

Introdução

A incerteza nunca nos abandonou. À incerteza que sempre existiu, a sociedade contemporânea tem vindo a acrescentar outras contingências derivadas da acção e decisão humanas dependentes de tecnologias perigosas. O afã moderno é controlar, domesticar, queimar a incerteza. O caso da co-incineração em Portugal foi um exemplo desta tendência.

Decorria o ano de 1997 quando o então secretário de Estado adjunto da ministra do Ambiente, José Sócrates, anuncia ao país a decisão de implementar a co-incineração de resíduos industriais perigosos em fornos de cimenteiras. Esta decisão marcou a agenda política, mediática e social durante os anos seguintes. E o que à partida se apresentava como uma solução para os resíduos perigosos, sustentável em termos ambientais e segura para a saúde pública, deu origem a um dos maiores, mais debatidos e arrastados conflitos políticos e ambientais do país. Aos intensos protestos por parte das populações locais e forte pressão dos *mass media* e partidos políticos, o governo responde com uma tentativa de diálogo e negociação com os opositores, através de medidas de avaliação e mitigação dos riscos. Neste âmbito, foram convocadas duas comissões científicas, em diferentes momentos, que deveriam pronunciar-se definitivamente sobre os riscos do processo. Ambas concluíram (mas não de forma unânime) que os riscos eram mínimos e, por conseguinte, socialmente aceitáveis. Os relatórios foram, no entanto, amplamente criticados por parte da comunidade científica, associações ambientalistas, populações afectadas e políticos. O conflito perdurou até 2002, ano em que um outro governo suspende o processo da co-incineração e propõe a construção de centros integrados para o tratamento dos resíduos.

O conflito em torno da co-incineração configura a fase mais aguda, mobilizadora e mediatizada da longa história de progressos e retrocessos da gestão dos RIP. Uma história que acompanha genericamente a política ambiental do país e remonta apenas a 1985, ano em que o país se preparava para aderir à Comunidade Económica Europeia e foi obrigado a adoptar todo um conjunto de regulamentações comunitárias respeitantes ao ambiente. Até então, não existia nenhum sistema de gestão adequado ao tratamento e eliminação de resíduos, pelo que estes se concentravam clandestinamente em lixeiras a céu aberto ou eram despejados em rios e cursos de água. Partidos que se situam à esquerda e à direita do espectro político foram alternando no governo e cada um patrocinou um método diferente para resolver a situação caótica dos resíduos, em especial dos industriais perigosos, dados os seus potenciais efeitos negativos na saúde e no ambiente. Antes da opção do governo PS pela co-incineração, já o governo PSD tentara resolver o problema, em 1990, com a decisão de construir uma infra-estrutura de raiz destinada exclusivamente à queima de resíduos (incineradora dedicada); à tentativa falhada de efectivar a co-incineração, sucede, em 2003, a proposta de construção de centros integrados e com várias valências de recuperação, valorização e aterro (os Cirver) por parte do executivo de coligação PSD-CDS, e finalmente, em 2005, a resolução de articular os Cirver e a co-incineração, soluções avançadas por diferentes forças políticas e operacionalizadas pelo governo PS.¹

Os contornos do conflito da co-incineração inscrevem-se em domínios a que a investigação social e ambiental tem vindo a dar especial atenção e que, também por essa razão, constituem o enfoque analítico deste livro: o risco e a peritagem científica. A nova ordem de problemas com que se confrontam as actuais sociedades e economias do conhecimento convida a (re)pensar de forma co-extensiva aqueles dois tópicos, já que ambos permitem uma compreensão geral sobre os rumos da sociedade contemporânea e reenviam para processos decisórios e de regulação complexos. A complexidade técnica e científica dos chamados riscos impele as instâncias político-administrativas a recorrerem à *expertise*, animadas pela ideia de

¹ Esta cronologia permite inferir que a co-incineração esteve em discussão e vias de implementação entre 1997 e 2002. A análise do presente estudo focalizar-se-á, portanto, nesse período, mas eventos anteriores e posteriores a essas datas serão igualmente tidos em consideração.

que o valor e o estatuto social da ciência permitirão fundamentar e legitimar as decisões. Contudo, este intento – bem sintetizado na célebre frase *speaking truth to power* (Price 1965) – é hoje questionado, entre outros factores, pela constatação de que as respostas que os peritos podem fornecer não são muitas vezes as que os políticos e cidadãos desejariam, dadas as incertezas e a ignorância que envolvem muitas das aplicações tecnológicas e os fenómenos ambientais, e pelo facto de a própria peritagem científica ter uma complexidade inerente, múltiplas configurações e permeabilidades.

