XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

ROMEU THOMÉ

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambietalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Romeu Thomé; Sébastien Kiwonghi Bizawu.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-652-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3. Socioambientalismo. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, sob o tema "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities", realizado na cidade de Balneário Camboriu-SC, entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro, marcou o retorno dos eventos presenciais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, no âmbito nacional, pós a pandemia da COVID-19 que, até a presente ocasião, no Brasil, foi responsável por 692.000 mortes e 35,9 milhões casos confirmados, até a presente data.

O mencionado evento é motivo de júbilo, eis que gestado desde 2019, sob o auspício da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

No presente Grupo de Trabalho encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área de Direito Ambiental, Agrário e Socioambietalismo.

A presente obra conta com valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram temas sensíveis, que após terem sido selecionados, por meio de avaliação feita por pares (double blind review), pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores, 18 artigos foram apresentados e compõem o livro, resultado de pesquisas e abordagens relevantes ao conhecimento científico, saber:

O primeiro artigo intitulado "A natureza como sujeito de direitos no direito brasileiro: a luta pelo reconhecimento do rio doce como sujeito de direitos", de Marcos Wagner Alves Teixeira e José Heder Benatti investigar se a natureza pode ser considerada como sujeito de direitos no direito brasileiro, para tanto aborda a ação ajuizada em favor do Rio Doce, pela Associação Pachamama que defendia essa tese e, para tanto destaca a evolução no novo constitucionalismo latino-americano da abordagem da natureza como sujeito de direitos,

considerando os marcos, previstos na Colômbia, Equador, Bolívia e Brasil, bem como a evolução da jurisprudência e a atual visão biocêntrica que vem ocorrendo em alguns nos países latino-americanos.

Depois, em “A proteção ambiental no sistema interamericano de direitos humanos: uma análise das obrigações dos estados estabelecido na opinião consultiva n° 23/2017”, Marcos Wagner Alves Teixeira aborda a a questão da proteção do meio ambiente no sistema interamericano e sua relação com os direitos humanos, analisando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), especialmente o sistema de consulta, focando no seu funcionamento, e como os Estados-partes e comunidade podem acioná-lo para a fixação de parâmetros de interpretação dos diplomas regionais e a Opinião Consultiva n° 23/2017 da OEA.

Na sequência, Ulisses Arjan Cruz dos Santos, Thiago Germano Álvares da Silva e Adir Ubaldo Rech no artigo nominado “A progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como ferramenta para ocupação adequada do solo urbano à luz da função social da propriedade” abordam a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) face à questão da extrafiscalidade e à função social da propriedade urbana, bem como as questões relacionadas aos seus aspectos legais e conceituais no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando a respectiva relevância para o meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, disposto no art. 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e os aspectos da extrafiscalidade visando a busca de incentivos para mudanças benéficas de comportamento na sociedade, contribuindo com a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

Ato contínuo, em “Território quilombola: convergências e divergências com os direitos reais clássicos”, Jean Carlos Nunes Pereira e Maria Helena Alves Ramos se debruçam sobre a análise do território quilombola, a partir do conceito das Linhas Abissais de Boaventura Santos (2013), que trata de duas perspectivas opostas: de um lado, as realidades reconhecidas pelo direito e, de outro, aquelas que foram rechaçadas e invisibilizadas pelos juristas e pelo próprio pensamento colonial – dando-se um recorte específico para as comunidades quilombolas.

Outrossim, em “O papel dos tribunais de contas na concretização do dever constitucional dos poderes públicos de promoção da educação ambiental”. Eid Badr, Sasha Camilo Suano d'Albuquerque Veiga e Natalia Marques Forte Badr estudam o papel dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos responsáveis pelo controle da atividade estatal, especialmente no

que concerne à elaboração, execução e resultados advindos das políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, na concretização do dever dos Poderes Públicos quanto à promoção da educação ambiental.

