

2

O paradigma do risco nas ciências sociais

2.1

O significado do risco

Ouvimos dizer com frequência que vivemos em uma sociedade de risco. Os riscos assumem um papel importante na sociedade, ao ponto de se afirmar que eles constituem o elemento sobre o qual “as sociedades contemporâneas se questionam, se analisam, buscam seus valores e, talvez, reconheçam seus limites”.¹²

Uma das origens da crescente preocupação com os riscos na sociedade advém das incertezas inerentes às novas tecnologias. A exploração de petróleo em águas profundas, o desenvolvimento de organismos geneticamente modificados, a nanotecnologia, dentre outros marcos do desenvolvimento tecnológico recente são traduzidos como fontes de riscos. Contudo, não somente o novo é fonte de riscos na sociedade. Antigas tecnologias, antes consideradas seguras, são novamente questionadas. Vacinas, remédios, materiais de construção, usinas hidrelétricas, fábricas, ondas de rádio, muito do que antes era visto apenas como progresso agora recebe uma dose de desconfiança, quando são questionados seus efeitos colaterais. Por outro lado, a preocupação com terrorismo e criminalidade, além de desastres naturais como furacões, tsunamis e terremotos, e até a alteração do clima no planeta também são reinterpretados sob a ótica do risco. Isto sem contar meros hábitos quotidianos, como fumar, beber, ou simplesmente apreciar um churrasco. Se praticamente tudo na sociedade contemporânea pode ser um risco, o que, afinal, significa risco?

O problema a ser enfrentado é identificar o que chamamos de paradigma social do risco, ou seja, uma base sociológica que permita compreender o risco e construir uma ponte para sua assimilação teórica no âmbito da teoria do Estado e do direito constitucional. O direito, isoladamente, não permite a construção do significado social do risco. Para o direito, o risco tradicionalmente é apresentado como um fato externo e calculável, seja como um elemento dos contratos de

¹²EWALD, F. Risk in contemporary society. *Connecticut Insurance Law Journal*, v. 6, n. 2, pp. 365-379, 2000.

seguro, seja como definidor de benefícios e contribuições relativos à seguridade social, ou ainda na configuração da responsabilidade civil. Precisamos, então, recorrer às ciências sociais e às diversas aproximações teóricas desenvolvidas para cada um dos tópicos que consideramos relevantes nessa empreitada.

2.2 Conceito e concepções do risco

Risco tem sido o objeto de diversas investigações nas ciências sociais e abordado através de diferentes metodologias e marcos teóricos, mas, de modo geral, podemos mapear as ideias associadas ao risco e os elementos básicos de seu conceito ou tipo. Risco está ligado às ideias de perigo, possibilidade, probabilidade, contingência e decisão, mas também de perda ou ganho.¹³ Assumir riscos envolve decisão e cálculo sobre uma ação a ser tomada, cujos resultados serão experimentados no futuro e não podem ser perfeitamente determináveis. Os riscos trazem embutida a possibilidade de perda, mas também carregam em si a expectativa de ganho. Se tudo fosse conhecido e previsível, não haveria razão em se falar de risco.¹⁴ Partindo dessas ideias, podemos alinhar alguns elementos básicos do risco: resultados que afetam valores humanos, a possibilidade de ocorrência (incerteza), e uma fórmula que combina esses dois elementos em um conceito.¹⁵

O conceito de risco pressupõe a possibilidade de ocorrência de um evento futuro. Não existe risco referente ao que está no passado. O desastre de Chernobyl e a crise econômica de 2008, por exemplo, já aconteceram e nada pode ser feito a respeito desses eventos para impedi-los. Isso não quer dizer que ações ou eventos pretéritos não gerem riscos no futuro; investir em países atingidos mais fortemente pela crise econômica ou residir próximo ao sítio do acidente nuclear na Ucrânia podem trazer riscos para o bolso e para a saúde.

Da mesma forma, só existe risco naquilo que é possível, mas não completamente certo. Não há o risco de morrermos; podemos tentar prolongar a vida de diversas maneiras, mas a morte continua sendo uma das coisas que

¹³EWALD, F. Insurance and risk. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Orgs.). **The Foucault effect: studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 197-210.

¹⁴MASO, S. **Rischio**. Venezia: Cafoscarina, 2003, p. 15.

¹⁵Segundo RENN, O. **Risk governance**. London: Earthsan, 2008, p. 12.

certamente nos acontecerá. Há, porém, o risco de morrermos prematuramente se formos expostos a determinados agentes agressivos à saúde. Fumar pode causar câncer, mas não necessariamente. Construir uma usina hidrelétrica no meio da Amazônia pode provocar um desastre ambiental, mas não se pode dizer que isso acontecerá com absoluta certeza.¹⁶

Risco relaciona-se diretamente ao problema da decisão, no presente, sobre algo que pode acontecer em um futuro incerto. A sociedade moderna experimenta o futuro sob a forma do risco de decisão, e a tomada de decisões, por seu turno, só é possível no presente e somente tem cabimento na medida em que o que vai acontecer é incerto. Daí, como Luhmann anota, que o risco é uma forma de descrição presente do futuro sob o ponto de vista de uma decisão sobre diferentes alternativas. Só há sentido em falarmos de risco quando consequências (no futuro) resultam de decisões (tomadas no presente). O conceito de risco “considera uma diferença temporal, ou seja, a diferença entre um julgamento anterior e um julgamento posterior ao da ocorrência da perda”,¹⁷ ou, como Raffaele de Giroggi destaca, o risco “é uma modalidade de relação com o futuro: uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade”.¹⁸

Risco, então, está ligado a uma lógica de decisão em um contexto de incerteza e possibilidade, cujas consequências, a serem observadas no futuro, afetam valores humanos. Estes parâmetros, contudo, deixam enorme margem para o desenvolvimento de compreensões e aplicações a partir do significado de risco.

Talvez não possamos dizer que risco seja um conceito “essencialmente contestado” – como usualmente são considerados os conceitos de justiça,

¹⁶Alguns autores distinguem risco de incerteza com base na calculabilidade. Em sua clássica obra de teoria econômica, publicada originalmente em 1921, Frank Knight sustenta que, risco significa uma quantidade suscetível de mensuração. Mesmo que haja uma dose de incerteza no risco, esta seria uma “incerteza mensurável”. A incerteza propriamente dita seria algo não mensurável; algo não quantificável. KNIGHT, F. H. **Risk, uncertainty and profit**. New York: Cosimo, 2006, pp. 19–20. Seguindo essa distinção, Daniel Farber relaciona situações de risco a ameaças nas quais a probabilidade é quantificável, o que não seria possível em relação a cenários de incerteza. Farber, porém, distingue incerteza de ignorância. Por exemplo, há grande quantidade de informações a respeito do aquecimento global, contudo o conhecimento disponível ainda não é suficiente para a previsão consistente dos possíveis resultados. FARBER, D. A. Uncertainty. **The Georgetown Law Journal**, v. 99, pp. 901-959, 2011.

¹⁷LUHMANN, N. **Observations on modernity**. Tradução William Whobrey. Stanford: Stanford University Press, 1998, pp. 67–72.

¹⁸DE GIORGI, R. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro**. Tradução Juliana N. Magalhães; Menelick de Carvalho Netto. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 197.

liberdade e democracia¹⁹ –, porém está sujeito a controvérsias. Um conceito “essencialmente contestado”, no sentido originalmente construído por Gallie, qualifica-se por não possuir um uso claramente definido que se possa considerar como correto ou padrão, dada sua carga valorativa, persistindo um desacordo filosófico profundo e assentado.²⁰ O problema não é de intensidade, mas de localização do desacordo ou da indeterminação. Para que um conceito seja considerado “essencialmente contestado”, a controvérsia deve residir em seu núcleo, e não simplesmente em questões marginais.²¹ No caso do conceito de risco, como será desenvolvido ao longo deste capítulo, sua construção pode ser feita com certo grau de consenso sobre as ideias e elementos que o constituem, mas, a partir desse núcleo, desenvolvem-se diferentes concepções de risco que buscam aprimorá-lo, respondendo às questões básicas levantadas pelo conceito.²² Nessas diversas concepções é que residem as controvérsias a respeito do risco.

Segundo Ortwin Renn, as concepções sobre risco procuram responder a três perguntas básicas levantadas pelos elementos que compõem o seu conceito. A primeira delas diz respeito ao escopo dos efeitos negativos – quais seriam os efeitos indesejáveis do risco e quem determinaria o que indesejável significa. A segunda pergunta relaciona-se à definição da incerteza – como poderiam ser especificados, qualificados e quantificados os efeitos negativos. A terceira pergunta estaria ligada a uma regra de agregação para efeitos práticos – como agregar diferentes classes de efeitos indesejados de forma a permitir a comparação, o estabelecimento de prioridades e a efetiva comunicação de riscos.²³

As concepções de risco, a partir das respostas que conferem a essas perguntas básicas, podem ser posicionadas em uma escala entre dois tipos ideais, ao longo da qual podemos identificar certas posições epistemológicas.²⁴ Um destes tipos reflete a visão do conhecimento científico como se fosse composto

¹⁹Neste sentido, WEALE, A. **Democracy**. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 38. Note-se, contudo, que Weale não assume a tese da contestabilidade da democracia como dada, mas como algo a ser testado.

²⁰GALLIE, W. B. Essentially contested concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society: New series**, v. 56, pp. 167-198, 1956.

²¹WALDRON, J. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)? **Law and Philosophy**, v. 21, n. 2, pp. 137-164, 2002.

²²Semelhante distinção entre “conceito” e “concepção” foi utilizada por Dworkin em relação ao direito. DWORKIN, R. **O império do direito**. Tradução J. L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 109 e ss. Vide, também, quanto a conceito e concepções de justiça, em RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1999, pp. 5–6.

²³RENN, O., **Risk governance...**, op. cit., p. 12.

²⁴ Vide, neste sentido, LUPTON, D. **Risk**. New York: Routledge, 1999, pp. 17–35.

por fatos objetivos que dariam suporte às decisões sobre os riscos. Risco, segundo esse tipo ideal, seria uma determinada qualidade física das tecnologias modernas, objetivamente quantificável e explicável pela ciência independentemente de valores subjetivos. O segundo tipo ideal, baseado em um argumento social-construtivista, espelha a visão de que os fatos não podem ser separados dos valores no contexto de formulação de políticas relacionadas ao risco. Riscos, por este ponto de vista, seriam socialmente construídos e, portanto, sua identificação e avaliação nunca poderiam ser totalmente objetivas ou isentas de valores.²⁵ Nessa escala, as concepções de risco assumem posições epistemológicas mais realistas ou mais construtivistas, elaborando perguntas mais específicas. Concepções realistas, por exemplo, voltam-se à questão da existência dos riscos e de como as pessoas desenvolvem processos cognitivos relacionados aos riscos. Concepções construtivistas, por outro lado, tentam entender como os discursos sobre risco operam na construção da vida social.²⁶

Concepções de risco situadas ao logo da escala realista/construtivista – por vezes denominada positivista/relativista ou probabilista/contextualista²⁷ – partem do mesmo conceito de risco,²⁸ mas podem dar ensejo a diferentes significados do risco para o direito, e, conseqüentemente, a justificação de diferentes políticas públicas e formas de atuação do Estado regulatório. Em última análise, concepções distintas de risco podem levar a diferentes práticas democráticas e configurações de direitos fundamentais. Neste aspecto, a investigação sobre o conceito de risco é relevante não apenas do ponto de vista teórico. A abordagem teórico-conceitual do risco tem implicações diretas na formulação dos problemas relacionados à regulação do risco. Se nesses processos não são levadas em consideração todas as dimensões das questões ligadas ao risco, é bem provável que falhas ocorram.²⁹

²⁵ Conforme BRADBURY, J. The policy implications of differing concepts of risk. **Science Technology & Human Values**, v. 14, n. 4, pp. 380-399, 1989.