O acontecimento aqui em estudo permite analisar o lugar que ocupa a peritagem científica no processo de decisão política, em temas tecnicamente complexos e que envolvem perigos ambientais e de saúde pública. Não obstante certas linhas de continuidade com uma espécie de «anatomia» típica de conflitos em redor da instalação de infra-estruturas de tratamento, eliminação ou deposição de resíduos (Kasperson 2005 [2000], 282),² o caso da co-incineração apresenta suficientes elementos de singularidade e, por conseguinte, uma inegável relevância analítica. Qual é a incumbência do aconselhamento científico quanto à decisão política, dado que a ciência, para além dos seus limites cognitivos e éticos, nos coloca em plena controvérsia em termos de opções entre horizontes de perigos, riscos e incertezas? Como são reconhecidos e avaliados os riscos e as incertezas? Quais são as implicações das metodologias probabilísticas de avaliação de risco e de controlo em matérias com amplas zonas de ignorância e indeterminação? Que legitimidade pode reivindicar a peritagem científica e que validade lhe atribuem os decisores e os cidadãos? Em que quadro ocorre a mobilização dos peritos e como foram as relações entre aqueles e os decisores políticos, os cidadãos e as associações ambientalistas neste conflito? Segundo que eixos se estruturou a controvérsia entre peritos e oponentes ao método da co-incineração? Qual é o

² O padrão típico deste tipo de conflitos contempla repetidamente os seguintes traços: a adopção de uma estratégia *top-down* do tipo «decide-anuncia-e-defende», a desvalorização da percepção das populações quanto aos riscos e grau de confiança que depositam nas entidades responsáveis pela gestão e controlo das infra-estruturas, o papel dos *media* na amplificação dos perigos, a iniquidade geográfica na distribuição dos riscos e benefícios, o potencial de estigmatização da tecnologia para a localidade e a transparência procedimental (e. g. Kasperson, Golding e Tuler 2005 [1992]; Dunlap, Craft e Rosa 1993; Shrader-Frechette 1993; Vari *et al.* 1994; Petts 1994; 1997; 2004; Quah e Tan 2002).

saldo final das orientações e da interação entre estas entidades em termos de resolução do problema dos resíduos perigosos?

As respostas a estas questões devem ser enquadradas nas particularidades da história e situação social de Portugal. Ao mesmo tempo que enfrenta os problemas típicos do capitalismo avançado e é obrigado a adoptar as regulamentações ambientais europeias, o país passou por um processo de modernização económica recente, possui uma cultura política marcada por traços persistentes de um modelo autoritário nas relações entre o cidadão e a administração, tem décadas de *décalage* quanto ao recurso a peritagens técnico-científicas no apoio às decisões políticas, e os movimentos ambientalistas e cívicos ainda estão a consolidar as formas com que intervêm nas decisões políticas a respeito de conflitos tecnológicos e ambientais (Santos 1994; Martins 1998; Gonçalves 2000; Barreto 2003). A originalidade do conflito aqui em estudo advém precisamente da combinação destes elementos peculiares com certos traços «anatômicos», o que faz de um episódio local em termos da sua expressividade sociocultural e geográfica um acontecimento global em termos dos problemas que estão em causa e das implicações que as decisões ambientais têm no nosso tempo. Por outras palavras, sendo um fenómeno local na forma como ocorre, é global naquilo que coloca em jogo.

A linha condutora deste estudo parte do pressuposto de que a forma como as sociedades contemporâneas lidam com problemas ambientais de carácter extensivo, duradouro e global, como o dos resíduos perigosos, exige que a ciência se assuma como um instrumento importante para os enfrentar, desde que articulada com a ponderação de valores sociais e políticos que permitam, inclusivamente, reorientá-la. Resulta daqui que a legitimidade das decisões políticas que dizem respeito a domínios tecnologicamente complexos em contextos marcados por incertezas e eventual irreversibilidade não pode ter como único fundamento o conhecimento e a peritagem científica, nem as suas medidas de controlo e segurança. Considera-se que a peritagem científica produz um saber que abre cenários à decisão política, embora não a substitua e muito menos deva servir de instrumento para retrair o processo de discussão política necessário à ponderação e decisão sobre problemas de interesse geral.

