

Valores em conflito
Megaprojetos, ambiente e território



LAURA CENTEMERI
JOSÉ CASTRO CALDAS
(Coordenadores)

Valores em conflito
Megaprojetos, ambiente e território

2016


ALMEDINA

VALORES EM CONFLITO

MEGAPROJETOS, AMBIENTE E TERRITÓRIO

COORDENADORES

Laura Centemeri, José Castro Caldas

REVISOR

Victor Ferreira

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, nºs 76, 78 e 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PAGINAÇÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Outubro, 2016

DEPÓSITO LEGAL

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	7
INTRODUÇÃO – MEGAPROJETOS, INCOMENSURABILIDADE E DECISÃO PÚBLICA <i>Laura Centemeri e José Castro Caldas</i>	9
CAPÍTULO 1 – A INCOMENSURABILIDADE DOS VALORES E A DECISÃO PÚBLICA <i>Laura Centemeri e José Castro Caldas</i>	25
CAPÍTULO 2 – O PROBLEMA DOS CUSTOS SOCIAIS <i>Vítor Neves</i>	61
CAPÍTULO 3 – PÔR UM PREÇO NA NATUREZA PARA A PRESERVAR? CONTRADIÇÕES, DILEMAS E CONFLITOS EM TORNO DA EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO NO EQUADOR <i>Ricardo Coelho</i>	89
CAPÍTULO 4 – VALORES EM COLISÃO E DECISÃO PÚBLICA: O CASO DA BARRAGEM DE FOZ TUA <i>Ana Costa, Maria de Fátima Ferreiro, Ricardo Coelho e Vasco Gonçalves</i>	125
CAPÍTULO 5 – QUARENTA ANOS DE CONFLITOS EM TORNO DA EXPANSÃO DO AEROPORTO DE MALPENSA <i>Laura Centemeri</i>	151
CAPÍTULO 6 – UMA CONTROVÉRSIA INACABADA: UM AEROPORTO SEM PAÍS, O NOVO AEROPORTO DE LISBOA <i>Ana Raquel Matos, Tiago Santos Pereira e José Reis</i>	189

NOTAS CONCLUSIVAS – A INCOMENSURABILIDADE
COMO OPORTUNIDADE

Laura Centemeri e José Castro Caldas 227

OS AUTORES 239

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado da investigação realizada no âmbito do projeto BeCom (A escolha apesar da (in)comensurabilidade – Controvérsias e tomada de decisão pública acerca do desenvolvimento territorial sustentável), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCOMP-01-0124-FEDER-009234). Os coordenadores agradecem os contributos dos consultores deste projeto: Clive Spash, John O’Neil e Laurent Thévenot.



INTRODUÇÃO

MEGAPROJETOS, INCOMENSURABILIDADE E DECISÃO PÚBLICA

LAURA CENTEMERI E JOSÉ CASTRO CALDAS

Grandes projetos como aeroportos, barragens, intervenções de reabilitação urbana e vias de comunicação (linhas férreas de alta velocidade, autoestradas, etc.) têm enormes impactos – económicos, financeiros e ambientais – na vida das comunidades diretamente afetadas e na organização territorial. Os megaprojetos caracterizam-se precisamente pela “perturbação” ou a “destruição criativa” schumpeteriana do território que originam (Gellert e Lynch, 2003). Os seus impactos distribuem-se normalmente de forma assimétrica, entre atores locais, assim como entre atores locais e supralocais, e, numa perspetiva global, entre atores do Norte e do Sul do mundo. O que conta como um benefício, de um dado ponto de vista, ou numa certa escala, pode ser um custo noutra perspetiva. Normalmente, os interesses e os valores envolvidos divergem e conflituam. Por isso mesmo, as decisões públicas que dizem respeito a projetos, planos e programas com efeitos significativos na economia, no território e no ambiente são sempre palcos de controvérsias públicas e, cada vez mais, de conflitos envolvendo a justiça social, económica e ambiental (Martinez-Alier, 2002).

