atitudinal, e respectiva mudança comportamental do público-alvo. Os objectivos devem reflectir os valores da actividade ambiental em causa (<i>e.g.</i> avaliação ambiental), responder às necessidades do público-alvo, e contribuir para a resolução dos problemas esperados durante o processo.

Planeamento

⁶⁸ “Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats” (SWOT) – trata-se de uma análise das percepções sociais e organizacionais inerentes a um determinado problema (ambiental). O processo analítico é estruturado em função dos aspectos positivos (“strengths”) do problema, dos aspectos negativos (“weaknesses”) do presente, e possibilidades de aproveitamento (“opportunities”) e constrangimento (“threats”) futuro.

⁶⁹ “Knowledge, Attitude and Practice” (KAP) – avaliação qualitativa dos grupos-alvo em função do seu conhecimento sobre determinado problema ambiental, a atitude esperada e o comportamento respectivo – recorre normalmente a entrevistas específicas.

4. Desenvolvimento da estratégia de comunicação
- Estabelece as acções estratégicas a levar a cabo para cumprir os objectivos, em função do tempo e recursos (a todos os níveis) disponíveis. Responde às seguintes questões: qual é a acção comunicativa?; – quem efectua a acção?; – como é que a acção é efectuada?; – quantidade de recursos necessários e como obtê-los?; – quando realizar a acção?; – como definir critérios de avaliação de desempenho e monitorização da acção?.
5. Participação de grupos sociais estratégicos
- Processo de mobilização à participação (contínua) dos grupos sociais estratégicos, nomeadamente em relação a quem: estabelece a agenda sobre os problemas a analisar; identifica as necessidades que devem ser satisfeitas; deve ser consultado para o desenvolvimento de soluções; determina os meios comunicativos que devem ser usados; leva a cabo as acções comunicativas; produz as mensagens; estabelece os *standards* de avaliação da acção. Inclui o uso de ferramentas como por exemplo o *MOVE*⁷⁰.
6. Selecção dos canais comunicativos
- Seleção dos canais comunicativos (e.g. televisão; rádio; vídeo; materiais impressos; etc.) em função dos hábitos de procura de informação do público-alvo, das suas fontes preferenciais, da sua acessibilidade, dos seus padrões de consumo de informação, das suas redes de comunicação, e do seu comportamento comunicacional.

Produção

7. Desenvolvimento da mensagem
- Desenvolvimento do conteúdo da mensagem em função da sua capacidade de afectar a atenção e entendimento do público-alvo, e de se flexibilizar aos canais comunicativos seleccionados. O sucesso de uma mensagem mede-se pela sua acessibilidade, credibilidade, verificabilidade, abrangência, temporalidade e relevância. A eficácia de uma mensagem (M) é uma função da 'recompensa' (R) que a mensagem oferece e do esforço (E) que requiere para a sua interpretação e entendimento: $M=R:E$. A opção comunicativa em termos de conteúdo deve sempre ser feita no sentido de diminuir o esforço (E) de percepção, interpretação e entendimento pelo público-alvo.
8. Teste e produção mediática
- Teste prévio das acções comunicativas (e.g. recurso a amostras do público-alvo) - em relação à sua relevância, percepção visual e textual, potencial de motivação, aceitação e credibilidade, etc. -; e subsequente implementação mediática. A implementação de uma estratégia comunicativa será mais bem sucedida se: - os materiais de comunicação forem produzidos a tempo como planeado; - os vários canais comunicativos forem mobilizados e coordenados como sugerido; - todos os actores envolvidos na estratégia de comunicação estiverem preparados; - os impactes da implementação da estratégia de comunicação sejam avaliados e revistos continuamente.

⁷⁰ "Moderation and Visualization for Participatory Group Events" (*MOVE*) – Processo de participação colectiva para angariação de ideias e linhas de consenso em relação a determinado problema chave e respectivos cursos de acção. Este exercício exige a presença de um ou mais moderadores para estimular a comunicação e orientar o decurso da discussão. A cada participante é dado o tempo necessário para reflectir e anotar as suas ideias principais em cartões - ou noutra material afim. As ideias são depois apresentadas, discutidas e reagrupadas de modo a representar a reflexão colectiva dos participantes – este método tem muitas variantes, principalmente em relação às técnicas de motivação comunicacional, e é muito usado em exercícios de visão (estabelecimento de prioridades de acção).

Acção e Reflexão

9. Desempenho mediático e implementação prática

Processo de planeamento e coordenação das actividades decorrentes da implementação da estratégia de comunicação. Inclui o desenvolvimento de sistemas de informação, cronogramas de actividades, identificação de responsabilidades, coordenação entre grupos estratégicos, etc..

Avaliação contínua do processo de desenvolvimento e implementação da estratégia de comunicação em função das seguintes questões/critérios:

Percepção do problema

- De quem é o problema discutido?
- Que relevância tem para o público-alvo?
- O tema é facilmente interpretado: causas, dinâmicas, etc.?
- Qual é o contexto total do problema?
- A apresentação do problema reflecte a realidade?
- Que tipo de emoções são geradas pelo problema: interesses, raiva, etc.?

10. Documentação, monitorização e revisão do processo

Escolha dos canais comunicativos

- A escolha dos canais comunicativos é apropriada à 'literacia' audio-visual do público-alvo?
- Existe algum excesso ou insuficiência de informação?
- A escolha dos canais comunicativos ajudam a fortalecer a mensagem?

Efeitos da estratégia

- A mensagem está orientada para as pessoas, e não para os projectos?
- A escolha dos canais comunicativos respeita a cultura e sensibilidade do público-alvo?
- A mensagem contribui para o fortalecimento da confiança e motivação do público-alvo?
- A mensagem evita o paternalismo e a propaganda?
- As mensagens são 'ouvidas', entendidas e aceites, e, mais importante, mobilizam a mudança de atitudes e a vontade de agir?

Fonte: baseado em Oepen (2000b)

As estratégias de comunicação ambiental constituem a ponte que liga a informação (técnica) à acção, através da capacidade de argumentação dos valores ambientais - contribuindo para a sua aceitação -; e da capacidade de mobilização comportamental do público-alvo - motivando-os a agir.

Os dez passos sugeridos por Oepen (2000b) apresentam uma estratégia exaustiva de comunicação ambiental, mas a capacidade em adoptá-la varia em função dos recursos disponíveis para o efeito, a todos os níveis. Deixa no entanto uma estrutura genérica de desenvolvimento de estratégias de comunicação ambiental, aplicadas tanto a planos de acção ambiental (nacionais, regionais e locais); como a processos de avaliação ambiental

(nomeadamente estratégicos); como a planos de gestão ambiental (desenvolvidos por exemplo por instituições administrativas).

4.5.4 Comunicação ambiental e o processo de decisão

O objectivo da comunicação ambiental não é a de ‘ganhar’ ou ‘perder’ em função da decisão, ou decisões, finais sobre determinado problema ambiental. O objectivo é o de proporcionar um espaço de diálogo que concentre a diversidade de perspectivas das partes interessadas. O sucesso de uma estratégia de comunicação ambiental é, pois, determinado contextualmente e assenta fundamentalmente na capacidade da estratégia centrar-se no processo de comunicação e não exclusivamente no problema, ou problemas, ambientais em causa. O papel dos comunicadores é, deste modo, o de construir uma estrutura de diálogo e aprendizagem que facilite (e influencie) o respectivo processo de decisão em torno da integração de critérios económicos, ecológicos e socio-culturais. Isto significa internalizar na sua estratégia as percepções e valores que circunscrevem os processos de decisão, e que são fundamentais para se perceber a natureza (política) das decisões:

“Effective learning involves not only discovery and adaptation but also the need to understand the assumptions or mental models of the decision-makers” (Meppem and Gill, 1998)

A comunicação ambiental desvia-se assim da epistemologia positivista e normativa de tantas acções ambientais – determinante por exemplo nos processos de AAE⁷¹ - sustentando as suas estratégias em função da reflexão intersubjectiva, o que significa contribuir para processos de decisão baseados numa genuína partilha de ideias e não na ‘verdade’ absolutista dos ‘factos’.

Para os técnicos de avaliação (ambiental), para recorrer ao caso da AAE, existem deste modo vários factores críticos nos processos de transferência de informação para os decisores (adaptado de PCE, 2003):

- A integridade (e credibilidade) dos processos de comunicação (percepção) ambiental;
- A capacidade dos técnicos de avaliação em converter a, por vezes complexa, informação ambiental em informação ‘utilizável’ nos processos respectivos de decisão;

⁷¹ Ver sub-cap. 3.8 sobre o *Potencial comunicativo da AAE*.

- A capacidade dos decisores em analisar, interpretar, criticar, e usar a informação ambiental em prol das decisões - ao mesmo tempo que conseguem ser explícitos em relação a eventuais limitações e incertezas associadas a essa mesma informação;
- A capacidade dos decisores em compreender (ambientalmente) as consequências das alternativas que enfrentam;
- A capacidade dos decisores ganharem a confiança pública com as decisões que tomam;
- A vontade dos decisores em avaliar e rever a eficácia das suas decisões, em função dos valores ambientais comunicados.

A comunicação em torno de determinado problema ambiental depende, em grande escala, da capacidade dos grupos sociais interessados no problema – nomeadamente os técnicos de avaliação (ambiental) e os decisores - se ouvirem mutuamente, colocando a ênfase nos valores que fazem divergir, ou convergir, a vontade de dialogar e efectivamente colaborar numa dada solução:

“Any [environmental] analysis must include values such as safety, equity, fairness, and justice, as well as feelings such as fear, anger, and helplessness. These values (...) are often the major factor in effectively communicating about an environmental problem” (Cothorn, 1996)

Neste sentido, a comunicação ambiental é tanto mais influente, e respeitada, quanto for capaz de incluir as vozes e visões daqueles que participam do processo de decisão ambiental:

“Good [environmental] communication skills require not only the ability to organize thoughts into verbalizations that are meaningful and understandable, but also the ability to acquire respect from those (...) [decision-makers] receiving the messages being communicated. This is true in any communication situation, whether the communicated message is delivered via the mass media or whether it is delivered in an interpersonal setting. In interpersonal communication situations, effective communication is also reciprocal, requiring excellent listening skills and the ability to hear and consider all viewpoints being expressed” (Parker, 2002)

A boa prática comunicativa não se refere à promoção do *consensus* generalizado – refém das soluções de menor conflito comum e, como tal, com menor capacidade de intervenção prática -, mas sim à orientação das estratégias de comunicação ambiental para dois tipos de *dissensus*: o *dissensus* sobre a relevância da informação ambiental, isto é, o que é

realmente significativo para a tomada de decisão; e o *dissensus* sobre os valores em jogo (In't Veld, 2001), isto é, como é que os decisores percebem o problema ambiental em causa e em que medida é que essa percepção difere, e pode ser ajustada, a outras percepções do problema, incluindo a dos técnicos de avaliação (ambiental).

4.6 Considerações finais

Como referido no início do capítulo, o entendimento que esta dissertação faz da comunicação, no contexto das questões ambientais, é o da comunicação como um princípio de boa prática⁷², e não apenas como um processo de transmissão de mensagens (ambientais). Não se trata portanto de uma comunicação 'eficaz' - onde se tenta atingir a qualquer preço o comportamento desejado na audiência - mas de uma comunicação verdadeiramente influente, onde se incentiva a audiência a ajustar, de forma voluntária, as suas atitudes e comportamentos através da argumentação, afectando desse modo a hierarquia de valores predominantes da audiência particular⁷³.

O factor chave para potenciar a capacidade de influência da 'mensagem' ambiental passa pela adopção de uma atitude de intersubjectividade⁷⁴. Esta atitude pressupõe que os 'mensageiros' ambientais considerem a subjectividade inerente às diferenças de percepção entre emissor e receptor - no caso concreto desta dissertação, entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos) - e ajustem o seu discurso em função dessa interacção subjectiva. A forma como os técnicos de avaliação (ambiental) gerem essa interacção é naturalmente dependente da situação concreta, podendo-se no entanto usar como referência as regras básicas de 'validade' do discurso de Habermas: inteligibilidade, veracidade, sinceridade e integridade⁷⁴.

Neste contexto de intersubjectividade, o problema da componente técnica da comunicação⁷⁵, também associado aos instrumentos de avaliação de impactes - como a AAE -, deve ser abordado de forma cautelosa, evitando perpetuar os mitos de que a ciência providencia respostas definitivas acerca do Ambiente, de que os 'factos' falam por si

⁷² Ver *Princípio da comunicação* no sub-cap. 4.1.1.

⁷³ Ver sub-cap. 4.3 a este respeito.

⁷⁴ Ver sub-cap. 4.2 a este respeito.

⁷⁵ Ver sub-cap. 4.4 a este respeito.

próprios em vez de serem abertos à interpretação (construtivismo)⁷⁶, e de que as decisões sobre o Ambiente são técnicas e não políticas.

No caso específico das questões (técnicas) ambientais, os processos de comunicação são normalmente complexos⁷⁷, envolvendo um número vasto de percepções sociais, principalmente ao nível das decisões estratégicas sobre o Ambiente. Neste sentido, os técnicos de avaliação (ambiental) têm uma responsabilidade comunicacional acrescida, uma vez que é na “esfera da informação” que se desenvolvem as mais importantes acções de mudança ambiental, promovendo o ‘avanço’ da própria consciencialização ambiental, a todos os níveis sociais. Para isso devem adoptar estratégias de comunicação (intersubjectivas), capazes de influenciar as escolhas ambientais que se fazem a níveis estratégicos de decisão.

⁷⁶ Como aprofundado no sub-cap. 4.4.2.

⁷⁷ Como identificado ao longo do sub-cap. 4.5.

Capítulo Quinto

TOMADA DE DECISÃO (POLÍTICA)

*Na verdade, não possuímos mais que as
nossas próprias sensações; nelas, pois, que
não no que elas vêem, temos que fundamentar
a realidade da nossa vida.*

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

Já em 1719, Voltaire dizia que “coraríamos constantemente se quiséssemos reflectir sobre as verdadeiras razões que nos levaram a tomar as decisões que tomámos”⁷⁸. Hoje em dia é a própria ciência (via António Damásio) que ‘garante’ que não é apenas a razão que preside às decisões mas também a emoção, através da influência dos chamados “marcadores somáticos”, que não são mais do que categorias neurológicas padronizadas da nossa memória emocional (e.g alegria ou tristeza) – Denigot (2004).

Este capítulo aprofunda as questões que clarificam a natureza subjectiva das tomadas de decisão política, analisando a realidade portuguesa de decisão, e seus políticos, em matérias que envolvem o Ambiente. Argumenta ainda sobre o papel que os técnicos de avaliação (ambiental) devem assumir neste contexto subjectivo de decisão, salientando que, tal como referia Karl Popper⁷⁹, o problema principal da democracia contemporânea não assenta tanto em encontrar bons políticos, mas em encontrar meios que evitem que os políticos comuns cometam erros com graves consequências para o Ambiente.

Ainda neste contexto, o capítulo 5.5 desenvolve (com algum detalhe) as questões conceptuais e práticas que envolvem a interacção entre cientistas e políticos, naquilo que for possível generalizar enquanto grupos sociais convencionais, enfatizando a relevância de se criarem novos modelos pragmáticos de relacionamento social.

5.1 Tomada de decisão - conceitos e pressupostos

Conceptualmente a decisão é o momento em que se determina a realização concreta daquilo que é considerado como o que deve ser feito numa dada situação. Mas ‘o que deve ser feito’ resulta de um juízo prévio da situação, daquilo que a acção exige, e do que será razoável empreender em tais circunstâncias, concentrando em si as motivações e valores subjacentes ao decisor. Nas palavras de Ladrière (2000):

“A decisão, sendo relativa a uma acção que deve poder inscrever-se no mundo (natural e social), tem necessariamente ela própria, o carácter de um acontecimento singular. Ela é determinada em função da situação particular em que surge e em função das possibilidades objectivas, que lhe são oferecidas por essa situação. (...) [A decisão forma-se] segundo razões e, logo, [esclarece-se] a si própria quanto às razões que a podem justificar aos seus próprios olhos.” (Ladrière, 2000)

⁷⁸ Citado em Denigot (2004).

⁷⁹ Citado em Formosinho (2003).

É no juízo prévio à decisão que o decisor se faz valer das suas 'razões', operando uma síntese entre aquilo que lhe é apresentado na situação concreta e a sua própria reflexão. Reflexão esta determinada pelas ideias do decisor, pelos seus sentimentos e pelas emoções que a situação lhe provoca, pelas suas experiências de vida e pelas suas 'pertenças' culturais e sociais, em suma, pelos seus valores. É a este conjunto formado pelo juízo individual prévio e respectiva decisão que se entende aqui por tomada de decisão⁸⁰. Esta tomada de decisão refere-se assim à reflexão mental que cada decisor faz (individualmente), e que é geradora do teor (final) da decisão. A figura 5.1 descreve uma estrutura individual típica da tomada de decisão individual, ao nível mental do decisor.

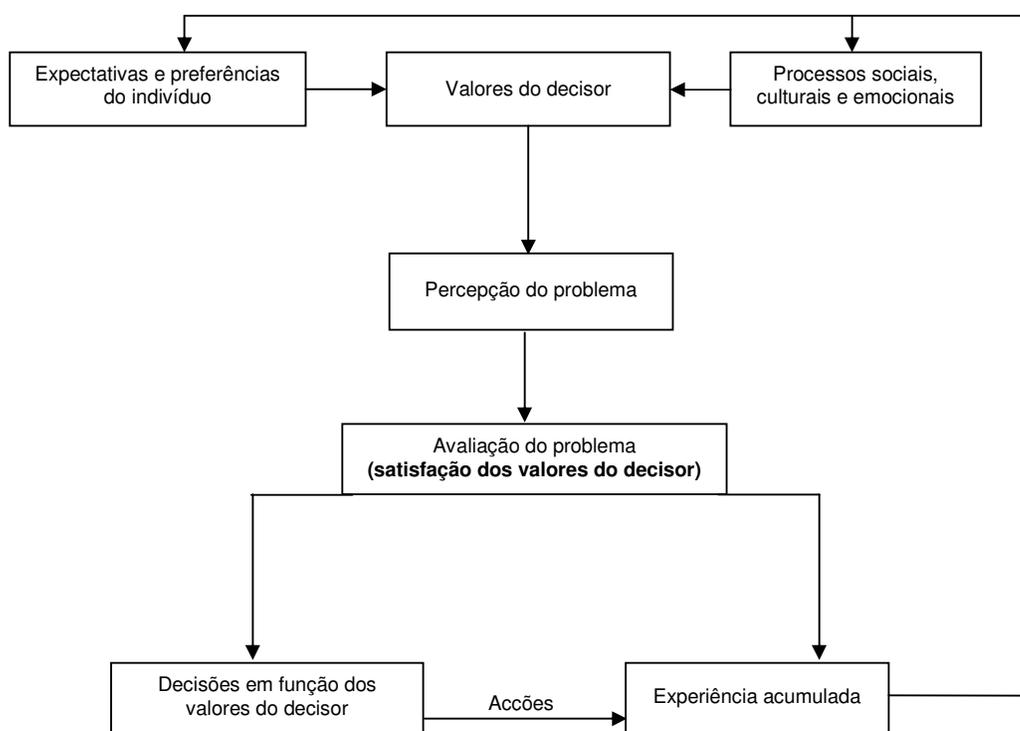


Figura 5.1 – Síntese mental da tomada de decisão individual (adaptado de Kleindorfer, 1999)

Considerar uma tomada de decisão, qualquer que ela seja, significa portanto considerar os valores que servem de contexto às percepções dos decisores e que conduzem à decisão final. Neste contexto, qualquer decisão está dependente do decisor em causa, tornando qualquer decisão, até certo ponto, imprevisível.

⁸⁰ Não confundir com 'processo de decisão', que se refere aos factores exteriores que condicionam o percurso institucional da decisão e não aos factores subjectivos do decisor a que se refere o termo 'tomada de decisão'.

5.2 Subjectividade intrínseca da decisão

Existem vários modelos de decisão que descrevem padrões decisoriais – oriundos principalmente das teorias de decisão da ciência política. O debate em torno dos modelos de decisão tem-se centrado fundamentalmente na dicotomia entre os modelos baseados numa perspectiva racionalista e os modelos baseados numa perspectiva construtivista - dominados pela interacção entre as forças socio-culturais em que se inserem. O quadro 5.1 apresenta o essencial destes modelos.

Estes modelos representam padrões de comportamento decisional, mas a sua aplicação não é constante - podem ser usados diferentes modelos por um mesmo decisor de acordo com o tipo de problema em causa. O quadro 5.2 apresenta algumas combinações possíveis de problemas - e sua influência nos modelos de decisão - em função do conhecimento disponível e do nível de conflito social que implicam.

Quadro 5.1

Modelos de decisão

Racionalista (ou linear) (Simon, 1957)	Conduz a decisões 'óptimas' baseadas na evidência científica e em objectivos pré-formulados (lineares).
<i>Bounded-Rationality</i> ⁸¹ (Simon, 1957)	Conduz a decisões 'satisfatórias' de compromisso entre a percepção racionalista e o contexto decisional.
Incremental (Lindblom, 1959)	Conduz a decisões socialmente aceites. Baseia-se no consenso e não na 'melhor' solução para dado problema. Fundamenta-se em pequenas alterações e não em mudanças radicais à situação existente.
<i>Mixed-Scanning</i> ⁸² (Etzioni, 1966)	Conduz a decisões 'satisfatórias'. Divide as decisões em função da sua importância: macro (fundamentais) e micro (decisões específicas). Utiliza o modelo racionalista para as decisões macro e o incremental para as pequenas decisões.
Argumentativo (Juma e Clarke, 1995)	As decisões são desenvolvidas através de debates entre as partes sociais interessadas. Baseia-se na comunicação reflectindo geralmente as (o)posições políticas, ideológicas e sociais que contextualizam o problema.
Aprendizagem Interactiva (e.g. Chambers, 1983)	As decisões resultam da interacção, e partilha de ideias, entre decisores e as partes mais directamente interessadas no resultado das decisões (comunidades). Defende o desenvolvimento de decisões de baixo-para-cima.

Fonte: adaptado de Sutton (1999); Nilsson e Dalkmann (2001)

O quadro 5.2 parte no entanto duma percepção objectiva dos problemas, *i.e.*, refere-se a uma realidade absoluta, não considerando a natureza subjectiva dos problemas que influencia a percepção dos decisores. Como referido no capítulo anterior, as decisões dependem em grande escala da maneira como os decisores percebem um problema e, nesse sentido, são também influenciadas pela maneira como os problemas lhes são apresentados. O quadro 5.3 apresenta exemplos de factores que podem afectar a percepção dos decisores e consequentemente condicionar as respectivas tomadas de decisão.

⁸¹ Optou-se por não traduzir este termo uma vez que o seu significado encontra-se já bastante 'colado' à versão anglo-saxónica na literatura sobre esta matéria.

⁸² Optou-se por não traduzir este termo uma vez que o seu significado encontra-se já bastante 'colado' à versão anglo-saxónica na literatura sobre esta matéria.

Quadro 5.2

Situações de decisão – 4 combinações

	Consenso social – risco baixo de conflito de interesses	Conflito social – capacidade baixa de consenso
Conhecimento de base forte (incerteza decisional fraca)	Resolução racionalista de problemas – soluções técnicas; deliberações especializadas	Mediação e negociação – deliberações integradas
Conhecimento de base fraco (incerteza decisional forte)	Avaliações adicionais – deliberações de vigilância dos problemas	Facilitação dos processos políticos – deliberações das partes interessadas

Fonte: baseado em Stern e Fineberg (1996); EPA (2000); Kørnøv e Thissen (2000); Nilsson e Dalkmann (2001)

Os modelos descritos no quadro 5.1 são úteis para se perceber os padrões decisoriais expectáveis numa dada situação, mas não podem reflectir fielmente a realidade subjectiva que enquadra as tomadas de decisão. A tomada de decisão é, como argumentado no capítulo anterior, mais do que um processo racional de deliberação, um processo intrinsecamente subjectivo, que depende de um contexto próprio inerente ao conjunto de valores decisoriais em jogo, isto é, inerente à percepção particular do decisor, ou grupo de decisores em causa. A análise de um qualquer processo de decisão deve portanto ter em conta, mais do que generalizações abstractas da maneira como se decide, os factores que afectam a percepção individual dos decisores em cada situação particular. O que significa que não existe nenhum modelo de decisão, por mais racional e lógico que seja, que culmine necessariamente numa decisão (individual) também ela racional e lógica. Como Aristóteles⁸³ desde há muito esclareceu: nem basta deliberar racionalmente para decidir nem a decisão ocorre sem razões que a justifiquem.

⁸³ *Ética a Nicómaco*, traduzido por Caeiro, A.C. para a Quetzal Editores (edição de 2004).

Quadro 5.3

Efeitos de percepção decisional

<i>Formulação do problema</i>	A maneira como o problema é formulado e como a informação é apresentada tem um efeito significativo na maneira como o decisor percepçiona o problema.
<i>Ponto de referência</i>	As decisões são geralmente feitas em função de um ponto de referência – a maioria das vezes o <i>status quo</i> . A escolha do ponto de referência traduz preferências e pode ser afectado pela formulação do problema.
<i>Custos passados</i>	Os decisores tendem a considerar os custos relativos a problemas passados semelhantes, mesmo quando estes não têm qualquer efeito nas consequências futuras das decisões.
<i>Esfera de controlo</i>	Os bens que são possuídos ou controlados pelos decisores são geralmente mais valorizados que os possuídos ou controlados por outros – mesmo quando se trata de bens idênticos.
<i>Eventos recentes</i>	Os eventos recentes com maior impacte ao nível da experiência pessoal dos decisores são normalmente sobre-estimados na consideração de expectativas e consequentemente nas próprias decisões.
<i>Gastos correntes</i>	As questões com efeitos financeiros a curto-prazo têm um peso maior nas decisões que as questões com efeitos financeiros a longo-prazo – mesmo quando estas antecipam benefícios previsíveis de oportunidade.
<i>Troca de compromissos</i> ⁸⁴	Os decisores tendem a dificultar a troca de compromissos, especialmente se se referem a um largo espectro de atributos – o que implica múltiplas escolhas e negociações.
<i>Visão estratégica</i>	Os decisores tendem a negligenciar os custos-benefícios futuros em favor dos custos-benefícios presentes.

Fonte: adaptado de Kleindorfer (1999)

5.3 Decisão ambiental (política)

5.3.1 Complexidade das decisões ambientais (políticas)

As decisões sobre problemas ambientais podem ser tomadas em dois tipos de contexto – público e privado. E embora muitas das questões que caracterizam estes dois tipos de contexto possam ser semelhantes, o tipo de decisão que é considerado nesta dissertação é a decisão política sobre o Ambiente (a qualquer nível administrativo público).

⁸⁴ Tradução da expressão anglo-saxónica “*Trade-offs*”.

As decisões ambientais (políticas) abrangem um leque diverso de questões, como por exemplo (adaptado de PCE, 2003):

- Legislação ambiental;
- Estratégias e Políticas nacionais para a gestão ambiental e sustentabilidade;
- Guias de orientação e modelos de referência nacional;
- Políticas, planos e regulamentos regionais, municipais e locais sobre a gestão de recursos naturais;
- Gestão de riscos ambientais e de saúde pública;
- Projectos de desenvolvimento (através da AIA).

A razão pela qual as decisões ambientais (políticas) devem ser tratadas especificamente deve-se ao facto de serem geralmente mais complexas que as restantes. Os aspectos que as tornam mais difíceis de lidar incluem (Gray *et al*, 1996):

- O número significativo e transversal de partes interessadas (especialmente ao nível das comunidades afectadas);
- Os problemas ambientais não ‘respeitam’ limites administrativos;
- A distribuição de custos e benefícios é pouco clara;
- As atribuições de valor aos bens ambientais (e conseqüentemente às alternativas de decisão) são muito difíceis;
- É normalmente necessário uma maior transversalidade técnica e disciplinar que nouro tipo de problemas;
- Nem sempre são ‘enquadráveis’ nos processos de decisão política existentes;

— As acções ambientais escolhidas demoram geralmente mais tempo a produzir resultados (aumentam a inércia de decisão).

Vários autores (*e.g.* Chechile, 1991) acentuam ainda o carácter distintivo deste tipo de decisões pelo facto de estas poderem desafiar o modelo económico tradicional das sociedades ocidentais industrializadas, habituadas que estão a reger-se por um paradigma liberal de desenvolvimento, e onde o Ambiente aparece a ‘filtrar’ os valores de livre concorrência económica.

5.3.2 Decisores políticos – critérios de qualidade decisional

A necessidade de se decidir politicamente sobre o Ambiente pode nascer de várias maneiras: da identificação ou percepção de um problema ambiental concreto (geralmente à escala local); devido a uma qualquer violação normativa; ou ainda devido a uma pressão política determinada (geralmente à escala nacional).

Em qualquer dos casos, os problemas ambientais são (na sua maioria) percebidos em primeira instância ou pela comunidade científica, ou pelas comunidades afectadas. Neste sentido, os decisores políticos são tipicamente os últimos a perceber os problemas - tendo que reagir aos problemas em vez de os procurar -, o que os coloca tradicionalmente no final dos processos de decisão e, por via disso, terem uma percepção indirecta, e muitas vezes tardia, dos problemas ambientais.

Os decisores políticos estão deste modo significativamente dependentes da qualidade da informação que chega ao seu conhecimento, e da forma como a mesma lhes é comunicada, com efeitos incontornáveis ao nível das suas decisões (ambientais). Neste contexto, o problema principal apontado à informação que é disponibilizada aos decisores políticos consiste no facto de esta, na maioria dos casos, não tomar em consideração os aspectos não-técnicos dos problemas (*e.g.* Brown, 1996; PCE, 2003). Isto afecta a qualidade das decisões respectivas, uma vez que é ‘exigido’ ao político que decida em função de um julgamento meramente técnico, e não em função de um julgamento político – de mediação social – para o qual está talhado, e que garante a robustez (qualidade) da decisão ambiental. Para Gray *et al* (1996) uma ‘boa’ decisão ambiental é uma decisão com uma forte liderança política:

“[A] ‘good’ [environmental] decision should, first, make its basis explicit (so that it can be evaluated), and second, apply or consider values corresponding to those of the people or groups affected. However (...) decisions often require tradeoffs «between» values held by the same group (...) which is where [political] judgement/leadership is needed.” (Gray et al, 1996)

É claro que os critérios para uma boa decisão ambiental variam consoante a perspectiva e os valores de cada um, ou do grupo social em que se inserem – nenhuma decisão, dada a sua natureza subjectiva, pode ser avaliada de forma absoluta. Como argumenta Cothern (1996):

“Different people looking at the same set of environmental data and information can come to different conclusions due to different value systems. Values and value judgements enter at every stage of environmental decision making and thus affect the outcome in a real, continuous, and profound way. Even the selection of which problems to study involves a value judgement.” (Cothern, 1996)

O quadro 5.4 apresenta alguns critérios típicos de qualidade decisional de acordo com vários grupos sociais relevantes.

Quadro 5.4

Critérios de qualidade das decisões ambientais em função dos grupos sociais

Cientistas/técnicos	Tendem a enfatizar a perspectiva ‘objectiva’, de longo-prazo, das decisões – requerem decisões ‘correctas’.
Políticos	Tendem a enfatizar a ‘implementabilidade’ das decisões.
Activistas (ambientais)	Tendem a enfatizar a ideologia por detrás das decisões.
Jornalistas	Tendem a enfatizar os conflitos sociais e os respectivos ‘vencedores’ e ‘vencidos’

Fonte: baseado em Gray et al (1996).

O caso da co-incineração em Portugal⁸⁵ reflecte de forma paradigmática o modo tipificado de como vários grupos sociais julgam uma determinada decisão ambiental. Neste caso pôde-se constatar uma classe política ansiosa por arranjar uma solução, com resultados visíveis a curto-prazo, para o tratamento de resíduos industriais perigosos, centrando as suas atenções na melhor maneira de implementar a solução preconizada (onde, quando, como). Os técnicos, por seu turno, estiveram exclusivamente concentrados em avaliar os efeitos físicos (no Ambiente e na Saúde Pública) da solução pela co-incineração. A postura

⁸⁵ Ver caso de estudo (cap. 7).

dos ambientalistas foi baseada na reivindicação ideológica da protecção do Ambiente, apostando no princípio da precaução como bandeira principal de protesto. E por fim a cobertura tendencialmente sensacionalista de uma comunicação social, ávida em bipolarizar o debate entre os ‘bons’ e os ‘maus’.

Associado à questão da subjectividade de percepção existem vários problemas inerentes às decisões ambientais (políticas) que afectam decisivamente a sua qualidade. Eles são (Gray *et al*, 1996):

- *Problemas comunicativos* – problemas na forma como a informação técnica relevante é comunicada aos decisores políticos e que afectam a sua interpretação;
- *Problemas decisoriais* – problemas na organização de assessorias técnicas e nas relações inter-institucionais;
- *Problemas participativos* – problemas na integração da variedade de perspectivas das partes interessadas, incluindo a perspectiva do público, na decisão final;
- *Problemas metodológicos* – problemas metodológicos ao nível da avaliação de processos, estabelecimento de prioridades, desenvolvimento de compromissos, gestão de incertezas.

5.3.3 Condicionantes típicas da decisão ambiental (política)

São diversas as exigências e problemas que são colocadas aos decisores políticos nas suas decisões sobre o Ambiente – *e.g.* a complexidade das questões ambientais, a sua natureza subjectiva, o carácter multi-dimensional das decisões. Exigências essas nem sempre compatíveis com as características da rotina política, que determinam a capacidade decisional dos políticos (Vicente e Partidário, 2005b):

- *Dispersão da informação* – existe um desfasamento entre a informação disponível (ou disponibilizada) e a informação que é necessária (relevante) para o entendimento de um dado problema (ambiental). Para mais, a informação que circula pelo público é, em muitos casos, ambígua e imprecisa;

- *Focalização* – os interesses ideológicos e profissionais imediatos, *i.e.* valores, determinam (e limitam) a capacidade e ‘vontade’ dos decisores se concentrarem nos problemas (ambientais) em causa.
- *Pressão para deliberar* – nos processos de decisão, entre o reconhecimento de um problema e a necessidade de decidir sobre o mesmo, decorre normalmente um lapso de tempo mínimo. Esta característica exige que os decisores ajustem os seus recursos de informação (assessorias) para produzir conselhos, não só céleres, mas em sintonia com as suas próprias preferências e expectativas (satisfação de valores individuais).

Estas características políticas são ainda mais problemáticas ao nível das decisões ambientais, uma vez que:

“In the field of environmental decisions, decision-makers have to deal with large amounts of information, often of very low quality. In other words, while there might be a wealth of «information», however, there is often very little «knowledge». In the sorts of issue-driven science relating to environmental debates, typically facts are uncertain, values in dispute, stakes high and decisions urgent.” (Nilsson e Dalkmann, 2001)

O problema não se coloca tanto na profundidade e complexidade da informação disponibilizada aos decisores políticos mas na qualidade da informação em função das necessidades da decisão ambiental política particular. É por isso que muitas avaliações (técnicas) ambientais têm dificuldade em influenciar as decisões políticas respectivas: porque chocam com uma percepção política pouco habituada a lidar com as questões (técnicas) do Ambiente.

5.4 Influência (política) do Ambiente – a realidade portuguesa

5.4.1 Discurso técnico «versus» percepção política – urgência comunicacional

Em matéria de Ambiente, o que constitui possivelmente a maior fonte de frustração generalizada é o fosso que, umas vezes mais do que outras, separa as questões de ‘evidência’ técnica das respectivas decisões políticas. Não existe, em muitos casos, uma correspondência entre aquilo que é tecnicamente desejável e aquilo que é politicamente viável em termos de protecção ambiental.

A culpa deste fracasso aparente é frequentemente atribuída aos políticos e às suas intransigências na defesa de outros interesses prioritários. O que provavelmente não deixa de ser verdade, mas que ao mesmo tempo denuncia a mesma incapacidade do discurso técnico em aceitar e incorporar, também ele, outros interesses. O problema relacional é portanto biunívoco e, em ambos os casos, com claro défice de humildade. É evidente que o poder de ‘mudar as coisas’ recai maioritariamente sobre os políticos, mas não se pode ser alheio ao facto de que os políticos tendem a reflectir as teias de interesses, influências e discursos – numa palavra, valores - que caracterizam as sociedades democráticas contemporâneas. E nesse contexto parece notório que a comunidade técnica (ambientalista) se demite, em muitos casos, desta responsabilidade de intervir colectivamente, isto é, no seio da pluralidade de valores da sociedade – colocando-se conseqüentemente fora das esferas de influência política, em claro detrimento dos próprios interesses ambientais. Esta é uma realidade que os ‘especialistas’ não podem ignorar, uma vez que o Ambiente depende em grande escala da ‘bondade’ política nas suas decisões, e onde o que está em causa é a capacidade de os técnicos comunicarem os seus valores de uma forma que os políticos entendam, apreendam e aceitem como sendo seus próprios valores, e os da sociedade. São vários os ecos de descontentamento sobre este problema, oriundos tanto da comunidade científica, como das classes políticas.

A caixa 5.1 apresenta declarações de algumas personalidades portuguesas, tanto de áreas (técnicas) do Ambiente, como de áreas de decisão política, que reflectem a necessidade de aproximar o discurso técnico (ambiental) às características da tomada de decisão política⁸⁶.

As reflexões apresentadas na caixa 5.1 levantam uma série de questões pertinentes na relação que se estabelece entre técnicos (ambientais) e decisores políticos no âmago das sociedades democráticas: a questão da falta de tradição de diálogo entre os dois grupos sociais; o filtro social a que a tecnociência está (desejavelmente) sujeita hoje em dia; o afastamento político do mundo do conhecimento; as expectativas contraditórias de (ir)racionalidade social; a natureza política das questões ambientais; a ausência de assessoria técnica à tomada de decisão (política); a urgência em estabelecer sistemas de diálogo institucionalizado; e o óbice da complexidade da linguagem técnica. No fundo todas estas considerações manifestam a necessidade de se estabelecerem, para as questões ambientais, eixos de comunicação estáveis entre os grupos de técnicos e decisores, ou tal como invocado por Soromenho-Marques, de se estabelecer uma “ponte” entre competências que deveriam estar mais próximas.

⁸⁶ Esta compilação foi retirada – na sua maioria - do conjunto de entrevistas que foram feitas no âmbito desta tese e que podem ser consultadas em anexo.

CAIXA 5.1

REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE POLÍTICA E A COMUNIDADE TÉCNICA (AMBIENTAL)

“Há um *déficit* grande (já ancestral), que não tem especificamente a ver com as questões ambientais, entre a ciência e o poder político. Não temos tradição no diálogo entre cientistas e políticos, não existe.” (Luísa Schmidt)

“A ciência é hoje em dia limitada, ou contida, por um certo escrutínio social que acho desejável, (...) às vezes são percepções imediatamente económicas ou do género, mas acho que a ciência ainda não percebeu inteiramente da sua vantagem de incorporar na sua prática, na decisão sobre os rumos da sua prática, essa percepção social.” (Humberto Rosa)

“O que eu noto muitas vezes é que muitos decisores políticos (...) estão um bocado afastados do mundo do conhecimento. Gerem o mundo muito pela sensibilidade política, pela oportunidade política, pelas directrizes políticas - legítimas com certeza -, mas muitas vezes providos de algum *défice* de conhecimento que lhes poderia ser útil... Nos antigos - e até em outras civilizações como os chineses, etc.. - só admitiam para diversos cargos de responsabilidade, cargos públicos, pessoas com uma certa idade - e não era por serem velhos, era por terem experiência noutras funções. E portanto a primeira reflexão que posso ter sobre [este assunto] era o bom que seria haver um melhor conhecimento de parte a parte.” (Carmona Rodrigues)

“Os políticos e os técnicos de Ambiente têm duas visões contraditórias das pessoas – [os técnicos] acham que as pessoas são racionais, e os [políticos] acham que as pessoas só querem o auto-interesse e são irracionais. [Os técnicos] defendem a ‘cenoura’; [os políticos] defendem o ‘pau’.” (José Manuel Palma)

“As questões ambientais não são questões técnicas, são questões políticas – entendendo a política na dimensão acima da dimensão técnica. Todas as questões ambientais têm subjacente uma questão que tem a ver com a aquisição de recursos, e para essa arbitragem na gestão de recursos, na alocação de recursos, é preciso um julgamento social - que vai para além do julgamento técnico. E o julgamento social é a própria política - é preciso ter uma legitimidade para fazer esse julgamento social –, não basta a bondade técnica. Claro está, como em todas as boas decisões políticas, a decisão política - só por si, baseada na vontade, na ideologia, pode produzir monstros - deve estar bem sustentada tecnicamente; será mais bem aceite, haverá uma ‘validação científica’. Mas nunca esquecendo que [a decisão] vai para além da Técnica - tem a ver com interesses -, e necessita de uma certa arbitragem social. (...) As questões ambientais exigem escolhas, (...) exigem valores por detrás das decisões.” (José Sócrates)

“O que nós temos hoje são laboratórios de estado - o LNEC, o INETI... -, e depois temos o *establishment* político. Não temos todo um conjunto de competências que façam justamente aquilo que [se] procura que é a ponte. Os nossos políticos estão muito mal assessorados - mas também porque eles julgam que não precisam, têm uma visão (tradicional) de que a política tem a capacidade de encontrar decisões súbitas.” (Soromenho-Marques)

“O que sinto (...) nas elites políticas e universitárias, nas quais incluo os ecologistas e os ambientalistas, é que não têm uma linguagem simples e clara para comunicar... A meu ver, isto é um sintoma de subdesenvolvimento de um país.” (Mira Amaral, 2004)

CAIXA 5.1 (continuação)

REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE POLÍTICA E A COMUNIDADE TÉCNICA (AMBIENTAL)

“É muito importante que hajam sistemas de diálogo institucionalizado, que hajam sistemas de *confidence-building* para que as pessoas se habituem a discutir de uma forma objectiva e não apenas quando são atingidas por um problema. (...) Quanto mais formas existirem de participação institucional, quanto mais a informação circular, menos estamos à mercê de um populista qualquer ou de um Governo que não queira simplesmente tratar desta questão do Ambiente. Há aqui dois tipos de problemas: há a instrumentalização das questões ambientais de uma forma demagógica, mas também há a irresponsabilidade de não tomarem conta de questões vitais para o futuro do planeta, para o futuro de uma comunidade.” (António Guterres)

Esta não é obviamente uma realidade exclusivamente portuguesa – o problema é, em graus variados é certo, comum nas comunidades democráticas ocidentais. Barkenbus (1998) aborda o assunto como uma questão de dissidência cultural, realçando de forma semelhante a necessidade de construir uma ponte entre duas culturas que têm inevitavelmente de ser analisadas de forma independente:

“Decision-makers are acutely aware of the constraints they are under and are keenly cognizant of the fact that technical solutions to problems in the policy-formulation process are only a part of problem solving. By recognizing this fact, and broadening the scope of the research efforts, future researchers can assist in building the necessary bridge between the culture of the academic community and the very different culture of the decision maker.” (Barkenbus, 1998)

Isto implica um esforço suplementar para os técnicos de avaliação (ambiental) em alargarem o seu papel social a outros factores, para além da natureza empirista que os caracteriza, tentando relacionar os elementos objectivos com os elementos subjectivos que condicionam e influenciam as tomadas de decisão política.

5.4.2 Importância do ‘espaço público’ – comunicação social

Não é demais lembrar que as decisões políticas sobre o Ambiente não se baseiam exclusivamente na relação social, e cultural, que os decisores têm com os técnicos de avaliação (ambiental); elas são - normalmente de forma informal - também influenciadas pelas argumentações que emergem do espaço público:

“Para além das instâncias formais de tomada de decisão, a política passou também a fazer-se por vias informais que, não tendo o poder de decisão, têm pelo menos o poder de a influenciar. A articulação destas instâncias faz-se num espaço simbólico de legitimação que é o espaço público e cuja característica principal é a participação igualitária de um sujeito que discute a partir de um processo comunicativo ou dialógico em que prevalece a autoridade do melhor argumento. Este é um espaço próprio da teoria democrática e nele a comunicação é central” (Silveirinha, 2004)

O que significa que para se ‘dialogar’ com os políticos, para se ter influência ao nível da tomada de decisão política, é também necessário imiscuir-se nos espaços de discussão pública e conquistar aí legitimidades que, só por si, ganham contornos de força política. Mesmo tendo em conta que, hoje em dia, os *media* ocupam maioritariamente aquilo que se convencionou chamar nas democracias ocidentais de ‘espaço público’, substituindo os ‘públicos’ por ‘audiências’, e relegando grande parte desse espaço para dentro do seu domínio. Segundo o Professor Humberto Rosa⁸⁷, a comunicação social é um pilar de influência política nas democracias:

“[Uma] grande influência [política] é claramente a comunicação social, não no sentido de se governar em função desta. (...) Quaisquer que sejam os valores ambientais, ou outros que venham, em democracia, com os ciclos políticos, o que é um político? Ou um decisor? É um especialista de interpretação e conjugação da opinião pública dominante - se em democracia vinga o que pensa a maioria... Um político pode às vezes ir contra o que pensa a maioria, mas se o fizer muito perde o poder, tão simples como isto. Ele tem que estar com alguma consonância com aquilo que sabe serem os valores, as vontades predominantes da sociedade. Isto também é uma condicionante de alguma maneira, é uma coisa que a comunicação social medeia, no sentido em que quer ela dá percepções sobre o que as pessoas pensam (...), quer porque é através dela que se transmite que o que se está a fazer vai em linha com os valores que as pessoas querem ver prosseguidos pela ‘coisa’ pública.” (Humberto Rosa)

Para a (também) jornalista Luísa Schmidt⁸⁸, esta influência da comunicação social nas decisões políticas ganha inclusivamente contornos preocupantes de promiscuidade:

“Muitas vezes (...) há uma promiscuidade, uma espécie de «estamos no palco a decidir..», de irmandade, entre jornalistas e políticos que, em Portugal, assume contornos muito especiais. Esta ligação entre jornalistas e políticos dá a sensação aos jornalistas de serem também decisores. E os políticos aproveitam-se muito disso, há aqui um aproveitamento mútuo, estão ambos no ‘palco’... Hoje, quem gere a sociedade portuguesa, são os jornalistas e os políticos - ou seja, a comunicação

⁸⁷ Ver entrevista a Humberto Rosa em anexo.

⁸⁸ Ver entrevista a Luísa Schmidt em anexo.

social e os políticos. São esses os grandes poderes, e estão muito articulados, perigosamente articulados.” (Luísa Schmidt)

Para o Eng. José Sócrates⁸⁹, a influência do Ambiente nas tomadas de decisão política passa também pelo ‘apelo’ à capacidade da comunicação social em afectar a agenda política:

“Há hoje um poder emergente, instalado na comunicação social, com o qual o político e o cientista [ambiental] têm que lidar.” (José Sócrates)

Os *media* são, no contexto das decisões políticas em Portugal, referências informativas fundamentais, mas a relevância que lhes é atribuída na circulação da informação ambiental é também fruto da inépcia da comunidade científica (ambiental) em criar os seus próprios espaços públicos (e outros) de comunicação. No último inquérito nacional do OBSERVA (Almeida, 2001) concluiu-se que 62% dos portugueses considera-se “pouco ou nada informado sobre ambiente”, o que não deixa de ser sintomático de uma certa inabilidade da comunidade científica em comunicar as questões específicas do Ambiente a outros públicos que não os técnicos - tendo este facto indirectamente efeitos ao nível final das decisões políticas.

A comunicação social tem um papel essencial na colocação dos assuntos ambientais na agenda pública, mas a sua acção é fundamentalmente difusora de informação e, como constatamos, nem sempre credível - o que só vem evidenciar a importância de se saber comunicar por entre o espectro de linguagens e valores que povoam o espaço público e que, em última análise, influenciam as escolhas políticas sobre a sociedade.

5.4.3 Sistemas (a)típicos de decisão – papel dos técnicos de avaliação (ambiental)

Para que as propostas ambientais se tornem efectivamente apropriadas e assimiladas pelas pessoas e pelas instituições nos seus contextos sociais, a informação deve ser veiculada por quem está talhado para o efeito – os profissionais que investigam e trabalham no domínio do Ambiente, nomeadamente os técnicos de avaliação. As possibilidades de mudança tornar-se-ão mais realistas se estes profissionais assumirem, de uma vez por todas, esta responsabilidade comunicacional, não como uma necessidade externa ao seu trabalho, mas como um dever social intrínseco.

⁸⁹ Ver entrevista a José Sócrates em anexo.

São portanto os técnicos de avaliação (ambiental), que devem assumir o ónus de comunicar aos decisores os valores ambientais que defendem, procurando uma integração consistente ao nível dos factores que influenciam as decisões estratégico-políticas. Até porque não existem geralmente nas democracias, sistemas de decisão ‘típicos’, com estruturas de desenvolvimento identificáveis, que permitam uma integração consistente (e monitorizável) dos valores ambientais. As decisões ao nível político são geralmente incrementais e casuísticas. A caixa 5.2 apresenta alguns testemunhos sobre a realidade portuguesa nesta matéria⁹⁰.

CAIXA 5.2

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE DECISÃO EM PORTUGAL E A INTEGRAÇÃO DO AMBIENTE

“Não há em Portugal uma cultura de planeamento e de decisão no sentido concreto do termo. Em grandes empresas felizmente já há isso - na Administração Pública isso não existe, na área política isso tem desaparecido.” (Mira Amaral)

“Estou convencido que não há especificidade portuguesa no processo de decisão. Acho que [o sistema de decisão] deve ser igual mais ou menos em toda a parte - nas democracias. (...) Quem tem aquela visão que as decisões são extremamente estruturadas (...), na prática, não são bem assim, e portanto parece-me difícil estar a racionalizar muito o processo de decisão – ou o que quer que se racionalize tem que ter em conta esta componente um bocadinho caótica mas que acaba por ser a que resulta do processo de tomada de decisão.” (Humberto Rosa)

“[Não existe] um processo de decisão típico (...) Acho que os portugueses, de um modo geral, não estão ainda muito rotinados, ou muito habituados a processos de planeamento - e isso interfere também com (...) os procedimentos actuais administrativos. (...) Um [decisor político] tem sempre alguma dificuldade em avançar, muitas vezes, com coisas que ultrapassam um bocadinho o mandato – ou autárquico, ou governativo.” (Carmona Rodrigues)

“Há duas formas de estar no Governo. Uma é não querer levantar ‘chatices’ com ninguém, e fazer um tipo de governação que é muito baseada na concertação, nos interesses organizados que pululam à volta da esfera pública (...) e que negociam quais as linhas políticas que se deve seguir, e depois o governante ‘assina por baixo’ (...). [Outro tipo] de decisão tem a ver quando um político tem uma ideia do que deve ser feito, por vezes não estando de acordo com os interesses [organizados]. Aí a única forma de levar isso avante é [através] de um relacionamento com a opinião pública, da escolha do terreno e do debate político. É preciso convencer as pessoas de que aquela solução é a melhor – ter apoio.” (José Sócrates)

⁹⁰ Esta compilação foi retirada do conjunto de entrevistas que foram feitas no âmbito desta tese e que podem ser consultadas em anexo.

