

# AS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS E A GESTÃO PÚBLICA DO RISCO

Elisabete Santos\*  
Élvia Fadul\*\*

## Resumo

Neste texto discutem-se aspectos conceituais e teóricos referentes à constituição do risco na sociedade contemporânea, enfocando questões relativas ao meio ambiente e à prestação de serviços de consumo coletivo. Coloca, assim, em relevo, a dimensão pública da gestão do risco, uma vez que, no atual contexto de flexibilização produtiva e de globalização, não mais é possível dissociar risco e política. Faz-se uma reflexão particularmente sobre o *risco construído*, explicitando o modo como este se processa na modernidade, e ressalta a dimensão pública da sua gestão. A gestão do risco pressupõe, portanto, a constituição de uma esfera pública para o enfrentamento do desafio da democratização da gestão ambiental e dos serviços e bens coletivos; o que demanda o equacionamento das atuais relações entre estado, sociedade e mercado.

## Abstract

This paper discusses conceptual and theoretical aspects relating to the constitution of risk in the contemporary society, emphasizing questions concerning environment and services help for collective consumption. Thus, it emphasizes the public dimension of risk management, once in the present context of productive flexibility and globalization; it is no longer possible to dissociate risk from policy. This paper considers particularly the *built risk*, making explicit the way how that is processed in modernity, and stresses the public dimension of its management. Risk management presupposes, therefore, the constitution of a public sphere to face the challenge of environmental management democratization and of collective services and assets; which demands equalization of the present relationship among state, society and market.

\*Profª. CIAGS//EAUFBA

\*\* Profª. NPGA/CIAGS/EAUFBA

A vida coletiva moderna tem se desenvolvido a partir de uma multiplicidade mais ou menos ordenada de atividades socialmente referenciadas, as quais se materializam pelo uso coletivo de um conjunto de bens e serviços coletivos, que asseguram condições mínimas de sociabilidade e reprodutibilidade social. Como produto dessa vida coletiva, e como consequência da multiplicação de bens e de serviços postos à disposição dos indivíduos nas sociedades, constrói-se o fenômeno social do risco. Os riscos surgem, ainda, com a conversão da ciência em tecnologia, como resultado do progresso científico e tecnológico. São, portanto, produtos da vida coletiva, resultado da multiplicidade e da imbricação de relações sociais, econômicas e políticas. O risco encontra-se, também, associado à inovação, aos processos de industrialização, de mercantilização e às relações de conflito entre sociedade e natureza.

O avanço científico e tecnológico da modernidade não construiu, necessariamente, um estado puro de conforto, segurança e bem-estar para os indivíduos, apesar de acreditar-se, durante muito tempo, que a razão, guiada pelos sentidos, pelos dados da empiria, seria capaz de conhecer o presente e prever o futuro. Como diria Auguste Comte: é necessário conhecer a sociedade para ordenar e prever. Também Karl Marx, em uma perspectiva bastante diferente, porém embebido pelo espírito iluminista, não deixou de afirmar a necessidade de compreender a história para transformá-la. Ou, ainda, como lembra Giddens, inspirado em uma concepção de razão iluminista, poderíamos afirmar que o maior desenvolvimento da ciência e da tecnologia tornaria o mundo mais estável, ordenado e seguro (GIDDENS, 2000).

Ao contrário, a grande contradição das sociedades hodiernas é justamente o fato de que, na medida em que o bem-estar comum aumenta, paralelamente, amplia-se a necessidade de segurança. Ou seja, a melhoria dos padrões de vida tem tido, como corolário, uma ameaça constante da segurança, em função dos riscos que se cria. A relação entre benefícios e riscos do desenvolvimento científico e da tecnologia é sempre polêmica, instaurando, às vezes, o sentimento de que vivemos em um mundo em descontrole.

Essa relação entre segurança e insegurança, tem como mediador o conceito e a noção de risco, que se tornou, no mundo moderno, um fenômeno social, transformando, efetivamente, o modo de se pensar a questão da segurança. Afinal, viver em uma sociedade global implica necessariamente em risco, e o custo desse risco, hoje, é mensurado e gerenciado por seguradoras e instituições de seguro social.

Em outras palavras, a modernidade, o avanço científico e tecnológico, a globalização são geradores de riscos nas sociedades contemporâneas, visto que as sociedades tradicionais não viviam exatamente situações de risco, mas de perigo. Eram ameaçadas por eventos que não resultavam de ações propriamente humanas, mas de fenômenos da natureza como secas, terremotos, escassez, tempestades, entre outros.

Giddens (2000) por exemplo, afirma que:

Salvo por alguns contextos marginais, na Idade Média não havia nenhum conceito de risco. Ele tampouco existia, até onde pude apurar, na maior parte das demais culturas tradicionais. A idéia de risco parece ter se estabelecido nos séculos XVI e XVII, e foi originalmente cunhada por exploradores ocidentais ao partirem para suas viagens pelo mundo (*ibid*, p.33).

Já nas sociedades modernas, parcela considerável dos riscos é *produzida ou fabricada* e resulta do impacto causado pela ação do homem, particularmente pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Apesar dessa perspectiva negativa associada à noção de risco, há, também, na existência e percepção do risco, uma perspectiva positiva que o torna capaz de favorecer os avanços na sociedade.

