

LAURA CENTEMERI
JOSÉ CASTRO CALDAS
(Coordenadores)

Valores em conflito
Megaprojetos, ambiente e território

2016

VALORES EM CONFLITO
MEGAPROJETOS, AMBIENTE E TERRITÓRIO

COORDENADORES

Laura Centemeri, José Castro Caldas

REVISOR

Victor Ferreira

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PAGINAÇÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Dezembro, 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

VALORES EM CONFLITO

Valores em conflito : megaprojetos, ambiente
e território / coord. Laura Centemeri, José

Castro Caldas. - (CES)

ISBN 978-972-40-6815-2

I – CENTEMERI, Laura

II – CALDAS, José Maria Lemos de Castro

CDU 316

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>Vitor 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 (FCT/MEC), através de fundos nacionais, e pelo FEDER, através do Programa Operacional Fatores de Competitividade COMPETE (FCOMP-01-0124-FEDER-009234). Os coordenadores agradecem os contributos dos consultores deste projeto: Clive Spash, John O’Neil e Laurent Thévenot.

NOTAS CONCLUSIVAS A INCOMENSURABILIDADE COMO OPORTUNIDADE

LAURA CENTEMERI E JOSÉ CASTRO CALDAS

O predomínio, na política atual, em Portugal e na Europa, de uma conceção “individualista” da tomada de decisão pública aparece de maneira clara nos estudos de caso incluídos neste livro. Esta conceção “individualista” da política assume as preferências individuais, ou os fins da ação política, como “dados” fechados ao escrutínio e à deliberação, concentrando-se exclusivamente na determinação dos meios que melhor servem esses fins “fixos”.

Crucial nesta conceção de tomada de decisão pública é o pressuposto de que todos os custos e todos os benefícios podem ser comensurados de forma não problemática.

Nesta perspetiva, as resistências à comensuração e aos *trade-offs* estariam relacionadas com “convicções”, crenças, valorações subjetivas ou estados emocionais que obstaculizam a racionalidade.

Os estudos de caso que os autores discutem nos capítulos precedentes enfatizam, em alternativa, a realidade de formas plurais de valoração que conduzem a representações plurais e conflituais do que conta como “interesse geral”. O que emerge nestes casos é que, nos protestos contra megaprojetos, o que é contestado é, na realidade, o pressuposto de que estes megaprojetos contribuem para o “bem comum” da comunidade política.

A ligação entre estes megaprojetos e algo que possa ser considerado um “interesse geral” é posto sob escrutínio, a partir da mobilização de linguagens de valorização do ambiente que são plurais e incomensuráveis. Este é claramente o caso nas mobilizações mais recentes contra a expansão do aeroporto de Malpensa e nos

protestos contra a construção da barragem de Foz Tua. A ligação com o interesse geral é, nestes casos, sujeita a “testes de realidade” (Boltanski e Thévenot, 1991), principalmente através da recolha e elaboração de dados e do desenvolvimento de um conhecimento e discurso especializado que pretende desafiar a “base informacional” (Salais, 2008) sobre a qual os projetos são justificados.

O processo controverso de quantificar “custos sociais”, benefícios e impactos torna-se um polo de debate crucial. A perícia e a crítica das “convenções de quantificação” (Desrosières, 2008; Centemeri, 2011) aparecem como decisivas nestas dinâmicas, obrigando muitas vezes os cidadãos a familiarizarem-se com uma linguagem técnica especializada de modo a poderem participar no processo de deliberação. A oposição a megaprojetos assume a forma de uma “controvérsia sociotécnica” (Callon *et al.*, 2001), isto é, a confrontação entre diferentes atores e formas de conhecimento técnico e especializado.