CAIXA 5.2 (continuação)

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA DE DECISÃO EM PORTUGAL E A INTEGRAÇÃO DO AMBIENTE

“A rotina política prende-se fundamentalmente com a necessidade de os próprios sistemas [existentes] se reproduzirem (...) com o mínimo de custos. É, no fundo, a ideia de que qualquer grupo de pessoas, ou partido político que está no Governo, procura naturalmente prolongar-se - e procura fazê-lo com o menor custo possível, com o menor atrito possível, com o menor trabalho possível. E o Ambiente fala-nos de problemas, de disfunções, de coisas que estão a correr mal - sobretudo falamos de dificuldades para as quais tanto os gestores como os políticos não foram educados. São questões extremas que colocam as pessoas perante uma situação desconfortável. Desconfortável porque é uma ameaça que não estão preparados para diagnosticar, é uma ameaça que não corresponde ao tipo de ameaças que os políticos estão habituados a enfrentar.” (Soromenho-Marques)

“Nestes casos [sobre o Ambiente] é preciso muito bons argumentos, e, sobretudo, não podem ser só argumentos ambientais porque provavelmente já foram tidos em conta - há muitos casos em que isso não basta -, é preciso um argumento de consequências de outro tipo, [ao nível dos efeitos] (negativos) na opinião pública, ou os seus efeitos paralelos naqueles valores (...) predominantes sobre o Ambiente (...) - sociais, económicos, políticos. (...) O Ambiente não está no topo dos valores das pessoas e, como tal, também não está nos políticos - não só porque são pessoas, mas porque são intérpretes [do que as pessoas querem] -, não se pode esperar que, só por ser um valor ambiental, o decisor vai mudar o rumo [pré-estabelecido]. É preciso (...) que ele pese no prato da balança.” (Humberto Rosa)

“Em termos de Ambiente (...) a decisão política [é] muito condicionada pelas posições da Administração Pública” (Júlio de Jesus)

“A decisão nestas áreas [políticas] é afectada por três tipos de coisas: por um sistema de valores (as convicções que as pessoas têm); pelos objectivos da decisão; e pelos interesses (legítimos) e constrangimentos (orçamentais; o que é que pensam os parceiros sociais...). A decisão é o resultado de um processo complexo entre estas três coisas: os valores; as estratégias e os objectivos; e os constrangimentos e os interesses (...) O Governo tem um programa que é suposto basear-se num sistema de valores - é suposto, não quer dizer que seja. Mas um não-valor também é um valor. O valor pode passar a ser o exercício e manutenção do poder. Mas também há a opinião pública; há os interesses locais...” (António Guterres)

“Num país como o nosso a matriz decisional tem muito a ver com o «como é que a gente recupera?»; e como é que a gente consegue adaptar-se àquilo que são hoje os *standards* que nos são exigidos. Nalguns casos fomos mais longe. Por exemplo, na biodiversidade, temos uma [percentagem de] área protegida superior à média europeia (se não for a maior) - fomos dos primeiros a implantar a rede natura 2000, etc.. Mas isso correspondeu a uma motivação muito forte dos responsáveis [por essas questões].” (António Guterres)

“Mais do que a falta de formação muitas vezes dos [políticos], é a total ausência de motivação para encarar a política como um exercício sério, em que se deve ter fundamentação técnica para as nossas decisões. Depois temos que ter a consciência que estamos a fazer actos políticos e que a política é a arte do possível. Eu costumo dizer que a muitos níveis de decisão política a questão fundamental é o bom senso e a seriedade.” (Mira Amaral)

Como confirmado em grande parte das declarações supra citadas, as tomadas de decisão são intrinsecamente subjectivas, como já referido anteriormente, e, como tal, dependentes do decisor, ou grupo de decisores em causa.

5.4.4 Valores subjectivos dos decisores (políticos) – dimensão “supra-técnica”

Neste contexto, as motivações e valores do decisor são elementos cruciais da política dos nossos dias, nomeadamente nos assuntos relacionados com o Ambiente; sendo improvável que os argumentos baseados na racionalidade técnica sejam, *per se*, suficientes para afectar significativamente a maneira como se decide politicamente:

“Há um nível em que a análise racional/técnica faz todo o sentido, mas há um outro nível, que (...) é o nível simplesmente dos valores que já estão nas cabeças das pessoas. Ou seja, se um decisor, ou conjunto de decisores, já pela sua visão do mundo, valores próprios - ética se quisermos - tem uma certa hierarquia interna do que é ou não importante, é muito difícil que um mero relatório de avaliação estratégica ambiental seja determinante... [É a] dimensão supra-técnica que influencia [a decisão].” (Humberto Rosa⁹¹)

Ou nas palavras do Eng. José Sócrates⁹²:

“Aquilo que leva um político a [ter] pensamento político é fundamentalmente ter cultura. Ter uma visão. São valores que vamos sedimentando e que nos ajudam a fazer escolhas.” (José Sócrates)

Segundo o Professor Humberto Rosa⁹³, esta subjectividade inerente a quem decide é nefasta para o Ambiente em Portugal:

“[Em Portugal], nas outras áreas raramente estão pessoas em que, no seu sistema de valores, na sua formação etc..., já pensaram o mundo com os [valores] ambientais. (...) As decisões podem ser muito diferentes conforme alguém já olhou para ‘aquilo’ ou não.” (Humberto Rosa)

Nesta linha de pensamento, o Professor José Manuel Palma⁹⁴ relembra ainda que os políticos integram maioritariamente um grupo social com características limitadas e que, conseqüentemente, tem reflexos ao nível das suas decisões:

⁹¹ Entrevista em anexo.

⁹² Entrevista em anexo.

⁹³ Entrevista em anexo.

“Os políticos [portugueses] vêm de uma camada específica da população - vêm da pequena e média burguesia, da classe média, e são homens dos 35 aos 50 anos. (...) E assumem que a população é igual a eles – [que] os medos deles são os medos das populações. [Nesse contexto] assumem que o Ambiente é a última das prioridades [das populações]. (...) Não é verdade, (...) os portugueses são tão sensíveis às questões ambientais como as pessoas dos EUA, como as pessoas da Europa, Nigéria, China, Índia...” (José Manuel Plama)

É por isso que, em matéria de Ambiente, se deve facilitar aos decisores – especialmente os que estão menos ‘sintonizados’ com as questões ambientais – a dimensão supra-técnica dos problemas – para usar a expressão do Professor Humberto Rosa⁹⁵:

“O decisor espera que a mensagem [ambiental] seja digerida por alguém e sistematizada na sua vertente supra-técnica - não está muito interessado só na sua componente técnica. Ou ele mesmo sabe usar a parte técnica, para a converter em decisão política, no sentido global, ou o que ele quer é saber em concreto como é que o país melhora ou piora, e que consequências ‘isto’ [o problema ambiental] vai ter para o Governo, para as eleições, para as promessas eleitorais, para o orçamento, etc.. Quem lhe possa transmitir isto está-lhe a facilitar o mais possível a decisão. E é isto que acontece a maior parte das vezes? Não. Na maior parte das vezes, sobretudo ao decisor mais de topo, chega-lhe 100 páginas. Por isso é que aos assessores se pede que transformem aquelas 100 páginas numa linha, se possível, e [esperar] que naquele dia aquela linha tenha poder para ‘penetrar’, e ‘penetrando’ que seja relevante...” (Humberto Rosa)

Os decisores políticos são apenas mais um grupo de pessoas habituadas a viver, e a decidir, sobre um conjunto de valores que a história, de forma profunda, valorizou como prioritários, e que são resistentes à mudança. Para que a retórica ambiental conquiste o seu espaço nessa mesma história deverá, mais do que esgrimir argumentações técnicas, saber comunicá-las à luz dos valores instalados, sejam eles políticos ou outros – “a comunicação é o processo de revelar velhas bases comuns e criar novas bases entre as pessoas.” (Silveirinha, 2004). Até ao dia em que as “dimensões ecológicas” deixem de precisar de convite especial para entrarem nas prioridades do poder decisório português.

⁹⁴ Entrevista em anexo.

⁹⁵ Entrevista em anexo.

5.5 Interação social (entre técnicos e políticos)

5.5.1 Ciência e Política – modelos de relacionamento social

A “cientificação da política”, remontando a Weber (2002), designou uma tendência em favor da qual os políticos podem aduzir factos ‘racionalmente’, reforçando a sua liderança política ‘à custa’ do saber técnico especializado. Este *modelo decisionista* baseia-se na separação estrita entre as funções dos peritos e as funções dos políticos, colocando a (irracionalidade) da tomada de decisão política exterior ao saber especializado dos técnicos:

“[O] agir político não se pode fundamentar racionalmente, mas antes leva a efeito uma decisão entre ordens de valores e convicções de fé, que se subtraem [*sic*] a argumentos concludentes e permanecem inacessíveis a uma discussão vinculante. Quanto mais a competência do especialista pode determinar as técnicas da administração racional (...) e assim forçar também segundo as regras científicas os meios da prática política, tanto menos a decisão prática numa situação concreta se pode legitimar *suficientemente*⁹⁶ pela razão. A racionalidade da escolha dos meios vai justamente a par com a irracionalidade declarada da tomada de posição perante valores, objectivos e necessidades.” (Habermas, 2001)

A “cientificação da política” só é assim possível, segundo Weber (2002), através de uma completa divisão do trabalho entre os quadros técnicos e os líderes políticos. No entanto, no seguimento de uma tradição que remonta a Bacon, os Estados modernos têm vindo paulatinamente a abandonar o *modelo decisionista* das relações entre saber especializado e prática política, aproximando-se de um *modelo tecnocrático* (Ellul, 1954; Schelsky, 1961). Este modelo pressupõe uma relação de dependência do político relativamente ao técnico, percepcionando a prática política apenas como órgão executor (decisório) de uma ‘inteligência’ científica dominadora:

“Se é possível racionalizar (...) a problemática da decisão em geral, então, a actividade decisória que resta efectivamente ao político no Estado técnico é apenas fictícia. Em todo o caso, ele seria como que o tapa-buracos de uma racionalização ainda imperfeita da dominação. Em que a iniciativa transitaria sempre para a análise científica e a planificação técnica. O Estado parece ter de abandonar a substância da dominação em favor de uma inserção eficiente das técnicas disponíveis no enquadramento de estratégias impostas pelas próprias coisas – ele parece já não continuar a ser um aparelho para a imposição coactiva de interesses infundamentáveis por princípio e só

⁹⁶ Ênfase do autor.

sustentáveis em termos decisionistas, para se transformar num órgão de uma administração integralmente racional” (Habermas, 2001)

Este modelo tem como pressuposto, todavia, um contínuo irrealista de racionalidade no tratamento das questões técnicas ligadas à decisão política. Os sistemas de valores e necessidades sociais não podem ser tratados integralmente através de uma auto-compreensão tecnocrática, fazendo passar pela ‘lógica das coisas’ o que, na verdade, continua a ser apenas e sempre política (Lübbe, 1962). Foi nesta linha de pensamento que surgiu o *modelo decisionista ampliado*. Este modelo adere ainda ao antagonismo definido por Weber, entre o saber técnico e o exercício da dominação decisória dos políticos, mas inclui um novo estágio de racionalização, valorizando as decisões cientificamente informadas que hoje se levam a cabo nos centros de decisão das democracias ocidentais:

“Entre, por um lado, os valores que nascem da situação dos interesses e, por outro, as técnicas que se podem utilizar para a satisfação das necessidades orientadas por valores existe uma relação de interdependência. Se os chamados valores perdem a longo prazo a sua conexão com uma satisfação tecnicamente adequada de necessidades reais, tornam-se afuncionais e morrem como ideologia; inversamente, com novas técnicas e a partir da transformação da situação de interesses, podem formar-se novos sistemas de valores” (Habermas, 2001)

À luz deste modelo a relação entre a técnica⁹⁷ e as decisões políticas permanece, no entanto, abstracta, não pressupondo sistemas de verificação crítica. O que levaria a que, com o tempo, persistissem apenas os valores compatíveis com as técnicas disponíveis, e à conseqüente erosão da reflexão prática nas tomadas de decisão política. Em substituição desta ideia de dominação tecno-decisória, Habermas (2001) sugeriu o *modelo pragmatista*, baseado na inter-relação crítica entre técnicos e políticos:

“Nem o especialista se converteu em soberano perante os políticos que na realidade, como supõe o modelo tecnocrático, se sujeitam ao perito e apenas tomam decisões fictícias; nem os políticos, como supõe o modelo decisionista, (...) devem continuar a decidir por meio de actos de vontade. Parece antes ser possível e necessária uma comunicação recíproca, de modo que, por um lado, os especialistas científicos «aconselhem» as instâncias que tomam decisões e, por outro, os políticos «encarreguem» os cientistas segundo as necessidades da prática.” (Habermas, 2001)

⁹⁷ Ver noção de técnica no cap.4.4.1.

Este modelo pressupõe uma relação intersubjectiva⁹⁸ entre técnicos e políticos, dependente das situações concretas de decisão, e não num modelo estanque de relacionamento social. Nesta perspectiva, promove-se portanto o desenvolvimento de novas estratégias técnicas, a partir de um horizonte tornado explícito de necessidades e interesses sociais reflectidos em sistemas de valores, que condicionam e interpretam o contexto das decisões políticas.

O relacionamento entre técnicos e políticos previsto no modelo pragmatista constitui-se pela comunicação permanente entre a ciência e a política que, de modo convencional, se desenvolve de forma *ad hoc* aos resultados da investigação científica, e não antecipadamente.

O modelo pragmatista reflecte a tentativa de controlar as relações que se estabelecem entre o progresso técnico e o mundo social, ‘iluminando’ os decisores políticos em relação ao potencial de saber técnico, mas deixando para os próprios políticos, em última instância, a ‘ratificação’ desse saber à luz da sua interpretação e articulação das necessidades e interesses sociais.

Na prática, o modelo pragmatista prevê que se instituem quadros de assessoria científica, capazes de ‘transformar’ o saber técnico em questões de prática política, e de responder cientificamente às necessidades que vão surgindo do ponto de vista sócio-político.

Esta é aliás uma realidade que tem sido perseguida nos últimos 20 anos aproximadamente, particularmente na Europa, onde vários países tentaram desenvolver corpos de assessoria técnica (PCE, 2003) que, ou sendo ligados directamente ao Governo, como na Grã-Bretanha – através do *Royal Commission on Environmental Pollution* -, ou operando como institutos independentes, funcionariam como uma espécie de ‘tradutores’ técnicos, estabelecendo uma ponte entre aqueles que criam as ideias (tecnológicas) e aqueles que as usam (politicamente).

Em Portugal, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) foi também criado com este intuito – embora a sua participação estratégica nas decisões seja ainda um pouco confinada. De contexto mais alargado, foi lançado recentemente, em 2006, o projecto *Ecoline*⁹⁹ - integrado no observatório do Ambiente (OBSERVA) - pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Constituindo-se como uma plataforma (digital) de informação (técnica) ambiental, este projecto foi

⁹⁸ Ver noção de ‘intersubjectividade’ no capítulo 4.2.

⁹⁹ www.ecoline.ics.ul.pt

desenvolvido segundo as várias necessidades comunicacionais dos destinatários – que variam desde o público em geral a vários tipos de instituições - incluindo a comunicação social ou as organizações de administração política.

O modelo pragmatista é portanto um modelo emergente, que se baseia num paradigma dialógico entre ciência e política. E onde os horizontes disciplinares se alargam de modo a poder confluir para um mesmo objectivo - o de facilitar as decisões bem fundamentadas técnica e socialmente. Foi sobre este paradigma que Dubreuil (2000) propôs uma nova definição de *decisão sociotécnica*:

“Proponho, assim, definir a decisão sociotécnica, como o momento em que os técnicos são autorizados a pôr em prática os meios que propõem em nome de um consenso quanto às finalidades, num contexto determinado. (...) Segundo esta nova definição, a qualidade da decisão depende, sobretudo, da forma como as grandes dimensões da vida social – política, económica, cultural e técnica – são representadas na negociação e, finalmente, da qualidade da comunicação entre os técnicos e os outros corpos sociais” (Dubreuil, 2000)

Nesta perspectiva, a reflexão técnica não pode limitar-se a questionar a adequação dos meios aos fins, mas apoiar-se numa análise sociológica da forma como os técnicos desenvolvem os seus objectivos e os argumentam (e negoceiam) com os outros grupos sociais, particularmente os decisores políticos. Até porque, como vários estudos têm vindo a demonstrar (Latour, 1987; Jasanoff 1990) o relacionamento entre a ciência e a política está cada vez mais sujeito à interpretação e negociação subjectivas.

5.5.2 Valores grupais – técnicos «versus» políticos

Tanto ao nível individual como colectivo (grupal), qualquer processo de interacção social encontra-se preso ao que Dewey (e.g. 1916b) chamou de *value beliefs*, isto é, a apreensão historicamente determinada e socialmente prescrita do que é praticamente necessário numa situação concreta (Habermas, 2001). Este é o conceito genérico que, nesta tese, se atribui ao termo “valor” – enquanto critério convocado por qualquer tipo de decisão prática, *i.e.*, elemento de influência decisional no contexto das interacções sociais. Mais especificamente, nas palavras de Rodrigues (2001a):

“Por valor devemos (...) entender quaisquer objectivos para a obtenção dos quais os indivíduos e os grupos estão dispostos a renunciar a algo. Um valor é, por conseguinte, tanto mais elevado quanto

maior for o número e a importância dos comportamentos a que os agentes e os actores sociais estão dispostos a renunciar para os atingir e/ou preservar.” (Rodrigues, 2001a)

Os valores têm portanto origem em motivações, interesses, ideologias, experiências, emoções, etc., diversificadas e que constituem, no seu todo, sistemas mais ou menos padronizáveis. Sabatier (1988; 1993) estruturou os sistemas de valor individuais e colectivos, de acordo com o seu papel na dinâmica das interações sociais. Para este autor qualquer sistema de valores é constituído por três tipos de camada (In't Veld e Verhey, 2000):

- *Núcleo normativo* – as posições mais sedimentadas dos indivíduos, ou grupos de indivíduos, que consistem nas suas convicções normativas e ontológicas fundamentais - são muito resistentes à mudança. Estes valores (profundos) têm grande influência na maneira como os indivíduos, ou grupos de indivíduos, percebem e abordam os problemas e soluções na sociedade¹⁰⁰.
- *Pontos de vista* – formam a segunda camada dos sistemas de valor, e consistem nas escolhas estratégicas para realizar (satisfazer) os valores do núcleo normativo. São também resistentes à mudança, mas mais ‘permeáveis’ a pressões exteriores a este sub-sistema (e.g. circunstâncias socio-económicas, influências de outros campos políticos)¹⁰¹.
- *Decisões instrumentais* – Esta terceira camada consiste nas escolhas relativas aos meios para atingir os fins – satisfação do núcleo normativo. Estes valores são muito específicos e relativamente alteráveis¹⁰².

Tal como referido, os sistemas de valor podem ser considerados individualmente, ou colectivamente quando se trata de grupos de actores com características sociais comuns, ou seja, grupos sociais onde existe uma convergência representativa de valores:

¹⁰⁰ Referem-se aos valores de carácter mais universal e mais inabaláveis no indivíduo (e.g. direito à vida, à saúde, à constituição de família; honestidade; verdade).

¹⁰¹ Um exemplo paradigmático deste tipo de valores é o que caracteriza a relação entre o homem e a Natureza: 1) o homem é uma entidade superior e isolada do ambiente ecológico (visão antropocêntrica); 2) as criaturas vivas (homem, animais e plantas), enquanto entidades com valor intrínseco, merecem consideração moral directa (visão biocêntrica); e 3) todas as componentes ecológicas (incluindo os elementos materiais como a água ou ao ar por exemplo) devem estar em harmonia umas com as outras (visão ecocêntrica). Outro exemplo possível deste tipo de valores inclui (a um nível político): a maneira como se entende o desenvolvimento democrático (neo-liberal, centralizado, descentralizado, etc.); ou a orientação relativa à gestão de conflitos políticos (e.g. economia versus Ambiente).

¹⁰² Exemplos destes valores (instrumentais) são: o uso de determinados procedimentos em torno de decisões orçamentais, medidas administrativas, a participação ou não-participação em projectos específicos, a gestão de conflitos sociais, informação acerca da credibilidade dos problemas, etc..

“Um [grupo] social constitui uma instituição social, uma esfera de legitimidade. O religioso, o militar, o político, o científico, o económico são indiscutivelmente [grupos] sociais. Por isso os designamos quase sempre com um artigo definido. Definem esferas de legitimidade que impõem com autoridade indiscutível actos de linguagem, discursos e práticas conformes, dentro de um domínio específico de competência. (...) Um domínio de competência apresenta-se, em função da sua natureza indiscutível, do consenso que gera à sua volta, como uma axiologia, isto é, como um conjunto de valores que se impõem a todos com força vinculativa, mesmo e talvez sobretudo quando as suas prescrições são violadas.” (Rodrigues, 2001a)

Na sociedade existe uma dimensão funcional e prática dos valores que se manifesta na organização de comportamentos e em actividades comunicativas hegemónicas, o que permite a diferenciação entre grupos sociais (Vala, 1993). Apesar da subjectividade inerente aos processos de categorização social, os sistemas de valor podem portanto ser generalizados, sendo que para os políticos, por exemplo, o paradigma valorativo (axiológico) é mais próximo dos aspectos institucionais e instrumentais (uso prático do conhecimento), e para os técnicos mais próximo dos aspectos epistemológicos (produção de conhecimento).

Nesta perspectiva, a actividade dos técnicos é colocada tradicionalmente num papel de ‘subalternidade’ em relação aos políticos, uma vez que consiste no desenvolvimento dos melhores meios disponíveis para atingir finalidades em contextos socio-políticos determinados:

“Uma vez posta em prática, a escolha técnica é qualificada, primeiro pela comunidade política que verifica a adaptação do fim atingido à finalidade esperada e, depois, pela comunidade dos técnicos que avalia a coerência dos meios escolhidos” (Dubreuil, 2000)

Esta tradição marcou profundamente a relação dos dois grupos sociais até à época moderna, salientando a necessidade de se estabelecer uma estrutura de diálogo activo entre técnicos e políticos. E uma vez que as finalidades esperadas são mutáveis e nunca atingidas na sua totalidade, este diálogo deve ser permanente, e os valores técnicos sempre contestáveis:

“[S]upondo que a técnica escolhida responda completamente às expectativas do seu prescritor, ela não poderá nunca nem adaptar-se à evolução do contexto, nem manter-se o melhor meio disponível, uma vez que o estado das técnicas não deixa ele próprio de evoluir. A escolha tem sempre de ser feita de novo e o seu valor é sempre contestável” (Dubreuil, 2000)

Hoje em dia, quanto mais os técnicos afirmam a sua autonomia, mais estão sujeitos à crítica dos valores que defendem, e conseqüentemente à sua capacidade de negociação e argumentação com os outros grupos sociais, nomeadamente os políticos. Neste contexto, os técnicos têm uma variedade de papéis sociais:

“Quando o [técnico] exerce o seu papel de conceptor, ele negocia uma solução técnica para responder a uma necessidade social (...). Quando ele exerce o seu papel de quadro, ele aplica meios cuja tradição teleológica questiona a finalidade. No seu papel de fabricante, a tradição utilitarista fá-lo ter em conta os condicionamentos dos seus utilizadores, mais que não seja os condicionamentos económicos. E no seu papel de especialista, a tradição deontológica recomenda-lhe respeitar as normas profissionais que garantam a verdade do saber técnico.” (Dubreuil, 2000)

Esta multiplicidade de papéis, mais do que traduzir ‘valores científicos’, reflecte uma responsabilidade comportamental associada aos técnicos, enquanto grupo social com valores morais intrínsecos:

“Science seems dependent on certain «scientific values» which are really moral values, including: honesty in the selection and interpretation of data, respect for the rules of rationality, trustworthiness and fairness in the community of peers, commitment to the quest of truth, tolerance of interpretative diversity, freedom of inquiry, corrective dissent from prevailing paradigms, cooperation in the search for knowledge, and open communications.” (Nash, 1996)

Esta moralidade técnica não é verificável ‘cientificamente’ uma vez que pressupõe os próprios procedimentos científicos de verificação, o que só vem acentuar a subjectividade inerente à actividade técnica, mas que ao mesmo tempo ajuda a perceber o papel e conduta dos técnicos enquanto grupo social homogéneo.

Para Weber (2002), que estudou minuciosamente a relação (vocacional) entre a ciência e a Política, existem dois tipos de problemas com os quais o técnico tem que saber lidar:

“[D]e uma parte, o estabelecimento de factos, a determinação das realidades matemáticas e lógicas ou a identificação das estruturas intrínsecas dos valores culturais e, de outra parte, a resposta a questões concernentes ao *valor*¹⁰³ da cultura e de seus conteúdos particulares ou a questões relativas à maneira como se deveria agir na cidade e em meio a agrupamentos políticos.” (Weber, 2002)

¹⁰³ Ênfase do autor.

Os políticos por seu lado, têm nas ‘causas’ que defendem grande parte do seu *núcleo normativo*, e sobre as quais exercem o seu “sentimento de responsabilidade”, para citar Weber:

“[E]xistem apenas duas espécies de pecado mortal em política: não defender causa alguma e não ter sentimento de responsabilidade – duas coisas que, repetidamente, embora não necessariamente, são idênticas.” (Weber, 2002)

Ao contrário do técnico, que estabelece com a sua actividade uma espécie de auto-demissão – no sentido que transfere para os ‘factos’ produzidos, ou identificados, toda a responsabilidade interpretativa; os políticos tendem a atrair todos os seus actos, ou os da sua competência, à sua própria responsabilidade e talento. O político é pois um ser de natureza autocrática, o que implica que todas as causas e valores que defende são sempre marcadamente personalizadas, e portanto, a um certo nível, subjectivas.

“Quanto à natureza da causa em nome da qual o homem político procura e utiliza o poder, nada podemos adiantar: ela depende das convicções pessoais de cada um.” (Weber, 2002)

O “instinto de poder”, como habitualmente se diz, acompanha inevitavelmente esta personalização do político, constituindo uma das suas qualidades mais prementes (Weber, 2002). Esta característica interfere, por vezes de forma perversa, com a maneira como os políticos decidem, potenciando a tendência de agirem de acordo com a manutenção do *status quo*, afectando a própria relação que estabelecem com outros grupos sociais, nomeadamente os técnicos:

“[D]ecision-makers function in a political milieu where success is critical for re-election. This frequently translates into the perceived need to repress uncomfortable facts derived from impartial evaluation or the need to conduct evaluation in a context certain to show positive results. This tendency, along with a predilection for maintaining the status quo, also explain why evaluations, no matter how carefully conducted, are often ignored, or shunted aside, by decision makers.” (Barkenbus, 1998)

Aristóteles apelou muitas vezes para a ideia de “homem prudente” como exemplo paradigmático do político: determinar o que é bom para si mesmo e para a humanidade em geral. Com esta ideia Aristóteles estabeleceu as duas grandes ordens de motivação política, a saber, o *bem como fim último* e a *intuição do singular*, resultando uma “deliberação bem conduzida”¹⁰⁴ da união de ambos (Beckert, 2000).

¹⁰⁴ “O que caracteriza o homem prudente, é a deliberação bem conduzida.” (*Ética a Nicómaco* – edição de 2004)

Uma vez que a tecnociência se tornou também uma questão política, dada a dimensão e o número de grupos sociais com que interfere, é tempo dos técnicos aprenderem a praticar, nas interações que mantêm com os políticos, uma virtude propriamente política: a prudência. E com isto lutar contra a tentação de se fecharem numa única visão do mundo, promovendo, ao invés, uma relação intersubjectiva com os políticos.

5.5.3 Interação social

No estabelecimento de relações sociais as primeiras impressões são fundamentais porque permitem ao indivíduo, ou grupo de indivíduos, filtrar da imensa variabilidade de comportamentos possíveis, determinados traços assumidos como estáveis (e.g. Schneider *et al*, 1979). A facilidade com que se tende a 'interpretar' para além da informação disponível sobre outrém revela inclusivamente que as primeiras impressões não são processadas no vácuo mas sim 'sintonizadas' de acordo com as estruturas cognitivas, ou esquemas, pessoais, para as completarem e tornarem coerentes (Hamilton *et al*, 1980).

Embora a análise da formação de impressões seja dependente do indivíduo, ou grupo de indivíduos em causa, a primeira impressão social é genericamente determinada por três tipos de factores: os *factores de ordem cognitiva*, como por exemplo, os estereótipos, as representações pessoais, os esquemas de si próprio, as expectativas, as heurísticas e os enviesamentos que lhe estão associados; os *factores de ordem afectiva*, como as emoções e os objectivos; e os *factores demográficos*, como a idade e os papéis sociais (Caetano, 1993). Consoante se forme uma primeira impressão imediatamente positiva ou negativa de outro indivíduo, ou grupo de indivíduos, a tendência para continuar a perceber dessa forma (positiva ou negativa) mantém-se, e nem sempre é fácil de 'quebrar' – no domínio da psicologia é o chamado *efeito de halo* (Caetano, 1993).

Existe assim, à partida de qualquer interação social, uma discrepância entre aquilo que se realiza (actores) e aquilo que se interpreta (observadores). E tendo em conta que numa interação recíproca ambas as partes são simultaneamente actores e observadores, as bases para a divergência de perspectivas são facilmente lançadas. Jones e Nisbett (1972) consideraram três razões para esta discrepância:

- *Informação histórica* – diz respeito ao conhecimento que os actores têm acerca das suas respostas no tempo e ao longo das situações – informação que os observadores normalmente não possuem;
- *Informação sobre os efeitos* – refere o conhecimento sobre as consequências de uma determinada acção – ainda que actores e observadores possam ter acesso a este tipo de informação, os actores valorizam-na mais que os observadores;
- *Informação sobre as causas* – salienta o foco de atenção de actores e observadores – os primeiros centram a sua atenção nas respostas às suas acções, enquanto os segundos estão centrados no actor.

Este tipo de discrepâncias de percepção é fundamental para perceber a dinâmica das interacções sociais, sobretudo para identificar (e evitar) as causas psicológicas de divergência (e.g. preconceitos). Na relação paradigmática entre técnicos e políticos¹⁰⁵, por exemplo, em que os políticos actuam maioritariamente como observadores, é importante para os técnicos começarem a aprofundar as razões que levam os políticos a reagirem de uma maneira ou de outra a determinados estímulos. Até porque, por um lado a tradição racionalista dos técnicos dá a ‘impressão’ de um grupo de indivíduos isolado dos outros e do seu meio social. E por outro lado os políticos dão a ‘impressão’ de um grupo de indivíduos egocêntrico e hedonista para quem os outros são fonte de reforço pessoal, e cujas funções cognitivas são as de reinterpretar as suas próprias *performances* de forma que elas confirmem o seu sentimento de positividade. Estes paradigmas de senso comum interferem de forma significativa nas interacções sociais, e devem, como tal, ser desconstruídos, nomeadamente em relações estereotipadas como, por vezes, se estabelecem entre técnicos e políticos.

Para os técnicos, o que interessa neste contexto particular, é compreender porque razão, por vezes, os políticos desprezam a informação e a experiência acumulada dos técnicos, e noutras ocasiões a tomam em consideração. Esta ‘volubilidade’ que os técnicos atribuem aos políticos, deve-se em parte àquilo a que Leyens (1985) chamou de “erro fundamental”, e que neste caso consiste na propensão dos técnicos justificarem as decisões políticas em função da personalidade dos políticos, e não em função da situação e circunstâncias que envolvem o seu comportamento:

¹⁰⁵ Ver sub-cap. Anterior (5.5.2).

“Trata-se daquela tendência, bem arraigada em nós, que faz com que tenhamos propensão para sobrestimar, nas nossas explicações, a parte que provém do indivíduo – as causas internas, a personalidade – e subestimar aquela que resulta da situação – as causas externas, as circunstâncias.” (Leyens, 1985)

A maior consequência do “erro fundamental” para os técnicos é que as soluções técnicas que apresentam são normalmente rígidas, *i.e.*, baseiam-se em ‘mudar as mentalidades’, nomeadamente a dos políticos, em vez de intervirem nas situações perturbadoras que geram os conflitos sociais. O “erro fundamental” tem necessariamente também repercussões ao nível dos políticos, que consideram a informação e experiência técnicas apenas na medida em que lhes parece pertinente, ou seja, na grande maioria dos casos, quando esta é concreta, específica e de acordo com as suas convicções prévias. O que significa que, na interação social entre técnicos e políticos, se se quiser restringir o “erro fundamental” é necessário que ambos os grupos dêem mais provas de empatia e que percebam em que medida as suas teorias implícitas de personalidade, a sua ‘acomodação’ atitudinal, influenciam o seu comportamento e o dos outros.

Nas interações sociais, são as atitudes¹⁰⁶ que determinam a identificação de um indivíduo com um grupo e a diferenciar-se de outros. Elas funcionam como “sinalizadores da realidade” uma vez que ajudam a estruturar a informação quotidiana, facilitando inclusivamente a procura activa de informação que apoie determinada posição – têm um carácter subjectivo e avaliativo (Lima, 1993):

“[A]s nossas atitudes têm uma base importante de construção social e (...) há regularidades importantes nas atitudes que manifestam os membros de um mesmo grupo social. Por isso mesmo, as atitudes podem funcionar como elementos distintivos, quase emblemáticos, de um determinado grupo social (por exemplo, a atitude favorável face à reforma agrária é uma característica distintiva dos comunistas portugueses, assim como a atitude negativa face à legalização do aborto é uma posição que diferencia os católicos).” (Lima, 1993)

No contexto de uma interação social coloca-se portanto a questão: será possível prever o comportamento de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, se se conhecerem as suas atitudes?

Ajzen e Fishbein (1980) criaram um modelo, a que chamaram “modelo da acção reflectida”, considerando que o melhor preditor comportamental é a intenção comportamental, e que as

¹⁰⁶ Na definição de Eagly e Chaiken (1993) “atitude” é: “a psychological tendency that is expressed by evaluating a particular entity with some degree of favor or disfavor.”

atitudes são apenas um dos dois factores importantes em qualquer tomada de decisão (ver figura 5.2). O outro factor importante refere-se à norma subjectiva face ao comportamento, *i.e.*, às pressões grupais e interpessoais que afectam a realização do comportamento. Este modelo inclui ainda uma variável intermédia, referente ao peso relativo das atitudes e das normas na definição da intenção comportamental (Lima, 1993).

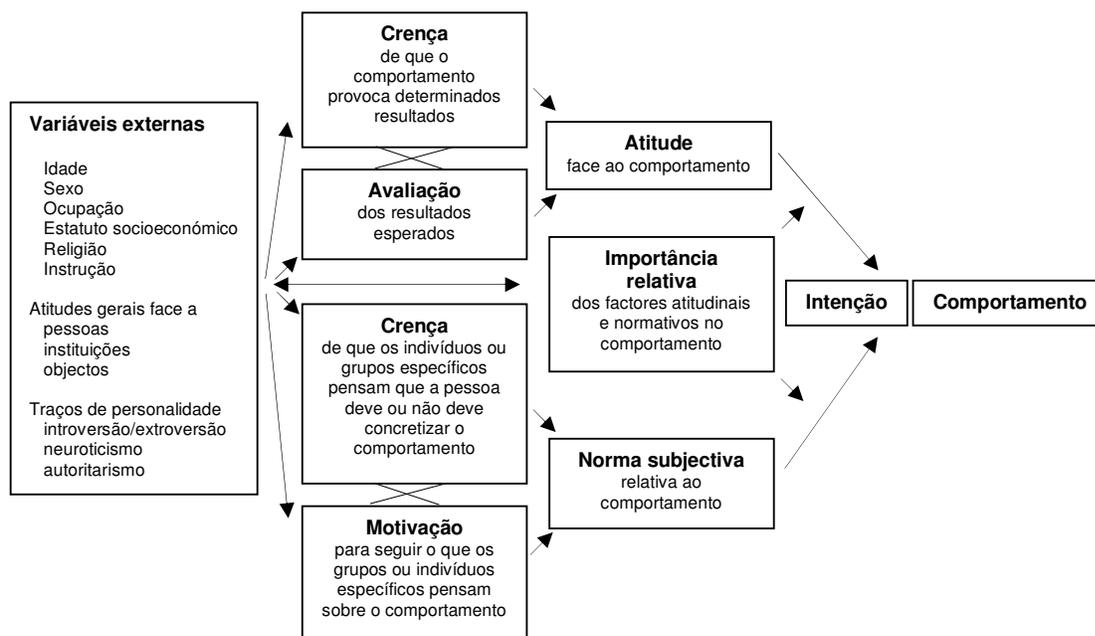


Figura 5.2 – Modelo de acção reflectida de Ajzen e Fishbein (1980) - adaptado por Lima (1983)

Com o tempo foram identificadas várias insuficiências no modelo de acção reflectida, nomeadamente o facto de ignorar a importância da história comportamental do indivíduo, ou grupo de indivíduos, face ao objecto de atitude em causa. Continua todavia a servir de suporte teórico de referência nos estudos comportamentais da sociedade e, deste modo, a providenciar pistas para o desenvolvimento de processos de influência social¹⁰⁷ e persuasão¹⁰⁸ entre grupos:

“A person’s behaviour [sic] is determined by beliefs concerning the consequences of that behavior and beliefs the person has concerning other’s perception of the behavior. By producing sufficient change in these primary beliefs, we can then influence the person’s attitude toward performing the behavior. These changes lead to changes in intentions and actual behavior. The first step toward producing

¹⁰⁷ Por “influência social” entende-se uma forma de negociação, a partir da qual se conserva ou modifica uma dada definição mais ou menos consensual da realidade (Garcia-Marques, 1987) – refere-se fundamentalmente aos elementos psicológicos de influência, e não aos elementos comunicativos de persuasão.

¹⁰⁸ Ver conceito de persuasão no sub-capítulo 4.3.

behavior change is the identification of a set of primary beliefs relevant to the behaviour. Once identified, these beliefs can serve as the basic arguments in a persuasive communication." (Coppola e Karis, 2000)

Os valores são assim os argumentos básicos de qualquer grupo social, e têm consequências directas ao nível das suas atitudes e comportamentos. Do ponto de vista dos técnicos, que querem ver 'materializados' os valores que defendem junto da comunidade política, é necessário que se habituem a interpretar as razões que levam os políticos a optar por uma solução em detrimento de outra, tentando compreender, na interacção que mantêm com os políticos, as percepções e as atitudes que caracterizam ambos os grupos sociais. Para tal é necessário que deixem cair alguns mitos do seu comportamento 'analítico' (Vicente e Partidário, 2004):

- *O mito da neutralidade analítica:* esta espécie de abstinência crítica, comum à 'utopia técnica', deve ser substituída, sempre que possível, por uma avaliação contínua do que é susceptível de facilitar ou transformar a visão, ou visões, subjectivas do político. O técnico não é um anónimo que entrega a 'verdade dos factos' para o seio da discussão – nenhum relatório o substitui na discussão subjectiva sobre valores – e até a 'neutralidade' é enraizada num sistema de convicção teórica e logo parcial. Mais importante que o comportamento analítico é a atitude que visa compreender a decisão do ponto de vista do decisor político e não exteriormente a ele.
- *O mito da interpretação sem sugestão:* a ideia de que as interpretações técnicas são 'objectivas' - e portanto independentes de quem interpreta - não toma em consideração, na sua expressão mais radical, o contributo da visão subjectiva do técnico no desenvolvimento dessas mesmas interpretações. Mas qualquer processo interpretativo está dependente da organização pessoal de valores. De cada vez que um técnico oferece uma interpretação diferente daquelas para as quais o político está consciente, o que ele está a fazer é a convidar o político a perceber uma situação, mesmo que subtilmente, do ponto de vista do técnico. Neste contexto, interpretações, mesmo que técnicas, são sempre sugestões, e portanto, não deixa de ser crítico para o técnico confrontar, continuamente, as suas sugestões (ou os seus valores) com as orientações de valor do decisor político, e conseqüentemente da sua capacidade de 'aceitação'.
- *O mito da transferência descontaminada:* aqui a assumpção é a de que a transferência de informação se pode processar de forma independente da actividade, ou inactividade, do técnico. Mas qualquer acção do técnico durante um processo de interacção, durante o

estabelecimento da relação técnico-decisor político, tem um impacto decisivo no desenvolvimento do diálogo entre os intervenientes. E uma vez que este é um (des)equilíbrio inevitável e ‘contaminante’, vale a pena analisá-lo e integrá-lo na análise intersubjectiva da relação, em vez de o tentar iludir, ou simplesmente ignorar.

Isto é ainda mais pertinente para os técnicos de avaliação ambiental, uma vez que partem de critérios culturais – intrínsecos à noção de Ambiente¹⁰⁹ - para desenvolver e comunicar ‘factos científicos’ (e.g. Thomson *et al.* 1990; Hajer 1995; Shackley and Wynne 1995; Waterton *et al.* 1995):

“Cultural criteria are implicated in both the definition and the trajectories of environmental issues, even in apparently physical issues such as habitat protection, acid rain, global climate change and deforestation (...). Survey approaches have to proceed as if these meanings were simply given in nature, hence they cut out «ab initio», from the public agenda the institutional interactions, behaviours and commitments associated with the establishment and imposition of these as ‘given’ authoritative findings of science.” (Macnagthen e Urry, 1998)

A comunicação tem, pois, aqui, um papel crucial, uma vez que apenas pela comunicação técnicos e políticos podem manter unidades de entendimento e valores partilhados, não entrando desse modo, enquanto parceiros sociais em matéria de política ambiental, em crise consigo próprios.

5.5.4 Ciência e Política (ambiental) ‘à portuguesa’

A história dos últimos séculos em Portugal, dominada por regimes autocráticos de poder e pelo dogmatismo religioso, influenciou de maneira decisiva a falta de participação nacional no progresso científico moderno, especialmente nos anos de ditadura (1926-1974) - Gonçalves (2002). A sujeição a formas rígidas de controlo e a falta de investimento na ciência fez estagnar a investigação e reflexão científicas, limitando-a a uma utilização casuística e pouco institucionalizada (Gonçalves *et al.*, 1996). Nas palavras da Professora Luísa Schmidt¹¹⁰:

¹⁰⁹ Ver *O novo paradigma ambiental e a AAE* (sub-cap. 3.1).

¹¹⁰ Entrevista em anexo.

“Nós [portugueses], como infelizmente não investimos muito no pilar da ciência - que é um pilar essencial -, também nunca tivemos uma grande ligação entre a ciência e os decisores. Essa falta de tradição reflecte-se no Ambiente.” (Professora Doutora Luísa Schmidt)

Estas circunstâncias levaram a uma cultura de governação tradicionalmente pouco dialogante, e sem a participação regular e sistemática da comunidade científica nos processos de decisão política (Gonçalves, 2002). Neste contexto, Portugal começou de forma tardia a dar passos no desenvolvimento de uma democracia deliberativa e discursiva¹¹¹:

“Portugal is undergoing a «modern revolution» of the relationships between science and public administration, albeit a little late in the day. The «postmodern revolution», in the sense of constructing forms of deliberative or discursive democracy likely to facilitate participation, dialogue and negotiation among interested social actors, will possibly have [sic] to wait some time.” (Gonçalves, 2002)

Uma consequência notória deste distanciamento português entre a ciência e a Política é a função social que normalmente é atribuída aos estudos de avaliação técnica (como por exemplo os EIA), encarados mais como formas de legitimação decisional do que como fontes de influência (in)formativa. Isto deve-se ainda ao estado de transição da sociedade portuguesa actual que, como adianta José Gil (2004), passou rapidamente de um regime autoritário para um regime ‘ordenado’ por sistemas de funcionalidade tecnológica, *i.e.*, para uma maneira de governar regida por um “princípio de acção”, e não pelo “princípio disciplinar” do passado recente. É por isso que os processos de decisão em Portugal estão ainda demasiado ‘presos’ às questões de legitimidade política, e não a práticas sistemáticas de planeamento e assessoria técnica¹¹². Como salienta Soromenho-Marques¹¹³:

“Tem a ver com um Estado mais frágil no nosso país, menos preparado, [com] menos estruturas - está menos acolchoado. Qualquer governo na Holanda ou na Alemanha tem conselheiros na área da agricultura, na área do ambiente, na área da indústria... em vários domínios - qualquer decisão governamental está [suportada] por um conjunto de informação científica que é filtrada. Aqui é tudo um bocadinho ‘jornalístico’, os nossos deputados trabalham sem rede.” (Soromenho-Marques)

Os próprios técnicos sofrem ainda os efeitos deste ‘exílio’ social a que foram relegados durante tanto tempo, não tendo, entre si, espaços bem sedimentados de diálogo que lhes permita, não só aprofundarem matérias científicas, nomeadamente transdisciplinares –

¹¹¹ Ver sub-capítulo 4.2 a este respeito.

¹¹² Ver a este respeito o sub-capítulo 5.4.

¹¹³ Entrevista em anexo.

como as questões ambientais –, mas também tomarem posições concertadas sobre assuntos que ‘exijam’ uma participação social activa (veja-se o caso paradigmático da “co-incineração”), e que contribuiriam inclusivamente para a defesa e credibilidade da ‘classe’ tecno-científica.

A questão do Ambiente é, através da sua faceta transdisciplinar, uma questão que naturalmente relaciona os grupos científicos com os grupos políticos, ‘motivando’ os técnicos a lidarem com outras áreas disciplinares, e ‘mostrando’ aos políticos que pensar o Ambiente é, antes de tudo, uma actividade iminentemente política:

“O Ambiente é uma área de «interface» com todos os sectores. Fez-me entender, mais do que qualquer outra, que a governação é uma gestão de conflitos e não uma resolução definitiva de problemas. As sociedades têm interesses e valores diversificados nem sempre compatíveis. Essa necessidade de concertação e equilíbrio é própria do acto de governar.” (Teresa Patrício Gouveia, 2005)

A “necessidade de concertação” a que Teresa Patrício Gouveia se refere salienta a importância da comunicação entre técnicos (ambientais) e políticos, dois grupos sociais cujas ‘rotinas’ e ‘linguagens’ nem sempre são compatíveis:

“[U]ma das dificuldades maiores na passagem de uma mensagem ambiental é justamente a forma como ela muitas vezes tende a chocar com as rotinas e palavras, seja da comunidade científica, seja do cidadão comum, seja do *establishment* político. Há sempre um efeito de refacção, um desvio, uma *décalage* (...) entre o discurso ambiental, geralmente protagonizado por cientistas que alertam para determinadas políticas (...) e a resposta do sistema político e da sociedade como um todo.” (Soromenho-Marques¹¹⁴)

Esta “refracção” a que se refere Soromenho-Marques é muitas vezes ignorada pelos técnicos que, na sua conjectura racionalista, presumem que a resposta às suas ‘mensagens’ seja ‘fiel’ aos mesmos princípios de racionalidade científica. Mas as decisões humanas, como adianta o Professor Humberto Rosa¹¹⁵, não são baseadas exclusivamente em pressupostos tecno-científicos:

“Há aquele discurso que tende a dizer que as decisões humanas, se fossem baseadas na ciência, estava tudo bem. Esta é uma ideia a que me oponho inteiramente. As decisões humanas não se devem basear [exclusivamente] na ciência, devem também basear-se na ciência. Nós somos um bocadinho mais do que a descrição dos factos: temos pulsões, emoções, vontades, economia, a

¹¹⁴ Entrevista em anexo.

¹¹⁵ Ver entrevista em anexo.

componente social, etc.. E essas é que devem predominar nas decisões mesmo que vão contra o que de melhor a ciência sabe em determinado momento.” (Humberto Rosa)

No caso do Ambiente, cabe portanto aos técnicos argumentarem sobre os melhores caminhos a seguir, desenvolvendo o que de melhor a tecnociência pode providenciar, no contexto em que se desenrolam as decisões políticas. O mesmo é dizer que a força de mudança, em prol do Ambiente, depende da capacidade de técnicos e políticos estabelecerem uma ligação, entre conjuntos muito diversos de valores, em torno de uma linguagem ‘imediatamente’ comum.

5.6 Considerações finais

Este capítulo encerra quatro conclusões fundamentais:

1. A tomada de decisão individual é um processo intrinsecamente subjectivo – não estruturado de forma racionalizada;
2. As decisões estratégicas em matérias que afectam o Ambiente são complexas, exigindo um maior apoio à tomada de decisão política;
3. Os técnicos de avaliação (ambiental) devem assumir a responsabilidade de criar pontes de comunicação com o sector político, integrando no seu discurso (técnico) as preocupações e valores inerentes aos decisores;
4. A relação entre técnicos (de avaliação) e políticos deve ser orientada para a criação de novos modelos pragmáticos de interacção social, nomeadamente através do desenvolvimento de corpos de assessoria técnica, que promovam relações de aprendizagem colectiva entre estes dois grupos sociais.

Estas conclusões são ainda mais prementes se considerarmos a realidade atípica que caracteriza os sistemas de decisão política em Portugal. Em território nacional, a influência dos valores ambientais a níveis estratégicos de decisão é ainda algo incipiente, estabelecendo-se quase exclusivamente ao nível regulatório, muito pela influência externa da União Europeia. Esta relação de dependência normativa pode actuar como dissuadora de outro tipo de iniciativas (estratégicas) - fora do âmbito ‘mínimo’ legal -, uma vez que não motiva o decisor (político) a agir pro-activamente. E este cenário é em muito alimentado por

uma comunidade técnica, cujo discurso ambiental, nem sempre responde satisfatoriamente às necessidades da decisão política, não desencadeando o interesse dos decisores em ‘abrir’ o seu leque de preocupações às questões (técnicas) do Ambiente, motivando-os a agir para além das exigências legais.

É por isso que se torna urgente criar eixos de comunicação entre técnicos de avaliação (ambiental) e respectivos decisores políticos, incorporando estratégias de comunicação (intersubjectiva) nos instrumentos de avaliação ambiental. Nomeadamente nos instrumentos que podem actuar a níveis estratégicos de decisão, como é o caso da Avaliação Ambiental Estratégica, instrumento que pode constituir uma boa oportunidade para fazer crescer a influência dos valores ambientais no seio das grandes escolhas políticas nacionais.

A questão dos valores é bastante pertinente nas sociedades democráticas contemporâneas, principalmente tendo em conta que, muitas das questões que formam as identidades colectivas hoje em dia, já não são radicalmente antagónicas como num passado (de exclusividade ideológica) ainda recente (*e.g.* comunismo *versus* liberalismo económico). Com a sedimentação da democracia liberal as identidades colectivas fragmentaram-se, e difundiram-se, em diferentes identidades individuais, muitas vezes associadas a grupos sociais de interesse prático comum, que importa aprofundar em qualquer processo de comunicação, sob pena de este não se realizar convenientemente.

Não existem já – se é que alguma vez existiram completamente – variáveis independentes nem relações lineares nos processos de comunicação entre os vários actores sociais que povoam o espaço público¹¹⁶. A comunicação e formação de percepções resultam essencialmente da interacção entre diversos actores, bem como dos contextos sociais, históricos e culturais (valores subjectivos) onde essa interacção decorre, influenciando desse modo as interpretações que cada um faz das questões (ambientais) particulares (Schmidt, 2003). O mesmo é dizer que a força de mudança social em prol da protecção do Ambiente depende da capacidade dos vários grupos sociais envolvidos nas decisões ambientais - nomeadamente técnicos e políticos –, a partir de um conjunto diverso de valores, estabelecerem pontes de ligação em torno de questões comuns concretas.

Em Portugal, a desconfiança generalizada sobre a comunidade política, e a desresponsabilização individual face às escolhas sociais colectivas (Gil, 2004), não contribui para a aproximação dos técnicos aos políticos, acentuando negativamente o modo como os

¹¹⁶ Ver considerações sobre o espaço público no sub-cap. 5.4.2.

cientistas comunicam com os decisores (políticos) - não 'trabalhando' a informação em função da sensibilidade dos decisores, do tipo de gestão institucional em causa, e da (in)disponibilidade temporal inerente à governação política. Nesta perspectiva, no caso da AAE, a comunicação da informação na sua forma 'bruta' (objectiva), pode ser contra-producente, uma vez que pode não se adequar ao seu fim que é o de facilitar a decisão estratégica (ambiental) correspondente.

A falta de tradição em processos de decisão apoiados em sistemas de planeamento e assessorias especializadas também contribui para um certo afastamento político das questões técnicas (ambientais). A "insensibilidade aos alertas" (Soromenho-Marques, 1998), típica dos políticos, confere também um traço particularmente dramático ao discurso dos técnicos (ambientais), marcado por vezes pelo carácter trágico das suas posições, com o intuito de ganhar alguma eficácia prática ao nível da sensibilização ambiental.

Todas estas questões só vêm realçar a relevância de se criarem novos modelos pragmáticos de relacionamento social entre técnicos e políticos, promovendo a interacção entre valores distintos e a formação de percepções de realidade comuns sobre as questões ambientais.