Estas controvérsias e conflitos são invariavelmente carregados de incertezas normativas, acerca do que é importante e deve ser valorizado, e de incertezas epistémicas, acerca da natureza e da extensão das consequências da ação, em particular sobre o ambiente e a saúde. As decisões devem traduzir na prática o obje-

tivo de desenvolvimento territorial sustentável – um princípio de ação pública que requer a composição de diferentes e frequentemente contrastantes definições de “bens comuns” (Godard, 2003). No entanto, o conceito de “desenvolvimento sustentável” não contém qualquer indicação sobre como esta composição deve ser alcançada, deixando espaço para vários arranjos dependentes do contexto e, muitas vezes, condicionados pelas relações de poder existentes entre os atores envolvidos (Allegretti, Barca e Centemeri, 2013).

De facto, planear e realizar grandes infraestruturas em sociedades em que as políticas públicas são o resultado de uma coordenação de uma pluralidade de atores complexa e multinível tornou-se uma questão política central (Altshuler e Luberoff, 2003; Flyvbjerg *et al.*, 2003). Além disso, as reformas neoliberais do setor público que têm vindo a ter lugar nos últimos vinte anos em todo o mundo, justificadas com a necessidade de reduzir a despesa pública e aumentar a sua eficiência, têm dado origem a um cada vez maior envolvimento do setor privado no financiamento, total ou parcial, da provisão de infraestruturas. As infraestruturas e os megaprojetos são, portanto, cada vez mais concebidos e realizados como oportunidades de negócio, tanto mais vantajosas quanto os custos sociais são muitas vezes subestimados e deixados a cargo do setor público.

Não é, portanto, surpreendente que desde os anos 1990, tanto nos países do Norte como do Sul do mundo, os grandes projetos infraestruturais tenham vindo a ser confrontados com crescentes oposições suscitadas principalmente pelas populações que vivem nas áreas onde estes projetos se localizam.

Partindo de uma conceptualização e representação *a priori* das infraestruturas como produtoras de benefícios generalizados e causadoras de custos geograficamente concentrados, estes protestos têm sido interpretados por cientistas sociais como uma expressão da chamada “síndrome NIMBY (*Not In My Backyard*) [Não

no Meu Quintal]”), uma definição forjada nos EUA para enquadrar o fenómeno de coligações localizadas que se opõem sobretudo a grandes projetos infraestruturais que envolvem riscos sanitários e ambientais, como incineradores de resíduos industriais perigosos ou aterros.¹ Os protestos são explicados neste enquadramento como uma expressão de interesses individuais prejudicados pela infraestrutura. O quadro conceptual “razões egoístas *versus* interesse público”, implícito no conceito NIMBY, conduz então invariavelmente à consideração de que a forma apropriada de resposta a este tipo de protestos passa por compensações monetárias e medidas redistributivas.

Esta conceção do conflito é atualmente mais cuidadosamente escrutinada pelos cientistas sociais. O NIMBY já não é considerado uma categoria analítica neutra de descrição de um fenómeno social. Trata-se antes de uma categoria que, implicitamente, desqualifica protestos locais contra projetos infraestruturais (Trom, 1999; Figueiredo e Fidélis, 2003; Della Porta e Piazza, 2008; Devine-Wright, 2009; Pellizzoni, 2011), que tem implícita uma conceção muito particular dos processos e das dinâmicas de decisão pública segundo a qual a tomada de decisão na esfera pública não é mais do que uma decorrência de escolhas pessoais guiadas por preferências individuais eventualmente conflitantes e uma barganha negocial.

A deliberação e a tomada de decisão pública em democracia, o modo como dimensões de valoração e interesses à partida conflitantes se devem compor ou reconfigurar para a produção de uma escolha, é concebida de forma distinta por diferentes tradições, correntes de pensamento e autores. Isto é, também existe controvérsia quanto ao modo como as decisões públicas devem ser produzida (Whithford, 2002).

¹ Ver, como exemplo de um conflito desse tipo, analisado de uma perspectiva próxima da nossa, Nunes e Matias (2003).

Neste livro, explora-se o modo como os conflitos entre valores (incomensuráveis) se manifestam nos processos de tomada de decisão pública a respeito de projetos com impactos importantes no ambiente, com um interesse particular pelos “dispositivos” (instrumentos e procedimentos) de tomada de decisão e o papel que eles desempenham nestes processos.

O modo como estes dispositivos (instrumentos e procedimentos) lidam com a incomensurabilidade e a “dificuldade moral” (Costa 2008), assim como com a incerteza epistêmica que caracteriza as questões ambientais, é analisado não como uma mera questão técnica, mas como uma dimensão crucial de que depende a qualidade democrática de todo o processo de tomada de decisão.