Além da controvérsia sociotécnica em torno do modo como são definidos e quantificados custos, benefícios e impactos, a oposição a megaprojetos é apoiada também por preocupações locais com a “qualidade de vida” e argumentos baseados em apegos pessoais aos locais afetados, ambos considerados relevantes para definir a trajetória de desenvolvimento territorial local desejável. Estes “modos de avaliação ambiental” específicos, relacionados com uma implicação no envolvimento “de familiaridade” com o ambiente (Thévenot, 2007) ou uma experiência de “habitar”,¹ podem ajudar a compreender a emergência de argumentos de “incomensurabilidade constitutiva” ou radical que implicam a recusa de compensações como uma forma apropriada de lidar com os impactos ambientais da infraestrutura.

Na oposição a megaprojetos, podem-se, portanto, detetar dois movimentos críticos distintos. Um movimento crítico foca-se no

¹ Habitar é aqui entendido no sentido de “*dwelling*” (Ingold, 2000).

conhecimento e nos instrumentos concebidos para testar “as justificações públicas para o bem comum” (Boltanski e Thévenot, 1991) do megaprojeto: o seu objetivo é tornar visíveis custos e impactos subestimados ou ignorados e oferecer alternativas viáveis para os quantificar e definir. Esta crítica pretende desenvolver uma representação mais inclusiva e completa dos custos, benefícios e impactos das infraestruturas. O segundo movimento crítico está mais focado na crítica do megaprojeto como uma corporização de um “paradigma” específico de desenvolvimento socioeconómico que nega a importância dos apegos locais e de outros “bens locais de proximidade” (Doidy, 2003).

No primeiro caso, a ênfase é atribuída à necessidade de produção de informação ou de uma base de conhecimento mais precisa para planear a infraestrutura, tendo em conta todas as suas “externalidades” ou os seus transbordos (*overflows*) (Callon, 1998). O trabalho de quantificar e medir externalidades (ou de “enquadrar transbordos”) para objetificar todos os custos, benefícios e impactos é aqui central: as controvérsias técnicas sobre o que quantificar e a boa forma de quantificar são a forma de expressar oposição. Este tipo de crítica pode trazer, como resultado, um redesenho do projeto original. Aspectos técnicos do projeto são discutidos de modo a ter em conta preocupações previamente excluídas.

No segundo caso, assiste-se ao confronto de dois “paradigmas” de desenvolvimento (Kuhn, 1970). Embora o conflito entre paradigmas de desenvolvimento não esteja desligado das controvérsias sobre a definição correta e a quantificação das externalidades da infraestrutura, a própria decisão de investir no megaprojeto é, neste caso, desafiada na sua aceitabilidade. Por isso mesmo, neste segundo caso, a crítica é frequentemente rotulada como “radical”, dado que advoga uma necessidade de recusar o megaprojeto. O conflito aqui é “substancial”, não apenas “epistémico” ou “processual” (Dziedzicki, 2003).

Sumariando, nos conflitos contra megaprojetos analisados neste livro, podemos destacar duas diferentes dinâmicas críticas que separamos para propósitos analíticos. Uma, relaciona-se com o aumento da qualidade da base de conhecimento sobre a qual o projeto é desenhado, tendente à identificação de melhores soluções técnicas em termos de redução das externalidades negativas e visibilização de custos sociais (*à la* Kapp). O conhecimento especializado é, neste caso, central na participação. A outra forma de crítica desafia diretamente a primazia reivindicada do megaprojeto como fonte de desenvolvimento socioeconômico e de benefícios para uma comunidade política alargada, aos níveis local e supralocal. Neste segundo caso, os dados são importantes para argumentar contra a infraestrutura, mas não são decisivos, dado que o projeto é considerado um problema *per se*, sendo desta forma afirmada uma necessidade de não fazer o projeto.

A mesma sobreposição de argumentos pode ser encontrada se se observar a frente que apoia os megaprojetos. Os esforços para mostrar os benefícios de tais escolhas técnicas e a sua razoabilidade sobretudo em termos de eficiência econômica são apoiados por um discurso no qual os megaprojetos são considerados, por definição, como uma garantia de desenvolvimento econômico, sendo desta forma afirmada uma necessidade de realizar os projetos.