Capítulo Sexto

ABORDAGEM DE COMUNICAÇÃO (AMBIENTAL)

*O que sinto, na verdadeira substância com que o sinto,
é absolutamente incomunicável; e quanto mais
profundamente o sinto, tanto mais incomunicável é.
Para que eu, pois, possa transmitir a outrem o que
sinto tenho que traduzir os meus sentimentos na
linguagem dele, isto é, que dizer tais coisas como
sendo as que eu sinto, que ele, lendo-as, sinta
exactamente o que eu senti.*

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

6.1 A relevância da comunicação nas abordagens de avaliação técnica (ambiental)

Como discutido anteriormente¹¹⁷, as abordagens de avaliação técnica (ambiental) nem sempre são compatíveis com as necessidades das tomadas de decisão (política), cujos valores e prioridades ultrapassam em larga medida as doutrinas de 'verdade' científica associadas a este tipo de avaliações. Existem portanto razões para adaptar o papel das avaliações técnicas (ambientais) à lógica dos contextos de decisão (política) estratégica, e abandonar a prática tradicionalmente determinista¹¹⁸ destas, uma vez que:

- A perspectiva estritamente racionalista das avaliações técnicas ignora o papel essencialmente activo e interpretativo que os indivíduos têm na construção social¹¹⁹ – pressupõem a aceitação passiva do julgamento tecno-científico enquanto parecer de prestígio inquestionável, quando, pelo contrário, é bem possível que esse parecer seja 'julgado' à luz de outros valores (decisionais);
- Por outro lado, a perspectiva tradicionalmente fechada das avaliações técnicas ignora também o facto de que a influência social não é uma via de um só sentido – os processos de influência só são bem sucedidos na medida em que se desenvolvem concessões recíprocas de valor (*e.g.* Sherif, 1936);
- Finalmente, a prática comum das avaliações técnicas não gera uma análise plausível de consenso social, uma vez que não se baseia na diversidade de perspectivas, mas sim na pressão normativa para a uniformidade tecno-científica – muitas vezes sem qualquer tipo de avaliação da componente social.

Por tudo isto torna-se essencial que os técnicos de avaliação técnica (ambiental) estabeleçam uma relação diferente com os decisores - baseada na partilha de percepções na identificação dos problemas (ambientais) -, no sentido de assegurar um compromisso de aceitação mútua dos resultados da avaliação técnica. Esta relação pressupõe que tanto técnicos de avaliação como decisores estabeleçam (antecipadamente) eixos de

¹¹⁷ Fundamentalmente no capítulo 3, e sub-capítulos 4.4 e 4.5.

¹¹⁸ Ver a este respeito o sub-cap. 3.8.

¹¹⁹ Ver noção de 'construtivismo' no sub-cap.4.4.2.

comunicação onde possam fazer interagir percepções e valores diferentes¹²⁰, construindo percepções convergentes de um dado problema (ambiental)¹²¹.

Neste contexto, os técnicos de avaliação (ambiental) são, em primeira instância, agentes de influência social em prol do Ambiente, não se devendo limitar ao *status quo* dos seus conhecimentos. Isto significa que o técnico de avaliação deve ter como prioridade aproximar a sua percepção do problema (ambiental) à percepção dos decisores (políticos) em causa, eliminando ou enfranquecendo as eventuais barreiras de percepção existentes entre técnicos e decisores, incluindo as resistências (pré-concebidas) de relacionamento¹²². Até porque, como argumentado por vários especialistas (e.g. Robinson, 1992; Rotmans e van Asselt, 2002), as avaliações técnicas que respondem às percepções e agenda política dos decisores têm maior probabilidade de serem consideradas na decisão.

A figura 6.1 demonstra a relevância da comunicação no domínio das avaliações técnicas (ambientais), uma vez que é através da comunicação que os valores e discursos subjacentes às avaliações técnicas (ambientais) se aproximam dos factores críticos de decisão (e.g. Vicente e Partidário, 2006). Assim, no contexto de uma abordagem de comunicação, a avaliação técnica (ambiental) tem o potencial para fazer convergir as percepções de técnicos e decisores sobre determinado problema, integrando, para tal, no seu desenvolvimento, os valores intrínsecos à decisão. Como a figura 6.1 sugere, à medida que os valores de decisão (política) vão sendo integrados no desenvolvimento da avaliação técnica (ambiental) – num quadro de interacção social –, as (potenciais) barreiras de percepção vão-se desvanecendo, fazendo aproximar os valores ambientais a níveis de maior influência estratégica.

¹²⁰ Ver *Hipótese de investigação* (sub-cap.2.2).

¹²¹ Foi a esta forma de interacção ancorada na comunicação a que Mead (1934, 1964, 1967) deu a ideia de *mediação intersubjectiva*: atitude de ajuste (simbólico) mútuo dos indivíduos dentro de uma actividade social particular através da comunicação.

¹²² Ver sub-cap. 5.5 a este respeito.

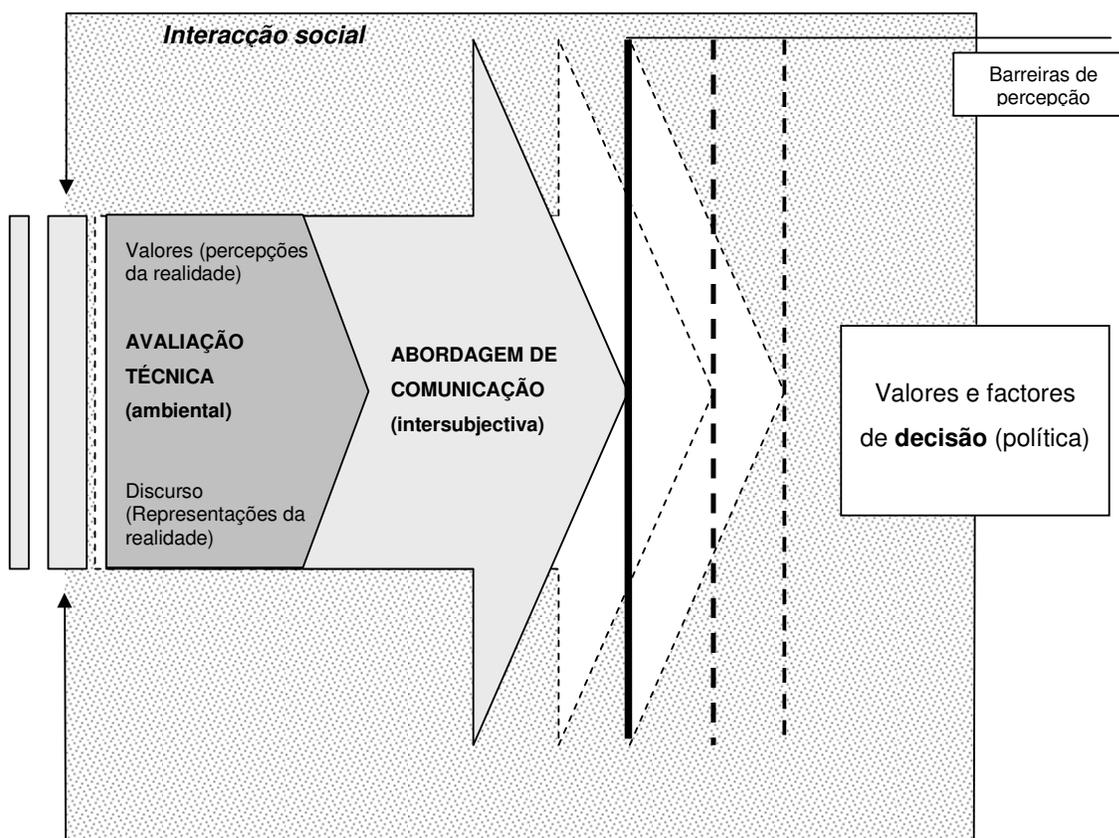


Figura 6.1 – Dinâmica de influência comunicacional da avaliação técnica (ambiental) a níveis (políticos) de decisão

A abordagem comunicacional referida é baseada na intersubjectividade¹²³, isto é, desenvolvida segundo um modelo de interactividade entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), assumindo que ambos os grupos sociais têm percepções subjectivas do ‘mesmo’ problema (ambiental). Fundamentada na perspectiva construtivista do conhecimento técnico¹²⁴ - o que significa que percepções diferentes da realidade podem ser válidas simultaneamente – esta abordagem comunicacional aposta na interacção e interpretação contínua de valores e percepções para produzir entendimentos comuns de um dado problema e conseqüentemente aumentar a influência das avaliações técnicas (ambientais) junto da decisão (política).

Por outras palavras, a abordagem comunicacional desenvolvida neste contexto estratégico permite que, tanto técnicos de avaliação como decisores, aprendam e interpretem as suas

¹²³ Ver conceito no sub-cap.4.2.

¹²⁴ Ver noção de ‘construtivismo’ no sub-cap. 4.4.2.

percepções da realidade em relação à percepção dos outros, tendo em última análise a oportunidade de ajustar, e refinar, as suas próprias percepções¹²⁵. Neste sentido, o pressuposto fundamental da avaliação técnica (ambiental) ao nível político de decisão, consiste em assegurar antecipadamente, a partir da heterogeneidade de valores em jogo, uma percepção partilhada do problema em causa – tendo em conta que essa percepção (intersubjectivamente) partilhada vem potenciar a capacidade dos decisores em aceitar os resultados da avaliação técnica (ambiental).

É evidente que esta partilha depende, e muito, da disponibilidade do decisor em aderir à discussão antecipada dos problemas (ambientais) – aliás o seu nível de ‘resistência’ dialógica já sugere uma determinada atitude (e valores subjacentes) que podem (e devem) ser considerados na abordagem comunicativa¹²⁶. Mas mesmo nos casos de maior ‘resistência’, o técnico de avaliação (ambiental) pode ter uma palavra a dizer ao nível da motivação para o diálogo, apontando a abordagem comunicativa para um tipo de discurso a que o decisor seja mais sensível, isto é, que actue como resposta às necessidades comunicativas do decisor, e do contexto de decisão, em causa (e.g. informativas, percepçionais).

Assim, no contexto de uma abordagem de comunicação intersubjectiva, a informação produzida pelas avaliações técnicas (ambientais) deve possibilitar um entendimento comum dos problemas ambientais e, conseqüentemente, ser efectiva ao nível do seu papel orientador das tomadas de decisão – convertendo-se naquilo a que Argyris (1995) chamou de conhecimento activo¹²⁷, isto é, conhecimento realmente ‘utilizável’ pelos receptores da informação, neste caso, os decisores (políticos).

6.2 Abordagem comunicacional entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos)

A abordagem comunicacional que a seguir se descreve é, conforme mencionado anteriormente, destinada aos técnicos de avaliação (ambiental), ou seja, é para ser desenvolvida no âmbito de uma avaliação técnica (ambiental). Pressupõe, no entanto, uma comunicação biunívoca entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), onde

¹²⁵ Schutz e Luckmann (1973) referem-se a este processo de intersubjectividade como “*reciprocal mirroring*”: «I experience myself through my consociate, and he experiences himself through me».

¹²⁶ Esta questão é abordada mais à frente neste capítulo.

¹²⁷ “*Actionable knowledge*” no original.

se realiza um ajuste mútuo (intersubjectivo) ao nível das percepções (valores) e discursos (representações da realidade) – ver figura 6.1.

Embora as avaliações técnicas (ambientais) não possam ignorar a heterogeneidade de percepções e discursos do resto da sociedade, que devem obviamente ser considerados, a abordagem comunicacional que se considera nesta dissertação é a que se desenvolve especificamente entre estes dois grupos sociais (técnicos de avaliação e decisores) – apesar de poder ser aplicada, com a mesma relevância, noutros contextos sociais.

Assim, para os técnicos de avaliação (ambiental), a abordagem de comunicação com os decisores (políticos) deve ser desenvolvida de acordo com três actividades principais:

1. Clarificar os valores de decisão (política);
2. Mediar intersubjectivamente entre percepções (técnicas e decisoriais);
3. Aconselhar estrategicamente os decisores (políticos) sobre as questões técnicas (ambientais).

A clarificação de valores e mediação intersubjectiva fazem parte de um mesmo processo em que, a partir do estabelecimento de eixos de comunicação interactiva com os decisores (políticos), os técnicos de avaliação (ambiental) adequam o seu discurso à realidade de percepção dos decisores (políticos) – estas duas actividades podem por isso ocorrer de forma simultânea e inter-dependente, caracterizando uma etapa inicial de entendimento mútuo ao nível da ‘validade’ dos valores em jogo. A última actividade corresponde à aplicação da(s) análise(s) anterior(es) na estratégia de aconselhamento técnico, isto é, na forma como são comunicados os resultados da avaliação técnica (ambiental) aos decisores (políticos). Apresenta-se de seguida uma descrição mais pormenorizada das actividades principais da abordagem comunicacional.

6.2.1 Clarificação de valores

O prolongamento de disputas entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos) ocorre frequentemente por não se saber antecipar, ou simplesmente por se ignorar, as questões implícitas de valor (éticas, normativas, morais, etc.) que existem por detrás de cada tomada de decisão estratégica – veja-se o caso paradigmático da co-incineração em

Portugal, que revelou de forma contundente as diferenças de percepção entre vários actores sociais sobre o tratamento de resíduos industriais perigosos, nomeadamente as diferenças entre uma percepção estritamente técnica do problema e uma percepção 'politizada' do mesmo¹²⁸.

Assim, os técnicos de avaliação (ambiental) devem procurar identificar a natureza dos argumentos e valores dos decisores (políticos) e antecipar, na medida do possível, as questões que vão influenciar os debates respectivos – ver figura 6.2.

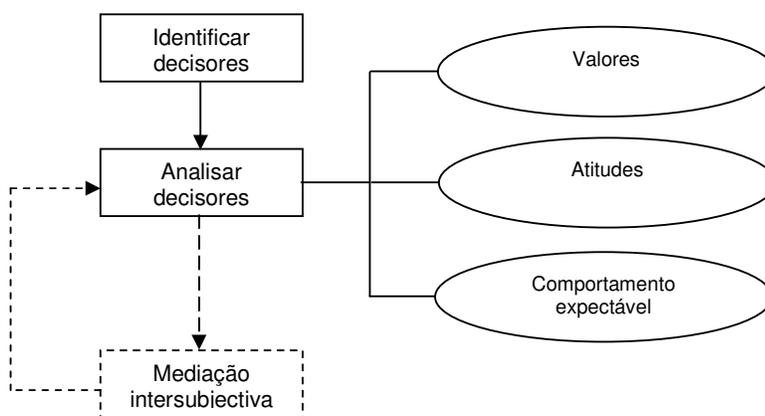


Figura 6.2 – Análise valorativa dos decisores

Como referido anteriormente¹²⁹, definiu-se como decisores para esta tese qualquer actor político que tenha responsabilidade decisional - directa ou indirecta - nos processos de decisão (ambiental)¹³⁰. Isto significa que, embora a tomada de decisão sobre determinado problema ambiental possa ser da responsabilidade de um único decisor ou grupo de decisores específicos, pode haver outros actores com uma influência significativa no processo de decisão em causa, e que convém por isso ser incorporados na análise dos decisores (e.g. ONGs, fazedores de opinião).

Para a identificação e análise valorativa dos decisores podem ser usadas várias técnicas simples, que incluem a observação directa, grupos de discussão focalizada, diagramas sociais, fluxogramas de decisão, ou outras que permitam caracterizar os decisores e

¹²⁸ Ver caso de estudo (cap.7).

¹²⁹ Ver definições no capítulo introdutório (caixa 1.1).

¹³⁰ No contexto da AAE são portanto considerados decisores os políticos com responsabilidades decisoriais sobre o processo de avaliação ambiental e/ou sobre a proposta sectorial estratégica a ser avaliada.

relacioná-los uns com os outros nos termos da sua influência na decisão (e.g. Finnegan e Sexton, 1999; van Woerkoem *et al*, 2000)

De um modo geral, os decisores podem ser identificados na medida em que possuam de um a três dos seguintes atributos (adaptado de Mitchell *et al*, 1997):

1. Poder – o indivíduo tem recursos para impor a sua vontade;
2. Legitimidade – a acção/opinião do indivíduo é desejável e apropriada;
3. Urgência – indivíduos compelidos por uma atenção imediata (normalmente crítica);

O “poder” é obviamente o atributo chave imediatamente identificável e que pode inclusivamente sugerir outros – a identificação de um decisor com poder pode suscitar a identificação de terceiros se se souber identificar quem o influencia de forma significativa numa determinada decisão – decisores indirectos com “legitimidade” (e.g. assessoria especializada, partidários políticos, fazedores de opinião). Os decisores com “urgência” podem ser mais difíceis de identificar inicialmente, especialmente porque, muitas vezes, dão-se a conhecer apenas quando são avançadas as propostas de solução dos problemas – indivíduos afectados politicamente, ideologicamente, ou socialmente por determinada decisão preenchem normalmente o tipo de decisores com este atributo. Em todo o caso, só são relevantes para a identificação dos decisores aqueles que têm influência directa (poder) ou indirecta (legitimidade, urgência) no processo de decisão concreto. E quanto mais clara for a interpretação do seu grau de influência melhor a análise sobre as expectativas de decisão.

Após a identificação dos decisores é necessário perceber quais os valores que os decisores fazem prevalecer na tomada de decisão respectiva, uma vez que conhecê-los vai ajudar a comunicar com os decisores de forma mais bem sucedida. A clarificação dos valores dos decisores é tanto mais completa quanto maior for o contacto directo com os decisores, seja através de entrevistas, reuniões, sondagens de opinião, ou simples conversas. Neste contexto os valores podem ser caracterizados de acordo com o efeito que têm ao nível da atitude de cada decisor. Adaptando a distinção de Katz¹³¹, os valores podem ser divididos de acordo com a sua função atitudinal:

¹³¹ Ver sub-capítulo 4.3.

- *função ego-defensiva* - ajudam os decisores a proteger-se das verdades desagradáveis para si próprias ou para aqueles que lhe são próximos;
- *função expressão de valor* – permitem ao decisor expressar uma convicção importante;
- *função conhecimento* – levam o decisor a entender melhor o que se passa à sua volta;
- *função utilitária* – ajudam o decisor a ganhar recompensas ou evitar punições.

A análise dos valores dos decisores pode posteriormente ser simplificada em função da ‘resistência’ ou ‘abertura’ que se pode esperar dos decisores em relação ao problema ambiental em causa. É sobre esta interpretação que se vai traduzir o tipo de atitude¹³², ou atitudes esperadas, por parte dos decisores, isto é, em que grau de ‘favor’ ou ‘desfavor’ se encontram em relação ao problema ambiental concreto e às soluções possíveis preconizadas.

Uma correcta caracterização das atitudes dos decisores vai funcionar, juntamente com a consideração das pressões exteriores (*e.g.* público, comunicação social), como preditores da intenção comportamental¹³³, *i.e.*, da intenção potencial de decisão. Esta análise é importante para enquadrar o tipo de aconselhamento estratégico adequado aos decisores em causa. O quadro 6.1 apresenta um exemplo de como a análise dos decisores a partir do trinómio valores-atitude-comportamento pode influenciar o tipo de abordagem comunicacional por parte dos técnicos de avaliação (ambiental).

Esta análise é naturalmente subjectiva, e vai depender da capacidade (e motivação) do técnico de avaliação (ambiental) para conseguir sistematizar os valores dos decisores (políticos) em relação aos seus próprios valores, e de que maneira essa sistematização pode afectar o tipo de comunicação com os decisores (políticos).

¹³² Ver sub-capítulos 4.3 e 5.5.3 para definições do conceito de atitude.

¹³³ Ver sub-cap. 5.5.3.

Quadro 6.1

Análise dos decisores (exemplos)

Decisores	Posição dos decisores em função de determinado problema/solução ambiental			
	Valores base (grau de 'abertura' ambiental)	Atitude	Comportamento esperado (deve considerar as pressões exteriores)	Tipo de abordagem comunicacional
1	baixo a médio	desfavor	negativo	Informativa
2	médio	neutra	negativo	Informativa/motivacional
3	médio	neutra	indeciso	Motivacional/orientada para a acção
4	alto	neutra	indeciso	Motivacional/orientada para a acção
5	alto	favor	Indeciso a positivo	Orientada para a acção
...				

Fonte: adaptado de Oepen (2000b).

6.2.2 Mediação intersubjectiva

À medida que os valores em jogo são clarificados, os técnicos de avaliação (ambiental) devem mediar, de forma contínua, entre aquilo que é a sua própria realidade argumentativa e a realidade de percepção dos decisores – tipos de linguagem, dependências institucionais, tensões políticas, compromissos sociais, factores pessoais, etc. -, incluindo a influência das pressões exteriores conduzidas pelos outros actores relevantes na discussão estratégica (e.g. ONGs, comunidades afectadas). Estas diferentes realidades traduzem-se por valores antagónicos, semelhantes, difusos, ou contraditórios, que devem ser relativizados e aproximados a um espaço de comunicação comum - o espaço intersubjectivo¹³⁴.

Para o desenvolvimento deste espaço os técnicos de avaliação devem privilegiar o estabelecimento de eixos de consulta e negociação com os decisores. O objectivo é portanto o de conduzir o diálogo para uma plataforma mútua de entendimento, onde o debate não se processa de forma bilingue e subordinado à rigidez dos pontos de vista, e onde os valores específicos de cada grupo social podem ser inter-relacionados sem

¹³⁴ Ver sub-cap.4.2.

preconceitos. Esta mediação deve gerar uma percepção intersubjectiva do problema ambiental, isto é, uma forma de identificação e interpretação do problema que inclua e relacione os valores técnicos (ambientais) com os valores dos decisores (políticos) – ver figura 6.3.

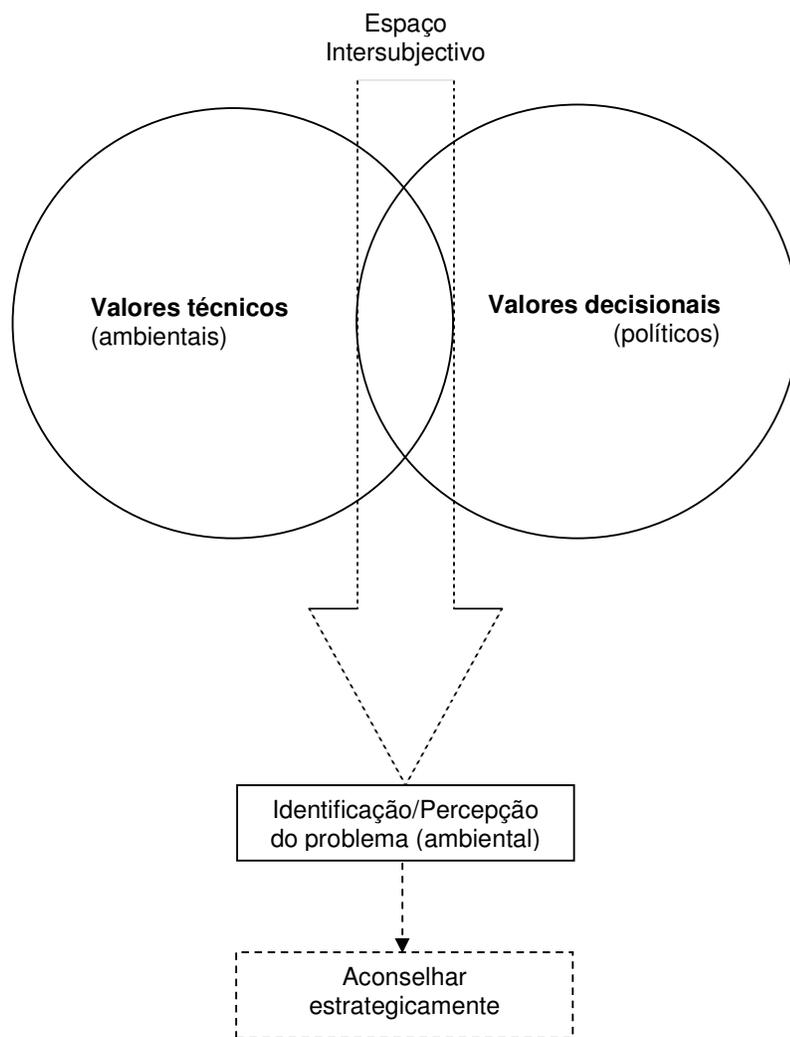


Figura 6.3 – Mediação intersubjectiva entre os valores técnicos (ambientais) e os valores decisoriais (políticos)

Tratando-se de questões ambientais, e portanto culturalmente subjectivas¹³⁵, é fácil concluir que a percepção deste tipo de problemas raramente é consensual. Para os técnicos de avaliação (ambiental) deve ser portanto prioritário definir o âmbito dos problemas

¹³⁵ Ver *O novo paradigma ambiental e AAE* (sub-cap. 3.1).

considerando a perspectiva dos decisores. Para tal, questões como as seguintes devem ser colocadas aos decisores de forma antecipada:

- Qual a extensão do problema (quem, onde, quando, como)?
- Quem identificou o problema e para quem é que existe o problema?
- Quais são os 'sinais' do problema?
- Qual o papel do comportamento humano em relação ao problema?
- Qual a urgência do problema?
- Qual a prioridade (económica, social, cultural) do problema?
- Quais os antecedentes do problema?
- Quais as causas do problema?
- O problema envolve questões polémicas de conhecimento?
- O problema viola alguma lei ou política oficial?
- Quem é responsável e que recursos existem para a sua resolução?

Perceber qual a perspectiva dos decisores em relação a este tipo de questões é fundamental para que se entenda o nível de desfasamento que existe entre a percepção decisional do problema e a percepção técnica do mesmo. É neste ponto que os técnicos de avaliação devem mediar entre percepções, identificando os valores e interesses comuns, e 'negociando' uma percepção intersubjectiva do problema, isto é, uma percepção que tanto técnicos como decisores entenda e valide no seu todo – sem dúvidas de linguagem (ao nível conceptual) nem dúvidas sobre os pressupostos de valor (o que é que se defende e porquê)¹³⁶.

A validação desta identificação/percepção intersubjectiva do problema pode ser feita recorrendo às regras de validade de Habermas¹³⁷:

1. *Inteligibilidade* – técnicos de avaliação e decisores usam as mesmas expressões da mesma maneira;
2. *Veracidade* - todos os argumentos relevantes são incluídos na discussão do problema;

¹³⁶ Um exemplo prático e actual semelhante a este tipo de mediação (intersubjectiva) é o modelo *wiki*: rede de páginas da Internet contendo informações das mais diversas que podem ser modificadas e ampliadas por qualquer pessoa através de navegadores comuns. Este modelo é usado com grande sucesso na conhecida *Wikipédia*: enciclopédia livre onde cada leitor é um potencial colaborador do projecto, podendo a qualquer momento editar a sua versão sobre um determinado assunto (Ver sítio da Internet para mais informações: <http://pt.wikipedia.org>). Os princípios que garantem a 'validade' dos conteúdos da *Wikipédia* baseiam-se na racionalidade argumentativa, isto é, na persuasão (Wales, 2005). No caso concreto da presente dissertação, o 'leitor' pode facilmente ser associado ao decisor que integra a sua percepção no seio da discussão sobre determinado problema ambiental, incorporando novos valores e discursos, colaborando, nesse sentido, para uma percepção comum do problema entre decisores e técnicos de avaliação (ambiental).

¹³⁷ Ver sub-cap. 4.2.

3. *Sinceridade* - a única força dominante é a força do melhor argumento;
4. *Integridade* – técnicos e decisores partilham a motivação de achar o melhor argumento (intersubjectivo).

Estas regras de validade nem sempre são fáceis de aplicar - especialmente a respeitante à integridade dos intervenientes -, no entanto proporcionam um conjunto de critérios de identificação/percepção partilhada de um dado problema ambiental (comum a técnicos de avaliação e decisores). O quadro 6.2 apresenta um exemplo de adaptação das regras de validade de Habermas à identificação/percepção mútua de um qualquer problema ambiental.

Quadro 6.2

Critérios de identificação/percepção intersubjectiva de um problema ambiental

	Inteligibilidade	Veracidade	Sinceridade	Integridade
Evidências de percepção distorcida	Confusão conceptual devido ao uso excessivo de jargão	Informações retidas; responsabilidades obscurecidas	Alegações de retórica (falsas intenções)	Falta de diálogo (<i>blackouts</i>)
Sugestões para prevenir distorções	Minimizar o jargão; criar comités de revisão pública	Utilização de especialistas independentes	Sondar opiniões/posições contrárias	Promover métodos de decisão participada

Fonte: adaptado de Forrester (1985) e Dayton (2002).

Este exemplo não esgota naturalmente todos os problemas comunicacionais possíveis, podendo esta matriz gerar um sem número de outros problemas específicos consoante o problema, ou problemas, em causa. Esta sistematização serve fundamentalmente para realizar diagnósticos simplificados do nível de intersubjectividade nos processos de discussão e identificação dos problemas entre técnicos de avaliação e decisores, isto é, para ajudar a perceber onde é que as percepções e discursos diferem e de que maneira podem convergir.

Esta mediação (intersubjectiva) ocorre muitas vezes, de forma intuitiva, na interacção que se estabelece entre técnicos de avaliação e decisores. No entanto, a sua sistematização,

mesmo correndo o risco de simplificações redutoras, contribui para melhorar este processo interactivo, explicitando sem rodeios a procura de um entendimento mútuo entre percepções distintas.

6.2.3 Aconselhamento estratégico

Posteriormente à clarificação de valores e respectiva mediação intersubjectiva, os técnicos de avaliação (ambiental) devem estar aptos a aconselhar estrategicamente os decisores (políticos). E diz-se estrategicamente porque a sua avaliação (técnica) pode agora ser perspectivada em função das necessidades e constrangimentos da tomada de decisão (política). O técnico de avaliação tem, nesta fase, a responsabilidade de aconselhar sobre as estratégias possíveis para a concretização dos objectivos ambientais, dada a natureza do contexto político-social onde os decisores operam.

Os técnicos de avaliação devem assim desenvolver a mensagem, ou mensagens, ambientais:

- de acordo com o tipo de abordagem comunicacional (*e.g.* motivacional, informativa, orientada para a acção) identificado na clarificação de valores;
- assegurando a validade e relevância do discurso tal como interpretado na mediação intersubjectiva; e
- compatibilizando o seu conteúdo e forma de apresentação com as necessidades das rotinas de decisão política (dispersão da informação; focalização; pressão para deliberar¹³⁸).

O quadro 6.3 apresenta as questões essenciais de comunicação que devem orientar o aconselhamento estratégico.

¹³⁸ Ver a este respeito sub-cap. 5.3.

Quadro 6.3

Linhas de orientação para o aconselhamento estratégico aos decisores

Tipo de abordagem comunicacional	A abordagem comunicacional seleccionada é adequada ao tipo de valores decisionais em jogo?
Prevenção de distorções de percepção	A identificação do problema satisfaz a percepção intersubjectiva de técnicos de avaliação e decisores?
Concentração da informação	A informação produzida concentra o essencial da avaliação e esclarece focos de ambiguidade pública?
Satisfação dos interesses imediatos	A avaliação toma em consideração as preocupações mais imediatas dos decisores?
Adaptação ao tempo de decisão	Os resultados da avaliação técnica são apresentados em função do tempo útil da decisão?

Em última análise, todas as decisões são tomadas de acordo com a satisfação de valores, o que significa que para os técnicos de avaliação (ambiental) serem capazes de influenciar as tomadas de decisão têm que saber incorporar os valores ambientais no conjunto de valores e prioridades que os decisores (políticos) querem ver satisfeitos. E isto pode ser alcançado através de uma atitude intersubjectiva, *i.e.*, através de uma identificação e interpretação contínua das necessidades e visões que caracterizam os mundos subjectivos de técnicos e decisores, desta forma contribuindo para o desenvolvimento de uma realidade comum de percepção.

O aconselhamento aos decisores (políticos), tem portanto em conta uma estratégia comunicacional que proporciona, de uma forma geral:

- Uma utilização do conhecimento técnico mais adaptada aos contextos de decisão política e conseqüentemente com maior influência nas respectivas escolhas estratégicas;
- O encorajamento do diálogo e a promoção de um maior número de interacções entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos);
- O reconhecimento das abordagens de avaliação técnica enquanto processos de aprendizagem social e conseqüentemente mais ‘abertos’ à experimentação;

- O enfoque na análise dos valores enquanto força motriz das decisões.

6.3 A comunicação (ambiental) na Avaliação Ambiental Estratégica

A AAE constitui-se como um instrumento privilegiado no que concerne à integração de valores ambientais nos processos de decisão (e.g. Kørnøv e Thissen, 2000; Dayton, 2002; Sheate *et al*, 2003) uma vez que lida com questões de ordem estratégica - eminentemente políticas. Pode por isso contribuir de forma sistemática na consideração de valores ambientais por parte dos decisores (políticos): através da coordenação das trocas de informação dentro dos 'ciclos' de decisão, integrando perspectivas tanto horizontais (partes interessadas indirectamente relevantes para a decisão) como verticais (decisores directos), e através de uma apresentação de resultados orientada para a influência (ambiental) junto das tomadas de decisão correspondentes.

Como discutido anteriormente¹³⁹, a aplicação da AAE tem sido em larga escala condicionada à sua expressão administrativa e racionalista, privilegiando a função do conhecimento empírico nas tomadas de decisão estratégica, e ignorando ou relegando para um plano inferior as questões relacionadas com o carácter subjectivo e multifacetado do Ambiente¹⁴⁰, e sua implicação nas decisões estratégicas respectivas. Para que a AAE tenha mais peso nas escolhas estratégicas da sociedade, *i.e.*, tenha maior influência nas decisões (políticas), os técnicos de avaliação (ambiental) precisam de flexibilizar a sua prática aos processos (colectivos e individuais) de decisão, começando por incorporar os seguintes pressupostos (adaptado de Kørnøv e Thissen, 2000):

- A AAE é, por natureza, um instrumento que promove a preservação do Ambiente e como tal tem uma posição valorativa e parcial dos problemas, e não uma posição objectiva e neutra como por vezes ostentam os técnicos de avaliação;
- No contexto multi-percepcional que caracteriza as questões ambientais estratégicas, os técnicos de avaliação devem considerar antecipadamente a natureza e o enquadramento dos processos de decisão respectivos, os valores, as dependências recíprocas, os interesses, e outros factores fundamentais dos decisores envolvidos;

¹³⁹ Ver *O potencial comunicativo da AAE* (sub-cap. 3.8).

¹⁴⁰ Ver sub-cap. 3.1.

- Os técnicos de avaliação (ambiental) só poderão lidar efectivamente com a dinâmica e incerteza dos processos de decisão estratégica se adoptarem uma postura de aprendizagem flexível e adaptativa;
- O detalhe e rigor tecno-científico das avaliações ambientais estratégicas não derivam só por si numa maior influência junto das decisões respectivas;
- A clarificação de valores e argumentos, e não apenas dos ‘factos’, aumenta o número de possibilidades de convergência entre visões e percepções estratégicas diferentes – como são as dos técnicos de avaliação e decisores (políticos).

A abordagem comunicacional apresentada no capítulo anterior sugere o desenvolvimento dos instrumentos de AAE dentro de um quadro de interacção social entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), isto é, privilegiando uma *atitude intersubjectiva*. Com esta abordagem, os técnicos de avaliação, para além de se questionarem sobre o que é e o que não é um bom conhecimento científico – como é apanágio de formação dos técnicos -, devem ainda conseguir responder sobre o que é positivo e o que é negativo para o entendimento mútuo com os decisores (políticos), tendo em conta que os decisores (políticos) são um grupo social heterogéneo e, portanto, sujeitos a uma análise subjectiva.

O equilíbrio entre a avaliação (objectiva) dos impactes físico-sociais e a construção de uma percepção inter(subjectiva) dos problemas ambientais pode assim ser conseguido através do desenvolvimento da abordagem comunicacional (apresentada no sub-capítulo anterior) dentro da lógica de avaliação (técnica) dos instrumentos de AAE. Constituinte esta abordagem um factor potencial para aumentar o poder de influência da AAE nos processos de decisão (política).

Esta atitude intersubjectiva deve estar presente desde o início do processo de AAE, quando a identificação do problema está ainda sujeita a diferentes interpretações, e não se desenvolver de uma forma *ad hoc*, sob pena de se tornar inconsequente. A abordagem comunicacional preconizada afecta, deste modo, todas as componentes fundamentais da AAE¹⁴¹, e não apenas os processos de participação (isolada) previstos em cada metodologia. Dada a flexibilidade dos processos de decisão estratégica, é pouco

¹⁴¹ Ver as três componentes fundamentais da AAE no sub-cap. 3.5.

recomendável que a abordagem comunicacional adoptada se desenvolva de forma episódica, devendo ocorrer continuamente ao longo de todos os momentos de decisão¹⁴².

Uma condução, e particularmente, uma disseminação da AAE orientada para a comunicação (intersubjectiva) contribui para realçar a sua utilidade junto da generalidade dos decisores políticos, e com isso promover uma prática mais eficaz do instrumento. A experiência (principalmente internacional) de AAE tem-nos mostrado uma tradição considerável de abordagens racionalistas – nomeadamente as baseadas na lógica da AIA¹⁴³ -, caracterizadas pela dificuldade em transformar a informação produzida em conhecimento activo¹⁴⁴ para os decisores. Neste contexto a integração desta abordagem comunicacional na AAE contribui para aumentar a relevância e influência do instrumento no panorama das grandes escolhas da sociedade.

6.4 Considerações finais

É importante esclarecer que o que se defende nesta dissertação não é a negação do carácter tecno-científico das avaliações (estratégicas) ambientais. A componente técnica de avaliação de impactes é, antes de mais, uma das razões fundamentais porque se criaram instrumentos como a AAE, e a sua relevância é reconhecidamente inabalável. Mas o seu ‘peso’ junto das decisões estratégicas respectivas nem sempre é significativo, como tem demonstrado alguma da sua prática¹⁴⁵. É nesse sentido que esta dissertação defende uma abordagem de avaliação (técnica) mais orientada para o seu papel social primário – o de influenciar (ambientalmente) as decisões de natureza estratégica.

Não se trata de desvirtuar as abordagens de AAE, submetendo-as ao escrutínio das agendas político-partidárias ou a politiquices vãs, mas não se pode apregoar a ciência ‘pura’, pois também o Ambiente tem uma ética, um sistema de valores, e uma natureza política, de intervenção social. Nesta perspectiva, a AAE deve ter um papel simultaneamente *esclarecedor* e *contaminante*, no sentido de afectação social, que não deve negar, pois contrariando-o afasta-se do diálogo público e consequentemente da responsabilidade democrática que deve ambicionar. A AAE, dada a sua natureza estratégica, ficará mais frágil se pretender ser ‘neutra’, acima de qualquer interpretação

¹⁴² Ver fig. 3.3.

¹⁴³ Ver sub-cap. 3.4.

¹⁴⁴ Ver sub-cap. 6.1.

¹⁴⁵ Ver *O potencial comunicativo da AAE* (sub-cap. 3.8).

social, filosófica, religiosa ou de qualquer outro sistema de valores, uma vez que a sua 'veracidade' será sempre discutível e politicamente maleável – atente-se ao caso da co-incineração em Portugal, onde os discursos técnicos foram relativizados em função de argumentos extra-científicos (muitas vezes politizados), ou simplesmente refutados sob a égide de diferentes interpretações técnicas especializadas¹⁴⁶.

Nas discussões ambientais a níveis estratégicos é particularmente louvável a diminuição de barreiras entre técnicos de avaliação e decisores (políticos), pelo reconhecimento da possibilidade de múltiplas interpretações. Porque qualquer decisão política sobre o Ambiente é mais estável e mais resistente a desafios se, para além da validade dos 'factos', souber validar as suas interpretações do ponto de vista social. É por isso que a AAE não se pode impor apenas pelo determinismo dos argumentos técnicos, mas sim desenvolver-se no sentido do diálogo intersubjectivo - nomeadamente com os decisores (políticos), pois são eles que, em última instância, 'validam' a relevância social da AAE.

Este tipo de orientação dialógica exige naturalmente dos técnicos de avaliação uma atitude de abertura (intersubjectiva) baseada na premissa de que as posições técnicas sobre um determinado problema (ambiental) podem ser ajustadas e melhoradas pela integração de percepções exteriores a si próprias – com ênfase particular nas percepções dos decisores (políticos). A ideia não é portanto que os técnicos de avaliação (ambiental) tentem substituir a vontade política por um outro sistema de valores, mas sim o de influenciarem os decisores (políticos) de uma forma que lhes permita fazer o melhor uso possível da informação produzida pelas AAEs. Para isso, o técnico de avaliação (ambiental) deve promover uma percepção partilhada do(s) problema(s) em causa, e desse modo proporcionar as bases para o estabelecimento de um compromisso mútuo de resolução com os decisores (políticos).

¹⁴⁶ Ver caso de estudo (cap. 7)

Capítulo Sétimo

O CASO DA CO-INCINERAÇÃO EM PORTUGAL

*O pensamento pode ter elevação sem ter elegância,
e, na proporção em que não tiver elegância, perderá
a acção sobre os outros. A força sem a destreza é
uma simples massa.*

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

7.1 Introdução e metodologia

Até este ponto, foram desenvolvidos vários raciocínios sobre a interacção entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos), e seus efeitos potenciais ao nível da prática da Avaliação Ambiental Estratégica. Neste contexto, o caso da co-incineração em Portugal reflecte – por vezes de forma bastante complexa – as dinâmicas de interacção social entre vários actores sociais, incluindo de forma significativa a relação entre estes dois grupos específicos, servindo desse modo para ilustrar, na prática, muitas das conclusões teóricas dos capítulos anteriores. Segundo o Professor Humberto Rosa¹⁴⁷, o caso nacional da co-incineração “tem todas as partes [relevantes envolvidas]; demonstra bem como a prática da ciência é subjectiva [e os] erros políticos que foram feitos”.

Este caso de estudo é do tipo descritivo (Yin, 2003), apresentando uma exposição do processo da co-incineração, e do contexto que o delimitou, com o intuito de exemplificar uma situação real onde fosse possível implementar a abordagem comunicacional apresentada no capítulo 6, elucidando sobre as vantagens dessa mesma implementação. O caso de estudo revela ainda, em exemplos concretos, muitas das questões de comunicação e interacção social que foram abordadas conceptualmente nos capítulos iniciais, nomeadamente as questões referentes ao discurso técnico, avançando com uma análise qualitativa das ocorrências relacionadas com esta matéria que se verificaram durante o processo da co-incineração.

As técnicas usadas para o desenvolvimento deste caso de estudo basearam-se maioritariamente na análise documental, incluindo alguma análise de imprensa, e nas entrevistas efectuadas no âmbito deste estudo, em muitos casos a intervenientes directos no processo da co-incineração.

7.2 Breve historial

A controvérsia em torno da solução técnica da co-incineração para o problema dos resíduos industriais perigosos (RIP) remonta há década de 80 no panorama do debate político português, numa altura em que a própria política ambiental começava a mostrar os primeiros sinais de desenvolvimento, fruto essencialmente das exigências resultantes da integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia. Foi neste enquadramento político que em 1985 se definiu pela primeira vez as bases legais da política nacional de

¹⁴⁷ Ver entrevista em anexo.

resíduos¹⁴⁸, que exigia o tratamento dos resíduos industriais, e mais tarde, em 1987, se desenvolveu a Lei de Bases do Ambiente¹⁴⁹. As estratégias políticas em termos de Ambiente, incluindo as respeitantes aos resíduos, seriam mais tarde alargadas através do Plano Nacional da Política de Ambiente (Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1995).

Após um período inicial de alguma inércia política nesta matéria, em 1990, o Governo liderado pelo Prof. Cavaco Silva¹⁵⁰ decide avançar com a avaliação da Produção, Tratamento e Eliminação de Resíduos Tóxicos em Portugal¹⁵¹. Com base nessa avaliação foi lançado o concurso público para a construção de uma central de incineração dedicada¹⁵² em Sines, enquanto componente essencial de um sistema integrado de gestão de resíduos industriais em Portugal.

No entanto a forte contestação pública que se fez sentir contra esta decisão, levou o Governo a re-direccionar estratégias e a encomendar à Universidade de Aveiro, já em 1995, um EIA sobre a construção de uma central de incineração e unidade de tratamento físico-químico. Suportado por este estudo, o Governo escolheu Estarreja para a construção da nova incineradora, negociando com a autarquia as contrapartidas da sua aceitação (Gonçalves, 2004). A expressão de contestação pública foi de novo evidente, 'ajudada' entretanto por uma alteração da legislação comunitária no que se refere à re-classificação dos resíduos considerados perigosos¹⁵³, o que veio a comprometer a fundamentação (técnica) da decisão governamental, uma vez que a nova lei definia novas quantidades mínimas de tratamento, e portanto uma maior 'exigência' de protecção ambiental.

Com a mudança de Governo nas eleições legislativas nesse mesmo ano de 1995, a decisão de avançar com a incineradora de Estarreja foi definitivamente abandonada. Este Governo, liderado pelo Eng. António Guterres, empreendeu uma nova estratégia de gestão dos RIP, criando o Instituto de Resíduos, com o intuito de centralizar as responsabilidades e competências jurídicas na área de gestão dos resíduos nacionais.

¹⁴⁸ Decreto-Lei nº448/85, de 25 de Novembro.

¹⁴⁹ Lei nº11/87, de 7 de Abril.

¹⁵⁰ XI Governo Constitucional.

¹⁵¹ Adjudicado à Tecninvest.

¹⁵² Central construída propositadamente para a queima de resíduos, integrando sistemas de tratamento de efluentes, impedindo-os (teoricamente) de serem lançados directamente no meio envolvente.

¹⁵³ Catálogo Europeu de Resíduos, Decisão do Conselho nº94/3/CE, JO nºL356, de 31 de Dezembro de 1994.

Foi em Maio de 1997, que o Ministério do Ambiente da altura e o sector cimenteiro assinaram um memorando de entendimento¹⁵⁴, que passava pela solução da co-incineração¹⁵⁵ em unidades cimenteiras do território nacional como resposta preferencial às necessidades de tratamento dos RIP. Pouco tempo depois, foram definidas (legalmente) as novas opções estratégicas e as regras de gestão dos RIP¹⁵⁶.

Em finais de 1998, tornou-se público o EIA levado a cabo pelo Sector Cimenteiro (Scoreco, 1998), dando azo às primeiras contestações à opção pela co-incineração dos RIP. O próprio Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS, 1998), após consulta do Ministério do Ambiente, reconheceu que a informação produzida pelo EIA era incompleta e por isso pouco credível, e que a comunicação dos resultados não era a melhor, não suscitando confiança junto das partes interessadas (Gonçalves, 2002).

A escolha das localidades, feita por despacho pela então Ministra do Ambiente Dra. Elisa Ferreira, para a instalação das unidades de co-incineração (Maceira e Souselas), precipita o aumento das contestações, envolvendo autarquias e associações locais, Organizações Não-Governamentais (ONG) nacionais, os partidos políticos da oposição, e a própria comunicação social, que antes acompanhava o processo com uma atenção relativa.

Os protestos foram-se multiplicando ao ponto de colocar o assunto no topo da discussão pública nacional e no centro da agenda política, alargando o clima de contestação a outros actores, desencadeando várias tomadas de posição por parte de movimentos¹⁵⁷, instituições, políticos e personalidades científicas nacionais num enquadramento marcado por uma cobertura mediática sem precedentes nestas matérias (Gonçalves, 2004). O clima contestatário só consegue ser entretanto atenuado através de uma série de encontros e reuniões negociais entre o Governo e os representantes das associações locais, onde a intervenção directa do Primeiro-Ministro António Guterres, e as garantias dadas pelo Governo em procurar responder ao receio das populações, teve um papel apaziguador fundamental.

A suspensão da decisão em prol da co-incineração tornou-se entretanto efectiva a 22 de Fevereiro de 1999, altura em que a Assembleia da República (AR) aprova uma iniciativa

¹⁵⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº98/97, de 25 de Junho.

¹⁵⁵ Ao contrário da incineração dedicada, a co-incineração utiliza instalações industriais já existentes, capazes de atingir temperaturas elevadas de incineração, como é o caso das cimenteiras.

¹⁵⁶ Decreto-Lei nº239/97, de 9 de Setembro.

¹⁵⁷ Uma das acções de maior impacte foi a petição de mais de 50.000 assinaturas entregue por alguns movimentos locais no Parlamento, apelando à revogação da decisão governamental, nomeadamente à escolha de Souselas para a co-incineração.

legislativa do PSD – com a colaboração de alguns deputados do PS¹⁵⁸ - que previa a constituição de uma comissão de avaliação do processo da co-incineração, algo que veio a acontecer com a nomeação da Comissão Científica Independente (CCI) pelo executivo governamental¹⁵⁹. A composição da CCI emanou de uma proposta feita pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas para a nomeação de três académicos, sendo um quarto elemento proposto pelo Ministério do Ambiente.

A conturbação política entretanto criada por este caso não terminou após o anúncio das conclusões da CCI, que concluía de modo favorável ao processo da co-incineração. O conflito na AR atinge proporções hostis, dividindo a bancada parlamentar, e as posições dos vários actores agudizam-se e tornam-se irreduzíveis, polarizando o debate de forma radical entre os favoráveis à co-incineração (particularmente o Governo e membros da CCI) e os desfavoráveis (principalmente autarquias e movimentos locais). A comunidade científica também se dividiu, não cessando as acusações de instrumentalização da ciência pelo Governo para credibilizar a decisão política, ao mesmo tempo que é contestada pelos seus detractores que não reconhecem seriedade e isenção nos resultados do parecer da CCI (Gonçalves, 2004).

Com o intuito de contrariar as posições defendidas pela CCI, os movimentos de protesto organizaram, em Abril de 2000 o Fórum Internacional sobre Co-incineração. O Ministro do Ambiente, então já o Eng. José Sócrates, reitera o seu apoio à opção pela co-incineração, fundamentando que a política de resíduos deve “ser baseada na ciência, no conhecimento, no saber, para deixar de ser baseada no preconceito, na ignorância e tantas vezes no medo”¹⁶⁰. Entretanto a escolha anterior de Maceira fora substituída, por proposta da CCI, pela localidade de Outão.

O processo da co-incineração conhece depois uma nova suspensão, quando o partido de Os Verdes faz aprovar no Parlamento um projecto de lei que visa suspender a co-incineração até que se realize um estudo de controlo de saúde pública por uma nova comissão médica. O Grupo de Trabalho Médico (GTM) entretanto constituído apresenta o seu parecer em Dezembro de 2000, argumentando a favor da co-incineração, desde que o processo obedeça a requisitos de monitorização da saúde das populações afectadas (Gonçalves, 2004). A contestação não cessa e minimiza tudo o que é evidência científica,

¹⁵⁸ A oposição interna (PS) à decisão de implementar unidades de co-incineração nas localidades determinadas teve como principais protagonistas os deputados de Coimbra.

¹⁵⁹ Decreto-Lei nº120/99 e Decreto-Lei nº121/99.

¹⁶⁰ *Diário de Notícias*, de 12 de Abril de 2000.

especialmente a 'encomendada' por um Governo já muito desgastado pelo clima contínuo de suspeição.

A discussão estendeu-se entretanto às questões de saúde pública, nomeadamente a sugestão por parte de algumas associações locais, em parceria com o Instituto de Higiene e Medicina Social da Universidade de Coimbra, de que a prevalência de doenças respiratórias e do cancro da mama era mais elevada em Souselas do que em qualquer outro concelho de Coimbra, e que o processo da co-incineração iria acentuar negativamente essa tendência (Gonçalves, 2004).

Em Novembro de 2001, a entretanto criada Comissão de Luta Contra a Co-incineração (CLCC)¹⁶¹ apresenta um relatório que contrariava as conclusões da CCI, argumentando que o nível de emissões era mais elevado com a co-incineração do que o estimado pela CCI (Gonçalves, 2004).

A vitória do PSD nas eleições legislativas antecipadas¹⁶² de Março de 2002, proporciona a formação de um Governo de coligação centro-direita com maioria relativa. Este Governo, que antes tinha usado o caso da co-incineração como arma de arremesso política, e que prometera a suspensão do processo caso fosse eleito, abandona a opção pela co-incineração, encomendando, por via do novo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente Dr. Isaltino Morais, uma nova inventariação dos resíduos perigosos a 6 Universidades portuguesas.

A CCI reage veementemente a esta decisão, argumentando que os testes entretanto iniciados na cimenteira de Outão permitiam concluir que o grau de poluição (emissões de dioxinas e metais pesados) não aumentaria com a co-incineração. Esta reacção é muito contestada pela Quercus, que defendia que não tinham sido feitas medições do impacte das emissões à volta da cimenteira e que, por isso, os testes eram insuficientes. Ainda em Julho de 2002 a CCI resolve apresentar uma queixa na Comissão Europeia contra o Estado português, com base nas consequências que a suspensão do processo da co-incineração poderiam ter para a saúde pública e o Ambiente em Portugal.

¹⁶¹ Composta por: associação *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 da Quercus de Coimbra, Associação Comercial e Industrial de Coimbra (ACIC), núcleo de Coimbra da Coordenadora Nacional contra os tóxicos (CNCT), núcleo ecológico da Associação Académica de Coimbra e o movimento *Ruptura*.

