



RISCOS

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE RISCOS, PREVENÇÃO E SEGURANÇA

**MULTIDIMENSÃO
E
TERRITÓRIOS DE RISCO**

**III Congresso Internacional
I Simpósio Ibero-Americano
VIII Encontro Nacional de Riscos**

**Guimarães
2014**

CONTROLE SOCIAL, GESTÃO SOCIAL E GOVERNANÇA LOCAL DOS RISCOS TECNOLÓGICOS A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Quésia Postigo Kamimura

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional da UNITAU
qkamimura@gmail.com

Edson Aparecida de Araujo Querido Oliveira

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da UNITAU
edson.oliveira@unitau.com.br

Delanney Vidal Di Maio Junior

Instituto de Aeronáutica e Espaço - IAE/DCTA, Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela UNITAU
delanneyvdvmj@iae.cta.br

RESUMO

Este artigo tem por objetivo evidenciar a desejável governança local dos riscos tecnológicos consolidando-se a partir da participação cidadã das comunidades potencialmente atingidas. Introduz-se o Estado Democrático de Direito; a prática participativa direta nas gestões democráticas, o denominado “fenômeno da Democracia Participativa”. Apresenta-se uma revisão teórica dos conceitos de controle social e gestão social, reafirma-se a presença dos riscos tecnológicos tendo por base a tese da sociedade global do risco, proposta por Ulrich Beck; apoiado no método da pesquisa bibliográfica exploratória; discute-se a governança destes riscos sob a égide da participação cidadã e finalmente conclui-se que o empoderamento das comunidades local se dá pelo exercício pleno da cidadania.

Palavras-chave: Gestão. Gestão Social. Governança Local. Risco Tecnológico.

Introdução

A conquista e manutenção de um Estado Democrático de Direito vai além da sua existência, do direito ao voto, à palavra, e dos direitos institucionais dos cidadãos. Na verdade, este passa e se configura pela prática participativa direta nas gestões democráticas, em todos os seus níveis e etapas.

A prática de se viver a democracia pautada na descentralização do poder constituído e na participação social, denominada por Oliveira (2005) como “fenômeno da Democracia Participativa”, vem tomando vulto, notadamente, desde a última década do século XX.

Até como reflexo externo, resultante da globalização, também no Brasil verifica-se uma nova maneira de se entender o “papel do Estado” e suas ações nos seguimentos econômico e social, no qual a população passa acompanhá-las exigindo mais transparência, qualidade, empenho e responsabilidade no que tange a verbas públicas, visando, principalmente, a promoção e bem estar social e conseqüente desenvolvimento sustentável.

Apesar da evolução positiva observada no nível da qualidade de vida que as sociedades têm experimentado, no último século, principalmente em função do desenvolvimento tecnológico; gradativamente percebemos que a maioria das tecnologias a nossa disposição apresentam perigos associados, implicando em riscos tanto para o meio ambiente como para nós e até mesmo para as futuras gerações.

Com a evolução tecnológica dependemos cada vez mais de especialistas para nos revelar, e propor controle destes problemas, como médicos que examinam um paciente doente ou apresentando determinados sintomas, elaboram diagnósticos e “prescrevem remédios e

propõem formas de comportamentos individuais e/ou coletivos que deveremos adotar para evitar consequências piores do que as já existentes, denominando-se isto de ‘gerenciamento de riscos’” (Freitas; Gomez, 1996, p. 486).

Questiona-se como as sociedades, que potencialmente se beneficiam pela adoção de determinada tecnologia e estejam sujeitas aos riscos (nem sempre conhecidos) por ela gerados, devam estabelecer “processos decisórios” (inclusive para aprovação de instalação destes empreendimentos). Tenório (2011) reflete sobre a “gestão social mediada por uma cidadania ativa, protagonista”, tipificando desta forma os “fundamentos da democracia deliberativa”.

No Brasil, os temas Controle Social, Gestão Social e Participação Cidadã, têm sido frequentemente estudados, com grande propriedade, pela academia. A contribuição mais significativa que se pretende trazer, com este artigo, é sondar a articulação destes temas com a Governança Local frente aos Riscos Tecnológicos. Assim, adotou-se a seguinte estrutura, além desta Introdução: Controle Social e Gestão Social; Os Riscos Tecnológicos na Sociedade Global do Risco; Discussão sobre a Governança dos Riscos Tecnológicos a partir da Participação Cidadã e Conclusão.