Assumimos, neste livro, um pressuposto normativo claro: a qualidade democrática de um processo de tomada de decisão está positivamente relacionada com a medida em que diversas “linguagens de valoração” (Martinez-Alier, 2002) do ambiente e diversos “formatos” de conhecimento (Thévenot, 2007) são efetivamente tidos em conta e incluídos como relevantes na definição dos objetivos a prosseguir coletivamente.

Ao assumirmos este pressuposto normativo, inscrevemos claramente o nossa abordagem nas tradições teóricas e intelectuais que, na filosofia, na sociologia e na economia, encaram a racionalidade não como maximização de “um” valor supostamente sobrejacente ou subjacente (seja ele “utilidade” ou “bem-estar”), mas como um processo que envolve valores, e razões de valoração, plurais e incomensuráveis.

Num enquadramento pluralista, ter de tomar uma decisão significa “ter de enfrentar [...] um conjunto de razões, ou de fundamentos para opções conflitantes que somos obrigados a julgar” (O’Neill *et al.*, 2008: 84). Consequentemente, decidir consiste em formular julgamentos com base na “prudência” (no sentido da *phronesis* grega) e não em seguir regras formais de resolução de

problemas. As decisões são “feitas” com base em boas razões, não em algoritmos.

A posição normativa aqui subscrita, assim como a concepção de racionalidade que dela decorre, envolve a crítica das concepções dominantes de tomada de decisão pública e do seu “dispositivo” privilegiado – a análise custo-benefício.

A análise custo-benefício – o método de avaliação de projetos e políticas favorecido pelos economistas do ambiente de tendência neoclássica e por muitos decisores políticos – tal como definida por um dos seus mais proeminentes defensores e praticantes,

compara os ganhos e as perdas associadas a um projeto de investimento (uma estrada, uma linha de caminho de ferro, um porto, um projeto de expansão urbana, etc.) ou a uma política, por exemplo, o estabelecimento de uma norma ambiental. Ganhos e perdas são definidos em termos de incrementos ou decréscimos de bem-estar humano [... ou utilidade] que, por sua vez são medidos do seguinte modo: a disposição dos indivíduos a pagar por um ganho ou a sua disposição a pagar para evitar uma perda ou prescindir de um benefício (Pearce, 1998: 84).

A análise custo-benefício oferece um procedimento que permitiria incluir valores ambientais na avaliação de projetos e de políticas a par de outros valores, nomeadamente económicos, e resolver os possíveis conflitos entre uns e outros. Supostamente, a análise custo-benefício produziria resultados não ambíguos oferecendo “a possibilidade de reduzir a escolha social a uma questão de cálculo – um método através do qual qualquer pessoa, dada uma base de dados acerca das consequências de ações alternativas, pode deduzir qual das [alternativas] é a melhor” (O’Neil *et al.*, 2008: 71). Aparentemente a análise custo-benefício seria um procedimento inclusivo e imparcial de escolha que permitiria economizar no debate e no conflito. Daí decorre a sua popularidade e proeminência na tomada de decisão pública.

A análise custo-benefício é um “dispositivo” de tomada de decisão elaborado no quadro da economia do bem-estar neoclássica e com origem num “sistema de ética” – o utilitarismo de Bentham.

Bentham (1907 [1789]) defendeu que as escolhas públicas e privadas deviam ser determinadas pelo cálculo da felicidade (líquida) decorrente de cada alternativa de escolha e pela seleção da alternativa que promete a maior felicidade. Do seu ponto de vista, felicidade equivalia a prazer (e infelicidade, dor). O valor de uma alternativa de escolha seria então dado pela diferença entre a soma de todos os prazeres por ela proporcionados ou prometidos, deduzidos da soma das dores que ela também pudesse originar. O indivíduo na sua esfera privada devia considerar as consequências da ação para si, e o mesmo indivíduo, quando no papel de decisor público, devia considerar as consequências da ação para todos os indivíduos na sociedade calculando a soma dos prazeres e das dores de todos os indivíduos envolvidos na experiência das consequências da ação.