Em “Direitos reais originários: os entraves à titulação dos territórios quilombolas”, Adriely Gusmão de Carvalho e Jean Carlos Nunes Pereira examinam os entraves quanto à titulação dos territórios quilombolas, principalmente sob a perspectiva de uma prática burocrática-administrativa e econômica, através de pesquisa de campo no INCRA e inventário de normas que norteiam a problemática, sendo que, ao final buscam apontar alternativas que podem atenuar os impactos negativos de tal lentidão burocrática.

O sétimo artigo de Lucas Freier Ceron, Jerônimo de Castilhos Toigo e Thiago Germano Álvares da Silva, intitulado “Os direitos da natureza e a natureza como sujeito de direito” se dedica a estudar os direitos à natureza e a possibilidade de reconhecimento da natureza como um sujeito de direito, a partir da visão do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Destacam os autores que os conceitos de direitos da natureza e a natureza como sujeito de direito não podem ser utilizados de forma simplista e superficial, concluindo que é preciso indagar o que significa, em termos éticos e jurídicos, proclamar direitos à natureza e reconhecê-la enquanto sujeito de direito.

O oitavo artigo, “Educação Ambiental voltada ao meio ambiente do trabalho: estudo de caso “Projeto Gente Grande” de Eid Badr e Vanessa Maia de Queiroz Matta apresenta o “Projeto Gente Grande”, desenvolvido pela Associação Beneficente Pequeno Nazareno, na cidade de Manaus, objetivando verificar se o mesmo se adequa aos princípios, objetivos e diretrizes da Lei nº 9.795/99, instituidora da Política Nacional de Educação Ambiental.

O nono artigo “A imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental: generalização deletéria do precedente, ponderação de princípios e necessidade de (re) conceituação do dano ambiental” de Jerônimo de Castilhos Toigo, Wilson Antônio Steinmetz e Lucas Freier Ceron se propõem a analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal que assentou a tese de imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental, sob a perspectiva da generalização deletéria dos precedentes, da ponderação de princípios e dos conceitos atuais de dano ambiental, promovendo análise crítica da decisão e uma proposta para conceituação do dano ambiental.

Depois, em “As mudanças climáticas e o consumo (in) sustentável”, Janaína Rigo Santin e Iradi Rodrigues da Silva estudam os impactos do consumo sustentável sobre as mudanças climáticas, com base no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 13, referente à

ação contra a mudança global do clima, o papel fundamental da educação ambiental ao combate às mudanças climáticas e a conscientização do consumo sustentável.

No décimo primeiro artigo, Sébastien Kiwonghi Bizawu, Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende e Flavio Henrique Rosa apresentam "Racismo ambiental e injustiça climática: realidade africana nas relações ecológicas assimétricas", que trata sobre as mudanças climáticas e a exploração desenfreada dos recursos naturais para estimular a produção industrial em larga escala, destacando as assimetrias ecológicas frutos de racismo ambiental e de injustiça climática nos países em desenvolvimento, sobretudo no continente africano.

Depois, em "Estado de coisas inconstitucional, meio ambiente ecologicamente equilibrado e mudanças climáticas", Janaína Rigo Santin e Iradi Rodrigues da Silva examinam a o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 760) que apresenta o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, o qual se encontra previsto no art. 225 da Constituição Federal, bem como na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (PNMC), destacando a preservação da Floresta Amazônica brasileira no combate às mudanças climáticas, sob o ângulo da garantia ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

Na sequência, Carine Marina e Alexandre Altmann apresentam o artigo intitulado "Certificação ecossistêmica como estratégia de sustentabilidade para a mineração de basalto no bioma Mata Atlântica no RS" que examina a viabilidade de implantação de um sistema de certificação e respectivo selo para as empresas de mineração de basalto no Bioma Mata Atlântica no Estado do Rio Grande do Sul que adotarem medidas de mitigação e compensação do seu impacto sobre os ecossistemas e a biodiversidade.

Em seguida, em "Políticas públicas, risco e a questão ambiental", Lucas Mateus Dalsotto, Alexandre Cortez Fernandes e Lucas Dagostini Gardelin examinam os padrões normativos diante do conceito do risco, por meio de reflexão interdisciplinar entre direito ambiental, ética pública e ética ambiental, com o escopo de propiciar um debate sobre os fundamentos normativos que devem nortear a tomada de decisão de políticas governamentais em questões ambientais que envolvem risco e escassez de recursos.