É nesse contexto que, neste trabalho, procura-se fazer uma reflexão acerca da questão do risco construído na sociedade contemporânea, conceito distinto da noção de perigo e da idéia de infortúnio, e que decorre de decisões e de intervenções humanas relacionadas com o meio ambiente e com a produção de bens e

serviços coletivos. O texto inicia mostrando como se processa a formação do risco na modernidade; aborda a ampliação do risco no contexto da problemática ambiental e da construção de redes de serviços públicos; mostra como o *welfare state*, ao permitir, aceitar e reconhecer a construção do risco a partir do processo de industrialização e do avanço do capitalismo, procura compensar os trabalhadores das situações de risco com medidas de proteção e os desafios colocados pela necessidade de implementar políticas e modelos de gestão capazes de minorar os efeitos danosos das referidas situações de risco. Contudo, mais do que apontar caminhos ou trazer respostas, o texto procura contribuir com a reflexão sobre a complexa noção de risco na sociedade contemporânea e sobre a dimensão pública da sua gestão.

## A Constituição do Risco na Sociedade Contemporânea

O risco não é apenas um dado objetivo, resultado de uma determinação do real, resulta de uma construção social e, nesse sentido, poder-se-ia afirmar que se trata de uma invenção da sociedade moderna – cuja gestão é de responsabilidade pública. É vasta a tentativa de qualificação e classificação do risco, conceito por si só bastante amplo, capaz de referir-se a uma quantidade infinita de possibilidades e de fenômenos. Poderíamos afirmar que, se concebido em sua acepção mais ampla, o risco é quase que onipresente, como afirmam teóricos do risco, o simples ato de viver já implica em permanente risco.

Ordinariamente, a noção de risco encontra-se associada à ameaça. Entretanto, o risco tem uma outra face, podendo ser concebido como fonte de energia e entusiasmo, de ousadia, capaz de produzir mudanças e constituir-se em elemento fundante da própria modernidade. Para Giddens (2000), o capitalismo é impensável sem a noção de risco. Não se fala, apenas, na perspectiva do risco financeiro que surge como consequência de determinada decisão na qual há possibilidades de ganhos ou de perdas, mas de todas as consequências resultantes do modo de produção capitalista. O que é o sistema de seguros nos tempos atuais senão um *comércio em torno do risco*?

A literatura sobre risco sofre grande influência de Ulrich Beck e Anthony Giddens. Na tentativa de delimitar um campo de reflexão, partimos do pressuposto, afirmado pelos referidos autores, de que, hodiernamente, o que qualificamos como risco é uma invenção da sociedade moderna. Aparentemente indeterminado nas suas origens e consequências, o risco resulta de intervenções, de decisões e, desse modo, distingue-se do infortúnio. Frequentemente, considera-se que as sociedades tradicionais não viviam exatamente situações de risco, mas de perigo, uma vez que eram ameaçadas por eventos que resultavam de fenômenos naturais. Como nos lembra Anthony Giddens, nas culturas tradicionais e na Idade Média, essa noção não se fazia presente. Para Giddens a idéia de risco, tal como a concebemos, tem origem nos séculos XVI e XVII, tendo sido cunhada pelos exploradores ocidentais ao partirem para suas viagens por águas não cartografadas. Esse termo só passa a ser utilizado de forma mais ampla em sociedades que vêem o futuro como um território a ser conquistado ou colonizado. (GIDDENS, 2000, p.32-34)

Focaremos a nossa reflexão, então, sobre fenômenos, áleas ou riscos *produzidos ou fabricados*, ou seja, sobre intervenções que se constituem em ameaça à segurança e à integridade da vida (da sociedade e da natureza), as quais resultam do impacto causado pela ação do homem, particularmente por meio da ciência e da tecnologia, no mundo moderno. Segundo Giddens (2000), como, também, Beck (2006), vivemos hoje em uma sociedade de risco que se caracteriza pela radicalização ou esgarçamento dos princípios da modernidade.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Unlike the risks of early industrial society, contemporary nuclear, chemical, ecological and biological threats are (1) not limitable, either socially or temporally, (2) not accountable according to the prevailing rules of causality, guilt, and liability; and (3) neither compensable nor insurable. Where private insurance companies deny their protection (...) the boundary between calculable risks and incalculable threats is violated again and again" (BECK, 1995, p.02).

Acreditou-se durante muito tempo que a razão, guiada pelos sentidos, pelos dados da empiria, seria capaz de conhecer o presente e prever o futuro. Como diria Auguste Comte é necessário conhecer a sociedade para ordenar e prever. Inspirados em uma concepção positiva da história e por um conceito de razão iluminista poderíamos afirmar que o progressivo desenvolvimento da ciência e da tecnologia tornaria o mundo mais estável, ordenado e seguro, livrando-nos das ameaças da *nature mater* (GIDDENS, 2000).

