

MARIA EDUARDA GONÇALVES

**CIÊNCIA E POLÍTICA EM PORTUGAL:
O CASO DA "DOENÇA DAS VACAS LOUCAS"**

nº 59
Setembro 1995

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça de D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra
Correspondência:
Apartado 3087, 3000 Coimbra

CIÊNCIA E POLÍTICA EM PORTUGAL: O CASO DA « DOENÇA DAS VACAS LOUCAS »

Maria Eduarda Gonçalves *

Abstract

As one could guess, in a peripheral country such as Portugal, science and the scientists do not benefit from a high status, both in the social and the political spheres. To a large extent this is due to the low visibility of science as an useful tool. Portuguese science has not proved to be a source of technological innovation, nor of political prestige or power, as it has been the case in other Western countries.

In spite of some rethorics to the contrary, in general decision-makers do not really pay much attention to science and scientists. A reflection of this is the fact that no significant use is made of scientific advice in the various fields of public policy. On the other side, scientists in general look with suspicion towards politicians, who are first of all expected to provide the means necessary for them to carry out research. As a consequence, there is no effective communication or interplay between scientists and public administration (the exception being, almost by definition, the area of science policy). This may also explain that very few science-based controversies catch the public's attention.

Under these circumstances, a controversy broadly reported by the media in 1993 - following the disclosure by researchers at a public laboratory of presumptive evidence of the so-called «mad cow» disease - offers an interesting case-study. It provides a good basis for analysing aspects of the role of science and scientists in public administration in Portugal, as well as the attitudes of both scientists and public decision-makers towards each other when issues of public and political relevance are at stake.

On this occasion, scientific experts were requested by the Parliament to participate in a public hearing aimed at clarifying the disease's existence. A dispute then arose among the experts involved regarding

* Jurista, Faculdade de Economia da UNL.

the scientific and technical methods to be used in such investigation. This controversy appears to have been instrumentalised by the authorities in order to leave the issue unresolved, therefore evading liabilities that might otherwise be assigned to them with respect to the operation of the administrative-sanitary control system for bovines.

Introdução

Nas modernas sociedades industriais, a relação entre a ciência e o sistema de decisão público tem sido marcada por uma retórica política assente na atitude cientista ou «ideologia da competência» segundo a qual só os métodos científicos permitem obter dados objectivos sobre as realidades¹. Nesta óptica, os factos são em si neutros e as decisões neles fundadas decorrem automaticamente desses factos. Para além deste seu valor instrumental, a ciência tem funcionado inclusivamente como um meio de legitimação ideológica dos modos da acção pública². A própria ideia da *modernidade* está, segundo Luc Rouban, ligada à unidade entre o poder e a ciência e à noção da ciência utilitária³.

Esta crença nas virtualidades políticas da racionalidade científica tem caracterizado sobretudo as sociedades científica e tecnologicamente mais avançadas⁴. Foi nestas que a ciência esteve ao longo dos últimos duzentos anos e muito particularmente na última metade de século na base de grandes descobertas e inovações de importância económica, social e política.

Os pressupostos da relevância da ciência como suporte do sistema liberal-democrático parecem ter, contudo, entrado em declínio nas mesmas sociedades onde a ideia nasceu. Na opinião de Yaron Ezrahi, este declínio é fruto, antes de mais, da quebra de confiança pública na

¹M. Bouvier, «Pensée de la complexité et idéologie de la compétence», in Ch. Join-Lambert, *L'Etat Moderne et l'Administration*, Paris: L.G.D.J., 1994, p. 133; R. Smith and B. Wynne, "Introduction", *Expert Evidence. Interpreting Science in the Law*, London and NY: Routledge, 1991, p. 1-2.

²Y. Ezrahi, *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1990, p. 1-4.

³Rouban fala a propósito da França e dos Estados- Unidos da América na «omnipresente cientificidade do Estado moderno» (L. Rouban, *L'Etat et la Science. La politique publique de la science et de la technologie*, Paris: Editions du CNRS, 1988, p. 6).

⁴Ezrahi, *op. cit.*, em particular, p. 1-4 e 266-267; Rouban, *op. cit.*, p. 17 ss.

capacidade do sistema político para planejar e gerir racionalmente questões de interesse geral⁵. Este e outros autores têm vindo demonstrar que os processos de decisão são essencialmente espaços de negociação entre interesses conflituais, não tanto escolhas racionais entre diversas opções alternativas. Os estudos sociais da ciência, por seu lado, rejeitam actualmente como mítica a visão do cientista racional que busca a verdade das coisas e a imagem da ciência como conhecimento das leis objectivas da natureza, pondo em evidência os múltiplos factores contextuais que os condicionam. A análise da controvérsias públicas de base científica tem sido particularmente eficaz a contrariar a propensão do discurso e prática políticos para tratar a ciência e mais genericamente a *expertise* como entidades autónomas, objectivas, cuja autoridade é independente do quadro institucional em que são utilizadas ⁶.