Logo depois, Marine Morbini Durante, no artigo "Em que medida o princípio da precaução pode limitar a iniciativa privada em um contexto de sociedade de risco? estuda o conceito de Sociedade de Risco de Ulrich Beck e o Princípio da Precaução enquanto limitadores da iniciativa privada.

O décimo sexto artigo, “O direito de paisagem e o uso de tecnologias para mitigar o cenário mineiro degradado pós fechamento de mina”, de Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Bruna Lorena Santos Cruz estuda as paisagens singulares de Minas Gerais, Estado e a exploração das grandes riquezas minerárias do estado, que são bastante exploradas, assim como a obrigação de reparar o meio ambiente degradado, muito embora as mineradoras não estejam agindo para cumprir tal obrigação, em termos visuais, de forma eficaz.

O décimo sétimo artigo “Sustentabilidade política na Reurb-s: representatividade e empoderamento feminino para mitigar os impactos ambientais nos corpos feminizados”, de Alfredo Rangel Ribeiro e Luciana Amaral da Silva estuda a sustentabilidade política na REURB-S como instrumento para garantir a representatividade feminina no intuito de reduzir os impactos que as mudanças climáticas e ausência de saneamento básico ocasionam na vida das mulheres ocupantes de núcleos urbanos informais (NUIs), propondo o empoderamento político feminino por meio do franqueamento da participação democrática enquanto mitigação dos impactos ambientais no gênero feminino.

No último artigo intitulado “A produção agrícola vertical como fator de garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: alternativa sustentável ao processo produtivo primário do Antropoceno”, Larissa Comin e Nivaldo Comin examinam a transição da era geológica e seus efeitos para com a produção de alimentos na forma convencional, a qual essencialmente em países subdesenvolvidos compromete a possibilidade de reintegração dos ecossistemas, os quais, inegavelmente possuem finitude, dando ênfase à denominada agricultura vertical.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação da presente apresentação, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Desejamos uma boa leitura a todos.

Organizadores:

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Romeu Thomé Escola Superior Dom Helder Câmara

POLÍTICAS PÚBLICAS, RISCO E A QUESTÃO AMBIENTAL

PUBLIC POLICIES, RISK, AND THE ENVIRONMENTAL QUESTION

Lucas Mateus Dalsotto [1]
Alexandre Cortez Fernandes [2]
Lucas Dagostini Gardelin [3]

Resumo

Decisões com relação a políticas públicas são tomadas, de modo preponderante, com base em probabilidades e envolvem, em grande parte, a análise de riscos. Em vista disso, necessariamente se colocam questões normativas com relação à definição de seu escopo e dos critérios a adotar para sua justificação, especialmente com relação tanto a repercussões sobre interesses individuais, coletivos e difusos, quanto sobre os padrões normativos a serem empregados para justificá-las, ainda que, no mais das vezes, isso não seja feito de modo explícito. Nesse sentido, o objetivo do artigo é refletir e discutir esses padrões normativos e explicitar como a questão do risco torna-se central em contextos de tomadas de decisão políticas, com especial ênfase em questões ambientais. O objetivo é realizar uma reflexão interdisciplinar entre direito ambiental, ética pública e ética ambiental. com o escopo de propiciar um debate sobre os fundamentos normativos que devem guiar a tomada de decisão de políticas governamentais em questões ambientais que envolvem risco e escassez de recursos.

Palavras-chave: Risco, Ética ambiental, Direito ambiental, Teoria econômica do direito, Consequencialismo

Abstract/Resumen/Résumé

Decisions regarding public policies are made based on probabilities and involve risks. In view of this, normative questions are necessarily posed in relation to the definition of its scope and the criteria to be adopted for its justification, especially with regard to both the repercussions on individual, collective and diffuse interests, as well as the normative standards to be used to justify them, although, in most cases, this is not done explicitly. In this sense, the project's objective is to explain and discuss these normative standards and to clarify and explain how the issue of risk becomes central in political decision-making contexts, with special emphasis on environmental issues. In order to carry out this, it is intended to carry out an interdisciplinary investigation between environmental law, public ethics and environmental ethics with the purpose of producing articles to be submitted in journals in the area of recognized quality. It is also expected that this investigative enterprise