A análise custo-benefício partilha as principais propriedades desta modalidade de utilitarismo. É consequencialista, no sentido em que faz depender a avaliação da ação apenas das suas consequências. É monista, no sentido em que considera que

existe apenas uma propriedade ou entidade dotada de valor intrínseco, valiosa em si mesma, a que todos os outros valores são redutíveis” e é orientada para o bem-estar, no sentido em que postula que “a única coisa boa em si, e não como um meio para outros bens, é a felicidade ou o bem-estar dos indivíduos. (O’ Neil *et al.*, 2008: 70)

No utilitarismo de Bentham e na análise custo-benefício, o monismo implica comensurabilidade, isto é, a existência de uma métrica comum às diferentes dimensões de valoração que permite a agregação do valor de cada alternativa e a ordenação completa das alternativas de escolha. Esta métrica na análise custo bene-

ffício é monetária, o que envolve o postulado adicional de que o dinheiro pode exprimir a importância, para o decisor individual ou para a sociedade, dos diversos valores envolvidos na tomada de decisão.

Sendo dependente de uma concepção ética particular (e controversa), a análise custo-benefício dificilmente pode reivindicar um estatuto de neutralidade ou objetividade. Na realidade, o utilitarismo, longe de ser universalmente aceite, é apenas uma entre várias tradições da ética ou da filosofia moral. Por que razão haveria de ser adotado nas nossas sociedades como o único fundamento apropriado para a tomada de decisões públicas?

Além das objeções suscitadas pela sua aderência a fundamentos utilitaristas, a análise custo-benefício tem vindo a ser criticada também a partir de argumentos de outra natureza.

O primeiro argumento diz respeito às consequências distributivas dos métodos de valoração nela incorporados. Uma vez que o valor de um euro a mais ou a menos tende a ser maior para quem dispõe de pouco rendimento ou riqueza do que para quem dispõe de euros em abundância, os métodos de valoração baseados na disposição a pagar tenderiam a atribuir menor valor às preferências dos mais pobres. Além disso, as preferências de alguns dos afetados, positiva ou negativamente, pelas consequências do projeto avaliado não podem ser tidas em conta. Esse é, pelo menos, o caso das preferências dos indivíduos das gerações futuras.

O segundo argumento está relacionado com a incerteza que rodeia a revelação da disposição a pagar. O método pressupõe que a disposição a pagar individual é independente de uma expectativa relativamente ao que outros estão dispostos a pagar para preservar um dado bem. Na realidade, a disposição a pagar pela preservação de um dado bem depende sempre da expectativa que temos de outros estarem igualmente dispostos a pagar. Dispor-nos-emos a pagar o que estimamos ser a nossa devida parte, apenas sob condição de outros também o fazerem. No entanto, no contexto

em que decorre a revelação da disposição a pagar individual nos estudos de custo-benefício, não há qualquer indicação que permita formar uma expectativa.

O terceiro argumento refere-se à necessidade de atribuição de um valor monetário a bens que não têm preço devido ao facto de não serem mercadorias habitualmente transacionadas no mercado. Esse é o caso da maioria dos bens ambientais. A atribuição de valor monetário a um bem pressupõe a disposição de abrir mão dele caso esse valor seja oferecido em troca. Isto é, o ato de atribuição de um valor monetário a um bem tem implícita a aceitação da sua substituição por uma compensação monetária. No entanto, essa disposição de aceitação de compensação pode não existir, sem que isso signifique uma manifestação de irracionalidade. A recusa de compensação monetária pode assim explicar a não resposta, muito frequente em estudos de custo-benefício, a perguntas que requerem a atribuição de valor monetários a bens considerados infungíveis.

O quarto argumento está relacionado com a noção de preferência incorporada no método. O método não admite a distinção das preferências do indivíduo enquanto consumidor em relação às do mesmo indivíduo como cidadão. No entanto, o desalinhamento destas preferências é muito frequente. Como consumidor, posso desejar dispor de lugar próximo para parquear um automóvel privado, mas ao mesmo tempo, se a construção do parque de estacionamento implicar o abate de árvores, posso opor-me à sua construção. As preferências enquanto cidadão são sensíveis a razões a que as de um consumidor não são.