²⁶ LUPTON, D., **Risk...**, op. cit., p. 35.

²⁷ Outros autores utilizam o termo “positivista”, para o tipo ideal realista, e “relativista”, para o tipo ideal construtivista. Vide, por exemplo, SHRADER-FRECHETTE, K. S. **Risk and rationality: philosophical foundations for populist reforms**. Berkeley: University of California Press, 1991. Vide, ainda, segundo Thompson & Dean., que alguns autores ilustram essa dicotomia com os opostos “probabilista/contextualista”. THOMPSON, P.; DEAN, W. Competing conceptions of risk. **Risk: health, safety & environment**, v. 7, pp. 361-384, 1996.

²⁸ THOMPSON, P.; DEAN, W., **Competing conceptions of risk...**, op. cit.

²⁹ Conforme BRADBURY, J., **The policy implications of differing concepts of risk...**, op. cit.

2.3 A dimensão humana dos riscos

2.3.1 Risco e racionalidade

Anthony Giddens chama a atenção para um ponto bem interessante: como podemos dizer que o risco assume especial relevância na sociedade contemporânea? A humanidade não foi sempre submetida a riscos os mais diversos? Quando comparamos nossos tempos com a baixa idade média na Europa, por exemplo, em que a vida da maioria das pessoas era encurtada pela fome, por doenças ou morte violenta, não poderíamos dizer que aquela, sim, era uma sociedade de risco?³⁰

Certas ideias ligadas ao significado de risco, como incerteza, perigo, medo e fortuna permeiam a história conhecida da civilização ocidental.³¹ Contudo, há uma diferença entre a forma pela qual os antigos lidavam com o desconhecido e o perigo e o enfoque mais tarde adotado pelos modernos. Para os antigos, o futuro não passava de um capricho dos deuses, um domínio de oráculos e adivinhos, que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos vindouros.³² A incerteza sobre o futuro era trabalhada através da adivinhação da vontade dos deuses, reduzindo a complexidade das ações no presente.³³ Não há espaço, nesse dilema, para o cálculo das chances, para sopesar oportunidades. Essa forma de lidar com a incerteza persistiu por séculos na cultura do Ocidente, e, mesmo na Europa medieval, as pessoas tentavam manter o sentido de controle de suas ações através de um sistema de crenças que misturava magia e um cristianismo agressivo.³⁴

A lógica dos riscos passa a ser o instrumento de redução de complexidade

³⁰GIDDENS, A. **Runaway world: how globalization is reshaping our lives**. New York: Routledge, 2002, p. 39.

³¹ Podemos ver representadas essas ideias nas obras de Homero, como, por exemplo, na *Ilíada*. HOMER. **The Iliad**. Tradução Ian C. Johnston. Arlington: RicherResourcesPublications, 2006.

³²BERNSTEIN, P. L. **Against the gods: the remarkable story of risk**. New York: Wiley, 1996, p. 1.

³³ Esta forma de encarar o futuro está retratada, por exemplo, em *Ifigênia em Aulis*. Baseados nas visões de Calchas, Agamenon e os aqueus veem o sucesso ou fracasso da empreitada contra Tróia nas mãos da deusa Artemis. Para o Rei de Micenas, a escolha está entre sacrificar sua própria filha ou debandar as forças gregas. Agamenon consome-se no dilema, mas ao fim entende que o sacrifício de Ifigênia é a única saída. Esta também resiste inicialmente, mas acaba aceitando seu destino de morrer pela Grécia. “Se Artemis está decidida a tomar este corpo”, diz Ifigênia, “serei eu, uma frágil mortal, a impedir a vontade da deusa?”. EURÍPIDES. **Iphigenia at Aulis**. Tradução David Kovacs. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

³⁴LUPTON, D., **Risk...**, op. cit., p. 2.

nas decisões somente na virada da idade média para a idade moderna. Antes disso, sequer havia o conceito de risco, como evidenciam, embora sem muita precisão, os registros etimológicos. Giddens aponta que o termo risco aparece na língua inglesa através do português ou do espanhol, onde era usado em referência à navegação em águas ainda não mapeadas.³⁵ Bernstein atribui a origem do termo risco à palavra *risicare* do italiano antigo, denotando escolha, e não destino.³⁶ Luhmann afirma que o termo risco disseminou-se na Europa com o surgimento da imprensa escrita, inicialmente em italiano e espanhol, muito embora o termo latino *riscum* já tivesse sido utilizado anteriormente.³⁷

Segundo Mary Spink, a palavra risco não existia em grego, árabe ou latim clássico, aparecendo nos registros da língua espanhola no século XIV, mas ainda sem a conotação de “perigo que se corre”, significado que vai assumir apenas no século XVI. Para Spink, é mais provável que o termo derive de *resecare* (cortar), usada para descrever penhascos submersos que cortavam (riscavam) o casco dos navios, advindo daí o uso moderno de risco como possibilidade, mas não como evidência imediata.³⁸

O conceito moderno de risco tem suas raízes no sistema numérico indo-arábico, trazido à Europa por Fibonacci no início do século XIII. Os gregos certamente são conhecidos por seus desenvolvimentos na geometria, e, os romanos, por sua capacidade de catalogar e registrar inventários, porém seus sistemas numéricos não permitiam cálculos mais complexos. É o sistema indo-arábico que irá possibilitar o nascimento da ciência das probabilidades. A mudança do sistema numérico foi, contudo, apenas um lado da história. Afinal, se fosse apenas uma questão de números, porque outros povos que já dominavam esse sistema não teriam desenvolvido o conceito de risco antes mesmo do século XII? O outro fator é a mudança filosófica e cultural que ocorreu na Europa ao final da idade média – a renascença –, em que as pessoas começaram a se liberar das amarras do passado e desafiar abertamente suas antigas crenças.³⁹ Ao invés do

³⁵GIDDENS, A., **Runaway world...**, op. cit., p. 39.

³⁶BERNSTEIN, P. L., **Against the gods...**, op. cit., p. 8.

³⁷LUHMANN, N. **Risk: a sociological theory**. New Brunswick: Aldine Transaction, 2006, p. 9.

³⁸SPINK, M. J. P. Contornos do risco na modernidade reflexiva: contribuições da psicologia social. **Psicologia & sociedade**, v. 12 (1/2), pp. 156-173, 2000.

³⁹BERNSTEIN, P. L., **Against the gods...**, op. cit., p. 3. Vide, ainda, p. XXVIII, “in Fibonacci’s day, most people still thought that risk stemmed from the capriciousness of nature. People would have to learn man-made risks and acquire the courage to do battles with the fates before they

Agamenon de Eurípedes, temos o Vasco da Gama de Camões e sua “máquina do mundo”, carregando a visão de mundo renascentista “governada pelo poder da Razão e do conhecimento científico, sob o signo da estabilidade e da previsibilidade”.⁴⁰

Risco, assim, nasce da ideia de empreendimento, do desafio – “quem quer passar além do Bojador, tem que passar além da dor” –, mas também da vontade de controlar o futuro, de calcular precisamente e não simplesmente ser deixado à própria sorte. É dessa noção de risco que saem as grandes navegações do século XVI, o desenvolvimento do comércio internacional, o espírito empreendedor que moldará o capitalismo.⁴¹

2.3.2 Cálculo e probabilidade

O risco substitui na modernidade outras formas “não racionais” de lidar com a incerteza no processo de decisão. Aponta-se que uma das primeiras utilizações do conceito de risco surgiu nos contratos de seguros marítimos no final da Idade Média⁴². Os empreendedores precisavam de algum mecanismo que lhes assegurasse o retorno de uma expedição comercial, pois, se o sucesso significava fortuna, o naufrágio era quase sinônimo de ruína. O infortúnio passa a ser compreendido sob a lógica de risco, e não mais através da magia, bruxaria ou religião.⁴³

A decisão é um dos pontos centrais para a compreensão do significado dos

would accept the techniques of taming risk. That acceptance was still at least two hundred years in the future”.

⁴⁰ “Com efeito, um dos aspectos mais proeminentes da obra camoniana, que, com segurança a identifica com representativa do espírito humanístico e renascentista, é o da aspiração à ordem e à harmonia, que percorre em variados matizes, quer na vertente épica, quer na lírica. Tal aspiração consubstancia-se numa visão de mundo governada pelo poder da Razão e do conhecimento científico, sob o signo da estabilidade e da previsibilidade. Essa visão subentende-se na lírica, é anunciada aqui e ali em *Os Lusíadas* e surge inteira, em seu esquematismo e simplificação abstrata, em meio ao episódio da Ilha dos Amores, na passagem em que Tétis concede a Vasco da Gama o privilégio de contemplar o magnífico espetáculo da ‘máquina do Mundo’ [...] A expressão ‘máquina do Mundo’ já revela a base em que se assenta a concepção: a crença de que o mundo é semelhante a um máquina; de que o universo, desde os seres mais elementares até os espaços e corpos celestes, é regido por leis certas e lógicas, portanto previsíveis”. MOISÉS, C. F. **O concerto do mundo: do renascimento ao surrealismo**. São Paulo: Escrituras, 2001, pp. 29–30.

⁴¹ BERNSTEIN, P. L., **Against the gods...**, op. cit., p. 3.

⁴² EWALD, F., *Risk in contemporary society...*, op. cit., p. 366. No mesmo sentido, PERETTI-WATEL, P. **La société du risque**. Paris: La Découverte, 2001, pp. 6–7.

⁴³ LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory...**, op. cit., p. xxviii.

riscos, e, não por acaso, o desenvolvimento das ferramentas de análise dos riscos ocorre juntamente o progresso dos estudos sobre os jogos e a probabilidade. Os jogos não são uma invenção da modernidade. O que os modernos introduziram foi a busca de uma teoria que permitisse o cálculo das chances nos jogos. Atribui-se a Blaise Pascal, em 1654, a paternidade do cálculo probabilístico, desenvolvido em resposta ao desafio lançado por Chevallier de Méré sobre o problema das chances em jogos incompletos.⁴⁴ Nos séculos que se seguiram, o cálculo probabilístico, normalmente em conjunto com a estatística, encontrou aplicação em diversas ciências, como a física, a genética e a economia.⁴⁵ Fundamentalmente, a probabilidade forneceu um instrumento racional de decisão, que serviu de base para o tratamento técnico do risco.