[1] Doutor em Filosofia (UFSM) e doutorando em Direito (UFMG)

[2] Doutor em Educação (UCS)

[3] Mestre em Direito (UCS)

will enable the qualification of the public and academic debate on the normative foundations that should guide government policy decision-making on environmental issues that involve risk and scarcity of resources.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Risk, Environmental ethics, Environmental law, Economic theory of law, Consequentialism

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais contribuições da teoria econômica às diferentes áreas do conhecimento é a tese de que o fenômeno da escassez é um pressuposto sem o qual a aplicação e o conteúdo prático de conceitos políticos, morais e jurídicos ficam danosamente apartado da experiência concreta da vida em sociedade.

Em linhas gerais, a escassez é o fato dado e acabado de que pessoas com interesses, desejos e carências ilimitadas precisam satisfazê-los com recursos naturais e sociais limitados. Do ponto de vista da teoria econômica, a escassez ensejou à formulação do princípio da utilidade marginal que afeta tanto o valor monetário que as pessoas atribuem a bens e serviços quanto as decisões governamentais (muitas vezes em parcerias com corporações e fundações privadas) sobre como recursos sociais e naturais devem ser utilizados e alocados. A escassez é, portanto, uma variável incontornável para os tomadores de decisão sobre políticas públicas.

Mas há uma implicação genérica da questão da escassez que vai além do interesse dos economistas e envolve a dimensão prática de quase quaisquer assuntos da vida humana: a demanda por bens e utilidades é maior do que suas oferta e disponibilidade. Colocada nesses termos, a própria definição de escassez parece sugerir que as decisões sobre a utilização e a alocação dos bens naturais e sociais precisam ser avaliadas com base em princípios agregacionistas.

Nesse sentido, parece razoável afirmar que o fenômeno da escassez é uma característica central da vida social contemporânea. Ele acaba por impor vários tipos de dilemas para juristas, legisladores e gestores que não podem deixar de levar em conta dados estatísticos e estimativas de probabilidades em suas decisões. Quando tais decisões envolvem riscos e potenciais danos a grupos de pessoas que, no caso de políticas públicas, podem ser enormes, as dificuldades tornam-se ainda maiores e mais graves.

A escassez e o risco parecem ser fatores comuns, de alta frequência nas decisões tomadas nos âmbitos político e jurídico, de modo que discutir quais padrões normativos melhor guiam tais decisões é uma tarefa que, embora ainda pouco explorada[1], impõe-se, cada vez mais, como de alta relevância. Como, com grande frequência, não é possível calcular com rigorosa precisão os efeitos e consequências de políticas públicas ou decisões judiciais, torna-se incontornável a incorporação da variável risco nas ponderações que enquadram normativamente essas escolhas e decisões.

[1] Veja-se, por exemplo os trabalhos de Francis Kamm (2006) e Barbara Fried (2020).

Entre nós, exemplo claro dessas dificuldades encontra-se nas decisões a serem tomadas pelos órgãos reguladores e, depois, na prática forense de decisões sobre a obrigatoriedade ou não da disponibilização de certos medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, ou mesmo por planos privados[2]. Nesses casos, a avaliação de custos e benefícios requer a adoção de critérios normativos, uma vez que têm grande impacto tanto na definição das prioridades a serem dadas a diferentes tipos de demanda, quanto na ponderação de seus impactos na disponibilidade global de recursos para o setor de saúde em um dado momento.

Do mesmo modo, é inerente à atividade legislativa que seus membros não sejam capazes de escapar ao fato de que é impossível prever com 100% de precisão os efeitos sociais da aprovação ou não de uma política pública na área ambiental. Até mesmo os chefes do executivo precisam definir suas prioridades orçamentárias frente aos limites da imposição tributária e, portanto, da arrecadação possível. Assim, o problema do risco está intimamente associado à experiência de todos os tomadores de decisão: do judiciário ao legislativo, passando pelo executivo (e.g., HOLMES, SUNSTAIN, 2000). Mas apesar de haver diferenças importantes, o que todos esses exemplos revelam é uma questão com a qual a teoria moral precisa se defrontar, a saber: *quais critérios normativos* devem guiar a tomada de decisão política ou jurídica em contextos de risco e escassez?