Nas palavras de B. Martin e E. Richards, «(the) old ideal of the appeal to facts and their interpretation by accredited experts has been eroded by the increasingly obvious limitations of experts and expert knowledge in resolving issues of public controversy. There is now a widespread public perception that experts can and do disagree, that they are not infallible by virtue of their specialist access to some rigorous scientific methodology that can guarantee their 'objectivity', and that their purportedly 'desinterested' advice may be influenced by professional, economic, or political considerations»⁷. Esta tendência acentua-se pelo facto de em diversos domínios da investigação aplicada envolvendo a avaliação dos riscos de certos fenómenos para a saúde ou o ambiente, o conhecimento científico ser com frequência insuficiente ou incerto ⁸. São circunstâncias que, reconhece Angela Liberatore, oferecem aos políticos a oportunidade de manipularem as fontes de

⁵Ezrahi, *op. cit.*, p. 263 ss.

⁶Cf. B. Wynne, "Establishing the Rules of Laws: Constructing Expert Authority", in Smith and Wynne, *op. cit.*, pp. 23-24 e 28. B. Martin and E. Richards, "Scientific Knowledge, Controversy, and Public Decision Making", *Handbook of Science and Technology Studies*, ed. Jasanoff, Gerald E. Markle, J.C. Petersen and T. Pinch, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage Publications, 1995, p. 506-526.

⁷B. Martin and E. Richards, *cit.*, p. 507.

⁸J. Theys et B. Kalaora, "Quand la science réinvente l'environnement", in *La Terre Outragée*, Paris: Éditions Autrement, 1992, p. 16; B. Wynne, "Uncertainty — Technical and Social", in H. Brooks and C. L. Cooper eds., *Science for Public Policy*, Oxford: Pergamon Press, 1987, p. 95-113; R. von Schomberg, "Political Decision Making in Science and Technology", *Technology in Society*, Vol. 15, 1993, p. 371-381.

informação e decidirem no sentido que (por outros motivos) mais lhes interessa⁹.

Contrariamente ao que sucedeu nos países científica e tecnologicamente mais desenvolvidos e de tradição democrática, na sociedade portuguesa não se consumou historicamente a «unidade entre o poder e a ciência» de que fala Rouban, nem esta tem sido percebida de um modo generalizado e efectivo como um instrumento útil, económica, social ou politicamente. Em Portugal, a ciência não provou ser uma fonte de inovação tecnológica, nem de prestígio ou poder político, como noutros países ocidentais. Este estado de coisas reflecte-se na escassa institucionalização do recurso ao parecer científico nas diversas áreas de política pública. Em contrapartida, muitos cientistas olham com suspeição para o poder que, pensam, tem sobretudo a obrigação de pôr à sua disposição os meios que lhes permitam realizar investigação. O resultado é a falta de comunicação efectiva entre os cientistas e a Administração Pública. Talvez isto possa explicar a relativa escassez, pelo menos até há pouco tempo, de controvérsias públicas de base científica neste país ¹⁰.

A polémica surgida em torno do caso das «vacas loucas» e largamente difundida pelos meios de comunicação social nos meses de Maio/Junho de 1993 aparece neste contexto como uma interessante matéria-prima de análise. Esta controvérsia veio a público com a divulgação pelos meios de comunicação social de diagnósticos da BSE («Bovine Spongiform Encephalopathy», em português «encefalopatia espongiiforme de bovinos») efectuados desde 1990 por investigadores do Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV). A questão foi chamada ao Parlamento, que para o efeito convocou uma audição parlamentar de técnicos e cientistas. Ciência e cientistas viram-se então envolvidos no debate de questões científicas num espaço essencialmente político e público. Ora, este contexto é, como se sugeriu, especialmente favorável para uma apreciação da articulação entre ciência, cientistas e decisão política.

Ao proceder a um estudo desta natureza sobre a realidade de um país como Portugal importa, porém, manter como pano de fundo uma dúvida

⁹A. Liberatore, "Chernobyl comes to Italy. The reciprocal relationships of radiation experts, government policies and the mass media", in A. Barker and B. Guy Peters eds., *The Politics of Expert Advice. Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*, Edinburgh: Edinburgh, 1993, p. 34.

¹⁰Curiosamente, nos últimos meses têm surgido outras controvérsias de grande impacto público em que a ciência e os cientistas aparecem entre os principais actores (gravuras de Foz Côa, incineradora de lixos em Estarreja).

sistemática quanto ao valor explicativo da teoria política e social da relação entre ciência e sistema político contruída a pensar nas modernas sociedades industriais.

A história

Em Maio de 1993, foi tornada pública a notícia de que investigadores do Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV) haviam diagnosticado vários casos de BSE em animais importados do Reino Unido. Ficava-se ao mesmo tempo a saber que os diagnósticos, realizados desde 1990 e comunicados pelos investigadores à autoridade de tutela do LNIV (o Director-Geral da Pecuária), haviam sido mantidos sob reserva¹¹. O Governo teria, em consequência, evadido as suas obrigações no domínio da vigilância e controlo sanitários pois a BSE é uma doença de declaração obrigatória, de acordo com as directivas comunitárias e a legislação interna aplicáveis ¹².

Face ao relevo que o caso adquiriu nos meios de comunicação social e às dúvidas suscitadas quanto ao comportamento e responsabilidades da Administração — tanto pela reserva da informação, como pelos riscos que, alegou-se, teria feito incorrer à saúde pública —, o Governo solicitou, com carácter de urgência, à Assembleia da República (AR) uma audição parlamentar a *técnicos e cientistas* «a fim de apurar a existência em Portugal da doença vulgarmente designada por doença das vacas loucas, ou seja, a encefalopatia espongiforme bovina»¹³.