¹⁶² Após demissão do Primeiro-Ministro António Guterres.

A 6 de Fevereiro de 2003, é anunciada pelo Dr. Isaltino Moraes a opção pela construção de centros integrados de redução, reciclagem e tratamento de RIP. Esta decisão veio a ser corroborada, em Maio do mesmo ano, pelos resultados encomendados anteriormente de inventariação da quantidade e tipo de resíduos industriais, que concluíam que as quantidades produzidas no país não justificavam a opção pela co-incineração.

Com a chegada do novo Governo em Março de 2005, liderado pelo Eng. José Sócrates, as orientações governamentais nesta matéria parecem apontar novamente para a solução da co-incineração; no entanto, o período de análise é muito curto para ser interpretado com clareza e por isso não foi considerado neste caso de estudo.

A análise da evolução histórica do caso da co-incineração em Portugal permite tirar, à partida, algumas conclusões:

1. A ausência crítica de uma AAE, como este caso exigiria, não permitiu uma discussão pública alargada sobre a estratégia nacional em termos de tratamento dos RIP, canalizando o debate para a manipulação retórica das questões técnicas, originando múltiplas 'verdades' científicas e um positivismo tecno-científico muito contestado;
2. O reconhecimento de que o clima social é fundamental para o sucesso no desenvolvimento de políticas, nomeadamente em torno de questões ambientais tão sensíveis às populações locais como a opção pela co-incineração;
3. A ideia de que a controvérsia se baseou principalmente ao nível da escolha das localidades afectadas – num exemplo claro do efeito *NIMBY*¹⁶³ – e não nas questões técnicas que 'justificavam' a opção pela co-incineração.

A co-incineração é (naturalmente) um tema sensível para as populações locais afectadas - incluindo políticos locais - não tendo sido abordado de uma forma integrada, e antecipadamente debatida em torno de uma percepção convergente do problema. As avaliações técnicas (sucessivamente) encomendadas pelo Governo careceram de uma perspectiva construtivista que privilegiasse o diálogo social e o estabelecimento de uma base perceptual de avaliação, como uma AAE poderia ter proporcionado, acabando por desvalorizar (muitas vezes injustamente) os próprios resultados técnicos das várias avaliações.

¹⁶³ "Not In My Back Yard".

7.3 Percepções e comunicação

A questão do tratamento dos RIP em Portugal é uma discussão antiga, e que até ao presente tem redundado numa confrangedora incapacidade comunicativa por parte dos intervenientes para dialogarem e acharem soluções conjuntas. Segundo o CNADS (1998), 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”. Na perspectiva deste órgão, as insuficiências comunicativas inerentes ao processo particular da co-incineração promoveram resistências e desconfianças junto da opinião pública, que não beneficiou por isso de um esclarecimento eficiente.

A comunicação aparenta ser portanto uma questão central que foi descurada no processo da co-incineração, ampliando os equívocos em torno das questões exclusivamente técnicas, e impossibilitando o diálogo intersubjectivo¹⁶⁴ entre actores com percepções e visões distintas do problema. Para Gonçalves (2004) a questão (multi)perceptiva do problema foi um factor preponderante na escalada do conflito:

“[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, (...) procuraram alargar o problema à esfera política.” (Gonçalves, 2004)

O confronto social, e político, que opôs os promotores da co-incineração (Governo e técnicos ‘oficiais’¹⁶⁵) aos opositores deste processo (principalmente os actores de ‘agitação’ local), põe em evidência que a credibilidade das fundamentações em disputa não se esgota nas questões de 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, acabam por ter um papel determinante na forma como a definição do problema é estabilizada e socialmente aceite ou, pelo contrário, rejeitada (Gonçalves, 2004).

¹⁶⁴ Ver conceito de ‘intersubjectividade’ no sub-cap. 4.2.

¹⁶⁵ Nomeadamente os membros da CCI e do próprio GTM.

Para o Professor Carmona Rodrigues¹⁶⁶, segundo a sua experiência tanto técnica como política, o caso da co-incineração pecou por falta de uma definição clara do problema:

“No caso da co-incineração, não se explicou qual era o problema. Porque não se trata apenas de queimar ou não queimar, ou a questão das dioxinas. Trata-se de saber sobre o que é que se está a falar: Porquê a co-incineração? Porque é que precisamos de fazer isto? Qual é o problema? Qual é a quantidade de resíduos? Não estamos a falar para nós (técnicos), mas sim para a dona de casa, para os que viram dias a fio os telejornais a falar sobre a co-incineração e nunca perceberam bem qual era o problema. É um problema de saúde? Está bem, mas isso é uma consequência, e antes disso? O que é que se passa no país nesta matéria? É um problema de lixo? Mas que tipo de lixo? Então mas este lixo não é igual aos outros? Há muitas pessoas que não sabem isso. E faltou uma explicação simples do contexto até se chegar à co-incineração. Não houve uma informação de base, começou-se logo a discutir a última jogada. Eu acho que faltou (...) contextualizar o problema.” (Carmona Rodrigues)

Para Nunes e Matias (2003), a bipolarização extremada do debate fez-se sentir porque os promotores da co-incineração apoiaram-se numa visão restrita do problema (essencialmente tecno-científica), enquanto que os seus opositores apoiaram-se numa visão ampla que articulava as questões tecno-científicas com questões de natureza política.

“[O debate] apoia-se em dicotomias como facto/valor, (...) ou especialista/leigo. A autoridade dos especialistas designados e do Governo para avançar com a co-incineração dependia 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. [A oposição], conservando (...) 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, 2003)

Como vários autores têm salientado (*e.g.* Wynne, 1996; Petts, 2000), quando as populações afectadas são confrontadas com um risco potencial tendem a evidenciar uma racionalidade própria (subjectiva), fruto de uma sensibilidade única à realidade local onde vivem, que lhes permite perceber os riscos sob outros pontos de vista, exteriores à racionalidade científica. A sua contribuição para as tomadas de posição e decisão políticas torna-se por isso crucial - contribuição essa que, no caso da co-incineração, foi ignorada ou relativizada

¹⁶⁶ Actual Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

em favor da inquestionabilidade da 'evidência' científica. Como realçado pelo Professor Humberto Rosa¹⁶⁷:

“Fosse qual fosse [a população afectada] mantinha-se o mesmo tipo de oposição, porque é muito fácil uma pessoa, sendo emotiva mas também racional, não querer ao pé de si [a co-incineração]. O risco é negligenciável, mas quem é quer ter um risco se pode não ter nenhum?” (Humberto Rosa)

O Professor José Manuel Palma¹⁶⁸ justifica esta reacção negativa por parte das populações afectadas através da sua teoria do “dilema social invertido”:

“Enquanto que nos dilemas sociais normais os benefícios são concentrados na pessoa [afectada] e os malefícios são distribuídos; no caso de uma co-incineradora (...) o problema é contrário: os malefícios, por muito poucos que sejam, são concentrados no local [afectado], e os benefícios são dispersos por todos. Logo é mais racional dizer-se que «não» se se viver nesse local. (...) E depois há uma curiosidade em Portugal: 80% da população acha que a Indústria tem uma alta probabilidade de risco. Ou seja, 8 em cada 10 pessoas em Portugal, acha que as indústrias não conseguem controlar o seu risco. Portugal é um dos países com maior percepção de risco da comunidade europeia. Ora este contexto leva a que todas estas diversidades tecnológicas [como a co-incineração] sejam aproveitadas pelas pessoas de acordo com aquilo que elas querem ouvir, isto é, de acordo com os seus medos e as suas percepções de risco.” (José Manuel Palma)

Era portanto expectável que a decisão política (governamental) em apoiar incondicionalmente a co-incineração, baseando-se exclusivamente na perícia técnica, esbarrasse, como se viu, numa oposição obstinada – até porque as decisões políticas sustentadas unilateralmente por respostas (técnicas) são normalmente mais vulneráveis a críticas (Jasanoff, 1993).

Para Gonçalves (2004), a mensagem de evidência técnica que Governo e técnicos 'oficiais' tentaram fazer passar caiu num vazio comunicativo, que não é mais do que a expressão da ausência de uma perspectiva estratégica de comunicação com as partes interessadas. Como sublinhado por Flynn *et al* (2001):

“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.” (Flynn *et al*, 2001)

¹⁶⁷ Assessor do gabinete do Primeiro Ministro Eng. António Guterres aquando o caso da co-incineração - actual Secretário de Estado do Ambiente.

¹⁶⁸ Responsável pela avaliação dos impactes psico-sociais da co-incineração (EIA do sector cimenteiro).

Uma questão particular que se coloca com acuidade no caso da co-incineração, é a maneira como foi tratada o tema da incerteza, nomeadamente a referente à emissão efectiva de dioxinas - substância estigmatizada por excelência (Leiss, 2001). Nesta matéria, o discurso técnico 'oficial' tendeu sempre a desvalorizar a incerteza científica, de modo a transmitir uma imagem de legitimidade inabalável. Esta postura é muitas vezes contraproducente, uma vez que afecta a credibilidade técnica junto do público que, por sua vez, reconhecendo a incapacidade dos técnicos em saberem lidar com as suas próprias indeterminações, começa a reear a ciência e a descredibilizar o seu discurso (e.g. Lewestein, 1996; Gonçalves, 2004), como aconteceu neste caso.

O estabelecimento atempado de espaços privilegiados de diálogo e negociação entre decisores políticos, técnicos de avaliação e o público interessado poderia ter evitado ainda uma outra questão pertinente que, a partir de determinado momento, catapultou o extremar de posições e acentuou o conflito público – a intervenção desproporcional da comunicação social. Ao centralizar em si própria o debate público, a comunicação social fez com que o processo da co-incineração ganhasse uma nova 'realidade' do problema, pois, como sublinhado por Schmidt (2003), passou a integrar o efeito retroactivo e desdobrado da sua própria divulgação:

“[Q]uando se analisa um (...) conflito, ou qualquer problema ambiental, é igualmente importante levar em conta tanto a realidade «concreta e científica», leia-se mensurável, da questão em causa como a sua «construção mediática», com ou sem manipulações.” (Schmidt, 2003)

Esta autora recorda, a propósito do impacte dos *media* durante o processo da co-incineração que, durante trinta anos de regime democrático não ocorrera de forma 'audível' o medo de contaminação às populações que vivem paredes-meias com cimenteiras - algumas alimentadas a óleos pesados e que até já co-incineravam resíduos industriais - mesmo sob evidências bem visíveis de poluição, como demonstram os vários relatos de nuvens de “poeiras brancas”. Em contrapartida, a súbita possibilidade de contaminação por substâncias imperceptíveis e crípticas como o são as dioxinas (apesar de serem emitidas há já muito tempo), gerou um tumulto que provavelmente não ocorreria não fosse a intervenção 'encorajadora' da comunicação social.

A cobertura mediática ao caso da co-incineração proporcionou ainda uma excelente oportunidade de aproveitamento político por parte da oposição ao Governo, acrescentando ao debate uma componente partidária que só contribuiu para alhear ainda mais o diálogo

das questões relevantes para a resolução do conflito. O ambiente de ‘campanha eleitoral’ que se fez viver neste processo veio descredibilizar a já algo desprestigiada classe política, o que só fez aumentar a desconfiança nas justificações técnicas ‘apadrinhadas’ pelo poder político em favor da co-incineração.

O problema é grave se se pensar que o tratamento dos RIP tem estado sujeito, desde há muito, às flutuações governativas, garantindo à oposição do momento um trunfo eleitoralista de peso. Para a Dra. Teresa Patrício Gouveia¹⁶⁹ (2005), Portugal tem adiado à custa disso um problema que já não é próprio de um país industrial:

“[O tratamento dos RIP] é um problema que não devia já ser deste Governo¹⁷⁰ nem do Governo anterior, nem do outro anterior a esse. Este problema, que deve ser sobretudo técnico, foi sendo transformado pelos governos numa bandeira política e ao sabor da contestação local foi-se mudando de sistema. Qualquer dos sistemas era melhor do que estarmos na situação de hoje, em que não temos nenhum. Isto tem a ver com a questão da continuidade para desenvolver políticas.” (Gouveia, 2005)

Henrique Barros (2003), um dos membros nomeados da CCI, relembra a propósito das decisões políticas sobre o Ambiente, que temas ‘quentes’ como o da co-incineração caem muitas vezes em situações paradoxais, onde os movimentos de oposição parecem privilegiar a passividade política e não a resolução dos problemas:

“Esta estratégia de concentração do poder reivindicativo ambientalista em temas muito pontuais tem originado situações paradoxais, em que a movimentação se faz em muitos casos quando há uma tentativa de resolução dum problema. Mesmo em situações muito graves, como era o caso de mais de uma centena de lixeiras, muitas das quais em combustão lenta, em que o assunto não merecia especiais atenções dos grupos ambientalistas.” (Barros, 2003)

O Professor Humberto Rosa relembra a dificuldade neste tipo de decisões (políticas), não deixando no entanto de salientar a urgência das mesmas:

“Não há alternativa nesses casos senão impor a decisão contra alguns. Quem queira estar a agradar a todos não toma decisões. (...) Isto é uma questão de maiorias. A maioria das pessoas achava muito bem a co-incineração (cerca de 70%). Há alturas em que se tem que prejudicar uns em benefício dos outros - prejudicando o mínimo possível evidentemente.” (Humberto Rosa)

¹⁶⁹ Antiga Ministra do Ambiente e Recursos Naturais com intervenção directa no processo de escolha de Estarreja para a implementação de uma incineradora dedicada dos RIP – ver *Breve historial* (sub-cap. 7.2)

¹⁷⁰ Refere-se ao Governo actual (XVII Governo Constitucional).

A atitude do Governo em apoiar a decisão governamental sobre a co-incineração dos RIP no conhecimento e avaliação técnica é louvável e imprescindível para um caso com tantos contornos científicos. Principalmente perante a falta de tradição nesta matéria em Portugal – até à data os processos de decisão (política) nacionais não têm incorporado de forma regular e sistemática a perícia tecno-científica (Gonçalves, 2002). Para o Eng. José Sócrates¹⁷¹, o caso da co-incineração foi mesmo “o primeiro caso em que esta democracia tentou fazer uma ciência oficial, (...) convocando a comunidade científica para arbitrar [o processo]”¹⁷². No entanto, como referido acima, a ausência de uma estratégia de comunicação que privilegiasse a consulta prévia das partes interessadas no desenvolvimento de uma percepção partilhada do problema - antecipando de forma estratégica os estímulos e as pressões exteriores, como a acção da comunicação social ou o previsível aproveitamento político da oposição - não permitiu contudo a viabilização do projecto. No âmbito de uma AAE, as questões comunicacionais poderiam ter sido articuladas com as questões técnicas relevantes, potenciando a capacidade de diálogo e entendimento mútuo entre as partes interessadas no caso da co-incineração.

Para muitos, incluindo o actual Primeiro Ministro português, o momento chave que abriu as portas ao conflito público no processo da co-incineração foi dado aquando a escolha das cimenteiras de Souselas e Maceira¹⁷³.

“Eu acho que a co-incineração sofreu porque o primeiro passo não foi bem dado (eu não era Ministro na altura, eu apanhei já isto na CCI), [nomeadamente] na conversa com os principais responsáveis locais - falo fundamentalmente das Câmaras, na escolha das cimenteiras. Eu compreendo o interesse local, eu não o desprezo, aquelas comunidades locais (como Souselas) estão a defender os seus interesses. Muitas das questões ambientais levam a isto, há interesses divergentes, há o interesse nacional e o interesse local. O dever do Estado é arbitrar estes interesses.” (José Sócrates)

O Eng. Mira Amaral, que no seu tempo de Ministro da Indústria participou activamente – conjuntamente com a então Ministra do Ambiente Dra. Teresa Gouveia - na opção por construir uma incineradora em Estarreja¹⁷⁴, considera também que este foi o momento

¹⁷¹ Ministro do Ambiente que se seguiu à Dra. Elisa Ferreira, e que ‘herdou’ o caso da co-incineração - actual Primeiro-Ministro de Portugal.

¹⁷² Ver entrevista em anexo.

¹⁷³ Processo liderado pela então Ministra do Ambiente Dra. Elisa Ferreira.

¹⁷⁴ Ver *Breve historial* (sub-cap. 7.2).

crítico de todo o processo da co-incineração, lembrando que no caso de Estarreja as coisas foram melhor negociadas:

“[No caso de Estarreja] o acordo que eu fiz com a Dra. Teresa Gouveia foi assim: «você explica as questões do Ambiente aos ecologistas, que eu não sou credível para eles, e eu explico as questões do Ambiente às empresas». Isto porque eu sou mais credível junto dos empresários, uma vez que não me esqueço da dimensão de competitividade na gestão do binómio competitividade-Ambiente. Fizemos uma repartição exemplar de funções entre eu e ela. (...) Veio depois a Dra. Elisa Ferreira (...) pôr tudo isto em causa. Mas não explicou nada a ninguém, não preparou as populações daquelas zonas [Maceira e Souselas] para isto. Com uma atitude arrogante e majestática tentou impôr [a co-incineração] e depois levou com tudo em cima. (...) Depois o Eng. José Sócrates tentou gerir o processo politicamente, mas obviamente todo o erro de falta de comunicação da Dra. Elisa Ferreira já não o resolveu.” (Mira Amaral)

O próprio Primeiro Ministro da altura, o Eng. António Guterres, corrobora desta opinião:

“No caso da co-incineração, no princípio houve alguma arrogância [por parte do Governo], [o processo] devia ter sido conduzido com um pouco mais de calma. Mas a partir de certa altura o Governo colocou-se nas mãos de cientistas.(...) Procurei que houvesse um parecer científico sério. (...) [Quando saiu o parecer] as pessoas que diziam que «não» continuavam a dizer que «não», e as pessoas que diziam que «sim» continuavam a dizer que «sim». (...) Os portugueses estão pouco habituados a aceitar a arbitragem, e a aceitarem a tendência do árbitro. As pessoas têm ideias pré-concebidas. (...) Em Portugal não se discutem só matérias de opinião, discutem-se matérias de facto.” (António Guterres)

Até Sebastião Formosinho (2003), outro dos membros da CCI, aponta a actuação inicial da então Ministra Dra. Elisa Ferreira como responsável natural pela reacção contestatária das comunidades afectadas:

“Sem dúvida que a Ministra do Ambiente não havia preparado politicamente o terreno, quer junto das forças vivas da cidade [de Coimbra], quer junto das populações, se bem que os documentos preparatórios tenham vindo a consulta pública¹⁷⁵, mas como é usual ninguém ligou nada. É, pois, natural esta contestação política, que envolveu os próprios deputados do distrito de Coimbra do partido do Governo” (Formosinho, 2003)

A saída dos resultados do EIA - levado a cabo pelo sector cimenteiro - e as consequentes escolhas das cimenteiras, marcam portanto um momento decisivo em que se poderia ter apostado num pensamento mais estratégico, não só em termos de avaliação técnica, como

¹⁷⁵ Refere-se ao EIA do sector cimenteiro.

em termos comunicacionais. A realização de uma AAE, em vez de um EIA, poderia ter acrescentado essa componente estratégica, essencial para um tema tão vasto, e com tantas repercussões sociais, como é a co-incineração. No contexto de uma AAE, o desenvolvimento atempado de uma estratégia de comunicação, teria antecipado e colmatado muitas das lacunas comunicativas que se foram evidenciando ao longo de todo o processo de co-incineração.

7.4 Discurso(s) técnico(s)

O recurso do Governo ao parecer tecno-científico constituiu-se, no caso da co-incineração, como uma estratégia de legitimidade política, concedendo à 'evidência' científica toda a responsabilidade da decisão estratégica sobre o tratamento dos RIP. Mas o que se supunha ser impermeável a críticas, dada a opção pelo rigor e a (tantas vezes ilusória) 'imparcialidade' das avaliações técnicas¹⁷⁶, não teve os resultados que se esperavam. Bem pelo contrário, esta opção acabou por esvaziar a pertinência das críticas que se situavam fora do âmbito tecno-científico (Gonçalves, 2004), gerando grande desconfiança por parte dos opositores da co-incineração, e exaltando a vontade reivindicativa e contestatária de quem exigia ser ouvido no processo – nomeadamente os actores locais.

Pode-se portanto afirmar que o discurso técnico não teve o efeito desejado – o de suportar a decisão estratégica sobre a opção pela co-incineração dos RIP em Portugal – apesar de se ter recorrido ao conhecimento científico por diversas vezes, nomeadamente através de três avaliações técnicas principais:

- EIA do sector cimenteiro (proponente);
- Avaliação (técnica) da CCI;
- Avaliação (técnica) do GTM.

Como referido no sub-capítulo anterior¹⁷⁷, o momento que precedeu e acompanhou o desenvolvimento do EIA do sector cimenteiro revelou-se decisivo para o desenrolar do processo, marcando de forma indelével o começo da controvérsia e a polarização de posições, e estabelecendo por isso barreiras de comunicação difíceis de ultrapassar.

¹⁷⁶ Ver sub-capítulo da *Comunicação técnica* (4.4).

¹⁷⁷ Sub-cap. 7.3.

A realização do EIA decorreu em 1998, corroborando, nas suas principais conclusões, os argumentos previamente enunciados pelos proponentes, em particular no que se refere às vantagens (económicas e ambientais) do projecto da co-incineração. O EIA estipulava no entanto que, para garantir a segurança do processo, fosse desenvolvida uma efectiva monitorização dos riscos, tanto por entidades técnicas como por entidades locais (Scoreco, 1998).

Apesar de incluir uma análise psico-social¹⁷⁸, que aconselhava a auscultação das populações afectadas, as conclusões do EIA não reflectiam de forma significativa as preocupações levantadas por esta análise, minimizando o factor da comunicação com as partes interessadas em favor das evidências técnicas. Mesmo após o processo de consulta pública - do qual se constatou a desconfiança manifestada pelas populações (potencialmente) afectadas em relação à actividade das cimenteiras e à própria Administração Pública (IPAMB, 1998) – a questão da sensibilização e comunicação com os actores locais foi sempre negligenciada, como se comprova pela aprovação do EIA - sem reparos de maior nesta matéria¹⁷⁹ - pela Comissão de Avaliação (CA) nomeada para o efeito pelo Ministério do Ambiente (Ministério do Ambiente, 1998).

Antes da decisão (política) em relação à implementação de sistemas de co-incineração, o Governo convocou ainda o parecer do CNADS relativamente ao EIA¹⁸⁰. Este órgão consultivo da Assembleia da República pronunciou-se de forma crítica à avaliação técnica, de onde se destaca a referência às insuficiências informativas e de comunicação, associadas a questões anteriores de falta de credibilidade e confiança do público nas cimenteiras e na Administração Pública. Face a este enquadramento, o CNADS recomendou a realização de uma campanha nacional de informação sobre o estado dos RIP em Portugal, pelo que a decisão relativa à escolha da localização das co-incineradoras era considerada prematura (Gonçalves, 2004). Apenas um dia depois do Ministério do Ambiente ter recebido o relatório do CNADS, foi decidido por este Ministério instalar sistemas de co-incineração em Souselas e Maceira.

¹⁷⁸ Da responsabilidade do Prof. José Manuel Palma.

¹⁷⁹ A CA considerou que a acentuada percepção de risco por parte do público, bem como as suas resistências em relação ao processo da co-incineração, resultavam do facto de existir uma história já antiga dos efeitos poluentes das cimenteiras, bem como uma acção frágil e negligente da Administração Pública em matéria de controlo dessa poluição, não constituindo impedimento à concretização do projecto da co-incineração (Gonçalves e Bastos, 2004).

¹⁸⁰ Ver *Breve historial* (sub-cap. 7.2).

O caso da co-incineração veio uma vez mais levantar o véu de críticas à estrutura procedimental dos EIAs. Para Gonçalves (2002), apesar da legislação subjacente aos EIAs prever que a avaliação técnica de impactes seja legitimada democraticamente, via o processo de consulta pública, a sua prática tem demonstrado que os EIAs são na sua essência um procedimento técnico, tal como demonstrado pelo caso da co-incineração. Como referido pelo CNADS, o EIA levado a cabo pelo sector cimenteiro sobrestimou os aspectos técnicos e subestimou os aspectos humanos e sociais, acentuando a relação latente de desconfiança entre decisores, técnicos, e o público em Portugal (Gonçalves, 2002).

A situação da avaliação técnica realizada pela CCI tem contornos ligeiramente diferentes do contexto em que foi realizado o EIA, uma vez que esta comissão foi investida de poderes (vinculativos) de autoridade administrativa independente, para se pronunciar especificamente sobre a adequabilidade ambiental e de saúde pública da co-incineração de RIP em Portugal (Formosinho, 2003). Ao contrário do EIA, à CCI não se 'exigia' nenhuma avaliação fora dos trâmites tecno-científicos; bem pelo contrário, o poder político fazia pender a sua decisão sobre a avaliação estritamente científica da CCI¹⁸¹. Neste contexto, a avaliação técnica da CCI estava 'condenada' à partida, visto que a constituição desta comissão era vista como um acto de arrogância científica por parte de um Governo, que era então acusado de instrumentalizar a ciência a seu proveito, não tomando em consideração as preocupações e os receios do público.

Dado o cepticismo irreduzível dos detractores do projecto da co-incineração, o conteúdo da avaliação da CCI era deste modo secundário, interessando apenas o resultado dessa avaliação, como se constatou pela prontidão com que o Governo e a CCI foram atacados assim que o parecer da comissão foi tornado público. Como relembra o Eng. José Sócrates:

“Tivemos um líder da oposição¹⁸² (...) que, tendo o relatório do CCI sido divulgado ao meio-dia, disse às duas da tarde que não concordava com ele. (...) Não teve tempo de o ler. Não o leu certamente. E depois (...) à noite no Telejornal já importava mais a 'senhora das couves' em Souselas do que os cientistas a quem o País pediu para se pronunciarem.” (José Sócrates)

O conflito gerado à volta da avaliação técnica do CCI teve assim contornos essencialmente políticos, apesar de algumas críticas do foro técnico, principalmente por invocação do

¹⁸¹ Ver sub-capítulos anteriores 7.2 e 7.3.

¹⁸² Refere-se ao Dr. Durão Barroso.

Princípio da Precaução¹⁸³ – as reservas de uma parte da comunidade científica relativamente à incerteza associada à emissão de dioxinas levou a que alguns cientistas aconselhassem (publicamente) a interrupção do processo da co-incineração.

As críticas eram portanto, na sua maioria, centradas na condução política do processo da co-incineração, não deixando para os membros do CCI a oportunidade de serem julgados consoante a qualidade da sua avaliação técnica; tendo ficado notório, uma vez mais, que os resultados da ‘validação’ científica não chegavam para conquistar a aceitação dos opositores. Como corroborado pelo Eng. Mira Amaral:

“[A formação da CCI partilhou de] uma certa falácia existente em tentar provar cientificamente assuntos que não têm um domínio exclusivamente científico.” (Mira Amaral)

A Dra. Luísa Schmidt relembra ainda que associar directamente os técnicos a uma decisão política em particular pode causar focos de desconfiança pública, uma vez que conota a classe científica com o poder político, descredibilizando o seu trabalho e o seu pressuposto de independência:

“Se os cientistas começam a entrar no jogo da decisão política, em vez de apoiar só os estudos, (...) podem criar linhas de descredibilização. (...) O caso da co-incineração foi exemplar porque envolveu os cientistas na própria decisão.” (Luísa Schmidt)

Para o Professor José Manuel Palma, não foi a qualidade do trabalho da CCI que esteve em causa no processo da co-incineração, mas sim o contexto em que esse trabalho foi erigido:

“Os membros da CCI (...) disseram coisas verdadeiras, algumas delas, [mas] não as pondo em contexto, não percebendo o que estava em jogo do ponto de vista humano e da negociação. E então foram vistos como arrogantes - tanto mais que havia outros técnicos que [se opunham]... “ (José Manuel Palma)

Os membros da CCI, perante tão forte contestação à sua formação e respectiva avaliação técnica procuraram rebater os detractores por múltiplas formas (*e.g.* conferências de imprensa; página da Internet, artigos de opinião) culminando os seus esclarecimentos na publicação de um livro onde sistematizam as suas posições e reflexões sobre o processo da co-incineração, procurando responder aos argumentos de bloqueio que sempre resistiram

¹⁸³ Princípio nº15 da Declaração do Rio, que preconiza 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”.

às conclusões da CCI. Para os membros desta comissão, o público e demais opositores nunca estiveram receptivos ao conhecimento científico, justificando demagogicamente as suas posições em função de uma visão subjectiva da ciência:

“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.” (Barros, 2003)

Embora se entenda sobremaneira as críticas ao uso manipulatório de alguns argumentos de oposição, esta citação é representativa de uma contradição em relação ao papel da avaliação técnica da CCI. Ao defender não apenas a qualidade do trabalho da CCI que, como argumenta Henrique Barros, resulta de um “saber específico”, mas também a decisão política afecta a esse trabalho, o que este membro da CCI está a afirmar é que a ciência deve ter um papel determinista nas tomadas de decisão política, desprestigiando outras perspectivas (subjectivas) sobre o problema. Conforme salientado anteriormente, envolver a especialidade tecno-científica directamente no centro das decisões políticas retira à ciência o seu carácter independente, e simultaneamente empresta à política, e aos decisores políticos, uma desresponsabilização do seu papel fundamental – o de decidir prudentemente sobre as várias perspectivas que se apresentam em cada caso, ou como referido pelo próprio Eng José Sócrates, o “de arbitrar interesses” diferentes¹⁸⁴.

Em jeito de conclusão pode-se afirmar que o trabalho (técnico) da CCI foi muito prejudicado pelo enquadramento conflituoso da altura, tendo sido apanhado no meio do ‘fogo cruzado’ entre promotores e opositores de um projecto, cujas posições eram já irreduzíveis e impermeáveis a novos esforços de esclarecimento. Para mais, a responsabilidade política que foi dada a esta comissão contribuiu marcadamente para a descredibilização do seu papel enquanto comissão de avaliação técnica independente, potenciando os equívocos em torno de questões periféricas ao processo.

A avaliação posterior desenvolvida pelo GTM, revestiu-se de um contexto em tudo semelhante ao da CCI, contribuindo para ‘cavar’ ainda mais o fosso entre os chamados

¹⁸⁴ Ver sub-capítulo 7.3.

técnicos “oficiais” e os não “oficiais” – havendo mesmo ocasiões em que a idoneidade entre os pares foi veementemente contestada em praça pública –; e para aumentar a desconfiança do público em relação ao discurso técnico das comissões legitimadas por um Governo já muito desgastado politicamente. O debate nesta altura era centralizado quase exclusivamente pela comunicação social, ávida por ‘alimentar’ um conflito que justificava aberturas de telejornal. Neste contexto, o trabalho (técnico) desenvolvido pelo GTM foi de certa forma ‘abafado’ pelos clamores de confronto social protagonizados pela generalidade das partes interessadas no processo, não tendo tido por isso o impacte esclarecedor que se desejava.

O resultado positivo mais visível da controvérsia gerada pelo processo da co-incineração é que, tal como realçado por Gonçalves (2002), as fronteiras entre a ciência e a política foram re-definidas em Portugal. Principalmente na aproximação do debate tecno-científico às tomadas de decisão política. No entanto, o modo como essa aproximação foi feita no caso da co-incineração foi acompanhada de erros, não só políticos – na falta de comunicação com as partes interessadas -, mas também técnicos – o discurso técnico foi, quase sempre, incapaz de traduzir nas suas avaliações as preocupações e as perspectivas exteriores ao domínio científico, tendo sido por isso, por diversas vezes, desautorizado na sua legitimidade argumentativa, o que impediu que as avaliações técnicas desenvolvidas pudessem contribuir persuasivamente para a concertação decisional.

Como referido no sub-capítulo anterior, dado o contexto confrontacional que enquadrou e limitou as avaliações da CCI e do GTM, a opção (inicial) pela elaboração de um EIA (do sector cimenteiro) encerra o momento crucial onde se poderia ter optado por uma avaliação (técnica) mais abrangente – como é o caso da AAE - que contemplasse, de forma estratégica, as questões da comunicação, antecipando e evitando muitos dos conflitos discursivos posteriores.

7.5 Passos estratégicos de comunicação (no âmbito potencial de uma AAE)

Escolhendo o momento crítico em que se realizou o EIA do sector cimenteiro¹⁸⁵ para especular sobre o desenvolvimento de uma estratégia (efectiva) de comunicação - situação que foi absolutamente descurada, como mencionado anteriormente¹⁸⁶ -, pode-se considerar que deveriam ter sido desenvolvidos três passos fundamentais, tais como apresentados no

¹⁸⁵ Ver sub-cap. 7.4.

¹⁸⁶ Ver sub-cap. 7.3.

capítulo 6.2. A saber: Clarificação de valores; mediação intersubjectiva; e aconselhamento estratégico.

7.5.1 Clarificação de valores

A clarificação dos valores envolvidos é uma etapa fundamental em temas controversos, e que incluem uma tão grande variedade de actores, como é o caso da co-incineração. Neste caso, o primeiro passo deveria ter sido o de identificar e analisar os actores fundamentais, incluindo e integrando nesta análise todas as partes interessadas que, de forma directa ou indirecta, teriam influência na decisão final sobre o projecto da co-incineração. O quadro 7.1 apresenta uma identificação e análise possíveis dos actores em jogo com influência na respectiva tomada de decisão (política). Este quadro não apresenta uma análise exaustiva, principalmente ao nível dos valores mais subjectivos, mas dá uma ideia do esforço inicial que deveria ter sido feito na identificação e análise dos actores com influência ao nível da tomada de decisão política.

Perante o historial do caso da co-incineração¹⁸⁷, seria provável que tanto o Governo como o sector cimenteiro, promotores conjuntos do projecto desde o início, fossem favoráveis ao projecto, procurando esclarecer apenas aspectos de teor tecno-científico – e que aliás lhes foram esclarecidos, ou pelo menos assim se pretendeu, inicialmente através do desenvolvimento de um EIA, e posteriormente com a formação de comissões científicas. Mas o que o EIA não soube prever foram as implicações sociais que os resultados da sua avaliação poderiam provocar, nomeadamente em outros actores que, embora não directamente ligados ao processo de decisão, pudessem desencadear movimentos e reacções que em última análise influenciassem ou mesmo invertessem as intenções iniciais de decisão. Este tipo de análise mais estratégica foge claramente do âmbito estrutural de um EIA, mas teria sido possível no contexto de uma AAE, como já por diversas vezes referido nos capítulos anteriores.

¹⁸⁷ Ver *Breve historial* (sub-cap. 7.2).

Quadro 7.1

Identificação e análise dos actores com influência directa e indirecta na decisão

Decisores (ou grupo de decisores)	Organização ou grupo social envolvido	Papel na decisão	Comportamento esperado	Expectativas e preocupações primárias	Hipótese de abordagem comunicacional
Proponentes do sector cimenteiro	Indústria cimenteira (empresários)	Poder: decide sobre a sua associação ao projecto da co-incineração	Positivo	Rentabilidade económica; melhoria da 'imagem' das cimenteiras	Informativa
Ministério do Ambiente	Governo (políticos)	Poder: aprova o EIA e decide sobre o lançamento efectivo do projecto de co-incineração	Positivo	Implementabilidade do projecto; resultados nacionais ao nível do tratamento dos RIP	Informativa; orientada para a acção
Populações afectadas	Público, movimentos cívicos locais	Legitimidade; urgência: participa e influencia através dos mecanismos de consulta pública e dos movimentos e associações locais	Negativo	Protecção do Ambiente e do risco para a saúde pública local (efeito NIMBY ¹⁸⁸); participação activa no processo de decisão	Informativa; motivacional
Autarquias locais	Políticos locais	Legitimidade: tem legitimidade democrática sobre o município, influenciando as decisões associadas de carácter camarário	Indeciso	Participação política no processo de decisão; convergência com as orientações estratégicas locais (efeito NIMET ¹⁸⁹)	Informativa; motivacional
Fazedores de opinião locais (e.g. Universidade)	Especialistas locais (retóricos)	Urgência: líderes de opinião,	Negativo a indeciso	Participação activa no processo de decisão;	Informativa; motivacional

¹⁸⁸ "Not In My Back Yard".

¹⁸⁹ "Not In My Electoral Term".

de Coimbra)		influenciam o público e a comunicação social nas suas acções		protagonismo social	
ONGAS¹⁹⁰ (e.g. Quercus)	Grupos ambientalistas (técnicos)	Legitimidade, urgência: têm legitimidade técnica para se pronunciarem sobre o projecto, influenciam movimentos locais	Negativo	Protecção do Ambiente e saúde pública; participação activa no processo de decisão	Informativa; motivacional
Especialistas técnicos	Líderes de especialidade técnica	Legitimidade, urgência: têm autoridade científica no conhecimento técnico específico, são usados como suporte (técnico) dos movimentos de oposição	Negativo a indeciso ¹⁹¹	Participação activa no processo de decisão; olhar crítico sobre as avaliações técnicas; protagonismo pessoal	Informativa; motivacional
Comunicação social	Audio-visual e escrita (nacional e locais)	Urgência: influenciam principalmente a perspectiva do público, através das suas representações da realidade; definem novos espaços de debate público	Indeciso	Enfatizar o conflito social; informar o público	Orientada para a acção; motivacional

¹⁹⁰ Organizações Não-Governamentais Ambientais.

¹⁹¹ 'Positivo' no caso dos técnicos 'oficiais' do CCI e GTM.

As comunidades locais, incluindo as autarquias, foram sem dúvida as partes mais negligenciadas do processo, tendo sido através delas que a contestação nasceu e se espalhou ao resto da sociedade civil. No caso das autarquias ocorreu uma clara desautorização política, na medida em que se centralizou a decisão sobre as localidades a implementar a co-incineração, minimizando a participação do poder local. Como referido na altura pelo CNADS (1998), uma das questões que feriu a credibilidade do EIA foi “um insuficiente diálogo e entendimento entre os Poderes Central e Local”. Aliás, haviam precedentes nesta matéria que ‘aconselhavam’ a dialogar com as autarquias antes de proceder à decisão definitiva, como demonstrado no caso da implementação de uma incineradora em Estarreja¹⁹². Desse modo, o facto de as autarquias não terem sido auscultadas durante o processo de avaliação técnica contribuiu para a formação duma barreira de percepção¹⁹³, que acabou por colocar as Câmaras afectadas numa posição vincada de oposição política.

Em relação às populações locais já foram referidas as questões ligadas às percepções de risco (subjectivas)¹⁹⁴ que afectaram determinantemente a reacção do público local ao projecto da co-incineração. Mas com certeza que muitas destas reacções, principalmente ao nível emocional, poderiam ter sido amenizadas se o público tivesse sido informado de forma mais clara e inteligível, e tivesse sido chamado a ‘depor’ mais cedo no processo de decisão. Como relembra Sebastião Formosinho (2003) “é de facto o bom senso que constitui a base de toda a partilha social [e como tal] (...) para fazer passar uma mensagem científica na opinião pública há, então, que recorrer a analogias do senso comum”. O EIA foi claramente insuficiente neste capítulo da linguagem e capacidade de consciencialização do público, não tendo, por isso, evitado a desconfiança dos habitantes de Maceira e Souselas, ainda por cima habituados que estavam à poluição provocada pelas cimenteiras, e à sua incapacidade de contestar essa situação. Estes casos de (des)informação abundam na história do tratamento de resíduos em Portugal, provocando por vezes equívocos que roçam o ridículo, como foi exemplo paradigmático a situação de uma senhora, que numa manifestação contra a instalação de um aterro para resíduos urbanos próxima de Lamego, tivesse empunhado um cartaz onde se lia: “lixeiros sim, aterros não!” (Formosinho, 2003). Foi também por estas razões que o CNADS, constatando as insuficiências do EIA em matéria de esclarecimento

¹⁹² Ver sub-cap. 7.3.

¹⁹³ Ver sub-cap. 6.1, nomeadamente a fig.6.1.

¹⁹⁴ Ver sub-cap. 7.3.

público, recomendou a realização de uma campanha nacional de informação sobre o estado dos RIP em Portugal¹⁹⁵, recomendação que foi na altura olvidada.

A intervenção dos fazedores de opinião locais, nomeadamente a participação de ‘peso’ da Universidade de Coimbra, teve contornos nem sempre claros, e por isso difíceis de antecipar, uma vez que a sua contestação, embora vestida de ‘roupagem’ científica, parecesse assumir posições de algum protagonismo político – estendendo-se até ao parlamento pela acção dos deputados de Coimbra, alguns deles, como referido, do próprio partido do Governo. Até porque, se alguém não foi descurado na decisão sobre a co-incineração, foi a Universidade de Coimbra, que recebeu atempadamente a visita da Ministra do Ambiente Elisa Ferreira para uma reunião de esclarecimento técnico e, mais tarde, viu um dos seus académicos¹⁹⁶ ter sido nomeado para presidir à composição da CCI.

As ONGAs, nomeadamente a Quercus, assumiram sempre um papel de antagonismo à co-incineração, particularmente através da fomentação da contestação local, mas também através da promoção do debate científico, destacando-se a organização de um congresso na Universidade de Coimbra sobre co-incineração. O problema foi que muitos desses debates se deram numa altura em que o aproveitamento político da situação estava ao rubro, e quando os ruídos de contestação se sobrepunham ao esclarecimento efectivo da opinião pública.

Os próprios movimentos ambientalistas, guiados pela fidelidade à sua interpretação do Princípio da Precaução aplicado a este caso, fecharam, para muitos, as portas ao diálogo, numa atitude considerada pelo então Ministro do Ambiente Eng. José Sócrates¹⁹⁷ como a atitude BANANA – “*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone*”. E muito embora a Quercus tivesse sempre apresentado argumentos técnicos pertinentes contra as sucessivas avaliações técnicas apresentadas, a verdade é que também esta associação entrou em contradição neste processo, particularmente porque tinha assumido no passado uma posição favorável ao processo da co-incineração dos RIP - aquando da decisão ministerial de instalar uma incineradora em Estarreja¹⁹⁸, a Quercus intentou uma suspensão do processo, em que escreveu no recurso contencioso que então produziu no Supremo Tribunal Administrativo o seguinte: “Outras formas de resolver o problema de resíduos industriais poderiam ter sido adoptadas, nomeadamente, a queima dos resíduos nos fornos

¹⁹⁵ Ver *Discurso(s) técnico(s)* (sub-cap. 7.4).

¹⁹⁶ Professor Sebastião Formosinho - especialista em Química.

¹⁹⁷ Ver entrevista em anexo.

¹⁹⁸ Ver *Breve historial* (sub-cap. 7.2).

das unidades cimenteiras seria uma melhor opção em termos de riscos ambientais” (Formosinho, 2003).

Foi de qualquer forma notório que, por um lado, as avaliações técnicas desenvolvidas não apresentaram o rigor exigido pelas associações ambientalistas; e por outro lado, a sensibilização e participação pública no processo de decisão foi, do ponto de vista dos movimentos ambientalistas, claramente insuficiente no contexto exigível de uma democracia participativa. A auscultação deste tipo de associações é crucial em temas que envolvem tão marcadamente as questões de risco ambiental, não tendo as avaliações técnicas efectuadas tido o cuidado suficiente de responder às suas preocupações mais prementes.

Os vários (especialistas) técnicos que foram aparecendo ao longo do processo da co-incineração, eram, na sua maioria, protagonistas de um enquadramento mediático cujo critério principal era o de encontrar posições contraditórias que pudessem intensificar a ‘chama’ do conflito. Muitos foram também utilizados em contextos de oportunismo político-partidário, não sendo de espantar algumas declarações que põem a nu algum despudor em relação à ciência, e aos cientistas, como bem demonstrado pelo então líder da oposição, quando comentou publicamente, apenas algumas horas após o primeiro relatório da CCI ter sido entregue no Palácio de S.Bento, que lhe era fácil arranjar quatro ou cinco cientistas que dissessem o contrário do concluído por aquela comissão (Formosinho, 2003).

Apesar de alguma politização do próprio debate técnico, e da intensificação mediática, houve quem agisse individualmente com olhar crítico sobre as questões técnicas que foram surgindo. Até porque, por ‘defeito’, a paixão técnica que anima um grupo de técnicos, opõe-no, frequentemente, a outros grupos (Dubreuil, 2000). O forte investimento subjectivo que suscitam os processos de avaliação técnica – principalmente os relacionados com questões de algum modo inovadoras como foi o caso da co-incineração - é propício, ao que se poderia chamar, para usar a expressão deste autor, de “querelas de capelas”.

Do ponto de vista de uma estratégia de comunicação, é irrelevante tentar prever qualquer tipo de insurgimento técnico falacioso, mas é muito importante identificar e consultar os líderes de especialidade que, dado o seu conhecimento de ponta, adquirem naturalmente uma urgência de intervenção.

A comunicação social deve ser entendida para estes efeitos, não só como veículo disseminador de informação, mas também como formadora de opinião pública, uma vez que tem uma capacidade única em representar massivamente a(s) realidade(s), conferindo

existência a muitos problemas sociais que de outro modo não teriam presença na esfera pública¹⁹⁹.

No caso da co-incineração, a cobertura mediática foi apreciável – em 2003, os serviços do CCI já tinham recolhido mais de mil e quatrocentos artigos sobre o caso, só na imprensa escrita, não tendo esgotado no entanto tudo o que foi publicado em matéria de co-incineração durante esse período (Formosinho, 2003). Este caso é portanto bem revelador da influência decisiva dos meios de comunicação social, como se pôde constatar pela centralidade que assumiu na agenda política nacional e o protagonismo que ganhou nos debates públicos.

Do ponto de vista estratégico de uma avaliação técnica, a comunicação social deve ser analisada na sua expressão nacional, regional e local. Em casos desta natureza, o jornalismo regional e local (especialmente este) associa-se muitas vezes aos movimentos de contestação locais, alastrando e fortalecendo a expressão dessa luta – o *Diário de Coimbra* por exemplo, que é um jornal de carácter regional, adoptou naturalmente como política editorial a oposição à co-incineração de RIP em Souselas (Formosinho, 2003). Este tipo de jornalismo de ‘proximidade’ é extremamente importante para a sensibilização das populações, sendo determinante no sentimento de partilha dos problemas colectivos no quotidiano das pessoas. A sua consideração é portanto fundamental no âmbito de uma estratégia de comunicação, principalmente quando um dos objectivos passa por informar de forma atempada e conveniente as comunidades locais afectadas.

O comportamento da comunicação social à escala nacional é praticamente impossível de prever, sendo muito dependente do nível de espectacularidade que conseguir obter com determinada notícia – o caso da co-incineração é paradigmático da escalada sensacionalista da cobertura mediática, como apontado por diversas vezes por responsáveis políticos e pelos membros da CCI (Gonçalves, 2004). A qualquer escala, o mais importante no entanto é tentar conter, da forma mais antecipada possível, a dispersão descontrolada da informação, minimizando a ambiguidade e a imprecisão informativa, e evitando, em muitos casos, o protagonismo pouco válido de alguns ‘especialistas’.

A identificação dos protagonistas na decisão sobre a co-incineração (quadro 7.1) e a respectiva análise de valores é uma etapa inicial fundamental em qualquer avaliação estratégica, principalmente em temas tão controversos, e com tantos actores envolvidos, como o caso da co-incineração. Esta etapa inicial permite identificar as necessidades

¹⁹⁹ Ver sub-cap. 7.3 a este respeito.

básicas de comunicação, antecipando possíveis conflitos de interacção social, ou simples “blind spots” comunicacionais²⁰⁰.

7.5.2 Mediação intersubjectiva

Em função da identificação anterior dos actores com influência na decisão, e da análise dos respectivos valores em jogo no caso da co-incineração, deve-se seguir uma mediação intersubjectiva entre as percepções desses mesmos actores que, em relação directa ou indirecta, estavam implicados no processo de decisão estratégica.

A mediação intersubjectiva é um passo que, tal como o próprio nome indica, é dependente do enquadramento subjectivo, não só dos valores dos intervenientes, mas também das circunstâncias que envolvem a decisão (ambiental) particular, e que acabam naturalmente por influenciar as percepções em jogo²⁰¹. Para mais, deve ser desenvolvida no contexto da interacção directa entre os técnicos de avaliação e as partes interessadas, nomeadamente os decisores, sendo difícil fazer uma interpretação deste passo posterior ao tempo e âmbito em que o processo da co-incineração se desenrolou.

Foi no entanto notório, no caso da co-incineração, que não houve um esforço de interacção entre os promotores do projecto (Governo e sector cimenteiro) e os seus opositores; não havendo também, por parte dos técnicos de avaliação, nas várias avaliações que foram feitas, uma determinação clara de integrar as perspectivas exteriores ao âmbito tecnocientífico²⁰². No momento, ainda inicial do processo da co-incineração, em que se realizou o EIA do sector cimenteiro, a ausência duma estratégia de auscultação e negociação com as partes interessadas, empurrou o debate para a arena sensacionalista da comunicação social, impedindo o sucesso dos esforços posteriores de mediação. Tal como salientado por Gonçalves (2002):

“Lack of communication and understanding between the decision-makers, the scientists and the general population during the EIA caused very [sic] politicised debates in the informal environment of the mass media. (...) [The EIA] appears to have fulfilled a function that was more legitimated than informative. (...) It was only when doubt was cast over the authority and credibility of the public administration, that the discussion of alternatives was made possible.” (Gonçalves, 2002)

²⁰⁰ Ver sub-cap.4.1.2 a este respeito.

²⁰¹ Ver *Mediação Intersubjectiva* (sub-cap. 6.2.2).

²⁰² Ver sub-capítulos anteriores, nomeadamente o 7.4.

Aplicando as regras de validade de Habermas²⁰³ ao EIA do sector cimenteiro (ver quadro 7.2) verifica-se facilmente que a avaliação técnica empreendida não reflectiu os esforços de mediação necessários para um caso com tantos contornos subjectivos de interacção social. Nomeadamente ao nível da participação das partes interessadas na definição do problema, e conseqüentemente na sua resolução, no âmbito de uma estratégia de comunicação intersubjectiva.

As sugestões para prevenir as distorções de percepção encontradas no EIA do sector cimenteiro enquadram-se naturalmente melhor no âmbito de uma AAE, onde existe espaço para o desenvolvimento de uma abordagem comunicacional entre técnicos de avaliação e as partes interessadas, com ênfase para o seu papel de influência na tomada de decisão estratégica.

Os EIAs reflectem, na prática, um discurso convencional onde o que interessa discutir são as interpretações sobre os dados e os critérios de valorização dos 'factos', mas falham na sua capacidade de reflectir sobre o que é mais ou menos relevante em termos de decisão estratégica²⁰⁴. Esta componente subjectiva das percepções em jogo foi muito evidente no processo da co-incineração. Este caso teve, na definição inicial do problema, o primeiro foco de divergência entre, por um lado, a perspectiva meramente técnica da questão, e por outro lado, uma variedade subjectiva de perspectivas de outras partes interessadas (público; políticos locais; ONGAs; comunicação social; etc.). Esta divergência deveu-se à incapacidade dos promotores do projecto da co-incineração de estabelecer espaços de diálogo que permitissem uma mediação intersubjectiva entre percepções distintas do problema. Esta incapacidade estendeu-se naturalmente às avaliações técnicas conseqüentes, que nunca souberam colmatar o défice de comunicação semeado pelos promotores da co-incineração. E se, no caso de um EIA, a exigência a este nível não pode ser grande, devido à estrutura procedimental deste tipo de estudos; no caso de uma AAE, porque colocada a um nível estratégico de decisão com variadas implicações sociais, a exigência comunicacional deve ser elevada e centrada na capacidade da AAE influenciar determinantemente a tomada de decisão estratégica.

²⁰³ Ver *Mediação intersubjectiva* (sub-cap. 6.2.2).

²⁰⁴ Ver capítulo 3 sobre AAE.