Teóricos contemporâneos que aceitam o fenômeno do risco, da incerteza com relação aos efeitos de suas decisões e da escassez como um fato inescapável encontram-se, então, na posição de quem tem de oferecer bases axiológicas e critérios normativos para a justificação tanto de *quais e quanto* de recursos naturais e sociais devem ser distribuídos quanto a quem e a quantos tais recursos devem ser alocados.

Quando o problema é apresentado nesses termos, insiste Barbara Fried (2020), em *Facing Up to Scarcity*, o risco coloca as várias teorias normativas na difícil situação de ter de decidir sobre quem tem direito ao que, como receberá e, além disso, se receberá algo. Diante dessa dificuldade, em situações em que o reconhecimento da legitimidade de uns conflita com a desconsideração dos interesses de outros, as questões normativas aparecem com grande força.

Pois bem, a perspectiva não-consequencialista tem como axioma fundamental a ideia de que cada indivíduo deve ser tratado com um fim em si mesmo (KANT, 2009), ou ainda à ideia de que cada pessoa possui "uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar

[2] A questão aqui suscitada pode ser vista com clareza na recente decisão (8 de junho de 2022) tomada pelo Supremo Tribunal Federal de que a lista de tratamentos cobertos por planos de saúde (o rol da Agência Nacional de Saúde Complementar deve ser taxativa.

de toda a sociedade pode desconsiderar" (RAWLS, 2008, p. 4). Seus defensores relutam em adotar princípios agregacionistas, baseados no cômputo do maior número de beneficiados, uma vez que suas avaliações requerem que se reconheçam direitos, não simplesmente benefícios, o que torna as decisões difíceis, quando não paralisantes, sempre que não seja clara a linha de separação entre onde terminam os direitos de uns e começam os direitos dos demais. A perspectiva consequencialista, por sua vez, objeta a essa posição argumentando que os não consequencialistas tentam evitar o inevitável, uma vez que "praticamente, todas as escolhas coletivas que fazemos exigem que realizemos *trade offs* entre os interesses de uma pessoa pelos de outra. Essa é a tragédia universal do mundo social" (FRIED, 2020, p. 3). Por isso, segundo sua visão, boa parte das decisões sociais envolve satisfazer alguma demanda e frustrar outra, possivelmente expondo um conjunto de indivíduos a prejuízos previsíveis.

Ora, o propósito do presente artigo é determinar com mais exatidão (i) como teorias consequencialistas e não-consequencialistas enfrentam tais dificuldades quanto tratam de questões ambientais e (ii) que diferenças cabe fazer com relação a arbitragens entre interesses e adjudicações de direitos sociais e comuns a toda a população.

2. O PROBLEMA DO RISCO E DA ESCASSEZ NA TOMADA DE DECISÃO

Durante as últimas seis décadas, o debate público e intelectual anglo-fônico esteve majoritariamente preocupado com discussões acerca da fundamentação dos princípios normativos das decisões políticas e jurídicas. Em muitos casos, os recursos hipotéticos e os exemplos utilizados em textos filosóficos ignoraram que é parte desse tipo de decisão a perspectiva epistêmica *ex ante*. Essa é uma caraterística atribuída por Fried a todas as estratégias de fundamentação da perspectiva não-consequencialista. Ou seja, segundo sua visão, o não-consequencialismo só funciona para casos em que as consequências são totalmente previsíveis e nos quais, por isso, a decisão pode ser reduzida à simples adjudicação de direitos. De acordo com Fried, isso só pode ser feito em situações muito simples, em exemplos estereotipados, nos quais se tem certeza antecipada do resultado das decisões. É essa antecipação imaginária dos resultados das decisões que Fried denomina de ponto de vista epistêmico *ex post*. Por essa razão, argumenta ela, o sucesso do debate público e intelectual dos últimos 60 anos está baseado em um déficit teórico generalizado: os fundamentos de toda essa discussão deixam de lado o fato básico segundo o qual o mundo social em que vivemos é "um mundo de consequências epistemicamente indeterminadas" (FRIED, 2020, p. 23).