Nos dias de hoje, cada vez mais se generaliza a constatação de que a modernidade não construiu exatamente um estado de segurança, sendo a relação entre benefícios e riscos do desenvolvimento científico e tecnológico sempre polêmica, instaurando, às vezes, um sentimento de que vivemos em um mundo em descontrole. Nesse novo tempo, inverte-se as representações, esvaindo-se a noção da natureza como ameaça, (que passa a ser associada à idéia de equilíbrio), enquanto que a razão, qualificada como instrumental, passa a ser a verdadeira fonte de risco.

Assim, o risco, também associado à inovação, passa a ser visto como fruto da radicalização de processos de conversão da natureza em meio de produção e da ciência em força produtiva. Estamos falando de princípios e fundamentos que constituem a modernidade (qualificado por Giddens, às vezes, como industrialismo ou capitalismo), ou seja, da radicalização dos processos de mercantilização das relações entre sociedade e natureza, das atuais formas de regulação do capitalismo globalizado. Como afirma Beck (2006), talvez devêssemos mesmo falar em modernidades divergentes ou em pluralismos de modernidade que descortinam inusitados horizontes e produzem um misto de otimismo e pessimismo.

Nos trabalhos *Risikogesellschaft* (Sociedade do Risco), *Genengifte* (Contra-Venenos) e *Was ist Globalisierung* (O que é Globalização), Beck (2006) defende a tese de que estamos vivendo uma *modernização da modernidade*, uma segunda modernidade ou uma modernidade reflexiva, na qual as assunções, insuficiências ou antinomias da primeira modernidade são postas em questão.

Aproximando-se da posição de Giddens, para Beck (2006), o que efetivamente nos distingue da primeira modernidade é o fato de, nos tempos atuais, produzirmos respostas mais radicais aos desafios colocados pelo globalismo neoliberal - pelo fundamentalismo de mercado. Essa radicalidade, hodiernamente, situa-nos em uma sociedade mundial do risco, cujo traço mais característico é a relação ambivalente entre risco, ciência e economia, estando tal relação quase sempre associada ao conflito e a crise (BECK, 2006).

Ademais, o risco produzido pela ciência e tecnologia, em geral, é de difícil mensuração pela própria ciência - ciência que, a princípio, deveria nos fazer sentir seguro diante do imprevisível. A sociedade contemporânea convive diariamente com ameaças químicas, nucleares, ecológicas e biológicas que não são circunscritas tanto social como espacialmente, sendo, ainda, de difícil imputabilidade. Essa nova circunstância resulta da radicalização da condição de força produtiva da ciência como, também, de características que são próprias do modo de produção de conhecimento da ciência, a exemplo da *especialização* e da noção de *causalidade*. Para Beck (2006), o aprofundamento da especialização do conhecimento (gestada por uma divisão do trabalho produtivista) aumenta a imprevisibilidade do risco.

O risco e percepção do risco, particularmente o de natureza científica, são aspectos absolutamente interligados e

situam-se sobre a distinção entre teoria e prática, sobre fronteiras de especialidades e disciplinas, sobre a distinção entre fato e valor (e, então, entre ética e ciência), sobre os domínios da política, da esfera pública, ciência e da economia, que estão aparentemente divididos por instituições (BECK, 1992, p.70).

Desse modo, Beck conduz o debate sobre risco para o âmago dos procedimentos que constituem a prática científica, particularmente para as noções de causa e efeito. Isso significa dizer, por exemplo, que nem sempre as situações de risco ecológico que, em geral, envolvem múltiplas variáveis, permitem o estabelecimento de conexões claras - o que torna sobremaneira difícil estabelecer as de-

vidas conexões entre fatores de risco e suas respectivas determinações. Essa situação de indeterminação, fundada no ceticismo metódico, conduz a uma infinidade de causalidades, às vezes, de soma zero. Torna-se, assim, difícil falar com a devida propriedade sobre a capacidade de suporte do ambiente, sobre princípios como o do poluidor, consumidor - pagador, enfim, *o quanto a segurança é suficientemente segura*. Vale lembrar que a tradicional distinção entre fato e valor - fundamento da noção de ciência - dificulta a devida percepção sobre o risco, profundamente permeada de valor. Tem-se, então, uma situação de irresponsabilidade institucional organizada, de normalização do perigo, na qual o risco passa a ser uma responsabilidade de todos e de *ninguém*.

### A globalização do risco

A natureza do risco determina seu caráter mais ou menos universal ou global. Os chamados riscos globais, de uma maneira geral, estão associados a ameaças química e biológica (com graves conseqüências em relação a modos tradicionais de produção e reprodução da vida); à precarização do trabalho; ao desemprego; a turbulência produzida pela financeirização da econômica e pela produção simultânea da riqueza e da pobreza (que termina por gerar degradação ambiental); e ao uso de armas de destruição em grande escala. De forma adicional, os riscos estão associados, também, à implementação de redes de serviços em espaços de grande densidade e demandas como os centros urbanos. Os riscos ambientais têm um caráter aparentemente mais "democrático" (eles apresentavam uma certa tendência à globalização), uma vez que atingem, de modo amplo, os distintos segmentos sociais.

