

4 Democracia no Estado de risco

4.1 O dilema de Itaguaí

Em *O Alienista*, Machado de Assis narra os eventos que sucederam à chegada de Simão Bacamarte à vila de Itaguaí, após notabilizar-se como médico em Portugal e Espanha. De volta ao Brasil, Simão Bacamarte pôs-se ao estudo da loucura e da psiquiatria, e, conseguindo licença e apoio da câmara de vereadores de Itaguaí, instalou seu hospital na Casa Verde, um edifício que construiu especialmente para o tratamento dos diversos graus da loucura. Ao dar andamento a sua pesquisa, internando compulsoriamente um número cada vez maior de habitantes da vila na Casa Verde, Simão acaba por gerar um sentimento de revolta em parte da população, que, afinal, liderada pelo barbeiro Porfírio, representa à câmara de Itaguaí pela captura e deportação do Alienista. A câmara, porém, recusou a aceitar a representação, declarando que “a Casa Verde era uma instituição pública, e que a ciência não podia ser emendada por votação administrativa, menos ainda por movimentos de rua”. Quando o movimento se transforma em rebelião e confronta o Alienista, este responde:³⁰¹

—Meus senhores, a ciência é coisa séria, e merece ser tratada com seriedade. Não dou razão dos meus atos de alienista a ninguém, salvo aos mestres e a Deus. Se quereis emendar a administração da Casa Verde, estou pronto a ouvir-vos; mas, se exigis que me negue a mim mesmo, não ganhareis nada. Poderia convidar alguns de vós em comissão dos outros a vir ver comigo os loucos reclusos; mas não o faço, porque seria dar-vos razão do meu sistema, o que não farei a leigos nem a rebeldes.

O resto desta estória é bem conhecido. A rebelião toma as ruas e posteriormente é sufocada. O Alienista, depois de reconquistar seu prestígio, conclui que ele próprio deveria se internar na Casa Verde, onde morre após dezessete meses. A atenção deve ser voltada, contudo, para o ponto anterior. Ainda no século XIX, Machado de Assis foi capaz de capturar a essência de um dilema que se intensificou ao longo do século seguinte e que atualmente está no centro da

³⁰¹MACHADO DE ASSIS. *O alienista*. In: GLEDSON, J. (Org.). **50 contos de Machado de Assis**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 38-81.

discussão democrática em uma sociedade de riscos:³⁰² existe espaço para a deliberação democrática quando estão em jogo questões científicas? Os representantes democraticamente eleitos e os movimentos populares podem conformar a ciência ou, como leigos e rebeldes, devem se afastar e transferir as decisões sobre os riscos produzidos socialmente aos *experts*?

O Estado constitucional de direito incorpora progressivamente aos seus fins legitimadores a proteção dos cidadãos frente aos riscos tecnológicos, porém não abre mão do princípio democrático, que reconduz a legitimidade das decisões públicas à vontade do povo, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos. Acontece que o conhecimento científico e tecnológico especializado é essencial para entender e produzir decisões sobre os riscos sociais, enquanto as pessoas afetadas por essas decisões ou mesmo seus representantes democraticamente eleitos não possuem, em tese, esse conhecimento.

A efetiva regulação dos riscos coloca um desafio singular à democracia. Ao mesmo tempo em que o Estado de direito nas sociedades democráticas precisa se voltar à proteção dos cidadãos em face dos riscos produzidos socialmente, a necessidade de respostas racionais ameaça o compromisso com o desenvolvimento de políticas públicas genuinamente deliberativas. Uma regulação efetiva dos riscos depende de formas altamente técnicas e informação científica, normalmente não acessíveis à população.³⁰³ Por que, então, cidadãos não formalmente treinados cientificamente deveriam ter qualquer palavra na regulação dos riscos? Por outro lado, como sustentar, diante do princípio democrático, que técnicos sem representação democrática possam ditar as normas de grande importância para a comunidade política? Aí está o dilema central das decisões

³⁰²Traçando um paralelo entre a obra de Machado de Assis e a crítica de Rousseau ao paradigma moderno, Gustavo Sengès anota: “Tudo poderia justificar-se pela ciência e sua reta razão. O sujeito passa a se constituir de fora para dentro, de sua casca para o seu cerne, negando a sua própria subjetividade, alijando seus afetos, paixões ou intuição. O paradigma moderno é excludente e somente opera sob uma lógica disjuntiva, ao apartar o ser humano da natureza, a mente do corpo, o 'eu' do 'outro’” SENGÈS, G. A. Teoria política em Machado de Assis: o paradigma moderno de Simão Bacamarte. In: XVII CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - CONPEDI, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: CONPEDI, 2008. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/anais_brasilia.html. Acesso em 18 abr. 2011.

³⁰³Neste sentido, KAHAN, D. M.; SLOVIC, P.; BRAMAN, D.; GASTIL, J. Fear of democracy: a cultural evaluation of Sunstein on risk. In: SLOVIC, P. (Org.). **The feeling of risk: new perspectives on risk perception**. London: Earthscan, 2010, pp. 183-213.

sobre riscos em uma democracia.³⁰⁴

Neste capítulo, a questão democrática é inicialmente abordada através das relações entre democracia e Estado constitucional de direito. A democracia é conformada pela Constituição, mas esta não exaure o seu significado. Democracia é considerada um conceito essencialmente contestado, havendo diversas propostas teóricas – prescritivas e normativas – que pretendem fixar-lhe um significado específico. Uma grande dificuldade à expansão do princípio democrático é provocada por uma compreensão elitista da democracia, que vê na base popular uma massa incapaz de assumir o comando das decisões políticas. A linha de justificação elitista se amplia quando as questões políticas avançam sobre a regulação tecnológica. Na sociedade contemporânea, os riscos se tornam cada vez mais politizados. A burocratização do espaço democrático, cujo crescimento acompanha a assunção de tarefas interventivas pelo Estado, tende a aumentar no Estado de risco, transferindo a corpos técnicos decisões políticas fundamentais para a sociedade.

Em seguida, são analisados os conflitos entre leigos e experts gerados pela burocratização das decisões de risco. A legitimidade tecnológica, respaldada no mito de um conhecimento científico neutro e desinteressado, é abalada por problemas de ideologias dos riscos, da perda de confiança e do choque de racionalidades. Enfim, considerando a ideia de expansão epistemológica da ecologia dos saberes, propõe-se que, no Estado de risco, a legitimação das decisões públicas deve ser trabalhada através da conjunção harmônica entre análise científica e deliberação popular, interpretando o princípio democrático na Constituição através de uma compreensão deliberativa e inclusiva da democracia.

4.2 Estado de direito e modelos de democracia

Democracia é um termo carregado de significados e citado para justificar uma variada gama de regimes políticos. Fala-se de democracia direta, democracia representativa, democracia deliberativa, democracia liberal, social-democracia, entre outras qualificações, e, mesmo dentro de cada qualificação, há várias propostas de significados. Define-se democracia no senso comum, entre outras

³⁰⁴Neste sentido, STERN, P. C.; FINEBERG, H. V. **Understanding risk: informing decisions in a democratic society**. Washington, D.C.: National Academies Press, 1996, p. 12.

acepções, como: “governo do povo”; “governo em que o povo exerce a soberania”; “sistema político cujas ações atendem aos interesses populares”; ou ainda “governo no qual o povo toma as decisões importantes a respeito das políticas públicas, não de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios permanentes de legalidade”.³⁰⁵ Portanto, não se distancia muito da resposta que Robert Dahl fornece ao se questionar sobre o princípio mais básico da democracia: todos membros da comunidade política “devem ser tratados (sob a constituição) como se fossem igualmente qualificados a participar do processo de tomada de decisões sobre as políticas que a associação irá buscar”. Em resumo, todos os membros dessa associação política devem ser considerados como “politicamente iguais” para que essa comunidade seja considerada uma democracia.³⁰⁶

Como ensina Böckenförde, a democracia deriva do princípio da soberania do povo, que se apoia em duas ideias básicas. A primeira consiste em reconhecer que o poder que exerce o domínio político – “o domínio dos homens sobre os homens” – é algo que necessita ser deduzido mediante uma justificação (legitimação), e não simplesmente pressuposto. A outra, em reconhecer que essa legitimação só pode partir do próprio povo: “a ordenação da vida em comum de um povo tem de poder reconduzir-se ao reconhecimento daqueles que sob ela vivem, tem de ser a expressão da liberdade e da autodeterminação do povo”.³⁰⁷

Algumas razões para a proliferação de categorias de democracia podem ser apontadas. Em primeiro lugar, a democracia é um fenômeno complexo, portanto propenso a tomar uma ampla variedade de formas. Em segundo lugar, o termo democracia traz em si conotações muito favoráveis, razão pela qual diferentes correntes ideológicas procuram identificar os planos para a vida política de sua preferência com os ideais de democracia. Não importando os méritos do liberalismo, socialismo, republicanismo ou de qualquer outro tipo de ideologia política, eles receberão um considerável suporte intelectual e moral se, de alguma forma, estiverem associados com uma plausível descrição de democracia.³⁰⁸

³⁰⁵HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

³⁰⁶DAHL, R. A. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 2000, p. 37.

³⁰⁷BÖCKENFÖRDE, E. W. **Estudios sobre el estado de derecho y la democracia**. Tradução Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000, p. 48.

³⁰⁸Conforme WEALE, A. **Democracy**. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 19. Segundo Weale, para entender e dar uma satisfatória explicação a esse fenômeno, é necessário adotar uma

Semelhante fenômeno acontece com o chamado princípio do Estado de direito. O Estado de direito é considerado algo desejável, algo a ser perseguido e alcançado, algo a ser mantido e protegido. Nas palavras de MacCormick, “o Estado de direito (*rule of law*) é um sinal de virtude das sociedades civilizadas”, e, onde ele existir, haverá “significante segurança para a independência e dignidade de cada cidadão”.³⁰⁹

A relação entre democracia e Estado de direito não é, contudo, uma relação de coexistência necessária. Historicamente, segundo O’Donnell, o Estado é um fenômeno recente dos países que este autor denomina países do “Noroeste”, tendo emergido ao longo de grandes e violentas lutas, nas quais os governantes centrais expropriaram os meios de coerção e estabeleceram o monopólio da violência no âmbito do território reclamado. Em seu nascedouro, o Estado de direito não foi construído com fins democráticos, mas para normalizar o seu funcionamento e garantir as relações com os interlocutores internos, notadamente os setores aristocráticos e burgueses.³¹⁰

Ainda sob um prisma histórico, O’Donnell registra que nos países do “Noroeste” a ampliação da agência dos cidadãos – no sentido kantiano do termo –

tipologia que reduza essa complexidade. Para isto, apresenta uma tipologia das formas democráticas, listando cinco possíveis versões a) *Governo popular direto* - nesta primeira forma, baseada no modelo de Rousseau, a idéia central é a de que o governo só estará legitimado se os cidadãos determinarem, por si sós, as regras e leis que eles estarão obrigados a seguir; b) *Governo popular mediado por partidos* - esta forma de democracia direta se baseia na concepção de Ian Budge, pela qual atualmente é possível um extensivo envolvimento dos cidadãos na elaboração das políticas públicas, tendo em vista os recentes avanços tecnológicos na área de informação e comunicação, mas, diferentemente do modelo de Rousseau, a proposta de Budge mantém os partidos políticos, que executariam suas tradicionais funções de organizar a agenda política, definir alternativas, e oferecer candidatos para os cargos executivos; c) *Governo representacional* - o princípio central nesta forma de democracia indireta é que as principais decisões são tomadas pelos representantes do povo, reunidos em uma câmara legislativa, a qual reflete, em suas características e opiniões, uma larga variedade de pontos de vista e experiências; d) *Governo responsável (accountable)* - esta forma de democracia indireta também tem por base que as decisões sobre as políticas públicas sejam tomadas pelos representantes eleitos pelo povo, porém, ao contrário do modelo anterior, a câmara legislativa não é tomada como um espelho ou microcosmo da população, mas, ao invés, um instrumento para a escolha de uma equipe para tomar as decisões por um mandato limitado, ao cabo do qual se expõe à avaliação do povo através de um processo eleitoral; e) *Constitucionalismo liberal* - neste modelo a ênfase é mais sobre a capacidade do eleitorado de retirar políticos de seus cargos do que sobre a capacidade destes de alcançar uma expressão do eleitorado nas políticas públicas, ou seja, o propósito de fazer o governo dependente de eleições populares não é guiá-lo na escolha das políticas, mas, ao invés, fornecer um incentivo para que os governantes não se tornem tirânicos. Ibidem, p. 24-35.