O quinto argumento está relacionado com a qualidade da decisão. Baseando-se em preferências declaradas em questionários e na agregação silenciosa dessas preferências, a análise-custo benefício não economiza apenas na controvérsia e no conflito, economiza na própria comunicação. Assume que as preferências são subjetivas e fixas, que dispensam justificação e são imunes à

crítica e às razões e argumentos de outrem. Na realidade, o método ignora que em processos comunicacionais de decisão coletiva se verifica, em primeiro lugar, que as preferências são comunicadas, nunca como meros caprichos (gostos que não se discutem), mas apoiadas em razões relacionadas não com o bem-estar pessoal, mas com o bem comum e, em segundo lugar, que a comunicação e a crítica originam processos de reconfiguração das preferências individuais. O requisito de justificação na comunicação das preferências e o potencial de reconfiguração das preferências individuais não só facilita a tomada de decisão coletiva como potência a ação coletiva que decorre da escolha, isto é, pode melhorar a qualidade da tomada de decisão coletiva.

Em resposta a estas críticas é muito habitual os defensores da adoção da análise custo-benefício como instrumento privilegiado de tomada de decisão pública argumentarem que sem ela a sociedade se veria privada de um instrumento racional de escolha tornando-se presa de infundáveis controvérsias. Subestimam assim o facto de que a análise custo-benefício se limita a suprimir ou ocultar os conflitos inerentes a todas as escolhas públicas e que estes conflitos, mantidos latentes, tendem a submergir de novo sob a forma de sucessivas análises e contra-análises ou de movimentos de protesto.

Que ferramentas, instrumentos e procedimentos devem então equipar o processo de tomada de decisão pública?

Neste livro, o objetivo não é propor um modelo formal de tomada de decisão em controvérsias sociotécnicas que envolvem conflitos de valor e incomensurabilidade, mas compreender melhor o modo como os dispositivos de apoio à tomada de decisão condicionam os processos de tomada de decisão pública. O objetivo é identificar algumas características de instrumentos e procedimentos que possam contribuir para transformar a incomensurabilidade numa oportunidade para o debate democrático a respeito dos objetivos comuns e dos meios para os realizar.

O livro inclui seis capítulos. O Capítulo 1 – A incomensurabilidade dos valores e a decisão pública –, de Laura Centemeri e José Castro Caldas, estabelece o enquadramento conceptual e justifica os pressupostos subjacentes à investigação reportada neste livro. Partindo da clarificação dos conceitos de incomensurabilidade e comensuração, e dos problemas que suscitam, revisita-se neste capítulo o debate sociológico sobre a comensuração, entendida como um processo social com impacto nos modos de cognição e nos modos de exercício do poder. Desafiando as conceções que apresentam a comensurabilidade como um pré-requisito da racionalidade, neste capítulo mostra-se que fora do enquadramento da “teoria da decisão racional” existem perspectivas acerca da escolha, individual e coletiva, que sugerem a possibilidade de comparar, escolher e agir sem comensurar. Apoiado na investigação da sociologia pragmática, o capítulo aborda, por fim, a questão dos valores, da sua pluralidade, e das consequências que daí decorrem para os processos de deliberação coletiva, nomeadamente os que envolvem megaprojetos com grandes impactos ambientais.

O Capítulo 2 – O problema dos custos sociais –, de Vítor Neves, trata dos instrumentos teóricos a que os economistas recorrem para pensar e analisar os efeitos negativos que atividades económicas benéficas para os seus promotores podem ter para terceiros, nomeadamente, destruição de outras atividades económicas, perda de qualidade de vida de segmentos da população, ou a degradação do meio ambiente, da paisagem e do património.

Dominantes no instrumental teórico dos economistas são as perspectivas radicadas, por um lado, no trabalho de A. C. Pigou e, por outro, no de R. Coase. Neste capítulo, comparam-se estas abordagens, identificando as semelhanças e as diferenças e, evocando uma linha de investigação radicada no institucionalismo, subestimada pela maioria dos economistas – a de K. W. Kapp –, conclui-se da necessidade de subordinar a avaliação do desempenho da economia a objetivos sociais e não o inverso.

No Capítulo 3 – Pôr um preço na natureza para a preservar? Contradições, dilemas e conflitos em torno da extração de petróleo no Equador –, Ricardo Coelho discute a aparente contradição entre defender o uso de valores monetários para corrigir, evitar ou remediar algum dano ambiental e, simultaneamente, defender que a natureza não tem preço. Neste capítulo recorre-se à análise de casos associados à extração de petróleo no Equador – o conflito legal entre a Texaco e as vítimas da contaminação provocada por esta petrolífera, e a iniciativa Yasuní-ITT – para ilustrar a variedade de significados que os valores monetários podem assumir dependendo do contexto e do enquadramento da transação.