Entretanto, vale lembrar, que a capacidade de reagir a tais riscos depende do peculiar modo de inserção social de cada grupo - o que termina por gerar certa coincidência entre posição de classe e posição de risco, ou seja, determinados segmentos sociais estão mais diretamente expostos ao risco que outros. Por outro lado, os riscos decorrentes da implementação de serviços de infra-estrutura em rede, apesar de abrangente, podem ter um caráter mais localizado - ainda que atinjam parcela expressiva da população. Desse modo, o risco redesenha a relação entre as distintas escalas territoriais, estabelecendo um nexos direto entre o local e o global, universalizando oportunidades e ameaças.

### Risco e Crise Ambiental

As noções de risco e crise ambiental passam a fazer parte do imaginário contemporâneo a partir do alerta do Clube de Roma, com a publicação do *The Limits to Growth* na década de setenta, documento que chamava a atenção para o fato de que a natureza põe limites ao crescimento econômico. Até então, ocorrências pontuais, ainda que de ampla repercussão, começavam a chamar a atenção para ao fato de que a intervenção do homem na natureza e o desenvolvimento tecnológico poderiam trazer não apenas a redenção e o bem-estar da humanidade. *The Limits to Growth* coloca na agenda internacional a tese do crescimento zero, a alternativa política proposta para equacionamento da situação de uso indiscriminado e ilimitado dos recursos ambientais. O alerta era contundente: estávamos diante de uma possível *crise mundial*, caso se mantivessem os padrões de produção e de consumo das sociedades ocidentais, sendo necessárias mudanças para evitar um colapso no sistema produtivo (MEADOWS, 1972, p.182).

Segundo *The Limits to Growth*,

If the present growth trends in world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next one hundred years. The

most probable result will be a rather sudden and uncontrollable decline in both population and industrial capacity, (MEADOWS, 1972 p.66)

Os riscos de então poderiam ser qualificados como explosão demográfica, corrida armamentista, estagnação econômica e deterioração do ambiente. Muita coisa mudou desde o alerta do Clube de Roma. Constituiu-se uma nova agenda pública em torno da crise e problemática ambiental e novos atores entraram em cena. A crise do sistema levou à reestruturação do pacto gestado no âmbito do capitalismo fordista, à mudança dos termos da relação entre capital e trabalho e ao redesenho das relações entre sociedade e natureza. O mundo globalizado coloca em outros termos a relação entre economia, sociedade e ambiente. O impasse sugerido pelo *The Limits to Growth* é superado no âmbito do próprio sistema capitalista que associa à noção de desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade, colocando em termos relativamente satisfatórios, do ponto de vista do discurso hegemônico, as noções de crise e risco ambiental. Afirma-se, assim, a não contradição necessária entre economia e ambiente, e a necessidade de regulação do risco, em um contexto no qual se proclama, de modo cada vez mais enfático, o fim da natureza.

Talvez um dos problemas ambientais de maior expressão e que coloca de forma clara a noção de risco seja o que hoje qualificamos como aquecimento global. Esse fato, de caráter social e natural, apresenta as características mais clássicas do que Beck qualifica como risco ambiental. O aumento da temperatura média do globo nos últimos cinquenta anos, de acordo com o relatório do Painel Intergovernamental de Mudança Climática (IPCC), elaborado por quinhentos cientistas, resulta, provavelmente (a margem de segurança da probabilidade sugerida é de noventa por cento) da ação do homem.

É exatamente o aumento da poluição, dos gases derivados da queima de combustíveis fósseis (ozônio, gás carbônico e monóxido de carbono, principalmente) e do desmatamento que termina por formar uma camada de poluentes a qual produz o efeito estufa, com as seguintes conseqüências: aumento do nível dos oceanos resultado do derretimento das calotas polares; crescimento e surgimento de desertos; e aumento da incidência de fenômenos como furacões, tufões, ciclones e de ondas de calor. O tom alarmista do referido documento contrasta com as medidas até então tomadas, particularmente as relativas ao Protocolo de Quioto, cujo objeto é reduzir em 5,2% as emissões de gases até o ano de 2012.

Ainda que a relação de causalidade entre emissão de poluente e aumento de temperatura possa estar estabelecida, as conseqüências e efeitos do fenômeno do aquecimento geram muita polêmica. Estão aí, em jogo, poderosos interesses econômicos, com destaque para a recusa dos Estados Unidos, Índia e China, em assinar o referido Protocolo. Vale lembrar que esses três países respondem pela produção de 43,7% do total de emissões de carbono no mundo.

Entretanto, o contexto da globalização muda de forma radical o modo de circunscrever a crise ambiental, passando esta a se referir não apenas ao comprometimento ou extinção de recursos ambientais e às conseqüências da poluição, mas às transformações nos modos de produção e reprodução da vida. O desenvolvimento da biotecnologia e da engenharia genética antecipa a diluição da fronteira entre sociedade e natureza, tornando obsoleta a distinção entre ser natural e ser social. Isso confere um significado inusitado à noção de risco. Neste começo de século, não estamos apenas diante da possibilidade do aprofundamento do conhecimento já especializado e do desenvolvimento de novas terapias e alternativas tecnológicas; como afirma Martins (1996), a biotecnologia cria novas formas de vida orgânica.

