desenvolvimento e risco: crítica do conceito de sociedade de risco

Roberto Passos Nogueira*

1 INTRODUÇÃO

Formulado originalmente por Ulrich Beck, há cerca de duas décadas, o conceito de sociedade de risco obteve grande evidência em diversas áreas de políticas públicas. Segundo o sociólogo alemão, a modernidade contemporânea está marcada por problemas e con itos distributivos de riqueza que se embaralham com os problemas e os con itos que emergem da produção, da de nição e da distribuição de riscos técnico-cientí cos. O livro pioneiro de Beck inicia-se com a a rmação de que há um nexo claro entre processo de modernização e produção social de riscos nas sociedades de escassez: a produção social de riqueza está sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos (Beck,1992, p. 19). Portanto, o bem-estar e a riqueza material que se objetivam criar por meio de políticas desenvolvimentistas estão ameaçados pelo contrapeso dos riscos gerados pelas forças produtivas mais avançadas.

Este artigo realiza uma breve revisão do tema e, inspirado nas ideias de Karl Polanyi, defende a posição de que, desde seu nascedouro, a modernidade capitalista é caracterizável como uma sociedade de risco. A produção capitalista dá origem a uma in nidade de riscos, na medida em que o mercado se propõe a ser sempre um espaço social autorregulado e, por uma questão ideológica, põe-se em contínuo confronto com a intervenção reguladora do Estado. Contudo, como comprova a revisão histórica cuidadosamente empreendida por Polanyi (1957), sem as medidas regulatórias ditadas pelo Estado, o mercado jamais conseguiria se instalar e subsistir tal como se conhece.

De sua parte, o mercado quer sempre estar seguro de seus próprios riscos, mediante seus próprios cálculos, e com a proteção que venha a conceber contra tais riscos. Usando a expressão famosa de Polanyi, para que o homem escape aos **moinhos satânicos** armados pelo mercado, o Estado e as instituições democráticas tiveram que construir regras e sistemas de proteção em defesa do trabalhador, do consumidor e do ambiente. Em conexão com os fenômenos da modernização geradora de riscos e com os correspondentes dispositivos de proteção social, os campos de políticas públicas de meio ambiente e de saúde serão aqui analisados sucintamente.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, RISCOS E A QUESTÃO ECOLÓGICA

Segundo Beck (1992), uma preocupação constante dos formuladores de políticas de desenvolvimento é fazer com que o reconhecimento dos riscos tecnológicos crescentes não se constitua em empecilho ao processo de modernização. As políticas públicas nas sociedades em desenvolvimento buscam gerar margens de consenso para a aceitabilidade dos riscos, deixando claro para os cidadãos que as autoridades estão realizando os esforços necessários para que tais riscos sejam prevenidos, minimizados ou canalizados para resultados diferentes.

---

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

A modernização predominante no século XIX estava preocupada em tornar os produtos naturais mais úteis ou em criar máquinas com maior capacidade de produção, enquanto a modernização atual dá-se com consciência dos resultados adversos das novas tecnologias. Coincidindo com o ponto de vista já expresso anteriormente por Giddens (1991), de que a modernidade tardia caracteriza-se por um alto grau de re exividade pessoal e institucional (pelo lado dos dispositivos sociais e estatais), Beck et al. (1994) a rmam que o processo de modernização torna-se por si um objeto de constante debate político.

O conceito de risco é considerado, nesse sentido, como intimamente associado à modernização re exiva. Em oposição aos antigos perigos, os riscos são consequências que se relacionam com as polêmicas acerca das forças ameaçadoras da modernização e, por isso mesmo, politicamente re exivos (Beck,1992, p. 21). Portanto, para Beck, os riscos não constituem condições objetivas ou ontológicas, mas apenas ponteiros dirigidos a relações sociais e institucionais ameaçadoras, que se originam a partir do próprio fenômeno da re exividade. Em dimensão planetária, a re exividade associada aos riscos tecnológicos acaba por promover a dúvida sistemática acerca da constituição e do alcance dos projetos sociais de modernização da economia e da sociedade, especialmente em relação às questões de meio ambiente e de saúde.

Contudo, o pensamento da militância ecológica está longe de concordar com a interpretação de Beck. Acselrad (2002), resumindo a opinião de diversos autores da área, argumenta que a teoria de Beck trata genericamente dos riscos da produção social, mas jamais o faz em referência ao mercado capitalista, que é o responsável pela propagação deste estilo arriscado de desenvolvimento tecnológico e econômico.