³⁰⁹MACCORMICK, N. **Rhetoric and the rule of law**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 12.

³¹⁰O’DONNELL, G. Notas sobre la democracia en América Latina. In: PNUD -PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO (Org.). **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: Aguillar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2007, 2ª ed., pp. 11-82.

veio primeiramente através da titulação de direitos subjetivos, para só mais tarde se expandir ao âmbito político. Nesses países, pode-se dizer que o Estado de direito veio antes da democracia, criando as condições e instrumentos de agência. Em outros países, como os da América Latina, a democracia (formal) veio antes da existência de um sistema de direitos consistente.³¹¹

Democracia e Estado de direito são percebidos, então, como situações positivas e desejadas em uma comunidade política, porém não necessariamente há correspondência entre em seus fins e comumente não emergem em um mesmo momento histórico. Mas essa relação de atração e repulsão entre democracia e Estado de direito não para por aí. O regime democrático, no seu caráter institucional, é elaborado no Estado de direito através de uma Constituição. Uma associação política que pretenda estabelecer uma democracia necessita firmar uma constituição para assegurar, segundo Dahl, os *standards* mínimos para a participação nas decisões coletivas.³¹²

No mesmo sentido, os juristas tendem a enxergar a democracia institucional como um princípio ligado à Constituição, assim como Canotilho, referindo-se à Constituição portuguesa de 1976: “a Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se ‘decidiu’ por uma teoria em abstrato [...] Procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica”. E justamente por esse motivo, segundo o autor português, o estudo da democracia como princípio normativo reconduz-se “à análise do princípio democrático segundo a medida e a forma que lhes são emprestadas pela Constituição da República”.³¹³

Por outro lado, a democracia também constrói o Estado de direito. Por mais extensa que seja Constituição, ela não é capaz de abarcar toda a regulação da vida social, necessária para que o Estado mantenha o monopólio da legalidade. Em sua visão otimista, O'Donnell enxerga a participação através dos mecanismos democráticos institucionais como uma forma de expandir os direitos civis e sociais ao que se encontram excluídos das condições mínimas de agência.³¹⁴ Democracia e estado de direito se encontram, assim, presos em uma relação circular. Não compartilham necessariamente os mesmos fins nem

³¹¹O'DONNELL, G., Notas sobre la democracia en América Latina..., op. cit., pp. 30–33 e 48–49.

³¹²DAHL, R. A., **On democracy**..., op. cit., pp. 37–38.

³¹³CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 287.

³¹⁴O'DONNELL, G., Notas sobre la democracia en América Latina..., op. cit., pp. 64–65.

obrigatoriamente emergem em um mesmo momento histórico, mas, no modelo que tem servido de forma para maioria dos regimes democráticos modernos, a “democraticidade”, como afirma O’Donnell, “é também um atributo do Estado, entendido tanto como sistema legal e como conjunto de burocracias”.³¹⁵

4.3

As dificuldades de uma solução elitista de democracia

O debate sobre a democracia apresentou grandes variações ao longo do último século. No início do século XX, o debate era centrado na desejabilidade da democracia; no pós-guerra, o debate direcionou-se para as condições estruturais da democracia, que passa então a se focar no problema da forma. Schumpeter e Weber apresentam uma solução elitista que acabará por se tornar uma das concepções hegemônicas: o cidadão comum não tem condições ou interesse político para lidar com as questões complexas da sociedade. Mas os elementos que compõem a concepção hegemônica da democracia não conseguem explicar o que Santos e Avritzer chamam de dupla patologia na qualidade da democracia. Essa dupla patologia se manifesta através de uma patologia de representação e de uma patologia de participação: os cidadãos cada vez menos se interessam por participar do debate democrático e, por outro lado, cada vez menos se sentem representados por aqueles que elegeram.³¹⁶

A democracia, conforme Santos e Avritzer, assumiu a centralidade do campo político no último século, muito embora não haja certeza de que nessa posição continuará. O debate desenvolvido no século XX resultou em certo consenso a favor da democracia, porém seguindo uma proposta que restringiu as formas de participação em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos, o que os autores denominam “modelo hegemônico liberal”.³¹⁷

Esse modelo de democracia que se tornou padrão após a II Guerra Mundial se assemelha ao descrito por O’Donnell. A democracia se desenvolve em um Estado, definido pelo conjunto de instituições e relações sociais que controlam a

³¹⁵O’DONNELL, G., Notas sobre la democracia en América Latina..., op. cit., p. 72.

³¹⁶SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. SOUZA (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 2ª ed., pp. 39-81.

³¹⁷SANTOS, B. S.; AVRITZER, L., Introdução: para ampliar o cânone democrático..., op. cit., pp. 39-41.

população de um determinado território. Esse Estado possui três dimensões: um sistema burocrático, geralmente estruturado em organizações complexas; um sistema legal; e um foco de identidade coletiva. A burocracia e o sistema legal têm a pretensão de, conjuntamente, assegurar a ordem e a previsibilidade para os habitantes do território, sempre mantido o caráter institucional, pois a dimensão legal do Estado não é somente uma associação de regras, mas um sistema também composto de instituições, sem o quê os demais direitos são apenas nominais. Nessa concepção, o Estado deve garantir as condições para um regime democrático, definido pelo acesso às posições governamentais através de eleições limpas e institucionalizadas, e da garantia das liberdades políticas, assegurando aos cidadãos políticos pelo menos dois tipos de direitos: liberdades de associação, expressão, movimento e acesso à informação; e direitos de caráter participativo. O Estado de direito também deve prover a responsividade (*accountability*) dos ocupantes de cargos públicos, estabelecendo mecanismos verticais e horizontais de controle. Assim, democracia, ao nível do Estado, tem como característica um sistema legal que sanciona e respalda direitos e liberdades e no qual ninguém está acima da lei.³¹⁸

O modelo hegemônico de democracia se baseia na “solução elitista”,³¹⁹ na qual a democracia é vista como um método de obter o apoio do povo pela concorrência. Democracia, nessa visão, é uma forma de domínio que se distingue das demais “pelo fato de nela se verificar uma concorrência para o exercício do poder: os governados, de tempos a tempos, através do voto, decidiriam qual elite concorrente que deveria exercer o poder”.³²⁰

O “elitismo competitivo”, como modelo de democracia, não brotou do vácuo, mas do firme projeto da modernidade, baseado no homem racional, na crença da tecnologia e do progresso. A raça humana, conduzida pela ciência e pela razão, e através do progresso da sociedade industrial, poderia criar uma vida marcada pela crescente expansão de sua capacidade, bem-estar e felicidade. É nesse contexto que Max Weber e Joseph Schumpeter compartilham uma visão de estrutura política com limitada participação individual na vida democrática, que

³¹⁸O'DONNELL, G., Notas sobre la democracia en América Latina..., op. cit.

³¹⁹SANTOS, B. S.; AVRITZER, L., Introdução: para ampliar o cânone democrático..., op. cit., p. 43.

³²⁰CANOTILHO, J. J. G., **Direito constitucional e teoria da constituição**..., op. cit., pp. 1393–1394.

seria um alto, porém inevitável, preço a ser pago em uma sociedade moderna e industrial.³²¹

Em seu “elitismo competitivo”, embora Weber reconhecesse que o objetivo de uma democracia direta fosse a redução da dominação ao seu nível mais baixo, em uma sociedade heterogênea isso levaria a uma administração ineficiente e inefetiva, resultando em instabilidade política e em uma grande probabilidade de dominação por parte de uma minoria opressiva. Além disso, a democracia direta não se encaixaria no modelo moderno de política, não dispondo de mecanismo para mediação de facções. Seguindo a tradição do pensamento da modernidade, em que a razão supera a tradição, Weber trabalha a legitimação do Estado, que não pode mais advir do carisma ou da tradição, mas da virtude de uma legalidade criada racionalmente. Para tanto, considerando a escala do Estado moderno, vê como necessária a criação de um aparato administrativo especializado e de caráter técnico – a burocracia.³²²

A relação entre o sistema político e o capitalismo não passa ao largo da análise weberiana. O Estado moderno não é visto como efeito do capitalismo; ao invés, ele precede e promove o desenvolvimento do capitalismo. Não obstante, Weber defende que o capitalismo forneceu um enorme impacto na vida pública e privada no sentido da expansão da burocracia e da administração racional. Weber liga a indispensabilidade da burocracia aos problemas de coordenação da cidadania de massa criados pelos sistemas econômicos modernos. A efetividade e estabilidade proporcionadas pela organização burocrática podem garantir o ambiente necessário ao desenvolvimento econômico. Por outro lado, a cidadania de massa incrementou sensivelmente, nos aspectos qualitativo e quantitativo, as demandas sobre o Estado, e, portanto, a padronização das tarefas administrativas seria essencial para a uniformidade de tratamento entre os cidadãos. Apesar dessas vantagens, Weber também se preocupava com o excesso do poder burocrático que, na ausência de controle, poderia ser apreendido por interesses privados. Além disso, em situações de emergência, faltaria à burocracia a liderança geralmente presente nos políticos. Para lidar com esse problema, Weber acreditava que progresso advindo da organização burocrática do Estado, aliado a um governo parlamentar e um sistema partidário, proveria o melhor obstáculo à usurpação do

³²¹HELD, D. **Models of democracy**. 2ª ed. Stanford: Stanford University Press, 1996, p. 157.

³²²HELD, D., **Models of democracy**..., op. cit., pp. 158–165.

poder por parte da burocracia.³²³

Como Weber, Schumpeter concebe um modelo de democracia – de caráter normativo – limitado à escolha dos representantes para o exercício do poder. Por democracia, Schumpeter visualizava um método político puramente procedimental. Tratava-se de “de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas ou administrativas – através de atribuição a certos indivíduos de poder para decidir sobre todas as matérias como consequência de seu sucesso na busca dos votos do povo”. Constituía-se a democracia, então, em uma disputa entre líderes rivais, organizados em partidos políticos, para a obtenção de um mandato popular. Em sua essência, a democracia repousaria na habilidade dos cidadãos de substituir um governo por outro, protegendo-se do risco político de líderes que quisessem se eternizar no poder. Schumpeter concebia o comportamento dos políticos como empresários competindo por consumidores. Em uma visão nitidamente orientada pelo capitalismo, o sistema político se equiparava ao mercado. Com a mesma inspiração, a relação entre governantes e governados se assemelhava, para Schumpeter, à divisão de trabalho do mercado: “uma clara divisão de trabalho entre representantes e eleitores era altamente desejável”.³²⁴

Um ponto que merece maior atenção na concepção “elitista” é a suposta afinidade entre democracia e capitalismo. O raciocínio é simples: nos países do “Noroeste”, para usar a expressão de O’Donnell, o capitalismo e a afirmação de direitos civis veio anteriormente à democracia e criou o ambiente para a inclusão política de toda a população. Esse modelo, portanto, poderia ser estendido aos países da “periferia”, criando-se as condições de livre mercado que permitiriam a consolidação do regime democrático. Entretanto, essa lógica, tomada como hipótese determinista de desenvolvimento democrático, não se sustenta nas suas premissas ou nas suas extrapolações.