Controle Social e Gestão Social

Diversos estudiosos têm tratado dos temas Controle Social e Gestão Social; parte-se aqui dos conceitos atualmente consagrados e dos mecanismos previstos nas normas jurídicas vigentes para embasar o ‘efetivo controle’ da função administrativa do Estado.

Ressalta Saule Júnior (1998) que o Estado Brasileiro se qualifica como Democrático em razão de seus princípios da dignidade, da cidadania e do reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana. Assevera, ainda, que com a expansão do conceito de democracia, o texto constitucional admite a necessidade e a relevância da participação popular nas tomadas de decisão sobre os rumos do País.

Tenório (2011) e Brandão (2007) ressaltam que os processos de descentralização têm o seu potencial democrático ampliado em nível local e/ou regional, como no município e/ou arranjos institucionais de municípios. Em outras palavras, as menores escalas de planejamento e decisão favorecem a participação e o acompanhamento por parte da sociedade.

Esclarece Siraque (2005, pp. 112-113) que os fundamentos jurídicos do controle social e da participação popular por vezes se confundem, visto que:

[...] o núcleo essencial destes direitos são a cidadania, a soberania popular e o princípio republicano, porém, clara está a distinção dos momentos em que se aplicam: a participação popular se verifica [...] antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública [...] já o controle social [...] após a concretização deste processo [de decisão] com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) entendem que o campo de conhecimento da gestão social está em construção, e em síntese apresentam como tomada de decisão coletiva, sem a necessária exigência legal, baseada na uniformização da linguagem, construída a partir do diálogo esclarecedor dos envolvidos no processo de forma transparente, tendo como fim último a emancipação dessa coletividade.

Os Riscos Tecnológicos na Sociedade Global do Risco

Destaca Guivant (1998) que o conceito de risco passou a ocupar um papel central na teoria social a partir da contribuição de dois importantes teóricos sociais contemporâneos, Ulrich

Beck e Anthony Giddens. Para esses teóricos, os riscos ambientais e tecnológicos de graves consequências constituem-se conceitos-chave para se compreender as características, os limites e transformações do projeto histórico da modernidade.

Beck faz do risco o centro de sua teoria social, e entende que:

O núcleo da consciência do risco não está no presente, e sim *no futuro*. Na sociedade de risco, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente. Em seu lugar, entra o futuro, algo todavia inexistente, construído e fictício como “causa” da vivência e da atuação presente. Tornamo-nos ativos hoje para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã ou do depois de amanhã, para tomar precauções em relação a eles - ou então justamente não. (Beck, 2011, p. 40).

A proposta teórica desses autores “se fundamenta na ideia central de que a sociedade industrial (típica da primeira modernidade) deve ser substituída pela sociedade de risco, ou seja, o conceito de sociedade de risco permitiria a compreensão da modernização reflexiva” (Campo, 2006, p. 140), pois como afirma Beck:

Qualquer um que conceba a modernização como um processo de inovação autônoma deve contar até mesmo com a obsolescência da sociedade industrial. O outro lado dessa obsolescência é a emergência da sociedade de risco. Este conceito designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial. (Beck; Giddens; Lash, 1997, p. 15).

Beck e Giddens propõem não apenas construir um novo conceito dentro da teoria social, mas uma teoria da sociedade global de risco, que estabeleça um novo paradigma teórico dentro da sociologia.

Discussão sobre a Governança dos Riscos Tecnológicos a partir da Participação Cidadã

A participação cidadã se faz necessária e Benevides (1991, p. 96) acredita que “quanto maior for a participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos, em seu sentido essencial, de exigências contra outrem”.

Di Giulio *et al.* (2012) elucidam o termo governança do risco de acordo com a definição dada por Renn (2008). Os autores alegam que governança do risco é um recurso que envolve representantes de todos os grupos sociais, os atores sociais envolvidos, tais como autoridades e agências reguladoras, dentre outros, e necessita que esses atores venham a participar ativamente e de forma construtiva no discurso, para que possam conseguir alcançar a compreensão comum a respeito da grandiosidade do risco e como precisam fazer para gerenciá-lo de forma efetiva.