De todas as tecnologias contemporâneas é talvez a biotecnologia que tem uma vocação mais decisivamente ontológica. O seu horizonte inclui a criação de novas formas de vida orgânica como resultado de modificações genéticas, englobando transferências genéticas entre espécies e potencialmente o derrubar de fronteiras entre espécies biológicas naturais (...) (*ibid*, p.44).

A título de exemplo, a biotecnologia nos coloca diante das vantagens e desvantagens do uso dos transgênicos, de possíveis riscos de escape de um transgene

para espécies silvestres, com suas respectivas conseqüências ecológicas, sociais, culturais, religiosas, econômicas e éticas. Além disso, estamos diante da possibilidade de criação de formas de vida mistas, biológicas e mecânicas, o que descortina a possibilidade de criação de seres biomecânicos, criações ônticas que desafiam o conceito de natureza até então existente.

Diante da ameaça do fim da natureza, reinventa-se e potencializa-se a noção de risco. Ameaças, como o aquecimento global, que pautam a agenda internacional, chegam a parecer menos ameaçadores.

## Riscos e Serviços Públicos

A multiplicação das atividades humanas, o crescimento da população e o desenvolvimento dos espaços urbanos contribuíram para a organização de determinadas atividades realizadas em uma comunidade sob a forma de serviços públicos coletivos. A cidade moderna chegou a tal grau de complexidade e de interdependência que levou os serviços públicos a assumirem um lugar social e institucional específico e a adquirirem funções diversas e variadas no funcionamento do sistema urbano. Os serviços públicos estão presentes nas sociedades modernas e fazem parte, de modo indissociável, da vida coletiva, sobretudo, nos centros urbanos. A dimensão que esses serviços adquiriram ao longo do século XX e, particularmente, as transformações pelas quais a maior parte deles foi submetida, faz com que as sociedades modernas entendam e assumam a sua relação com os serviços públicos como uma extensão bastante próxima da sua relação com o Estado.

Isso se deve ao fato de que esses serviços ocupam uma pluralidade de funções sociais, algumas ligadas diretamente ao funcionamento do aparato produtivo, outras à reprodução da força de trabalho, outras, relacionadas à manutenção e à legitimação da ordem social. A extrema complexidade das relações sociais que estão em jogo no uso dos serviços urbanos tem, como corolário, a complexidade das relações sociais que intervêm na sua produção, numa evolução que não é absolutamente linear e que define relações sociais cada vez mais diferenciadas.

Quando se fala, aqui, em serviços públicos urbanos, faz-se referência a um conjunto interdependente de bens coletivos, estruturados em redes, os quais constituem as condições materiais e físicas de funcionamento da cidade. Utiliza-se, para expressar tais bens, o termo *serviço*, por um lado, para não reduzi-los unicamente ao conjunto de suportes físicos e materiais de infra-estrutura necessários ao seu funcionamento, e, por outro, para ressaltar a importância da *função de serviço* à qual está relacionado.

A questão do risco e da gestão do risco relacionada com a criação e a produção de serviços públicos vem sendo discutida sistematicamente do ponto de vista acadêmico. Encontra-se pouca literatura a respeito desse assunto. A maior parte dos textos trata da questão numa visão jurídica, relacionada com a responsabilidade civil, imputação de responsabilidade ao causador do dano, evoluindo de uma compreensão subjetiva e individual até chegar à responsabilidade objetiva que, por sua vez, é suplantada pela teoria do risco (PASSOS, 2002).

Os serviços públicos urbanos estão ligados à organização do consumo e à reprodução da força de trabalho, mas são, também, segmentos da economia, setores de produção, de inovação e de acumulação. As infra-estruturas e os serviços urbanos servem, simultaneamente, a uma grande variedade de processos sociais de produção, de circulação e de consumo, e para todos os grupos sociais. A mesma rede de água que leva matéria-prima para uma fábrica, chega às piscinas e jardins residenciais, bem como assegura o abastecimento de bairros populares.

No entanto, se por um lado, a bagagem tecnológica adquirida pelos órgãos públicos e pelos novos atores privados ajuda a alcançar condições de auto-suficiência em matéria de serviços públicos urbanos, por outro lado, esse fenômeno poderia estar colocando as populações das cidades cada vez mais em condições de risco. Segundo Passos (2002), na medida em que a ciência, a tecnologia e a

economia contribuem para a redução do perigo, concorrem, paralelamente, para o incremento do risco. Os riscos permeiam toda a atividade humana, seus modos de produção e de consumo, seu desenvolvimento científico e tecnológico, e passam, então, a ter uma estreita relação com o desenvolvimento da própria sociedade, integrando o seu funcionamento.

Barbosa (2003), analisando Giddens (2002, p.9), confirma essa percepção quando afirma:

Para o autor é impossível dissociar a constituição das sociedades modernas, em sua complexidade atual, sem levar em conta as conseqüências dramáticas que a globalização ou os riscos sociais imprimem tanto ao indivíduo quanto à coletividade, contribuindo de forma decisiva para afetar 'os aspectos mais pessoais de nossa existência' (p.9). (...) Embora relativamente mais protegidos da atuação das forças naturais do que em tempos pré-modernos, estão submetidos a outros riscos, considerando que suas refeições diárias podem estar muito mais acrescidas de ingredientes artificiais, agrotóxicos, etc, em detrimento daquelas consideradas mais tradicionais. Os perigos ambientais que ameaçam os ecossistemas da Terra são hoje muito mais presentes e disseminados na sociedade global (BARBOSA, 2003, p.27).