O autor mostra que a aparente contradição entre a recusa de pôr um preço na natureza e o uso de valores monetários para penalizar poluidores ou recompensar protetores da natureza é ultrapassada logo que são tidos em conta os vários significados sociais do dinheiro. O caso judicial contra a Texaco, por exemplo, assentou em noções de restituição e reparação, que em nada se confundem com uma transação mercantil. Já a iniciativa Yasuní-ITT, começou por assentar numa noção de recompensa que dispensa o cálculo de preços para bens e serviços ambientais, mas acabou por ser reconfigurada como uma compensação económica pelo custo de oportunidade da extração do petróleo e um pagamento por serviços ambientais.

No Capítulo 4 – Valores em colisão e decisão pública: o caso da barragem de Foz Tua –, Ana Costa, Maria de Fátima Ferreiro, Ricardo Coelho e Vasco Gonçalves analisam a controvérsia pública em torno da construção da Barragem de Foz Tua. Evidenciam os valores mobilizados pelas várias partes na controvérsia e as formas de ultrapassar os conflitos de valores a que os atores recorrem e as restrições colocadas pela máquina de decisão pública à expressão de valores particulares. Neste capítulo, mostra-se que os dispositivos de suporte à tomada de decisão pública, nomeadamente o procedimento EIA (Estudo de Impacto Ambiental), longe de

constituírem uma técnica neutra em valores, tendem a incluir valores mensuráveis e quantificáveis e a negligenciar ou deixar de lado os relacionados com ligações com o ambiente e o património, descartando-os como afetivos ou emocionais. Além disso, o EIA, pelo menos na forma como foi utilizado neste caso, tende a apoiar-se numa lógica de compensação que torna improvável a rejeição de qualquer projeto. O procedimento EIA oferece na realidade um enquadramento da tomada de decisão pública de “negociação” que restringe o espaço de descoberta inteligente de possíveis composições de valores.

No Capítulo 5 – Quarenta anos de conflitos em torno da expansão do aeroporto de Malpensa –, Laura Centemeri, com base numa abordagem socio-histórica, reconstrói as controvérsias e os conflitos acerca da expansão do aeroporto de Malpensa (Itália). Esta análise enfatiza a transformação dos dispositivos de tomada de decisão desde os anos 1970, e a relação destes dispositivos com, por um lado, a evolução dos argumentos de apoio ou oposição à expansão do aeroporto e, por outro, com a emergência e institucionalização de “valores ecológicos”. Este caso mostra que os objetivos sociais conflitantes em jogo na realização deste projeto infraestrutural encontraram, numa primeira fase, expressão num espaço de controvérsia sociotécnica no qual a perícia desempenha um papel crucial enquanto base para explorar, objetificar e discutir impactos, custos e benefícios. Nesta fase, a revisão do projeto permite um compromisso entre valores em conflito, que é estabilizado não só nas características materiais do projeto, mas também num arranjo institucional em que os “testes de realidade” transformam a incomensurabilidade num motor de participação. Mas o caso de Malpensa mostra que este compromisso era frágil já que acontecimentos externos – nomeadamente a transformação radical que o sistema político italiano conheceu nos anos 1990 – conduziram à instituição de uma “narrativa” baseada na “necessidade” de expansão do aeroporto. Contra esta narrativa, a “arma”

da perícia mobilizada pelos grupos de ativistas para denunciar os custos sociais da obra resultou ineficaz. Daí decorreu a emergência de uma nova forma de oposição à expansão, desenvolvida em termos de criação do que a autora define como uma “incompatibilidade ontológica” entre o aeroporto e o seu território. Esta incompatibilidade é tornada saliente não só pela perícia ambiental que substancia os valores ambientais do território, mas também por meio de ações que reconhecem e dão visibilidade a apegos pessoais ao território e de uma narrativa sobre um outro futuro socioeconómico possível.