Em outras palavras, os riscos detectados pela re exividade moderna são entendidos por Beck de modo abstrato, como parte constitutiva de uma suposta tecnoeconomia. Beck ignora que o capitalismo é um gerador sistêmico de riscos. Em consequência, a discussão em abstrato dos riscos não atenta para a necessidade de conter e controlar a operação dos mercados e dos grandes empreendimentos capitalistas. O mundo social descrito por Beck carece de um princípio organizador capaz de explicar, por exemplo, os motivos de ânsia de lucro que conduzem às escolhas tecnológicas mais arriscadas, em vez de às mais seguras. A crítica de Beck limita-se a atribuir a produção social dos riscos à racionalidade tecnológica da modernidade contemporânea, jamais pondo em evidência a racionalidade econômica do capital, que é o foco mobilizador de grande parte dos riscos ambientais.

Acselrad (2002) conclui a rmando que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais pelo conjunto da população, algo que extrapola a racionalidade abstrata das tecnologias, e que tem de ser entendido como resultado de uma injustiça social persistente. Esta é a tese central de um importante ramo da militância ecológica, a que pertence Acselrad, o movimento de justiça ambiental, surgido nos Estados Unidos em 1991, cuja orientação é representada no Brasil pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

Esse autor descreve a situação atual de busca de solução dos con itos ambientais envolvendo duas correntes contrapostas: a modernização ecológica e a justiça ambiental, as quais correspondem a dois modelos contrapostos de ação estratégica. A primeira linha busca realizar uma revolução de e ciência, para economizar o planeta, chegando ao ponto de dar preço àquilo que não admite preço, de modo a manter o ritmo de progresso técnico com base num consenso político-econômico entre

os governantes e os produtores. A segunda linha busca denunciar e superar a distribuição desigual dos benefícios e danos ambientais, "considerando que a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz" (Acselrad, 2010, p. 109).

3 A REGULAÇÃO DO MERCADO E O CONTROLE DA ATUAL EPIDEMIA DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS

Em seu famoso livro sobre a grande transformação econômica que deu origem à sociedade moderna, Karl Polanyi enfatiza o quanto a humanidade foi bene ciada pela superação gradual do mito liberal segundo o qual a terra, a moeda e o trabalho representam três tipos distintos de mercadorias. Todos estes três fundamentos da economia capitalista, porém, tornaram-se disponíveis ao capital pela ação direta ou indireta do Estado. A economia capitalista tem uma formação e uma sustentação de natureza política, que é mais ou menos ocultada aos olhos do público por questões ideológicas. O m das crenças e das práticas do liberalismo de mercado poderia demarcar o início de uma era de liberdade real sem precedentes: "a regulação e o controle podem alcançar a liberdade não somente para a minoria, mas para todos" (Polanyi, 1957, p. 256, tradução nossa).

No campo das políticas de saúde, as reformas que, ao longo do século XIX, reduziram a jornada de trabalho e introduziram requisitos de salubridade em relação ao ambiente e ao processo de trabalho nas indústrias tiveram um grande impacto no aumento da expectativa de vida da população. No século XX, surgem as instituições de seguridade social, que se dirigem ao conjunto de riscos sociais associados à trajetória da vida laboral dos indivíduos, incluindo a condição de desemprego. Por sua vez, a regulação industrial obteve impactos adicionais sobre a saúde e a qualidade de vida da população mediante a imposição da segurança do consumo de alimentos industrializados e da melhoria de qualidade de inúmeros produtos industriais e, em décadas recentes, voltou sua preocupação para a segurança dos veículos automotores.

No século XXI, a regulação do risco sanitário associado com bens de consumo direto tem objetivos distintos, que não se referem à mudança de suas propriedades, mas à diminuição ou à cessação da produção e da comercialização de certos produtos. O tabaco, o álcool, os refrigerantes e os alimentos excessivamente processados estão associados aos estilos de vida não saudáveis e constituem produtos que favorecem consideravelmente a propagação da epidemia global de doenças crônicas não transmissíveis, abrangendo o câncer, a doença coronariana e o diabetes.