A inovação teórica que o problema das "consequências epistemicamente indeterminadas" traz para a cena do debate público e intelectual contemporâneo, portanto, é de que uma teoria normativa necessariamente deve dar conta do problema do risco e das implicações normativas de decisões tomadas em condições de incerteza. Sob tais condições, argumenta a professora Fried, não há outro recurso normativo que não agregar em soma algébrica custos e benefícios conjecturalmente esperados e hipoteticamente tomados como antecipadamente conhecidos. O que, colocado o problema no contexto das posições doutrinárias para a tomada de decisão sobre questões ambientais, significa basicamente dizer que para o não-consequencialismo seguir sendo uma perspectiva relevante, ele precisa oferecer uma resposta satisfatória a contextos políticos e jurídicos conflituosos em que as consequências não possam ser epistemicamente previstas com precisão. Caso o não-consequencialista não possa oferecer uma resposta satisfatória a esse problema, ficaria sugerido por Fried que, para contextos de risco, o modelo ideal de solução de conflitos políticos e jurídicos seria o *princípio de agregação* - um recurso teórico consequencialista e contrário às estratégias de fundamentação das últimas seis décadas (FRIED, 2020). Muito embora seja uma questão em aberto se as consequências que Fried extrai de seu diagnóstico devam ser aceitas, ou mesmo, se aceitas, com que reservas e restrições, a verdade é que sua crítica à cegueira do debate atual sobre essa problemática é uma contribuição relevante para os estudos normativos a respeito do problema do risco em questões ambientais. Acredita-se que atentar para a necessidade de estudos em uma frente na qual a inovação teórica se impõe é de inquestionável relevância.

A segunda justificativa do presente projeto tem em vista a evidente importância social que esse tipo de pesquisa pode vir a ter. O problema prático que resulta da abertura teórica, forçada por esse chamamento a fornecer princípios normativos a serem aplicados em situações reais de incerteza quanto às consequências da tomada de decisão sobre questões ambientais, pode ser colocado nos seguintes termos: como justificar a operacionalização de políticas públicas ou decisões jurídicas sobre questões ambientais em contextos de escassez e de conflitos de direito? Dito de outro modo, o problema que Fried (2020) faz subir à mesa é o seguinte: é possível passar da teoria à prática sem tomar como princípio normativo o cálculo de custos e benefícios? Nessa grande divisão inicial, em contextos de discussão sobre políticas públicas e decisões judiciais, a hegemonia de pensamento, ainda que não as decisões públicas efetivamente tomadas, tem usualmente ficado com aqueles que priorizam os direitos individuais e rejeitam a legitimidade do princípio agregacionista de atuação do Estado. Tudo se passando como se a atuação estatal não devesse levar em consideração as consequências de

suas políticas para a promoção, em maior ou menor grau, do bem-estar geral ou agregado dos indivíduos. Por isso, essa vertente teórica individualista recebe, dentre outras denominações, o título de não-consequencialista. Não estariam esses teóricos, então, compreendendo incorretamente a natureza indeterminada de suas decisões operacionais sobre questões ambientais?

Se o problema teórico apontado por Fried é relevante e, se além disso, ele de fato representa uma inovação teórica, então há dois problemas práticos fundamentais para os representantes do pensamento não-consequencialista. O primeiro é o da acusação de incapacidade de lidar com os problemas da escassez e do risco, uma vez que consideram imoral negociar (*trade off*) os interesses individuais das pessoas, inobstante a inviabilidade de satisfação plena dos interesses de todos. O segundo problema é a influência que essa aversão ao reconhecimento da impossibilidade de atender a todos os interesses e a todas as expectativas de direito em condições de escassez traz para a formulação de políticas públicas. Aqueles que adotam essa primazia do indivíduo encontram dificuldades de orientar, de forma concreta, a política cotidiana.