Nessas condições, conforme Giddens (2002), as conseqüências da modernidade e da globalização, fazem com que os indivíduos desenvolvam ansiedades e tensões ampliadas pela sensação ou percepção que estão cotidianamente submetidos a riscos. No caso dos serviços coletivos, os riscos estariam associados, por um lado, tanto à criação de redes de infra-estrutura necessárias para distribuição de determinados serviços - energia elétrica, gás canalizado, esgotamento sanitário, distribuição de água, sistema viário, transporte público, sistemas de limpeza e disposição final de lixo, dentre outros - que podem causar agressões ao meio ambiente, como aos danos decorrentes das formas de consumo desses serviços.

Por outro lado, nesse mesmo contexto de serviços postos à disposição da coletividade, os riscos estariam diretamente relacionados à sua não existência e à precarização de setores populacionais urbanos, vinculados com a pobreza, exclusão social e desigualdades que acarretam problemas de salubridade, de nível de habitação e de alimentação da população. Tal questão leva à consideração de que o conceito de sociedade global de riscos, ainda que não exclua algumas parcelas da população, conduz à percepção de que alguns grupos sejam mais afetados pelos riscos do que outros. Ou seja, a idéia de imponderabilidade dos riscos e a referida noção de igualdade de risco que considera que todos estão sujeitos aos riscos em grande escala independentemente do grupo social ao qual pertença, conduz ao questionamento, como ressalta Batata e Siqueira (2000, p.6), de que "tal discussão se aplica, principalmente, à realidade dos países desenvolvidos onde há menores índices de desigualdade social". As autoras consideram que

nesse sentido, tanto a teoria da sociedade de risco quanto a teoria da modernização ecológica têm sido criticadas por apresentarem uma perspectiva fundamentada em particularidades do norte da Europa e, portanto, não são aplicáveis a maior parte das sociedades do mundo, principalmente no que se refere aos países em desenvolvimento que apresentam uma outra dinâmica (BATATA e SIQUEIRA, 2000, pg. 6).

Da forma como os serviços públicos surgiram, se consolidaram e se ampliaram, além de terem tido uma forte influência na redefinição da concepção do Estado liberal do século XIX, erigindo o que se conhece como *Welfare State*, tiveram, também, grande importância na estruturação das sociedades contemporâneas. O Estado do Bem-Estar Social amplia-se não apenas devido ao incremento de programas de proteção social, mas, também, por meio da intervenção no funcionamento da economia de mercado e da implantação de infra-estrutura e produção de bens e serviços. Dessa forma, tais serviços passam a exercer uma pluralidade de funções sociais nas sociedades contemporâneas e a ocupar um espaço estratégico na vida social.

No entanto, a simples colocação de um serviço à disponibilidade das populações pode representar o surgimento de eventuais riscos. Tome-se, por exemplo, o

caso dos serviços públicos de energia elétrica, cujos riscos se concretizam devido aos prejuízos causados tanto por equipamentos elétricos, em decorrência de eventuais problemas na rede elétrica, quanto por casos fortuitos, como a queda de árvores ou galhos sobre a rede elétrica que pode causar danos materiais e físicos às vítimas.

Assim, a produção pública de bens e serviços gera, naturalmente, externalidades, tanto positivas quanto negativas. Nesse sentido, à medida que os serviços públicos se ampliam, em termos de variedade e de capacidade de cobertura das demandas, ampliam-se, também, as situações de risco para as populações, muitas vezes, de forma não percebida. Essas situações são internalizadas de tal maneira que se adaptam ao cotidiano e se tornam, progressivamente, integrantes do meio ambiente, como se dele fizessem parte.

O processo de produção de determinados bens e serviços públicos tem implicado na redefinição de relações entre os indivíduos e as redes de serviços. Gariépy e Marié (1997) referem-se, de forma sugestiva, a "*ces réseaux qui nous gouvernent*", mostrando a força e a predominância, para o funcionamento das sociedades modernas, da existência de estruturas organizadas em redes sócio-técnicas de serviços públicos. Ao mesmo tempo, a obra procura mostrar a importância das redes de infra-estrutura construídas em forma de redes de serviços, não apenas em função dos investimentos e do patrimônio que elas representam, mas sobretudo, em função do lugar que elas ocupam na vida cotidiana das pessoas. Passam não apenas a ter uma grande ascendência sobre a existência dos indivíduos, como, também, da estruturação do poder: « (...) *Lorsque le réseau se stabilise et se pérennise, tout semble se passer comme si les déterminations sociales s'étaient estompées au bénéfice de la seule dimension technique* (SHERRER *apud* MARIE e GARIÉPY, 1997). *Les réseaux nous apparaissent alors comme des 'êtres de nature'* ». (MARIE e GARIÉPY, 1997, p.15). Desse modo, os autores procuram mostrar que, ainda que as redes de infra-estrutura de serviços tenham a sua importância técnica, "*não podem estar dissociadas do seu ambiente (físico, cultural, social etc) e, portanto, do território sobre o qual elas agem e do qual fazem parte*" (*ibid*, p.16).