O objecto da audição foi, portanto, limitado *ab initio* a uma *questão factual*, a de saber se a doença existia ou não em Portugal. Era uma questão que só podia ser respondida por cientistas ou técnicos.

A audição parlamentar, proposta pelo Partido Social-Democrata (maioritário na Assembleia da República), foi conduzida pela Comissão da Agricultura e Mar do Parlamento e teve lugar entre 27 de Maio e 2 de

¹¹Cf. "Campos prova «vacas loucas»", *Diário de Notícias*, 6 de Maio de 1993; "PS revoltado com as 'mentiras' do Ministério da Agricultura", *O Janeiro*, 6 de Maio de 1993; " 'Vacacas loucas' à solta no plenário", *Expresso*, 8 de Maio de 1993.

¹²Cf. Despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação de 28.5.90, *Diário da República*, II Série Nº 136, 15.6.90, p. 6406; revisto pelo Despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação de 3.7.90, *Diário da República*, II Série Nº 164, 18.7.90, p. 7975.

¹³Assembleia da República, Comissão da Agricultura e Mar, Audição Parlamentar com vista a apurar a existência ou não em Portugal da Encefalopatia Espongiforme Bovina, Actas 1ª a 6ª, Lisboa: Direcção-Geral de Apoio Parlamentar, 27 de Maio de 1993 a 15 de Junho de 1993.

Junho de 1993¹⁴. Durante a audição foram ouvidas dezasseis pessoas, sendo catorze investigadores e técnicos veterinários ¹⁵. A escolha das pessoas a ouvir coube à Comissão parlamentar que para o efeito recebeu sugestões dos diversos grupos parlamentares e do Director-Geral da Pecuária¹⁶.

Nos seus depoimentos, os técnicos directamente envolvidos na detecção dos casos relataram o modo como haviam suspeitado da doença e a actuação por eles seguida. As amostras de matéria cerebral haviam sido transmitidas para exame ao LNIV — laboratório de referência nacional e da Comunidade Europeia (CE) para as doenças dos bovinos ¹⁷. Posteriormente, não tinham recebido qualquer comunicação do laboratório sobre os resultados dos exames ali efectuados, ao contrário do que era habitual nestas situações ¹⁸.

Os dois investigadores do LNIV responsáveis pelos diagnósticos explicaram, por sua vez, que para a verificação da doença haviam recorrido ao exame histológico (método histopatológico) comumente aceite como método de rotina na Comunidade Europeia ¹⁹. Ao fazê-lo, ter-se-iam limitado a cumprir as normas estabelecidas em despacho do Ministro da Agricultura adoptado em aplicação de directivas comunitárias que definiram quais os procedimentos a seguir face a sintomas clínicos que levassem a suspeitar da BSE ²⁰. A aplicação deste método, que no dizer de vários investigadores, apresenta uma

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Cf. Audição Parlamentar, Relatório anexo à 6ª Acta, 15.6.1993, p. 1.

¹⁶Cf. J. Machado Gouveia, "Post-Scriptum", *Boletim de Informação Noticiosa do Instituto Protecção da Produção Agro-Alimentar* Nº 6, Dezembro de 1994. Nesta nota, o Director-Geral da Pecuária confirma ter sido ele a indicar os nomes desses investigadores.

¹⁷Directiva do Conselho de 20 de Dezembro de 1985 que introduz adaptações técnicas em razão da adesão de Espanha e de Portugal, nas Directivas 64/432/CEE, 77/99/CEE, 77/504/CEE, 80/217/CEE e 80/1095/CEE relativas ao domínio veterinário, JOCE Nº L 372/44, de 31.12.85. De acordo com esta directiva, o LNIV é considerado laboratório de referência para os problemas de polícia sanitária em matéria de comércio intracomunitário de animais da espécie bovina.

¹⁸ Audição parlamentar, 1ª Acta, 27.5.1993, p. 4 e ss.

¹⁹ Audição parlamentar, 5ª Acta, 2.6.1993, p. 5 e ss; Relatório anexo à 6ª Acta, *cit.*, p. 25-26.

²⁰Audição parlamentar, 3ª Acta, 31.5.1993, p. 7-8. Cf. Despachos do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação (citados na nota 11), onde se estabelece que "todos os animais da espécie bovina que por observação clínica ou por ocasião de inspecção *ante mortem* apresentem sintomas clínicos que levem a suspeitar de encefalopatia espongiforme bovina, devem ser retidos, abatidos separadamente e o seu cérebro submetido a um exame histológico para pesquisa de encefalopatia espongiforme bovina. Caso se confirme a presença da citada encefalopatia, as carcaças e as miudezas dos animais atingidos devem ser destruídas" (ponto 4. do despacho de 28.5.90).

fiabilidade de 99,6%, teria permitido constatar a existência da doença nos animais observados²¹. O ex-director do laboratório foi, neste ponto, peremptório: «a BSE foi diagnosticada sem dúvida absolutamente nenhuma». E acrescentou: «Aliás, penso que só pessoas muito ignorantes na matéria, ou muito mal intencionadas, podem pôr em causa o diagnóstico»²².