Marandola Jr. e Hogan (2004) ressaltam a importância de levar em conta a forma como as populações vivenciam e percebem (se percebem) os riscos a que estão expostas, quando da formulação da política pública de gestão dos riscos. Caso contrário, as ações mitigadoras dos riscos estarão fadadas ao fracasso por não mobilizarem a comunidade que não entende os motivos de tais propostas. A governança do risco só será alcançada com a efetiva participação de todos os atores sociais envolvidos.

Conclusão

De maneira geral, a sociedade potencialmente afetada pela existência de risco prefere negá-lo, evitando assim sair de sua zona de conforto, aceitando a convivência taciturna. Apesar de não

mais deduzir o risco como manifestação divina, ainda delega seu controle ao ente religioso, “Deus”.

A partir do exercício da comunicação de risco, a comunidade do entorno passa a exigir a gestão destes por parte dos órgãos competentes (empresa/poder público). Ela se empodera do equacionamento do risco; participando de plano de emergência, tendo ciência do risco e ações que tenha que tomar na eventualidade deste se concretizar.

É fundamental que o poder público disponibilize foros de discussão dos pontos de vista de todos os atores sociais envolvidos para que se tome a decisão mais adequada para o equacionamento dos riscos tecnológicos e consolidação do desenvolvimento regional de forma sustentável. Se existir uma gestão adequada dos riscos tecnológicos é possível viabilizar o desenvolvimento sustentável, uma vez que se evita o exponencial custo com as perdas oriundas dos desastres.

A participação popular e o controle social interferem nas “tomadas de decisões” que impactam os rumos da unidade de planejamento em questão (principalmente nas escalas local, regional ou mesmo a nacional); a articulação destes dois agir pelos cidadãos, potencialmente afetados, favorece a Administração Pública cumprir o princípio constitucional da eficiência em tutelar a sociedade.

Bibliografia

- Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (1997) - *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Unesp Editora, 264 p.;
- Beck, U. (2011) - *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2ª Ed. 384 p.;
- Benevides, M. V. M. (1991) - *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 208 p.;
- Brandão, C. A. (2007) - A reafirmação do nacional e as possibilidades de estratégias e políticas de desenvolvimento e suas escalas espaciais. In: BRANDÃO, C. A. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global* (cap. 5). Campinas, SP. Editora Unicamp, p. 183-213;
- Campo, G. L. R. (2006) - Globalização e trabalho na sociedade de risco: ameaças contemporâneas, resistências local-globais e a ação política de enfrentamento. *Teoria e Evidência Econômica: revista do Centro de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas (CEPEAC)*, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 135-156;
- Cançado, A. C.; Tenório, F. G.; Pereira, J. R. (2011) - Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703;
- Di Giulio, G. M. et al. (2012) - Experiências brasileiras e o debate sobre comunicação e governança do risco em áreas contaminadas por chumbo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 337-349;
- Freitas, C. M.; Gomez, C. M. (1996) - Análise de riscos tecnológicos na perspectiva das ciências sociais. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. 3, n. 3, p. 485-504;
- Guivant, J. S. (1998) - A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista de Informações Bibliográficas - ANPOCS*, n. 46, p. 3-38;
- Marandola Jr., E.; Hogan, D. J. (2004) - O risco em perspectiva: tendências e abordagens. *Geosul*, Florianópolis, v. 19, n. 38, jul./dez., p 25-58;
- Oliveira, G. H. J. (2005) - Participação administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C*, Belo Horizonte, MG, ano 5, n. 20, abr./jun., p. 167-194;
- Renn, O. (2008) - *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan, 368 p.

- Saule Júnior, N. (1998) - *A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública*. São Paulo, Pólis Papers, n.1, 27 p.;
- Siraque, V. (2005) - *Controle Social da Função administrativa do Estado: possibilidades e limites na constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 256 p.;
- Tenório, F. G. (2011) - Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.) *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 73-93.