

## ***POLÍTICA, O ELO PERDIDO NA INTERAÇÃO CIÊNCIA-POLÍTICAS PÚBLICAS \****

**Roberto P. Guimaraes\*\***

**- Julho 2008 -**

Há diversas formas para enfrentar o eterno desafio de como traduzir a riqueza de conhecimento produzida pela ciência em respostas concretas às fortes demandas com as quais se confrontam os tomadores de decisão na esfera política. A recente reunião do Comitê Científico do IHDP, realizada em Norwich, Reino Unido, em 2006, abordou algumas dessas formas e um Grupo de Trabalho foi formado para explorar essa questão em profundidade. Os comentários a seguir estarão limitados à visão que se pode ter através da lente da análise política.

Parece apropriado começar esclarecendo a relação circular entre Ciência e Políticas públicas. A produção científica não acontece em um vácuo de políticas públicas, nem as políticas públicas operam no vazio do conhecimento. É precisamente por isso que a política encontra-se embutida nesta interação desde o princípio. Esta circularidade pode ser expressa em três perguntas. **Primeiro**, devemos inquirir **como um interesse social é incorporado à agenda de decisões públicas**, particularmente através de conhecimento gerado pela pesquisa científica. **Segundo**, uma vez que este desafio social específico estiver totalmente integrado ao discurso político e à agenda pública, **como são transformadas as políticas de modo a trazer eficazmente conhecimento científico ao plano das ações concretas**. **Terceiro**, deve-se perguntar **como os reais resultados de políticas mudam a agenda científica** identificando lacunas no conhecimento que demandam novas pesquisas.

Esta abordagem geral deve agora ser colocada à prova de relevância para o entendimento da interação Ciência-Políticas Públicas no que se refere às mudanças ambientais globais.

Uma freqüente dificuldade para os que operam no lado da Ciência da relação é criada pela crença de que a esta fala por si só. Presumindo que a ciência de fato responde a reais desafios encarados pela sociedade, muitas vezes erroneamente se espera que todo resultado de pesquisa, por seu valor intrínseco de “pelo bem comum”, não requer nada mais do que o poder e genialidade das grandes descobertas para que sejam automaticamente convertidos em ação. Nada poderia estar mais distante da realidade. Como Francis M. Cornford, professor de Literatura Clássica em Cambridge, indicou em seu afiadíssimo e espirituoso *Microscopographia Acadêmica: Being a Guide for the Young Academic Politician* em 1908: “Você pensa (não é mesmo?) que basta formular uma argumentação razoável, e as pessoas devem ouvir a razão e obedecer imediatamente. É justamente esta convicção que o faz tão desagradável. Há pouca esperança em dissuadi-lo; mas já lhe ocorreu que nada jamais é feito até que todos estejam convencidos de que deve ser feito, e estão convencidos há tanto tempo que já terá sido hora de se fazer outra coisa?”.

De fato, deve-se reconhecer que qualquer assunto só pode ser incorporado ao debate público na medida em que sua conexão com o processo político dominante possa ser firmemente estabelecida, seja por intermédio de políticas já em andamento ou de demandas de longa data da sociedade civil. Por exemplo, apesar de muitas pesquisas já existirem em áreas como mudanças ambientais ou discriminação racial e de gênero, a informação disponível sobre a gritante discriminação social e política contra mulheres e minorias, ou a riqueza de dados sobre decadência ambiental e esgotamento de recursos naturais, só passou a primeiro plano das políticas públicas graças à sua associação a outras demandas na área de direitos humanos, democratização e igualdade social. Assim, não foi nenhuma “coincidência” histórica que ambas as políticas de meio ambiente e de gênero ganharam respeitabilidade e força nos últimos anos 60, em parte devido à --ou ao menos se aproveitando da-- mobilização antiguerra, pró-liberdade de expressão e contracultura que marcou a maioria dos países ocidentais naquela época.