Em primeiro lugar, é certo que o capitalismo antecedeu a expansão da democracia e do sufrágio universal nos países do “Noroeste”, mas não se pode afirmar que o capitalismo tenha promovido a democracia naqueles países. Ao contrário, conforme Losurdo procura enfatizar, o liberalismo tem sido compreendido erroneamente como um elemento da gênese histórica da

³²³HELD, D., **Models of democracy**..., op. cit., pp. 165–168 e 174.

³²⁴HELD, D., **Models of democracy**..., op. cit., pp. 177–191.

democracia, quando, na verdade, até meados do século XX, os filósofos e as práticas liberais defendiam formas limitadas de sufrágio, seja através da forma censitária, seja através do sufrágio em fases, ou ainda do voto plural. A burguesia, segundo o autor, se viu em face de um grave dilema após o Termidor. Aderira ao regime representativo em função antiabsolutista e antifeudal, porém se via obrigada a impedir que essa representação política conferisse demasiados poderes às massas populares.³²⁵

Por outro lado, as práticas políticas demonstravam que não havia uma grande diferenciação entre os dois lados do Atlântico na questão do sufrágio. Na América, a representação dos delegados à Convenção da Filadélfia provinha de um modelo fortemente censitário observado nos Estados, centrados na propriedade ou até mesmo na discriminação religiosa. Da mesma forma, a ideologia para legitimar a discriminação censitária possuía traços comuns entre Europa e América. Os trabalhadores eram equiparados a “crianças” que precisavam ser tuteladas. Disto Losurdo conclui que se torna insustentável o discurso da excepcionalidade americana como reduto da democracia. Ao contrário, a restrição censitária permaneceria naquele país até os dias atuais. É certo, porém, que o modelo americano apresentava-se como democrático. Tocqueville, e até Marx, consideravam não mais haver naquele país restrições censitárias. Não obstante, o fato é que a discriminação censitária se apresentava na América sob a forma de discriminação étnica e racial, inclusive nos Estados do norte. Em sentido análogo, tal discriminação se aplicou aos imigrantes, tratados como “semi-escravos”.³²⁶

A expansão da democracia nos países do “Noroeste” não foi, portanto, uma dádiva do capitalismo, mas resultado de uma contínua luta dos excluídos do processo político. Da mesma forma, nos países da “periferia”, o capitalismo não tem cumprido a promessa de expandir a democracia, como é o exemplo da China. Segundo Robert Reich, o capitalismo foi vendido como algo conectado à democracia, sustentando o senso comum que onde a democracia ou o capitalismo florescesse, o outro viria logo em seguida. Na China, porém, apesar de o país ostentar a posição de terceira maior economia capitalista do mundo, o status

³²⁵LOSURDO, D.; HENRIQUES, L. S. **Democracia ou bonapartismo**. Rio de Janeiro: UFRJ/UNESP, 2004, *passim*.

³²⁶LOSURDO, D.; HENRIQUES, L. S., **Democracia ou bonapartismo...**, *op. cit.*

democrático é mínimo. O papel do capitalismo, como Reich destaca, é apenas aumentar “o bolo da economia”, nada mais. Além disso, alguns fatos apontam que não só o capitalismo não tem promovido a democracia, como também vem erodindo as bases do sistema político. O capitalismo vem enfraquecendo a democracia porque, segundo o autor, as corporações privadas, na busca pela expansão dos mercados e consumidores, vêm-se utilizando de todos os meios disponíveis – legais ou ilícitos – para conseguir regulamentações que lhes sejam favoráveis. Nesse jogo, tudo vale, desde relações públicas e *lobbying* até corrupção e suborno. Como foi visto, o modelo weberiano se sustentava na organização administrativa do Estado através de uma burocracia, e o próprio Weber temia que esse sistema pudesse ser apropriado por interesses privados, confiando no controle do parlamento para impedir esse efeito deletério. Mas os órgãos políticos, segundo Reich, não estão conseguindo cumprir esse papel, mesmo em países desenvolvidos como EUA e Japão, deixando as sociedades incapazes de lidar com os *trade-offs* entre crescimento econômico e problemas sociais, tais como instabilidade no emprego, desigualdade crescente e alterações ambientais.³²⁷

É preciso ressaltar, neste ponto, que a razão normalmente colocada para justificar a hegemonia do sistema representativo da democracia liberal (e o aparato burocrático que lhe é inerente) é o argumento de escala: nos Estados contemporâneos, o ideal de democracia direta é impraticável. Todavia, esse argumento não se presta para negar a expansão da participação democrática.³²⁸ É aí que entra o argumento, posto de forma implícita ou explícita, do povo como “criança a ser tutelada”, como alertou Losurdo.³²⁹

Essa linha de justificação se amplia quando as questões da política avançam sobre problemas tecnológicos, reforçando a delegação do poder decisório a agentes do Estado especialistas na questão técnica, mas, por outro lado, enfrentará a crise do paradigma moderno e do determinismo científico.

³²⁷ REICH, R. B. How capitalism is killing democracy. **Foreign Policy**, September/October, pp. 38-42, 2007.

³²⁸ SANTOS, B. S.; AVRITZER, L., Introdução: para ampliar o cânone democrático..., op. cit. Estes autores indicam que a solução dada pela teoria hegemônica para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa – a solução das escalas – não é uma resposta adequada, pois deixa intocada a questão das gramáticas sociais.

³²⁹ LOSURDO, D.; HENRIQUES, L. S., **Democracia ou bonapartismo...**, op. cit., p. 28.

4.4 A politização dos riscos tecnológicos

A virada do século XXI trouxe para o âmbito da política e do direito questões que antes se restringiam aos centros de pesquisa científica: uso de células-tronco, organismos geneticamente modificados ou transgênicos, biocombustíveis, energia nuclear, nanotecnologia, para citar alguns. Por outro lado, questões que eram consideradas restritas à política começam a adotar uma roupagem científica e utilizar a linguagem dos riscos, tais como a segurança nacional e seus sistemas de defesa, o planejamento econômico nacional, a produção de alimentos e o equilíbrio das finanças públicas. Luhmann anotou, neste sentido, que, por razões estruturais e semânticas, o sistema político é hoje pressionado para a politização dos riscos de qualquer origem ou procedência.³³⁰

Os riscos se manifestam através do que Bruno Latour chamou de híbridos. Nas páginas dos jornais, expõe Latour, “multiplicam-se os artigos híbridos que delineiam tramas de ciência, política, economia, direito, religião, técnica, ficção”. Os que tomam as decisões, porém, tentam recortar as redes que conectam todas essas questões “em pequenos compartimentos específicos, onde encontraremos apenas ciência, apenas economia, apenas representações sociais”.³³¹ Este hibridismo apontado por Latour, segundo Beck, é uma das grandes contradições de uma sociedade global de risco.³³² A sociedade atual se torna politicamente reflexiva, confrontando-se consigo mesma. Os riscos se tornam um motor de autopolitização da sociedade, alterando o conceito, o lugar e o *medium* da política.³³³

Segundo as teses de Beck para a alteração da política na sociedade contemporânea,³³⁴ a separação do indivíduo em *citoyen* e *bourgeois* e a consequente diferenciação dos sistemas político-econômico e técnico-econômico deixam de ser precisamente distintas. A ação técnico-científica passa a se situar em um campo de sub-política, entre a política e a não-política, onde o sistema político se vê condutor de um processo para o qual não estava preparado, e, em

³³⁰LUHMANN, N. **Risk: a sociological theory**. New Brunswick: Aldine Transaction, 2006, p. 160.

³³¹LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**. Tradução C. I. da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994, p. 8.

³³²BECK, U. **World at risk**. Cambridge: Polity, 2009, p. 198.

³³³BECK, U. **Risk society: towards a new modernity**. London: Sage, 1992, p. 183.

³³⁴Já tivemos oportunidade de explicar, no capítulo 2 deste trabalho, as teses de Beck sobre o diagnóstico da alteração da política na sociedade de risco, e por isso vamos apenas resumi-las nesta oportunidade.

contrapartida, os sistemas científico e econômico recebem uma carga de poder político sem possuir legitimação democrática.³³⁵

O diagnóstico levantado por Beck expõe uma dificuldade de regulação para o Estado. Em face do Estado, a indústria possui grande autonomia de decisões de investimento e monopólio na aplicação da tecnologia. As discussões parlamentares não são travadas sobre o emprego e desenvolvimento de tecnologias por empresas privadas, normalmente limitando-se a discutir incentivos fiscais para a proteção do desenvolvimento econômico ou criação de empregos. Ou seja, as decisões sobre possíveis riscos geralmente só chegam à esfera pública após terem sido tomadas, e a política se torna voltada à legitimação de consequências que não causou nem poderia evitar.³³⁶

Os riscos criam pressão por legitimação em uma área que antes estava blindada ao espaço democrático, mas isto acaba gerando novos problemas em um Estado constitucional. A pressão por prevenção de consequências indesejáveis em um Estado orientado para o futuro tende a afastar a produção de políticas públicas do legislativo para agências administrativas. Este já era um ponto de atrito do princípio democrático com as exigências do Estado social e se acentua no Estado de risco. A visão crítica da burocratização do espaço democrático, por outro lado, cria uma demanda pela redemocratização das decisões sobre os riscos produzidos na sociedade.

4.5 **A burocratização das decisões sobre o risco**

Sob a ótica do tratamento político da complexidade, segundo De Giorgi, democracia e Estado atuam em direções opostas. A democracia é uma forma de tomar decisões que amplia a complexidade dos sistemas. Cada escolha é o resultado de uma seleção, produzindo ao mesmo tempo discriminação e contingência, que se amplifica a cada nova decisão encadeada. Democracia é “a manutenção da complexidade: é estrutura seletiva que reproduz complexidade baseada na permanente ativação de operações de tomada de decisões”. Suas potencialidades, portanto, consistem “na sua capacidade estrutural de abrir o espaço do possível”. Já o Estado pretende ser uma referência estável no tempo: “a

³³⁵BECK, U., *Risk society...*, op. cit., pp. 183–187.

³³⁶BECK, U., *Risk society...*, op. cit., pp. 212–213.

autodescrição da política através da fórmula do Estado simplifica a complexidade do sistema, porque a reduz e a utiliza como orientação seletiva das suas operações”.³³⁷

As decisões risco no sistema político tentam lidar com o problema de trazer para o presente situações que podem ou não acontecer no futuro. Trabalha-se em condições de incerteza sobre o futuro, mas “há que decidir e a decisão tem que ser tomada no presente”.³³⁸ Todavia, o sistema político se depara com o fato de não ter conhecimento suficiente sobre as questões a serem decididas. O futuro pode ser previsível, mas jamais haverá certeza se o que foi esperado realmente acontecerá, tornando as decisões políticas sempre arriscadas, sempre sujeitas a falhas. Deve-se também ter em conta que o sistema político trabalha em episódios, com limites temporais, encerrando cada processo com uma decisão vinculativa. No entanto, esse simbólico gesto de conclusão não encerra o problema dos riscos, mas apenas os transfere ao sistema econômico através do sistema jurídico.³³⁹

Segundo essa lógica, as decisões políticas se juridicizam, o que, de certa forma, foi a maneira pela qual a democracia geralmente se manifestou no Estado moderno, de acordo com a forma de Estado e a compreensão de segurança idealizadas em cada momento. As instâncias políticas transferem ao Estado de direito suas decisões – temporais, mas vinculativas – e se dedicam a analisar outras questões ou reavaliar decisões anteriores. A partir daí, o sistema jurídico, hipoteticamente em uma situação de menor complexidade, lida com os riscos.