Somos então confrontados com uma arena deliberativa na qual se podem detetar argumentações baseadas em justificações e “testes objetivos de realidade”, mas também “narrativas” conflitantes (O’Neill *et al.*, 2008) e “imaginários sociotécnicos” (Jasanoff e Kim, 2009), que tornam certas visões do desenvolvimento futuro mais salientes do que outras, sem que, necessariamente, se recorra a uma comensuração dos custos e dos benefícios.

No entanto, os espaços de deliberação aparecem como espaços que têm que ser “híbridos” (Callon *et al.*, 2001), no sentido que eles têm que tornar possível a expressão de uma variedade de linguagens e práticas de valoração, de conhecimentos e de preocupações.

Estes espaços “híbridos” não devem contudo ser concebidos como (e designados de) “neutrais”. Há narrativas e imaginários que se podem definir como hegemónicos que podem contar com o apoio de aparatos sociotécnicos poderosos. Há também modos de valoração do ambiente baseados numa experiência de “vivência” dos lugares – modos de valoração que se podem chamar “situados” (no sentido do termo inglês *emplaced*): as suas dificuldades de expressão pública deviam ser abertamente tomadas em conta e deviam ser criadas condições para ultrapassar o privilégio estrutural atribuído a linguagens de valoração hegemónicas (crematística e técnico-industrial). Isto significa que os espaços de deliberação deviam ser tidos como situações de coordenação em que os valores são construídos, não simplesmente reportados, a partir de modos plurais de entender e exprimir o que conta como valor.²

A abordagem pragmática à valoração que se discutiu no Capítulo 1, ao ligar modos/linguagens de valoração a modos de implicação com o ambiente, convida a ser cuidadoso quanto a conceitos como o de *stakeholder*. *Stakeholder* não é uma definição neutral de um agente avaliador. O termo *stakeholder* aponta para um modo específico de valoração, o modo baseado no interesse e na utilidade (o que designamos por ação “normal”). Quando falamos na necessidade de envolver todos os *stakeholders* no processo de tomada de decisão, não estamos realmente confrontados com um verdadeiro espaço de deliberação. Nesta definição de espaço de tomada de decisão pública, há um privilégio implícito atribuído a um certo tipo de linguagem de valoração: a do interesse e da utilidade. Esta é a linguagem da possibilidade generalizada de negociação mediante trocas. A negociação e a agregação de preferências é o modo de chegar a acordo acerca do que fazer. Mas a negociação e a agregação de preferências não é o que definimos como deliberação.

² Para uma reflexão próxima da nossa sobre o lugar das emoções na participação pública, ver Harvey (2009).

Falar de atores implicados (ou afetados) em vez de *stakeholders* parece ser mais correto, uma vez que desta forma é reconhecido um lugar para a pluralidade de possíveis definições do que representa “implicação” ou do que afeta os agentes.

O espaço de deliberação torna-se então um espaço em que devem ter lugar traduções de linguagens de valoração, não simplesmente negociação ou agregação. O objetivo, contudo, não é definir uma linguagem dominante e “pacificante”, mas criar um espaço em que seja possível exprimir um pluralismo (também de forma conflitual) e conseguir de algum modo o reconhecimento deste pluralismo (Honneth, 1995). Se o sacrifício de uma dimensão valiosa for por fim considerado necessário (uma situação trágica, nos termos de Martha Nussbaum), reconhecer o sacrifício é o modo de reconhecer como legítimo o valor sacrificado.

Neste sentido, a deliberação não deveria almejar à supressão da incomensurabilidade. De facto, a incomensurabilidade é um recurso crucial das comunidades de investigação e escolha (D’Agostino, 2000). A deliberação devia partir do reconhecimento do conflito de valores e ter por objetivo uma “composição” que assegure a compatibilidade e propicie a ação coletiva.