O conceito de risco ficou confinado aos contratos de seguro por um bom tempo, e é somente no século XIX que vai ser associado aos acidentes do trabalho.⁴⁶ Com o desenvolvimento tecnológico recente, o tratamento da incerteza não teve mais condições de ser resolvido pelos seguros. A técnica dos seguros necessita de séries históricas de acidentes para a formação de tabelas estatísticas e cálculos de probabilidade e, quando se trata da introdução de uma nova tecnologia, esse passado não está disponível. Surge, assim, o campo para abordagem do risco preocupada com a controlabilidade, segurança e confiabilidade dos sistemas tecnológicos, buscando identificar e eliminar vulnerabilidades nos processos e rotinas para reduzir o risco final a um nível aceitável.⁴⁷

A tradicional abordagem técnica define o risco como um produto de probabilidades e consequências (magnitude e severidade) de um evento adverso. Esta abordagem, que até recentemente dominou a análise de risco, refletiria a influência dos estudos de engenharia de segurança no surgimento da análise de risco moderna. A técnica de *Probabilistic risk assessment* (PRA), por exemplo, foi desenvolvida no bojo da regulação da energia nuclear pela *Nuclear Regulatory Commission* dos EUA (NRC) na década de 1970, sendo posteriormente aplicada

⁴⁴ Em suma, o problema, colocado anteriormente por Paccioli, residia sobre a forma pela qual os jogadores de balla deveriam dividir suas apostas ao recomençar um jogo que havia sido deixado incompleto. Vide BERNSTEIN, P. L., **Against the gods...**, op. cit., p. 56 e ss.

⁴⁵ PERETTI-WATEL, P., **La société du risque...**, op. cit., p. 11.

⁴⁶ EWALD, F., *Risk in contemporary society...*, op. cit.

⁴⁷ ZINN, J.; TAYLOR-GOUBY, P. Risk as an interdisciplinary research area. In: TAYLOR-GOUBY, P.; ZINN, J. (Orgs.). **Risk in social science**. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 20-53.

em diversas outras situações não relacionadas àquele objeto.⁴⁸

O ponto central da abordagem técnica está na premissa da calculabilidade dos riscos. O trabalho dos pesquisadores é encontrar e desenvolver rotinas e técnicas que permitam manter os riscos em níveis aceitáveis, através de uma metodologia quantitativa.⁴⁹ Na base da abordagem técnica do risco está a concepção de que o ser humano é um ente racional e, no campo do risco, efetua suas escolhas racionalmente, seguindo, nesta premissa, o postulado da economia, segundo o qual uma teoria útil da ação humana, seja positiva ou normativa, deve postular alguma racionalidade por parte das unidades tomadoras de decisão, as quais, mesmo quando se trata de uma decisão coletiva, devem ser consideradas ao nível do participante individual.⁵⁰ A abordagem técnica do risco se reflete na análise de custo-benefício, buscando sua justificativa em termos econômicos, como uma forma de promover a eficiência e evitar gastos públicos desnecessários.⁵¹

A abordagem técnica do risco espelha certa fé nos avanços científicos. Os benefícios sociais alcançados pelos avanços tecnológicos, por esse prisma, superam os custos sociais de forma suficiente para tornar o crescimento tecnológico inexorável. Sustenta-se que o crescimento tecnológico foi exponencial durante o século XX, dobrando a cada vinte anos, com um paralelo avanço nos benefícios socioeconômicos, e sem um correspondente acréscimo nos custos sociais. A questão passa a ser: “quão seguro é suficientemente seguro?”⁵²

Para os autores que adotam a abordagem técnica do risco, as técnicas analíticas de risco se aproximam da maximização dos benefícios sociais mais do que quaisquer outras.⁵³ Apesar dessa afirmativa, estes autores reconhecem que a validade dessas técnicas repousa em certo consenso social, e, tratando-se de questões de risco mais controversas, como o uso da energia nuclear, esse consenso só pode ser alcançado através do processo político, e não da análise quantitativa.⁵⁴

⁴⁸BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁴⁹ZINN, J.; TAYLOR-GOODY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

⁵⁰BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

⁵¹SUNSTEIN, C. R. **The cost-benefit state: the future of regulatory protection**. Chicago: American Bar Association, 2002.

⁵²STARR, C. Social benefits and technological risks: what is our society willing to pay for safety? **Science**, v. 165, pp. 1232-1238, 1969.

⁵³STARR, C.; WHIPPLE, C. Risks of risks decisions. **Science**, v. 208, n. 6, pp. 1114-1119, 1980.

⁵⁴STARR, C.; WHIPPLE, C., Risks of risks decisions..., op. cit.

A abordagem técnica produz a “reificação” do risco, ou seja, “o risco é tratado como um fato objetivo”. A reificação pode ser observada implicitamente quando se procura criar uma distinção entre fato e valor na avaliação do risco, ou ainda quando se assume que as análises técnicas representam uma verdade racional e absoluta, baseada em fatores impessoais. Por esta visão, o público seria incapaz de efetuar análises economicamente eficientes dos riscos, seja por falta de conhecimento, seja por falta de racionalidade.⁵⁵

Embora tenha alcançado popularidade na comunidade científica durante o século XX, a abordagem técnica do risco sofreu grande impacto com acidentes de grandes proporções ocorridos no passado recente. O acidente de Bhopal na Índia, Chernobyl, a nave Challenger, Three Miles Island, a doença da Vaca Louca, entre outros, colocaram em cheque a credibilidade e a própria eficiência do método quantitativo de análise do risco. Os novos riscos da era contemporânea possuem qualidades que tornam difícil sua modelagem pelas técnicas tradicionais. Esses riscos, além de não permitirem uma previsão razoavelmente precisa de seus efeitos, já não são limitados temporalmente ou geograficamente, alcançando dimensões globais. Isso sem contar com o fato de que o nível de risco aceitável dos técnicos nem sempre é compartilhado pela população. Em certos casos, como o da energia nuclear e outras fontes de riscos catastróficos, o público apresenta baixíssima tolerância a assumir riscos.⁵⁶

Para Bradbury, apesar de a abordagem técnica ao risco poder ser apropriada para decisões restritas ao campo da engenharia, esta concepção de risco não é capaz de dar conta das dimensões inerentes à racionalidade social. Entre as dimensões omitidas estariam, principalmente, a dimensão política – “como proceder em uma democracia quando existe um desacordo entre o que os experts entendem ser mais importante e o que o público demanda de seu governo” – e a dimensão ética – “como fazer aflorar e abordar questões de valores que estão embutidas de forma inerente no julgamento do analista”.⁵⁷

⁵⁵BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁵⁶ZINN, J.; TAYLOR-GOOPY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

⁵⁷BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

2.3.3 Racionalidade e percepção dos riscos

Um passo na direção da ampliação epistemológica da análise dos riscos vem dos estudos psicométricos da percepção dos riscos.⁵⁸ O paradigma psicométrico⁵⁹ sobre a percepção de riscos e benefícios tecnológicos utiliza “técnicas analíticas para a produção de representações quantitativas ou 'mapas cognitivos' de atitudes e percepções de risco”.⁶⁰

Embora o paradigma psicométrico se utilize de métodos quantitativos, esta abordagem procura ir além da concepção do ser humano como um ente puramente racional. Conforme Slovic, a concepção do homem econômico, que busca a maximização da utilidade, provê apenas uma limitada compreensão do processo mediante o qual as decisões são tomadas. As teorias racionais da escolha são baseadas no “princípio da invariância”, mas as falhas nesse princípio apontadas por pesquisas empíricas têm contribuído para uma nova concepção de julgamento e escolha, na qual “as crenças e preferências são frequentemente construídas – e não meramente reveladas”, demonstrando uma formidável influência do afeto no processo decisório.⁶¹

Outra linha de pesquisa desenvolvida através do paradigma psicométrico reflete o papel da confiança nas instituições na percepção de risco dos indivíduos, com reflexos sobre o manejo democrático dos riscos. A confiança, segundo Slovic, é importante para todas as formas de interação social e humana, porém não vem sendo levada devidamente em consideração no gerenciamento dos riscos. Esta falha epistemológica estaria na raiz de muitas controvérsias entre experts e leigos sobre a análise dos riscos. Experts tendem a categorizar as reações do

⁵⁸ Vide, notadamente nos trabalhos capitaneados por Paul Slovic. Uma coletânea desses estudos é encontrada em SLOVIC, P. (ORG.). **The perception of risk**. London: Earthscan Publications, 2000.

⁵⁹ Como aplicado no trabalho de FISCHHOFF, B.; SLOVIC, P.; LICHTENSTEIN, S.; READ, S.; COMBS, B. How safe is safe enough? In: SLOVIC, P. (Org.). **The perception of risk**. London: Earthscan Publications, 2000, pp. 80-103.

⁶⁰SLOVIC, P. Perception of risk. In: SLOVIC, P. (Org.). **The perception of risk**. London: Earthscan Publications, 2000, pp. 220-231.

⁶¹SLOVIC, P. Rational actors and rational fools: the influence of affect on judgment and decision-making. **Roger Williams University Law Review**, n. 6, pp. 163-212, 2000. Segundo Slovic, na obra citada, o princípio da invariância estabelece que “a relação de preferência não deve se alterar entre equivalentes descrições das opções (description invariance) ou equivalentes métodos de elicitação (procedure invariance)”. Sem a estabilidade entre equivalentes descrições e equivalentes procedimentos de elicitação, a preferência de um indivíduo não pode ser representada como uma maximização da utilidade, conceito fundamental para as teorias das escolhas racionais.

público como irracionais, mas pesquisas sobre a percepção do risco demonstram que muitas vezes essas reações são fruto de uma modelagem deficiente na avaliação dos riscos tecnológicos. A ausência de participação do público nos processos de avaliação dos riscos gera um déficit democrático e uma quebra de confiança do público em face das corporações e governos. Este quadro, por sua vez, se agrava em razão do princípio da “assimetria”, segundo o qual é muito mais fácil perder-se confiança do que ganhá-la.⁶²

Estes estudos apresentaram importantes diferenças entre os julgamentos de experts e leigos, apontando que o conceito de risco é multidimensional e, portanto, envolve maior complexidade do que os conceitos estatísticos ou atuariais da abordagem técnica. No entanto, como aponta Bradbury, Slovic e os demais pesquisadores da linha psicométrica tomam como ponto de partida o conceito técnico de risco, ao invés de partir da pessoa que está percebendo o risco ou ainda das implicações sociais da tecnologia em análise. Nas palavras de Bradbury, essa linha de pesquisa dá conta de “uma interpretação subjetiva dentro de um paradigma realista”, e, por causa dessa ambiguidade, não é capaz de desenvolver uma verdadeira crítica social da abordagem técnica.⁶³

O próprio Slovic parece reconhecer, em trabalhos mais recentes, que a psicologia individual não é completamente adequada para dar conta da problemática dos conflitos sobre o risco, afirmando que “uma perspectiva mais ampla é necessária”, uma que inclua o “*mix* complexo de fatores científicos, sociais, políticos, jurídicos, institucionais e psicológicos que operam dentro do sistema social de gerenciamento de riscos”.⁶⁴

Os estudos psicométricos chamam a atenção para a necessidade de que os afetados pelas decisões de risco sejam ouvidos e traz à tona a questão da comunicação dos riscos. A abordagem da “percepção do risco” revela que para o público em geral os riscos não são um mero produto de probabilidade e magnitude do perigo analisado, como proposto pela abordagem técnica, mas também possuem uma dimensão social e subjetiva.⁶⁵ No entanto, o modelo final dessa abordagem acaba desequilibrando a balança do poder para o lado dos experts, que

⁶²SLOVIC, P. Perceived risk, trust and democracy. In: SLOVIC, P. (Org.). **The perception of risk**. London: Earthscan Publications, 2000, pp. 316-326.