No Estado liberal, essa lógica preservava em grande medida a competência do legislador, pois as leis correspondiam ao ideal burguês de garantia da segurança jurídica através da limitação da atuação estatal. Porém, desde a afirmação do Estado social em suas diversas formas nas constituições históricas, a lei deixa de ser apenas afirmação de segurança jurídica para instrumentalizar os programas constitucionais que atribuem fins ao Estado. Ocorre, então, um duplo movimento de enfraquecimento da lei. Em um movimento para cima, a Constituição estabelece normas que limitam a competência forma e material do legislador ordinário. Na outra direção, o detalhamento e a dinâmica das tarefas que o Estado passa a assumir não conseguem ser absorvidos pela prática

³³⁷DE GIORGI, R. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro**. Tradução Juliana N. Magalhães; Menelick de Carvalho Netto. Porto Alegre: Fabris, 1998, pp. 55–57.

³³⁸DE GIORGI, R., **Direito, democracia e risco...**, op. cit., p. 63.

³³⁹LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory...**, op. cit., pp. 155–156 e 165–166.

legislativa, sendo repassados à Administração.

Um dos teóricos a capturar esse fenômeno em seus primeiros momentos foi Forsthoff. Para este autor, o Estado de direito (leia-se Estado liberal de direito) se estabelece e manifesta-se com o predomínio da lei no sentido de norma abstrata e geral, que reconhece os direitos de liberdade. As garantias sociais, diferentemente, carecem de um conteúdo constante, necessitando regulamentação prévia. Ao mesmo tempo, estando consagradas como direitos constitucionais, as garantias sociais criam uma vinculação jurídica direta, tornando os conflitos entre o Estado e o indivíduo como conflitos sobre a interpretação da Constituição. Com isso, desaparece a estrita separação entre a competência para estabelecer normas e a competência para executá-las, tão cara ao constitucionalismo liberal. Esta distinção, conclui Forsthoff, “é a nota que diferencia o Estado de direito, que é obrigatoriamente um Estado de leis, do Estado de administração”. Uma radical socialização do Estado terminará necessariamente em um “Estado de Administração”.³⁴⁰

Em semelhante direção, Habermas argui que uma das questões centrais na crítica contemporânea do direito é a diminuição da força vinculativa das leis editadas pelo parlamento – e a conseqüente ameaça ao princípio da divisão de poderes – em um Estado sobrecarregado de tarefas. O significado liberal de uma ordem legal era voltado à proteção das liberdades jurídicas do cidadão contra um aparato estatal limitado a preservar a ordem pública, mas, assim que a Administração foi chamada a executar as tarefas de planejamento e regulação, a lei em sua forma clássica perde a capacidade de programar adequadamente a prática administrativa. A administração começa a se programar em uma maneira autorreferencial, guiando-se, como já faz a jurisdição, por máximas de razoabilidade e proporcionalidade, indicando que não mais se relaciona com regras legais de forma neutra. Este problema, como reconhece Habermas, agrava-se nitidamente quando o Estado assume as funções de prevenção de riscos, orientando-se para o futuro.³⁴¹

Estes problemas são agravados pela expansão do horizonte temporal no qual políticas sociais do estado, e especialmente sua atividade preventiva, devem se

³⁴⁰FORSTHOFF, E. Concepto y esencia del estado social de derecho. In: ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, E.; DOEHRING, K. **El estado social**. Tradução José Puente Egado. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 69-106.

³⁴¹HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Tradução William Rehg. Cambridge: MIT Press, 1998, pp. 430–432.

desenvolver. Seja ativamente ou por omissão, o estado se envolve crescentemente na produção de novos riscos conectados com a ciência e a tecnologia. Riscos como aqueles emergentes da tecnologia nuclear ou engenharia genética colocam o problema de tomar precauções em função das futuras gerações. Este problema requer – naturalmente na parte do legislativo, também – uma perspectiva alargada nos quais os interesses são percebidos através da visão do outro. Em geral, os perigos da “sociedade de risco” fazem demandas tão altas nas habilidades analíticas e prognósticas dos experts, assim como sobre sua presteza para agir e sobre o tempo de reação de uma administração precavonária, que os problemas de controle legal e certeza jurídica afligindo o estado regulatório são dramaticamente exacerbados. Por outro lado, tais atividades complexas possuem um caráter mais dinâmico à medida em que eles alcancem mais adiante no futuro, em que sejam dependente de prognoses, e que requeiram autocorreção; as normas preventivas do legislativo somente podem parcialmente regular essas atividades e ligá-las ao processo democrático.

A transferência de relevantes poderes decisórios do legislativo à Administração e ao judiciário se acentua dramaticamente no Estado de risco em razão da crescente complexidade técnica dos assuntos tratados. Quanto mais especializados os tópicos de regulação, o discurso do aparato estatal abandona a linguagem do justo, da moral, para adotar o cientificamente comprovado, o cálculo de probabilidades. O diálogo é voltado à indústria que se pretende regular. Os problemas de legitimação não se resumem à questão da discricionariedade geral, normalmente explorada na literatura do direito administrativo,³⁴² mas da discricionariedade técnica, da discricionariedade do conhecimento super especializado. Os corpos técnicos da Administração emergem como um novo Poder do Estado.³⁴³

Se a forma de representação política prevista nas constituições já representa uma visão elitista do processo democrático, a transferência do poder decisório a instâncias burocráticas especializadas incorpora um hiper elitismo. Esta dinâmica segrega até mesmo os representantes eleitos pelo povo, incapazes de compreender as especificidades tecnológicas.

Temos então, uma curva descendente de legitimação democrática na regulação do risco. A lei, como norma de maior hierarquia, não se mostra capaz de

³⁴²Vide, por exemplo, BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: MALHEIROS, 2003.

³⁴³Conforme Sheila Jasanoff, “it became difficult for for agency officials – seem by many as an overly powerful fourth branch of government – to avoid creating the impression that they were manipulating scientific knowledge and shielding fundamentally political choices behind the pronouncements of a still more inscrutable ‘fifth branch’ of technical experts”. JASANOFF, S. **The fifth branch: science advisers as policymakers**. Cambridge: Harvard University Press, 1994, p. 3.

fixar de maneira precisa o que é proibido e permitido, delegando a definição das condutas para atos administrativos. Os critérios científicos exercem influência não somente sobre a periferia do ordenamento jurídico, mas sobretudo através dos próprios conceitos utilizados na legislação, inclusive em áreas onde a reserva legal é tão santificada, como no direito penal e no direito tributário.³⁴⁴

Mas a curva descendente não para neste ponto. Se pudéssemos confinar o problema à burocracia estatal, poder-se-ia até argumentar que a Administração mantém um pedigree democrático em referência ao chefe do poder executivo, eleito pelo povo. Contudo, a técnica em muitos casos supera as possibilidades de conhecimento da Administração, restando ao Estado o reaparelhamento técnico de seus quadros. Porém, mesmo esta solução encontra limitações, considerando que certas tecnologias de ponta são conhecidas por poucos cientistas altamente especializados, forçando o Estado a adotar premissas da indústria ou mesmo transferir aos particulares atividades próprias da Administração.³⁴⁵

Embora os problemas da regulação dos riscos – especialmente os riscos da alta tecnologia – possam parecer distantes e alheios da vida cotidiana, a realidade é bem diferente. O que está em jogo em muitos casos são os alimentos que estarão na mesa dos consumidores ou os medicamentos de uso diário. Quando essas decisões se tornam afastadas das instâncias democráticas, a crise de legitimação no Estado de direito se amplifica, já que as decisões públicas sobre risco se respaldam quase que unicamente em uma legitimação técnica, supostamente neutra em termos políticos.

4.6 Leigos versus experts: o papel da cidadania

4.6.1 O Declínio da legitimação técnica das decisões

A controvérsia sobre as decisões públicas sobre o risco não seria tão acentuada se o conhecimento científico mantivesse o potencial legitimatório que

³⁴⁴Cf. PARDO, J. E. **Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental**. Barcelona: Ariel, 1999, pp. 19–22. Esteve Pardo menciona especificamente o caso dos crimes contra o meio ambiente. Sobre a definição administrativa de elementos do tipo tributário, vide TORRES, R. L. Legalidade tributária e os riscos sociais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 59, pp. 95-112, 2000.

³⁴⁵PARDO, J. E., **Técnica, riesgo y derecho...**, op. cit., p. 23.

possuía antes das últimas décadas do século XX. Esse potencial legitimatório advinha de uma visão equivocada da ciência, denominada por Wallerstein de *cientismo*. Por este termo, compreende-se a forma de enxergar a ciência como algo “desinteressado e extra social, cujas pretensões de verdade são autossustentáveis, sem referência a proposições filosóficas mais gerais, e que a ciência representa o único modo legítimo de conhecimento”. O *cientismo* contrasta com a ideia de ciência como uma aventura essencialmente humana, onde existe um mundo exterior capaz de ser parcialmente conhecido de forma empírica.³⁴⁶

Para Beck, esta mudança corresponde à passagem de uma *cientização* primária para uma *cientização* reflexiva. A primeira ganhava seu dinamismo no contraste entre modernidade e tradição, entre leigos e experts. Na *cientização* reflexiva, o ceticismo científico se volta contra a própria ciência, tornando-a cada vez menos suficiente para a produção social da verdade. A conscientização do público sobre os riscos e os protestos contra a ciência são suportados pelo menos parcialmente pela ciência, e esta passa a enfrentar seu próprio poder de produzir definições.³⁴⁷

A perda do status de produtora de verdades na sociedade abre o campo para crítica da ciência como fonte de legitimação inquestionável da regulação dos riscos, e, conseqüentemente, expõe a necessidade da reconstrução democrática do processo decisório público. Trata-se de uma questão complexa, pois, ao mesmo tempo em que a ciência se torna reflexiva, não estão abertas as portas para o retorno da tradição nos moldes pré-modernos e o abandono do conhecimento científico. Coloca-se, então, o problema do diálogo – e do conflito – entre o público e os experts.

Este problema vem recebendo considerável atenção da literatura das ciências sociais, sendo analisado sob diferentes perspectivas e matizes teóricos. Uma forma de análise pode adotar o esquema proposto por Margolis, separando o conflito entre técnicos e público em três possíveis categorias teóricas. Sob um primeiro ponto de vista, este conflito pode surgir em decorrência de controvérsias mais profundas sobre poder e responsabilidade, sobre as obrigações existentes

³⁴⁶WALLERSTEIN, I. M. **The uncertainties of knowledge**. Philadelphia: Temple University Press, 2004, p. 13.

³⁴⁷BECK, U., **Risk society...**, op. cit., pp. 155–161.

entre os indivíduos e entre eles e a natureza, e sobre os fins dos quais as políticas públicas estão a serviço. Trata-se, portanto, de uma controvérsia sobre ideologias. Outro foco teórico pode se voltar às controvérsias entre os próprios experts e à questão da perda de confiança do público em relação às instituições que se incumbem de manter os riscos sob controle. Por fim, o conflito entre leigos e experts pode ser explorado na análise de racionalidades rivais. Nesta ótica, enfatiza-se a diferença entre o que os técnicos consideram fatores relevantes de risco e o que a percepção de risco do público indica como um perigo a ser controlado.³⁴⁸

4.6.2 Ideologias do risco

Quando se analisa a questão das decisões de risco sob um enfoque teórico que prestigia as diferenças ideológicas, observa-se que as discussões tendem a seguir sistemas de crenças políticas, ideias e valores que têm por fim orientar comportamentos políticos coletivos.³⁴⁹ Em uma ótica empresarial ou liberal, os problemas tendem a ser formulados levando em conta questões de eficiência e de direitos individuais, enquanto um ponto de vista emancipatório ou igualitário procura olhar para a questão do desequilíbrio no acesso a recursos ou poder. As decisões podem focar o alcance de um ponto Ótimo de Pareto, considerando os interesses individuais, ou como dar poderes a grupos menos privilegiados, reforçando os recursos daqueles que mais sofrem as consequências dos riscos produzidos na sociedade.³⁵⁰ Neste quadro, a regulação da tecnologia pode ser encarada como um processo de disputa de poder através do qual o caráter de neutralidade do conhecimento científico é adotado como uma instância legitimadora das agências reguladoras,³⁵¹ mas as discussões têm como pano de fundo os valores em disputa e quem é o responsável pela produção dos riscos.