A composição significa que os atores concordam, através do processo deliberativo e das sucessivas redefinições da situação de tomada de decisão, com uma certa ordem da situação, mas que retêm diferentes perspetivas de avaliação, de modo a preservar um potencial retorno da incomensurabilidade (e do conflito) mesmo quando é realizada uma aparente comensuração.

Neste caso, todos os critérios e dimensões de valoração se mantêm disponíveis a ser “conversados”. Esta situação é diferente de uma outra em que valores partilhados importantes – que são contudo fonte do estado inicial de divisão – são derrubados, simplificados ou substituídos em nome do “progresso”. Nesse caso, a comensuração seria realizada à custa da supressão do potencial de incomensurabilidade e, desta forma, seria destruído o ímpeto

de potenciais futuros desacordos e a contribuição que eles dão ao progressivo desenvolvimento de alternativas (D’Agostino, 2000: 439).

A incomensurabilidade na decisão pública é inevitável. A boa notícia é que daqui não decorre nenhum mal. A incomensurabilidade é uma fonte e uma oportunidade de busca coletiva. A incomensurabilidade pode desempenhar um papel positivo se os esforços forem dedicados à procura de formas que permitam aos agentes envolvidos ou afetados compreender as linguagens de valoração uns dos outros. O que se devia procurar na deliberação não é a comensuração estrita (ou a tradução de todas as linguagens de valoração num idioma comum), mas um domínio – inevitavelmente limitado na extensão da sua validade temporal e espacial – em que o acordo é possível não obstante o reconhecimento de uma diversidade irreduzível.

Neste sentido, é preciso ter em conta não só a importância de regras de deliberação, mas também de “estilos” (Eliasoph e Lichterman, 2003) e “atmosfera” (Thibaud, 2011) das práticas de deliberação, de modo a criar condições que possam promover a visibilidade e a comunicação dos diferentes modos de valorização do ambiente, em particular daqueles que estão na origem do que chamamos neste livro a incomensurabilidade radical.

Uma abordagem à decisão como deliberação, e à deliberação como identificação coletiva de fins-em-vista, implica que, para tornar a ação pública possível, o processo de decisão deva alcançar um acordo. Contudo, os fins-em-vista devem manter-se abertos à possibilidade de futuras revisões, o que significa que a ação decorrente da decisão deveria limitar o mais possível consequências irreversíveis.

De facto, se se tomar em conta a impossibilidade de eliminar a incomensurabilidade, ao mesmo tempo que se admite a possibilidade de estabilização de espaços de acordo para a decisão, pode compreender-se melhor o lugar que pode ser ocupado por instrumentos e “tecnologias” de decisão que têm como objetivo libertar

o processo de decisão do exercício aberto do julgamento através de algum tipo de procedimento algorítmico.

A partir do momento em que a legitimidade é entendida como justificabilidade assumida num espaço comum de linguagens de valoração plurais, instrumentos como a análise custo-benefício ou a análise multicritério não constituem por si só uma garantia de legitimidade. Estes instrumentos podem equipar o espaço de deliberação: podem oferecer visões de futuros possíveis. Podem ajudar a tornar visíveis as restrições. Mas não podem por si só determinar o que fazer.

Se se tomar em consideração a incomensurabilidade como uma dimensão inevitável e indispensável do processo de decisão pública, então a “humildade” passa a ser uma condição necessária de qualquer tipo de tecnologia de decisão pública (Jasanoff, 2003). De facto, a incomensurabilidade implica a inevitabilidade de um certo grau de incerteza moral e de indeterminação na decisão pública. A humildade é necessária para lidar de forma apropriada com este tipo de incerteza. Tecnologias de humildade são necessárias «para tornar visível a possibilidade de consequências imprevistas; para tornar explícito o conteúdo normativo escondido no interior do conteúdo técnico; e para reconhecer à partida a necessidade de pontos de vista plurais e de aprendizagem coletiva» (Jasanoff, 2003: 240).