O que chama a atenção na análise das redes de infra-estrutura de serviços nas comunidades urbanas é, sem dúvida, a lógica institucional do funcionamento dessas redes, na perspectiva de controle e redução de externalidades negativas e, sobretudo, na perspectiva de uma regulação mais eficiente por parte do setor público sobre as empresas que, por vezes, se valem da noção de interesse público e da urgência, para justificar determinadas intervenções no território. Dada a relação intrínseca entre redes e território, a avaliação do meio ambiente sobre o qual serão construídas e funcionarão as redes de serviços públicos deve estar integrada à estratégia de planejamento das mesmas e constituir-se como mecanismo de regulação. Essas questões remetem à dimensão política da gestão do risco, que será tratada adiante.

## O Welfare State e a Administração do Risco

Dentre as teorias explicativas do surgimento do *welfare state*, o trabalho de Arretche (1995) ajuda a compreender o fato de que o Estado do Bem-Estar, fenômeno histórico do século XX, ao permitir, aceitar e reconhecer a construção do risco a partir do processo de industrialização e do avanço do capitalismo, procura, também, compensar os trabalhadores das situações de risco, não apenas com medidas de proteção, mas como provedor de serviços sociais. A atividade industrial na fábrica e a mecanização do processo produtivo diferente da atividade produtiva do camponês, modificam os hábitos dos trabalhadores e determinam novas formas de risco, tanto individual, quanto coletivo.

<sup>2</sup> Tradução das autoras.

Os governos nos chamados Estados do Bem-Estar passam a garantir padrões mínimos de renda, de nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, ampliando os gastos com programas sociais, os quais só se tornam possíveis porque a industrialização, naquele momento, permitiu um vasto crescimento da riqueza das sociedades. Ou seja, ao tempo em que a industrialização provoca transformações radicais nas estruturas sociais, sobretudo demográficas, e favorece um crescimento econômico, cria, também, problemas sociais variados. A imposição de maior complexidade na divisão social do trabalho, inclusive com a entrada da mulher no mercado de trabalho, tem implicações na criação e ampliação de riscos sociais. Por outro lado, o desenvolvimento econômico provoca uma redução da taxa de natalidade, permite um envelhecimento da população com o aumento da expectativa de vida, o que implica em outros tipos de riscos.

Tal conjuntura fez com que se desenvolvessem amplos programas sociais para compensar os trabalhadores, no sentido de corrigir ou amenizar os problemas causados pelos efeitos da industrialização e do processo de acumulação de capital, garantindo a legitimação do sistema econômico, mas, também, para prover cobertura contra as mais variadas formas de riscos impostos à vida individual e coletiva por essas transformações. As necessidades individuais e coletivas, tanto as físicas, quanto aquelas socialmente construídas se ampliam progressivamente e com elas as da própria sobrevivência da sociedade, fazendo com que o Estado assumira esta função política e social de, por um lado, criar as condições de existência e sobrevivência das populações e, por outro lado, de se tornar o grande responsável pela provisão dos serviços. Isso cria a percepção de que a proteção do Estado é um direito dos cidadãos e que, como conclui Arretche, o *welfare state* pode ser entendido como

(...) um campo de escolhas, de soluções de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decidem a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania" (ARRETCHÉ, 1995, p.35).

Por outro lado, a regulação dos usos dos recursos ambientais no âmbito do *welfare state* ou mesmo do Estado desenvolvimentista encontrava-se ancorada no uso de instrumentos de comando e controle, cujo pressuposto é a presença de um Estado que define padrões de usos e assume uma atitude vigilante, punindo o dano e, conseqüentemente, administrando de forma direta o risco ambiental. Esse modo de regulação muda substancialmente no atual contexto de desregulamentação e flexibilização produtiva, passando o Estado a adotar crescentemente instrumentos econômicos de gestão. Devolve-se, assim, ao mercado, um conjunto de prerrogativas até então circunscritas ao âmbito do Estado, e a gestão ambiental passa a se constituir em uma responsabilidade coletiva, ou seja, do Estado, dos usuários dos recursos ambientais e da sociedade (aqui compreendida de forma genérica como sociedade civil). Nesse novo contexto, o ambiente deixa de se constituir em um fator de limitação ao desenvolvimento e passa a ser compreendido como um novo campo de oportunidades para investimentos.

### A Dimensão Política da Gestão do Risco

A dimensão política da gestão do risco se traduz de várias formas. Em primeiro lugar, por converter-se em gestão de conflitos e, em segundo lugar, por dizer respeito à segurança coletiva. As decisões relativas à gestão do território, dos serviços, dos recursos ambientais e do próprio desenvolvimento envolvem sempre interesses em conflito e margens de risco. Sabe-se que, em situações de risco, é difícil dominar as forças da natureza e que, adicionalmente, lidamos com um alto grau de imponderabilidade do comportamento humano.