Outro eixo importante da investigação situa-se no âmbito da prática da própria peritagem científica e toma como base a necessidade de distinguir conceptualmente as noções de risco e os vários

tipos de incerteza. Em problemas ambientais e de saúde pública, a metodologia de avaliação de risco pode não ser válida, dado que o horizonte espaço-temporal de eventuais impactos não se compadece com probabilizações devido à influência de incertezas epistémicas e aleatórias (interacções imprevisas, sinergias negativas, eventuais efeitos transgeracionais, períodos de latência, opacidades causais, etc.) e de indeterminação social. Ao centrarem-se sobretudo nas dimensões técnicas, as análises probabilísticas do risco articulam-se com uma abordagem que prescinde de um questionamento sobre os padrões de crescimento económico, as opções tecnológicas na sociedade actual, as escolhas sobre os recursos, os valores e as experiências dos cidadãos e as dimensões psicossociais (percepção do risco, justiça distributiva, etc.) presentes nos dilemas ambientais e de saúde pública. Deste entendimento surge a última linha condutora da investigação. Uma decisão política sobre um bem público, no quadro de uma *politeia* democrática e plural, deve respeitar procedimentos de responsabilidade e transparência, e ter em consideração os diferentes pontos de vista provenientes dos mecanismos de participação, caso se pretenda que as decisões que abrangem todos não sejam um mero produto de uma forma de dominação dos detentores conjunturais do poder estatal sob o conjunto da sociedade.

«Queimar a incerteza»³ sintetiza, numa fórmula, a orientação que pautou a actuação e decisão do governo no período em que tentou efectivar a opção pela co-incineração. Uma orientação que acabou por ser partilhada pela comissão de peritos e que era do interesse económico das cimenteiras. Como ficará explícito nos capítulos que se seguem, o elo entre governo, comissão de peritos e cimenteiras, mais do que ser entendido como uma estratégia concertada, parece ser o resultado de uma afinidade construída a partir da orientação comum de reduzir a contingência ao risco calculável e de confinar a resolução do problema à acção exclusiva da esfera técnico-científica. Tal orientação, no entanto, tem vindo a ser posta em causa pela teoria social e estudos sociais de ciência a partir da análise dos problemas ambientais e dos acidentes tecnológicos. «Queimar a incerteza» deixa transparecer ainda a ideia de que a defesa da co-incineração se fez acompanhar

³ Esta ideia, que dá título ao livro, recorta-se com a de Shrader-Frechette (1993).

do pressuposto de que o factor contingência era «incinerável», ao passo que as forças contrárias ao método ressaltavam os elementos aleatórios e de ignorância inerentes ao processo e seus potenciais efeitos numa população já afectada por décadas de contaminação provocada pela poluição do cimento e por queixas não atendidas. A subsunção da incerteza em risco matematicamente calculável num quadro decisório em que cabia à ciência e não à política a última palavra (uma troca de papéis incompreensível em democracia) impediu a abertura da decisão a princípios, valores e orientações alternativas, que só advêm do diálogo com os cidadãos.

Estrutura do livro

As duas décadas em que se inscreve a história da gestão dos RIP dão conta de um percurso ocorrido *au ralenti*. A análise do caso, ao longo dos vários capítulos que compõem este livro, sucede também vagarosamente, seguindo a sucessão e ordem cronológica dos próprios acontecimentos. Cada um dos capítulos está, assim, desenhado para partir do capítulo precedente, pelo que se aconselha uma leitura em seqüência.

O capítulo 1 oferece uma revisão sinóptica e análise da mais importante literatura sobre os tópicos do lixo, risco e peritagem científica. A partir da constatação de uma teorização sociológica insuficientemente estabilizada sobre o tema do lixo nas sociedades modernas, formula-se um quadro de compreensão que começa por o conceber como produto de uma ordem de produção e consumo que vai sendo crescentemente moldada pelas potencialidades da industrialização, para o pensar depois no contexto social de transformações profundas no plano das sensibilidades, mentalidades, normalização e supervisão dos comportamentos ocorridas no espaço urbano. Situam-se assim as atitudes perante o lixo num quadro emocional mais amplo que inclui sentimentos de repugnância à sua presença e cheiro, o que permitirá compreender por que razão é que os cidadãos tendem a rejeitar certas infra-estruturas associadas ao tratamento ou eliminação de resíduos, mesmo quando os cientistas e políticos asseguram que são seguras e benéficas.