⁶³BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁶⁴SLOVIC, P., Perceived risk, trust and democracy..., op. cit.

⁶⁵ZINN, J.; TAYLOR-GOOPY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

se voltam para os problemas técnicos isolados das implicações sociais. Os processos de comunicação e participação dos riscos com os grupos afetados se tornam uma atividade separada ao invés de parte integral da tomada de decisões.⁶⁶

2.4

A dimensão social dos riscos

2.4.1

Risco e cultura

A compreensão dos riscos não pode passar ao largo do problema da cultura. Como afirmou Cuche, o homem, através da cultura, não só se adapta ao meio, mas também adapta o meio às suas necessidades e projetos: “a cultura torna possível a transformação da natureza”. Por esse motivo, a noção de cultura se revela “o instrumento adequado para acabar com as explicações naturalizantes dos comportamentos humanos”.⁶⁷

A abordagem cultural parte da premissa que risco e tecnologias não existem como entidades independentes do contexto social. Riscos são processos sociais, avaliados e experimentados por pessoas. Este modelo explicitamente aborda o problema da natureza valorativa das pretensões de conhecimento sobre os riscos, mudando o foco do cálculo probabilístico para as instituições sociais e o contexto cultural em que o risco é analisado e gerenciado.⁶⁸

Para a abordagem cultural, as percepções de risco advêm de experiências humanas, porém variam conforme os grupos sociais. As diferentes formas de organização social influenciam a forma pela qual os riscos são percebidos, evitados ou mesmo buscados.⁶⁹ Risco não é somente a probabilidade de um evento, mas também a provável magnitude de seu resultado compreendida culturalmente. Tudo depende do valor associado a esse resultado, pois essa avaliação não é meramente objetiva, mas uma questão política e moral, dependente do meio cultural. A teoria cultural assume que uma cultura constitui-se em um sistema de pessoas que se sustentam e se relacionam através de um esquema que as tornam mutuamente responsáveis. Quando as pessoas tomam

⁶⁶ Conforme BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁶⁷ CUCHE, D. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Tradução V. Ribeiro. 2ª ed. Bauru: EDUSC, 2002, p. 10.

⁶⁸ BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁶⁹ BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

decisões sobre riscos, elas o fazem através dos parâmetros de censura e responsabilização inerentes à cultura em que estão inseridos, e não como indivíduos isolados. Daí a futilidade, segundo Douglas, de estudar a percepção de riscos sem “sistematicamente levar em conta os preconceitos culturais”.⁷⁰

Outro ponto de interesse para a abordagem cultural está na relação entre risco e culpa. Em diversos grupos culturais, acidentes e desastres são absorvidos através da atribuição de culpa a uma pessoa ou grupo. A culpa pode recair sobre um indivíduo da coletividade que não segue os padrões morais, religiosos ou os tabus; pode ser atribuída à obra de adversários internos, ou ainda a um inimigo externo. Com a ideia de racionalidade individual que permeia a teorização da sociedade industrial moderna, tentamos nos separar das sociedades pré-industriais pelo conhecimento: aquelas sociedades, por ignorância, recorriam a tabus; nossa sociedade seria capaz de dominar a tecnologia e o conhecimento, produzindo explicações científicas para os desastres. Todavia, quando a tecnologia passa também a ser vista como uma fonte de perigo, o conhecimento científico se politiza. Desenvolve-se uma nova preocupação com os riscos, e, sob a bandeira da redução e prevenção de riscos, um novo sistema de culpa se estabelece.⁷¹

Segundo a teoria cultural, o modelo de análise tradicional de risco, que se resume epistemologicamente à cognição do indivíduo, não dá conta dos problemas de intersubjetividade, construção de consensos ou influências sociais sobre as decisões. Qualquer tentativa de imaginar uma sociedade em que o discurso sobre o risco não é politizado seria inocente, assim como é inocente a busca pela pretensa neutralidade dos experts.⁷²

Na busca de corrigir as falhas do modelo tradicional de análise de risco, a teoria cultural se volta a problemas como o da explicação da preocupação contemporânea com os riscos. Esse fenômeno pode ser parcialmente explicado pela revolta do público contra as grandes corporações. O progressivo processo de globalização também é apontado como uma das causas dessa preocupação com os riscos. A evolução do pertencimento a uma comunidade local para o pertencimento a um Estado nacional, e daí para uma sociedade globalizada, provoca uma liberação do indivíduo de constrangimentos morais, porém essa

⁷⁰DOUGLAS, M. **Risk and blame: essays in cultural theory**. London: Routledge, 1994, p. 31.

⁷¹DOUGLAS, M., **Risk and blame...**, op. cit., pp. 3–9 e 16.

⁷²DOUGLAS, M., **Risk and blame...**, op. cit., p. 13.

liberação também expõe o indivíduo, fazendo-o sentir-se vulnerável. Juntamente com esses fenômenos, os perigos passam a ser apresentados na linguagem da probabilidade e traduzidos no discurso do risco.⁷³

Entre as principais contribuições dos teóricos da abordagem cultural está a noção de que critérios meramente técnicos são insuficientes para a valoração dos riscos. Os riscos em si são carregados de valores e seu gerenciamento deve levar em conta as diferentes racionalidades e pretensões, enfatizando o papel da participação construtivista dos potencialmente interessados nas políticas regulatórias.⁷⁴ Nessa linha de pesquisa, sugere-se, por exemplo, o estudo da relação entre risco e temporalidade, ou como as expectativas sobre os riscos podem ser influenciados pela noção de temporalidade.⁷⁵ Ou, ainda, como a percepção do risco pode ser influenciada em razão do grau de individualismo em uma determinada sociedade em um determinado momento.⁷⁶

2.4.2 A sociedade de risco

Em 1986, sob o contexto do maior acidente nuclear da história, em Chernobil, Ulrich Beck publica sua obra *Sociedade de Risco (Risikogesellschaft)*,⁷⁷ procurando dar uma resposta à percepção de que existia uma ruptura no projeto da modernidade, que se liberta do modelo clássico de sociedade industrial. Permeia o livro a ideia básica de que “assim como a modernização dissolveu a estrutura da sociedade feudal no século dezanove e produziu a sociedade industrial, a modernização hoje está dissolvendo a sociedade industrial e uma nova modernidade está se formando”.⁷⁸

Beck aponta inicialmente para uma mudança de paradigma na lógica da distribuição. Segundo Beck, o conceito de sociedade industrial ou sociedade de classes, no sentido atribuído por Marx e Weber, girava em torno da questão de como a riqueza produzida na sociedade poderia ser distribuída de forma igualitária

⁷³DOUGLAS, M., **Risk and blame...**, op. cit., p. 15.

⁷⁴BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁷⁵BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit.

⁷⁶BRADBURY, J., The policy implications of differing concepts of risk..., op. cit. A autora compara a percepção dos riscos tecnológicos nos EUA e na França.

⁷⁷ A obra foi publicada originalmente em alemão, em 1986. Para este trabalho, consultamos a tradução inglesa: BECK, U. **Risk society: towards a new modernity**. London: Sage, 1992. Observe-se que Beck faz referência expressa ao acidente em *Three Mile Island*, op. cit., p. 27.

⁷⁸BECK, U., **Risk society...**, op. cit., p. 10.

e legítima. Na modernidade avançada, a questão muda seu foco, pois a produção de riqueza é sistematicamente acompanhada da produção de riscos; o problema agora seria como esses riscos poderiam ser prevenidos, minimizados e canalizados. Essa mudança na lógica de distribuição de riqueza na sociedade da escassez para uma lógica de distribuição de riscos na modernidade tardia estaria conectada historicamente a duas condições: primeiramente, as necessidades materiais genuínas podem ser objetivamente reduzidas e socialmente isoladas através do desenvolvimento da tecnologia produtiva; em segundo lugar, o fato de que o crescimento exponencial da produção e da tecnologia liberou riscos em uma proporção nunca antes vista impõe uma mudança categórica. A modernidade – que no paradigma da sociedade industrial preocupava-se em tornar a natureza útil, libertando a humanidade das amarras da tradição – torna-se reflexiva na sociedade de risco.⁷⁹

A ideia de modernidade reflexiva se transforma em um conceito central na teoria de Beck, alterando as relações de legitimidade e moldando o próprio conceito de risco.⁸⁰ Nos Estados de bem-estar ocidentais, o processo de modernização começa a perder sua legitimidade, pois, com a luta pela escassez relativamente resolvida, as pessoas não estão mais dispostas a aceitar os efeitos secundários desse processo sem questionamentos. Por outro lado, apesar de a humanidade conviver com a noção de risco pelo menos desde a era dos grandes descobrimentos, os riscos deixam de ser meramente pessoais e alcançam um nível global;⁸¹ deixam de ser simplesmente capturáveis pelos sentidos e passam à esfera das fórmulas químicas. Os riscos agora são fruto do próprio processo de modernização, e, por isso, estão diretamente ligados ao conceito de modernização reflexiva: “risco pode ser definido como um modo sistemático de lidar com os perigos e inseguranças introduzidas pela própria modernidade”.⁸²

Na modernidade tardia, não é possível proteger-se satisfatoriamente dos riscos através de seguros; os riscos já não são mais calculáveis. Os riscos se tornam invisíveis, existindo em termos do conhecimento a respeito deles, abrindo-

⁷⁹BECK, U., **Risk society...**, op. cit., p. 19.

⁸⁰ A ideia de modernidade reflexiva é posteriormente desenvolvida em BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order**. 1ª ed. Cambridge: Polity Press, 1994.