Outros investigadores vieram, com efeito, contrariar o que aparecia num primeiro momento como um dado adquirido, ou seja, o diagnóstico positivo da BSE pelo método histopatológico. Tratando-se de uma doença nova e pouco estudada, alegaram, era preciso realizar exames complementares, designadamente mediante a utilização de microscopia electrónica e a observação das fibrilhas²³. No seu entender, a BSE «*não está assinalada cientificamente em Portugal*»²⁴. Uma coisa seria existirem suspeitas, outra, a confirmação da doença²⁵. Duvidaram, além disso, alguns desses investigadores, que houvesse no país capacidade científica e técnica e experiência suficientes com a BSE que permitissem fundar o diagnóstico apenas no método histopatológico. No seu conjunto, porém, nenhum destes investigadores negou a existência de «fortes suspeitas» da existência da doença das «vacas loucas» em Portugal²⁶. Mas, a seu ver, era preciso «muito estudo e muito aprofundamento científico nas áreas da investigação» a fim de se conhecer o «agente transmissor» da doença ²⁷.

Foi em torno da *questão metodológica* — de saber em que condições se pode afirmar com segurança a existência da BSE — que girou, como se pode ver, a principal controvérsia de ordem científico/técnica durante a audição parlamentar.

Uma outra *questão de natureza científica* que atravessou esta audição foi a de saber se a BSE é transmissível e se dela decorrem riscos para a saúde humana. Neste ponto as opiniões foram coincidentes: a

²¹Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 14; 6ª Acta, *cit.*, p. 14.

²²Audição parlamentar, 2ª Acta, 28 de Maio de 1993, p. 4. Em sentido idêntico, por exemplo, Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 8 e 20.

²³Cf. Acta da Audição Parlamentar, 1ª Acta, *cit.*, p. 38; Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 54.

²⁴Audição parlamentar, 2ª Acta, *cit.*, p. 36 e ss.

²⁵Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 70; Relatório anexo à 6ª Acta, *cit.*, p. 30.

²⁶Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 75.

²⁷Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 86.

transmissão ao homem é improvável mas não é de excluir em absoluto²⁸. Existe neste domínio um largo campo de incerteza.

No seu relatório final sobre a audição, a Comissão de Agricultura e Mar da Assembleia da República concluiu que «o quadro clínico que caracteriza a BSE é comum a várias doenças cujo diagnóstico diferencial requer exames complementares muito específicos que não foram realizados». O relatório pôs a ênfase na «divisão» entre os cientistas ouvidos: «um dos lados» «considera impossível confirmar a doença sem serem utilizados outros meios complementares de diagnóstico». A este grupo corresponderiam, segundo o relatório, os «cientistas e universitários» não directamente dependentes da Administração. O «outro lado», o dos que haviam defendido como adequado o método histopatológico, seria o dos «técnicos» do LNIV²⁹. A conclusão central do relatório foi, pois, a de que a doença das «vacas loucas» não existia em Portugal.

Conclusão adicional foi que não existia «evidência científica» da transmissão da doença das vacas loucas, quer ao Homem, quer entre animais. Daí retirou o relatório o corolário de que «o consumo de carne não implica *qualquer perigo* para a saúde pública³⁰.

Como resultado da audição parlamentar ficou, portanto, declarada oficialmente a *inexistência da doença* em Portugal. Uma vez divulgadas as conclusões da audição, a controvérsia deixou a esfera pública.

Despolitizar, cientificando

Um primeiro aspecto relevante a analisar consiste na forma como a questão posta à audição foi formulada. Ao moldá-la em *termos factuais*, que só podiam ser respondidos com recurso a critérios ou metodologias científicas, o Governo procurou presumivelmente «despolitizar» a questão, remetendo-a para o debate entre os cientistas.

²⁸Estudos recentes indicam ser impossível neste momento excluir a possibilidade de transmissão materna da infecção, bem como o risco de "scrapie" endémica noutros países em que se verifique uma combinação de factores desfavoráveis idênticos aos que ocorreram no Reino Unido. Cf. R. H. Kimberlin e J. W. Wilesmith, "Bovine Spongiform Encephalopathy. Epidemiology, Low Dose Exposure and Risks", *Annals New York Academy of Sciences*, Vol. 724, 1994, p. 212 e 214; cf. também J.-Y. Nau, "Les mortels mystères des maladies à prions", *Le Monde*, 4 juillet 1995.

²⁹Audição parlamentar, Relatório anexo à 6ª Acta, *cit.*

³⁰Audição Parlamentar, Conclusões, Anexas à 6ª Acta, *cit.*

Muito do discurso político que acompanhou o eclodir deste processo assentou, de facto, na invocação da ciência e dos cientistas: nas palavras do Ministro da Agricultura, «a doença das vacas loucas não existe em Portugal porque *nenhum cientista declarou* que ela comprovadamente existe (...). Se a doença existisse, certamente as regras de ética e deontologia conduziram a que os *cientistas* não escondessem essa realidade». Acrescentou ainda o Ministro que a inexistência de *provas* da transmissibilidade da doença à pessoa humana constituía razão suficiente para não alimentar especulações ³¹.