A decisão pública deveria, no entanto, ser orientada por instrumentos que permitam a exploração, a definição e redefinição do enquadramento do problema (o que designamos por definição e revisão dos fins-em-vista); instrumentos que tomem em conta as condições que garantam às pessoas a possibilidade de exercerem as suas capacidades de valorizações plurais; instrumentos que se preocupem com os efeitos distributivos das decisões; instrumentos mediante os quais as sociedades possam refletir coletivamente na ambiguidade das suas experiências e avaliar as forças e as fraquezas de explicações alternativas. A aprendizagem sobre o que

tem valor, neste modesto sentido, é um objetivo adequado da deliberação.

Esta abordagem implica a exploração de novos caminhos na conceção de instrumentos que ajudem a tomada de decisão, um caminho contracorrente das tendências atuais, que põem a quantificação da performance da ação pública e a sua eficiência económica como valores incontestáveis pela sua avaliação. As contribuições reunidas neste livro mostram como é perigoso para a qualidade democrática da vida pública evitar lidar com a existência de uma pluralidade de modos de valoração do ambiente. Mostram também que esta qualidade democrática está relacionada com a qualidade ambiental e social da vida nos territórios que habitamos, e que depende ela própria do reconhecimento da capacidade de apreciar, valorar e fruir de modo plural o nosso mundo comum.

Referências bibliográficas

- Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent (1991), *De la justification*. Paris: Gallimard.
- Callon, Michel (1998), “An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology”, in Michel Callon (ed.), *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell, 244-269.
- Callon Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Centemeri Laura (2011), “The Contribution of the Sociology of Quantification to a Discussion of Objectivity in Economics”, in José Maria Castro Caldas e Vítor Neves (eds.), *Facts and Values in Economics*. Londres: Routledge, 110-125.
- D’Agostino, Fred (2000), “Incommensurability and Commensuration: Lessons from (and to) Ethico-Political Theory”, *Studies in History and Philosophy of Science*, 31(3), 429-447. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0039-3681\(00\)00013-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0039-3681(00)00013-3)
- Desrosières, Alain (2008), *Pour une sociologie historique de la quantification. L’Argument statistique I*. Paris: Presses de l’Ecole des Mines.

- Doidy, Eric (2003), “La voix des usagers dans les concertations environnementales”, *Sociologies pratiques*, 7, 49-64.
- Dziedzicki, Jean-Marc (2003), “La gestion des conflits d’aménagement entre participation du public et médiation”, *Annuaire des collectivités locales*, 23(1), 635-646. Doi: <http://dx.doi.org/10.3406/coloc.2003.1662>
- Eliasoph, Nina; Lichterman, Paul (2003), “Culture in Interaction”, *American Journal of Sociology*, 108(4), 735-794. Disponível em http://dornsife.usc.edu/assets/sites/543/docs/culture_in_interaction.pdf
- Harvey, Matthew (2009), “Drama, Talk, and Emotion. Omitted Aspects of Public Participation”, *Science, Technology, & Human Values*, 34(2), 139-161. Doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0162243907309632>
- Honneth, Axel (1995), *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Ingold, Tim (2000), *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*. Londres: Routledge.
- Jasanoff, Sheila (2003), “Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science”, *Minerva*, 41(3), 223-244. Doi: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1025557512320>
- Jasanoff, Sheila; Kim, Sang-Hyun (2009), “Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea”, *Minerva*, 47(2), 119-146. Doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s11024-009-9124-4>
- Kuhn, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- O’Neill, John; Holland, Alan; Light, Andrew (2008), *Environmental Values*. Londres: Routledge.
- Salais, Robert (2008), “Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre)exemple de l’action publique européenne”, in Jean De Munck e Bénédicte Zimmermann (eds.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*. Paris: Éditions EHESS, 297-326.
- 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>

Thibaud, Jean-Paul (2011), "The sensory fabric of urban ambiances", *The senses & societies*, 6(2), 203-215. Doi: <http://dx.doi.org/10.2752/174589311X12961584845846>