⁸¹ O enfoque nos riscos globais é retomado em BECK, U. **World risk society**. Cambridge: Polity, 1999.. BECK, U. **Power in the global age: a new global political economy**. Cambridge: Polity, 2005. BECK, U.; GRANDE, E. **Cosmopolitan Europe**. Cambridge: Polity, 2007.

⁸²BECK, U., **Risk society...**, op. cit., pp. 20–21.

se, portanto, para a definição e construção social do seu conteúdo.⁸³ Com isso, o conhecimento ganha uma nova significância política.⁸⁴ Mas ao mesmo tempo em que a sociedade se torna cada vez mais dependente do conhecimento sobre os riscos, sua construção social rompe o monopólio da ciência sobre a racionalidade. Começam a surgir pluralidades de pretensões de conhecimento e definições de risco, muitas vezes moldadas pelos interesses das partes envolvidas.⁸⁵

A ciência “perde a verdade” – ela perde a “bênção da razão”. A ciência recua de uma pretensão de explicar as coisas para a formulação de hipóteses. A realidade sublimou-se em dados que são produzidos: os fatos nada mais são do que as respostas para as perguntas formuladas, que poderiam ter sido perguntadas de outro modo. Internamente, a ciência recuou de “tomar decisões”; externamente, os riscos proliferam.⁸⁶

As teses da sociedade de risco obtiveram enorme repercussão, mas também acirradas críticas. Do lado da análise de risco tradicional, Campbell & Currie contestam Beck afirmando que sua crítica da teoria e prática da análise do risco não tem fundamento. Sua compreensão do que é risco é defeituosa e sua tentativa de identificar risco e percepção de risco falha. Campbell & Currie definem risco de um evento como uma função de duas variáveis: probabilidade de ocorrência e o malefício (*harm, badness*) que esse evento pode causar. Dessa forma, dois eventos igualmente nefastos podem significar diferentes riscos se a probabilidade de um é maior do que a de outro. Para os autores, primeiramente, risco não é uma forma de lidar com alguma coisa, algo com que lidamos ou com que tentamos lidar, como propõe Beck. Em segundo lugar, risco não pode ser associado simplesmente com a modernização, pois há riscos que precedem a sociedade industrial.⁸⁷

Mais do que uma simples questão de definição, o problema levantado pelos autores do artigo se estende à questão da percepção do risco. Para Beck, risco e

⁸³ Neste ponto, embora haja diferenças entre a sociologia dos riscos de Luhmann e de Beck, é possível encontrar uma convergência – posto que em diferentes graus – sobre a construção social do risco. LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory...**, op. cit., p. 217.

⁸⁴ BECK, U., **Risk society...**, op. cit., pp. 22–24.

⁸⁵ BECK, U., **Risk society...**, op. cit., pp. 26–28.. Também explorando essa temática, a obra de DICKSON, D. **The new politics of science**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

⁸⁶ BECK, U., **Risk society...**, op. cit., p. 166.

⁸⁷ CAMPBELL, S.; CURRIE, G. Against Beck: in defence of risk analysis. **Philosophy of Social Sciences**, v. 6, n. 2, pp. 149-172, 2006.

percepção do risco seriam a mesma coisa,⁸⁸ e tal distinção seria fundamental para Beck construir seu argumento de que há um “mito científico de expertise”, pelo qual a população “percebe” o risco enquanto a ciência o “determina”. Os autores, diferentemente de Beck, distinguem risco e percepção de risco, que seria uma diferença entre “o que pensamos e o que é”, afirmando, porém, que isto não significa que a população esteja necessariamente errada. Esta diferença não significaria a infalibilidade da ciência, mas apenas a distinção entre crença e realidade.⁸⁹

Segundo Campbell & Currie seria necessária uma prévia avaliação empírica para tal corroborar a afirmativa de que os analistas de risco não são confiáveis, não havendo razões que suportem tais argumentos. O próprio fato de que especialistas terem alertado sobre a existência de riscos, mesmo contrariando as empresas a que são afiliados, é uma prova de que a premissa de Beck não pode ser tomada em sentido “forte”, e seria plausível afirmar que os analistas mais provavelmente adotam uma postura precaucionária, pois serão os primeiros a serem apontados como culpados. Além disso, Campbell & Currie argumentam que, embora a ciência não consiga estabelecer uma estrita causalidade, é possível construir razoáveis juízos de probabilidade.⁹⁰

Apesar de críticas dessa natureza, bem como de críticas de posições mais construtivistas analisadas em outras seções deste capítulo, a teoria da sociedade de risco lança uma série de novos desafios ao constitucionalismo contemporâneo. Como Giddens postula, se a natureza mutável da ciência se manteve por longo tempo isolada do público, hoje convivemos com teorias concorrentes para tomarmos decisões sobre questões básicas de nosso dia-a-dia, e não sabemos nem temos como saber qual seria a correta.⁹¹ Quando ampliamos esse problema da órbita do indivíduo para a sociedade, as questões se tornam ainda mais complexas, porque o que está em jogo não é somente qual a melhor decisão a ser tomada, mas também quem – e como – tomará essa decisão. Decerto, surgem problemas com

⁸⁸ Campbell & Currie, na obra acima citada, referem-se à parte em que Beck afirma: “because risks are risks in knowledge, perceptions of risks and risks are not different things, but one and the same” BECK, U., *Risk society...*, op. cit., p. 55.

⁸⁹ CAMPBELL, S.; CURRIE, G., *Against Beck: in defence of risk analysis...*, op. cit.

⁹⁰ CAMPBELL, S.; CURRIE, G., *Against Beck: in defence of risk analysis...*, op. cit.

⁹¹ GIDDENS, A. Risk and responsibility. *The Modern Law Review*, v. 62, n. 1, pp. 1-10, 1999.

os atuais modelos de democracia representativa⁹² e com a legitimação racional⁹³ das burocracias especializadas, estas exercendo verdadeiro poder do Estado.⁹⁴

2.4.3 Riscos e sistemas sociais

Outra forma de compreender os riscos na sociedade é fornecida por Niklas Luhmann, especialmente através dos conceitos de complexidade e contingência. A teoria dos sistemas de Luhmann é baseada em uma radical mudança paradigmática, passando da distinção do todo e das partes para distinguir sistema e entorno; no centro deste modelo, estaria o conceito de complexidade.⁹⁵

Podemos encontrar a ideia de complexidade exposta em *Sociologia do Direito* de Luhmann, onde já é apresentada com conexão ao conceito de contingência. Para Luhmann, o mundo apresenta ao ser humano uma multiplicidade de possíveis experiências e ações em contraposição à sua limitada capacidade de percepção, de avaliação e, em consequência, de agir conscientemente: “com *complexidade* queremos dizer que sempre existem mais possibilidades do que se pode realizar”. Da complexidade, vem a contingência: “por *contingência* entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas”. A complexidade obriga a uma seleção forçada entre diversas opções, colocando o ser humano frente à contingência, com a possibilidade de desapontamento e a necessidade de assumirem-se riscos.⁹⁶

Segundo Luhmann, a contingência é atributo definidor da sociedade moderna, caracterizando-se por uma dupla negação: algo que nem é necessidade nem impossibilidade. Para trabalhar este conceito, é preciso desenvolver a ideia de observações de segunda ordem. Nas chamadas observações de primeira ordem, o que temos é um observador e um objeto, onde não se desenvolvem contingências

⁹²HISKES, R. P. **Democracy, risk, and community: technological hazards and the evolution of liberalism**. New York: Oxford University Press US, 1998.

⁹³ Legitimação racional aqui empregada no sentido atribuído por WEBER, M. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978, p. 217 e ss.

⁹⁴ Conforme JASANOFF, S. **The fifth branch: science advisers as policymakers**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

⁹⁵ Segundo NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? **Sociologias**, v. 8, n. 15, pp. 182-207, 2006.

⁹⁶LUHMANN, N. **Sociologia do direito I**. Tradução G. Beyer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 45. Grifos conforme o original.

para o próprio observador. Nas observações de segunda ordem, temos “observações de observações”, o que inclui “observações de outros observadores ou observações do mesmo ou diferentes observadores em diferentes pontos no tempo”. Nas observações de segunda ordem, a contingência possui um papel relevante, pois “tudo se torna contingente toda vez que o que é observado depende de quem está sendo observado”.⁹⁷

A noção de risco ocupa uma posição de relevo na teoria sociológica de Luhmann, tendo sido objeto de uma obra específica (*Soziologie des Risikos*)⁹⁸ e também referida em outros trabalhos.⁹⁹ Luhmann diagnostica a crescente preocupação – e quase fixação – da sociedade contemporânea com os riscos e procura construir uma tese de que este fenômeno está ligado ao problema das decisões sobre os eventos futuros, ligando o conceito de risco a outras categorias de seu quadro teórico, tais como contingência, observações de segunda ordem e comunicações sistêmicas.

Nessa empreitada, a primeira preocupação de Luhmann é apresentar uma definição mais precisa de risco, voltando-se inicialmente para a conceituação desenvolvida no cálculo probabilístico e na ciência econômica. Luhmann observa que essas concepções de risco são baseadas em um modelo do ser humano como um agente que calcula racionalmente para escolher a melhor opção entre várias condutas possíveis, mas esse paradigma vem sendo questionado duramente pela psicologia e pela psicologia social, que sustentam que os riscos não são calculados quantitativamente, “ou pelo menos não do jeito que a teoria convencional da decisão propõe”.¹⁰⁰

Luhmann questiona a utilidade de teorias do risco que determinam seu conceito em termos de mero cálculo quantitativo, mas também alerta que a avaliação do risco e a propensão a aceitá-lo não se constituem problemas psicológicos somente, mas acima de tudo problemas sociológicos. Para Luhmann, é importante levantar as questões de quem ou o quê decide se um risco deve ser levado em conta ou não. Aos problemas de percepção e avaliação do risco agora soma-se a questão da seleção dos riscos que devem ser considerados ou

⁹⁷LUHMANN, N., **Observations on modernity**..., op. cit., pp. 44–49.

⁹⁸LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory**..., op. cit.

⁹⁹Vide, por exemplo, LUHMANN, N. **Law as a social system**. Tradução K. A. Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 417, 467, 472–474.. LUHMANN, N., **Observations on modernity**..., op. cit., pp. 75–112.

¹⁰⁰LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory**..., op. cit., p. 2.

ignorados.¹⁰¹

Estes desdobramentos levam ao ponto central da concepção de risco em Luhmann, que é a decisão. Os métodos racionalistas tradicionais falham não porque deixam de enxergar certos problemas ligados ao risco, mas porque não têm condições de observá-los; para tanto, é necessário trazer a teoria para um nível de observações de segunda ordem.¹⁰² O risco, como fenômeno, deve ser compreendido em uma relação de contingência, isto é, algo que poderia ser evitado através de uma decisão.