Quadro 7.2

Avaliação do EIA do sector cimenteiro de acordo com critérios de intersubjectividade

	Inteligibilidade	Veracidade	Sinceridade	Integridade
Evidências de percepção distorcida	O EIA não foi estruturado para comunicar de forma inteligível com a audiência mista expectável neste caso. O seu Resumo Não Técnico é demasiado longo e de difícil leitura para não especialistas – como são normalmente os decisores (políticos).	O EIA revela uma análise técnica consistente, mas não assume a relação de alguma incerteza associada à emissão de dioxinas ²⁰⁵ . Ao integrar exclusivamente a perspectiva técnica está também a obscurecer outras perspectivas relevantes que se situam fora do âmbito técnico-científico, como por exemplo a percepção de risco das populações potencialmente afectadas ²⁰⁶ , ou a percepção político-social do problema.	O positivismo precoce associado (Governo e sector cimenteiro) à opção pela co-incineração, tirou credibilidade ao EIA, que foi sempre visto como forma de legitimar (cientificamente) uma escolha (política) previamente decidida. A dúvida lançada sobre a imparcialidade das avaliações técnicas foi posteriormente muito difícil de dissipar ²⁰⁷ .	A falta de comunicação foi provavelmente o elemento mais visível da falta de motivação dos técnicos de avaliação em achar os melhores argumentos (técnicos ou outros) de forma dialógica. A avaliação posterior da CA revelou ainda alguma desconsideração pelos resultados da consulta pública, retirando legitimidade democrática aos resultados do EIA ²⁰⁸ .
Sugestões para prevenir distorções	Centrar o discurso no saber informal dos decisores. Minimizar o jargão e ajustar conceitos, particularmente os de maior subjectividade (e.g. noção de “risco”), recorrendo a comités de revisão pelas partes interessadas.	Assumir claramente a incerteza associada aos riscos de poluição, deste modo ganhando credibilidade e a confiança das partes interessadas no rigor das avaliações técnicas. Integrar outras perspectivas, negociando com os decisores percepções de convergência sobre o problema observado.	Associar ao EIA alternativas efectivas ao processo de co-incineração, libertando-o dos compromissos políticos assumidos anteriormente, e das opções dos seus proponentes. Sondar e integrar opiniões/posições contrárias, incluindo a de outros técnicos especialistas (revisão pelos pares) e opositores políticos.	Promover espaços privilegiados de comunicação com as partes interessadas. Promover métodos de consulta e decisão participada.

²⁰⁵ O EIA, nas conclusões sobre a potencial emissão de dioxinas diz o seguinte: “Sendo os efeitos perigosos de incineração de resíduos, devidos não a concentrações mais elevadas (pontuais) de dioxinas/furanos e metais mas a efeitos que são graves para exposições prolongadas (de décadas), tal aspecto, de ocorrência acidental e pontual, terá muito baixa probabilidade de causar impactes significativos” (Scoreco, 1998).

²⁰⁶ Apesar de incluir uma análise psico-social o EIA não reflecte nas suas conclusões preocupações de maior nesta matéria.

²⁰⁷ Como se comprovou pelos sucessivos recursos a comissões técnicas (independentes).

²⁰⁸ Estes sintomas estão associados à incapacidade dos EIAs em se desenvolverem para além do mero procedimento técnico – ver sub-cap. 7.4 a este respeito.

No âmbito de uma AAE os técnicos de avaliação deveriam, no contexto da *mediação intersubjectiva*, estabelecerem eixos de consulta e negociação com os decisores (directos e indirectos), conduzindo o diálogo para uma plataforma mútua de entendimento ao nível da percepção do problema da co-incineração, e da escolha das alternativas de implementação.

7.5.3 Aconselhamento estratégico

Com os passos anteriores os técnicos de avaliação devem estar aptos a delinear uma estratégia de comunicação orientada para suportar, e influenciar, a tomada de decisão (política). Assim, o aconselhamento estratégico aos decisores deve reflectir uma estratégia comunicacional adaptada aos valores dos actores com influência na decisão, e à subjectividade inerente ao contexto específico (decisional) em que se inserem²⁰⁹. Este é portanto um passo que interpreta e adapta as conclusões dos passos anteriores às características do processo de decisão, tendo em conta que os próprios decisores, através da expressão dos seus valores subjectivos, fazem parte desse enquadramento particular.

Dadas as circunstâncias de interpretação *ex-post* deste caso de estudo, a análise que aqui se realizou pretendeu dar uma ideia geral dos factores comunicacionais que deveriam ter sido tomados em consideração durante o processo da co-incineração, e que consequentemente deveriam ter orientado a maneira como os técnicos de avaliação apresentaram, em última instância, os seus resultados. Neste sentido o quadro 7.3 apresenta uma síntese dos factores estratégicos gerais relevantes em termos de comunicação, com enfoque particular no caso da co-incineração, nomeadamente tendo em conta o tempo em que foi realizado o EIA do sector cimenteiro – momento crucial onde deveria ter sido desenvolvida uma estratégia de comunicação com as partes interessadas, nomeadamente com os decisores políticos.

No caso da co-incineração, dado o enquadramento complexo de interacção social em que se movimenta, a opção por uma AAE teria sido uma solução mais efectiva, uma vez que este instrumento tem uma maior capacidade para abordar problemas ambientais em contextos multi-percepcionais. Nestes contextos, a avaliação das questões ambientais deve estar ligada a uma acção estratégica em termos comunicacionais que, bem planeada, irá contribuir para uma tomada de decisão (política) mais consciente e seguramente mais resistente ao tipo de controvérsia que caracterizou este caso.

²⁰⁹ Ver sub-cap. 6.2.3.

Quadro 7.3

Checklist de comunicação para o aconselhamento estratégico no caso da co-incineração

Tipo de abordagem comunicacional	<p>O tipo de abordagem comunicacional seleccionado deve conseguir responder aos valores e expectativas das partes interessadas, com prioridade para os decisores directos (objectivo primário de uma avaliação estratégica). No caso da co-incineração, a componente informativa, nomeadamente o rigor técnico, é extremamente importante (pela natureza dos riscos em jogo), devendo no entanto, ser comunicada de forma a consciencializar os não especialistas para as questões técnicas relevantes (linguagem centrada no conhecimento informal). A abordagem comunicacional deve ainda actuar de forma a sensibilizar a vontade das partes interessadas (acção motivacional), nomeadamente os actores locais, em participar nas soluções para o problema. Para isso, a inclusão de outras perspectivas não técnicas deve ser considerada e interpretada segundo os seus efeitos na solução a encontrar (orientada para a acção) – o EIA do sector cimenteiro nunca poderia corresponder totalmente a estes critérios por não estar procedimentalmente 'talhado' para tal²¹⁰.</p>
Prevenção de distorções de percepção	<p>As questões resultantes da mediação intersubjectiva são naturalmente dependentes do contexto de interacção social particular, tendo sempre como objectivo prevenir distorções eventuais de percepção. Para isso as considerações levantadas na aplicação das regras de validade intersubjectiva (inteligibilidade; verdade; sinceridade; integridade)²¹¹ devem ser seguidas como ponto de partida para o desenvolvimento de uma percepção partilhada do problema, e consequentemente para a aceitação mútua das soluções finais (não necessariamente consensuais). O estabelecimento e sedimentação de espaços biunívocos de diálogo entre as partes interessadas deve ser feito de forma o mais antecipada possível - no caso da co-incineração foi decisivo o momento em que se deixou 'fugir' o debate para o palco da comunicação social.</p>
Concentração da informação	<p>Os resultados da avaliação técnica devem ser apresentados sinteticamente, concentrando a informação ao essencial para se poder decidir com conhecimento de causa. A capacidade de controlar e/ou responder à informação que circula pelo público é muito importante em temas tão controversos, e tão dispersos, como o da co-incineração, devendo os técnicos de avaliação criar mecanismos de reacção aptos a esclarecer focos eventuais de ambiguidade ou imprecisão informativa – a (des)informação veiculada no caso da co-incineração, especialmente através dos <i>media</i>, nem sempre foi confrontada com a acuidade desejável.</p>
Satisfação dos interesses imediatos²¹²	<p>A apresentação dos resultados da avaliação técnica deve ainda dar prioridade às questões mais prementes para as partes interessadas, respondendo às preocupações e receios mais urgentes. No caso da co-incineração houve muitas questões que só foram esclarecidas quando o clima de contestação já estava acentuado – a questão relacionada com a (falta de) credibilidade das cimenteiras foi, por exemplo, negligenciada desde o início, proporcionando o crescimento da desconfiança em relação ao papel potencial destas na solução do problema.</p>
Adaptação ao tempo de decisão	<p>Associada à questão anterior está a pressão para deliberar, fundamentalmente para quem tem que decidir num prazo curto de tempo como é o caso dos políticos. Neste sentido a avaliação técnica deve tentar adaptar-se aos <i>timings</i> de decisão requeridos, respondendo – mesmo que faseadamente – às necessidades dos processos de decisão respectivos. Este factor pode causar alguns constrangimentos no desenvolvimento da avaliação técnica, devendo no entanto ser gerido</p>

²¹⁰ Ver sub-cap. 7.5.1 a este respeito.

²¹¹ Ver quadro 7.2.

²¹² Este tema constitui o paradoxo fundamental da AAE: ter que responder a curto-prazo 'olhando' e analisando o longo-prazo (Partidário, 2005a)

de modo a não comprometer a qualidade das mesmas. A pressão colocada por exemplo na CCI e no GTM pode ter confinado a sua perspectiva às questões exclusivamente técnicas, mas aí o erro foi fundamentalmente político, e as avaliações não saíram, no essencial, comprometidas naquilo que delas era esperado.

7.6 Considerações finais

Pretendeu-se demonstrar com este caso de estudo que, muitas das divergências e barreiras de comunicação que caracterizaram o processo de co-incineração, poderiam ter sido evitadas caso se tivesse procedido atempadamente a uma estratégia de comunicação orientada para influenciar a tomada de decisão (política), tornando-a melhor preparada em termos argumentativos, e consequentemente mais resistente a eventuais climas de contestação. Principalmente no quadro de uma AAE, instrumento de avaliação ambiental desenvolvido para ser aplicado a casos de natureza estratégica, como foi claramente o caso da co-incineração.

Apesar da análise presente, por ter sido feita *a posteriori*, ter facilitado a identificação dos ‘erros’ comunicacionais cometidos durante o processo da co-incineração - em tempo real nem sempre é possível antecipar todos os conflitos, ou oportunidades, potenciais de comunicação – pode-se facilmente deduzir que o desenvolvimento de uma abordagem comunicacional, orientada pelos três passos estratégicos descritos no capítulo anterior, teria contribuído significativamente para uma melhoria, não só das próprias avaliações técnicas, como do processo de decisão (política) respectivo. Teria seguramente dotado os técnicos de avaliação da capacidade para antecipar e gerir eventuais conflitos de interacção social, através duma atitude dialógica de intersubjectividade.

Como salientado no início deste capítulo²¹³, o caso da co-incineração reflectiu de forma significativa a subjectividade inerente à ‘prática’ da tecno-ciência, revelando os ‘vícios’ de (pseudo)objectividade de muitos técnicos de avaliação (adaptado de Bell e Morse, 2003):

- A incapacidade, ou falta de motivação, para verem os ‘factos’ serem negligenciados (especialmente por não especialistas);
- A incapacidade para considerarem outros factores exteriores ao seu domínio de especialidade;

²¹³ Ver *Introdução e metodologia* (sub-cap. 7.1).

- A falta de motivação para partilhar ideias e conclusões;
- A incapacidade de argumentarem para além da referência à ‘autoridade’ científica (muitas vezes imperceptível às populações locais).

Isto só vem evidenciar que os técnicos de avaliação têm, através das suas avaliações técnicas, muito particularmente através da AAE, como por diversas vezes referido, a responsabilidade de alargar as suas preocupações tecno-científicas às questões (subjectivas) de interacção social, que são determinantes a níveis de decisão estratégica, como o foram inequivocamente no caso da co-incineração.

A prática da AAE em Portugal era (e continua a ser) incipiente na altura do processo da co-incineração, por isso a opção por este tipo de avaliação (ambiental) não foi equacionada. No entanto, à luz de tudo o que foi discutido neste caso de estudo, teria sido uma escolha muito mais eficaz, uma vez que teria alargado o âmbito da avaliação técnica a outras questões estratégicas e à integração de outras perspectivas relevantes para o processo de decisão em causa. Isto vem também atestar da urgência da aplicação deste instrumento na realidade de planeamento estratégico e na maneira de ‘fazer’ política em Portugal, ainda muito ‘colada’ ao modelo típico DAD – “Decide, Anuncia e Defende”²¹⁴ – como foi exemplo a decisão política (inicial) sobre o projecto da co-incineração.

²¹⁴ “*Decide, Announce and Defend*” (van Woerkoem *et al*, 2000) – o termo anglo-saxónico original alude claramente a um tipo de política autocrática e proteccionista [“DAD”=“PAI”].

Capítulo oitavo

CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA

A erudição da sensibilidade nada tem a ver com a experiência da vida. A experiência da vida nada ensina, como a história nada informa. A verdadeira experiência consiste em restringir o contacto com a realidade e aumentar a análise desse contacto. Assim a sensibilidade se alarga e aprofunda, porque em nós está tudo; basta que o procuremos e o saibamos procurar.

(in *Livro do desassossego*, Fernando Pessoa)

Nas avaliações técnicas sobre o Ambiente, como em qualquer outro processo de produção de conhecimento, “a comunicação tranquiliza, a informação incomoda” (Debray, 1992)²¹⁵. Este ditado (moral) é ainda mais pertinente ao nível estratégico-político de decisão, uma vez que, a este nível, o número de percepções e interesses heterogêneos é muito elevado e de difícil ponderação. Assim, a informação ambiental especializada tem maiores dificuldades de ‘penetração’ se não for comunicada em função das necessidades e valores (transversais) da tomada de decisão concreta.

Neste sentido, pressupor que os decisores políticos têm a obrigação de adaptar a sua percepção dos problemas a cada ‘olhar’ especializado que compete no debate estratégico é demagógico e desajustado em relação ao papel de arbitragem transversal que os políticos mantêm na sociedade. Os constrangimentos da decisão política são elevados e não deixam muita margem de manobra, principalmente temporal, para interpretações especializadas sobre cada tema concreto, particularmente o Ambiente que, como a História tem ditado, não costuma estar nas linhas prioritárias de orientação política. É portanto da responsabilidade dos restantes agentes sociais que intervêm nos debates estratégicos sobre o Ambiente, nomeadamente dos técnicos de avaliação (ambiental), saberem comunicar aos decisores as suas preocupações, sendo tão mais eficazes nos seus propósitos, quanto melhor orientarem os seus argumentos para facilitar a tomada de decisão política.

No contexto particular da AAE, torna-se urgente desenvolver estratégias e abordagens de comunicação com os decisores (políticos), de modo a que este tipo de instrumentos ganhe o seu espaço de influência nas escolhas estratégicas que se fazem na sociedade, e que afectam significativamente o estado do Ambiente; não se deixando enclausurar em discursos unívocos associados tantas vezes a este tipo de avaliações técnicas. Foi subjacente a esta premissa que esta dissertação foi desenvolvida, tendo sido conclusiva em relação aos seguintes aspectos fundamentais:

- A **comunicação** é um factor preponderante nas abordagens de avaliação técnica (ambiental), contribuindo para potenciar a influência destas abordagens junto das tomadas de decisão estratégica;
- A **intersubjectividade** é o princípio associado à comunicação (técnica) que permite uma convergência de valores, com maior acuidade ao nível multi-percepcional característico das questões ambientais;

²¹⁵ Citado em Miège (2000).

- A **decisão** estratégica, nomeadamente a associada à realidade política portuguesa, é **intrinsecamente subjectiva** e, como tal, deve ser interpretada caso a caso, tendo em conta os factores que afectam a tomada de decisão particular, *i.e.*, tendo em conta os valores dos decisores (políticos);
- Os técnicos de avaliação (ambiental), nomeadamente a níveis estratégicos de decisão, têm um papel social simultaneamente esclarecedor e contaminante, devendo mediar, na **interacção** que mantêm com os decisores (políticos), entre percepções (ambientais) subjectivas – incluindo a sua própria percepção do(s) problema(s);
- A **AAE** é, pelo nível social a que actua, um instrumento privilegiado no debate estratégico sobre as questões ambientais e, como tal, com um potencial significativo ao nível da comunicação de valores (ambientais);
- O desenvolvimento de abordagens de comunicação (intersubjectiva) adaptadas à lógica da AAE, orientadas para facilitar as tomadas de decisão respectivas, contribui para melhorar a **influência** deste instrumento ao nível das escolhas estratégicas da sociedade sobre o Ambiente.

A questão central desta dissertação está portanto associada à relevância da comunicação no domínio da avaliação técnica (ambiental), nomeadamente da AAE. Esta relevância comunicacional confere um novo sentido ao papel social dos técnicos de avaliação (ambiental), atribuindo-lhes uma responsabilidade comunicativa orientada para facilitar a tomada de decisão estratégica. Esta responsabilidade comunicativa deve traduzir-se no desenvolvimento de uma atitude de intersubjectividade. Esta atitude pressupõe que os técnicos de avaliação (ambiental) tomem a iniciativa de estabelecer antecipadamente eixos de interacção com os decisores políticos, de modo a que os valores em jogo exerçam uma influência recíproca, estimulando a convergência das diferentes percepções do problema, e assim contribuir para a aceitação mútua dos resultados da avaliação técnica (ambiental) subsequente. A presente dissertação introduz assim um novo princípio de intersubjectividade na prática da avaliação técnica (ambiental), realçando o potencial comunicativo particular da AAE junto das tomadas de decisão estratégica.

A abordagem de comunicação (ambiental) desenvolvida proporciona um conjunto de actividades orientadoras da estratégia comunicacional que deve estar associada às abordagens de avaliação ambiental, nomeadamente à AAE, não pretendendo ser rígida em

relação ao modo como é aplicada. Bem pelo contrário, a abordagem de comunicação (ambiental) deve ser flexibilizada ao contexto que rodeia as tomadas de decisão estratégica, orientando estrategicamente a AAE para novos vectores de motivação decisional:

- Integração de visões múltiplas do problema, e conseqüentemente o estabelecimento de eixos de comunicação com os decisores orientados para a aprendizagem mútua;
- Desenvolvimento de estratégias de comunicação orientadas para realçar a relevância social (construtivista) do conhecimento tecno-científico, promovendo novas sensibilidades em relação aos argumentos técnicos;
- Ajuste à dimensão de percepção política, actuando ao nível dos valores e atitudes dos decisores em relação às questões ambientais, e conseqüentemente afectando a sua capacidade de achar soluções de acordo com valores ambientais;
- Promoção do diálogo entre técnicos de avaliação e decisores, estimulando a construção de significados comuns.

O caso de estudo desenvolvido foi, neste sentido, esclarecedor em relação à importância de se pensar os aspectos comunicacionais de forma estratégica, principalmente em questões com tantas implicações sociais, e com a variedade de actores envolvidos, como a co-incineração dos RIP em Portugal. No contexto deste caso, o desenvolvimento de uma AAE teria provavelmente colmatado muitas das lacunas comunicacionais identificadas, catapultando o debate estratégico para níveis mais relevantes de discussão, e com maior probabilidade de concertação social.

A inexistência prática nacional em matéria de AAE apresenta uma oportunidade única para desenvolver, de raiz, abordagens de avaliação ambiental mais adaptadas aos processos de decisão existentes, que se possam flexibilizar aos valores que condicionam subjectivamente cada tomada de decisão particular. Ainda para mais tendo em conta que a investigação internacional em matéria de AAE vem insistindo, de forma crescente, nesta necessidade de se saber adaptar as avaliações estratégicas ao contexto de decisão em que se inserem, respondendo de forma mais efectiva, e em tempo real, às questões decisoriais emergentes²¹⁶.

²¹⁶ Ver capítulo 3 a este respeito, particularmente o sub-cap. 3.5.

A implementação nacional, num futuro próximo, da Directiva Europeia de AAE²¹⁷ vislumbra-se como o grande catalisador da prática de AAE em Portugal, mas esta implementação pode incorrer nalguns riscos de aplicação, se for interpretada no seu carácter exclusivamente procedimental - na linha da prática 'institucionalizada' de AIA -, e não adaptada às necessidades reais do debate estratégico português em matéria de Ambiente²¹⁸.

Nesta perspectiva, a investigação na área da AAE deve continuar a congregar esforços de aproximação às realidades decisionais, uma vez que é a este nível que a AAE demonstra, ou não, a sua relevância e influência social. Neste sentido, existem várias recomendações que podem ser feitas para orientar as investigações futuras no domínio da prática deste instrumento:

- Continuar a ajustar as metodologias de AAE a modelos de aprendizagem adaptativa aos processos de decisão estratégica;
- Envolver os utilizadores finais da AAE nos processos de investigação, estabelecendo redes de comunicação entre investigadores e decisores;
- Potenciar a flexibilidade dos instrumentos de AAE, com ênfase na construção de laços de confiança com os decisores;
- Desenvolver discursos ambientais claros orientados para afectar o conjunto de percepções variadas que se jogam hoje no espaço público, nomeadamente a percepção subjectiva dos decisores.

A presente dissertação baseou-se fundamentalmente nas questões conceptuais que envolvem a comunicação de questões ambientais, apoiando-se num caso de estudo que põe a nu a relevância da comunicação (ambiental) a níveis estratégicos de decisão, e o potencial de aplicação da AAE para abordar essa complexidade comunicacional. A falta de oportunidades nacionais de estudo no domínio da AAE, instrumento de prática ainda incipiente em Portugal, é um dos motivos que não permitiu optar por um estudo de caso mais aplicado, mas não é a única razão. Como já sustentado no capítulo 2 da metodologia, a opção por uma análise de carácter qualitativo permitiu uma abrangência conceptual que

²¹⁷ Directiva Europeia 2001/42/CE, de 27 de Junho.

²¹⁸ Ver sub-cap. 3.7.

confere a esta dissertação uma qualidade holística coerente. Principalmente considerando que a abordagem de comunicação (ambiental) desenvolvida parte de um pressuposto de flexibilidade à realidade decisional, e portanto adaptável a cada contexto particular.

O enfoque na relação entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos) não pretendeu (obviamente) ignorar o vasto leque de actores que (normalmente) está envolvido nas discussões estratégicas sobre o Ambiente (*e.g.* ONGs, comunicação social, comunidades locais), e que (também) influenciam de forma significativa as tomadas de decisão estratégica nesta matéria. A opção por particularizar este eixo de interacção social deveu-se fundamentalmente a duas razões:

- A interacção entre técnicos de avaliação e decisores (políticos) tem uma importância crescente nas sociedades contemporâneas, nomeadamente nas questões ambientais, através do desenvolvimento de instrumentos como a AAE, ou através da criação de organismos de assessoria estratégica (*e.g.* CNADS);
- As dimensões de percepção que se estabelecem na relação entre estes dois grupos sociais são (normalmente) transversais concentrando, em si, muitas das preocupações e sensibilidades dos outros grupos sociais relevantes.

Tendo em conta o suporte conceptual já adiantado nesta dissertação, o caminho investigacional seguinte deveria apostar numa complementaridade empírica que demonstraria, na prática, o papel preponderante dos aspectos de comunicação (ambiental) a níveis estratégicos de decisão, aplicando e refinando as considerações e estratégias conceptuais desenvolvidas nesta dissertação ao desenvolvimento real de AAEs, e à correspondente interacção entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos). Para tal, a presente investigação lega um conjunto de premissas fundamentais de investigação, nomeadamente:

- Clarifica a **relevância da comunicação (intersubjectiva)** ao nível das tomadas de decisão estratégicas;
- Identifica o **carácter intrinsecamente subjectivo das decisões** (políticas), salientando a importância dos valores enquanto força motriz das tomadas de decisão;
- Reforça o **papel social dos técnicos de avaliação** enquanto mediadores de percepção ambiental;

- Salienta o **potencial dialógico da AAE** ao nível estratégico de decisão;
- Explora a **capacidade de influência estratégica dos técnicos de avaliação** (ambiental), no âmbito de uma abordagem de comunicação (intersubjectiva).

De uma forma geral, esta dissertação contribui para a integração dos valores ambientais a níveis estratégicos de decisão, apoiando-se na comunicação enquanto princípio de construção de novos valores convergentes, e consequentemente aproximando a dimensão de percepção ambiental à dimensão de percepção política, numa lógica de sustentabilidade das decisões estratégicas da sociedade.

Capítulo nono

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ajzen, I. e Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Allan, C.T. e Weber, J.D. (1983). "How presidential media use affects individuals' beliefs about conservation". *Journalism Quarterly*, 60, pp.98-104.
- Amaral, M. (2004). Entrevista concedida à revista *Impactus – Empresa Sustentável*, nº0, Abril 2004, pp.12-15.
- Amaral, F.; Garcia, M.G.; Miranda, J.; Otero, P. e Esteves, M.A. (2001). *O Caso Co-incineração (Pareceres Jurídicos)*. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- APAI (2004). "Parecer sobre a proposta de DL que estabelece o regime da avaliação estratégica, transpondo a Directiva 2001/42/CE", de 25 de Junho de 2004. APAI.
- Argyris, C. (1994). *On Organizational Learning*. Blackwell Publishers.
- Argyris, C. (1995). "Action science and organizational learning". *Journal of Managerial Psychology*, vol.10, 6, pp.20-26. MCB University Press.
- Aristóteles (edição de 2004). *Ética a Nicómaco*. Tradução do grego de Caeiro, A.C.. Quetzal Editores.
- Asch, S.E. (1952). *Social Psychology*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Audouin, M. e Lochner, P. (2000). *SEA in South Africa - Guideline Document*. Report prepared for the Department of Environmental Affairs and Tourism (DEAT), Pretoria.
- Bailey, J. e Dixon, J. (1999). "Policy Environmental Assessment" in: Petts, J. (ed.) *Handbook on Environmental Impact Assessment*, pp.251-272. Blackwell, London.
- Barkenbus, J. (1998). *Expertise and the Policy Cycle*. Energy, Environment, and Resources Center. The University of Tennessee. Available online (<http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf>).
- Barnes, B. (1987). *Sobre ciência*. Labor, Barcelona.
- Barros, H. (2003). "Saúde, ciência e receios: a saga da co-incineração" in: Pio, C.; Barros, H.; Cavalheiro, J.; Dias, R. e Formosinho, S. *Co-incineração: Uma guerra para o noticiário das oito*, pp.167-176. Campo das Letras, Porto.
- Basto, A.M.P. e Brito, M.J. (2004). "Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) – um caso de estudo" in: Actas da 1ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes *Que futuro para a avaliação de impactes?*. APAI, Aveiro.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage publications, London.
- Beckert, C. (2000). "Acções e razões. Para uma fundamentação do agir ético" in: Correia, C.J. e Silva, P.O. (coord.) *Praxis - Seminário Ibérico de Filosofia*, pp.69-82. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Beckert, C. (2004). "Apresentação" in: Beckert, C. E Varandas, M.J. (org.) *Éticas e Políticas Ambientais*, pp.9-13. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.

- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A venture in Social Forecasting*. Basic Books, New York.
- Bell, S. e Morse, S. (2003). *Measuring Sustainability: Learning from doing*. Earthscan Publications, UK.
- Beniger, J.R. (1986). *The Control Revolution*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Berger, P., Berger, B. e Kellner, H. (1974). *The Homeless Mind: Modernization and Consciousness*. Vintage Books, New York.
- Bina, O. (2003). *Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile*. PhD Thesis. University of Cambridge, Cambridge.
- Blyler, N.R. (1994). "Habermas, Empowerment, and Professional Discourse". *Technical Communication Quarterly*, 3, pp.125-45.
- Caetano, A. (1993). "Formação de impressões" in: Vala, J. e Monteiro, M.B. (coord.) *Psicologia Social*, pp.89-111. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Callicot, J.B. (2004). "Filosofia Natural e Filosofia Moral" in: Beckert, C. E Varandas, M.J. (org.) *Éticas e Políticas Ambientais*, pp.181-192. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Canter, L. (1999). "Cumulative Effects Assessment" in: Petts, J. (ed.) *Handbook on Environmental Impact Assessment*, pp.405-440. Blackwell, London.
- Cantrill, J.G. (1996). "Perceiving environmental discourse: The cognitive playground" in: Cantrill, J.G. e Oravec, C.L. (eds.) *The symbolic earth: Discourse and our creation of the environment*, pp.76-94. The University Press of Kentucky, Lexington, KY.
- Caratti, P.; Dalkmann, H. e Jiliberto, R. (eds.) (2004). *Analysing Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision-Making*. The Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) series on Economics and the Environment. Edward Elgar Publishing.
- Clark, R. (2000). "Making EIA count in decision-making" in: Partidário, M.R. and Clark, R. (eds.) *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, pp.15-27. CCR-Lewis, Boca Raton.
- CE (1997). "Proposta relativa à avaliação de determinados planos e programas no ambiente", 97/C 129/08. Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 25.04.97.
- Centre d'Estudis d'Informació Ambiental (1999). "A new model of environmental communication for Europe from consumption to use of information". Prepared for European Environmental Agency (EEA), *Environmental issue report No 13*. Published by EEA.
- Chambers, R. (1983). "Rural Development: Putting the Last First". Longmans, Harlow, UK.
- Chechile, R.A. (1991). "Introduction to Environmental Decision Making" in: Chechile, R.A. e Carlisle, S. (eds.) *Environmental Decision Making: A Multidisciplinary Perspective*, pp.1-13. Van Nostrand Reinhold, New York.
- Chomsky, N. (1975). *Aspectos da Teoria da Sintaxe*. Ed. Américo Amado, Coimbra.

- CNADS (1998). "Parecer sobre o processo de co-incineração de resíduos industriais". CNADS, Lisboa.
- CNADS (2003). *Reflexão sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*. Edição patrocinada pela Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Codol, J.P. (1984). "On the system of representations in an artificial social situation" in: Farr, R. E Moscovici, S. (eds.) *Social Representations*, pp.239-253. Cambridge University Press, Cambridge.
- Comissão Europeia (2002). "O sucesso da aplicação da Directiva AIA pelos Estados membros". Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Disponível *online* (http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_pt.pdf)
- Coppola, N.W. (2000). "Rhetorical Analysis of Stakeholders in Environmental Communication: A Model" in: Coppola, N.W. e Karis, B. (eds.) *Technical communication, deliberative rhetoric, and environmental discourse: connections and directions*, pp.21-36. ATTW contemporary studies in technical communication, vol.11. Ablex Publishing Corporation, U.S..
- Coppola, N.W. e Karis, B. (2000). "Introduction" in: Coppola, N.W. e Karis, B. (eds.) *Technical communication, deliberative rhetoric, and environmental discourse: connections and directions*, pp.xi-xxviii. ATTW contemporary studies in technical communication, vol.11. Ablex Publishing Corporation, U.S..
- Cooke, M. (1994). *Language and Reason: A Study of Habermas's Pragmatics*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Coutinho, M., Borrego, C., Pinho, R., Leão, F., Matos Fernandes, J. e Bento, S. (2004). "A avaliação ambiental estratégica da rede ferroviária de alta velocidade em Portugal" in: Actas da 1ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes *Que futuro para a avaliação de impactes?*. APAI, Aveiro.
- Cothorn, C.R. (1996). "An Overview of Environmental Risk Decision Making: Values, Perceptions, and Ethics" in: Cothorn, C.R. (ed.) *Handbook for Environmental Risk Decision Making*, chapter 3. Lewis Publishers.
- Creswell, J.W. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Sage Publications.
- Crusius, T.W. (1989). *Discourse: A critique and synthesis of major theories*. Modern Language Association, New York.
- Dalal-Clayton, B. e Sadler, B. (1998). "Strategic Environmental Assessment: a rapidly evolving approach" in: Donnelly, A., Dalal-Clayton, B. e Hughes, R. (eds.) *A directory of Impact Assessment Guidelines*, pp.31-42. International Institute for Environment and Development, London.
- Dalal-Clayton, B. e Sadler, B. (2005). *Strategic Environmental Assessment – A sourcebook and Reference Guide to International Experience*. Earthscan, London.
- Dawes, R.M. (1988). *Rational Choice in an Uncertain World*. Harcourt Brace College Publishers, Orlando, FL.

Dayton, D. (2002). "Evaluating Environmental Impact Statements as Communicative Action". *Journal of Business and Technical Communication*, vol.16, No.4, October, pp.355-405. Sage Publications.

DGOTDU (2003). M.R. Partidário (coord.) *Guia para Avaliação Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território*. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Lisboa.

Dietz, T., Frey, R.S. e Rosa, E. (2002). "Risk, Technology and Society" in: Dunlap, R.E. e Michelson, W. (eds.) *Handbook of Environmental Sociology*, pp. 562-629. Greenwood Press, Westport, Connecticut.

Debray, R. (1992). *Vie et morte de l'image – Une histoire du regard en Occident*. Galimard, Paris.

Denigot, G.H. (2004). "Como tomamos decisões". *Notícias Magazine*, nº608, de 18 de Janeiro, pp.26-28. Suplemento do *Diário de Notícias* nº49234.

Denzin, N.K. e Lincoln, Y.S. (eds.) (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Sage publications, Thousand Oaks.

Dewey, J. (1916a). *Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education*. Macmillan, New York.

Dewey, J. (1916b). *Essays in Experimental Logic*. University of Chicago.

Diego, C. (1996). "O Papel Cultural do Cientista nas Sociedades Pós-industriais" in: Gonçalves, M.E. (coord.) *Ciência e Democracia*, pp.279-307. Federação Portuguesa das Associações e Sociedades Científicas. Bertrand Editora.

Dietz, T., Frey, R.S. e Rosa, E.A. (2002). "Risk, Technology and Society" in: Dunlap, R.E. e Michelson, W. (eds.) (2002) *Handbook of Environmental Sociology*, pp.562-629. Greenwood Press, Westport, Connecticut.

Directiva Europeia 85/337/CEE. "Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente". Conselho das Comunidades Europeias, 27 de Junho 1985. Jornal Oficial das Comunidades Europeias L175.

Directiva Europeia 97/11/CE. "Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente". Conselho da União Europeia, 3 de Março 1997. JOL 73.

Directiva Europeia 2001/42/CE. "Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente". Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 27 Junho 2001. Jornal Oficial das Comunidades Europeias L197.

Dom, A. (1999). "Institutional and Political Barriers. SEA of international transport policies ad plan: why is it done" in: OECD/ECMT Conference on *SEA for Transport*, 14–15 Outubro, Varsóvia.

Drucker, P.F. (1993). *Post-Capitalist Society*. Harper Collins, New York.

Dubreuil, B.H. (2000). *Imaginário Técnico e Ética Social: Ensaio sobre o ofício de engenheiro*. Colecção Epistemologia e Sociedade, Instituto Piaget, Lisboa.

- Eagly, A.H. e Chaiken, S. (1993). *The psychology of attitudes*. Hartcourt Brace Jovanovich, Fort Worth, TX.
- EC (European Council) (2001). “Conclusions of the Göteborg European Council”, June 2001.
- EC (European Comission) (2003). “Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment”. (http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf)
- Eccleston, C.H. (2001). *Effective Environmental Assessments: How to Manage and Prepare NEPA EAs*. CRC Press LLC, Boca Raton.
- Echeverría, J. (2003). *Introdução à Metodologia da Ciência*. Almedina, Coimbra.
- Elling, B. (1997). “Strategic Environmental Assessment of national policies: the Danish experience of a full concept assessment”. *Project Appraisal*, 12, pp.161-172.
- Elling, B. (2003). *Modernitetens miljøpolitik*. Frydenlund Grafisk, København.
- Elling, B. (2005). “Modernity and communicative reflection in environmental assessment”. Paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.
- Ellul, J. (1954). *La Technique ou l'enjeu du siècle*. Armand Colin, Paris.
- Environmental Protection Agency (EPA) (2000). *Toward Integrated Environmental Decision Making*. US Environmental Protection Agency, Washington, D.C..
- Etzioni, A. (ed.) (1966). *Complex Organizations: A Sociological Reader*. Holt, Rinehart & Winston, New York.
- Europa (2004). “New Directive to improve public participation in environmental impact Assessments”, Press Release 20 July 2004. European Commission, Brussels.
- Feyerabend, P. (1994). *Contra o método*. Relógio d'Água, Lisboa.
- Finnegan, J.R. Jr. e Sexton, K. (1999). “Community-Based Environmental Decisions: Analysing Power and Leadership” in: Sexton, K., Marcus, A.A, Easter, K.W. and Burkhardt, T.D. (eds.) *Better Environmental Decisions – Strategies for Governments, Businesses, and Communities*, pp.331-351. Island Press, Washington D.C..
- Fischer, T. (1999). “Benefits arising from SEA application – a comparative review of North West England, Noor-Holland and Brandenburg-Berlin”. *Environmental Impact Assessment Review* 19(2), pp.143-173. Elsevier.
- Fischer, T. (2005). “Effective tiering – useful concept or useless chimera?”. Draft paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.
- Fiske, J. (2004) (8ª edição). *Introdução ao estudo da comunicação*. Edições Asa, Porto.
- Flynn, A., Cowell, R., Marsden, T. e Bishop, K. (1999). “Editorial”. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 1, pp.1-5.

- Flynn, J.; Slovic, P. e Mertz, C.K. (2001). "The Nevada Initiative: A Risk Communication Fiasco" in: Flynn, J; Slovic, P. e Kunreuther, H. (eds.) *Risk, Media and Stigma. Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, pp.301-308. Earthscan, London.
- Fontana, A. e Frey, J.H. (2000). "The interview: From structured questions to negotiated text" in: Denzin, N.Z. e Lincoln, Y.S. (eds.) *Handbook of qualitative research*, 2nd edition, pp.645-672. CA:Sage, Thousand Oaks.
- Formosinho, S. (2003). "As forças em confronto no processo de co-incineração" in: Pio, C.; Barros, H.; Cavalheiro, J.; Dias, R. e Formosinho, S. *Co-incineração: Uma guerra para o noticiário das oito*, pp.7-38. Campo das Letras, Porto.
- Forrester, J. (1985). "Critical Theory and Planning Practice" in: Forrester, J. (ed.) *Critical Theory and Public Life*, pp.202-270. MA:MIT Press, Cambridge.
- Freitas, H. e Janissek, R. (2000). *Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos*. Sphuinx: Editora Sagra Luzzatto.
- Freudenburg, W.R. (1996). "Strange chemistry environmental risk conflicts in a world of science, values, and blind spots" in: Cothorn, C.R. (ed.) *Handbook for Environmental Risk Decision Making*, chapter 2. Lewis Publishers.
- García, M.I.G., Cerezo, J.A.L. e López, J.A.L. (1996). *Ciencia, tecnología y sociedad. Una introducción*. Tecnos, Madrid.
- Garcia-Marques, L. (1987). *Da Categorização da Influência à Influência da Categorização*. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa (provas de aptidão pedagógica e capacidade científica).
- Gerbner, G. (1956). "Toward a general model of communication". *Audio Visual Communication Review*, IV:3, pp.171-199.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity*. Polity, Cambridge.
- Gil, F. (1999). "A ciência tal qual se faz e o problema da objectividade" in: Gil, F. (coord.) *A ciência tal qual se faz*, pp.9-29. Patrocínio do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Gil, J. (2004). *Portugal, Hoje: o medo de existir*. Relógio D'Água Editores, Lisboa.
- Glasser, H. (2001). "Deep Ecology". International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences (Smelser N.J. and Baltes, P.B. eds.). Pergamon, Oxford.
- Gonçalves, J.C. (2000). "Os Filósofos e o Ambiente: Agir, pensar e fazer" in: Correia, C.J. e Silva, P.O. (eds.) *Seminário Ibérico de Filosofia*, pp.252-263. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Gonçalves, M.E. (2000). "Ciência, Política e Participação" in: Gonçalves, M.E. (coord.) *Cultura Científica e Participação Pública*, pp.201-229. Celta, Oeiras.
- Gonçalves, M.E. (2002). "Implementation of EIA directives in Portugal: How changes in civic culture are challenging political and administrative practice". *Environmental Impact Assessment Review*, 22, pp.249-269. Elsevier.

- Gonçalves, M.E. (coord.) (2004). *Novos Riscos, Tecnologia e Ambiente*. Relatório final. ISCTE, Lisboa.
- Gonçalves, M.E, Patrício, T. E Costa, A.F. (1996). "Political images of science in Portugal". *Public Understanding Science*, 5, pp.395-410.
- Goodland, R. e Mercier, J.R. (1999). "The evolution of environmental assessment in the World Bank: from 'approval' to results", Paper nº67. Environmental Management Series, World Bank, Washington DC.
- Gouveia, T.P. (2005). Entrevista concedida à revista *Pública*, nº462, de 3 de Abril, pp.36-44.
- Gray, P.C.R.; Wiedemann, P.M.; Schütz, H.; Hallman, W.K.; Feldman, D. e Turner, R. (1996). *The Nature and Challenges of Environmental Decision-making: Case Studies for Policy Improvement*. Technical Report, NCEDR/96-03. National Center for Environmental Decision-making Research, Tennessee.
- Habermas, J. (1981). *The theory of communicative action, volume one: Reason and the rationalization of society*. Beacon Press, Boston.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action, volume two: Lifeworld and the system: A critique of functionalist reason*. Beacon Press, Boston.
- Habermas, J. (1990a). "Justice and Solidarity: on the Discussion Concerning «stage 6»" in: Kelly, M. (ed.) *Hermeneutics and Critical Theory in Ethics and Politics*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Habermas, J. (1990b). *Moral consciousness and communicative action*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Habermas, J. (2001) (edição original de 1968). *Técnica e Ciência como «Ideologia»*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea, Edições 70, Lisboa
- Hacking, I. (1983). *Representing and Intervening: Introductory Topics in the Philosophy of Natural Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hacking, I. (1999). "Factos e hipóteses" in: Gil, F. (coord.) *A ciência tal qual se faz*, pp.269-285. Patrocínio do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: ecological modernization and the policy process*. Clarendon, Oxford.
- Hamilton, D.L., Katz, L.B. e Leirer, V.O. (1980). "Organizational processes in impression formation" in: Hastie, R., Ebbesen, E.B., Wyer, D.L., Hamilton, D.L. e Carlston, D.E. (eds.) *Person Memory: the Cognitive Basis of Social Perception*, pp.121-153. Erlbaum, Hillsdale, New Jersey.
- Harashina, S. (2005). "A Communication Theory of Strategic Environmental Assessment". Draft paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.
- Harré, R., Brockmeier, J. e Mühlhäusler, P. (1999). *Greenspeak: A Study of Environmental Discourse*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Healey, P. (1996). "The communicative turn in spatial planning theory and its implications for spatial strategy formulation". *Environment and Planning B*, 23, pp.217-234.

Hildén, M. (2000). "Myths and Reality in EIA and SEA" in: Bjarnadóttir, H. (ed.) *Environmental Assessment in the Nordic Countries – experience and prospects*, Proceedings from the 3rd Nordic EIA/SEA Conference, Karlskrona, Sweden 22 - 23 November 1999, pp.59-70. Norderegio Report 2000:3.

Hilding-Rydevik, T. (2005). "Purpose and effectiveness of Strategic Environmental Assessment and its dependence on the implementation context". Paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.

Holling, C.S. (1998). "Two cultures of ecology". *Conservation Ecology*, 2(2): 4. Disponível online em <http://www.consecol.org/vol12/iss2/art4.html>.

ICON (2001). "SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making", Vol. 3, Case Studies. Final Report to the European Commission Contract No. No. B4-3040/99/136634/MAR/B4.

Ingold, T. (1993). "Globes and spheres: the topology of environmentalism" in: Milton, K. (ed.) *Environmentalism: the view from anthropology*, pp.31-42. Routledge, London.

Innes, J.E. (1995). "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice". *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), pp.183-190. Sage Publications.

In't Veld, R.J. (2001). "Introduction" in: *Disater, failure or success? Towards a better interaction between scientists, policy-makers and societal groups*, pp.5-10. RMNO, Den Haag, The Netherlands.

In't Veld, R.J. e Verhey, A.J.M. (2000). "Willingly and knowingly: About the relationship between values, knowledge production and use of knowledge in environmental policy" in: Veld, R.J. In't (ed.) *Willingly and Knowingly: the roles of knowledge about nature and the environment in policy processes*, RMNO, pp.107-145. LEMMA Publishers, Utrecht, The Netherlands.

In't Veld, R.J. e Wit, A. (2000). "Clarifications" in: Veld, R.J. In't (ed.) *Willingly and Knowingly: the roles of knowledge about nature and the environment in policy processes*, RMNO, pp.147-157. LEMMA Publishers, Utrecht, The Netherlands.

Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) (1998). "Relatório de Consulta do Público do «Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro»". IPAMB.

Jacobson, R. (1960). "Closing statement: linguistics and poetics" in: Sebeok, T. (ed.) (1960) *Style and Language*. MIT Press.

Jäger, J. (1998). "Current Thinking on Using Scientific Findings in Environmental Policy Making". *Environmental Modelling and Assessment*, special issue: Rotmans, J. e Vellinga, P. (eds.) "Challenges and Opportunities for Integrated Environmental Assessment", 3 (3), 143-153.

Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch: science advisors as policymakers*. Harvard University Press, Cambridge MA.

Jasanoff, S. (1993). "O parecer científico e a legitimação de políticas nos Estados Unidos da América" in: Gonçalves, M.E. (coord.) (1993) *Comunidade científica e poder*, pp.223-237. Federação Portuguesa das Associações e Sociedades Científicas.

Jesuíno, J.C. e Diego, C. (2002). "Estratégias de comunicação dos cientistas" in: Gonçalves, M.E. (org.) *Os portugueses e a Ciência*, pp.235-285. Publicações Dom Quixote, Lisboa.

João, E. (2005). Statement presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.

Jones, E.E. e Nisbett, R.E. (1972). "The actor and the observer: divergent perceptions of the causes of behavior" in: Jones, E.E., Kanouse, D.E., Kelley, H.H., Nisbett, R.E., Valine, S. e Weiner, B. (eds.) *Attribution: Perceiving the Causes of Behavior*. General Learning Press, Morristown, New Jersey.

Juma, C. e Clark, C. (1995). "Policy research in sub-Saharan Africa: An Emploration". *Public Administration and Development*, vol.15, pp.121-137.

Killingsworth, M.J. e Palmer, J.S. (1992). *Ecospeak: Rhetoric and environmental politics in America*. Southern Illinois University Press, Carbondale, IL.

Kjørven, O. e Lindhjem, H. (2002). *Strategic Environmental Assessment in World Bank operations: Experience to date – future potential*. Strategy Series, nº4. The World Bank Environmental Department, Washington DC.

Kleindorfer, P.R. (1999). "Understanding Individual's Environmental Decisions: A Decision Sciences Approach" in: Sexton, K., Marcus, A.A, Easter, K.W. and Burkhardt, T.D. (eds.) *Better Environmental Decisions – Strategies for Governments, Businesses, and Communities*, pp.37-56. Island Press, Washington D.C..

Knoll, C. (ed.) (2005). "What is the mixed bag of issues for improving environmental decision-making?". *Newsletter of the International Association for Impact Assessment*, South African Affiliate, August 2005. IAIA South Africa.

Knorr-Cetina, K. (1981). *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Pergamon Press, Oxford.

Knorr-Cetina, K. (1999). "A comunicação na ciência" in: Gil, F. (coord.) *A ciência tal qual se faz*, pp.375-393. Patrocínio do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Edições João Sá da Costa, Lisboa.

Kørnø, L. E Nielsn, E.H. (2005). "Institutional change – A premise for IA integration". Paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.

Kørnø, L. e Thissen, W.A.H. (2000). "Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment". *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol.18, nº3, September, pp.191-200. Beech Tree Publishing. UK.

Kosso, P. (1992). *Reading the Book of Nature: An introduction of the Philosophy of Science*. Cambridge University Press, Cambridge.

Kuhn, T. (1989). *A tensão essencial*. Edições 70.

- Ladrière, J. (2000). "Prefácio" in: Dubreuil, B.H. (2000) *Imaginário Técnico e Ética Social*, pp.11-23. Coleção Epistemologia e Sociedade, Instituto Piaget, Lisboa.
- Lakatos, I. (1983). *La metodología de los programas de investigación científica*. Alianza, Madrid.
- Lasswell, H. (1948). "The structure and function of communication in society" in: Bryson, L. (ed.) (1948) *The Communication of Ideas*, pp.37-51. Harper and Row, New York.
- Latour, B. (1987). *Science in Action*. Open University Press, Milton Keynes.
- Lee, N. e Walsh, F. (1992). "Strategic Environmental Assessment: an overview". *Project Appraisal*, vol.7, nº3, pp.126-136.
- Leiss, W. (2001). "Dioxins or Chemical Stigmata" in: Flynn, J.; Slovic, P. e Kunreuther, H. (eds.) *Risk, Media and Stigma. Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, pp.257-267. Earthscan, London.
- Lewenstein, B.V. (1996). "Que tipo de programas de compreensão da ciência pelo público em geral melhor servem uma democracia?" in: Gonçalves, M.E. (coord.) *Ciência e democracia*, pp.311-329. Bertrand, Lisboa.
- Leyens, J.P. (1985). *Teorias da personalidade na dinâmica social*. Edições Verbo.
- Lima, M.L.P. (1993). "Atitudes" in: Vala, J. e Monteiro, M.B. (coord.) *Psicologia Social*, pp.167-199. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Lindblom, C.E. (1959). "The sciences of muddling through". *Public Administration Review*, 19, pp.79-88.
- Lindblom, C.E. (1980). *The Policy-Making Process*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Lourenço, P.R. e Carvalho, C. (2005). "Análise Discursiva da Gestão de Stakeholders: emergência e implicações dos discursos dos gestores no comportamento organizacional". *Psychologica*, 38, pp.45-64. Disponível online em: <http://www.fpce.uc.pt/nucleos/nefog/conf/publicacoes/files/analisediscursiva>
- Lowe, G.D., Pinhey, T.K. e Grimes, M.D. (1980). "Public support of environmental protection: New evidence from national surveys". *Pacific Sociological Review*, 23, pp.423-445.
- Lübbe, H. (1962). "Zur politischen Theorie der Technokratie" in: *Der Staat*, 1, pp.19-38.
- Luhman, N. (1989). *Ecological communication*. University of Chicago Press, Chicago.
- Lynch, M. e McNally, R. (1999). "Aprisionando um monstro: a produção de representações num campo impuro" in: Gil, F. (coord.) *A ciência tal qual se faz*, pp.159-186. Patrocínio do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Lyotard, J.F. (1984). *The Postmodern Condition*. Manchester University Press, Manchester.
- MacDonald, S. (1996). "Authorising Science: public understanding of science in museums" in: Irwin, A. e Wynne, B. (eds.) *Misunderstanding Science? The public reconstruction of science and technology*, pp.152-169. Cambridge University Press, Cambridge.

- Macnaghten, P. e Urry, J. (1998). *Contested Natures*. Sage Publications.
- March, J.G. (1994). *A Primer of Decision-making*. The Free Press, New York.
- Martins, J.J. e Nuno, C.S. (2004). “Componente social da AIA: propostas básicas para uma prática mais efectiva, substantiva e edificante” in: Actas da 1ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes *Que futuro para a avaliação de impactes?*. APAI, Aveiro.
- McCarthy, T. (1987). “An Introduction” in: Habermas, J. *The Theory of Communicative Action: Vol1 Reason and the Rationalization of Society*. Polity Press, Cambridge.
- Mead (1934). *On Social Psychology*. University of Chicago Press, Chicago.
- Mead (1964). *Selected Writings* (ed. Reck, A.J.). University of Chicago Press, Chicago.
- Mead (1967). *Mind, Self and Society*. University of Chicago Press, Chicago.
- Mellers, B.A., Schwartz, A. and Cooke, A.D.J. (1998). “Judgement and Decision-Making”. *Annu. Rev. Psychology*, 49, pp.447-477.
- Meppem, T. e Gill, R. (1998). “Planning for Sustainability as a Learning Concept”. *Ecological Economics*, 26, pp.121-137.
- Mercier, J.R. (2005). “SEA Experience at the World Bank” in: Sadler, B. (ed.) *Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: recent progress, current status and future prospects*, pp.113-123. Ministry of the Environment, Czech Republic.
- Meyers, R.B. (2004). “Environmental Values, Ethics and Support for Environmental Policy: A Heuristic, and Psychometric Instruments to Measure their Prevalence and Relationships”. Paper presented to the International Conference on Civic Education Research November 16-18, 2003 New Orleans, LA. Harris School Working Paper, series 04.07.
- Miège, B. (2000). *O pensamento comunicacional*. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Ministério do Ambiente (1998). “Projectos de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro”. *Parecer da Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental*.
- Mitchell, R., Agle, B. e Wood, D. (1997). “Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts”. *Academy of Management Review*, vol.22 (4), pp.853-886.
- Moscovici, S. (1976) (1ª edição 1961). *La Psychanalyse. Son Image et Son Public*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Mota, I.A., Pinto, M., Vasconcellos e Sá, J., Soromenho-Marques, V., Ribeiro, J.F. (2004). *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável - ENDS*. Proposta publicada no Diário da República - I SÉRIE-B n.º 298, de 22 de Dezembro de 2004.
- Mumford, A. (2005). “The case method – does learning theory matter?”. *Development and Learning in Organizations*, vol.19, nº4, pp.17-19. Emerald Group Publishing Limited.
- Murphy, R. (1994). “The sociological construction of science without nature”. *Sociology*, Vol.28, nº4, pp.957-974.