Tendo em consta esse enfoque teórico, pode-se observar que o processo

³⁴⁸MARGOLIS, H. **Dealing with risk: why the public and the experts disagree on environmental issues**. Chicago: University of Chicago Press, 1997, pp. 21–22.

³⁴⁹Seguindo, aqui, a concepção “fraca” de ideologia, segundo Norberto Bobbio. BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12ª ed. São Paulo: Editora UNB, 2002, p. 585.

³⁵⁰Vide RENN, O. **Risk governance**. London: Earthsan, 2008, pp. 294–304. MARGOLIS, H., **Dealing with risk...**, op. cit., pp. 23–27.

³⁵¹PELAEZ, V. Biopoder & regulação da tecnologia: o caráter normativo da análise de risco dos OGMs. **Ambiente & sociedade**, v. 7, n. 2, pp. 145-158, Dez 2004.

deliberativo segue muitas vezes a lógica da culpa, e o discurso científico é usado como suporte para qualquer lado. Um exemplo deste fenômeno ocorreu no trâmite do Projeto de Lei 1876/99, que altera o Código Florestal brasileiro. No debate que antecedeu a votação do referido Projeto na Câmara dos Deputados, organizações ambientalistas acusavam o agronegócio de querer derrubar a proteção às florestas com o novo Código Florestal, “uma lei de mais de quarenta anos que proíbe grandes desmatamentos na Amazônia e obriga ao reflorestamento das áreas excessivamente desmatadas”.³⁵² O Deputado Aldo Rebelo, relator do Projeto, por sua vez questionava as intenções das organizações não governamentais que lutavam contra a alteração do Código e denunciava uma forma de “antropofobia” de viés internacional.³⁵³

É também interessante observar, no caso do novo Código Florestal, como a incerteza científica é utilizado nos dois – ou melhor, nos vários – lados da questão. Na incerteza sobre o aquecimento global, certos grupos defendem que a legislação não se altere, enquanto que movimento pró-alteração advoga que “incertezas científicas e econômicas recomendam uma abordagem mais flexível, que possa estar sujeita a revisões periódicas, na medida em que avance o nosso entendimento sobre as mudanças climáticas”.³⁵⁴

³⁵²Vide SOCIOAMBIENTAL. **Organizações denunciam tentativa dos ruralistas de derrubar Código Florestal**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2984>>. Acesso em: 25 mai. 2011. .

³⁵³Do Relatório do Deputado Aldo Rebelo, destacamos os seguintes trechos: “Observando o esforço de algumas organizações não governamentais estrangeiras contra a expansão da nossa fronteira agropecuária, é o caso de se perguntar como o padre Antônio Vieira: estão aqui em busca do nosso bem ou dos nossos bens? [...] A antropofobia descarta como irrelevante a situação de milhões de seres humanos em condições abjetas de existência material e espiritual. Milhões que não dispõem da segurança do pão de cada 9 dia, das condições mínimas de higiene e saúde, do acesso à educação e à segurança individual e coletiva, do conforto da família e dos amigos, da proteção do Estado nacional ou da liberdade política e religiosa. Nada disso sensibiliza os adversários do antropocentrismo. Que os pobres deixem de nascer, deixem a natureza em paz, é o credo básico que professam. ”.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL187699, pelo Dep. Aldo Rebelo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=777725>>. Acesso em: 25 mai. 2011. .

³⁵⁴Do Parecer do Deputado Aldo Rebelo, “Diante do elevado grau de incerteza da maioria das hipóteses, adotar planos de contingência para todos os cenários imagináveis, mesmo os mais catastróficos e improváveis, baseados na hipótese de que “o planeta se encontra à beira do colapso em decorrência da ação humana” e de que “existem soluções de baixo custo”, podem implicar em custos sociais e econômicos desproporcionais aos possíveis e mesmo improváveis ganhos, principalmente se consideramos a tendência de que a conta pesará mais sobre os pobres ”. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL187699, pelo Dep. Aldo Rebelo...**, op. cit.

4.6.3 Risco e (des)confiança

Outro enfoque para os conflitos entre técnicos e o público se constrói em torno da ideia de confiança. A sociedade contemporânea mantém uma relação de crescente dependência no conhecimento especializado para o gerenciamento de riscos, mas essa dependência não significa que a comunidade confie nos sistemas de conhecimento tecnológico ou nas instituições que são baseadas nesses sistemas. O público demonstra crescente desconfiança nos experts e nas instituições – privadas, públicas e acadêmicas – que os empregam, especialmente quando a população não consegue facilmente compreender as controvérsias que envolvem os próprios corpos técnicos.³⁵⁵

Para Giddens, a confiança está conectada à falta de informações completas sobre pessoas e instituições. Não haveria necessidade de confiança em sistemas cujo funcionamento fosse completamente conhecido e transparente, e, por isso, Giddens define confiança como uma:³⁵⁶

crença na fidedignidade de uma pessoa ou sistema, considerando um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico).

Confiança é uma importante forma de relacionamento moral, uma forma de atitude baseada no afeto. Confiança envolve um otimismo sobre a capacidade da pessoa ou instituição confiada, bem como na sua boa intenção. Desconfiança, por oposição, também é uma atitude afetiva, porém conducente a expectativas de incompetência ou má-fé. A confiança é relacional, porque envolve uma relação entre pessoas, na qual a parte que confia mantém expectativas de que a depositária da confiança seja capaz de realizar as ações a ela confiadas com motivação e boa-fé. O que se espera da pessoa confiada normalmente não é articulado de maneira

³⁵⁵Vide SLOVIC, P. Perceived risk, trust and democracy. In: SLOVIC, P. (Org.). **The perception of risk**. London: Earthscan Publications, 2000, pp. 316-326. MARGOLIS, H., **Dealing with risk...**, op. cit., p. 29. BREYER, S. **Breaking the vicious circle: toward effective risk regulation**. Cambridge: Harvard University Press, 1993, p. 36.

³⁵⁶GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1991, pp. 33-34. Formula-se, segundo Giddens, na obra citada, uma distinção entre confiança (*trust*) e crença (*confidence*) baseada na diferenciação proposta por Luhmann. Na crença, o indivíduo considera que as coisas familiares permanecerão estáveis, enquanto na confiança, mas relacionada à ideia de risco como decisão, o indivíduo está ciente de que diferentes cursos de ação podem acontecer e opta conscientemente por um deles. Luhmann explora rapidamente esta distinção em LUHMANN, N., **Risk: a sociological theory...**, op. cit., pp. 121-123.

precisa, adotando uma forma aberta, e por essa razão a confiança pode ser quebrada de diversas formas. A destinatária da confiança pode não demonstrar a competência que alegava possuir, pode agir com malícia, explorar a vulnerabilidade da pessoa que inicialmente depositava confiança, ou ainda exacerbar os poderes que lhe foram confiados.³⁵⁷

As relações de confiança e desconfiança entre indivíduos também se estendem às instituições. A confiança é particularmente importante no setor público, porque as instituições governamentais têm um dever específico de proteger o cidadãos em face dos riscos produzidos na sociedade. Um grau razoável de confiança nas instituições públicas responsáveis pela regulação dos riscos tecnológicos é vista como um importante fator para a aceitação social desses riscos, conforme indicam estudos empíricos.³⁵⁸

A confiança não é facilmente adquirida, mas pode ser rapidamente destruída. Este *princípio de assimetria* entre a criação e destruição do risco, conforme Slovic, reflete mecanismos fundamentais da psicologia humana. Eventos negativos (destruidores da confiança) são geralmente mais visíveis do que os eventos positivos (construtores de confiança). Os eventos negativos recebem maior cobertura do que as operações normais, e, quando chegam à nossa atenção, carregam um peso muito maior do que os eventos positivos.³⁵⁹

Além de elementos psicológicos, a confiança recebe forte influência de elementos sociais e culturais. Grupos que são discriminados e tratados com desconfiança pelo grupo dominante em uma determinada cultura podem responder com recíproca desconfiança às regulações de risco. Meredith Schwatz dá, como exemplo, as pessoas pobres, negras ou beneficiárias de programas da seguridade social, que são discriminadas muitas vezes por sua posição social e não por características pessoais. Em contrapartida, estas pessoas tendem a

³⁵⁷Cf. SCHWARTZ, M. C. Growing concerns: prenatal genetic testing, risk and trust. In: LAW COMMISSION OF CANADA. **Risk and trust: including or excluding citizens?** Winnipeg: Fernwood Publishing, 2007, pp. 79-101.

³⁵⁸POORTINGA, W.; PIDGEON, N. F. Trust in risk regulation: cause or consequence of the acceptability of GM food? **Risk Analysis**, v. 25, n. 1, pp. 199-209, 2005. No mesmo sentido, Robin Gregory afirma que “factors such as trust, therefore, can fundamentally color the interpretation of factual information about a project's impacts and, in turn, participant's net (benefits minus risks) evaluation of a project's overall value”. GREGORY, R. S. Valuing risk management choices. In: MCDANIELS, T.; SMALL, M. J.; GREGORY, R. S. (Orgs.). **Risk analysis and society: an interdisciplinary characterization of the field**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 213-250.

³⁵⁹SLOVIC, P., Perceived risk, trust and democracy..., op. cit., pp. 319–323.

demonstrar desconfiança em relação aos profissionais encarregados de avaliar seus problemas. A confiança nos sistemas técnicos de conhecimento e nas instituições sociais que recebem suporte desses sistemas também pode ser influenciada pela posição social do indivíduo, considerando que muitas dessas instituições surgiram para garantir as necessidades e atender a valores de certos segmentos da sociedade.³⁶⁰

A confiança, portanto, funciona em favor da legitimação das decisões, como uma forma de redução da complexidade. Encontra suporte em elementos como imparcialidade, justiça, competência e eficiência, e fornece às decisões sobre risco uma aceitação dos potencialmente atingidos sem que estes questionem sua racionalidade. O grande desafio é que a comunicação e amplificação dos riscos na sociedade atual a tornou uma sociedade pós-confiança, uma sociedade questionadora dos pilares da confiança.³⁶¹

A perda da confiança não está dissociada completamente das controvérsias relacionadas a diferentes posições políticas. A falta de competência, conhecimento ou eficiência podem comprometer a confiança, mas a percepção pública da parcialidade dos experts também constitui um forte elemento de desconfiança. A legitimação técnica das decisões sobre risco sempre procurou fugir desse estigma através da imagem de uma ciência politicamente neutra, mas essa é uma posição de difícil sustentação no cenário atual.

Em um profundo estudo sobre o desenvolvimento do conhecimento científico e sua utilização nas relações domésticas e internacionais desde o pós-guerra, David Dickson expôs como a tecnologia se tornou uma fonte de poder econômico e militar, ao mesmo tempo em que ficou dependente desses poderes. A necessidade de reconhecimento, de dinheiro para pesquisas, e, em última análise, de poder, provoca em reflexo estruturas de hierarquia e a formação de elites no meio científico. Nas palavras de Dickson:³⁶²

Estas manobras são uma surpresa somente para aqueles que acreditam na alegação dos cientistas que seu ofício está acima da política. Apesar disto não se requer muita observação da ciência na prática para descobrir que a comunidade científica tem suas estruturas internas de poder, suas elites, suas hierarquias, suas ideologias,

³⁶⁰SCHWARTZ, M. C., Growing concerns: prenatal genetic testing, risk and trust..., op. cit.

³⁶¹LÖFSTEDT, R. **Risk Management in Post-Trust Societies**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 5–8.