A questão se volta ao problema da decisão. O que pode ocorrer no futuro está sempre ligado às decisões feitas no presente e só podemos falar de risco se houver a possibilidade de identificar uma decisão sem a qual a perda não teria ocorrido. Luhmann expõe a distinção entre risco e perigo, esclarecendo que este último não é visto como resultado de uma escolha, mas atribuído a um fator externo. Risco, por outro lado, estaria sempre atribuído a uma decisão, como a possível consequência de uma escolha entre diversas oportunidades.¹⁰³

Tal distinção expõe claramente a opção de Luhmann de compreender o risco como um fenômeno comunicativo, já que objetivamente um mesmo fato pode ser percebido simultaneamente como risco e como perigo. Segundo Pidgeon, Kasperon & Slovic, os “eventos de risco” no marco teórico de Luhmann poderão ser largamente considerados irrelevantes ou localizados a não ser que seres humanos os observem e comuniquem esses riscos a outras pessoas: “a experiência de risco, portanto, não é somente uma experiência de dano *físico*, mas o resultado de processos pelos quais grupos e indivíduos aprendem a adquirir ou criar *interpretações de risco*”.¹⁰⁴

A dinâmica entre risco e perigo torna-se relevante quando surge a necessidade de regular as relações entre os tomadores de decisões e os afetados por essas decisões. Na ótica dos primeiros, as consequências das ações se manifestam como riscos, pois são resultados de decisões. Já quanto aos afetados pelas decisões – mas que não tomaram parte delas – as consequências são perigo. Para Luhmann, essa peculiaridade exige da sociedade maior atenção e simpatia

¹⁰¹LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory**..., op. cit., p. 4.

¹⁰²LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory**..., op. cit., p. 14.

¹⁰³LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory**..., op. cit., p. 23.

¹⁰⁴PIDGEON, N.; KASPERON, R.; SLOVIC, P. **The social amplification of risk**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 15. Destaques conforme o texto original.

com relação aos atingidos por decisões de que não participaram, pois enquanto frente aos riscos pode-se admitir uma dose de auto-regulação racional, a posição dos atingidos por decisões alheias deve ser protegida pelo direito. Não obstante, a complexidade da sociedade contemporânea não permite que todos tomem parte de todas as decisões; haverá sempre um razoável número de pessoas que serão atingidas por decisões de outras pessoas e organizações. Além disso, o grau de envolvimento dos afetados será objeto de construção social, definindo caso a caso as fronteiras e o equacionamento do dualismo entre tomadores de decisões e afetados.¹⁰⁵

A partir do quadro teórico de Luhmann, podemos encontrar linhas de pesquisa como a de De Giorgi. Tomando o termo risco como a “a probabilidade de que se verifique um dano futuro que outra ação teria podido evitar”, De Giorgi postula que “o risco descreve uma condição estrutural da ação dos sistemas da sociedade moderna”. Frentes aos riscos não funcionam modelos da racionalidade ou da escolha racional. Por outro lado, a análise do risco no modelo proposto por De Giorgi permitiria observar como os sistemas sociais tentam absorver a incerteza. O risco é um vínculo com o futuro, e, nesta ótica, ele impõe um limite ao direito. A alternativa ao risco não é a segurança, mas outro risco, e o direito não dá conta de juridicizá-lo completamente.¹⁰⁶

De Giorgi diagnostica um esgotamento das grandes descrições da sociedade. Na complexa sociedade contemporânea, essas auto-descrições buscavam criar esquemas de simplificação que conferissem previsibilidade e plausibilidade às decisões. A estabilização de expectativas também era alcançada através de distinções caracterizadas por valores positivos e negativos – de um lado, excluídos, terceiro mundo, países em desenvolvimento, guerra; de outro lado, o capitalismo, o Norte, a burguesia, a democracia e o direito. Da tensão derivada dessas distinções reforçava-se a expectativa de normalidade, além da qual se entrava no campo de desvio. Na busca da segurança, recorria-se à calculabilidade, estabilizando-se um princípio de racionalidade.¹⁰⁷

Todavia, segundo De Giorgi, essa auto-descrição da sociedade se esgotou e, com ela, o potencial descritivo das distinções. A sociedade contemporânea

¹⁰⁵LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory...**, op. cit., pp. 101–106.

¹⁰⁶DE GIORGI, R., **Direito, democracia e risco...**, op. cit., p. 14.

¹⁰⁷DE GIORGI, R., **Direito, democracia e risco...**, op. cit., pp. 185–188.

convive com o paradoxo da contingência. Da sua grande capacidade de controlar indeterminações surgem outras indeterminações. O agir para garantir proteção e segurança cria novas formas de insegurança: “percebe-se que toda decisão também poderia ter sido tomada de maneira diversa: percebe-se, então, que a decisão é contingente”. Convivem, ao mesmo tempo, mais desigualdade e mais igualdade, mais democracia e menos democracia, mais riqueza e mais pobreza, e, paradoxalmente, “na sociedade contemporânea, há mais pobreza, exatamente porque há mais riqueza, há insegurança por que há mais segurança, etc.”¹⁰⁸

Criticando a ideia de sociedade de risco de Beck, De Giorgi afirma que o risco não é uma condição existencial do homem ou uma categoria ontológica da sociedade moderna. Risco é “uma modalidade de relação com o futuro: é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade”. O risco se traduz em uma condição estrutural de auto-reprodução para os sistemas diferenciados da sociedade moderna. Nestes sistemas, o fechamento operacional torna improvável a racionalidade e por isso os constringe a operar em condições de incerteza. O risco é uma forma de distribuição de coisas “boas” e “ruins”, baseando-se na “suportabilidade, na aceitação, e não na certeza das próprias expectativas”. Por esse motivo, o risco pode ser monetarizado, mas não transformado em direitos: o direito pode lidar com estratégias de retardamento do risco, mas não com estratégias que evitam o risco.¹⁰⁹

2.3.4 Riscos e governamentalidade

Outra corrente de pesquisa social do risco é derivada dos estudos sobre governamentalidade apresentados por Foucault.¹¹⁰ Embora o próprio Foucault não tenha se dedicado especificamente sobre a temática dos riscos, sua abordagem do controle da sociedade através do rótulo da governamentalidade inspirou vários

¹⁰⁸DE GIORGI, R., **Direito, democracia e risco...**, op. cit., pp. 189–193.

¹⁰⁹DE GIORGI, R., **Direito, democracia e risco...**, op. cit., pp. 195–198.

¹¹⁰FOUCAULT, M. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. Tradução E. Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. FOUCAULT, M. *Governmentality*. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Orgs.). **The Foucault effect: studies in governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 87-104.

outros pesquisadores,¹¹¹ entre os quais especialmente nos interessa o trabalho de François Ewald.¹¹²

Foucault anota que, de meados do século XVI ao fim do século XVII, florescem tratados que se oferecem não somente como conselhos ao príncipe, mas como arte de governar. Destaca-se o surgimento, nesse período histórico, de uma literatura anti-Maquiavel, que se opõe à relação de singularidade, exterioridade e transcendência do príncipe em relação ao seu principado, substituindo-a pela arte de governar.¹¹³

Conforme Foucault, o príncipe de Maquiavel recebe seu principado por herança, conquista ou aquisição. O príncipe é exterior ao seu principado e, como corolário desse princípio, essa relação é frágil, estando sob constante ameaça. Desse corolário deduz-se um imperativo, qual seja, “o objetivo do exercício do poder vai ser, evidentemente, manter, fortalecer e proteger esse principado”. Portanto, a análise de Maquiavel possui dois aspectos: em primeiro lugar, procura identificar os perigos; em segundo lugar, procura delinear “a arte de manipular as relações de força que vão permitir que o príncipe aja de forma que seu principado, como vínculo com seus súditos e seu território, possa ser protegido”.¹¹⁴

Em oposição à descontinuidade entre o poder do príncipe e qualquer outra forma de poder, exposta no pensamento de Maquiavel, identifica-se nos textos sobre a arte de governar produzidos a partir do século XVI a ideia de continuidade ascendente (quem quiser governar o Estado deve ser capaz de governar a si mesmo) e descendente (o bom governo repercute na conduta dos indivíduos). Governar começa a ser compreendido como a aplicação da economia – “o sábio governo da casa para o bem comum de toda a família” – no nível de todo o Estado. Por outro lado, enquanto no principado de Maquiavel ou no conceito de soberania jurídica o território era o elemento fundamental, o governo se relaciona com um complexo constituído por pessoas e coisas, delas dispendo para conduzi-las a um fim adequado.¹¹⁵

A arte de governar era, portanto, pensada a partir do modelo da família. Contudo, a percepção da problemática da população, proporcionada pelo avanço

¹¹¹LUPTON, D., **Risk...**, op. cit., p. 85.

¹¹²EWALD, F. **L'Etat providence**. Paris: Grasset, 1986. EWALD, F., **Risk in contemporary society...**, op. cit. EWALD, F., **Insurance and risk...**, op. cit.

¹¹³FOUCAULT, M., **Segurança, território, população...**, op. cit., pp. 117–121.

¹¹⁴FOUCAULT, M., **Segurança, território, população...**, op. cit., pp. 122–123.

¹¹⁵FOUCAULT, M., **Segurança, território, população...**, op. cit., pp. 123–130.

da técnica da estatística, provocará o que Foucault chama de “desbloqueio da arte de governar”. A estatística mostra que a população tem suas regularidades próprias que são irredutíveis aos fenômenos da família (grandes epidemias, o trabalho, a riqueza). A população torna-se o fim e o instrumento do governo: “sujeito de necessidades e aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo”.¹¹⁶

Foucault não quer dizer com isso que os problemas da soberania e da disciplina tenham desaparecido. Estes problemas persistem e se tornam agudos, formando um triângulo com a gestão governamental. O que este autor procura destacar é o movimento “que faz a população aparecer como um dado, como um campo de intervenção, como a finalidade das técnicas de governo”. Daí vem o conceito de governamentalidade:¹¹⁷

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento teórico essencial os dispositivos de segurança.

No quadro teórico da governamentalidade, risco e segurança são compreendidos como elementos de poder e dominação, configurando estratégias de governo. Riscos representam meios específicos de apreensão e controle da realidade, não resultando diretamente de fatos objetivos. A objetivação dos riscos promovidas por certas abordagens econômicas e psicológicas é interpretada, segundo o enfoque da governamentalidade, como um programa normativo social ligado à ascensão de estilos neoliberais de governo.¹¹⁸

Partindo do quadro teórico da governamentalidade, e através da investigação do “seguro”, Ewald procura demonstrar o papel do risco nas sociedades contemporâneas. Segundo Ewald, “seguro” é um termo carregado de equivocidade, podendo significar tanto as instituições de seguro – aí incluídas as companhias privadas de seguro, os fundos mútuos ou esquemas de seguridade social – como também uma tecnologia abstrata, baseada na estatística, nas ciências atuárias e combinatórias. Haveria, no entanto, um terceiro significado, que Ewald chama de “forma de seguro” (*insurance form*). Neste terceiro

¹¹⁶FOUCAULT, M., **Segurança, território, população...**, op. cit., pp. 132–140.