O segundo e terceiro pontos do primeiro capítulo debruçam-se sobre o conceito de risco, procurando discutir quer a sua

adequação para a definição macrosociológica das sociedades contemporâneas, quer a sua importância na prática da peritagem científica e nas opções metodológicas das suas análises. Uma das dimensões centrais desta reflexão teórica é estabelecer a distinção conceptual entre risco, incerteza, ignorância e indeterminação, com o objectivo de adoptar uma grelha de análise que permita investigar as opções que estiveram em causa no conflito da co-incineração. Outra dimensão relevante diz respeito às considerações sobre a peritagem científica. Com base na literatura sociológica sobre o tema, problematiza-se o facto de a posição do perito ser entendida com referência ao contexto da sua convocação, da ligação à decisão política e dos constrangimentos indexados a essa finalidade, sem esquecer as implicações da sua pluralidade ou restrição interna em termos disciplinares e o tipo de escolhas metodológicas que realizam.

O capítulo 2 dá início à análise do estudo de caso,⁴ mostrando os factores e as circunstâncias que levaram a que emergisse, de forma muito intensa, um conflito em redor da co-incineração. Antes, porém, procede-se à caracterização em geral dos resíduos perigosos, seu enquadramento nas políticas europeias e sua contextualização específica na política ambiental do país. Expõem-se depois as primeiras orientações políticas em matéria de gestão dos RIP e a dinâmica das contestações públicas, até chegar à análise detalhada dos factores que estiveram na origem da crise em redor da co-incineração e das condições que conduziram à mobilização de uma comissão científica. A resistência dos cidadãos, expressa em acções de protesto e nos mecanismos institucionais de consulta, será analisada tendo por base um entendimento que pondera o seu conhecimento experiencial acumulado, a sua percepção de riscos e a falta de confiança nas entidades responsáveis pelo estudo, aplicação e monitorização do processo.

O capítulo 3 é devotado à análise da comissão de peritos, chamada a pronunciar-se cientificamente sobre os riscos da co-incineração. Discutem-se as implicações associadas ao facto de a sua convocação ter ocorrido depois de o governo se ter comprometido com a decisão e de forma reactiva para fazer face ao clima de tensão e de protestos por parte das populações, comunidade científica, partidos da oposição e associações ambientais e cívicas.

⁴ Sobre a metodologia adoptada nesta investigação, ver apêndice.

Analisa-se as consequências do perfil técnico, composição disciplinar restrita e mandato vinculativo da comissão científica no estudo do problema dos resíduos perigosos e da co-incineração, que condicionaram a sua definição no âmbito de escolhas que poderiam abranger apenas uma visão técnica ou abrir-se a ponderações políticas, sociais e éticas.

O capítulo 4 avalia o relatório científico produzido por esta comissão, examinando os seus pressupostos e conclusões, bem como os argumentos que suscitaram desacordos sistemáticos com alguns meios científicos e ambientalistas. O objectivo é estudar a problematização dos riscos e incertezas patente no relatório e na controvérsia ocorrida entre peritos e alguns dos mais proeminentes oponentes, bem como averiguar que critérios consubstanciam a conclusão de que certas práticas são suficientemente seguras para os cidadãos. Exploram-se também os limites das avaliações de risco, com base no pressuposto de que a absorção da linguagem da incerteza na categoria genérica do risco tem implicações quer nas análises dos peritos, quer nas decisões políticas.

A distinção conceptual entre risco e os vários tipos de incerteza é aprofundada no capítulo 5. Na primeira parte, examinam-se as circunstâncias que conduziram ao surgimento de uma outra comissão científica, constituída exclusivamente por médicos, com o objectivo de aprofundar o relatório do primeiro comité e avaliar os riscos da co-incineração do ponto de vista da saúde pública. Procura-se estabelecer um elo de ligação entre a redefinição do problema dos resíduos perigosos e da co-incineração como assunto de saúde pública e a experiência de exposição à contaminação por parte das comunidades que vivem perto das cimenteiras escolhidas pelo governo. Os riscos e as incertezas são, mais uma vez, foco de atenção particular. Na segunda parte, com base no facto de o método não ter chegado a ser implementado nem mesmo com o aval positivo desta comissão médica, é estudado e caracterizado o desempenho do governo português, tendo em consideração a tradição específica e a prática actual de relacionamento político entre o Estado e os cidadãos. Procura-se ilustrar a conexão entre uma dominação política pouco propensa à promoção de práticas de verdadeira contratualização com os cidadãos em matérias de grande melindre socioambiental e um saldo de ineficácia na implementação de uma decisão que todos reconheciam ser urgente, mas da qual toda a sociedade saiu prejudicada.