³⁶²DICKSON, D. **The new politics of science**. Chicago: University of Chicago Press, 1988, pp. 24–25.

suas normas sancionadas de comportamento social, e seus grupos dissidentes. E quanto mais a ciência, como uma prática social, forma uma parte integral das estruturas econômicas da sociedade na qual está inserida, tanto mais as fronteiras e diferenças entre as duas se dissolve. Grupos internos à comunidade científica, por exemplo, usarão grupos externos à comunidade – e vice versa – para alcançar seus próprios fins políticos. Grupos dissidentes de dentro e de fora do mundo acadêmico voltam-se cada vez mais aos dissidentes políticos [...] para reforçar suas causas. De forma similar, os líderes do *establishment* científico, aí incluídas tanto as elites corporativas quanto acadêmicas, têm raramente sido tímidas em buscar apoio, aval e proteção dos seus homólogos políticos.

Esta ligação entre ciência (poder científico), poder econômico e poder político chama a atenção para um problema nas relações de confiança, cruciais para a aceitação da regulação dos riscos – a fonte do apoio político e econômico. Quem financia as pesquisas científicas? Que interesses estão por trás das pesquisas científicas e seus relatórios?

Investigando as controvérsias científicas levantadas contra regulações de riscos disputadas em fóruns políticos e judiciais nos EUA, Naomi Oreskes e Erik Conway verificaram um padrão na estratégia de descrédito de pesquisas cujos resultados iam de encontro ao interesse da indústria. No caso da regulação do fumo, por exemplo, um grupo de cientistas participou de um programa organizado pela indústria do tabaco para desacreditar evidências científicas que ligavam o uso do tabaco ao câncer. A “Estratégia do Tabaco”, como os autores chamam essa prática, consistia em produzir relatórios colocando em dúvida as conexões entre aquela substância e o câncer, e, principalmente, atacar agressivamente estudos em sentido oposto através do sistema *peer review* das publicações científicas. A ideia era “manter a controvérsia viva”. Esta mesma estratégia – em muitos casos utilizada pelo mesmo grupo de cientistas – foi aplicada em uma variada gama de tópicos, como aquecimento global, questões ambientais e de saúde, regulação do amianto, fumo passivo, chuva ácida e buraco de ozônio. Em resumo, a “Estratégia do Tabaco” é uma forma de criar dúvidas e paralisar o controle público da produção social de riscos em prol de interesses privados.³⁶³ Essa estratégia corresponde ao fenômeno de mercantilização dos grupos científicos, no qual o próprio sistema de questionamento e ceticismo inerente ao desenvolvimento da ciência permite a formação de um mercado do conhecimento, onde consumidores

³⁶³ ORESKES, N.; CONWAY, E. M. **Merchants of doubt: how a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming.** New York: Bloomsbury USA, 2010.

estarão dispostos a pagar bem por teorias capazes de desconstruir as posições de conhecimento de seus rivais.³⁶⁴

Contudo, não se pode esticar o argumento para o total descrédito da ciência, ou corre-se o risco de cair em um paradoxo pelo qual a ciência é politizada, portanto deveríamos abandonar o conhecimento científico e adotar argumentos políticos como a única base para decisão. Em contrapartida, pregar o retorno a uma ciência neutra e despolitizada é um argumento ingênuo.³⁶⁵ Abordar os problemas das decisões públicas sob o enfoque da confiança permite trazer à tona as questões políticas que envolvem o discurso científico na regulação dos riscos. A questão não é rejeitar a ciência ou a política, mas considerar que elas não são compartimentos estanques e observar que interesses políticos e econômicos influenciam o conhecimento tecnológico que sustenta as regulações dos riscos.

A confiança, portanto, está ligada à legitimação das decisões sobre a regulação dos riscos na sociedade. A desconfiança provoca a erosão da legitimidade, mas não é necessariamente uma coisa ruim. Desconfiança também pode ser uma forma de resistência e questionamento de sistemas sociais e de configurações culturais. Ela pode ser um recurso para uma mudança política positiva.³⁶⁶

4.6.4 Racionalidades conflitantes

A desconfiança nas instituições e seus corpos técnicos está ligada a uma outra sorte de problemas sobre a compreensão e percepção dos riscos. Por que razão experts e população muitas vezes discordam sobre os riscos em jogo? Esta questão se dirige à possibilidade de leigos e técnicos considerarem diferentes dimensões dos riscos associados a produtos ou atividades, em que racionalidades

³⁶⁴Sobre a mercantilização do conhecimento científico, vide BECK, U., **Risk society**..., op. cit., p. 164.

³⁶⁵Como exemplo desse raciocínio de tentar “purificar” o conhecimento científico, afastando-o das questões política, vide a declaração da diretora da *Environmental Protection Agency* (EPA) do Governo Obama, Lisa P. Jackson, no sentido de que sua primeira tarefa “seria restaurar a integridade científica e jurídica de uma agência danificada por acusações de interferência política e proximidade excessiva com a indústria”. Cf. THE NEW YORK TIMES. **E.P.A. pick vows to put science first.** Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2009/01/15/us/politics/15webjackson.html>>. Acesso em: 20 jan. 2009. .<<http://www.nytimes.com/2009/01/15/us/politics/15webjackson.html>>. Acesso em: 20 jan. 2009. .

³⁶⁶Neste sentido, SCHWARTZ, M. C., Growing concerns: prenatal genetic testing, risk and trust..., op. cit.

rivais geram diferentes respostas sem que necessariamente a correção de uma posição gere automaticamente o erro da outra.³⁶⁷

Um posicionamento comum neste debate é classificar a percepção do público como irracional, em contraposição à racionalidade dos corpos técnicos. De acordo com essa orientação, denominada por Shrader-Frechette de “estratégia do julgamento técnico (*expert-judgement strategy*)”, sempre poderia ser feita uma legítima distinção entre “riscos reais”, calculados pelos experts, e “riscos percebidos”, postulados pelo público leigo. A estratégia do julgamento técnico reside na crença que o risco pode ser reduzido a algumas características da tecnologia, determináveis apenas pelos técnicos, ou então que os técnicos sozinhos são capazes de efetuar a distinção entre riscos reais e percebidos. São opostos, nesta visão, riscos calculáveis através de estudos probabilísticos e riscos apenas percebidos subjetivamente pelos indivíduos. Uma vez traçada a separação entre o que é real e o que é percebido, a questão passa a ser como minimizar a percepção errônea dos riscos por parte da população.³⁶⁸

Os autores que defendem essa estratégia consideram que os julgamentos baseados em análises (dos experts) tendem a ser mais precisos do que os baseados na intuição (do público). Julgamentos intuitivos dependem da possibilidade de imaginar o resultado desfavorável, sujeitando-se a uma forma de “propensão de disponibilidade (*availability bias*)”. O que está próximo da experiência ou o que recentemente ocorreu tende a ser superavaliado, subavaliando-se o que não encontra registro na memória. Sunstein exemplifica essa propensão com o caso do terrorismo nos EUA. Antes do ataque de 11 de Setembro, a ausência de ataques terroristas levou a uma equivocada sensação de segurança, resultando em um negligente enfoque daquele tipo de risco. Após o referido ataque, a situação inverteu-se, deixando indivíduos e governos paranoicos com o terrorismo, ao mesmo tempo em que negligenciavam riscos mais importantes. Todo esse problema seria ocasionado porque as pessoas, quando envolvidas com a emoção, tendem a ignorar questões de probabilidade (*probability neglect*), e para isso muito contribui a percepção de cenários catastróficos (*worst case scenarios*).³⁶⁹

³⁶⁷MARGOLIS, H., *Dealing with risk...*, op. cit., pp. 32–33.

³⁶⁸SHRADER-FRECHETTE, K. S. **Risk and rationality: philosophical foundations for populist reforms**. Berkeley: University of California Press, 1991, pp. 78–79.

³⁶⁹SUNSTEIN, C. R. **Worst-case scenarios**. Cambridge: Harvard University Press, 2009. Neste sentido, Dan Gardner, citando pesquisa de Gerd Gigerenzer, do Instituto Max Planck em Berlim,

O corolário dessa compreensão de racionalidade é que a centralização das decisões em agências especializadas, em cujos quadros haveria especialistas nas matérias a serem reguladas, tornaria todo o gerenciamento estatal do risco mais eficiente. Sunstein procura demonstrar que a intuição das pessoas sobre os riscos não é confiável e que o método do custo-benefício deveria ser entendido como um maneira de colocar em evidência importantes fatos sociais que de outra forma escapariam da atenção dos indivíduos e do público. Os experts, portanto, estariam geralmente mais corretos em seus julgamentos do que o público em geral, pois este tende a recorrer a atalhos mentais, está sujeito a influências sociais e a negligenciar *trade-offs*. Embora Sunstein não menospreze completamente a opinião pública, entende que, em alguns casos, a função de um governo não é capitular ao medo popular, mas informar sobre os reais riscos.³⁷⁰

Contudo, é uma certa ingenuidade considerar que é possível separar riscos reais – que seriam apreensíveis pela análise de fatores e probabilidades pelos técnicos – de riscos percebidos intuitivamente pelos leigos. Todos os riscos, de certa forma, são percebidos para que possam ser considerados social e culturalmente como riscos. Os próprios cientistas são forçados a tomar por base riscos subjetivos ou percebidos, pois não é possível elaborar modelos probabilísticos que levem em conta todos os fatores necessários a um cálculo perfeito. Estatísticas também dependem de séries longas de observação para que não consistam em um simples amontoado de estimativas grosseiras e imprecisas de risco. Ademais, experts, também são humanos e sujeitam-se a semelhantes problemas que afetam o julgamento dos leigos. Se o público por vezes é movido pelo medo, experts são iludidos por sentimentos de otimismo e excesso de confiança. Em resumo, não se pode traçar uma distinção rígida entre riscos percebidos e reais, porque não existem riscos imunes ao fenômeno da percepção.³⁷¹

Outro ponto que merece destaque é que teorias como a de Sunstein não consideram o impacto de visões de mundo afetadas pela cultura. De acordo com

destacou que as fatalidades nas estratadas norte-americanas aumentaram exponencialmente nos meses que se seguiram ao ataque de 11 de Setembro, em razão do medo provocado na população quanto à segurança do transporte aéreo. GARDNER, D. **Risk: the science and politics of fear**. London: Virgin Books, 2008, pp. 3–4.

³⁷⁰SUNSTEIN, C. R. **Risk and reason**. New York: Cambridge University Press, 2004, pp. 29, 55, 64–65. Vide, também, SUNSTEIN, C. R. **Laws of fear: beyond the precautionary principle**. New York: Cambridge University Press, 2005.

³⁷¹SHRADER-FRECHETTE, K. S., **Risk and rationality**..., op. cit., pp. 79–84.

as teorias culturais, a significância que os indivíduos atrelam às consequências da regulação do risco são determinadas previamente por valores construídos culturalmente. A maneira pela qual os indivíduos constroem propensões de disponibilidade ou negligenciam probabilidades depende de como certas atividades indesejáveis ou possíveis desastres são apreendidas pela cultura e de que forma afetam valores. Quando reguladores técnicos rejeitam como irracionais as avaliações do público a respeito dos riscos associados com atividades perigosas – sejam estas a instalação de uma usina nuclear, o depósito de lixo em áreas urbanas, a produção de alimentos geneticamente modificados, a liberação de novas drogas e medicamentos – eles podem estar passando por cima de valores públicos. E, se as visões de mundo do público influenciam sua percepção do risco, o mesmo acontece com os experts.³⁷²

4.7 Decisões sobre riscos e ecologia dos saberes

Quando se afirma a superioridade dos julgamentos dos técnicos em relação aos cidadãos em geral, subjaz uma compreensão hierarquizada do conhecimento. O conhecimento científico moderno afirmou-se na negação de conhecimentos tradicionais e populares, e em vários aspectos trouxe progressos consideráveis na qualidade de vida da população. Mesmo em países que ainda não alcançaram o grau de desenvolvimento econômico e humano da Europa setentrional, os níveis de educação, saúde e expectativa de vida vêm aumentando. No entanto, quando se está em jogo a regulação social dos riscos manufaturados, seria possível sustentar-se a compreensão do mundo com base somente no conhecimento científico? Esta pergunta pode ser trabalhada através das noções de “pensamento abissal” e “ecologia de saberes”.