¹¹⁷FOUCAULT, M., **Segurança, território, população...**, op. cit., pp. 142–144.

¹¹⁸ Segundo ZINN, J.; TAYLOR-GOUBY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

significado, a atenção se volta ao problema de por que em certos momentos as instituições de seguros tomam uma forma ao invés de outra, e por que utilizam uma determinada técnica de risco. A forma particular de tecnologia de seguro que se toma em uma dada instituição em um dado momento depende do que Ewald denomina "imaginário securatório" (*insurantal imaginary*), como, por exemplo, no nascimento da seguridade social ao final do século XIX.¹¹⁹

O seguro, para Ewald, pode ser definido como tecnologia do risco. A teoria do seguro e sua compreensão jurídica estão baseada na noção de risco. Risco é um neologismo do seguro e não possui um significado preciso fora dessa tecnologia, associando-se à linguagem corrente à ideia de perigo ou eventos danosos. Para o seguro, risco é um tratamento específico de determinados eventos capazes de ocorrer a um certo grupo de indivíduos. Nesta perspectiva, “nada é um risco em si mesmo” e “não há risco na realidade”, ao mesmo tempo em que “qualquer coisa pode ser um risco”. Risco é uma “categoria de compreensão”, um “esquema de racionalidade”. O seguro, então, não é uma prática de compensação e reparação, mas a prática de um certo tipo de racionalidade formalizada por cálculos de probabilidades. O segurador não se limita a identificar riscos; ele “produz riscos”, “faz riscos aparecerem”.¹²⁰

Sob o significado do seguro, risco teria, conforme Ewald, três grandes características. Em primeiro lugar, o risco é calculável, baseado em uma probabilidade objetiva de um acidente. Em segundo lugar, o risco é coletivo. Acidentes e infortúnios ocorrem individualmente, mas o risco se torna algo calculável quando recai sobre uma população, ou seja, o risco é uma característica de uma dada população. Em contrapartida, o pertencimento a uma dada população equaliza os indivíduos em termos de riscos: “cada pessoa é um fator de risco, cada pessoa está exposta a riscos”. A característica de coletividade do risco dá um tom especial às mutualidades geradas pelos seguros. Enquanto as mutualidades da família, da corporação, da comunidade ou do sindicato são qualitativas (moralizam, educam, conscientizam), as mutualidades do seguro são abstratas, deixando as pessoas livres para gozar as vantagens da associação enquanto mantêm sua existência como indivíduos: “o seguro provê uma forma de associação que combina um máximo de socialização com um máximo de

¹¹⁹EWALD, F., Insurance and risk..., op. cit., pp. 197–198.

¹²⁰EWALD, F., Insurance and risk..., op. cit., pp. 198–200.

individualização”. Por fim, risco seria um capital, pois o que se garante não é ausência do dano ou do infortúnio, mas uma compensação financeira à pessoa segurada. O risco, com isso, pode se tornar uma fonte de lucro e de especulação.¹²¹

A estas características adiciona-se um elemento essencial, que é a justiça. O seguro não somente distribui o ônus de danos individuais sobre um grupo. Mais do que isto, ele efetua essa distribuição por um princípio de justiça, uma regra de direito, e não por caridade. O seguro troca a ideia de causa – presente nas ações judiciais de responsabilidade civil – pela noção de justiça distributiva, uma ideia de justiça social de redistribuição dos encargos.¹²²

Para Ewald, o seguro, como prática de um certo tipo de racionalidade, provê princípios para a objetificação de coisas, pessoas e suas relações, possuindo dimensões econômicas, morais e reparatórias. Estas dimensões tornam o seguro uma “tecnologia política” que contribui substancialmente em direção a uma “solidarização de interesses”. Sob a “filosofia do risco”, a sociedade se torna o árbitro de seu futuro, acentuando-se o processo de laicização através da liberação do destino social do controle de uma figura divina. O seguro passa a ser social não apenas porque novos riscos começam a ser garantidos, mas também porque as sociedades passaram a se analisar através de uma tecnologia do risco. Nesta racionalidade do risco, surge um novo papel para o Estado, pois o seguro pode contribuir para tornar o contrato social mais do que um mito e permitir visualizar o problema da pobreza e da insegurança da classe trabalhadora. Com o seguro social, o Estado concretiza o ideal laico de solidariedade da Revolução Francesa, ao mesmo tempo em que justifica a continuidade de sua própria existência.¹²³

Não obstante a visão um tanto otimista de Ewald sobre o papel da racionalidade do risco no seguro social estatal, estudos como o de Castel apresentam o monitoramento do risco nas populações como uma nova forma de vigilância. Castel, ao analisar a transição do conceito de periculosidade para o conceito de risco na medicina psiquiátrica norte-americana, diagnostica novas formas de controle populacional nas sociedades “neoliberais” através do rótulo

¹²¹EWALD, F., Insurance and risk..., op. cit., pp. 201–205.

¹²²EWALD, F., Insurance and risk..., op. cit., pp. 205–206.

¹²³EWALD, F., Insurance and risk..., op. cit., pp. 206–210.

“prevenção de riscos”.¹²⁴

Os estudos do risco através do quadro foucauldiano da governamentalidade chamam a atenção para problemas não abordados na tese da “sociedade de risco” de Beck e Giddens. Os desafios contemporâneos do risco vão além da sua menor calculabilidade e da globalização. Os estudos sobre a governamentalidade apontam que os riscos também se apresentam como uma nova racionalidade e uma técnica de controle da população e de distribuições dos encargos e riquezas sociais no Estado.¹²⁵

2.4

A dimensão global dos riscos

Na teoria do risco de Beck, a globalização tem reservado um papel significativo. Beck faz uma interessante distinção entre *globalismo*, globalização e *globalidade*. Por *globalismo* se entende “a visão de que o mercado mundial elimina ou suplanta a ação política – ou seja, o controle pelo mercado global, a ideologia do neoliberalismo”. O *globalismo* procura reduzir a complexidade multidimensional da globalização (ecologia, cultura, política, sociedade civil) em uma simples dimensão econômica, como se todo esse processo estivesse limitado aos mercados globais livres. *Globalidade* significa que “temos vivido em uma sociedade mundial por um longo tempo”, tornando-se ilusória a noção de espaços fechados. *Globalidade* também implica que de daqui em diante nada neste planeta está limitado a um efeito simplesmente local. Qualquer invenção, descoberta ou catástrofe terá efeitos por todo o planeta, tornando necessário orientar nossas ações, organizações e instituições em um eixo “local-global”. *Globalização*, por seu turno, significa “os processos através dos quais estados nacionais soberanos são atravessados e enfraquecidos por atores transnacionais com variados esquemas de poder, orientação, identidades e ligações”. Diferentemente da primeira modernidade, na segunda modernidade a globalidade não pode ser revertida. Esta irreversibilidade encontra explicação em oito causas: a expansão e densificação do comércio internacional, com redes globais de mercados

¹²⁴CASTEL, R. From dangerousness to risk. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Orgs.). **The Foucault effect: studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp. 281-298.

¹²⁵LUPTON, D., **Risk...**, op. cit., p. 102.

financeiros e corporações transnacionais; a contínua revolução das comunicações; as demandas universais por direitos humanos e democracia; a indústria cultural global; a emergência de uma política pós-nacional e policêntrica, em que atores transnacionais – como a ONU – crescem em poder frente aos governos; a questão da pobreza mundial; o problema da destruição ambiental global; e os conflitos transculturais.¹²⁶

Assumindo a ideia de globalidade, a sociedade de risco torna-se necessariamente uma sociedade de risco global. Os desafios e perigos produzidos pela civilização não são passíveis de delimitação no tempo e no espaço.¹²⁷ A sociedade de risco global, para Beck, vem até o momento se desenvolvendo através de quatro grandes *atos*. O primeiro grande ato foi Chernobyl; o segundo, a ameaça de uma catástrofe climática; o terceiro, os ataques terroristas de 11 de setembro; o quarto, os riscos financeiros globais expostos pela crise deflagrada em 2008. Entre eles, há muitas semelhanças, pois “frente aos riscos globais, os métodos tradicionais de controle e contenção resultam ineficazes”, além do que é “manifesto o potencial destrutivo no social e no político dos riscos que se entranham no mercado global”.¹²⁸

2.5 A dimensão política dos riscos

De acordo com Beck, as sociedades atuais são “politicamente reflexivas”. Na sociedade de risco, “o conceito, o lugar e o *medium*” da política vão ser alterados. O diagnóstico da alteração da política na sociedade de risco, segundo Beck, está assentado em quatro teses. A primeira se baseia no modelo de “cidadão dividido”, concebido no projeto de sociedade industrial. Segundo esse modelo, por um lado o cidadão atua como *citoyen*, exercendo seus direitos de participação nas arenas de formação de vontade política, e, por outro lado, como *bourgeois*, defendendo seus interesses particulares nas relações de trabalho e econômicas. Com isso, provoca-se uma diferenciação entre os sistemas político-econômico e o tecno-econômico. Na esfera política, o princípio axial é a participação dos cidadãos em instituições da democracia representativa (partidos,

¹²⁶BECK, U. **What is globalization?** Cambridge: Polity, 2000, pp. 8–13.

¹²⁷BECK, U., **World risk society...**, op. cit., p. 19.

¹²⁸BECK, U. De la fe en el mercado a la fe en el Estado. **El Pais**, 15 Abr 2008.

parlamentos etc.), enquanto a ação do *bourgeois* na esfera tecno-econômica é considerada “não-política”. Como os benefícios da inovação tecnológica superavam eventuais problemas, esse processo foi excluído da política normal e deixado à discricionariedade dos desenvolvimentos empresariais e científicos. Assim, apenas uma parte das decisões com impactos sobre a sociedade é colocada sob o escrutínio do processo democrático. Com a globalização, esses dois sistemas começam a se interpenetrar e a se condicionar mutuamente. Dessa constatação surge a segunda tese, pela qual os conceitos de político e não político perdem sua nitidez e demandam revisão. Em terceiro lugar, a ação tecno-científica passa a se situar em um campo intermediário entre a política e a não política, ou como Beck denomina, um campo de “sub-política”, adquirindo uma nova dimensão moral e política em razão do aumento do escopo de seu potencial de mudança e criação de perigo. Por fim, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar e o aumento do intervencionismo estatal, bem como o aumento dos riscos produzidos pela industrialização e as inovações tecnológicas, ocorre uma reversão entre os papéis do político e do não-político. Como a constituição política não se altera, o sistema político se vê como condutor de um processo de desenvolvimento que não planejou e para o qual não estava preparado, enquanto o sistema científico e empresarial recebe uma carga política sem ter legitimação para tanto. O resultado é que decisões com grande impacto para a sociedade se tornam anônimas e não-publicizadas.¹²⁹

2.6

Um modelo teórico do risco para o Estado de direito

Nas teorias do risco apresentadas neste capítulo, é possível identificar, conforme Lupton,¹³⁰ um *continuum* de posições epistemológicas, variando de modelos realistas a construtivistas fortes. A cada posição epistemológica haveria correspondentes abordagens teóricas e questões relevantes.