No Capítulo 6 – Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o Novo Aeroporto de Lisboa –, de Ana Raquel Matos, Tiago Santos Pereira e José Reis, estuda-se um dos processos mais longos de deliberação pública em Portugal, a construção de um novo aeroporto em Lisboa. Mostram-se os principais marcos desta história, assim como os seus momentos mais críticos. É como controvérsia, e como ponto de convergência de diversos imaginários sociotécnicos, que o problema é analisado até se chegar ao ponto fulcral da discussão acerca da impossível comensurabilidade dos valores em conflito e da redução a uma métrica comum suscetível de possibilitar *trade-offs* e facilitar a decisão.

Procura-se mostrar a ampla panóplia de argumentos utilizados, desde os ambientais aos geoeconómicos, passando pelos territoriais e urbanos. Conclui-se defendendo que, em vez da análise custo-benefício, teria sido importante usar um abordagem pluralista que assumisse a incerteza epistémica e normativa e a necessidade de compromissos técnicos e sociais em vários planos.

Nas notas conclusivas, sublinha-se o contraste que resulta dos estudos de caso entre as conceções “individualistas” de tomada de decisão pública e a realidade de formas plurais de valoração e de conflito. Assinalam-se dois tipos de movimentos críticos na oposição a megaprojetos – um relacionado com a qualidade da base de conhecimento que fundamenta o projeto e outro na

crítica do “paradigma” de desenvolvimento implícito. Discutem-se também os requisitos desejáveis dos espaços de deliberação. A incomensurabilidade, encarada em geral como um problema – uma manifestação de irracionalidade e uma fonte de conflitos –, reemerge nas notas conclusivas como “uma fonte de oportunidade de busca coletiva”, e o reconhecimento da pluralidade dos modos de valoração reemerge como um requisito da qualidade da democracia.

Referências bibliográficas

- Allegretti, Giovanni; Barca, Stefania; Centemeri, Laura (2013), “Crise ecológica e novos desafios para a democracia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 100, 5-10. Disponível em <http://rccs.revues.org/5195>
- Altshuler, Alan A.; Luberoff, David E. (2003), *Mega-projects: the changing politics of urban public investment*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bentham, Jeremy (1907 [1789]), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html>
- Costa, Ana (2008), *A Dificuldade da Escolha. Ação e Mudança Institucional*, tese de doutoramento. Lisboa: ISCTE.
- Della Porta, Donatella; Piazza, Gianni (2008), *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*. Milão: Feltrinelli.
- Devin-Wright, Patrick (2009), “Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action”, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19(6), 426-441. Doi: <http://dx.doi.org/10.1002/casp.1004>
- Figueiredo, Elisabete; Fidélis, Teresa (2003), “No meu quintal, não! Contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994)”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 151-173. Doi: <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.1187>
- Flyvbjerg, Bent, Bruzelius; Nils; Rothengatter, Werner (2003), *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gellert, Paul K.; Lynch, Barbara D. (2003), “Mega-projects as displacements”, *International Social Science Journal*, 55(175), 15-25. Doi: http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.5501009_1
- Godard, Olivier (2003), “Développement durable et principes de légitimité”, *Information sur les Sciences Sociales*, 42(3), 375-402. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/05390184030423004>
- Martinez-Alier, Joan (2002), *The Environmentalism of the Poor. A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham, UK: Elgar.
- Nunes, José A.; Matias, Marisa (2003), “Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: o caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 129-150. Doi: <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.1185>
- O’Neill, John; Holland, Alan; Light, Andrew (2008), *Environmental Values*. Londres: Routledge.
- Pearce, David (1998), “Cost-benefit analysis and Environmental Policy”, *Oxford Review of Economic Policy*, 14(4), 84-100. Doi: <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/14.4.84>
- Pellizzoni, Luigi (ed.) (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*. Bologna: il Mulino.
- Thévenot, Laurent (2007), “The Plurality of Cognitive Formats and Engagements: Moving between the Familiar and the Public”, *European Journal of Social Theory*, 10(3), 409-423. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/1368431007080703>
- Trom, Danny (1999), “De la réfutation de l’effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l’activité revendicative”, *Revue française de science politique*, 49(1), 31-50. Doi: <http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.1999.395353>
- Whithford, Josh (2002), “Pragmatism and the untenable dualism of means and ends: Why rational choice theory does not deserve paradigmatic privilege”, *Theory and Society*, 31, 325-363. Doi: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1016232404279>