- Nash, J.A. (1996). "Moral Values in Risk Decisions" in: Cothorn, C.R. (ed.) *Handbook for Environmental Risk Decision Making*, chapter 14. Lewis Publishers.
- Nelson, M.P. (2004). "O Holismo na Ética Ambiental" in: Beckert, C. E Varandas, M.J. (org.) *Éticas e Políticas Ambientais*, pp.133-151. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Newcomb, T. (1953). "An approach to the study of communication acts". *Psychological Review*, 60, pp.393-400.
- Nilsson, M. (2005). "Learning, Frames and Environmental Policy Integration: the case of Sweden energy policy". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp.207-226.
- Nilsson, M. e Dalkmann, H. (2001). "Decision Making and Strategic Environmental Assessment". *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol.3, No.3, September, pp.305-327. Imperial College Press, UK.
- Nitz, T. and Brown, A.L. (2001). "SEA must learn how policy making works". *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol.3, No.3, September, pp.329-342. Imperial College Press, UK.
- Nooteboom, S. (2005). "Impact Assessment procedures as incentive for social learning". Draft paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.
- Nunes, J.A. e Matias, M. (2003). "Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº65, pp.129-150.
- OBSERVA (2001). Almeida, J.F. (coord.) *II Inquérito Nacional – Os Portugueses e o Ambiente*. OBSERVA – Ambiente, Sociedade e Opinião Pública. Publicado online (<http://www.observa.iscte.pt/v2/inquerito2.pdf>).
- OECD (1992). *Development Assistance Manual: DAC principles for effective aid*. Development Assistance Committee, Paris.
- OECD (1999). "Environmental Communication – Applying communication tools towards sustainable development". Working Paper of the Working Party on Development Cooperation and Environment. OECD Publications.
- Oepen, M. (2000a). "Environmental Communication in a Context" in: Oepen, M. e Hamacher, W. (eds.) *Communicating the Environment*. Environmental Education, Communication and Sustainability, vol.7, pp.41-61. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Oepen, M. (2000b). "10 Steps towards an Effective Environmental Communication Strategy" in: Oepen, M. e Hamacher, W. (eds.) *Communicating the Environment*. Environmental Education, Communication and Sustainability, vol.7, pp.95-170. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Ogden, C. e Richards, I. (1923). *The Meaning of Meaning*. Routledge & Kegan Paul, London.
- O'Keefe, D.J. (1980). "The relationship of attitudes and behaviour: A constructivist analysis" in: Cushman, D.P. e McPhee, R.D. (eds.) *Message-attitude-behaviour relationship*, pp. 117-148. Academic Press, New York.

O'Keefe, D.J. (1990). *Persuasion: Theory and Research*. Sage Publications, Newbury Park, CA.

Owens, S., Rayner, T. e Bina, O. (2004). "New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research". *Environment and Planning A*, vol.36, pp.1943-1959.

Parker, L.J. (2002). "Communication Strategies for Sustainable Societies" in: Luthra, R. (ed.) *Journalism and Mass Communication: The Making of Meaning*, cap.5. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS), Developed under the Auspices of the UNESCO. Eolss Publishers, Oxford, UK.

Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE) (2003). *Illuminated or blinded by science? A discussion paper on the role of science in environmental policy and decision-making*. Office of the PCE, Wellington, New Zealand.

Parson, E.A. (1996). "Three Dilemmas in the Integrated Assessment of Climate Change". *Climatic Change*, 34, pp.315-326.

Partidário, M.R. (1999). "Strategic Environmental Assessment – principles and potential" in: Petts, J. (ed.) *Handbook on Environmental Impact Assessment*, pp.60-73. Blackwell, London.

Partidário, M.R. (2000). "Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA". *Environmental Impact Assessment Review*, 20, pp.647-663. Elsevier.

Partidário, M.R. (coord.) (2002). "Revisão da experiência internacional". Relatório da fase 1 do projecto de investigação *Directrizes para a Avaliação Estratégica de Planos de Ordenamento do Território em Portugal*, DCEA, FCT-UNL. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolviemnto Urbano (DGOTDU), Lisboa.

Partidário, M.R. (2004a). "The contribution of Strategic Impact Assessment to Planning Evaluation" in: Miller, D. and Patassini, D. (eds.) *Beyond Benefit Cost Analysis – accounting for non-market values in planning evaluation*, pp.153-164. Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England.

Partidário, M.R. (2004b). "A avaliação estratégica de impactes em planos de uso do solo". *Sociedade e Território*, 37/38, pp.183-193. Edições Afrontamento, Porto.

Partidário, M.R. (2005a). "Scales and associated data – what is enough for SEA needs?". Paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.

Partidário, M.R. (2005b). "Chapter 12 – Portugal" in: Jones, C.; Baker, M.; Canter, J.; Jay, S.; Short, M. e Wood, C. (eds.) *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An international evaluation*, pp.147-187. Earthscan.

Partidário, M.R. (2006a). "Metodologia de base estratégica para a AAE" in: Actas da 2ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes. APAI, Castelo Branco.

Partidário, M.R. (2006b). *Termos de Referência e Metodologia para Avaliação Ambiental Estratégica das Propostas de Programas Operacionais no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, QCA IV (2007-2013) e Directiva Europeia 2001/42/CE*. Observatório do QCA III, Lisboa.

- Partidário, M.R. e Jesus, J. (eds.) (1999) (1ª reimpressão). *Avaliação do Impacte Ambiental – conceitos, procedimentos e aplicações*. Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA)
- Partidário, M.R., Coelho, M.J. e Augusto, B. (2004a). *Análise do Âmbito Potencial de Aplicação em Portugal da Directiva 2001/42/CE sobre a avaliação de determinados planos e programas no ambiente*. FCT - Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Partidário, M.R., Augusto, B. e Coelho, M.J. (2004b). “Avaliação Ambiental Estratégica em Portugal – o desafio da diferença” in: Actas da 1ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes *Que futuro para a avaliação de impactes?*. APAI, Aveiro.
- Partidário, M.R. e Clark, R. (2000). “Chapter 1 - Introduction” in: Partidário, M.R. e Clark, R. (eds.) *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, pp.3-14. CRC-Lewis, Boca Raton.
- Partidário, M.R. e Théritel, R. (1996). “Learning from SEA Practice” in: Théritel, R. e Partidário, M.R. (eds.) *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, pp.181-188. Earthscan, London.
- Pato, J. (2005). “Ambiente” in: Cardoso, G.L. (org.) *20 ideias para 2020 – inovar Portugal*, pp.219-235. Campo das Letras, Porto.
- Peckham, A. (ed.) (1999). “Effective communications – an overview”. *Journal of the Institute of Environmental Management*, vol.6, issue 1, February, pp.4-5.
- Perelman, C. (1993). *O império retórico*. Edições Asa, Porto.
- Perelman, C. e Olbrechts-Tyteca (1999). *Tratado da argumentação*. Martins Fontes, São Paulo.
- Pessoa, F. (1991). *Livro do desassossego – Volume II* (Bernardo Soares). Editorial Presença, Lisboa.
- Pessoa (1997). *Livro do desassossego – Volume I* (Vicente Guedes). Edição de Teresa Sobral Cunha. Relógio D’Água Editores, Lisboa.
- Pestre, D. (1999). “Para uma história (social) da prova nas ciências e nas técnicas. Reflexões gerais e estudo de dois casos: as experiências de Hertz e a imunização magnética dos navios” in: Gil, F. (coord.) *A ciência tal qual se faz*, pp.343-374. Patrocínio do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Peters, J.D. (2000). *Speaking into the Air*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Petts, J. (2000). “Processos de formação de consensus na gestão de resíduos” in: Gonçalves, M.E. (coord.) *Cultura científica e participação pública*, pp.161-181. Celta, Oeiras.
- Petty, E. e Cacioppo, J. (1996). *Attitudes and Persuasion: Classic and Contemporary Approaches*. Westview Press, Oxford.
- Pierce, C.S. (1931-58). *Collected Papers*. Harvard University Press.
- Pio, C.; Barros, H.; Cavalheiro, J.; Dias, R. e Formosinho, S. (2003). *Co-incineração: Uma guerra para o noticiário das oito*. Campo das Letras, Porto.

- Pleasant, A. *et al* (2002). "The literature of environmental communication". *Public Understanding of Science*, 11, pp.197-205. Institute of Physics Publishing.
- Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (1995). *Plano Nacional da Política de Ambiente*. Correia, F.N. (coord.). MARN, Lisboa.
- Quintanilla, M.A. (1989). *Tecnología: un enfoque filosófico*. Fundesco, Madrid.
- Ricouer, P. (1971). *Sémantique de l'Action*. Cercle de Philosophie, Lovaina.
- Robinson, J.B. (1992). "Of Maps and Territories: The Use and Abuse of Socio-economic Modelling in Support of Decision-making". *Technological Forecasting and Social Change*, 42, pp147-164.
- Rodrigues, A.D. (2001a) (3ª edição). *Estratégias da Comunicação – Questão comunicacional e formas de sociabilidade*. Editorial Presença.
- Rodrigues, A.D. (2001b). *A partitura invisível: para uma abordagem interactiva da linguagem*. Cadernos Universitários. Edições Colibri, Lisboa.
- Rosa, H. (2004). "A Vida no Centro da Ética: o biocentrismo em perspectiva" in: Beckert, C. E Varandas, M.J. (org.) *Éticas e Políticas Ambientais*, pp.109-130. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Rotmans, J. e van Asselt, M.B.A. (2002). "Integrated Assessment: current practices and challenges for the future" in: Albaza, H. e Baranzini, A. (eds) *Implementing Sustainable Development – Integrated Assessment and Participatory Decision Making processes*, pp.78-116. Edward Elgar Chettenham.
- Rude, C.D. (2000). "Environmental Policymaking and the report genre" in: Coppola, N.W. e Karis, B. (eds.) (2000) *Technical communication, deliberative rhetoric, and environmental discourse: connections and directions*. ATW contemporary studies in technical communication, vol.11. Ablex Publishing Corporation, U.S..
- Sabatier, P. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, 21, pp.129-168.
- Sabatier, P. e Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*. Westview Press. Boulder.
- Sadler, B. (1998a). *Report on the International Seminar on SEA*. UK-DETR, Lincoln.
- Sadler, B. (1998b). "Institutional requirements for Strategic Environmental Assessment". Paper to the *Intergovernmental Forum*, organized by the Ministry for the Environment, Christchurch, New Zealand.
- Sadler, B. (2001). "A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice" in: Dusik, J. (ed.) *Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, Hungary.
- Sadler, B. e Verheem, R. (1996). *Strategic Environmental Assessment – status, challenges and future directions*. Ministry of VROM (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment), Den Haag, The Netherlands.

- Sampaio, J. (2004). Entrevista concedida à revista *Única* do Jornal *Expresso*, de 4 de Setembro, pp.51-59.
- Saussure, F. (1978) (4ª edição). *Curso de Linguística Geral*. Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Schmidt, L. (2003). *Ambiente no ecrã – Emissões e demissões no serviço público televisivo*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.
- Schneider, D.J., Hastorf, A.H. e Ellsworth, P.C. (1979). *Person Perception*. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- Schneider, S. (1997). “Integrated Assessment Modelling of Climate Change: Transparent rational tool for policy making or opaque screen hiding value-laden assumptions?”. *Environmental Modelling and Assessment*, 2 (4), pp.229-250.
- Schelsky, H. (1961). *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*. Opladen, Colónia.
- Schutz, A., e Luckmann, T. (1973). *The structures of the Life-World*. Traduzido por Zaner, R.M. e Englehardt Jr, H.T.. Northwestern University Press.
- Scoreco (1998). *Estudo de Impacte Ambiental do Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro* (Resumo não técnico).
- Sexton, K., Marcus, A.A., Easter, K.W. e Burkhardt, T.D. (1999). “Introduction: Integrating Government, Business, and Community Perspectives” in: Sexton, K., Marcus, A.A, Easter, K.W. and Burkhardt, T.D. (eds.) *Better Environmental Decisions – Strategies for Governments, Businesses, and Communities*, pp.1-12. Island Press, Washington D.C..
- Shackley, S. e Wynne, B. (1995). “Global climate change: the mutual construction of an emergent science-policy domain”. *Science and Public Policy*, 22, pp.218-230.
- Shannon, C. e Weaver, W. (1949). *The Mathematical Theory of Communication*. University of Illinois Press, Illinois.
- Sharpe, V.A. (1996). “Ethical theory and the demands of sustainability” in: Cothorn, C.R. (ed.) *Handbook for Environmental Risk Decision Making*, chapter 19. Lewis Publishers.
- Sheate, W.R., Dagg, S., Richardson, J., Aschemann, R., Palerm, J. and Steen, U. (2003). “Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA”. *European Environment*, 13, pp.1-18. John Wiley & Sons. Publicado *online* em Wiley Interscience (www.interscience.wiley.com).
- Sherif, M. (1936). *The Psychology of Social Norms*. Harper and Row, New York.
- Shrage, W. (1999). “The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context” in: Petts, J. (ed.) *Handbook on Environmental Impact Assessment*, pp.85-97. Blackwell, London.
- Shuttleworth, J. e Howell, J. (2000). “Strategic Environmental Assessment within the Government of Canada and specifically within the Department of Foreign Affairs and International Trade” in: Partidário, M.R. e Clark, R. (eds.) *The practice of Strategic Environmental Assessment*, pp.69-79. Earthscan, London.

- Silva, A. (1989) (2ª edição). *Carta Vária*. Relógio D'Água, Lisboa.
- Silva, J.M. (2004). "Ecologia Profunda – da Ecofilosofia à Política Ambiental" in: Beckert, C. E Varandas, M.J. (org.) *Éticas e Políticas Ambientais*, pp.211-226. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Silveirinha, M.J. (2004). *Identidades, Média e Política – O Espaço Comunicacional nas Democracias Liberais*. Coleção *Média e Jornalismo*. Edição Livros Horizonte.
- Silverman, D. (2000). *Doing qualitative research*. Sage Publications.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behaviour*. MacMillan, London.
- Sousa, A. (2000). *A Persuasão: Estratégias da comunicação influente*. Tese de mestrado em Ciências da Comunicação, Universidade da Beira Interior. Disponível em <http://bocc.ubi.pt/pag/sousa-americo-persuasao-0.html>
- Soromenho-Marques, V. (1998). *O Futuro Frágil – Os desafios da crise global do ambiente*. Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, V. (2000). "Ética ambiental e liberdade" in: Correia, C.J. e Silva, P.O. (eds.) *Seminário Ibérico de Filosofia*, pp. 239-252. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Sperber, D. E Wilson, D. (1986). *Relevance, Communication and Cognition*. Blackwell, Oxford.
- Stern, P. e Fineberg, H. (eds.) (1996). *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. National Academy Press, Washington, D.C..
- Stinchcombe, K. E Gibson, R.B. (2001). "Strategic Environmental Assessment as a means of pursuing sustainability: ten advantages and ten challenges". *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol.3, No.3, September, pp.343-372. Imperial College Press, UK.
- Stuetz, G. (2005). "The role and impacts of the audit process within Strategic Environmental Assessment". Paper presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.
- Sutton, R. (1999). *The policy process: an overview*. Overseas Development Institute. Chameleon Press, London.
- Szczelkun, S. (1999). *Summary of the «Theory of Communicative Action»*. California State University, Dominguez Hills. Disponível em <http://www.csudh.edu/dearhabermas/publsbm01.htm>, update de 8/08/2003.
- Taylor, C. (1985). "Interpretation and the Sciences of Man". *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol.2. Cambridge University Press.
- Therivel, R. (1993). "Systems of Strategic Environmental Assessment". *EIA Review*, 13 (3). pp.145-168. Elsevier.
- Thérivel, R., Caratti, P., Partidário, M.R., Theodórsdóttir, A.H. e Tyldesley, D. (2004). "Writing strategic environmental assessment guidance". *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol.21, nº4, pp.1-12. Beech Tree Publishing, UK.

Therivel, R. e Partidário, M.R. (eds.) (1996). *The practice of Strategic Environmental Assessment*. Earthscan, London.

Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heany, D. e Pritchard, D. (1992). *Strategic Environmental Assessment*. Earthscan Publications Ltd, London.

Thomson, M., Ellis, R. e Wilddavsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Westview Press, Boulder, CO.

Tonk, J. e Verheem, R. (1998). "Integrating the Environment in Strategic Decision-making – one concept, multiple forms". Paper presented at the annual meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA), Christchurch, New Zealand.

UNCED (1992). *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development*. Earth Summit'92, Rio de Janeiro. United Nations, New York.

UNDP (1992). *Handbook and Guidelines for Environmental Management and Sustainable Development*. Environmental and Natural Resources Group, UNDP, New York.

Vala, J. (1993). "Representações sociais – para uma psicologia social do pensamento social" in: Vala, J. e Monteiro, M.B. (coord.) *Psicologia Social*, pp.353-384. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

van Asselt, M.B.A. (2000). *Perspectives on Uncertainty and Risk: The PRIMA approach to decision support*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

van Dijck, J. (2003). "After the "Two Cultures" – Toward a "(Multi)cultural" Practice of Science Communication". *Science Communication*, vol.25, No.2, pp.177-190. Sage Publications.

van Woerkoem, C.; Hesselink, F.; Gomis, A. e Goldstein, W. (2000). "The Evolving Role of Communication as a Policy Tool of Governments" in: Oepen, M. e Hamacher, W. (eds.) *Communicating the Environment*. Environmental Education, Communication and Sustainability, vol.7, pp.62-71. Peter Lang, Frankfurt am Main.

Vicente, G. e Partidário, M.R. (2002). "Communication at strategic levels of decision-making – The potential role of Strategic Environmental Assessment" in: Proceedings of the 22th Annual Conference, International Association for Impact Assessment (IAIA), The Hague.

Vicente, G. e Partidário, M.R. (2004). "A influência da Avaliação Ambiental Estratégica na tomada de decisão – potenciais de comunicação" in: Actas da 1^a Conferência Nacional de Avaliação de Impactes *Que futuro para a avaliação de impactes?*. APAI, Aveiro.

Vicente, G. e Partidário, M.R. (2005). "Role of SEA – fostering better decision-making". Statement presented at the IAIA meeting *International experience and perspectives in SEA*, Prague 2005.

Vicente, G.; Partidário, MR. (2006). "SEA – enhancing communication for better environmental decisions". *Environmental Impact Assessment Review*, vol.26, 8, November, pp.696-706. Elsevier.

Wales, J. (2005). Entrevista concedida à revista *Pública* nº489, de 9 de Outubro, pp.33-44. Suplemento do jornal *Público* nº5676.

- Wallington, T.J. (2002). *Civic Environmental Pragmatism: a Dialogical Framework for Strategic Environmental Assessment*. Philosophy Doctor Thesis. Murdoch University, Western Australia.
- Warren, M.E. (1995). "The Self in Discursive Democracy" in: White, S.K. *The Cambridge Companion to Habermas*, pp.167-200. Cambridge University Press.
- Waterton, C., Grove-White, R., Rodwell, J. e Wynne, B. (1995). *Corine: databases and nature conservation – the new politics of information in the European Union*. CSEC, Lancaster University.
- WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- Weber, M. (1958). *The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism*. Scribner's Press, New York.
- Weber, M. (2002) (edição original de 1967). *Ciência e Política: duas vocações*. Editora Cultrix. São Paulo.
- Weinberg, A.M. (1986). "Science and Its Limits: The Regulator's Dilemma". *Hazards: Technology and Fairness*, pp.9-23.
- Weiss, E.H. (1989). "An unreadable EIS is an environmental hazard". *Environmental Professional*, 11, 236-240.
- Westley, B. e MacLean, M. (1957). "A conceptual model for communication research". *Journalism Quarterly*, 34, pp.31-38.
- Winkin, Y. (org.) (1981). *La nouvelle communication*. Ed. du Seuil, Paris.
- Wood, C. (1995). *Environmental Impact Assessment: a comparative review*. Longman, Edinburgh.
- Worster, D. (1994) (2ª edição). *Nature's Economy: a History of Ecological Ideas*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wynne, B. (1992). "Uncertainty and environmental learning: reconceiving science and policy in the preventive paradigm". *Global Environmental Change*, pp.111-127. Elsevier.
- Wynne, B. (1996). "May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide" in: Lash, S.; Szerszynski, B. e Wynne, B. (eds.) *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*, pp.44-83. Sage Publications, London.
- Yin, R.K. (2003). "Applications of case study research". *Applied Social Research Methods Series*, vol.34. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Anexo

ENTREVISTAS

Conforme mencionado no capítulo da metodologia²¹⁹, as entrevistas apoiaram-se num conjunto de tópicos de discussão, que serviram de base comum à condução semi-directiva do diálogo com os entrevistados – ver caixa 11.1.

CAIXA 11.1

TÓPICOS COMUNS DE DISCUSSÃO (AIDE-MEMOIRE)

Em relação à tomada de decisão estratégica

1. Que processos/influências ‘rodeiam’ uma decisão (política)?
2. Que papel é dado à opinião técnica? Em que situações se recorre à mesma (exemplos)?
3. Que relação tem com outras ‘massas críticas’ como os *media*?
4. Existe em Portugal algum sistema de decisão ‘típico’?

Em relação ao discurso técnico (ambiental)

5. Que defeitos e virtudes encerra o discurso tecno-científico (ambiental)?
6. De que maneira, e em que situações, o discurso político incorpora o conhecimento/discurso técnico (ambiental)?
7. Como melhorar o eixo de comunicação entre técnicos de avaliação (ambiental) e decisores (políticos)?
8. Considera que a AAE é um instrumento eficaz e credível? O que é que acrescenta aos processos de decisão (em Portugal)?
9. No caso da co-incineração, achou que o discurso técnico (*e.g.* CCI) correspondeu às expectativas? Considera terem havido falhas de comunicação (exemplos)?

O conteúdo das entrevistas apresenta-se de seguida (por ordem temporal), não na sua forma bruta, mas resumido segundo critérios de relevância para o tema central desta dissertação, ou simplesmente segundo critérios de objectividade estética (*e.g.* redundâncias ou repetições desnecessárias). Um resumo biográfico dos entrevistados também é apresentado seguindo os critérios de relevância apresentados na metodologia²²⁰.

²¹⁹ Sub-capítulo 2.3.

²²⁰ Ver sub-capítulo 2.3.

Professor Doutor **Humberto Rosa** (11/01/2004)

Biólogo doutorado em Biologia Evolutiva. Professor do Departamento de Biologia Animal da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Co-fundador da Sociedade de Ética Ambiental. Assessor para assuntos de Ambiente e Ciência junto do Gabinete do Primeiro-Ministro entre 1995 e 2002. Secretário de Estado do Ambiente (XVII Governo Constitucional) desde Março de 2005.

[1²²¹]

“Quem é que toma decisões de facto? A maior parte das decisões são tomadas abaixo do Conselho de Ministros - os problemas chegam já muito ‘mastigados’ ao Primeiro Ministro. Ao nível de Ministro acontece o mesmo. A um nível técnico, para certo tipo de decisões, acaba por ser o decisor [administrativo] na prática, sobretudo quando se tratam de decisões que não têm um impacto social ou político, e que vêm na continuidade da Administração Pública. E até é positivo que o seja. O excesso de substituição na Administração Pública pode inclusive conflitar com a gestão pública que é (quase) independente de quem está no poder - desde que não seja, ou contra uma política assumida daquele governo, ou algo que se detecte poder gerar um problema. Este é o patamar de decisão rotineira. Evidentemente que o poder efectivo está nomeadamente nos Secretários de Estado e Ministros.

Agora, o nível da esfera [decisional], que acompanhei mais de perto²²², julgo que transcende quem está no poder - é uma questão própria de trabalhar em democracia. Vamos pôr-nos nos sapatos de um Primeiro Ministro – [a esse nível] a quantidade de pressões, influências, tendências à volta do partido, parlamento, partidos de oposição, sindicatos, colegas de escola, os sítios onde se estudou, a região de onde se vem, os autarcas... É uma esfera de tal maneira complexa que é difícil de facto fazer um fluxograma do processo normal de decisão. Ao que acresce que um político como qualquer outro é um ser-humano. Uns dias estão mais bem dispostos, outros dias em que estão com mais tendência para tomar uma decisão errada, outros em que estão para tomar outra - tem mais presente no espírito uma coisa que ouviu ou deixou de ouvir... Portanto em certos contextos estas coisas também influenciam, ou seja, quem tem aquela visão que as decisões são extremamente estruturadas (...), na prática, não são bem assim, e portanto parece-me difícil estar a racionalizar muito o processo de decisão – ou o que quer que se racionalize tem que ter em conta esta componente um bocadinho caótica, mas que acaba por ser a que resulta do processo de tomada de decisão.

Depois outra grande influência é claramente a Comunicação Social, não no sentido de se governar em função desta, mas em democracia é preciso termos isto muito claro. Quaisquer que sejam os

²²¹ Números referentes às perguntas da caixa 11.1.

²²² Refere-se ao cargo de Assessor do Gabinete do Primeiro Ministro António Guterres, que ocupou entre 1995 e 2002.

valores ambientais, ou outros que venham, em democracia, com os ciclos políticos, o que é um político? Ou um decisor? É um especialista de interpretação e conjugação da opinião pública dominante - se em democracia vinga o que pensa a maioria... Um político pode às vezes ir contra o que pensa a maioria, mas se o fizer muito perde o poder, tão simples como isto. Ele tem que estar com alguma consonância com aquilo que sabe serem os valores, as vontades predominantes da sociedade. Isto também é uma condicionante de alguma maneira, é uma coisa que a comunicação social medeia, no sentido em que quer ela dá percepções sobre o que as pessoas pensam - as sondagens também evidentemente -, quer porque é através dela que se transmite que o que se está a fazer vai em linha com os valores que as pessoas querem ver prosseguidos pela 'coisa' pública. Portanto isto também pode contraditar [uma qualquer] violação ambiental, ou os planos disto ou daquilo que, na prática, em certos momentos, têm que ser descartados. Isto é um pouco vago mas tenho a noção que esta [esfera] de decisão é difícil.

[A comunicação social é também uma 'fabricante' de opinião pública?]

Não concordo, há muito a visão [de uma] Comunicação Social catastrofista, ou de querer apenas mostrar as coisas negativas, etc.. Tenho a convicção que os jornalistas, pelo menos os bons, são intérpretes daquilo que as pessoas gostam de ler, porque se imprimirem aquilo que as pessoas não gostam de ler também perdem o seu lugar, porque os jornais não vendem. Portanto eu acho que o que sai na Comunicação Social é mais reflexo do que a sociedade é, e gosta de ler, do que uma imposição da Comunicação Social vertendo para uma opinião pública acéfala que recebe o que lhe dão. Embora seja [um processo] interactiva, pode haver uma influência da Comunicação Social, mas não no sentido perverso. Se a sociedade tivesse padrões mais exigentes daquilo que gosta de ler, dos valores que tem, a Comunicação Social naturalmente reflectiria isso.

A maior parte das pessoas é relativamente [indiferente] ao Ambiente. Relativamente porquê: Se se lhes perguntar a sua importância, elas respondem que sim [que se interessam pelo Ambiente], mas assim que seja preciso o menor sacrifício em função do Ambiente – reduzir as saídas de carro ou as compras –, passa a ser uma coisa muito secundária. Portanto, como o Ambiente não é um valor muito presente na maior parte das pessoas, o que quer que sejam os ditames de avaliação ambiental acabam por ser relativizados em relação a valores de que dependem [primariamente], como o emprego, a economia, a segurança, etc.. E não está perfeitamente claro para as pessoas como os valores ambientais são por vezes cinérgicos, e fomentadores até do sistema – umas vezes contraditórios outras vezes não.

[Será que o discurso da Comunicação Social, por ser eventualmente mais semelhante ao discurso político, é melhor interpretado pelos decisores que o discurso técnico?]

Não reflecti muito sobre isso, mas, que o discurso da Comunicação Social tem analogias com o discurso de decisão, como lhe estamos a chamar, é verdade. Que não tenha as mesmas analogias

[com o discurso técnico], ou que não esteja ali num intermédio, já tenho as minhas dúvidas. Porque a Comunicação Social, nomeadamente em Ambiente, vai muitas vezes beber às fontes técnicas, e repercute as suas opiniões mesclando-as depois com a vertente política. Portanto eu não sei se o discurso da Comunicação Social não estará mais no meio do que encostado ao espectro do discurso da decisão. Embora seja inteligível para o discurso da decisão – se o discurso da Comunicação Social digerer a componente técnica que interessava mastigar ao nível da decisão política... Mas não tenho tão claro como isso que estejam os dois dum lado *versus* o discurso técnico do outro. Até porque a intercomunicação entre técnicos, ambientalistas, cientistas, universitários, académicos e os jornalistas é muito considerável. Há uma rede difusa de *lobby* ambiental que funciona muito perto da Comunicação Social, ou de certa Comunicação Social.

[Refere-se principalmente às ONGAs²²³?]

E não só, também a Administração Pública. As fronteiras entre as ONGs, a Administração Pública, Universidades e Imprensa são de fluxo fácil.

[Que questões éticas a ciência impõe ao dito discurso técnico? Quais são os 'limites' do discurso técnico?]

A ciência é muito crítica de si própria estruturadamente, no sentido de estar organizada sobre um sistema de cepticismo - é a sua grande força. Mas não a considero muito auto-crítica em relação às suas dimensões extra científicas - influências sociais e económicas, éticas... [A esse nível] o mundo científico, ou parte dele, tende a achar que: 'isso não é connosco, a ciência é livre de valores, o saber em si mesmo não faz mal nenhum. Deixem-nos cá sossegados porque alguém há-de se preocupar com isso'. Alguns cientistas já perceberam que isto não é bem assim, e que a ciência está eivada de valores. Porque o ser humano, mesmo o cientista, tem valores impregnados. E portanto a prática da ciência é tão subjectiva como qualquer outra.

[A ciência] é mediada pelo que pensa a maior parte das pessoas - se a maior parte das pessoas não gosta da ideia de organismos genéticos modificados, a ciência vai encontrar problemas no seu caminho, nomeadamente quando é para passar à prática. Se estivéssemos num sistema de financiamento do mundo científico apenas baseado em produção de artigos, e sem mais, por via estatal, o público poderia não estar muito contente com o que se estava a fazer em determinada área, mas ía-se fazendo à mesma. Mas em certas áreas concretas (na biotecnologia por exemplo) não é bem assim, porque só há financiamento se houver aplicabilidade, e a aplicabilidade só [existe] se houver alguém que queira comprar e consumir... Portanto, eu acho que a ciência é hoje em dia limitada, ou contida, por um certo escrutínio social que acho desejável, que tem uma componente ética - nem todo esse escrutínio radica necessariamente na ética, às vezes são percepções imediatamente económicas ou do género, mas acho que a ciência ainda não percebeu inteiramente

²²³ Organizações Não Governamentais de Ambiente.

da sua vantagem de incorporar na sua prática, na decisão sobre os rumos da sua prática, essa percepção social.

[E a 'extensão' do discurso técnico a outras percepções não poderá (perversamente) acabar por romper com aquilo que o define enquanto discurso científico?]

Sim, mas o contra argumento claro é este: Há aquele discurso que tende a dizer que, se as decisões humanas fossem baseadas na ciência, estava tudo bem. Esta é uma ideia a que me oponho inteiramente. As decisões humanas não se devem basear [exclusivamente] na ciência, devem também basear-se na ciência. Nós somos um bocadinho mais do que as descrições dos factos - temos pulsões, emoções, vontades, economia, a componente social, etc.. E essas [percepções] é que devem predominar nas decisões, mesmo que vão contra o que de melhor a ciência sabe em determinado momento.

Também é má a ciência, em que o valor que o cientista quer promover está lá um bocadinho como uma ciência de 'causas'. A ciência de 'causas', embora sendo admissível porque as pessoas têm valores, mesmo quando são cientistas, não é a melhor conselheira da decisão.

[7]

(...) Se eu for ver à minha experiência de assessor, um assessor ao nível de um Ministro tem uma influência relativamente limitada, desde logo não está permanentemente a falar da sua área com o Ministro. Por vezes, vemos uma decisão com os nossos 'óculos' sectoriais e traduzimos a nossa melhor comunicação verbal, ou escrita, e às vezes, para nossa surpresa, verifica-se que [a decisão] segue em frente sem mais. Porquê? Porque há uma série de dimensões que envolvem uma decisão. Algumas conseguimos apreender - como [por exemplo] quando há um objectivo económico claro que possa transcender [determinado] objectivo ambiental -, mas às vezes nem isso - escapa-nos as tais vertentes menos claras do que é que de facto trava, ou leva, para [determinado] sentido [decisional]. E acho que, nesse aspecto, o Ambiente, embora se diga que é uma área que quase podia prescindir de um Ministério - que é muito abrangente, horizontal etc.. -, é tratada no processo de decisão como um qualquer outro sector, e, ou se tem 'unhas' para fazer vingar a sua tese, ou conveniência, ou perde no confronto...

Agora vamos imaginar o caso de quando uma decisão chega à fase de decisão governamental. É preciso muito boas razões para uma decisão que o Ministério promoveu, que fez discutir eventualmente com outros Ministérios e que chegou à fase de 'diploma', não vá a Conselho de Ministros, ou indo, chumbe. (...) Nestes casos é preciso muito bons argumentos, e, sobretudo, não podem ser só argumentos ambientais, porque provavelmente já foram tidos em conta - há muitos casos em que isso não basta -, é preciso um argumento de consequências de outro tipo, [ao nível dos efeitos] (negativos) na opinião pública se for caso disso, ou os seus efeitos paralelos naqueles

valores um bocadinho predominantes sobre o Ambiente que muitas vezes existem - sociais, económicos, políticos.

Resumindo, (...) há um nível [decisional] em que a análise racional/técnica faz todo o sentido, mas há um outro nível, que não sei como se poderá incorporar, que é o nível simplesmente dos valores que já estão nas cabeças das pessoas. Ou seja, se um decisor, ou conjunto de decisores, já pela sua visão do mundo, valores próprios - ética se quisermos - tem uma certa hierarquia interna do que é ou não importante, é muito difícil que um mero relatório de avaliação estratégica ambiental seja determinante. Portanto, esta dimensão supra-técnica, que influencia [a decisão], não vou dizer que é determinante, porque isso pode ser subvertido, não sei como se poderá agarrar...

(...)

Se uma avaliação estratégica, com toda a sua componente científica vem esbarrar com outras pulsões, o que não faz falta é insistir nos temas científicos. Eles podem ser relevantes mas é preciso meter lá aquela outra componente, chamemos-lhe económica ou social-política. Só essa é que pode contrariar [determinado rumo] porque a científica já lá está, e se não coincidir com os valores em causa para o decisor...

(...)

Apetece-me [sugerir] uma coisa que muitas me ocorreu: o que é que podia ser um bom governo à partida? Ter alguém com um perfil manifestamente ambiental, ou mesmo ambientalista, na pasta da economia; e alguém com um perfil de 'obra' (engenharia civil etc..) na pasta do Ambiente. Trocá-los! E porquê? Porque o que acontece muito é que, quando se está com os 'óculos' do Ambiente, o valor Ambiente passa a contar e aquilo 'esverdeia', e quando se está responsável pela pasta da Saúde, Educação etc., os interesses sectoriais é que passam a predominar. Ora, quando é alguém da área, que já está metido naquilo há que tempos, que sempre olhou para o mundo com aqueles 'óculos', e ainda por cima passa a ser Ministro, ou Secretário de Estado, (...) é muito mais difícil penetrar noutras visões do mundo ou noutros valores. E o Ambiente sofre muito com isto, não porque não tenha tido muitos decisores que não vêm da área ambiental, mas porque nas outras áreas raramente estão pessoas em que, no seu sistema de valores, na sua formação etc., já pensaram no mundo e naquela área com os [valores] ambientais. Isso também mostra como as decisões podem ser muito diferentes conforme alguém já olhou para 'aquilo' ou não.

[A 'evidência' científica é realmente determinante ?]

O que é determinante são os valores. Por exemplo: "se [construirmos determinada estrada] extinguímos uma espécie de aves" - por mais evidência que haja nisto, se a extinção da espécie de aves a mim, decisor, me interessa pouco face à estrada, isso não me altera nada. Portanto o que é

que faz falta aqui: “e é gravíssimo extinguir a ave porque...” - agora o “*porque*” pode ser uma coisa única de valor intrínseco (“porque os seres humanos vão passar pior sem...”). Aí já tenho que (re)pensar a estrada. E é isso que a certo discurso técnico, quando [trata] só a evidência pela evidência, escapa. Agora também não tenho a certeza a que nível do relatório, ou discurso técnico, é que já deva estar esta incorporação. Isto é uma disputa que ultrapassa um bocadinho as questões meramente técnicas.

[O que é que um decisor (político) espera de um qualquer relatório ambiental?]

O decisor espera que a mensagem seja digerida por alguém e sistematizada na sua vertente supra-técnica - não está muito interessado só na sua componente técnica. Ou ele mesmo sabe usar a parte técnica, para a converter em decisão política, no sentido global, ou o que ele quer é saber em concreto [por outrém] como é que o país melhora ou piora, e que consequências ‘isto’ vai ter para o Governo, para as eleições, para as promessas eleitorais, para o orçamento, etc.. Quem lhe possa transmitir isto está-lhe a facilitar o mais possível a decisão. E é isto que acontece a maior parte das vezes? Não. Na maior parte das vezes, sobretudo ao decisor mais de topo, chega-lhe 100 páginas. Por isso é que aos assessores se pede que transformem aquelas 100 páginas numa linha, se possível, e [esperar] que naquele dia aquela linha tem poder para ‘penetrar’, e ‘penetrando’ que seja relevante...

[Isso significa que essa ‘linha’ só é relevante se tiver peso na ‘balança’ de influências políticas?]

Ou se, caso mais raro, o decisor seja uma pessoa para quem aquele tipo de linha tenha grande importância - ou pelas promessas [eleitorais] que fez, ou pelo tipo de partido [a que pertence]... Mas como em geral o Ambiente não está no topo dos valores das pessoas e, como tal, também não está nos políticos - não só porque são pessoas, mas porque são intérpretes [do que as pessoas querem] -, não se pode esperar que, só por ser um valor ambiental, o decisor vai mudar o rumo [pré-estabelecido] - não vai. É preciso exactamente isso, que ele pese no prato da balança. Se essa linha puder, quando chega ao decisor, já ter mais do que a parte ambiental, então o trabalho está feito - está a parte ambiental embrulhada em tudo o que são as suas consequências e envolventes, vantagens de outras opções, relevância relativa *versus* outros valores, outras áreas e outras pulsões, nomeadamente económicas (tendencialmente predominantes).

[4]

Estou convencido que não há especificidade portuguesa no processo de decisão. Acho que este cenário que [tenho estado] a descrever deve ser igual mais ou menos em toda a parte - nas democracias.

[As tomadas de decisão resultam portanto (predominantemente) de um sistema individual dos decisores]

Claro, o decisor está obrigado a ter um sistema. Ao nível ministerial tem que rodear-se de pessoas que ajudem à canalização da informação, ao cumprimento das regras burocráticas e administrativas, à tomada de decisão. Portanto o sistema de decisão cá [em Portugal] funciona, e funciona num contexto normalizado para uma democracia. E quando falo com pessoas que tiveram nesta esfera política abaixo da decisão, em Espanha por exemplo, não há diferenças nenhuma que eu detecte neste nível de irracionalidade, ou de não-sistematização do processo de influências de todo o tipo - que vêm desde a Universidade de onde se estudou até onde se nasceu... Isso é próprio, creio eu, da complexidade das sociedades humanas.

[As decisões de longo prazo são (muito) mais difíceis para um decisor?]

São sobretudo mais irrelevantes. Há certo tipo de decisões que são planeadas neste contexto [de longo prazo] como, por exemplo, a construção do novo aeroporto. Agora naquele sentido das 'futuras gerações' não há tempo para estar a pensar nisso. Os problemas são concretos 'agora' - o ciclo eleitoral são 4 anos... Como as gerações futuras não estão cá, não votam, isso é mediado em função de quanto é que os cidadãos actuais se preocupam com as gerações futuras. A sustentabilidade pode 'aparecer por essa via'. Se se disser: "se se fizer isto as crianças têm mais asma" – isso 'pega' imenso. Há uma tendência das pessoas para prestarem um bocadinho mais de atenção a longo prazo, se for neste contexto geracional de filhos ou netos. Até porque pega numa envolvente emotiva que todos temos que é de não gostar da ideia de estar a prejudicar crianças, ou velhos...

[O caso da co-incineração reflecte o lado emotivo deste tipo de questões?]

Sim, largamente. Embora aí, acho que mesmo sem a questão dos filhos, fosse quem fosse mantinha o mesmo tipo de oposição. Porque é muito fácil uma pessoa, sendo emotivo, mas também racional, não querer ao pé de si [a co-incineração]. O risco é negligenciável, mas quem é quer ter um risco se pode não ter nenhum. Não há alternativa nesses casos senão impor a decisão contra alguns. Quem queira estar a agradar a todos não toma decisões.

(...)

Isto é uma questão de maiorias. A maioria das pessoas achava muito bem a co-incineração - era cerca de 70%. E foi uma perversidade de diversos grupos - não vale a pena classificá-la - que fez claramente com que quem a recebia [a co-incineração] perto se sentisse (legitimamente) prejudicado. Há alturas em que se tem que prejudicar uns em benefício dos outros, prejudicando o mínimo possível evidentemente.

(...)

[O caso da co-incineração] demonstra bem como a prática da ciência é subjectiva. É uma demonstração de 'manual', quer de erros políticos que foram feitos, quer de como não podemos guiar-nos só pela ciência.

[E como é que se pode 'convencer' por exemplo as pessoas de Souselas a aceitar a opção pela co-incineração perto de si?]

Não se convence. Essas pessoas hão-de protestar até ao fim. Têm que ser compensadas - pela via financeira ou outra. Não se pode dizer: "olhem, desculpem lá, escolheu-se isentamente, é a melhor zona, os senhores levam com isto e não levam mais nada" - tem que haver ali muitos investimentos de facto. Agora convencer não é alcançável, é impossível. Eu estou convencido que [a co-incineração] é uma solução menos má do que as outras.

(...)

Há um outro caso que eu acho muito interessante para reforçar a complexidade da decisão. É um exemplo que demonstra como é que a racionalidade da avaliação técnica pode ser completamente subvertida, ou alterada neste caso - a meu ver no bom sentido -, pela simples emoção. Foi um caso ocorrido na Auto-Estrada do Algarve, em que o Sector das estradas/construção civil estava decidido há muito tempo [sobre a localização de determinado troço da Auto-Estrada]. E houve um certo decisor (ou decisora) que foi de helicóptero com uma pequena equipa sobrevoar a área. E quando voltou disse-me: "Estou disposto (ou estou disposta) a ir muito longe para não ser por ali [a construção do troço]". Qual era a razão? Emocional. Percebeu olhando para 'aquilo' de cima e imaginando uma Auto-Estrada [a passar por] ali. Os valores prévios e o aspecto emocional [foram determinantes], e mudou-se o percurso da Auto-Estrada graças a isso... (...) Esta componente emocional é muito difícil de transmitir e é muito poderosa. Está associado aos valores.

[Não existe portanto uma preocupação efectiva em se perceber, para diferentes contextos de avaliação técnica, quais são as escalas de valores dos decisores?]

Muitas vezes o técnico não tem noção que pode estar a falar com uma parede. (...) Se esta tese²²⁴ pudesse mostrar, a quem faz Avaliação Ambiental Estratégica, esta ideia de se pôr nos 'sapatos' do decisor - as condicionantes que pode ter o seu sistema de valores, as outras preocupações para além do ambiente -, ter pelo menos noção disso facilitará a comunicação. Não serve só alguém insistir tecnicamente. Não [se trata de] deitar fora [a componente técnica], mas tem que ser moderada, modulada, temperada com a percepção do que pode ser uma evidência - que pode não ser tão importante como isso para o decisor. E eu acho que muitos técnicos não têm esta percepção.

²²⁴ Refere-se à minha investigação de doutoramento.

[Os técnicos de avaliação devem então ‘colar-se’ aos valores decisoriais?]

Também não é subvertendo os valores do técnico que se vai lá. Ele tem que os ter e continuar a ter. Mas muitas vezes o que o técnico não tem noção é que ‘aquela’ solução não é uma coisa científica. É tão de ‘valor’ como a do decisor ou do não-decisor que acha que o que interessa é emprego... - [as soluções] precisam de ser argumentadas, demonstradas. E também há o problema [dos técnicos] acharem que, por estarem do ‘lado’ científico, e verem a evidência do magnífico conhecimento ecológico, estão, só por isso, mais perto da razão do que os outros.”

Eng. **António Guterres** (02/02/2004)

Engenheiro Electrotécnico. Deputado à Assembleia da República desde 1976. Presidente da Comissão Parlamentar de Administração do Território, Poder Local e Ambiente, da Assembleia da República entre 1985 e 1988. Secretário Geral do Partido Socialista entre 1992 e 2002. Primeiro Ministro de Portugal (XIII e XIV Governo Constitucional) entre 1995 e 2002, período central do caso da co-incineração²²⁵. Presidente da Internacional Socialista entre 1999 e Janeiro de 2006. Alto Comissário da ONU para os Refugiados desde Maio de 2005.

[1]

“A decisão nestas áreas [políticas] é afectada por três tipos de coisas: por um sistema de valores (as convicções que as pessoas têm); pelos objectivos da decisão; e pelos interesses (legítimos) e constrangimentos (orçamentais; o que é que pensam os parceiros sociais..). Supondo que [a decisão] tem a ver com um problema de legislação sobre emissões. É evidente que isso tem a ver também com o meu sistema de valores (que importância dou à questão); depois há o objectivo; depois há os interesses (o interesse das empresas industriais e a sua rentabilidade; a situação do emprego; o valor do investimento necessário) que condicionam [a decisão]. A decisão é o resultado de um processo complexo entre estas três coisas: os valores; as estratégias e os objectivos; e os constrangimentos e os interesses.

[Refere-se a um sistema de valores pessoais?]

Ideológicos, pessoais, de um partido, ou de um governo – (...) são morais, são uma visão do mundo.

[Como é que se identifica o sistema de valores de um Governo por exemplo?]

O Governo tem um programa que é suposto basear-se num sistema de valores - é suposto, não quer dizer que seja. Mas um não-valor também é um valor. O valor pode passar a ser o exercício e manutenção do poder. Mas também há a opinião pública; há os interesses locais...

O problema fundamental nas questões ambientais é o seguinte: os sistemas políticos estão extremamente condicionados pela pressão mediática. E há uma tendência dos eleitorados, das opiniões públicas, da expressão dos interesses - as pessoas querem coisas imediatamente. Ora, por definição, as questões de sustentabilidade colocam-se a médio/longo-prazo e, portanto, muitas vezes, há uma contradição entre a defesa do que é a solução correcta em termos de sustentabilidade e a forma como se esgrima os interesses, e as opiniões, e a sensibilidade das pessoas condicionada pelos interesses de curto-prazo. E essa é a grande dificuldade das decisões em matéria ambiental,

²²⁵ Ver sub-cap. 7.2.

que não existe em outras áreas em que, às vezes, é mais fácil compatibilizar as estratégias de longo-prazo e os interesses imediatos.

Os governos hoje em dia (...) vivem com a pressão das sondagens, com a pressão das eleições, essas coisas todas... E têm consciência que, no fundo, são muito poucos os que votam a pensar no que vai acontecer daqui a 50 anos - a maior parte das pessoas vota a pensar naquilo que vai acontecer amanhã. E isto é uma condicionante complicada, e um dos problemas que [apresenta] é na tomada de decisão estrategicamente correcta em matéria ambiental. Porque muitas vezes choca com as preferências imediatas, quer as preferências imediatas da comunidade, da opinião pública, quer aquelas que afectam também os momentos políticos e os próprios actores políticos.

[4]

Hoje existem avanços em matéria de consciência universal. E isso resulta num conjunto de objectivos (tratados; directivas comunitárias..). Portanto, muitas das questões ambientais têm hoje a ver, para um país como o nosso, com o ser capaz de recuperar, de cumprir um conjunto de directivas comunitárias. E, portanto, em muitos casos o que está em causa é, em função desses objectivos, encontrar as estratégias adequadas - [através] de leis, regulamentos, programas, etc.. Num país como o nosso - que é um país que está atrás - o problema põe-se de uma forma diferente do de um país que está à frente. Num país como o nosso a matriz decisional tem muito a ver com o “como é que a gente recupera?”; e como é que a gente consegue adaptar-se àquilo que são hoje os *standards* que nos são exigidos. Nalguns casos fomos mais longe. Por exemplo, na biodiversidade, temos uma [percentagem de] área protegida superior à média europeia (se não for a maior) - fomos dos primeiros a implantar a rede natura 2000, etc.. Mas isso correspondeu a uma motivação muito forte dos responsáveis [por essas questões].

[E como é que surgiu essa motivação]

Tive a sorte de ter alguém à frente do Ministério do Ambiente com uma grande capacidade de mobilização²²⁶. Essas coisas dependem também das pessoas. Por outro lado, tudo isto é também condicionado pela Administração. A Administração em matéria ambiental tende a ser uma Administração ambientalista. A Administração fora do ambiente tende a ser uma Administração pouco sensível às questões ambientais. O Ministro das Obras Públicas tende a ser uma pessoa preocupada com a estrada; agora o técnico do Ministério do Ambiente às vezes é um “*cocabichinhos do sapo*” [sic] - estou a exagerar para [ilustrar] os dois casos. (...)

Há um choque técnico entre os Ministérios, que tem muito a ver, por exemplo, com os Estudos de Impacte Ambiental, os traçados das estradas, etc.. Em que às vezes o diálogo entre administrações, entre os corpos técnicos, é muito difícil - têm quadros mentais muito diferentes. (...) A Administração

²²⁶ Refere-se ao Eng. José Sócrates na altura em que foi Ministro do Ambiente (XIV Governo Constitucional).

do Ministério do Ambiente formou-se muito com gente nova, e com gente com preocupações ambientalistas; enquanto que as instituições tradicionais não tinham, na sua prática e tradição, a preocupação do Ambiente. São 'ópticas' bastante diferentes de facto. É muito fácil dois Ministros chegarem à acordo [sobre determinado assunto], e depois [o assunto] arrastar-se durante meses porque as Administrações não se entendem.

[Acha que pode ter a ver com diferentes tipos de discurso?]

Tem a haver com o quadro mental - é aquilo a que as pessoas estão habituadas. Têm o seu pensamento estruturado, que tem a ver com o seu passado, com a sua história. (...)

Uma pessoa pensa que a coisa mais importante para um país que está atrasado é dotá-lo de uma rede de auto-estradas²²⁷ - acho que não faz sentido saber se a auto-estrada passa um quilómetro mais a Este ou a Oeste... E às tantas [gera-se] uma discussão interminável. Uns toda a sua vida viveram a pensar que o objectivo central [para um país] é preservar a biodiversidade, e outros a pensar que o objectivo central é desenvolver o país acelerando as infra-estruturas - e isso provoca choques. O bom-senso é a optimização de um quadro complexo em que há várias coisas a ponderar para encontrar uma solução razoável. Só que, às vezes, há um certo fundamentalismo de parte a parte que não facilita a escolha. (...)

As administrações continuam fechadas umas com as outras. A tradição é 'cada um na sua capelinha', em vez de "eu com o que sei e tu com o que sabes a ver se encontramos a melhor solução". Não! – "Você diga lá como é, e eu digo se está bem ou se está mal" - é clássico.

[Diria que o Ministério do Ambiente é um Ministério 'à parte'...?]

Não, não digo. Isto não tem só a ver com o Ambiente, isto tem a ver também com as relações entre administrações de outras áreas. Cada Ministério tem a sua lógica. (...)

Há um sistema clássico, que em termos de planeamento urbanístico é essencial, que é: em vez de um projecto de urbanização correr não sei quantos serviços dentro de uma carta, vai a uma reunião em que estão todos os serviços. É a técnica da mesa redonda.

[Ao nível internacional, acha que as coisas se passam mais em 'mesa redonda'?]