Trata-se de afirmações que se ajustam, pelo menos na aparência, à «ideologia da competência» de que acima se falou. No entanto, um olhar mais atento ao desenrolar da audição permite constatar que, por detrás do discurso «cientista» se ocultavam outras intenções, de natureza sócio-política. Parece valer aqui o juízo de Sheila Jasanoff de que o reenvio de questões publicamente controversas para grupos de cientistas constitui uma «forma subtil de refundir uma avaliação essencialmente política sobre a *aceitabilidade do risco* numa avaliação científica sobre a *aceitabilidade da prova*»³². Com efeito, subjacente à questão de saber se se confirmava ou não a existência da doença em Portugal, questão de prova, encontrava-se uma outra questão, esta sim de ordem essencialmente *política com implicações sociais*, a das responsabilidades da Administração pelo facto de não ter actuado ao ser confrontada entre 1990 e 1993 com informação indiciadora, quando muito, da existência de casos de BSE dos quais poderiam advir perigos para a saúde pública ³³.

Ao «cientificarem» um debate, os decisores políticos restringem de facto o espaço da discussão, evitando o seu alargamento às esferas política e pública e a perda de controlo sobre o processo decisório que daí pode resultar. Para além disso, uma apreciação do risco é por natureza um exercício mais complexo e incerto do que uma demonstração científica pela sua imbricação com valores filosóficos, culturais, interesses económicos e sociais.

Bachrach e Baratz confirmam a leitura de que o poder se exerce por vezes pela limitação do âmbito dos processos de decisão a «*questões seguras*» e que uma das formas típicas de o fazer é o reenvio dessas

³¹ "Ministro da Agricultura só confia nos cientistas", *Público*, 21 de Maio de 1993.

³²S. Jasanoff, *The Fifth Branch. Scientists as Policy-Makers*, Cambridge: Harvard University Press, 1990, p. 160.

³³Foi este, aliás, um dos aspectos mais evidenciados pelos meios de comunicação social em Maio/Junho de 1993. Cf. "BSE: um perigo para o ser humano?", *Público*, 20 de Maio de 1993.

questões para comissões ou grupos de trabalho. Acrescentam aqueles autores que essa tática se faz acompanhar da cooptação para essas comissões ou grupos de elementos contestatários das opiniões desfavoráveis ao poder ³⁴. No caso em análise, a questão colocada aos cientistas e técnicos, embora formulada em termos que em si mesmos não prejudicavam a resposta (existe *ou não* a doença em Portugal ?), surgiu desde logo condicionada pela posição publicamente assumida pela Administração, mesmo antes do início da audição, no sentido de que a doença não estava confirmada. Aconteceu também que foram chamados a prestar declarações no Parlamento alguns investigadores designados pela autoridade administrativa responsável. As posições destes investigadores, tomadas na sua qualidade de cientistas, ofereceram o suporte para as conclusões da Comissão parlamentar.

Fala ainda Jasanoff da «futilidade» dos apelos à ciência para resolver controvérsias políticas antes de ter sido realizado o trabalho de base de aproximação e compromisso entre os valores sociais ou políticos em confronto ³⁵. Mas fará esta observação sentido quando aplicada ao caso em análise ?

Controvérsia científica ou controvérsia política ?

Quanto mais os peritos são chamados a participar directamente nos processos decisórios, mais difícil se torna manter a sua neutralidade e a imunidade a pressões políticas, escreve Jacques Theys ³⁶. O exame da audição parlamentar permite, com efeito, pôr em dúvida que as divergências evidenciadas pela audição parlamentar em torno do método de confirmar a BSE fossem genuínas divergências de carácter científico.

Aos olhos de um significativo número de investigadores veterinários a referida controvérsia era uma falsa questão. Para além de ninguém ter negado que o método histopatológico é o método geralmente aceite na Comunidade Europeia — mesmo os investigadores «dissidentes» não puseram em causa que o exame histopatológico fosse um teste suficiente para *verificar a existência da doença*³⁷ — foi reconhecido que o recurso aos «exames complementares» sugerido por estes

³⁴Bachrach e Baratz, *op. cit.*, p. 632.

³⁵Jasanoff, *op. cit.*, p. 250.

³⁶J. Theys, "L' expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement", *L'Etat Moderne et l'Administration*, Paris: L.G.D.J., 1994, p 157.

³⁷Audição parlamentar, 1ª Acta, cit., p. 39-40 e 45; Audição Parlamentar, 2ª Acta, cit., p. 55.

investigadores seria desaconselhável por motivos de segurança e inclusivé de fiabilidade dos resultados.

Uma leitura possível da divergência entre os cientistas ouvidos quanto aos métodos de verificação da BSE é a seguinte: o que estava em causa não era tanto a técnica (o método histopatológico) utilizada para realizar os diagnósticos, que ninguém discutiu, mas o que ficara por fazer a fim de pesquisar as causas ou factores da doença, os termos em que é eventualmente transmissível, etc.. Ter-se-á, portanto, confundido o método de verificação da existência da doença *para efeitos da tomada de medidas de controlo e sanidade veterinárias* com a *prova científica* da doença, a qual pressupõe um esforço de investigação que, todos aceitaram, não tinha sido realizado ³⁸.