Na verdade, qualquer discussão de políticas em resposta às mudanças ambientais globais requer um tratamento político ao invés de científico ou técnico. Há muito mais em jogo do que a simples organização de ações públicas em uma área. É o próprio conceito de *desenvolvimento* que está sendo colocado em questão. De fato, uma política ambiental que vá além do controle e redução da poluição, ou além da manutenção da biodiversidade, irá frequentemente implicar redefinição, ou pelo menos redirecionamento, do processo de desenvolvimento, como indicam claramente as opções de políticas públicas em resposta às mudanças climáticas. O reconhecimento desta faceta da realidade requer que os analistas perguntem: *desenvolvimento do que, para quem, e a que custo?*

A natureza holística e, ao mesmo tempo, específica das mudanças globais também ressalta a natureza política das escolhas neste âmbito. Como não podemos lidar com todos os problemas ao mesmo tempo, somos forçados a escolher áreas ou problemas específicos para esforços governamentais concentrados. Entretanto, agindo desta forma, estamos destinados a provocar disputas jurisdicionais nas instituições burocráticas e sociais. Isto somado, é claro, aos problemas derivados da aplicação do que o Prêmio Nobel Herbert Simon chamou de “racionalidade limitada” – a capacidade limitada da mente humana comparada à dimensão dos problemas com os quais precisa lidar (*Models of Man*, 1956). Como resultado, o que são frequentemente considerados critérios “técnicos” e “científicos” (padrões, regulamentos, normas) terão que ser barganhados, ou seja, negociados politicamente. Novamente, o Protocolo de Kyoto é simplesmente uma ilustração adicional das descobertas de Simon.

Por conseguinte, como com qualquer política, alguns interesses serão favorecidos sobre outros. No entanto, enquanto que a maioria das políticas permite uma identificação um tanto clara de “ganhadores” e “perdedores”, as políticas ambientais são muito mais difíceis de serem tratadas a este respeito. Para começar, estas não são passíveis de mensuração ou individualização. Até certo ponto, podem-se medir os resultados de, por exemplo, políticas agrícolas ou energéticas, e determinar quais grupos beneficiam-se mais das decisões nestas áreas. Porém, quais grupos específicos beneficiam-se de beber água livre de poluentes, ou da prevenção do esgotamento da camada de ozônio ou da restauração

da estabilidade climática? Finalmente, talvez uma das mais importantes dimensões das políticas em resposta às mudanças globais, os principais beneficiários destas decisões não participam na luta atual por sobrevivência. Isto quer dizer que nós devemos considerar também as necessidades e aspirações das gerações futuras, enquanto educamos, abrigamos e fazemos justiça a uma população que já está viva. E os mercados nunca foram, nem foram feitos para ser, bons representantes dos interesses e necessidades de distintas gerações.

Essas três noções, que as chamadas *ecopolíticas* (1) questionam criticamente o processo de desenvolvimento, 2) geram disputas jurisdicionais entre instituições, e 3) são dificilmente quantificáveis e “individualizáveis”, todas conduzem a um aspecto crucial do contexto no qual emergem os desafios das mudanças globais. No contexto cultural da civilização ocidental, no qual os seres humanos não são parte da natureza, e sim separados desta, tais políticas são claramente antipáticas, irritantes, e até desagradáveis. As políticas ambientais destacam-se também de outras políticas públicas como sendo “estraga-prazeres”. As políticas tradicionais como as executadas na agricultura, educação, saúde pública, no desenvolvimento industrial ou social, fundam sua legitimidade em objetivos “positivos”. Todas “proporcionam” algo à sociedade. Além disso, a implementação destas políticas será, mais cedo ou mais tarde, transformada em benefícios tangíveis para indivíduos, grupos sociais e estratos claramente identificáveis. Já as políticas em resposta às mudanças globais normalmente dirigem-se a bens coletivos ou públicos, e também à coletividade como um todo, incluindo “coletividades” futuras.

Os limites para a negociação de conflitos ambientais que emergem do conhecimento científico podem ser resumidos facilmente. Líderes nacionais não reconhecem que a segurança das nações depende de uma estratégia de desenvolvimento ambientalmente segura. Ao contrário, critérios ambientais são ligados aos interesses da segurança nacional ou a critérios econômicos. Além disto, o rápido crescimento econômico tem prioridade sobre a preservação ambiental. Para culminar, a tecno-burocracia e a elite corporativa compartilham de uma orientação ideológica a respeito da distribuição privada dos recursos naturais e dos “bens comuns” em geral. Como pode ser prontamente deduzido, este é um tipo de discussão onde ninguém ganha. A situação não é, claro, tão ruim quanto parece. Na verdade, é bem pior! Pode-se argumentar, e com razão, que a maioria dos conflitos de políticas públicas, assim como possíveis negociações, ocorrem na elite governante em vez de por intermédio de atores políticos independentes. Consequentemente, a situação só piora, como indicado anteriormente, e o conflito não é administrado.