No início da escala epistemológica se encontra a posição realista. Para esta posição epistemológica, risco é um perigo (*hazard, threat, danger*) objetivo que

¹²⁹BECK, U., *Risk society...*, op. cit., pp. 183–187.

¹³⁰ A classificação das posições epistemológicas das teorias do risco e respectivas questões-chave exposta nesta seção reproduz, com mínimas alterações, o quadro apresentado por Lupton em LUPTON, D., *Risk...*, op. cit., p. 35.

existe e pode ser aferido independentemente de processos culturais e sociais. Algumas correntes da posição realista, contudo, reconhecem que o risco, apesar de objetivo, pode ser distorcido ou sujeito a preconceitos através de esquemas sociais e culturais de interpretação.

Na posição realista poderiam ser enquadradas as perspectivas técnico-científicas e a análise tradicional de risco. Boa parte das teorias cognitivas e psicométricas também estariam classificadas na posição realista.

Ligadas à posição realista estariam as questões sobre a existência dos riscos, sobre a possibilidade de seu gerenciamento e sobre como as pessoas reagem cognitivamente aos riscos.

Em um ponto intermediário da escala encontramos a posição construtivista fraca. Para esta posição, risco também é um perigo objetivo, porém é inevitavelmente mediado através de processos culturais e sociais e jamais pode ser conhecido isoladamente a esses processos.

Podem ser considerados construtivistas fracos os enfoques da teoria da sociedade de risco, o estruturalismo crítico e alguns enfoques psicológicos. Neste grupo teórico, identificam-se, como questões-chave, o relacionamento entre risco e as estruturas e processos da modernidade tardia e a forma como o risco é entendido em diferentes contextos socioculturais. Ainda na posição construtivista fraca, Lupton enquadra as perspectivas no campo “cultural/simbólico”, bem como os estudos no campo do estruturalismo funcional, da psicanálise e da fenomenologia. Para este grupo, as questões-chave ligadas ao risco seriam o motivo por que alguns perigos são selecionados como riscos e outros não são, de que forma o risco opera como fronteira simbólica, qual é a psicodinâmica de nossas respostas ao risco e qual é o contexto situado do risco.

No outro extremo da escala epistemológica se encontra a posição construtivista forte, para a qual nada é um risco em si mesmo. Nesta posição, o risco é compreendido como um produto de pontos de vista histórico-social-politicamente contingentes. As perspectivas pós-estruturalistas, e em especial os estudos na linha da “governamentalidade” poderiam ser considerados construtivistas fortes, associando-se à questão-chave de como os discursos e práticas em torno do risco operam na construção da subjetividade e vida social.

A escala realismo-construtivismo é interessante porque permite a identificação dos principais problemas enfocados pelas diversas teorias do risco,

muito embora, como Lupton reconhece, a formulação de tais esquemas pode gerar simplificação excessiva.¹³¹ Ademais, é preciso levar em conta a fluidez da distinção realismo-construtivismo quando temos em mente posições intermediárias como a da teoria da sociedade de risco.

Especificamente quanto este debate, Beck ressaltou a natureza mista da teoria da sociedade de risco global, que poderia tanto ser amparada por uma visão realista, quanto por uma visão construtivista. No lado realista, a teoria da sociedade de risco global se ampara em dados históricos concretos, como o desastre de Chernobyl, a destruição da camada de ozônio, os ataques terroristas e as crises financeiras globais. Falar de uma sociedade de risco nesta perspectiva, para Beck, reflete a socialização global devida aos perigos criados pela própria civilização. No entanto, é preciso reconhecer que boa parte do discurso ecológico e da percepção pública do risco é construída socialmente, sendo relevante o papel das mídias de massa e dos novos atores e redes globais.¹³²

De qualquer modo, para Beck, realistas e construtivistas chegam a diagnósticos parecidos, destacando a proeminência dos riscos na sociedade. Seria uma resposta ingênua considerar que as visões construtivistas e realistas são mutuamente exclusivas. Entrincheirar-se em uma posição em que natureza e realidade simplesmente existem como tal ou em uma posição em que tudo é construído não viabilizará o entendimento do potencial interpretativo de um “realismo reflexivo”, que investiga como auto-evidências são produzidas e interpretações alternativas são trancadas em caixas-pretas, transformando em realidade a ideia de que “a realidade constrói”.¹³³

Após a apresentação diversos enfoques teóricos sobre o risco – alguns certamente concorrentes e excludentes entre si – volta-se inevitavelmente à questão básica: qual o modelo mais apropriado para abordar o problema do risco no direito?

Como alguns autores advertem, as tentativas de explicar o fenômeno do risco através de apenas uma das disciplinas das ciências sociais parecem inadequadas, porém as tentativas de combinar diferentes abordagens sociais do

¹³¹LUPTON, D., *Risk...*, op. cit., p. 34.

¹³²BECK, U., *World risk society...*, op. cit., pp. 23–25.

¹³³BECK, U., *World risk society...*, op. cit., pp. 25–26.

risco podem resultar em deficiência metodológica e falta de previsibilidade.¹³⁴ Este, sem trocadilhos, é o risco da transdisciplinaridade.

Os riscos contemporâneos se revelam como um fenômeno relacionado a várias áreas do conhecimento – estatística, atuária, economia, psicologia, sociologia, antropologia – e, progressivamente, à teoria do Estado do direito constitucional. Se o direito precisa lidar com os riscos contemporâneos, ele não pode se furtar ao diálogo com o complexo arcabouço epistemológico do risco.

Ao invés de focar nas diferenças que criam pontos de conflitos entre os diversos matizes teóricos do risco, para esta pesquisa é mais importante navegar entre pontos consensuais que aproximem o direito das abordagens desenvolvidas nas ciências sociais. Nesta ótica, a ausência de uma abordagem homogênea pode ser vista como uma vantagem, fazendo jus à natureza multidimensional do risco nas sociedades contemporâneas.¹³⁵

O próprio diálogo entre os pesquisadores do risco confirma a suspeita de que um purismo teórico radical não é indicado. Observe-se que, nos trabalhos mais recentes, Ewald faz referência à Beck,¹³⁶ assim como Beck busca suporte nos estudos sobre risco de Ewald, Douglas, e até de Luhmann.¹³⁷

Em defesa de um marco teórico plural, destaca-se que as perspectivas socioculturais, construtivistas fortes ou fracas, possuem vários pontos em comum. Estas abordagens compartilham as premissas de que o risco se tornou um conceito cada vez mais onipresente nas sociedades ocidentais e de que o risco se tornou um conceito político e cultural central pelo qual indivíduos, grupos sociais e instituições são organizados, monitorados e regulados. As correntes socioculturais compartilham, ou pelo menos não rejeitam, que o risco é um aspecto central da subjetividade humana, que o risco é visto como algo que pode ser gerenciado através da intervenção humana, e que o risco é associado com as noções de escolha, responsabilidade e culpa. O risco não pode ser plenamente conhecível ou objetivável fora de um sistema de crenças e posições morais – o que “mensuramos”, gerenciamos e identificamos como riscos são sempre constituídos

¹³⁴ Neste sentido, ZINN, J.; TAYLOR-GOUBY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

¹³⁵ ZINN, J.; TAYLOR-GOUBY, P., Risk as an interdisciplinary research area..., op. cit.

¹³⁶ Conferir, por exemplo, EWALD, F. The return of the crafty genius: an outline of a philosophy of precaution. **Connecticut Insurance Law Journal**, v. 6, n. 1, pp. 47-79, 1999. EWALD, F., Risk in contemporary society..., op. cit.

¹³⁷ BECK, U., **World risk society**..., op. cit., pp. 22, 52, 96, passim.

via conhecimentos e discursos preexistentes. O conhecimento sobre risco está bitolado por contextos socioculturais, e o conhecimento científico ou qualquer outro conhecimento nunca é livre de valores, mas, ao contrário, é sempre um produto do ponto de vista. Também parece ser consenso que o julgamento dos experts não é neutro, livre de preconceitos ou objetivo – é igualmente construído através de processos culturais e sociais implícitos como os julgamentos dos leigos.

Com base nesses pontos de consenso, pode ser delineado o paradigma social do risco através dos seguintes postulados:

Os riscos são humanos. Os riscos são uma criação humana. Um produto do iluminismo, a ideia de risco está ligada à liberação da humanidade dos mitos e deuses, buscando o controle dos perigos da natureza através da ação humana. Os riscos contemporâneos são duplamente humanos, porque não só existem em face de uma ideia criada pelo ser humano para lidar com os desafios da natureza e da incerteza a respeito do futuro, mas também porque, dessa ideia, e das ações tomadas para concretizá-la, surgem novos riscos, os riscos tecnológicos. Os riscos também são humanos porque são percebidos, comunicados, avaliados e gerenciados por seres humanos, com suas racionalidades e irracionalidades, e não por máquinas desprovidas de emoções e afetos.

Os riscos são sociais. Os riscos são humanos mas não necessariamente individuais. A percepção, avaliação e comunicação do risco são processos sociais, que podem ser amplificados ou reduzidos conforme o meio cultural e social. A sociedade cria riscos e reage em face deles sinergeticamente, e não apenas como o somatório das visões e reações individuais. Os riscos também são sociais porque se encontram na base da distribuição dos encargos e benefícios sociais. A solidariedade, no paradigma do risco, tende a ser construída como a justa distribuição da segurança, seja esta alimentar, do trabalho, do meio ambiente, ou da integridade física.

Os riscos são globais. Os riscos contemporâneos tendem a alcançar uma dimensão global, não se restringindo geograficamente. A abertura de mercados financeiros internacionais, a ameaça terrorista, as pandemias e o desenvolvimento de novas tecnologias são exemplos de que os riscos podem atingir uma escala mundial, alcançando diferentes pontos do planeta em questão de dias, ou mesmo de horas. A globalidade dos riscos projeta os problemas da sociedade para um nível mundial, abrindo o campo para novas instituições e atores globais.

Os riscos são políticos. Os riscos tecnológicos colocaram em xeque o poder legitimador da ciência. Os riscos já não são apenas um objeto quantificável, mas o produto de decisões. Experts, corporações e entidades regulatórias baseadas exclusivamente na técnica são vistos com desconfiança. A definição dos riscos aceitáveis torna-se política, exigindo a participação dos potencialmente afetados pelas decisões. O gerenciamento dos riscos passa a demandar legitimação democrática.

A postulação das dimensões humana, social, global e política dos riscos contemporâneos nos dá uma base, porém não responde à pergunta básica de nosso trabalho. Diante do paradigma social do risco, qual o papel que o Estado empiricamente vem assumindo e qual modelo normativamente deveria assumir? O paradigma do Estado constitucional de direito dá conta dos problemas dos riscos?