O que é significativo é que o Parlamento tenha utilizado o argumento da *falta de prova científica* invocado durante a audição por alguns dos investigadores para justificar a conclusão da *inexistência da doença* em Portugal. E que o tenha feito apesar de se ter verificado uma convergência geral de pontos de vista dos investigadores quanto à existência de suspeitas («fortes suspeitas») de BSE no país e, conseqüentemente, de *factores de risco* para a saúde pública.

O decurso da audição pôs, aliás, a claro a preocupação do presidente da Comissão parlamentar de que as questões colocadas pelos deputados aos investigadores e técnicos se circunscrevessem às questões *científicas* da «prova» da existência da doença. Quando, como aconteceu por várias vezes, os deputados inquiriram os depoentes sobre aspectos do comportamento da Administração, o presidente alertou-os para o facto de eles extravasarem o âmbito dos trabalhos³⁹.

Contudo, foi por demais evidente a dificuldade de imunizar o debate científico das suas conseqüências políticas. Por exemplo, face a uma mesma premissa de facto — a do desconhecimento dos efeitos da BSE sobre o homem — foram distintas as ilações práticas tiradas por diferentes investigadores ouvidos. Enquanto uns exprimiram a opinião de que não haviam sido tomadas as medidas necessárias a uma ampla informação e acção de controlo sanitário que as suspeitas da doença deveriam ter implicado, outros pronunciaram-se no sentido de que o comportamento da Administração Pública se justificava naquelas circunstâncias ⁴⁰.

³⁸"Nós não fizémos investigação, fizémos, sim, diagnóstico" (5ª Acta, *cit.*, p. 9).

³⁹Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 49.

⁴⁰Audição parlamentar, 3ª Acta, *cit.*, p. 56, 66, 68.

Outros sinais existiram de que a falta de consenso entre os investigadores foi usada com intuítos políticos. Perante as alegações de alguns de que o método histopatológico para diagnóstico da BSE era insuficiente para confirmar a doença, ou havia sido incorrectamente utilizado, foi possível observar um consenso entre os investigadores no sentido de que se deveria recorrer à avaliação ou contra-verificação desses diagnósticos por outros peritos, porventura estrangeiros. Uma actuação deste tipo era a que melhor se coadunava com as normas correntes da actividade de investigação científica ⁴¹. Também a Ordem dos Médicos Veterinários, em carta dirigida ao Ministro da Agricultura, enquanto decorria a audição parlamentar, pediu que «face às dúvidas suscitadas, aliás não fundamentadas, sobre a validade do diagnóstico da BSE efectuado no LNIV» se mandasse providenciar a vinda de um especialista do Central Veterinary Laboratory de Weybridge, no Reino Unido, a fim de observar os cortes histopatológicos referentes aos casos reportados⁴².

Estas pretensões não tiveram, porém, qualquer efeito prático sobre a audição e as suas conclusões; o que quer dizer que se utilizou politicamente a divergência científica, sem esgotar todos os meios de a resolver.

O desfecho da audição parlamentar exprimiu-se, como se disse já, na declaração oficial da não confirmação da doença, ou seja, da sua *não existência* no país. Por decisão política, que foi buscar legitimidade ao parecer dos cientistas — ou melhor à ausência de consenso entre eles — fechou-se a controvérsia pública e justificou-se implicitamente a conduta da Administração.

Pode concluir-se que, em contraste com o juízo de Jasanoff, não se revelou «fútil» neste caso a estratégia dos decisores políticos.

Fragilidade político-social da ciência e défice científico da Administração

Contrariamente ao inicialmente pretendido, a chamada dos cientistas ao Parlamento traduziu-se afinal na *politização* de uma discussão de metodologia científica, com a consequência de a ciência e os cientistas terem ficado profundamente afectados neste processo. Os decisores

⁴¹Cf. "Proposta avaliação independente", *Público*, 4 de Junho de 1993; Audição parlamentar, 2º Acta, *cit.*, p. 19.

⁴²Carta de 11 de Junho de 1993 do Bastonário da ONV.

políticos socorreram-se da ciência, mas exploraram as suas contradições e subverteram a sua lógica. Atestará este caso a fragilidade social e política da comunidade científica portuguesa ?

Um dos aspectos analisados nos estudos sobre controvérsias tem consistido precisamente no modo como os diversos grupos em acção «mobilizam recursos» em favor das suas causas ⁴³. É verdade que, neste caso, as associações de veterinários, nomeadamente a Ordem Nacional dos Veterinários, reagiram fortemente quer junto das autoridades competentes, quer junto da Comunidade Europeia contra o que entenderam ser uma *invasão do poder político dentro das fronteiras próprias da ciência* (por exemplo na definição dos parâmetros do que é «boa» ciência ou na cooptação de cientistas para depôr contra outros cientistas) ⁴⁴. Numa nota à comunicação social a OMV apelou, em certo momento, a «um tratamento sereno e sério de matéria *técnica e cientificamente sensível*» ⁴⁵. Todavia, isso não demoveu a Comissão parlamentar da sua linha de actuação. Não a incitou a procurar um aprofundamento da informação científica disponível, nem evitou que o relatório final da audição desse a controvérsia por encerrada com base sobretudo na opinião de investigadores da Faculdade de Medicina Veterinária a quem os próprios pares (responsáveis dos órgãos de gestão da Faculdade) haviam negado autoridade científica para deporem naquela instância ⁴⁶.