Sim. Nós temos muito a lógica de uma Administração fragmentada - cada um trata de si. E isso é péssimo - dificulta as decisões.

[6]

²²⁷ Refere-se a si próprio.

Por exemplo, quando foi da co-incineração procurei que houvesse um parecer científico sério. Aqui o que nos interessava é o que for melhor. E qual era a melhor maneira? As Universidades indicam - a gente não escolhe ninguém -, depois há um representante do Governo, e [eles] que digam... e disseram. No dia a seguir, [as pessoas] que diziam que 'não', continuavam a dizer que 'não', e [as pessoas] que diziam que 'sim' continuavam a dizer que 'sim'. Então para que é que se faz uma coisa séria? Os portugueses estão pouco habituados a aceitar a arbitragem, e a aceitarem a tendência do árbitro. Porquê? Porque uma pessoa tem uma ideia pré-concebida e não aceita... Em Portugal não se discutem só matérias de opinião, discutem-se matérias de facto. Há enormes discussões para saber se esta parede²²⁸ é branca ou é preta. (...)

Em Portugal, há pouco hábito de as pessoas se sujeitarem àquilo que é o *state of the art* em matéria de capacidade científica - o que se julga estar mais próximo da verdade. [Em Portugal] "o que eu penso é o que está certo". (...)

E depois temos esta coisa espantosa que é: quando se deu o caso do urânio empobrecido [por exemplo], apareceu na SIC um cientista a falar sobre urânio empobrecido; e [mais tarde], quando caiu o camião de Entre-os-Rios, o cientista que a SIC chamou para discutir onde é que estava o camião, era o mesmo..! (...) Em Portugal há muito esta pseudo-cientificidade.

[Acha que os *media* são um reflexo da opinião pública?]

Não. Acho que há uma interacção, uma promiscuidade, entre o sistema político e o mediático que é fatal. Há muitos políticos que tentam utilizar os *media* ao seu serviço, e depois isso arranja os sarilhos que se sabe. E depois é evidente que os *media* vão à procura das audiências, mas, ao mesmo tempo, suscitam as audiências.

A partir de certa altura houve a adesão, pelos nossos *media*, no seu *entertainment*, ao chamado *reality show*. E depois descobriram que o *reality show* era uma fórmula que também servia para tratar a notícia, e hoje os noticiários na TVI são *reality shows*... (...) Há uma grande dificuldade em a opinião pública raciocinar em termos de Ambiente de uma forma sólida.

[Mas as pessoas querem de facto ver *reality shows*...]

Pelo menos uma parte das pessoas, que é chamada a maioria relativa - isto é, todas as televisões acabam por funcionar para os 60%. Depois há um conjunto de minorias, mas esses não têm nada. Porquê? Porque cada um deles só por si não é mercado. O que é "mercado" é o cidadão da classe média, que tem um nível cultural baixo, e que gosta daquelas coisas... Hoje é difícil ter climas de discussão séria - tudo [está virado] para o 'sensacional'.

²²⁸ Aponta para a parede branca do escritório.

[5]

Uma coisa é essencial: a qualificação. Quanto mais pessoas tiverem uma qualificação técnica nestas áreas...; quanto mais as questões de sustentabilidade forem horizontais.. - para todos incorporarem estas preocupações em todas as áreas. Para que o Eng. Civil não tenha só a preocupação das estradas, mas tenha (ele próprio) esta preocupação [de sustentabilidade]. O que é fundamental é haver [uma] capacidade maior do ponto de vista técnico e científico. E depois é haver, por parte de quem tem que tomar decisões políticas, a compreensão de que em muitos domínios [é necessário] tomar decisões estrategicamente correctas em matéria ambiental.

[Que outro tipo de impactes (ambientais) deve ser analisado para além dos impactes estritamente ecológicos?]

O impacte na comunidade, na vida da comunidade - no domínio do social. (...) Não é o impacte na opinião das pessoas, [mas sim] na vida das pessoas. (...) Por exemplo, [no caso da co-incineração], a péssima imagem que as cimenteiras tinham nas comunidades onde se inseriam - as pessoas não tinham confiança nas cimenteiras. Tinham sido enganados não sei quantas vezes pelas cimenteiras.

(...)

Agora, uma coisa é o Ambiente; outra, é ver as coisas numa perspectiva integrada, de desenvolvimento sustentável - que integra o Ambiente, integra as questões de coesão social, e integra o económico.

[7]

O que eu acho essencial é [existir] um fluxo de inter-comunicação entre a sociedade civil e o sistema político, e a capacidade desse fluxo afectar de forma decisiva [a decisão]. (...) É evidente que, hoje, como os problemas são complexos, como as facetas são sempre várias, e como para que uma estratégia resulte é preciso que ela seja assumida, é evidente que há todo o interesse em aumentar o nível de coligação no processo de tomada de decisão - o grau de informação, o grau de confiança e o grau de aceitação. (...) Se for aplicado a um país ditado de cima para baixo, não funciona. Se for assumido pelas próprias instituições do país funciona melhor. Mas para ser assumido tem que haver diálogo, tem que haver participação, tem que haver intervenção de todos. Portanto, uma questão essencial nas questões ambientais é o grau de profundidade, e de abertura, e de seriedade do diálogo.

(...)

O que eu acho que faz sentido é um quadro institucional, tão desenvolvido quanto possível, de inter-relação entre o Estado e o Estado civil - a nível local, a nível regional e a nível nacional. É muito importante que hajam sistemas de diálogo institucionalizado, que hajam sistemas de *confidence-building*, para que as pessoas se habituem a discutir de uma forma objectiva, e não apenas quando são atingidas por um problema. Que ao nível de uma bacia hidrográfica exista um Conselho de bacia, onde estejam os municípios, etc.. Quanto mais formas existirem de participação institucional, quanto mais a informação circular, menos estamos à mercê de um populista qualquer ou de um Governo que não queira simplesmente tratar desta questão do Ambiente. Há aqui dois tipos de problemas: há a instrumentalização das questões ambientais de uma forma demagógica, mas também há a irresponsabilidade de não tomarem conta de questões vitais para o futuro do planeta, para o futuro de uma comunidade. (...)

Dou um exemplo: os arquitectos em Portugal não têm a menor preocupação sobre o que é, por exemplo, a optimização energética de um edifício. Nós temos edifícios absurdos - as duas torres do Instituto Superior Técnico são do ponto de vista energético um absurdo total. Estas preocupações têm que estar presentes em todos os domínios de uma forma normal. O Ambiente não é uma coisa para um grupo de pseudo-hippies fazerem barulho. É uma questão central.

[9]

No caso da co-incineração, no princípio, houve alguma arrogância... - devia ter sido conduzido com um pouco mais de calma. Mas, a partir de certa altura, o Governo colocou-se nas mãos de cientistas...”

Eng. **Júlio de Jesus** (04/02/2004)

Engenheiro do Ambiente. Docente universitário da disciplina de Impactes Ambientais do Instituto Politécnico de Lisboa – Instituto Superior de Engenharia de Lisboa. Director-Geral da ECOSSISTEMA, empresa de consultadoria em Ambiente. Presidente do IPAMB – Instituto de Promoção Ambiental tutelado pelo Ministério do Ambiente – entre 1998 e 1999. Colaborou com o Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente no processo de elaboração da nova legislação portuguesa sobre Avaliação de Impacte Ambiental em 2000. Presidente da Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes.

[Considera ter experiência partilhada entre técnico e decisor (no sentido mais lato da palavra)?]

“Não.(...) em termos de Ambiente a decisão acaba por ser política - muito condicionada pelas posições da Administração Pública. Falando da Avaliação de Impacte Ambiental, o nosso sistema está a ser relativamente mal aplicado, porque o papel da Comissão de Avaliação está a transcender o [seu] papel técnico, para assumir - embora não explicitamente - o papel de decisão. Porque o decisor político em geral não consegue contrariar uma decisão da Comissão. Ainda por cima uma Comissão que é representativa de uma série de instituições, de uma série de valências técnicas, e [que] tem alguma independência (entre aspas). É um caminho complicado para um político assumir que, se os membros da Comissão acham que a alternativa A é a melhor, ele politicamente pesar as coisas e ir pela alternativa B. O que as comissões deveriam fazer e não fazem [era ter] um papel claramente técnico - de analisar os impactes ambientais do projecto, e interpretar e sistematizar as opiniões da consulta pública. E depois dizer ao político: “há aqui várias hipóteses - chumbar o projecto tem estas consequências positivas e estas negativas; aprovar na sua alternativa A tem estes impactes positivos e estes negativos”, e por aí fora... E o político, numa forma já muito resumida e trabalhada, teria ali, numa página ou duas, as conclusões da Comissão. E não aquela posição [existente] da Comissão: “A Comissão deliberou dar parecer favorável a ...”.

(...) O político em geral, o decisor, está de facto [condicionado] pelo poder excessivo que as comissões ganharam, e que não consegue ser controlado por ninguém. Eu sou um adversário do sistema de comissões, acho que se devia arranjar um esquema para acabar com as comissões. As comissões são órgãos específicos para cada processo, portanto não têm uma composição constante. Funciona naqueles meses enquanto dura o processo, mas que são regra geral muito pouco responsáveis, porque sendo um órgão constituído por sete ou nove pessoas, é sempre fácil para as pessoas refugiarem-se no órgão colegial – ‘opinião da Comissão’. Portanto há ali também nas comissões uma certa desresponsabilização individual dos técnicos que as integram. E depois a Comissão tem, de facto, muita força, porque, achando que tem um papel legal a desempenhar, escreve aquilo (quase) que lhe apetece. Não tem sido, até à data, chamada à atenção - embora me pareça que vão começar a haver processos em tribunal, em que vai acabar por haver alguma responsabilização dos membros da Comissão pelas posições que apresentou, ou pela falta de

fundamentação das posições que apresentam (embora os nossos proponentes sejam relutantes em contestar as posições da Comissão...). Portanto, aqui temos uma situação em que teoricamente o político tem poder de decisão, [mas] na prática não tem condições para o exercer, a não ser em casos muito pontuais em que ele pode contrariar a Comissão. Mas [esses] casos são raros, porque está a correr um risco grande - [é o mesmo que] dizer que há outros valores, ou outros factores de decisão, que não foram devidamente ponderados pela Comissão, e que ele acha que se devem sobrepor. Eu acho que isto se resolvia obrigando as comissões a não se pronunciarem taxativamente a favor ou contra o projecto, mas pura e simplesmente a darem os impactes positivos e negativos de cada uma das opções, para que isso possa ser, de facto, politicamente ponderado. Até porque o que tem estado a acontecer com as comissões de avaliação [é], muitas vezes, [terem] falta de competência técnica - sobretudo [porque] boa parte dos [respectivos] membros saíram das faculdades e foram directamente para as comissões, e não têm experiência. E, portanto, muitas vezes [depara-se] com coisas mal formuladas - de pedidos de aditamentos que demonstram que as pessoas [da comissão] nem sequer sabem o que querem. Os exemplos de disparates das comissões são mais que muitos, o que também os descredibiliza face aos próprios proponentes do processo.

[Concorda que o sistema está viciado porque há uma relação de empregador-empregado entre os proponentes e a equipa técnica de avaliação?]

É recorrente essa questão. Eu acho que faz algum sentido. (...) É evidente que sendo [um EIA] caro, o proponente vai querer controlar, não tanto o que se diz, mas controlar custos, controlar prazos. (...) Neste processo há, de facto, uma decisão política final sobre se o projecto vai para a frente ou não vai, mas foi antecedida por centenas de pequenas decisões que são tomadas no dia a dia. E quando a equipa ambiental consegue ir tomando essas decisões, e ir contribuindo para a elaboração do projecto, nós estamos a falar de uma mais-valia - das mais-valias mais interessantes que a AIA tem - que é influenciar as opções do projecto. Muitas vezes isso nem consegue ser aparente no EIA. (...)

Outro aspecto em que se devia insistir, a propósito da insenção dos EIAs, dado que quem paga é o cliente, é que devia haver mecanismos - que até certo ponto existem -de garantia dessa insenção. Que mecanismos são esses? Por um lado, os técnicos responsáveis têm sistemas de responsabilização profissional, têm ordens de associações profissionais, têm códigos de ética para cumprir e portanto temos de partir do princípio que as pessoas, até prova em contrário, são tecnicamente responsáveis e são isentas no trabalho que fazem. Por outro [lado], o trabalho deles vai ser escrutinado pela tal Comissão de Avaliação. (...) Mas mais importante do que isso, o [EIA] é público e vai estar em consulta pública. Portanto as análises que se fazem vão estar sujeitas ao escrutínio de quem quer criticar. (...)

De qualquer forma isso levanta uma outra questão que é: a actividade de consultadoria ambiental está completamente desregulamentada, contrariamente a outros países europeus. (...) Qualquer pessoa, desde que (se calhar) saiba ler e escrever, pode fazer um EIA, porque é aceite pela

Administração. Isso é errado, até porque dificulta a responsabilização das empresas e dos técnicos envolvidos na elaboração dos EIAs. [Devia] haver um sistema de registo, de acreditação. Até porque isso contribuiria também em prol da insenção dos EIAs - daria mais seriedade.

[Como é que os técnicos de avaliação ultrapassam as ‘resistências’ dos proponentes?]

Uma coisa é um proponente público, outra coisa é um proponente privado. Dentro dos proponentes privados há aqueles que, eu diria, são proponentes isolados, e há os proponentes habituais, e, portanto, claramente, as relações com os EIAs são diferentes nestas categorias. Um proponente que faz um EIA na vida, e não vai voltar a fazer um EIA, tem uma reacção completamente diferente do que uma empresa, por exemplo, produtora de parques eólicos, que está a fazer hoje um [EIA], mas daqui a dez anos estará a fazer [outro] – em geral 90% dos proponentes são proponentes deste tipo e, neste momento, quase todos eles internalizaram que os seus projectos têm que ter estudos ambientais, têm que ter monitorizações ambientais, têm que ter, em muitos casos, acompanhamentos ambientais de obra, têm que ter protecções arqueológicas... Eu acho que isso neste momento já faz parte do orçamento de um projecto. (...) A questão dos custos e dos prazos já é assumida.

(...) Os promotores públicos acham que o seu projecto tem méritos suficientes – se não passa a alternativa A, passa a alternativa B, mas o projecto tem que se fazer. Porque em princípio houve já alguém que decidiu que ‘aquilo’ é importante - é um projecto de interesse público... Um promotor privado corre o risco verdadeiro do chumbo do projecto.

O conteúdo é um bocadinho mais complicado. Em geral, não há nenhum proponente que relativamente a matérias de facto, lhe passe pela cabeça dizer: “você não podem fingir que não viram aquela espécie naquele sítio..”. Até porque sabem que a resposta seria negativa. Não estou a imaginar nenhuma empresa de EIAs, que tem que sobreviver no mercado, e com boa imagem, a dizer [coisas desse género] – isso não me parece credível. É evidente que boa parte das avaliações são subjectivas. Na avaliação do significado dos impactes há uma margem de manobra razoavelmente grande – (...) dizer se é “muito grave” ou “menos grave” é um juízo de valor que a equipa do EIA faz, mas que não me parece ser o mais relevante para a decisão. O importante é fornecer a informação mais objectiva sobre a previsão de impactes.

Onde muitas vezes discutimos, e aí acho que é legítimo, é na redacção, no português. E eu posso dizer rigorosamente o mesmo facto utilizando expressões que vão ter uma leitura (se calhar) ligeiramente diferente. E muitas vezes os técnicos de Ambiente têm expressões negativas quando devem fazer uma redacção mais neutra, ou o mais objectiva possível. (...) Porque às vezes basta um “apenas” – onde é que está o critério para dizer “apenas”? (...)

Este aspecto da comunicação está, cada vez mais, a vir ao de cima - na própria redacção (...) e também na apresentação gráfica. [Porque] pode aí haver manipulações, pode aí haver uma forma

errada de dar relevo a coisas que não são claramente importantes. A questão do português e da comunicação é importante.

O caso do Sabor-Coa, que está agora em consulta pública, [é exemplificativo] da importância que um cliente dá [à comunicação]: Começámos o Resumo Não Técnico em Junho-Julho do ano de 2002, e a EDP nomeou um grupo de trabalho interno para acompanhar a elaboração do RNT. Eu não sei quantas versões [fizémos] - 15,16 ou 17 versões eventualmente. Acabámos o RNT em Outubro, com mais uma apresentação ao gabinete de Ambiente da EDP, e com discussões de trás para a frente - vírgula assim, vírgula assado... E ficou um RNT de facto diferente do que era habitual. Em vez de termos uma 'lenga-lenga', decidimos em duas páginas muito simples, fazer o [resumo] em números - [reduzimos] a duas tabelinhas, de leitura quase imediata, aquilo que iria 'demorar' oito ou dez páginas de texto maçudo. (...)

O objectivo era ser o mais neutro e objectivo possível. O que é que a EDP compreendeu? O RNT é claramente o documento que os jornalistas olham, que as pessoas lêem mais, que está disponível na Internet, etc.. Portanto tem uma divulgação que o EIA [restante] não tem. E a forma como o RNT fosse apresentado ía condicionar muito a imagem pública do projecto, e das alternativas em jogo. Portanto, tínhamos de, respeitando os critérios de elaboração do RNT, arranjar maneiras de transmitir as questões de uma forma mais sintética e o mais apreensível possível.”

Professor Doutor **Viriato Soromenho Marques** (12/02/2004)

Doutorado em Filosofia. Docente universitário das disciplinas de Filosofia da História e da Cultura e de Filosofia da Política e do Direito, e coordenador do mestrado em Filosofia da Natureza e do Ambiente, na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Ex-Presidente da QUERCUS. Membro do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, organismo que em 1998, deu um parecer sobre o processo de co-incineração²²⁹. Co-autor da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável.

[Em *O futuro frágil*²³⁰ afirma que “a crise ambiental e global é na sua essência a época de decisões fundamentais em que a humanidade entrou”. É o discurso ambiental que está em crise ou a consciência de decisão respectiva?]

“Há rotinas políticas e há rotinas científicas - rotinas psicológicas, todos nós as temos. A dificuldade associada à crise do Ambiente e à própria comunicação da crise do Ambiente tem (justamente) a ver com a relação que há entre o tempo e as representações. Ou seja, a possibilidade de mudar representações num tempo muito curto. Mesmo na época acelerada que é a nossa há um tempo mínimo que é necessário para poder mudar a nossa visão do mundo. Evidentemente que há experiências de trás que ajudam a mudar a visão do mundo muito rapidamente, podem é não [mudar] de forma consolidada. Por isso, uma das dificuldades maiores na passagem de uma mensagem ambiental é justamente a forma como ela, muitas vezes, tende a chocar com as rotinas e palavras, seja da comunidade científica, seja do cidadão comum, seja do *establishment* político. Há sempre um efeito de refração, um desvio, uma *décalage* entre o discurso ambiental - geralmente protagonizado por cientistas que alertam para determinadas políticas - e a resposta do sistema político e da sociedade como um todo.

Há aqui uma questão, em primeiro lugar, fundamentalmente psicológica, mas não é a única – [e] isto coloca-se em qualquer processo de comunicação que envolve o Ambiente (seja o da empresa que quer atingir os trabalhadores para mudar a sua forma de produzir, seja o do Instituto científico que está a fazer um relatório para o Governo...). A esta dimensão psicológica podemos juntar uma outra dimensão, que é de natureza epistemológica, [que tem a ver] com a própria natureza do objecto científico que está a ser abordado. Os problemas ambientais são geralmente problemas de fronteira, de cruzamento de áreas - implicam a confluência de saberes. Contrariam portanto a rotina das universidades, e da ciência constituída, que é uma rotina que está associada a uma dimensão compartimentada. Os cientistas queixam-se muito dos políticos mas eles repetem a estrutura - a organização dos governos e ministérios é repetida nas universidades através de departamentos e faculdades. Portanto o Ambiente é um objecto esquisito. (...) A grande dificuldade aqui, muitas vezes, é não sermos capazes de fazer um diagnóstico correcto de uma situação ambiental se apenas

²²⁹ Ver sub-cap. 7.2.

²³⁰ Soromenho-Marques, V. (1998). *O Futuro Frágil – Os desafios da crise global do ambiente*. Publicações Europa-América.

colocarmos uma ciência específica atrás dela. Portanto, para além do aspecto psicológico, o aspecto epistemológico é importante.

Depois há também outros aspectos que são mais (claramente) políticos, ou ético-políticos, que têm a ver com o facto de a nossa civilização estar muito moldada pela figura do consumidor – a nossa civilização passou do modelo do trabalhador para o modelo do consumidor, é uma civilização hedonista, do prazer do consumo. E as questões ambientais não trazem de facto boas notícias, rompem com estes valores e obrigam as pessoas a mudar os seus hábitos. E nós temos uma tendência muito grande para não escutar aquilo que nos contraria os hábitos - há aqui aspectos de resistência... Tudo isto torna muito complexo o processo de comunicação ambiental. Não torna impossível, é preciso é compreender estas diferentes *nuanças*. Nós temos que ter a capacidade de ‘calibrar’ as mensagens tendo em consideração estes aspectos éticos, políticos, psicológicos e lógico-científicos. Mas tem que ser uma sábia combinação de tudo isto. (...)

Não podemos recusar o problema [do Ambiente] porque ele está lá, é objectivo, existe. O que nós temos é que saber ‘inventar’ as instituições académicas, políticas e sociais que sejam capazes de respeitar [o problema ambiental] na sua complexidade. Não é uma questão de credibilidade, é uma questão de imaginar os instrumentos adequados para estar à altura das questões.

[8]

(...) É uma área que está em desenvolvimento - evidentemente que positiva -, mas teremos que afinar o instrumento no sentido de aumentar o rigor do mesmo, porque sem rigor não há utilidade. Corremos o risco de transformar isso numa coisa aborrecida, num pró-forma, mais uma despesa...

[Acha que a AAE pode chegar mais perto da decisão estratégica?]

Penso que sim. Onde é que é importante a dimensão estratégica da avaliação? É na medida em que, numa AAE, pensamos no tempo e no espaço de uma forma mais longa e mais lata. (...)

[Quais considera serem os valores fundamentais daquilo a que chamou de “rotina política”?]

A rotina política prende-se fundamentalmente com a necessidade de os próprios sistemas [existentes] se reproduzirem (...) com o mínimo de custos. É, no fundo, a ideia de que qualquer grupo de pessoas, ou partido político, que está no Governo, procura naturalmente prolongar-se - e procura fazê-lo com o menor custo possível, com o menor atrito possível, com o menor trabalho possível.

E o Ambiente fala-nos de problemas, de disfunções, de coisas que estão a correr mal - sobretudo fala-nos de dificuldades para as quais tanto os gestores como os políticos não foram educados. São questões extremas que colocam as pessoas perante uma situação desconfortável. Desconfortável

porque é uma ameaça que não estão preparados para diagnosticar, é uma ameaça que não corresponde ao tipo de ameaças que os políticos estão habituados a enfrentar - que é a ameaça do partido político, da oposição... As questões ambientais são difusas, são questões por vezes trágicas – já viu o que é uma maré negra?... O Primeiro-Ministro espanhol²³¹ (...) esteve uma semana até perceber que tinha havido uma maré negra²³²... Porque é que o homem andou uma semana a dizer que 'não'..? É uma questão psicológica - ele não queria, aquilo era demais para ele...

[3]

Os meios de comunicação [social] têm um papel fundamental. Eu na minha interpretação considero que eles fazem parte dos actores - não considero que sejam apenas mediadores – [que] marcam a agenda política. Se o *Público* fizer, durante uns meses, artigos de fundo sobre um tema específico, vai ver que o poder vai colocar aquele tema nas suas prioridades. As questões ambientais exigem muito conhecimento, muita complexidade, etc., [e] os governos não têm estas competências. Portanto não têm capacidade de antecipar a agenda [ambiental]. Em Portugal quem marca a agenda ambiental é a União Europeia, a Quercus - que marca uma parte significativa - e a comunicação social. Portanto, numa situação normal, [os media] seriam mediadores; numa situação como é a nossa, que é relativamente anormal, são também actores... Os jornalistas determinam uma parte do orçamento ambiental.

[Como é que funciona, em Portugal, este trinómio entre a comunidade académica, as ONGs e a comunicação social?]

No domínio ambiental as nossas ONGs são das mais produtivas do mundo. Se considerarmos que a produtividade se estabelece na razão entre o número de associados, capital financeiro, e os impactes na agenda política, não há ONGs mais eficazes que as nossas. Muito mais eficazes a marcar a agenda política do que os holandeses ou os alemães - embora eles sejam 20 vezes maiores que nós..

[Será porque a tomada de decisão é mais 'permeável' em Portugal?]

Exactamente. Tem a ver também com um Estado mais frágil no nosso país, menos preparado, com menos estruturas - está menos 'acolchoado'. Qualquer Governo na Holanda ou na Alemanha tem conselheiros na área da Agricultura, na área do Ambiente, na área da Indústria.... Qualquer decisão governamental está [suportada] por um conjunto de informação científica que é filtrada. Aqui é tudo um bocadinho 'jornalístico', os nossos deputados trabalham sem rede, é impressionante... O que nós temos hoje são laboratórios de estado - o LNEC, o INETI... -, e depois temos o *establishment* político. Não temos todo um conjunto de competências que façam justamente aquilo que [se] procura que é a

²³¹ Refere-se ao Primeiro-Ministro espanhol da altura, o Dr. José María Aznar.

²³² Refere-se à maré negra que atingiu em proporções catastróficas as costas da Galiza em Dezembro de 2002.

ponte. Os nossos políticos estão muito mal assessorados - mas também porque eles julgam que não precisam, têm a visão (tradicional) de que a política tem a capacidade de encontrar decisões súbitas.

[Onde é que se cruzam a Filosofia da Natureza e a Filosofia da Política?]

Uma das coisas que eu aprendi, nomeadamente com o Kant, foi que antes das 'coisas' existem as representações das 'coisas'. A objectividade é uma construção. Eu estimo muito a Natureza mas não partilho uma concepção romântica da Natureza, no sentido de um naturalismo em que nós pudéssemos almejar uma espécie de comunhão íntima e intuitiva com a Natureza. Há dimensões poéticas, há dimensões simbólicas, há até dimensões religiosas no relacionamento com a natureza. Mas aquilo que nós precisamos quando estamos a falar de política de Ambiente é de consensualizar representações.

Aquilo que há de comum entre a Filosofia da Natureza e a Filosofia da Política é que, tanto num caso como no noutro, o que nós procuramos é construir conceitos de Mundo, e conceitos de sociedade, que sejam discutíveis, que sejam polémicos, mas que sejam também passíveis de adesão e de consenso. Nós precisamos de olhar para a Natureza rompendo com uma visão que utiliza a Natureza apenas como um instrumento de poder, de afirmação 'romana' de poder, de antropocentrismo brutal... Precisamos de encontrar uma concepção da Natureza que não seja a da [lâmpada] de Aladino... - onde estão lá os 'segredos'. Precisamos de olhar para a Natureza e compreender justamente como ela cada vez mais para nós é como um sistema, no qual nós nos incluímos - nós somos comensais, não somos parasitas! Precisamos portanto de desenvolver uma concepção simbiótica - "nós" como parte da Natureza - com funções de interesse mútuo. Uma concepção finita [porque] a Natureza tem limitações, tem limites. E temos que adaptar a nossa política a esses limites, a esses condicionamentos.

Fundamentalmente o conceito de Desenvolvimento Sustentável, que é um conceito científico, político, filosófico, mas também um conceito ético, tem muito a ver com este ajustamento. Ou seja, compreender que a nossa concepção de desenvolvimento tem que ser feita respeitando as limitações, as regularidades e as leis da Natureza, e não contra elas. E portanto o nosso sistema de governação, as nossas cidades, a nossa *polis*, tem também que ser construída tendo em consideração essas limitações. Se fundarmos uma sociedade humana em cima duma visão errada, duma representação errada da Natureza, o que vai acontecer é que essa cidade sucumbe."

Professora Doutora **Luísa Schmidt** (27/04/2004)

Socióloga doutorada em Sociologia da Comunicação e do Ambiente. Membro co-fundador da Comissão Coordenadora do OBSERVA – observatório permanente de Ambiente, Sociedade e Opinião Pública. Jornalista do Ambiente (*Expresso*, *RTP*) desde 1990. Distinguida em 2002 com o “*Environmental Communication Award*” (Organização das Nações Unidas).

[No seu mais recente livro²³³ afirma que em Portugal existe uma “débil intervenção científica em matéria ambiental...”. Porquê débil?]

“Há um *déficit* grande (já ancestral), que não tem especificamente a ver com as questões ambientais, entre a ciência e o poder político. Não temos tradição no diálogo entre cientistas e políticos, não existe. Há muitos países onde isso acontece, onde há um forte peso da ciência. Nós, como infelizmente não investimos muito no pilar da ciência - que é um pilar essencial -, também nunca tivémos uma grande ligação entre a ciência e os decisores. (...) Há essa tradição que é latente, e que atravessa todos os campos da sociedade portuguesa - não se recrutam os cientistas! Não temos cultura científica.

Na questão ambiental, como é uma questão recente, isso é paradoxal. (...) Nós aí estamos num certo campo de mudança. (...) Por um lado, os cientistas são chamados pelos políticos porque - e vimos isso com a co-incineração - cada vez mais se começa a instalar a ideia que, para determinado tipo de decisões, são precisos cientistas. Depois, a legislação impõe EIAs, isto, aquilo, e aquele outro, [onde] são chamados cientistas e técnicos. (...) A sociedade civil, que ainda tem uma grande crença nos cientistas, olha para o cientista como o ‘pároco da aldeia’, e nos inqueritos vimos isso - a ‘verdade’ está nos cientistas, não nos políticos. [Tudo] isto tem um grande peso, e os políticos percebem isso - precisam de cientistas para fundamentar as suas decisões.

Mas, por outro lado, também se começa a verificar - e isso é um risco - uma certa descredibilização. Porque, se os cientistas começam a entrar muito no jogo da decisão política, em vez de apoiar só os estudos - e o caso da co-incineração foi exemplar porque envolveu os cientistas na própria decisão –, podem criar linhas de descredibilização. Quando, neste momento, ainda têm, na sociedade civil, um peso muito grande. São os agentes mais credíveis - eles e as ONGs, porque são aqueles que se veem como mais descomprometidos com os poderes. Só que (...), quando [se] vê que quase todas as universidades têm centros de estudos, que fazem EIAs, ligados directamente às decisões, ou às empresas, tem que [se] começar a ponderar essa [ideia de] independência... Devia haver mais rigor, nesse ponto de vista, dentro da própria comunidade científica.

²³³ *Ambiente no ecrã – Emissões e demissões no serviço público televisivo*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa (2003).

[O caso da co-incineração veio trazer descrédito à comunidade científica?]

Veio, [mas] não foi generalizada à população e aos cidadãos - acho que não teve um efeito suficiente. Como esse é um caso que mete tanta entropia desde o princípio, é tão confuso, não ficou muito nítido isso. Não ficou nítido que os cientistas tenham sido contratados pelo poder político e tenham [tido] a 'boca à vontade do dono' - isso não ficou claro. Mas correram um risco. Foi um primeiro ensaio extremamente negativo do ponto de vista da credibilidade científica. Agora, ainda têm um poder muito grande, e os políticos percebem isso - que precisam dos técnicos, dos cientistas, para se apoiarem em certo tipo de decisões. (...) É muito cómodo fundamentarem-se em cientistas.

[O problema coloca-se por haver menos 'encomenda' científica ou por falta de intervenção científica?]

Tem a ver com as duas coisas. Há aqui um efeito perverso - a própria encomenda, numa sociedade extremamente condicionada como é a nossa, pode levar a que os cientistas não queiram aparecer publicamente ligados ao estudo que fizeram. Ou seja, eles próprios não se sentem com independência suficiente. Isto também é uma questão de mercado. No caso específico dos EIAs, como nós sabemos, quem encomenda o estudo é quem paga - isso condiciona um bocadinho, não condicionará toda a gente, mas condiciona alguma.

[No caso dos EIAs, como poderia ser diferente...?]

O CNADS já recomendou que houvesse (...) uma espécie de comité independente que decidisse qual era a equipa que se apresentava em melhores condições para fazer o estudo... (...)

Há uma tradição da ciência um bocadinho afastada do quadro político e do quadro público. A ciência faz-se nas universidades, e a tradição da torre de marfim é uma coisa que prevalece em muitos meios científicos em Portugal. Esse fechamento acontece muito - o que é bom para determinado tipo de investigação, mas é mau para outra. Acontece muito até nas ciências sociais... A sociedade passa-se 'lá em baixo'... Em termos de meios de comunicação social, [também] não há muita tradição de [recorrer] aos cientistas - começa a haver mas não há muita. Por um lado, porque eles se fecham, e por outro lado, porque a tradição científica não está embrenhada na nossa cultura - e os jornalistas são mais um reflexo da cultura vigente de um país... Temos se calhar os jornalistas que merecemos. [Para] os políticos, o Ambiente é especialmente sensível (...) - porque tem legislação, porque tem opinião pública, porque tem ONGs -, obrigando os políticos a sair da decisão autocrática - que é também a tradição em Portugal. Ainda não se conseguiu [totalmente], mas o Ambiente é talvez dos campos que mais obriga à transparência...

[Acha que existe no discurso tecno-científico, na sua relação directa com os decisores, um certo afastamento crítico...?]

Há duas coisas - o afastamento crítico e a inconclusão. Não assumir o risco...

[...de deliberar?]

Nem é preciso deliberar, de assumir uma conclusão. E é uma coisa que nem sequer é só nacional, é também internacional. Mas como lá fora há muito mais massa crítica...

Um cientista, do meu ponto de vista, tem que assumir um risco de interpretação - isso é que distingue os grandes cientistas dos pequenos cientistas. Tem que interpretar livremente, sem pressão nenhuma - muito menos a pressão do dinheiro e dos políticos. Mesmo que erre, tem que ser arrojado na sua visão. Isso é muito importante, e não acontece muito. Se calhar não depende só dos cientistas (...) mas, em geral, o espírito da torre de marfim, e um certo fechamento excessivo, leva a que os cientistas não arrisquem a interpretar. Nós hoje vivemos numa sociedade de risco, até nisso - quando damos uma informação, estamos a assumir o risco de interpretar essa informação... Porque é que os *sítes* dos Ministérios são tão pobres, por exemplo? Porque não arriscam em dar a informação de uma forma interpretada - que é a forma mais simples também de a apresentar descodificada às pessoas.

(...) Um exemplo curioso é ver os Resumos Não Técnicos dos EIAs - não têm nada de resumo não técnico... [O que se faz] normalmente é inertizar [*sic*] tudo aquilo que é mais interessante no EIA... (...)

Os cientistas deviam intervir muito mais. (...) O afastamento crítico pode tornar-se um autismo. (...) Uma das coisas que [deveria ser feita] era criarem-se gabinetes de extensão científica nas universidades. Onde houvesse, tal como já existe noutros países, uma função (específica) de descodificar a informação científica, para os *media* ou para o cidadão - para qualquer pessoa que se queira informar. Um núcleo comunicacional nas universidades e nos centros de investigação, que tivesse cientistas e profissionais da comunicação - [embora] esses profissionais da comunicação fossem validados pelos próprios cientistas para facilitar e para disponibilizar a informação a quem a quisesse obter. (...) As pessoas precisam que os cientistas ajudem, que intervenham, que dêem instrumentos para elas perceberem a complexidade em que se vive.

[Acha que existe uma espécie de descompromisso social por parte da comunidade científica?]

Sim, sim. É uma falta de exercício da cidadania... Depende um pouco do esforço [dos cientistas], também tem que haver essa vontade. (...) [Os cientistas] também têm que ter em conta a questão da informação e da sociedade civil. E no caso português eu acho que isso se sublinha, porque nós temos um grande défice de "saber" e de conhecimento. E isso nota-se nos inquéritos que temos feito no OBSERVA - as pessoas não têm informação de base, não têm informação elementar. (...) Estas

questões que estamos a falar, do Ambiente, estão no nosso dia-a-dia. [E] as pessoas não têm armas, não têm instrumentos para saber como intervir, e até como se afirmar. (...)

Os cientistas têm que perceber uma coisa - hoje vivemos numa sociedade mediática e eles fazem parte, estão nela. Numa sociedade mediática os *media* têm um peso muito grande, e condicionam até, às vezes, o próprio desenrolar da investigação científica, ou o próprio investimento na investigação científica. (...) Isto não é um mal, é um hábito, é uma nova forma de estar. E se as pessoas gostam tanto, e ainda bem, da *Internet*, da sociedade do conhecimento, também têm que perceber que isso altera o papel de cada um na sociedade. A torre de marfim não é imune à sociedade mediática... (...)

Porque eu também compreendo que os cientistas não saibam escrever... O que é que você julga? Os políticos, muitos deles,... julga que são eles que escrevem os artigos? Não são. São os jornalistas.

(...)

Uma coisa muito curiosa é que o Ambiente obriga à transversalidade. Mesmo que na Política isso ainda não funcione, na Ciência está a começar a funcionar. Eu sinto isso, e porquê? Nós hoje estamos em muitos estudos - os sociólogos começam a ser chamados para diversos estudos. Coisa que era completamente impensável há uns anos atrás. Ou seja, a própria matéria [do Ambiente], como mete tantas componentes - e por isso é que eu acho que ela é fascinante -, obriga a convocar diversos saberes. Mas o que é extremamente difícil - e isso é que será o grande salto em frente - é fazer a síntese desses diversos saberes. Isso eu acho que ninguém ainda faz muito bem. (...)

De facto, a realidade, hoje, é eclética. É preciso ter um espírito muito claro e muito integrador para fazer [a síntese]. E a integração é das coisas mais difíceis que há. Em Portugal acho que é extremamente difícil ter uma visão integrada. Porque é que o planeamento não existe praticamente? Não há planeamento integrado, não há escola nessa área. (...) No planeamento integrado é preciso, simultaneamente, saber e intuição. Na área do Ambiente aplica-se muito a importância da intuição e da razão. A conciliação das duas coisas para uma visão integrada. As pessoas defendem-se muito nas suas capelinhas, nas suas quintas - em Portugal há muito essa tendência. Há essa tendência no Estado - os técnicos da Administração não se comunicam entre si, [embora] sejam técnicos conhecedores e sabedores. Por exemplo, o Instituto do Ambiente não consegue informação do Instituto da Água, que eu consigo porque estou de fora... Os cientistas têm uma visão compartimentada das coisas. (...)

[Como é que a comunicação social 'digere' a informação científica?]

Isso é extremamente difícil, porque os tempos, as exigências do funcionamento de um meio de comunicação social, não se coadunam - ou coadunam-se muito dificilmente - com a necessidade de

digerir, estudar e aprofundar a informação. Por isso é que, muitas vezes, se critica o jornalismo, mas tem que se levar em conta estes factores. Ainda por cima com a pressão interna, do próprio editor - que quer clareza na notícia, e (...) não incertezas...

Embora haja um princípio, inerente ao jornalismo, que é ouvir várias fontes, no fundo, quer-se fontes que digam coisas com clareza. O que acontece é que isso funciona habitualmente muito mal, porque não há tempo, não há cultura, por parte do jornalista propriamente dito. Não há [muitos] jornalistas especializados – tem o Ricardo Garcia do Público, tem o Pedro Vieira (engenheiro) que agora está outra vez no Diário de Notícias... e não tem mais ninguém. E ainda por cima o jornalista devia ser o agente, em termos ideais, que integrava todas as coisas que ouvia, e o conhecimento da própria sociedade a que ele está muito ligado.

[A quem é que os *media* costumam ‘recorrer’ em termos de informação ambiental?]

Os cientistas das ONGs são óptimos... Recorro bastante ao Francisco Ferreira - é sempre uma pessoa que, para além de ter bagagem científica, tem uma visão, interpreta! Os cientistas das ONGs, ou seja, que têm saber científico e, ao mesmo tempo, conseguem ter clareza e arriscam uma interpretação, são os cientistas a que os jornalistas [recorrem] obviamente - é o *take away* informativo. (...)

Mas o que se nota mais é que os cientistas (...) não são muito generosos, não se expõem. Até porque no trabalho a seguir podem não ser contratados... Já começa a haver cientistas que pensam duas vezes antes de falarem, generosa e livremente, aos *media* - porque têm medo de se comprometer. Portanto tudo isto acaba por não funcionar muito bem com os *media*, a não ser com os interlocutores do costume, que felizmente existem, mas que são pouquíssimos. (...)

O jornalista também tem os seus códigos, e tem a sua arrogância em termos sociais, e tem muito poder em termos políticos... Se calhar poder demais para a formação que tem...

[Considera que a decisão política em Portugal é muito permeável..?]

Muitas vezes há uma promiscuidade, uma espécie de “estamos no palco a decidir..”, de irmandade, entre jornalistas e políticos que, em Portugal, assume contornos muito especiais. Esta ligação entre jornalistas e políticos dá a sensação aos jornalistas de serem também decisores. E os políticos aproveitam-se muito disso, há aqui um aproveitamento mútuo, estão ambos no ‘palco’... Hoje, quem gere a sociedade portuguesa, são os jornalistas e os políticos - ou seja, a comunicação social e os políticos. São esses os grandes poderes, e estão muito articulados, perigosamente articulados. Há também pouca ética - ética é uma coisa que rapidamente se confunde com a falta de liberdade... Se nós tivéssemos uma forte deontologia na classe jornalística em Portugal, como há em muitos países - [onde] são implacáveis desse ponto de vista -, e se tivéssemos um sistema de justiça a funcionar

bem, não havia tanta ligação promíscua aos políticos. E não havia tanta irresponsabilidade... Há uma impunidade que também se estende aos jornalistas. E os políticos, que percebem isto, manobram muito bem esta relação. Eu própria sinto - se escrevo uma coisa, eu própria estou a influir na decisão -, e isso é uma coisa fascinante, mas que tem que ser muito bem doseada, para a pessoa não tomar isso como um dado adquirido, não abusar desse poder que tem. E em Portugal é muito fácil abusar porque não há [uma] deontologia forte, e porque a liberdade se confunde – qualquer restrição à liberdade é mal interpretada...”

Eng. **José Sócrates** (05/05/2004)

Engenheiro Civil com pós-graduação em engenharia Sanitária. Deputado à Assembleia da República desde 1987. Porta-voz do Partido Socialista para as questões do Ambiente entre 1991 e 1995. Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Ambiente (XIII Governo Constitucional) entre 1995 e 1997. Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro (XIII Governo Constitucional) entre 1997 e 1999. Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território (XIV Governo Constitucional) entre Outubro de 1999 e Abril de 2002, período central do caso da co-incineração²³⁴. Eleito Secretário Geral do Partido Socialista em Setembro de 2004. Primeiro-Ministro de Portugal (XVII Governo Constitucional) desde Março de 2005.

[1,2]

“As questões ambientais não são questões técnicas, são questões políticas – entendendo a política na dimensão acima da dimensão técnica. Todas as questões ambientais têm subjacente uma questão que tem a ver com a aquisição de recursos, e para essa arbitragem na gestão de recursos, na alocação de recursos, é preciso um julgamento social - que vai para além do julgamento técnico. E o julgamento social é a própria política - é preciso ter uma legitimidade para fazer esse julgamento social –, não basta a ‘bondade’ técnica. Claro está, como em todas as boas decisões políticas, a decisão política - só por si baseada na vontade, na ideologia, pode produzir monstros - deve estar bem sustentada tecnicamente; será mais bem aceite, haverá uma ‘validação’ científica. Mas nunca esquecendo que [a decisão] vai para além da Técnica - tem a ver com interesses -, e necessita de uma certa arbitragem social.

A idade ‘infantil’ do ambientalismo onde se dizia [que] “o Ambiente não tem partido, não metam isto na política, todos estamos a favor do Ambiente” é ridícula. As questões ambientais exigem escolhas, as questões principais exigem alocação de recursos, para um lado ou para outro, exigem valores por detrás das decisões. [Por exemplo] uma fábrica que polui - entre o Emprego e o Ambiente há uma opção a fazer. A desvalorização da questão ambiental nesta época tem muito a ver com valores de prioridade económica. Outro exemplo: a maior ou menor intervenção do Estado nas questões ambientais tem que ver com uma questão eminentemente política – não estou a ver que o Ambiente possa ter sucesso, possa ser mais valorizado sem a intervenção do Estado. Mas há os que não gostam da intervenção do Estado, há os que vêem nisso um mal, há os que só confiam no mercado e no interesse próprio. E eu não estou a ver como é que o Ambiente se pode defender fora da esfera pública. Se a questão ambiental é fundamentalmente a defesa das futuras gerações, e do direito das futuras gerações no acesso aos recursos - o desenvolvimento sustentável -, isso quer dizer uma visão de longo prazo. O mercado ‘pensa’ para amanhã, naquilo que se compra hoje, não ‘pensa’ nas futuras gerações – isso compete ao Estado.

²³⁴ Ver sub-cap. 7.2.

(...)

Também há muitos políticos que fazem essa conversa deprimente de acharem que são técnicos, não são políticos... Fico com a sensação que esses políticos não têm é cultura. Toda a gente percebe a dimensão da Política, percebe é pouco de Cultura para ultrapassar a visão técnica.

[A decisão política é então uma decisão eminentemente social, mas legitimada cientificamente?]

Diria que há dois tipos de legitimidade. Primeiro é preciso ter sempre alguma legitimidade científica e técnica porque as posições políticas não-legitimadas cientificamente normalmente 'perdem'. Vou-lhe dar um exemplo, o debate sobre a co-incineração foi ganho pelo anterior Governo²³⁵ por uma única razão, porque a razão científica estava do nosso lado. E as outras posições, como não estavam sustentadas, foram perdendo no debate democrático. Portanto, [a decisão política] precisa sempre de uma certa legitimidade técnica – é preciso provar que é a melhor solução. Agora as questões ambientais não têm uma solução técnica, não se pode entregar aos técnicos que decidam como fazer. O excessivo no Ambiente também leva a uma certa 'ditadura' comportamental.

[Quando se refere a valores políticos, refere-se a valores de Esquerda e de Direita ou a valores abrangentes a todo o espectro político?]

Há um argumento em favor de uma maior defesa da presença do Estado nas questões ambientais - eu acho que grande parte da Direita e da Esquerda está hoje de acordo que o Estado pode dar um passo atrás nalguns sectores sociais, mas nalguns (novos) sectores sociais pode dar um passo em frente. Se o Estado pode dar um passo atrás deixando para o mercado alguns aspectos da Educação e da Saúde; no Ambiente, o mercado não tem resposta. [Mas] as ideologias tradicionais estão presentes nas escolhas ambientais, não apenas entre o papel do Estado e do mercado, mas por exemplo entre a partilha de soberanias para resolver problemas comuns. A Direita sempre viu isso como uma abdicação da nossa soberania; a Esquerda sempre esteve mais disponível para partilhar soberania, para criar instâncias reguladoras ao nível trans-nacional - a Direita sempre foi mais ciosa da nação e do interesse do Estado-nação. Portanto, há uma perspectiva conservadora - se não quisermos falar de Direita e Esquerda - e uma perspectiva mais progressista. Todavia, se a questão ambiental exige maior cooperação entre os Estados e a procura de instituições internacionais que tenham o poder para desenvolver programas e políticas capazes de dar resposta a problemas internacionais, se isso é assim, é preciso partilhar soberania, e abdicar dos velhos mitos do Estado e da nação, tal como o entendemos há alguns anos atrás. Isto faz regressar a questões políticas clássicas.

²³⁵ Refere-se ao Governo liderado pelo Eng. António Guterres – ver sub-cap. 7.2.

[Como é que os políticos, normalmente sujeitos a mandatos de curto-prazo, podem lidar com as questões ambientais de longo-prazo?]

[Existe] um certo paradoxo. (...) O desafio é sempre o mesmo em democracia, não tem solução, as democracias têm que elas próprias arranjar fórmulas de conseguir, nalguns domínios, poder-se [pensar] mais a longo-prazo. Mas a verdade também é que a democracia está na ‘mão’ das opiniões públicas, que também são muito egoístas, querem tudo para amanhã...

[9]

Isso é um *case-study*... Porque é o primeiro caso em que esta democracia tentou fazer uma ciência oficial. (...) Vou-lhe contar a história. O Governo tomou uma decisão, [que] nasceu de uma visita minha à Alemanha, quando fomos visitar uma incineradora de resíduos industriais perigosos (...) ²³⁶. E nós, em Portugal, [íamos] cometer o mesmo erro que eles cometeram?! Se as cimenteiras são mais competitivas, quer em termos de preço, quer em termos de Ambiente?! Então abandonámos o processo da incineradora dedicada e apostámos na co-incineração. Quando se escolheram as duas cimenteiras deu-se o ‘bruaá’ público - eu não estava no Ministério do Ambiente [na altura] ²³⁷. Depois disso, o anterior Governo ²³⁸ teve um acto de grande humildade – não teve maioria no Parlamento, [e] combinou com a oposição: “Então o que é que vocês querem para que não lhes restem dúvidas de que esta é a melhor solução? - vamos formar uma Comissão Científica Independente! E independente porquê? Porque 3 dos 5 membros vão ser escolhidos pelo Conselho de reitores. As Câmaras escolhem um, e o Governo escolhe um”. Enfim, o Parlamento votou-a. A comunidade política portanto o que é que fez? Assentou num princípio: “Vamos pedir uma legitimação científica da nossa decisão política”. Tudo está dependente disto, e o Governo disse: “Muito bem, se a CCI disser que não é o melhor método, nós abandonamos [a co-incineração]”. Não tendo a oposição dito nada, reconheci que respeitariam a decisão da CCI. Resultado: a CCI esteve meses a estudar e publicou um relatório que dizia assim - “o melhor método para tratar os resíduos industriais perigosos é o método da co-incineração. Porque é mais barato, porque é mais competitivo ambientalmente, por isto, por aquilo...” Esse relatório não foi lido pelos políticos. Tivemos um líder da oposição ²³⁹ que, tendo esse relatório ao meio-dia sido divulgado pela CCI, disse às duas da tarde que não concordava com ele. Às duas! Não teve tempo de o ler. Não o leu certamente. E depois, à noite no telejornal já importava mais a ‘senhora das couves’ em Souselas do que os cientistas a quem o País pediu para se pronunciarem. Com [a oposição] sempre achei que tínhamos que travar um combate, e travei. E principalmente contra os [académicos] da Universidade de Coimbra - de onde devia vir a verdade e a ciência!. E a verdade é que ganhámos o debate. E claro, nós não tínhamos maioria no Parlamento, e

²³⁶ Explica as desvantagens que encontrou nas incineradoras dedicadas de RIP alemãs em relação ao sistema de co-incineração.

²³⁷ Ver detalhes históricos no sub-cap. 7.2.

²³⁸ Refere-se ao Governo liderado pelo Eng. António Guterres – ver sub-cap. 7.2.

²³⁹ Refere-se ao Dr. Durão Barroso.

então o que é que eles fizeram? Aprovaram uma outra lei (...) contra o Governo (...) proibindo a co-incineração - porque 4 dos deputados [do Partido Socialista], alguns de Coimbra, votaram com eles. E eles aprovaram uma lei que dizia assim: "Houve este relatório da CCI, mas nós queremos uma Comissão Médica que garanta que a co-incineração não tem impacte para a Saúde Pública". (...) O grupo médico reuniu-se e fez um relatório para dizer o seguinte: "a co-incineração não tem risco para a saúde pública!". E nem depois disso os partidos da oposição se calaram. Uma coisa absolutamente indigna da Política.

[3]

Todos estes debates ambientais se travam na opinião pública, os *media* também têm a sua posição. Sinceramente o que eu sempre achei é que eu tinha do meu lado a opinião pública, porque tinha razão, e os *media* lá foram lentamente convencendo-se.

[E como viu a posição das ONGAs nessa matéria?]

As ONGs estão na sua fase de ambientalismo infantil - como por exemplo a QUERCUS - prestando um péssimo serviço ao Ambiente. Ainda hoje estamos sem tratamento [dos RIP] porque a QUERCUS também andou nesse folclore, o folclore da demagogia. (...) Você conhece um grupo de autores ingleses com muita piada - escreveram o síndrome do NIMBY (*Not in my back yard*), mas que evoluiu para o síndrome de NIMET (*Not in my electoral term*)... Mas esse síndrome está agora a evoluir para outro síndrome que é o síndrome de BANANA (*Build absolutely nothing anywhere near anyone*). É o síndrome também da QUERCUS. A QUERCUS o que quer é que não se faça coisa nenhuma. Porque tem aquele apelo infantil, ridículo para quem conhece um bocadinho do mundo, de querer sempre o melhor: "A co-incineração não. O que nós queremos é que não hajam resíduos, tudo pode ser reciclado". E está o movimento ambientalista preso, liderado por esta gente. De tal forma 'reciclaram tudo' que ainda aí andam os resíduos... São estas visões pueris que levam os países a atrasarem-se.