O pensamento moderno, segundo Boaventura Santos, é um pensamento abissal, pois cria distinções visíveis e invisíveis, através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos. Sua característica fundamental é a impossibilidade de co-presença entre os dois lados dessas linhas.

³⁷²KAHAN, D. M.; SLOVIC, P.; BRAMAN, D.; GASTIL, J., *The Feeling of Risk...*, op. cit. Conforme Giddens, “There is no risk which can even be described without reference to a value. That value may be simply the preservation of human life, although it is usually more complex. When there is a clash of the different types of risk, there is a clash of values and a directly political set of questions”. GIDDENS, A. Risk and responsibility. **The Modern Law Review**, v. 62, n. 1, pp. 1-10, 1999.

Um prevalece quando esgota o campo da realidade relevante, deixando para o outro apenas inexistência, invisibilidade e ausência não-dialética. No campo do conhecimento, ao lado das linhas visíveis entre ciência, filosofia e teologia são traçadas outras linhas e divisões – estas invisíveis – com formas de conhecimentos leigos, plebeus, camponeses e indígenas. Esta divisão não somente impede a co-presença, mas também bloqueia a comunicação, tornando os diferentes conhecimentos incomensuráveis.³⁷³

Um pensamento pós-abissal, conforme propõe Boaventura Santos, confronta a monocultura da ciência moderna com uma ecologia de saberes, fundando-se no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos (entre os quais a própria ciência moderna) e em interações sustentáveis e dinâmicas entre eles sem comprometer sua autonomia. A ecologia de saberes compreende o conhecimento como inter-conhecimento. Ela tem por premissa a diversidade epistemológica do mundo, reconhecendo uma pluralidade de formas de conhecimento além do científico e, por isso, é basicamente uma contra-epistemologia. A ecologia de saberes fornece impulso para a co-presença igualitária, pois:³⁷⁴

Para uma ecologia de saberes, o conhecimento como intervenção no real — não como representação do real — é a medida do realismo. A credibilidade da construção cognitiva é mensurada pelo tipo de intervenção no mundo que ela proporciona, auxilia ou impede. Como a avaliação dessa intervenção sempre combina o cognitivo com o ético-político, a ecologia de saberes distingue a objetividade analítica da neutralidade ético-política. Hoje em dia ninguém questiona o valor geral das intervenções no real propiciadas pela ciência moderna por meio de sua produtividade tecnológica. Mas isso não deve nos impedir de reconhecer intervenções propiciadas por outras formas de conhecimento. Em muitas áreas da vida social a ciência moderna tem demonstrado uma indiscutível superioridade em relação a outras formas de conhecimento, mas há outros modos de intervenção no real que hoje nos são valiosos e para os quais a ciência moderna em nada contribuiu.

Portanto, sempre que houver interferências no real que possam ser conduzidas por diferentes sistemas de conhecimento, as escolhas devem ser orientadas pelo princípio da prudência, “que no contexto da ecologia de saberes consiste em dar preferência às formas de conhecimento que garantam a maior participação possível dos grupos sociais envolvidos na concepção, execução,

³⁷³SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos - CEBRAP*, pp. 71-94, Nov 2007.

³⁷⁴SANTOS, B. S., Para além do pensamento abissal..., op. cit.

controle e fruição da intervenção”.³⁷⁵

Diversos exemplos na vida real apontam para a importância de orientar as decisões por uma ecologia de saberes. No Reino Unido, segundo Giddens, os manifestantes que protestavam contra o transporte de bezerros para o continente em condições artificiais de confinamento foram taxados de sentimentais. Porém, à luz das experiências posteriores com a Síndrome da Vaca Louca, todos puderam perceber que não era somente um sentimento. Os protestos refletiam a apreensão do que pode acontecer quando a produção industrial de alimentos se distancia da natureza. Se o governo britânico tivesse atentado para o problema dos direitos dos animais, poderia ter evitado não somente uma crise ambiental e sanitária, mas também um custo econômico de bilhões de libras.³⁷⁶

Boaventura Santos, em seu artigo, apresenta o caso da irrigação dos campos de arroz na Indonésia, em que os sistemas tradicionais foram substituídos por serem considerados produtos da magia e da superstição. Porém, os novos sistemas “científicos” revelaram-se desastrosos, com substancial decréscimo nas colheitas em anos subsequentes. Trinta anos depois, uma nova ciência – a modelagem computacional – demonstrou que as técnicas tradicionais eram as mais eficientes possíveis. Este exemplo, segundo Boaventura Santos, “ilustra a importância do princípio da prudência quando lidamos com uma possível complementaridade ou contradição entre diferentes tipos de conhecimento”.³⁷⁷

No Brasil, um exemplo da lógica do conhecimento abissal no gerenciamento dos riscos se revela nas políticas de defesa civil frente às comunidades em situação de vulnerabilidade em razão de eventos climáticos. Dentre as insuficiências na abordagem do problema, Norma Valencio destaca:³⁷⁸

a relação hierárquica entre os agentes de defesa civil e a população vulnerável, na qual tudo se passa como se os afetados por desastres fossem, no geral, uma massa, composta de desqualificados; isto é, um contingente destituído de dignidade e de saberes, vítima de sua própria ignorância ao adotar comportamentos ou formas de territorialização tidos como temerários e que exigiria, portanto, um controle social externo.

A lógica da ecologia dos saberes proposta por Boaventura Santos é atraente

³⁷⁵SANTOS, B. S., Para além do pensamento abissal..., op. cit.

³⁷⁶GIDDENS, A., Risk and responsibility..., op. cit.

³⁷⁷SANTOS, B. S., Para além do pensamento abissal..., op. cit.

³⁷⁸VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, v. 19, pp. 748-762, Dez 2010.

sob o ponto de vista epistemológico, pois permite que a tomada de decisões seja informada por um maior número de fontes, o que, pelo menos em tese, torna maior a probabilidade de acerto. Mais do que isto, porém, a proposta de Boaventura Santos torna a tomada das decisões mais próxima do ideal de autogoverno democrático, principalmente quando se tem em conta a disjunção entre os que tomam as decisões sobre riscos e aqueles que suportam os respectivos efeitos econômicos, sociais e ambientais na sociedade contemporânea.

4.8 O princípio democrático no Estado de risco

4.8.1 A cidadania dos riscos

Os problemas e formas de uma democracia de risco esbarram na articulação de vários subsistemas – científico, econômico, político, jurídico – cuja garantia dificilmente pode ser provida isoladamente por um esquema normativo-constitucional. A teoria da Constituição, como alertou Canotilho, precisa se confrontar com os problemas de uma nova democracia participativa e uma nova cidadania do risco.³⁷⁹ O desafio, portanto, é compreender teoricamente o princípio democrático de forma mais ampliada, permitindo que as normas da Constituição se tornem um instrumento – e não um empecilho – ao desenvolvimento de uma democracia na sociedade de riscos.

Como já foi destacado em outro trabalho,³⁸⁰ O princípio democrático é um dos pilares do sistema constitucional brasileiro. A CF o consagra em seu artigo 1º, pelo qual a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito, onde *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição*.³⁸¹ Dispositivos semelhantes são encontrados em constituições de vários outros Estados, como Alemanha,³⁸² Espanha³⁸³ e Portugal.³⁸⁴

³⁷⁹CANOTILHO, J. J. G., **Direito constitucional e teoria da constituição...**, op. cit., p. 1337.

³⁸⁰Vide MAURICIO JR., A. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas**. Belo Horizonte: Forum, 2009, pp. 181–188.

³⁸¹BRASIL. CF de 1988, art. 1º, parágrafo único.

³⁸² Na Lei Fundamental da República Federativa da Alemanha, art. 20.1 e 2: Disponível em: <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/>. Acesso em 23 jan. 2011

³⁸³Na Constituição Espanhola, art. 1º: “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español,

A previsão do princípio democrático não é uma novidade introduzida pela Constituição de 1988. Todas as constituições republicanas do Brasil faziam referência ao princípio democrático,³⁸⁵ mas o que distingue o sistema constitucional de 1988 é o fato de esse princípio não ser apenas uma peça de retórica no texto, mas efetivamente indicar a fonte do poder do Estado.

Daniel Sarmiento, neste sentido, afirma que “a importância do ideário democrático na Constituição de 1988 nunca será excessivamente enfatizada, e se revela em razão de vários elementos”. Pelo ponto de vista histórico, “a luta pela democracia foi a principal fonte alimentadora do processo de realização de uma assembleia constituinte, acalentado pelos setores mais progressistas do pensamento brasileiro a partir da década de 70”. Sob o aspecto sistemático, tanto o preâmbulo da Constituição quanto seu artigo primeiro afirmam que o Brasil é um Estado democrático de direito, além de que “pela primeira vez em nossa história o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico, é elevado à condição de limite intransponível ao poder de reforma constitucional, no afã de coartar qualquer possibilidade de recaída autoritária”.³⁸⁶

O princípio democrático se concretiza na Constituição através da institucionalização de representantes do povo para o exercício do poder do Estado, bem como mediante a adoção de procedimentos para a eleição e tomada de decisões relativas a esses representantes. Este princípio, todavia, não se esgota na institucionalização de representantes e fixação de procedimentos em uma Constituição histórica. O princípio democrático exige que as normas constitucionais sejam interpretadas de modo a respeitar a democracia como um valor a ser protegido. O intérprete da Constituição não pode simplesmente ignorar

del que emanan los poderes del Estado.” Disponível em <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=2>. Acesso em 23 jan. 2011.

³⁸⁴Constituição da República Portuguesa de 1976, art. 2º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.” Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 23 jan. 2011.

³⁸⁵Vide MAURICIO JR., A., **A revisão judicial das escolhas orçamentárias...**, op. cit., p. 182.

³⁸⁶SARMENTO, D. Direito adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 5, n. 20, pp. 3-34, 2004.

o direito de autodeterminação coletiva do povo.³⁸⁷ Ou seja, o princípio democrático exige que o ideal de autogoverno do povo seja realizado na máxima extensão possível.

O princípio democrático demanda diferentes formas de legitimação. Exige-se a legitimação funcional e institucional, que advém do estabelecimento do órgão estatal como representativo do povo pelo legislador constituinte, bem como uma legitimação orgânico-pessoal, pela qual a gestão dos assuntos estatais repousa sobre uma cadeia de legitimação que possa se reconduzir ao povo. Mas essas duas formas de legitimação não dispensam uma terceira, a legitimação material, que tem por objeto assegurar que o exercício do poder do Estado, no que se refere ao seu conteúdo, derive do povo e se concilie com a sua vontade.³⁸⁸

O princípio democrático conjuga elementos de democracia representativa e participativa. Embora o sistema representativo seja o sistema básico das democracias modernas e se justifique até em termos pragmáticos,³⁸⁹ ele não inviabiliza a dimensão participativa do princípio democrático, prestigiada pela Constituição brasileira de 1988 explicitamente ao prever o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular,³⁹⁰ bem como outras modalidades de participação popular,³⁹¹ quando, por exemplo, garante expressamente a participação do cidadão na Administração pública direta e indireta.³⁹²

O princípio democrático, portanto, não é um entrave ao desenvolvimento de uma cidadania do risco. Pelo contrário, o princípio democrático na Constituição de 1988 fornece o instrumental jurídico-constitucional para ampliar o debate democrático sobre a regulação dos riscos, não convivendo muito bem com modelos normativos de democracia elitista.