As observações precedentes sobre os atores envolvidos na tomada de decisão, o contexto no qual sua “atuação” se desenvolve, e as leis que governam sua performance, nos permitem introduzir dois componentes adicionais da política burocrática que são de suma importância para a interação Ciência-Políticas Públicas nas mudanças globais. Faz-se referência aqui a um clássico da literatura dos estudos de políticas públicas, a conhecida *Lei de Miles* (em homenagem a Rufus Miles, que as extraiu de sua longa permanência no Departamento de Saúde, Educação e Bem-estar dos Estados Unidos nos mandatos dos presidentes Eisenhower, Kennedy e Johnson). Na verdade, a posição defendida aqui --que a política é sempre o fator determinante no modo como Ciência e Políticas Públicas

comunicam-se entre si-- pode também ser explicada através de uma das Leis de Miles, que sugere que “Como você se posiciona sobre determinado tema depende do seu ângulo de visão” [“*How one stands depends on where one sits*”]. Em outras palavras, o modo como um tomador de decisão “vê” a pesquisa científica sobre mudanças globais é determinado por suas próprias “lentes” burocráticas, sejam estas as mais usadas no Ministério da Fazenda, no Congresso, no Pentágono, em uma ONG de Defesa do Consumidor, em uma Agência Ambiental ou no IHDP.

As elites econômicas em geral, mas particularmente os tecnocratas, também comportam-se como alunos aplicados que aprenderam como enfrentar inovações em geral. A necessidade de se tratar de problemas de mudanças globais constitui um assunto público bastante recente e, assim, representa uma *inovação*, quase uma inovação revolucionária no processo de políticas públicas assim como às decisões de desenvolvimento estratégico em geral. Diante deste novo desafio, a burocracia governamental tem adotado o que Donald Schon, em seu brilhante *Beyond the Stable State* de 1973, chama de “conservadorismo dinâmico”. Primeiramente, se aceita um discurso que incorpora o novo assunto, algo que já tinha sido exercitado com êxito de Estocolmo-72 à Joanesburgo-2002. Em seguida, surge o estágio institucional de “contenção e isolamento”, quando se joga literalmente o discurso em uma caixa burocrática na estrutura governamental, ou em um acordo adotado internacionalmente. Dever-se-ia tomar cuidado, é claro, para não se fornecer recursos adequados a esta nova agência do governo ou nova Secretaria de um AMUMA. Somente pessoas suficientes deveriam ser empregadas para dar a impressão de que algo importante está sendo feito --e para servirem de bodes expiatórios quando as coisas não são (como se *sabe* que não serão) realizadas. Apenas recursos suficientes deveriam ser distribuídos para algumas obras e, não podemos esquecer, para estudos, dúzias e mais dúzias de estudos científicos.

Em resumo, dever-se-ia promover o mínimo de mudança possível de forma a garantir que nada irá mudar realmente. Isto é conservadorismo dinâmico. É dinâmico porque não é o resultado de um esquema de resistência aberta cuidadosamente concebido. Não há nenhuma teoria da conspiração em ação aqui. Este tipo de conservadorismo burocrático desenvolve-se a partir do efeito sinérgico de interesses particularísticos. O indivíduo, grupo, ou classe pode estabelecer uma conexão entre seus interesses particulares e os interesses (inerciais) do sistema social como um todo (reconhecidamente avesso a grandes ou profundas mudanças). Como todos estão fadados a serem afetados pelas difíceis escolhas das políticas públicas em resposta às mudanças globais, não há necessidade de conspirar e colocar-se de acordo para não levá-las a sério. É somente uma questão de deixar que o processo burocrático siga seu curso.

Nós já vimos este filme antes, em diferentes épocas, com diferentes personagens, e em diferentes cenários nacionais. Mas não há dúvida de que o roteiro é feito sob medida para o modo como são formadas as políticas públicas hoje em dia. E a burocracia, ambas a científica e a de políticas públicas, sempre terá muitos candidatos para os papéis de ator principal, atores coadjuvantes e, de fato, para todo elenco. A única coisa que não encontraremos neste filme é o tradicional aviso legal. Se qualquer personagem, evento ou

situação assemelha-se a burocracias governamentais e a políticas ambientais em particular, não será mera coincidência.