A regulação dos mercados de produtos não saudáveis apresenta enormes desa os para as políticas públicas. Em recente encontro sobre promoção da saúde em Helsinque, capital da Finlândia, a diretora-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Margaret Chan, declarou de forma notavelmente corajosa:

> Os esforços para prevenir as doenças não transmissíveis vão contra os interesses comerciais de operadores econômicos poderosos. Em minha opinião, este é um dos maiores desa os enfrentados pela promoção da saúde. (...) Todas estas indústrias temem a regulamentação e protegem-se usando as mesmas táticas. As pesquisas têm documentado muito bem tais táticas. Incluem alianças políticas, lobbies, promessas de autorregulação, processos judiciais, bem como pesquisas nanciadas pela indústria, que confundem as provas e deixam o público em dúvida.

> As táticas abrangem, igualmente, presentes, doações e contribuições para causas nobres, que projetam estas indústrias como cidadãos corporativos respeitáveis, aos olhos dos políticos e do público. Incluem argumentos que atribuem a responsabilidade pelos danos à saúde aos indivíduos e retratam as ações do governo como uma interferência nas liberdades pessoais e de livre escolha. Esta é uma oposição formidável. O poder de mercado prontamente se traduz em poder político (WHO, 2013, tradução nossa).

O que ressalta de modo especial nessa importante declaração pública da OMS é que a política global de saúde atualmente inclina-se a deixar de lado a tendência de atribuir unicamente aos indivíduos a responsabilidade pela cessação do consumo de mercadorias potencialmente nocivas à saúde, entre as quais os produtos derivados do tabaco têm grande proeminência. Não bastam, por exemplo, as campanhas publicitárias de combate ao fumo, que apelam à decisão do fumante ou o intimidam de algum modo. Não cabe, tampouco, o recurso ao uso de sucedâneos que perpetuam o hábito tabagista, tais como os cigarros eletrônicos. A estratégia de regulação proposta atualmente vai em direção à limitação drástica do espaço de mercado concedido tradicionalmente à produção, à venda e à propaganda deste tipo de produto.

Pode-se a rmar que, hoje, é sentida pelos estudiosos dessa área a urgência de mudança dos métodos usuais de combate aos fatores de risco das doenças crônicas. Há necessidade de ações ousadas e, algumas vezes, polêmicas, por parte das autoridades de Estado.

Esse tipo de política regulatória enfrenta desa os devido à fácil mobilidade da indústria no âmbito da globalização dos mercados. Por exemplo, à medida que as políticas regulatórias alcançam sucesso nos países mais desenvolvidos do planeta, as indústrias da área tendem a deslocar seu foco e sede de produção para os países em desenvolvimento. Sabe-se, por exemplo, que a indústria transnacional do tabaco atualmente mantém suas expectativas de ampliação de vendas voltadas para o populoso Leste Asiático e, especialmente, para a China, onde a população masculina é constituída de cerca de 50% de fumantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As opções enfrentadas pelas políticas de regulação dos mercados de produtos potencialmente danosos à saúde são muito parecidas e con uem com as políticas de regulação do agronegócio e da ocupação produtiva do meio ambiente em geral. As questões do bem-estar no plano ecológico estão sempre mescladas com as questões da saúde pública, como é bem ilustrado pelo problema do uso generalizado e indiscriminado de agrotóxicos para aumento da produtividade agrícola. Em ambos os casos, o do meio ambiente e o da saúde, ca patente que a regulação do mercado é um modo de criação de liberdade e não de sua destruição, como Polanyi a rmava incansavelmente.

Fica evidente, igualmente, que a produção social de riscos existe desde os primeiros momentos da moderna produção capitalista. Cabe a rmar, portanto, que a regulação estatal dos riscos gerados pelo mercado capitalista impôs-se desde cedo, e cada vez mais vem ampliando sua escala e a variedade de seus objetivos de proteção social, muitas vezes como resposta aos movimentos da sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. Desenvolvimento e meio ambiente, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

_____. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos avançados, v. 24, n. 68, 2010.

BECK, U. Risk society, towards a new modernity. London: Sage, 1992.

BECK, U. et al. Re exive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Stanford, United States: Stanford University Press, 1994.

GIDDENS, A. Modernity and self-identity, self and society in the late modern age. Stanford, United States: Stanford University Press, 1991.

POLANYI, H. The great transformation, the political and economic origins of four time. Boston: Beacon Press, 1957.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Opening address by director-general Margaret Chan. In: GLOBAL CONFERENCE ON HEALTH PROMOTION, 8. Helsinki: WHO, 10 June 2013. Disponível em: <http://www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/>. Acesso em: 9 jan. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECK, U. Ecological enlightment, essays on the politics of the risk society. New Jersey: Humanities Press, 1995.