Desse modo, a informação adequada e qualificada, que permite o conhecimento das situações e que fundamenta a intervenção, tem uma função estratégica-

ca na redução das possibilidades de perdas ou danos. Entretanto, a informação é apenas um elemento auxiliar no processo de tomada de decisão em situações que envolvem risco.

A dimensão política da gestão do risco se materializa, sobretudo, quando se tem que lidar com interesse em conflito e coloca-se como necessário arbitrar e tomar decisões que levem em conta o interesse coletivo. Uma das maiores dificuldades atuais em lidar com o risco reside na despolitização do debate sobre os distintos projetos de sociedade em jogo e, de forma adicional, na perda do caráter utópico da política.

## Conclusão

Indiscutivelmente, a gestão do risco envolve a prevenção e, de certa forma, a existência de mecanismos de regulação eficazes. É preciso identificar áleas, fatores de vulnerabilidades, o que envolve a presença de um Estado ágil, capaz de dar conta da dimensão coletiva e globalizada que o risco adquire no mundo contemporâneo. Sem entrar no mérito do debate sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de gestão pública burocrático e gerencialista, considera-se que a gestão do risco envolve a construção de uma esfera coletiva capaz de instituir novas formas de regulação dos usos dos recursos ambientais e da produção de serviços coletivos.

Recorrendo a Beck (2006), é preciso lembrar que, na *modernidade avançada*, a produção social da riqueza encontra-se intimamente associada à produção social de riscos, o que nos coloca diante de dilemas difíceis de serem equacionados. Como construir políticas e esferas públicas capazes de dar conta de situações de risco que, cada vez mais, fogem ao controle de intervenções locais e mesmo nacionais? Como criar mecanismos de debate e legitimação de projetos de sociedade que envolvam diferentes modelos econômicos e distintas concepções acerca das relações entre a economia, sociedade e ambiente?

Vale lembrar que a ciência, como também a tecnologia, têm um caráter político e, conseqüentemente, precisam ser devidamente justificadas ou mesmo legitimadas. Ademais, o cálculo econômico por si só constitui-se em um fator de risco, não podendo ser eleito como critério determinante na tomada de decisão em uma sociedade com a complexidade como a atual. A dimensão global que o risco adquire na sociedade contemporânea demanda soluções globais, devidamente legitimadas e socialmente referenciadas.

## Referências

- ARRETCHE, Marta T. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre, 1995, p.3-40.
- BALME, Richard ; FAURE, Alain ; MABILEAN, Albert. *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Politique, 1999.
- BARBOSA, Sônia Regina da Cal Seixas. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- BARBOSA, Sônia Regina da Cal Seixas. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BARBOSA, Sônia Regina da Cal Seixas. O futuro dos recursos. *Revista MultiCiência*, Campinas, outubro de 2003.
- BATATA, Adriane Gomes Rodrigues; SIQUEIRA Antenora Maria da Mata. Aspectos do enfoque construcionista para análise de políticas de gestão socioambiental. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 3., 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: 23 a 26 de maio de 2006.

BECK, Ulrich. *Ecological enlightenment: essays on the politics of the risk society*. New Jersey: Humanities Press, 1995.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Ibérica, Barcelona: Ediciones Paidós, 2006.

BECK, Ulrich; ZOLO, Danilo. *A sociedade global do risco* (Uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo). Trad. Selvino J. Assmann, in SWIF (<http://lgxserver.iniba.it>)\_web italiano para a Filosofia – Copyright 1997-1998.

GARIÉPY, Michel ; MARIE, Michel (Orgs.). *Ces réseaux qui nous gouvernent*. Paris: L'Harmattan; Montreal: L'Harmattan Inc., 1997.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. 2002. Tradução Plínio Dentzien. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 233 p. Idioma do livro: português. ISBN: 85-7110-669-X.

GUIVANT S., Júlia. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, n.16, abril 2001, p. 95-112.

LANDINI, Luiz Alberto Rodrigues. A teoria objetiva, administrativa ou do risco integral nos serviços públicos de energia elétrica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 2., 2001, São Paulo. *Anais...* São Paulo: 07 a 10 de outubro de 2001. ([www.abar.org.br/congresso](http://www.abar.org.br/congresso)).

MARIÉ, Michel ; GARIÉPY, Michel. Introduction générale. In: GARIÉPY, Michel ; MARIÉ, Michel (Orgs.). *Ces réseaux qui nous gouvernent*. Paris: L'Harmattan; Montreal: L'Harmattan Inc., 1997.

MARTINS, Hermínio. *Hegel, Texas e outros ensaios de teoria social*, Lisboa, Edições Século XXI, Ltda, 1996.

MEADOWS, D. H.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William W.. *The limits to Growth*. [s.l.]: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/docs/limits.rtf>>. Acesso em: 03 de maio 2007.

PASSOS, J. J. Calmon de. O risco na sociedade moderna e seus reflexos na teoria da responsabilidade civil e na natureza jurídica do contrato de seguro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2988>>. Acesso em: 4 out. 2007.

STOFFAËS, Christian. *Services publics: questions d'avenir*. Paris: Editions Odile Jacob, La Doc. Française, 1995.