Constatou-se que, apesar do esforço mobilizado (tomadas de posição públicas, correspondência dirigida a diversas entidades oficiais, etc.), os cientistas não mostraram força suficiente para afirmar social e politicamente a validade de um diagnóstico que muitos deles entendiam tecnicamente irrefutável e que encontrava suporte em lei e em despachos administrativos. Pode assim dizer-se que este processo mostrou a relativa fragilidade quer cognitiva, quer social dos cientistas portugueses face aos jogos do poder.

A explicação deste estado de coisas encontra-se, a nosso ver, quer na *falta de autonomia* da investigação e dos investigadores científicos face ao Estado em Portugal, quer em razões mais profundas que se prendem com a escassa tradição de recurso à racionalidade científica em apoio da racionalidade sócio-política em Portugal.

⁴³Martin and Richards, *cit.*, p. 511.

⁴⁴Fax de 1993/05/03. Cf. T. Gieryn, "Boundaries of Science", *Handbook of Science and Technology Studies*, *op. cit.*, p. 437.

⁴⁵Ordem dos Médicos Veterinários, Nota à Comunicação Social, 10.5.93.

⁴⁶Carta à Comissão parlamentar, Junho de 1993.

A investigação nos laboratórios públicos subordina-se, como é normal, aos imperativos da política do sector a que pertencem, nomeadamente no que se refere à definição dos objectivos e temas de pesquisa⁴⁷. Não se encontra, contudo, salvaguardada em Portugal a protecção da autonomia da investigação nesses laboratórios no que se refere a aspectos básicos para a boa condução, qualidade e autoridade dessa actividade, como a livre circulação da informação ou a avaliação pelos pares. A falta de autonomia da investigação nos laboratórios públicos acentua-se pelo facto de o seu funcionamento ser regido em múltiplos aspectos pelas normas da actividade administrativa (por exemplo, nomeação governamental dos dirigentes, forte subordinação hierárquica dos investigadores e técnicos que devem sujeitar a autorização dos seus superiores a generalidade dos actos e actividades que praticam no exercício da sua função).

Como se sugeriu também, o estatuto da ciência no Portugal de hoje é ainda marcado por uma tradição histórica pouco sensível à dimensão científica dos processos de decisão social e política. Referindo-se ao período do liberalismo novecentista (que, como se indicou no início, ficou caracterizado noutros países ocidentais pela «cientificação do poder»), Fernando Catroga põe essa faceta em evidência quando escreve que «boa parte dos intelectuais da nova geração» compartilhava da «crença em que a verdadeira e definitiva transformação e reorganização da sociedade teria de se inspirar nos ditames da ciência», crença essa que lhes oferecia a base para «os seus juízos sobre as incoerências e malefícios da ordem estabelecida»⁴⁸. Quase um século depois, Sousa da Câmara lamenta, a propósito da política agrícola, a falta de importância atribuída pelos decisores políticos à *fundamentação científica* das suas decisões: « nenhuns estudos sólidos se fizeram (...), não houve quaisquer investigações profundas » por detrás da defesa política da vocação agrícola do país. «O que houve foi a facilidade de discorrer sobre coisas mal conhecidas, (...) a ignorância pelo valor da investigação, a crença de que as coisas em agricultura se podiam resolver sem recurso à ciência»⁴⁹.

A reduzida sensibilidade da governação face à ciência exprime-se, por exemplo, na escassa formalização ou pouca efectividade das estruturas

⁴⁷Cf., para o caso do LNV, o disposto no Decreto-Lei nº 99/93, de 2 de Abril.

⁴⁸Cf. F. Catroga, "Cientismo, Política e Anticlericalismo", *História da Portugal*, dir. J. Mattoso, Vol. 5 - O Liberalismo, Lisboa: Estampa, p. 583-88.

⁴⁹A. Câmara, "Horizontes da Estação Agronómica Nacional", 1º Congresso da Sociedade de Ciências Agrárias, 1943, p. 4-5.

de aconselhamento científico junto da Administração Pública. Ela pode explicar também a dificuldade desta em lidar frontalmente com a insuficiência ou incerteza que marcam muitos domínios da decisão e da acção política e administrativa em que as componentes científica ou técnica são decisivas.

No caso em análise, a incerteza científica era clara no que se refere às causas da BSE e aos seus efeitos sobre a saúde pública. Essa incerteza levou, como vimos, a Comissão parlamentar a concluir pela inexistência de perigos para a saúde. Ora, a incerteza, por definição, deixa em aberto as consequências, não permitindo negar (assim como não permite afirmar) a sua existência ou natureza. As decisões devem ser então tomadas com base numa avaliação de risco que é por definição relativa⁵⁰. Foi esse tipo de avaliação que foi desde logo posta de parte, ao reduzir-se a discussão a uma simples questão de facto.