[A polémica entretanto extravasou o debate científico...]

Levou à polarização partidária e ideológica de alguma comunidade científica, da falsa comunidade científica, porque ninguém que tenha o mínimo respeito pela ciência, se deixa arrastar para isso.

[Como é que encara esse triângulo entre a comunicação social, a comunidade científica, e os políticos?]

Esse triângulo não é muito diferente de outras decisões políticas noutras áreas. Há hoje um poder emergente, instalado na comunicação social, com o qual o político e o cientista têm que lidar.

[Concorda que não há uma intervenção social forte da comunidade científica?]

(...) Não há uma consciência da responsabilidade social no meio científico.

[Considera que a Avaliação de Impacte Ambiental é um instrumento eficaz na sociedade?]

Não duvido. Tem uma enorme influência [na sociedade]. Tem vindo a crescer ao longo do tempo. Os EIAs são talvez o instrumento, numa política ambiental preventiva, mais importante. Talvez a maior arma ambiental.

[Como é que vê agora a ‘chegada’ da AAE?]

Tudo o que é exagero pode comprometer a ideia inicial. (...) Daqui a bocado vamos exigir que qualquer decisão política tenha uma avaliação ambiental... O Ambiente tem o seu papel no decurso do desenvolvimento, não pode ser dominante e totalitário - é um erro isso. A avaliação estratégica [deve ser] muito confinada e concreta.

(...)

Quer outro exemplo? O princípio da precaução. O princípio da precaução interpretado como muitos dos ambientalistas radicais interpretavam levava ao condicionamento ambiental e não à evolução ambiental. Aquilo era fundamentalmente utilizado para limitar tudo o que se poderia fazer de mudança em favor do Ambiente. Atacaram-me muito na co-incineração com o princípio da precaução. O princípio da precaução serve de luta contra tudo o que se faz a favor do Ambiente: “Você tem absoluta certeza? Se não tem absoluta certeza o melhor é estar sossegado!”. Mas eu tenho a certeza de uma coisa que é: ‘Estar sossegado’ é pior.

[Considera que no caso da co-incineração houve alguma falha de comunicação? Nomeadamente com as comunidades locais?]

O projecto da co-incineração não avançou, não foi porque houvesse alguma falha de comunicação. Não avançou não foi porque nós tivéssemos sido indecisos. Não avançou porque perdemos as eleições. A co-incineração perdeu porque a Política perdeu, e teve como consequência abandonar a co-incineração. O Governo como sabe fez uma sondagem, um barómetro. Quando se iniciou o debate sobre a co-incineração, nesse barómetro a favor da co-incineração estavam 46% das pessoas, estavam contra 50% - qualquer coisa deste tipo, já não me lembro bem. Quando saí do Governo 89% eram a favor. Não houve falhas de comunicação, nós ganhámos o debate.

[Não teria feito nada de diferente...]

Não se engane com essa patranha (...) de que era sempre possível fazer diferente, e que era sempre possível convencer lá as pessoas. Não é! É preciso é enfrentá-las. É uma coisa completamente diferente. (...)

Mas eu vou explicar qual é o problema. Eu acho que a co-incineração sofreu porque o primeiro passo não foi bem dado - eu não era Ministro na altura²⁴⁰, eu apanhei já isto na Comissão Científica - mas o primeiro passo não foi bem dado admito. Na conversa com os principais responsáveis locais - falo fundamentalmente das Câmaras - na escolha das cimenteiras. Eu compreendo o interesse local, eu não o desprezo, aquelas comunidades locais (Souselas, etc..) estão a defender os seus interesses. E eu também não tenho que ir lá dizer-lhes: “desculpem, isto é a vosso favor”. Não, aquilo não significa melhoria nenhuma para eles, significa para o País. E muitas das questões ambientais leva a isto, há interesses divergentes, há o interesse nacional e o interesse local. No meu tempo fizeram-se 30 aterros - você acha que eu ía lá convencer as pessoas de que o aterro era bom?! O dever do Estado é arbitrar estes interesses.

[Acha que, nesses casos, deveria haver compensações às populações locais afectadas?]

Com certeza, mas houve. Compensações a nível de emprego, isso é um *trade-off* a fazer. O dever do político é esse, é arbitrar os interesses e decidir, nunca deixar o interesse geral ser sacrificado pelo interesse local - somos um país. Esta ideia dos ‘senhores’ de Coimbra virem dizer: “Nós aqui não temos refinarias que produzam esses resíduos” – desculpem, mas eles não beneficiam de electricidade?!

[A desconfiança em relação às cimenteiras também não ajudou...]

Com certeza que não. Havia um historial...

[4]

Há duas formas de estar no Governo. Uma é não querer levantar ‘chatices’ com ninguém, e fazer um tipo de governação que é muito baseada na concertação, nos interesses organizados que pululam à volta da esfera pública – “eles lá discutem entre eles, lá negociam quais as linhas políticas que devem seguir, e depois o governante assina por baixo”. E a outra ‘decisão’ tem a ver quando um político tem uma ideia do que deve ser feito, por vezes não estando de acordo com os interesses [organizados]. Aí a única forma de levar isso avante é um relacionamento com a opinião pública, e a escolha do terreno político, do debate político. É preciso convencer as pessoas de que aquela solução é a melhor – ter apoio. (...) Todos os políticos deviam ter um pensamento político. Agora, ter um pensamento político é saber arbitrar os interesses e procurar uma solução que sirva o conjunto.

²⁴⁰ A Ministra da altura a que se refere é a Dra. Elisa Ferreira – ver sub-cap.7.3 do caso de estudo.

[É preciso portanto haver coragem política...]

[É preciso] que se aceite que a Política é assim mesmo - pode-se perder. (...) O “*kitsch*” na política é um pouco isso, é a tentativa de contornar um elemento essencial na Política que é a incerteza. É dizer aquilo que nós achamos que as pessoas estão à espera que nós digamos. É fazer umas sondagens, fazer inquéritos... E o pior é que quando isto tudo se faz na base do cálculo, aí é que [nós] os engenheiros também nos enganamos. Portanto a única forma de aceitar o erro é aceitar que erramos mas [que] agimos de acordo com as nossas convicções.

(...)

Aquilo que leva um político a [ter] pensamento político é fundamentalmente ter cultura. Ter uma visão. São valores que vamos sedimentando e que nos ajudam a fazer escolhas.

[2]

Os cientistas têm um grande papel - provar as melhores escolhas e as melhores opções. O ambientalismo é um investimento no homem, não é a favor da natureza contra o homem. ”

Eng. **Luís Mira Amaral** (20/09/2004)

Engenheiro Electrotécnico, mestre em Economia. Docente universitário da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Ministro do Trabalho e Segurança Social (X Governo Constitucional) entre 1985 e 1987. Ministro da Indústria e Energia (XI e XII Governo Constitucional) entre 1987 e 1995, tendo estado envolvido na escolha de Estarreja, em 1995, para a construção de uma incineradora dedicada de RIP²⁴¹. Deputado à Assembleia da República em 1995. Administrador e Consultor de várias empresas.

[Em entrevista à *Impactus* disse que as “elites políticas e universitárias não têm uma linguagem simples e clara para comunicar” os aspectos relacionados com o Ambiente...]

“Há um problema geral da sociedade portuguesa. As elites portuguesas, quer de Universidades, quer políticas, não sabem comunicar com a população. Nos países desenvolvidos, essas elites utilizam uma linguagem simples para explicar as questões difíceis à população. Em Portugal, as elites complicam ainda mais aquilo que já é complicado. Isto é um sintoma de subdesenvolvimento cultural de uma sociedade e de um país. Se calhar complicam porque, se explicassem com uma linguagem simples, não eram vistas como elites, eram banalizadas. Há uma vaidade associada que usa uma linguagem empolada para mostrar que são melhores do que os outros. Essa é uma das explicações possíveis. Outra é que não dominam os assuntos. Porque só quem domina os assuntos é que consegue pegar em coisas difíceis e transformá-las em linguagem simples. (...) E o Ambiente é mais uma das facetas dessa grande pecha que a gente tem, que é a incapacidade de comunicação, ou por razões de pedantismo que estão ligadas sobretudo ao meio cultural, ou por razões de incompetência e desconhecimento das matérias. (...) [Isto] sente-se a todos os níveis, sente-se na economia, e agora sente-se no Ambiente, porque o Ambiente é um assunto mediaticamente *sexy*.”

Depois há outra vertente que eu sinto no Ambiente, que é a vertente fundamentalista, que me choca profundamente. Nestes temas, assumir atitudes fundamentalistas não resolvem nada, antes pelo contrário, só suscitam reacções adversas, inconvenientes, que atrasam o processo. E uma coisa que muito me choca é alguns políticos, nomeadamente de esquerda, que têm um discurso perfeitamente incoerente. Quando se trata da Política da Saúde e da Educação, dizem que nada se pode fazer contra os médicos ou contra os professores, mas quando se trata do Ambiente passa-lhes pela cabeça que um governo, de forma iluminada, possa impôr aos empresários e aos cidadãos, uma série de coisas de forma coerciva, sem lhes explicar, sem os motivar, sem os cativar para a causa?! E o Ambiente já passou da fase meramente impositiva, e normativa, para uma fase de incentivos e penalizações. Quando a gente entra em esquemas como o princípio do poluidor-pagador, o que é

²⁴¹ Ver sub-cap. 7.2.

que isso significa? É tentar introduzir os mecanismos económicos nas questões ambientais, para que através dos mecanismos económicos a gente leve as questões ambientais a bom porto.

[A que elites políticas se refere exactamente? Ao Ministério do Ambiente?]

Não. Refiro-me aos governos, aos deputados, aos membros de partidos políticos. Depois o Ministério do Ambiente é, quanto muito, o agente dessas elites - talvez ainda mais fundamentalista, mais focalizado, ou mais obcecado. (...)

[Acha que as elites universitárias se refugiam demasiado na 'legitimidade científica'?]

Isso é outra falácia. O Ambiente, em muitos aspectos, não é (ainda) uma ciência, é um conjunto de preocupações pertinentes, legítimas, nobres. Felizmente muito tem avançado, e as [próprias] preocupações ambientais influenciam também a ciência a avançar nessa matéria. (...) [Tal] como na gestão empresarial, que não é uma ciência pura, não é 'matemática', (...) não admito no Ambiente - quando sei que, muitas vezes, não há fundamentos científicos e tecnológicos para suportar certas posições - que me venham com um 'ar' (pretensamente) científico, falar em nome da ciência a dizer que isto é assim ou assado. (...) Os seus agentes, ou os seus defensores, apareceram muito numa fase inicial, com um ar quase religioso, fundamentalista, com uma pretensa 'ciência' que não existia - era mais uma crença.

É evidente que as coisas têm evoluído, e há muita coisa hoje que começa a ter maior fundamento científico. A própria ciência económica começa a incorporar as questões do Ambiente.

[Até porque o Ambiente é pluridisciplinar...]

É muitas vezes um raciocínio de agregação de vários aspectos científicos.

[Tem apontado muitas vezes o 'dedo' à incapacidade de execução (ambiental) da Administração Pública...]

Isso é um drama deste país. Se calhar, em termos de leis ambientais, nada é perfeito, [mas] eu diria que estamos bem. O nosso problema não são as leis, como na Justiça também já não são as leis. É a incapacidade, no plano público, de se fazer cumprir as leis que existem. Esse é que é o grande drama. Mais uma razão para não se ser fundamentalista - isto é a arte do possível... Não vale a pena querermos atingir o óptimo - se conseguirmos atingir o bom já não é mau. E portanto, não tendo aparelho para conseguir fazer respeitar tudo, então mais vale ser um bocadinho mais humilde e começar com menos. Então o que é melhor? É dizer: "meus senhores, vamos lá construir um cenário gradual em que nos comprometemos, pelo menos moralmente, com calendários, para irmos

evoluindo e melhorando até chegarmos ao estágio final”. É uma questão de bom senso e de equilíbrio. É isto que se deve fazer na acção - é o possível. Não há óptimos.

[E quanto à inércia da Administração Pública?..]

Não tem gente qualificada. Não vai ter de um dia para o outro, e com estas restrições à função pública, não sei se vai ter algum dia. [A Administração Pública] está infestada de administrativos não qualificados, não por culpa deles, mas por culpa do poder político que nunca os formou, nunca os reciclou. Gente que implica uma massa salarial fortíssima sobre o contribuinte. E depois o Estado nunca tem dinheiro para admitir e formar gente qualificada, e é neste drama que a gente anda à volta e não há meio de resolver.

E há depois um desequilíbrio evidente entre a capacidade técnica da Administração Pública e a capacidade técnica das empresas. Porque as empresas apetrecham-se de técnicos qualificados, e de juristas, que ‘ganham’ sempre a coisa contra a Administração Pública. Portanto isto é uma pecha portuguesa, global, que eu vejo em vários sectores. E no Ambiente é a mesma história - você põe umas leis perfeitas mas depois não tem técnicos, não tem juristas capazes [de as fazer cumprir]. (...) Isto é um problema muito sério da gestão deste país. (...)

E não é só a Administração central. O que se passa na Administração local é altamente preocupante. As autarquias ainda têm menos gente qualificada que a Administração central nas questões do Ambiente. E depois, com um grande arbítrio do poder local, porque é mais forte do que o poder central...

[4]

Não há processo de decisão típico. Eu lembro-me, no tempo em que estive no Governo²⁴², em que alguns jornalistas nos chamavam (depreciativamente) os tecnocratas do Prof. Cavaco Silva. E o que eram os tecnocratas do Prof. Cavaco Silva? Eram pessoas formadas na gestão empresarial, com competência técnica, que estavam a tentar, na Política, aplicar os métodos de decisão que tinham trazido das empresas. Havia algum rigor na gestão governativa. Hoje em dia isso não existe. Atingem o topo pessoas que não dominam os métodos de decisão, e depois a máquina da Administração Pública não está profissionalizada, como uma francesa ou uma inglesa, em que aquilo funciona mesmo sem haver governos. Portanto, não há planeamento, no sentido técnico, como há nos países ‘civilizados’. Isto tudo é feito *ad hoc*... Não há em Portugal uma cultura de planeamento e de decisão no sentido concreto do termo. Em grandes empresas felizmente já há isso - na Administração pública isso não existe, na área política isso tem desaparecido.

[Acha que é uma questão de assessoria técnica?]

²⁴² Refere-se ao tempo em que foi Ministro da Indústria e Energia (XI e XII Governos Constitucionais).

Não é uma questão de assessoria, é uma questão de falta de mentalidade. Porque repare, um Ministro não precisa de ser um técnico - pode ter assessores que o ajudem a fazer isso -, mas é preciso que o Ministro faça política com competência técnica. Isso é uma cultura, uma estrutura mental que se perdeu no nosso país. Eu muitas vezes tomei decisões que não estavam rigorosamente de acordo com aquilo que eu ensinava em teoria económica, ou aquilo que eu tinha aprendido em termos técnicos, mas sabia que estava em posições políticas, e portanto tinha que não esquecer que haviam outros factores. Mas tinha consciência do facto - só o facto de ter consciência de estar a violar leis económicas ou técnicas, já era uma inibição que eu fosse mais além... Agora, quando um decisor político não tem quaisquer preocupações sobre esta matéria, não tendo competência técnica, não se vai rodear de assessores técnicos que lhe permitam ajudar a formular o problema, no bom sentido. Porque eu já vi ministros com esta consciência, sem formação técnica, rodeado de bons assessores que lhes explicam as coisas, e eles com bom senso e inteligência, conseguem tomar decisões adequadas. Portanto, mais do que a falta de formação muitas vezes dos ministros, é a total ausência de motivação para encarar a política como um exercício sério, em que se deve ter fundamentação técnica para as nossas decisões. Depois temos que ter a consciência que estamos a fazer actos políticos e que a política é a arte do possível. Eu costumo dizer que a muitos níveis de decisão política a questão fundamental é o bom senso e a seriedade.

[Portanto, se um político não for sensível às questões do Ambiente, muito dificilmente o Ambiente entra na sua agenda política..]

Com certeza. Mesmo que não domine a técnica do assunto, é preciso ter um rigor intelectual, seriedade perante os problemas. Depois há-de haver assessores que lhe explicam...

[3]

(...) A lógica de actuação e de decisão é mais em função do que sai na primeira página do jornal do dia seguinte... (...) E depois há aqui uma questão dramática - nesta democracia mediática, um político que só vive da política tem que se ajustar a estas regras de jogo, senão não sobrevive. Só um [político] que não precisa da política para viver é que consegue romper esse círculo.

[As questões éticas estão em 'desuso'?)

A pressão dos acontecimentos, os calendários eleitorais e a democracia mediática levam-os a isso...

[7]

Tenho aqui um exemplo na Caixa²⁴³ - outro dia estávamos a discutir o financiamento de uma empresa de resíduos, e eu não percebia uma série de coisas de resíduos e fui ao *dossier*, e vi lá uma nota, feita por uma engenheira Directora da Caixa, em termos simples, que explicava tudo... O que é que isto demonstra - é que é possível, mesmo para pessoas sem formação técnica, fazer-lhes notas e escrever-lhes as questões de forma simples, e as pessoas perceberem e poderem tomar decisões. Este exemplo também serve para um Ministro - um Ministro, se tiver uma nota daquelas, sabe qual é o problema, e sabe tomar decisões correctas. (...) É exemplar, como uma nota com duas páginas, que explica coisas sobre resíduos que eu não sabia, me permite estar à vontade [para] tomar decisões sobre o financiamento de um projecto de resíduos. Aquela nota, num Ministro do Ambiente, ou à volta de um Conselho de Ministros, era utilíssima. Isto é o tipo de coisas que mostra que uma pessoa não precisa ter competência técnica para decidir, precisa é de estar bem assessorado, e depois obviamente ter algum bom senso para [decidir].

[9]

É um aspecto lamentável tudo isto que se passou, e conto-lhe o filme desde o início. Eu e a Dra. Teresa Gouveia lançámos o projecto da incineradora dedicada²⁴⁴. E lançámo-lo porquê? Porque as informações que tínhamos eram que os resíduos industriais perigosos tinham uma dimensão tal, que já se justificava economicamente, pela legislação europeia da altura, uma incineradora dedicada - embora a dimensão dessa incineradora ficasse num regime sub-ótimo. (...) E o acordo que eu fiz com a Dra. Teresa Gouveia foi assim: “você explica as questões do Ambiente aos ecologistas, que eu não sou credível para [eles], e eu explico as questões do Ambiente às empresas”. Porquê? Porque eu sou mais credível junto dos empresários, porque não me esqueço da dimensão de competitividade, e estou a gerir o binómio competitividade-Ambiente. Fizemos uma repartição exemplar de funções entre eu e ela, e a decisão foi tomada, apoiada pelos fundos do PEDIP²⁴⁵, [por]que eu entendi ser um problema que a Indústria tinha que resolver também - era um problema industrial sério que o País tinha. À Dra. Teresa Gouveia competiu-lhe ‘vender isto’ à Assembleia Geral, e ‘catequizar’ e convencer os autarcas [sobre] onde é que isto devia ser colocado. Arranjou-se o autarca da Câmara de Estarreja, que defendeu o processo, e isto estava conseguido nesta fase.

Vem a Professora Elisa Ferreira pôr tudo isto em causa. Poderia tê-lo posto por razões económicas porque pouco depois a União Europeia alterou a directiva sobre os resíduos, e portanto uma série de resíduos que eram considerados perigosos deixaram de o ser, logo, já não fazia sentido haver uma incineradora dedicada, porque a dimensão dos resíduos a tratar tinha que ser muito menor, e portanto já fazia sentido, como ela fez, ir para a co-incineração. Mas nada disto foi explicado e não houve um diálogo prévio com as autarquias e as populações das zonas onde ía ficar a co-

²⁴³ Refere-se à Caixa Geral de Depósitos.

²⁴⁴ Refere-se à proposta de construção de uma incineradora dedicada em Estarreja em 1995. Nesta altura o Eng. Mira Amaral era Ministro da Indústria e Energia e a Dra. Teresa Gouveia Ministra do Ambiente – ver detalhes no sub-cap.7.2.

²⁴⁵ Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa.

incineração. (...) Veio depois o Eng. Sócrates que geriu politicamente muito habilmente [a situação]. Num Governo que não tinha nenhuma imagem de firmeza, o Eng. Sócrates diferenciou-se, mostrando uma imagem de firmeza e [empurrando] a co-incineração para a frente. Geriu muito bem a sua imagem. Acresce que tinha razão para o fazer. Ele aguentou estoicamente, o período mais difícil estava passado. Só que depois veio o PSD e acabou com aquilo. Um erro crasso, de demagogia, do PSD. (...) Aquela história de dizer que não é preciso tratar os resíduos com a co-incineração porque vamos ter tecnologias ambientais mais limpas... Isso é a longo-prazo!

É evidente que a longo prazo não há *trade-off* entre a competitividade e a protecção ambiental. Porque quanto mais a tecnologia evolui maior é a parcela que vai para o produto industrial bruto, e menor é a parcela que vai para resíduos e poluição - e até mesmo uma parte dos resíduos se consegue hoje em dia reciclar e voltar a introduzir no processo produtivo. Portanto, a evolução tecnológica permite que, cada vez mais, a eficiência do processo seja maior. A longo prazo não há contradição entre competitividade empresarial e protecção ambiental, até convergem. Onde é que há contradição? É no curto-prazo, [onde têm que se usar] as chamadas tecnologias de fim-de-linha para despoluir aquilo que o processo produtivo poluiu. Neste momento, tem-se um conjunto de tecnologias instaladas num país - em que não é realista mudá-las de um dia para o outro - que produzem resíduos perigosos e que não podem estar à espera que no longo prazo se venha a reciclar isto. É uma demagogia. E a co-incineração não é um sistema perfeito mas é o melhor que anda para aí a circular.

[A co-incineração não ‘vingou’ por falta de comunicação?]

Foi falta de comunicação da Professora Elisa Ferreira. Depois o Eng. Sócrates tentou gerir a situação com grande coragem política, mas obviamente todo o erro de falta de comunicação anterior já não poderia ser apagado.

[Acha que, no processo anterior de Estarreja, se não tivesse havido mudança de governo, o processo teria ido para a frente sem problemas?]

O Presidente da Câmara de Estarreja estava de acordo, isto ía-se fazer sem quaisquer problemas. Porque na altura houve comunicação.

[Acha que houve um excesso do uso da bandeira científica (via CCI) para legitimar a decisão política?]

Houve, mas isso tem a ver com aquela pecha, que eu disse à bocado, de uma certa falácia em tentar [provar] cientificamente assuntos que não têm um [domínio exclusivamente] científico.

Depois houve um oportunismo político. O que é que, no fundo, na nossa democracia está a acontecer? Arranjam-se umas comissões de sábios, ou uma comissão cientificamente independente, ou uns juízes, e dá a sensação que essas [pessoas] são impolutas, perfeitas, e que o desgraçado do político é que é uma 'besta' e um vigarista. Somos todos iguais! Esta é outra falácia que está a aparecer agora. Com a democracia mediática, o desgraçado do político está sempre a levar 'pancada' por todos os lados, está exposto na praça pública. E depois [aparecem] umas castas de senhores juízes, senhores cientistas, senhores sábios, [que] parece que são perfeitos, intocáveis, e que têm a verdade absoluta. O caso da CCI foi uma hábil manobra do PS para tentar arranjar uma comissão que não tivesse contestação, que fosse à prova de bala. Isto tem a ver com o processo político existente.

[Qual é a sua opinião sobre os instrumentos de AIA?]

São extremamente positivos. Mas, como em todos os instrumentos, têm que ser utilizados com bom senso. Nada é exacto. Eu, quando monto aqui na Caixa um sistema de controlo de gestão, estou a fazer um instrumento de [avaliação de] impacte da gestão. E qualquer modelo que uma [pessoa] monte, depois tem que ser analisado (politicamente) com bom senso. Estou inteiramente de acordo com os EIAs, e com a bateria de indicadores que se utiliza, mas tudo o que sai do computador não é para ser visto acriticamente. Tem que ser julgado com o nosso bom senso. E é o nosso bom senso que vai permitir fazer evoluir e aperfeiçoar esses instrumentos.

Uma [pessoa] que gere um sistema tem que ter na cabeça a ordem de grandeza das variáveis que tem. E depois a gente não pode trabalhar com um único indicador, tem que trabalhar com uma bateria de indicadores. Porque se trabalharmos com um único indicador ele pode ser manipulável. Ao passo que se estivermos a trabalhar com uma bateria de indicadores é difícil 'aldrabá-los' em todos - a gente manipula um, mas depois a verdade aparece noutra. Por isso é que a análise multi-dimensional é muito importante - a gente tem que captar várias dimensões. E depois compete ao 'sénior' fazer a avaliação qualitativa daquilo.

[8²⁴⁶]

Isso faz todo o sentido, mas não conheço em pormenor. E devo dizer outra coisa que faz sentido, e que é uma coisa que os engenheiros não têm consciência: Hoje em dia, no próprio projecto de obras tem que ser introduzida a variável ambiental. (...) O Ambiente tem que ser endogeneizado no próprio projecto porque senão são chumbados e têm que ser reformulados. Isto é uma coisa que tem que chegar aos engenheiros e aos arquitectos. (...)

Hoje em dia há um problema global que é dramático. A União Europeia está dramaticamente sozinha no mundo. A maneira insolente como os EUA rompeu com o protocolo de Kyoto, quando consomem

²⁴⁶ Perante o desconhecimento do entrevistado nesta matéria, explico-lhe em que consiste a AAE.

a energia que consomem, sem quaisquer preocupações de eficiência energética, é chocante. Quando a China está agora a consumir petróleo e carvão e a fazer [uma série de atropelos] ambientais... A Europa está a fazer de boa aluna, mas a Europa, por mais esforços que faça, não limpa o planeta...

Eu não sei como é que isto se resolve. Tenho aqui uma angústia...”

Professor Doutor **José Manuel Palma** (28/09/2004)

Doutorado em Psicologia Ambiental. Docente universitário das disciplinas de Psicologia Social e Psicologia do Ambiente na Universidade de Lisboa. Ex-Presidente da QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza. Director-Geral da *Amb&Veritas* e *FactorSocial*, empresas de consultadoria na área do Ambiente. Responsável pela componente de avaliação dos Impactes Psico-Sociais do Estudo de Impacte Ambiental do Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro (co-incineração) em 1998.

[O que é que se entende por “Cognição Ambiental”?]

“Cognição Ambiental é o estudo do modo como as pessoas organizam o mundo - geralmente urbano. Tu, por exemplo, para chegares aqui, baseaste-te num “mapa” de Lisboa - tiveste que decidir por onde é que deverias ir. E a tua decisão é uma interacção [entre] a imagem que tens de Lisboa, o modo como traças um determinado caminho, o objectivo, etc..

Quem iniciou [este conceito] foi (até) um planeador, chamado Kevin Lynch, que escreveu um livro chamado “A imagem da cidade” - onde descobriu que a cidade tinha diferentes tipos de imagem. Havia cidades com imagens mais simples, mais claras, e [outras com] imagens consideradas mais complicadas. Mais tarde isso começou a ser estudado muito em Psicologia Cognitiva e Psicologia do Ambiente, e chegou-se à conclusão de que nós temos maneiras de distorcer a percepção que temos sobre a cidade. [Usando] aquilo a que chamamos de “heurísticas”, que são mecanismos simples que servem para lidar com a informação - mas, como são muito simples, muitas vezes distorcem. Então chegou-se à conclusão que as pessoas têm um tipo muito específico de ‘mapa’ na cabeça - não têm um mapa ortogonal e um mapa euclidiano -, fazem distorções. Aquilo que elas pensam não é necessariamente aquilo que na realidade existe. (...) De acordo com as ‘tuas’ regras cognitivas, distorces a cidade e o espaço. Portanto a cognição ambiental é o estudo do modo como as pessoas se orientam...

[Mas] aquilo que é interessante (para ti) é aquilo a que nós chamamos de “atitudes em relação ao Ambiente” - atitudes em relação à avaliação estética do Ambiente, atitudes em relação à Indústria, e atitudes em relação ao Risco. Estas são as áreas da Psicologia do Ambiente que (te) interessam mais directamente - com uma outra área que é aquilo a que se chama de “*stress ambiental*”. (...)

[Por exemplo], quando se tem alguém que queira fazer a co-incineração, ou incineração, em determinado sítio, desencadeia-se um processo social que tem várias implicações. Quando se introduz um processo destes, as pessoas criam ideias sobre esse processo, e estimam uma atitude em relação a isso - pode ser positiva, negativa ou neutral -, e aquilo em que baseiam (geralmente) essa atitude é a percepção de risco. (...) Mas essa percepção de risco vai condicionar a atitude, positiva ou negativa, que se tem sobre um projecto, e vai, ao mesmo tempo, aumentar o *stress*

[ambiental]. A percepção de controlo é um determinante fundamental - quando se tem uma alta percepção de risco, diminui-se a percepção de controlo. Se se tem uma alta percepção de risco tenta-se controlar; se não se consegue controlar, aumenta-se o *stress* e tenta-se controlar outra vez... É um processo quase cíclico.

Por outro lado, (...) aquilo que é mais racional do ponto de vista pessoal, não é necessariamente o mais racional do ponto de vista da sociedade. É aquilo a que nós - os psicólogos e economistas que estudaram esses aspectos - chamam de “dilema social” ou “dilema dos comuns”. Dou um exemplo: de manhã, quando vais para o emprego, tens duas hipóteses - ou vais de autocarro ou combóio, ou vais de carro -; se tu fores de carro, e toda a gente [também] for de carro, nunca mais chegas...; se todos forem de autocarro chegam lá mais depressa. Do ponto de vista individual é mais racional ir de carro. E porque é que é mais racional? Porque os benefícios dessa acção são concentrados em ‘ti’, enquanto os malefícios são distribuídos. E depois há [outra questão] que é, quanto mais gente houver a cooperar, ou seja, quanto mais gente for de transportes públicos, maior é o incentivo a competir, porque menos pessoas há na estrada, portanto mais vale ir de carro...

Quando as pessoas dizem que “ninguém muda nada pelo Ambiente...” é ingenuidade de muitos engenheiros e de muitos políticos, que não percebem que, por detrás disto, há um processo decisional, e que as pessoas decidem de acordo com uma racionalidade ilimitada... Quando as pessoas dizem que “é preciso andar mais de transportes públicos” esquecem-se que, o que está aqui em jogo, é uma racionalidade individual que é contrária àquilo que devia ser a racionalidade colectiva. (...)

No caso das infraestruturas, para além da percepção de risco, há aquilo (que eu inventei) que se chama “dilema social invertido” - que é o que se passa na co-incineração... Enquanto que nos dilemas sociais normais os benefícios são concentrados na pessoa que compete, e os malefícios são distribuídos; no caso da [instalação] de uma incineradora, ou de um aterro, o problema é contrário - os malefícios, por muito poucos que sejam, são concentrados no sítio [de instalação], e os benefícios são dispersos por todos. Logo, é mais racional dizer-se que ‘não’ se se estiver nesse sítio... (...)

Em tudo isto, os técnicos assumem que, aquilo [que apresentam como solução], é o melhor para o Ambiente, esquecendo-se que as pessoas têm que ser envolvidas. Não é só ‘dar’ informação...

[O que é que falha na percepção política do Ambiente?]

Primeiro, os políticos acham que as pessoas reagiriam muito pior do que elas de facto reagiriam se eles fizessem certas coisas. Por exemplo, segundo os estudos do Eurostat, desde 1990 que a gente sabe que a maioria da população queria mais investimento em transportes públicos - mesmo em Portugal (75% das pessoas). Mas se se perguntar aos políticos, e aos autarcas, eles vão achar que as pessoas querem antes fazer estradas e menos transportes públicos...

[Assuem demasiado?]

E assumem demasiado porquê? Porque todos nós fazemos aquilo que em psicologia se chama “auto-referente”. Ou seja, quando tu me contas alguma coisa, eu penso: “Será que isto faz sentido? A mim não se aplica, isto não deve fazer sentido”. Fazemos a auto-referência - aplicamos a nós próprios - e isso é muito errado. Quem é que são os políticos? Os políticos são pessoas entre 35 e 50 anos - geralmente homens. E quem é que anda de automóvel? Pessoas dos 35 aos 50 anos, de um determinado estrato socio-económico - que está super-representado nos políticos, e não na população em geral.

Os políticos assumem que a população é igual eles – [que] os medos deles são os medos das populações. Por outro lado assumem (também) que o Ambiente é a última das prioridades. (...) Os políticos acham que as pessoas só se preocupam com o Ambiente quando têm o resto organizado. Não é verdade, os estudos demonstram que não existe co-relação entre o interesse pelo Ambiente e o PIB per capita. Ou seja, os portugueses são tão sensíveis às questões ambientais como as pessoas dos EUA, como as pessoas da Europa, Nigéria, China, Índia...

[9]

Tudo o que a CCI propôs, e a Quercus propôs, já estava escrito (por mim) e foi aprovado em sede de discussão do Estudo de Impacte Ambiental²⁴⁷. Na altura ninguém fez aquilo que eu disse que devia ser feito...

[Na mesma medida em que os políticos ‘distorcem’ as questões ambientais, não acha que os técnicos de Ambiente descurem outros valores (extra-científicos)?]

(...) Existe uma confusão nas pessoas entre ciência e tecnologia - são duas coisas completamente diferentes. A ciência é, por exemplo, a biologia, a geologia, a psicologia... - a engenharia não é uma ciência, é uma técnica, é um tecnologia. Quando eu estou a fazer um EIA não estou a fazer ciência, estou a fazer tecnologia - estou a deduzir determinados princípios científicos, e estou a aplicá-los num contexto determinado. Portanto, um contexto técnico é sempre [determinado pela] dedução de princípios globais num contexto específico. (...)

[E] qual é o problema? É que, às vezes, porque não se está a fazer uma experiência científica - está-se a deduzir um princípio científico tecnologicamente -, o que acontece é que há [outros técnicos] a aproximarem-se [com] teorias igualmente respeitadas, mas que eles aplicam [diferenciadamente] de

²⁴⁷ Refere-se ao EIA do Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro, desenvolvido em 1998 pela SCORECO, a propósito da co-incineração, e no qual foi responsável pela componente de avaliação dos Impactes Psico-Sociais.

forma tecnológica à realidade... Isto significa que [por vezes] se tem 10 técnicos a dizerem coisas contraditórias. (...)

Toda a dedução tecnológica da ciência é condicionada às limitações humanas, e é aberta a múltiplas aproximações. E o 'povo' vai-se aproximar da [percepção] que lhe interessa mais - de acordo com o seu dilema social invertido -, aquilo que ele considera ser mais positivo para ele... (...)

[No caso da co-incineração], os técnicos da CCI fizeram um mau trabalho, a eles e à co-incineração. Porque disseram coisas verdadeiras, algumas delas, não as pondo em contexto, não percebendo o que é que estava em jogo do ponto de vista humano. E então foram vistos como arrogantes, tanto mais que havia outros técnicos que diziam o contrário...

E depois há uma coisa em Portugal: 80% da população portuguesa acha que a Indústria tem uma alta probabilidade de risco. Ou seja, 8 em cada 10 pessoas em Portugal, acha que as indústrias não conseguem controlar o seu risco. Portugal é um dos países com maior percepção de risco da Comunidade Europeia. Ora, este contexto leva a que todas estas diversidades tecnológicas sejam aproveitadas pelas pessoas, de acordo com aquilo que elas querem ouvir, e de acordo com os seus medos e as suas percepções de risco.

[7]

Os técnicos de Ambiente não percebem o que é Política. E o que é a Política? A Política é a arte da gestão de recursos escassos. Por muito rico que seja um país, os recursos são sempre escassos em relação às opções que se tem que fazer. E aquilo que o político tem que fazer é gerir esses recursos escassos de uma forma que seja o mais racional possível - [tendo em conta que] os políticos tem influências de diferentes grupos de pressão. Existirão sempre *lobbys*, porque a partir do momento em que se tenha grupos organizados, tem-se *lobbys*. Os sindicatos são um *lobby*, os ecologistas são um *lobby*... O pior é que, em Portugal, não se fazem as coisas assumidamente. As pessoas são ingénuas e depois, no seu esforço de 'puristas', fazem mais mal do que bem...

Primeiro, os políticos têm as suas próprias percepções - e já vimos que são homens de 35-50 anos influenciados por aquilo que eles pensam, aquilo que eles usam, que fazem todos os dias... Segundo, têm que aldear os *lobbys*, têm que aldear as pressões. Têm que encontrar esquemas de modo a que a reacção [negativa] seja a menor [possível]. (...) [Portanto], só se consegue convencer um político dando-lhe uma maneira de ele vender uma ideia. (...) Os políticos não vêem às vezes as coisas mais evidentes, porque têm muitas coisas em que pensar, muitos interesses. (...) E também não consigo perceber como é que muitos técnicos de Ambiente têm uma incapacidade 'inata' de vender as suas ideias. Muitas vezes, os técnicos de Ambiente, são aquilo que eu sou – ecologista. Mas isso não turva a minha capacidade de analisar o comportamento dos políticos. Muitas vezes somos demasiado ideológicos: "isto tem que ser porque é assim que deve ser"... Os políticos e os técnicos de Ambiente

tem duas visões contraditórias das pessoas – [os técnicos] acham que as pessoas são racionais, e os [políticos] acham que as pessoas só querem o auto-interesse e são irracionais. [Os técnicos] defendem a ‘cenoura’, [os políticos] defendem o ‘pau’... (...)

[O que está em causa], na maior parte das questões ambientais, é criar automatismos novos que sejam mais adequados ao Ambiente. E para isso têm que se criar técnicas para se aproximar os comportamentos que se têm a esses novos automatismos. Para as políticas globais é a mesma coisa. Não se pode estar ‘aqui’, e passar para ‘ali’, por vontade política. [Tem que se] deduzir uma estratégia, com políticas credíveis, passo a passo, que se possam vender. Os técnicos são muito bons a fazer o diagnóstico [mas] depois esquecem-se...

[...de propor estratégias?]

Exactamente. O que se passa com o Ambiente a nível nacional é aquilo a que nós chamamos um “desastre cumulativo”. Antigamente o que destruía o Ambiente eram as grandes fábricas – [mas] agora as fábricas estão a poluir cada vez menos... Quem é que de facto contribui para um aumento incrível de CO₂? São as pessoas, cada qual no seu carro... E para isto tem que se deduzir uma política mais complicada, que não é só de *command and control*, porque há o tal comportamento social que ninguém pensa. O técnico de Ambiente, muitas vezes, não percebe que, neste momento, em termos ambientais, a questão fundamental é a dedução de estratégias - sociais e políticas, psico-sociais...

E o político? Como é que ele vai vender a Política? Primeiro, convencendo os outros, convencendo os *lobbys* – qualquer parlamentar europeu tem uma agenda diária [em que] metade do dia, 2 ou 3 dias por semana, é para falar com grupos de interesse...

Os técnicos de Ambiente não percebem de ciência política e não percebem que, tanto os técnicos como os ecologistas, são vistos como outros actores da sociedade. Os ecologistas e os técnicos de Ambiente sentem-se como ‘iluminados’, e as outras pessoas ‘ao lado’ - o comum dos mortais -, incluindo os políticos, olham para eles como sendo uma seita... [Os técnicos] têm que, de vez em quando, ‘sair’ [da sua pele], perceber o que fizeram de mal, como é que estão a ser vistos, como é que se estão a ver enquanto actores. Eu não posso obrigar a sociedade a fazer o que eu quero... (...)

Os técnicos, a partir do momento em que [agem como] ‘iluminados’, perdem 50, 70, 80, às vezes até 100%, de toda a sua capacidade de persuasão. Se um ecologista (desregrado) não souber argumentar politicamente, ocorre aquilo que em Psicologia se chama “teoria da reactância” - a outra pessoa sente-se ameaçada na sua liberdade de escolha e não vai fazer nada daquilo que [o ecologista] lhe diz.

[8]

Um EIA é o que eu chamo de *educated guess* - um palpite educado. O que é a AAE? É um grande *educated guess*... (...) Porque o espaço é grande, porque são uma data de projectos, porque as coisas têm interacção umas com as outras...

Quais são os perigos? Como a AAE é uma coisa muito global, o que acontece é que se vai abrir (um pouco) da caixa de Pandora. Se não se tem cuidado em delimitar os problemas, em lidar com os *stakeholders* desde o início - avançar e estudar aquilo que os *stakeholders* também querem estudar, acertar com eles as metodologias e o objecto de estudo... – acaba-se por ter um *educated guess* que vai ser atacado por todos os lados... E acaba-se por fazer um instrumento político - no sentido negativo do 'político' que é encontrar o menor denominador comum... Quanto maior for a separação do pormenor para o global maior é o afastamento da ciência em relação à aplicação tecnológica.

A ciência está sempre um bocadinho influenciada pela sociedade, mas a tecnologia está ainda mais influenciada pelos valores. Quando o objecto [de análise] é pequeno estão lá muito presentes a ciência e a tecnologia, e 'pouco' de ideologia. Mas, à medida que se define globalmente o objecto de estudo, tem-se uma maior distância entre a ciência e tecnologia e uma maior entrada de ideologia. [Portanto] a AAE é uma coisa extremamente importante, e uma coisa extremamente perigosa. É importante porque tem que ver a questão do ponto de vista geral, é muito perigosa porque (...) está 'contaminada' pela ideologia do técnico. Os técnicos têm ideologias - nós não somos objectivos -, ninguém é objectivo, somos 'contaminados' pelos nossos valores.

Eu concordo completamente com a AAE, desde que tenha os *stakeholders* a partilhar a definição do problema desde o início. A AAE é uma ideia muito gira, mas a essência daquilo em que ela é boa tem nela a essência daquilo em que ela é má.”

Professor Doutor **Carmona Rodrigues** (17/01/2005)

Engenheiro Civil doutorado em Engenharia do Ambiente. Docente universitário das disciplinas de Hidrologia e Hidráulica na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Assessor do Secretário de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais entre 1993 e 1995. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação entre Abril de 2003 e Junho de 2004 (XV Governo Constitucional). Presidente da Câmara Municipal de Lisboa desde Julho de 2004.

[Como é que vê a relação entre a comunidade científica (nomeadamente em questões ambientais) e o poder político?]

“Se calhar a primeira coisa que eu vejo - tendo já estado nos dois lados - é a vantagem enorme que há desses dois lados conhecerem-se melhor um ao outro. O facto de eu ter vindo de uma actividade prévia ligada à docência, à investigação, ao ensino, à prática de engenharias do ambiente, ajuda-me muito. Assim como ajudaria muito, a muitas pessoas que estão na vida política, nos cargos políticos, conhecerem melhor a vida ‘lá fora’ – especialmente a vida académica e a vida de investigação - para saberem o que é que se passa.

O que eu noto muitas vezes é que muitos decisores políticos - e estou a falar mais ao nível das autarquias - estão um bocado afastados do mundo do conhecimento. Gerem o mundo muito pela sensibilidade política, pela oportunidade política, pelas directrizes políticas - legítimas com certeza -, mas muitas vezes providos de algum défice de conhecimento que lhes poderia ser útil... Nos antigos - e até em outras civilizações como os chineses, etc.. - só se admitiam para diversos cargos de responsabilidade, cargos públicos, pessoas com uma certa idade - e não era por serem velhos, era por terem experiência noutras funções. E, portanto, a primeira reflexão que posso ter sobre [este assunto] era o bom que seria haver um melhor conhecimento de parte a parte. (...)

[Uma assessoria científica forte ajudaria a suprir esse défice de conhecimento dos decisores políticos?]

Isso ajuda. Os autarcas tentam rodear-se de assessorias de gabinete - que passam sempre por uma assessoria jurídica, uma assessoria de comunicação, uma assessoria técnica da área que tutelam... Geralmente as pessoas têm esse bom senso de se saberem rodear - nem sempre mas geralmente... Agora, é a própria formação das pessoas que, por vezes, não estão sensibilizadas para determinados assuntos - e os próprios assessores também não as podem sensibilizar para aquilo que elas não sabem se é importante ou não... (...) Portanto, se por ‘cima’ não há um responsável superior que tenha essa percepção, também não chega lá... Mas, de qualquer forma, é útil haver sempre entidades externas - universidades por exemplo - que assegurem uma assessoria, um apoio de conhecimento, de ideias até, em várias áreas. (...)

[Considera que existe uma certa incapacidade da comunidade técnica em afectar essa 'sensibilidade' dos decisores?]

Eu punha mais o ónus no lado dos decisores. Aí é que falta, às vezes, a sensibilidade para a importância de determinadas coisas – estou a falar em geral atenção...

Se me pergunta se há dificuldade dos centros de investigação, das universidades, de chegarem [até os decisores], eu diria que não é uma dificuldade 'material', é uma dificuldade, muitas vezes, de saber expor bem uma ideia. Aí o ónus cai um bocadinho nos dois. Muitas vezes, do lado do autarca, é por alguma falta de sensibilidade para a importância da questão; e do lado de quem propõe, muitas vezes, é falta de capacidade de transmitir a importância da questão - ou então falta de conhecimento sobre como é que a questão se insere nos instrumentos de gestão [política]. Às vezes recebemos propostas [na Câmara] muito interessantes, mas [que] não são susceptíveis de se enquadrar na forma de gestão autárquica.

Por exemplo - eu sou suspeito mas.. -, o meu gabinete todos os dias recebe revistas, jornais, etc... Das revistas que eu faço questão de continuar a assinar aqui é a *Nature*. Pode-se dizer - "mas isso não tem nada a ver com a administração autárquica"... Pois não tem, mas eu não fico completo no meu dia-a-dia se não conseguir estar a par da Ciência e da Tecnologia. Se calhar tenho défice noutras questões - questões jurídicas, ou [do foro] social, ou outra coisa qualquer... Mas as pessoas têm que ter a percepção de que na área em que trabalham têm que ter 'mundo' - e terem 'mundo' passa por terem conhecimento, e terem conhecimento passa por irem às fontes do conhecimento... Não se interprete que as pessoas aqui não gostariam de conhecer, mas a actividade aqui é de tal maneira trituradora, que muitas vezes não reserva espaço de tempo para aquilo que seria aprofundar os conhecimentos, para aquilo que seria desejável. A burocracia, a muita burocracia, consome tempo demais nas nossas funções²⁴⁸.

[1]

Nestas coisas geralmente há um programa - os mandatos autárquicos são de 4 anos e, normalmente, qualquer coligação ou partido que concorra apresenta o seu programa eleitoral. E depois, se ganhar, transforma-se desde logo num plano de orçamento de actividades para o primeiro ano, e de um plurianual, onde devem estar as questões principais, ou seja as questões estratégicas de fundo - por exemplo apostar na área cultural, ou na parte da reabilitação, ou no apoio social, ou no apoio desportivo, ou ter como grande emblema o Ambiente, ou os transportes públicos, seja o que for... Agora, isso não quer dizer que nas questões do dia-a-dia... Por exemplo, [recentemente] tomei a decisão de a Câmara adquirir o Pavilhão de Portugal na Expo. Não estava no programa, mas foi uma decisão que me surgiu reflectindo, vendo que havia ali uma edificação, do maior simbolismo, que

²⁴⁸ Refere-se às funções (políticas) de Presidente da Câmara de Lisboa.

estava sem uma utilização definida - que estava numa zona, no Parque das Nações, onde faltava uma centralidade cultural. Foi uma ideia minha, não foi propriamente um processo de decisão... É uma decisão que eu posso ter tomado individualmente, digamos, e não resultou de nenhum processo. Há outras que resultam de um processo (...), por exemplo, um plano de urbanização, um plano de pormenor - muita gente é ouvida, muita entidade tem que ser consultada, tem que se compatibilizar pressões, interesses, tem que se dialogar...

[3]

[A comunicação social] vai alertando para certas situações que às vezes podiam estar esquecidas. Às vezes acho que poderia (ela própria) criar espaços de discussão sobre determinados assuntos. E, de certa forma, às vezes tentam - mais a rádio e a televisão do que propriamente a imprensa, porque a imprensa é a notícia do dia, é muito definitiva... Mas quase sempre os *media* fazem mais a análise do que se passou do que propriamente de abertura, de reflexão para o futuro - poderiam dar uma perspectiva mais de futuro e menos de 'facto consumado'.

[4]

Acho que um processo de decisão típico é capaz de ser difícil... Por um lado, acho que os portugueses, de um modo geral, não estão ainda muito rotinados, ou muito habituados a processos de planeamento - e isso interfere também com o tal mandato autárquico de 4 anos. Não é tanto a questão das eleições, é a questão se 4 anos de duração é compaginável com os procedimentos actuais administrativos para se poder fazer qualquer coisa. Imagine fazer um edifício da biblioteca da Câmara Municipal - para isso é preciso levar uma proposta à Câmara, é preciso ouvir uma comissão municipal, é preciso discutir com os parceiros, enfim, é um processo relativamente simples, mas que, entre concurso e adjudicação, é uma coisa que leva sempre uns 2 anos (pelo menos) a preparar; depois mais um ano e tal a construir, levava os 4 anos de governo... Uma pessoa tem sempre alguma dificuldade em avançar, muitas vezes, com coisas que ultrapassam um bocado o mandato - ou autárquico, ou governativo. (...) Portanto, eu acho que não há um processo de decisão típico. O tempo é que é limitativo e isso tem muito a ver com a burocracia e com os processos [de decisão] em curso, que eu acho que são muito demorados.

[9]

Eu acompanhei [o assunto] como cidadão, não como técnico... No caso da co-incineração, não se explicou qual era o problema. Porque não é só [a questão] de queimar ou não queimar, ou a questão das dioxinas - é o que é que nós estamos aqui a falar? Porquê isto? Porque é que precisamos de fazer isto? Qual é o problema? Qual é a quantidade de resíduos? Não estamos a falar para nós (técnicos), mas para a dona de casa, para os que viram dias a fio os telejornais a falar sobre a co-incineração e nunca perceberam bem qual era o problema. É um problema de saúde? Está bem, mas

isso é uma consequência, e antes disso? O que é que se passa no país nesta matéria? É (vulgo) lixo para as pessoas? Mas que tipo de lixo? Então mas este lixo não é igual aos outros? Há muitas pessoas que não sabem isso. E faltou uma explicação simples do contexto até se chegar à co-incineração. Não houve uma informação de base, chegou-se logo à discussão, começou-se logo a discutir a última jogada. Eu acho que faltou contextualizar o problema. (...)

Uma coisa é apresentar uma comunicação num fórum de 100 pessoas; outra coisa é escrever num jornal que tem uma tiragem de 100 mil exemplares, ou na televisão que tem uma audiência de milhões de pessoas. E, portanto, a transmissão da informação não é a mesma para um jornal, para a televisão, ou para um fórum de 100 pessoas. Mas isso é a arte dos comunicadores.

[Considera que a Avaliação de Impacte Ambiental é um instrumento eficaz e credível?]

Eu acho que pode ser mais eficaz. Acho que já teve alguns exemplos de eficácia, [mas] pode ser mais profissional. (...)

Geralmente na avaliação ambiental há sempre uma parte que é boa, que é útil, que é a parte da caracterização, do diagnóstico, que contextualiza o problema. Eu acho que essas partes estão bem conseguidas. [Mas] há coisas que têm contribuído para um certo desacreditar de algumas avaliações ambientais que, se calhar, têm falta de bom senso... O facto de se alertar para coisas com uma tónica, com uma intensidade que, muitas vezes, não é rigorosamente correspondida em termos reais, não só não ajuda a decisão como desacredita um bocadinho [a própria AIA]. Eu diria que a questão da dificuldade na quantificação, como elemento de apoio à decisão, é o calcanhar de aquiles dos EIAs.

[8]

Eu não conheço em pormenor, mas aquilo que conheço parece-me bem pelo seguinte: quando se faz um plano estratégico olha-se para as necessidades, para a procura, para a oferta, para o potencial, para as repercussões no tecido económico, ou no tecido social, na demografia,... e aí deve estar o Ambiente. Portanto o que [a AAE] faz é (necessariamente) pôr desde logo, na primeira grelha de partida, a questão ambiental - à semelhança do social e do económico.”

[Fim]