Esta é uma qualidade muito importante em um sistema constitucional, pois

³⁸⁷Conforme. Daniel Sarmiento, “a interpretação das cláusulas pétreas, num Estado que se afirma como Democrático de Direito, não pode divorciar-se das exigências derivadas do princípio democrático, dentre as quais sobressai o direito de autodeterminação coletiva de cada geração”. SARMENTO, D., *Direito adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social...*, op. cit.

³⁸⁸Conforme BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia...*, op. cit., pp. 57–63.

³⁸⁹Conforme Canotilho, a dimensão representativa do princípio democrático leva em conta a necessidade de dar eficiência, seletividade e racionalidade a esse princípio. CANOTILHO, J. J. G., *Direito constitucional e teoria da constituição...*, op. cit., p. 289.

³⁹⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 14.

³⁹¹Por exemplo, BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224.

³⁹²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, § 3º.

os riscos tecnológicos – afastada uma compreensão elitista – podem constituir uma força democratizante na sociedade contemporânea, ao invés de propulsionarem a burocratização do espaço democrático. Considerando-se as reações sociais e culturais às consequências da tecnologia, os riscos podem mudar o significado da participação democrática, abrindo o espaço para a deliberação e o debate inclusivo.³⁹³

4.8.2 A democracia deliberativa dos riscos

O desafio que os riscos impõem à democracia são mais profundos do que parecem à primeira vista. O bem-estar de uma sociedade democrática depende do gerenciamento de riscos variados, que muitas vezes contrapõem valores prestigiados pela comunidade, porém conflitantes em determinadas situações, como por exemplo os riscos de desabastecimento energético versus os riscos de danos ambientais irreversíveis. A integridade do autogoverno de uma sociedade dependerá da sua capacidade de encontrar mecanismos de decisão que sejam genuinamente deliberativos, abertos e democráticos, respeitando a liberdade e a dignidade dos indivíduos ao mesmo tempo em que avançam os interesses da comunidade, tendo em conta sua diversidade social e cultural.³⁹⁴

Deliberação se refere ao estilo e procedimento de tomada de decisões em que as escolhas são efetuadas através da troca de argumentos e do convencimento consensual, e não com base no status dos participantes do procedimento. As deliberações são necessárias para definir o papel e a relevância das diferentes formas de conhecimento para a tomada de decisões informadas, para revelar o modo mais apropriado de lidar com a incerteza e definir *trade-offs* justos, e para abordar as diversas preocupações dos grupos atingidos e do público em geral, principalmente se os riscos em questão são ambíguos. A deliberação tem a capacidade de produzir um entendimento comum das questões e problemas através do aprendizado conjunto e das diferentes experiências e conhecimentos dos participantes. Ela pode produzir novas opções de ação e soluções para os

³⁹³HISKES, R. P. **Democracy, risk, and community: technological hazards and the evolution of liberalism**. New York: Oxford University Press US, 1998, pp. 30–31.

³⁹⁴Neste sentido, KAHAN, D. M.; SLOVIC, P.; BRAMAN, D.; GASTIL, J., *The Feeling of Risk...*, op. cit.

problemas do risco, pode produzir acordos comuns, e ainda é capaz de gerar consensos.³⁹⁵

Não é objetivo deste trabalho defender ou elaborar um modelo teórico específico de democracia deliberativa,³⁹⁶ mas enfatizar a importância de uma compreensão ampliada do princípio democrático que permita a participação dos cidadãos nas decisões sobre os riscos públicos. Afinal, em uma sociedade tão dependente da tecnologia como a em que vivemos, não parece razoável propor que o conhecimento científico seja afastado da tomada de decisões públicas, nem há elementos que permitam supor que as instâncias políticas tenham condições de, isoladamente, alcançar regulações de risco aceitáveis para a garantia dos novos fins que a Constituição adota no Estado de risco. O princípio democrático precisa conviver com uma forma de constitucionalismo administrativo, no qual o poder decisório é informado por burocracias técnicas. Entretanto, o trabalho dos experts deve ser visto como uma contribuição à construção de políticas públicas e não como substitutivo da decisão democrática. A melhor forma de alcançar a aceitação pública das decisões – e, portanto, legitimá-las – é através de mecanismos de garantam a melhor representação das pessoas afetadas e do público em geral.³⁹⁷

Confrontado com os novos desafios impostos pelos riscos tecnológicos, o princípio democrático pode ser trabalhado por dois quadros paradigmáticos do constitucionalismo administrativo. Em um modelo racional-instrumental, os riscos são vistos como algo objetivo e quantificável. A ciência é compreendida objetivamente, e a informação é construída primordialmente com base em instrumentos analíticos e cálculos de custo-benefício. Neste modelo, a democracia se resume à legislação e à representação de interesses. Por outro lado, um modelo

³⁹⁵Cf. RENN, O., **Risk governance...**, op. cit., pp. 294–305.

³⁹⁶Entre algumas formulações de teorias normativas da democracia deliberativa, Habermas propõe um modelo, baseado na teoria do discurso, com conotações mais fortemente normativas do que no modelo liberal, porém menos fortes do que no modelo republicano. O modelo da política deliberativa de Habermas “reserva uma função central para o processo político, sem no entanto entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário”, concebendo “os direitos fundamentais e os princípios do Estado de direito como uma resposta consequente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático”. HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 269–284. Sobre a concepção de democracia de Habermas, vide, também, MAIA, A. C. Direitos humanos e a teoria do discurso do direito e da democracia. In: MELLO, C. DE A.; TORRES, R. L. (Orgs.). **Arquivos de direitos humanos nº 2**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, pp. 3-73. Carlos Santiago Nino também oferece uma teoria normativa de democracia deliberativa, construída entre as posições de Habermas e John Rawls. NINO, C. S. **The constitution of deliberative democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

³⁹⁷FLYNN, J.; SLOVIC, P. Expert and public evaluations of technological risks: searching for common ground. **Risk: Health, Safety & Environment**, v. 10, pp. 333-358, 1999.

deliberativo enxerga os riscos através de complexas disputas sociopolíticas e culturais envolvendo valores e problemas epistemológicos. As decisões administrativas são construídas através de um processo deliberativo consciente dos valores em jogo, no qual diferentes formas de conhecimento convivem e se interlaçam de acordo com a natureza dos problemas em análise. Neste modelo, a ciência não é simplesmente uma forma de obter informações objetivas; ela continua a ser uma fonte geralmente confiável de conhecimento, porém sujeita a limites metodológicos e epistemológicos. A democracia, então, é mais do que a legislação e disputa de interesses individuais – ela incorpora a efetiva participação das pessoas afetadas e da população em geral.³⁹⁸

Uma democracia deliberativa dos riscos, no entanto, não representa apenas obrigações para os governos frente a cidadãos passivos, como pressupõe o modelo elitista. A deliberação efetiva demanda a participação ativa dos cidadãos nos debates, votações e consultas,³⁹⁹ por um lado, e, por outro, exige que os particulares – e aí especialmente os responsáveis por atividades geradoras de perigos à comunidade – cooperem com o processo deliberativo, fornecendo as informações necessárias para a tomada de decisões pela comunidade política.

4.9 Para expandir o espaço democrático

Um sistema constitucional que amplia os fins do Estado de direito – abarcando a proteção dos cidadãos em face dos riscos produzidos socialmente – enfrenta uma nova série de problemas para compatibilizar sua ação com o princípio democrático. A natureza dos riscos contemporâneos demanda conhecimento técnico especializado dos que pretendem gerenciá-los, o que tende a agravar as dificuldades provocadas por uma visão elitista de democracia. A tecnicização da tomada de decisões tem o impulso e a lógica de afastar outras formas de conhecimento. Se mesmo o sistema representativo já é um misto de oligarquia e democracia,⁴⁰⁰ a oligarquia do conhecimento científico tende a afastar

³⁹⁸Seguimos, aqui, a distinção proposta por Elizabeth Fisher. FISHER, E. **Risk regulation and administrative constitutionalism**. Portland: Hart Publishing, 2010, pp. 18–35.

³⁹⁹Neste sentido, WEALE, A. Democratic values and risk regulation. In: WEALE, A. (Org.). **Risk, democratic citizenship and public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 123-140.

⁴⁰⁰Cf. Zippelius, “a democracia representativa é fortemente impregnada de fatores oligárquicos-elitistas. Em virtude de a legislação, o governo, a administração e a jurisdição serem confiados a

ainda mais o povo da tomada de decisões públicas.

Compreensões excludentes da democracia não podem mais se justificar em argumentos utilitaristas de expansão da economia e na liberdade do mercado, como também não podem se basear na suposição do desenvolvimento científico isolado da política. A legitimação das decisões técnicas já não se sustenta em relações de confiança, corroída pelo processo de *cientização* reflexiva e cada vez menos suficiente para a produção social da verdade.

A regulação e gerenciamento estatal dos riscos na sociedade constitui-se uma força ambivalente. Ela pode gerar a contra-democratização do processo decisório na sociedade em razão da predominância do conhecimento técnico, mas isto só ocorrerá as decisões sobre os riscos adotarem uma compreensão excludente do conhecimento. Em um quadro normativo que prestigie o conhecimento formado por uma ecologia dos saberes, os riscos podem se tornar uma força de ampliação do debate democrático. Da mesma forma que o Estado social interagiu com processo democrático, liberando novas fronteiras de sufrágio ao mesmo tempo em que era reafirmado pela democracia,⁴⁰¹ o Estado de risco demanda a expansão do princípio democrático da Constituição, integrando novas formas de participação popular para as decisões públicas. A indeterminação científica na sociedade pós-industrial impõe que os riscos sejam abordados não somente como uma questão técnica, mas, também – e principalmente – como uma questão política, sendo fundamental a maior participação possível de todos os interessados.

A ampliação do princípio democrático no Estado de risco precisa ter em conta que os riscos possuem natureza comunicativa, e, portanto, que o debate sobre a sua regulação deve ter em vista um ambiente de livre diálogo, no qual os interlocutores entendam e possam ser entendidos pelos participantes. Em uma sociedade onde o ideal de democracia encontra suporte razoável, as decisões não alcançarão a pretendida legitimidade se puderem ser compreendidas apenas pelos

determinadas pessoas, concentra-se poder nas suas mãos, não obstante os altos funcionários do Estado receberem seus cargos por efeito de um voto popular e de estes cargos serem atribuídos em termos temporalmente limitados. Mesmo uma 'elite a prazo' [...] constitui um elemento oligárquico elitista no Estado". ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin P. Coutinho. 3ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997, p. 239.

⁴⁰¹Neste sentido, conferir BONAVIDES, P. **Do estado liberal ao estado social**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

iniciados.⁴⁰² É preciso que o debate sobre os riscos se desenvolva com transparência, lealdade e responsabilidade entre as partes envolvidas, e nisto a prática constitucional tem muito a contribuir.⁴⁰³

⁴⁰²JASANOFF, S., **The fifth branch...**, op. cit., p. 11.

⁴⁰³Na falta de transparência e deliberação democrática de órgãos reguladores do risco, como, por exemplo, a CTNBio, os mecanismos do Estado de direito podem ser utilizados para garantir a participação democrática. Neste sentido podemos citar o caso de uma ação judicial manejada para garantir a participação popular em audiência que tinha por objeto a liberação de milho transgênico. Da decisão judicial, extraímos o seguinte excerto: “Sendo assim, a realização de audiência pública na hipótese em tela nada mais é do que a consagração desta participação do povo, que inegavelmente se encontra diretamente interessado em qualquer decisão que venha a ser tomada pela CTNBio na liberação do milho transgênico”. BRASIL Justiça Federal do Paraná. Ação civil pública nº 2006.70.00.030708-0. Autor: TERRA DE DIREITOS - ORGANIZACAO CIVIL PELOS DIREITOS HUMANOS E OUTROS. Réu: UNIÃO. Disponível em <http://www.jfpr.jus.br>. Acesso em 30 abr. 2009.