Situações susceptíveis de pôr em relevo a importância do trabalho científico ou técnico (neste caso, por exemplo, a necessidade de se aperfeiçoarem os métodos de detecção da BSE e de desenvolver projectos de investigação da doença) têm dado origem, em diversos países, mais e menos desenvolvidos, a um reforço das instituições e da estima social atribuída àqueles que estiveram na base desse trabalho⁵¹. Vários exemplos há de como as necessidades práticas estimularam os investimentos na ciência por parte do Estado e de como os cientistas aproveitaram esse tipo de circunstâncias para reclamar o reforço das instituições e meios da actividade científica⁵². O governo português não viu, porém, nesta oportunidade a possibilidade de utilizar mais fortemente o contributo dos cientistas e da ciência. Antes parece ter visto no «protagonismo» de alguns investigadores uma ameaça à sua autoridade. Do lado dos investigadores veterinários, que de facto mobilizaram esforços no sentido da defesa e valorização da sua actividade, este processo acabou por causar um sentimento generalizado de frustração⁵³.

⁵⁰Lembre-se, a propósito o "princípio da precaução" consagrado em instrumentos jurídicos adoptados nos últimos anos no domínio do ambiente e que implica o dever de agir, mesmo na ausência de informações científicas seguras.

⁵¹Cf. por exemplo L.A. Lomnitz and L. Mayer "Veterinary Medicine and Animal Husbandry in Mexico: From Empiricism to Science and Technology", *Minerva*, 32(2) Summer 1994, p. 144-157.

⁵²C. Mukerji, *A Fragile Power. Scientists and the State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989, p. 25

⁵³Segundo Brian Wynne, as críticas emitidas contra o parecer científico num contexto externo à ciência (administrativo por exemplo) são de molde a afectar mais gravemente a comunidade científica do que as críticas internas a essa comunidade (Wynne, *op. cit.*, p. 38).

O desenvolvimento deste caso coincidiu, de facto, com uma degradação do estatuto institucional do Laboratório de Veterinária. ⁵⁴. Em Abril de 1993, o LNIV foi incorporado, com o estatuto de direcção de serviços, no recém-criado Instituto de Protecção da Produção Agro-Alimentar (IPPAA) do Ministério da Agricultura, que substituiu a Direcção-Geral da Pecuária. A reforma integrou-se numa política de redução do peso do aparelho de Estado. Essa racionalização parece ter-se consumado com custos para a investigação veterinária ⁵⁵.

Conclusão: Cientificar e democratizar o processo público de decisão

A manipulação da ciência pelo poder é tanto mais fácil quanto mais frágil é a posição da ciência e dos cientistas. Este caso parece revelar que em Portugal a autoridade política tende a ganhar no confronto com a autoridade científica.

A análise do caso das «vacas loucas» revela, em especial, uma dificuldade estrutural de uma administração tradicionalmente centralizada e pouco aberta, seja ao parecer científico, seja ao debate público, para lidar com questões públicas controversas. Outras controvérsias públicas surgidas nos últimos meses (nomeadamente, em torno das gravuras Foz Côa e da incineradora de Estrarreja) sugerem precisamente isso: a inadaptação das estruturas e mecanismos institucionais existentes para apreciar e tomar decisões sobre matérias que, para além de comportarem uma dimensão científica (que requer a audição de cientistas) envolvem interesses económicos, sociais ou culturais contraditórios.

As causas desta situação poderão ser vistas como um reflexo do papel dominante do Estado na regulação social e, ao mesmo tempo, do estágio de desenvolvimento económico, social e também científico da sociedade portuguesa ⁵⁶. A participação em organizações internacionais com competências técnicas e hoje, muito particularmente, na Comunidade Europeia tem tido em parte por efeito a transferência dessa função regulatória e a inerente autoridade para essas organizações, apresentadas frequentemente como instituições competentes e informadas, garantes de decisões adequadas.

⁵⁴Audição parlamentar, 2ª Acta, *cit.*, p. 6.

⁵⁵Notícias dão conta de que as condições de funcionamento do laboratório se têm agravado. Cf. "Investigação sem rei nem roque", *Diário de Notícias*, 5 de Março de 1994.

⁵⁶Cf. Boaventura de Sousa Santos, "O social e o político na semiperiferia europeia", *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto: Afrontamento, 1990, p. 110.

Mas, em contrapartida, as necessidades práticas da participação nos processos de decisão e na execução das medidas adoptadas a nível comunitário, uma maior dinâmica da comunidade científica bem como de movimentos sociais, uma maior sensibilidade e capacidade de intervenção dos meios de comunicação a respeito das controvérsias públicas de base científica são, julga-se, factores susceptíveis de contribuir progressivamente para aumentar a consciência global do sistema político-administrativo quanto à importância de um reforço da sua comunicação com as instituições e investigadores científicos.

Isto, sem deixar de ter presente que a abertura dos processos à negociação entre especialistas e outras partes interessadas constituem requisitos de decisões mais bem informadas, socialmente legitimadas, e, em consequência, mais efectivas ⁵⁷.

⁵⁷ Cf. S. Jasanoff, "O Parecer Científico e a Legitimação de Políticas nos Estados Unidos da América" in M. E. Gonçalves, coord., *Comunidade Científica e Poder*, Lisboa, Edições 70, 1992, p.232; R. Von Schomberg, "Political Decision Making in Science and Technology: A Controversy about Release of Genetically Engineered Organisms", *Technology in Society*, 5, 1993, p. 379 ss.