Com isso, no entanto, o que se questiona não é a sofisticação e nem a correção das mais diversas conclusões não-consequencialistas acerva do que fazer em contextos práticos de políticas públicas e decisões judiciais referente a questões ambientais. Ao contrário, trata-se de uma visão que evidencia a própria dificuldade originária da análise, da avaliação, da justificação prática e do peso que a indeterminação (i.e., risco) ocupa na tomada de decisão operacional em tais contextos.

Na prática, em muitas ocasiões, a ausência e a insuficiência das normas jurídicas postas deslocam a discussão política em torno da distribuição de recursos dos órgãos estatais de formulação para os órgãos de controle, especialmente o Poder Judiciário. O deslocamento dá-se exemplarmente em litígios judiciais envolvendo a efetivação de direitos sociais em políticas públicas consideradas ineficientes para seus destinatários. Trata-se de situações em que indivíduos ou grupos provocam o Poder Judiciário para que este obrigue o Estado a fornecer determinado serviço público negado pela ausência de previsão legal ou de implementação administrativa.

Por fim, é possível elencar vários cenários reais e factíveis aos quais esse tipo de discussão pode ser pertinente. Apenas à título de ilustração, considere-se casos como (i) a transposição de um rio para irrigação de plantações e fornecimento de água para animais, (ii) construção de um porto para escoamento da produção industrial de uma região, ou (iii) construção de uma usina hidroelétrica em uma pequena cidade para fornecimento de energia

para a metrópole. Em todos esses cenários, haverá uma situação de conflito de direitos e interesses entre os agentes e o risco envolvido na realização (ou não) de cada uma dessas ações estará presente.

3. RISCO E A QUESTÃO AMBIENTAL

Vários são os teóricos dedicados à compreensão do risco, vez que inseridos numa pluralidade de abordagens e correntes analíticas. No entanto, pode-se dizer que um papel de destaque, tanto em termos gerais como aos que dizem respeito ao presente artigo, é reservado a dois em especial: Mary Douglas e Ulrich Beck, representantes, respectivamente, das linhas teóricas da Percepção do Risco e da Sociedade de Risco. As duas correntes merecem atenção e são essenciais ao percurso traçado por este trabalho.

Mary Douglas dá início à sua obra *Risk and Culture: an essay on the selection of technological and environmental dangers,* escrita em conjunto com Aaron B. Wildavsky, com a seguinte interrogação:

> Podemos saber os riscos que enfrentamos, agora ou no futuro? Não, nós não podemos; mas, sim, devemos agir como se soubéssemos. Alguns perigos são desconhecidos; outros são conhecidos, mas não por nós, porque ninguém pode saber tudo. A maioria das pessoas não consegue perceber a maioria dos perigos na maioria das vezes. Portanto, ninguém pode calcular com precisão o risco total a ser enfrentado. Como, então, as pessoas decidem quais riscos tomar e quais ignorar? Baseado em que certos perigos são protegidos e outros relegados a um status secundário? (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p.1, tradução livre)[3].

Num contexto tal como o observado no mundo atual, povoado por riscos e ameaças que se disseminam rápida e indiscriminadamente, um tal cálculo de precisão é, no mínimo, difícil, já que traz a necessidade de uma avaliação. A classificação de perigos, que é o que a avaliação de riscos precisamente implica, a fim de saber quais devem ser abordados e em que ordem, traz consigo a exigência de um acordo prévio no que diz respeito aos critérios, de modo que não existe uma maneira mecânica de conceber uma tal classificação (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p. 3). Manifesta a ausência de conhecimento completo, e tendo presente o desacordo tanto entre cientistas e leigos e o rol de infinitas probabilidades, como proceder ao cálculo de riscos e ameaças? Os autores defendem, diante de tal questão, a perspectivação

[3] "Can we know the risks we face, now or in the future? No, we cannot; but yes, we must act as if we do. Some dangers are unknown; others are known, but not by us because no one person can know everything. Most people cannot be aware of most dangers at most times. Hence, no one can calculate precisely the total risk to be faced. How, then, do people decide which risks to take and which to ignore? On what basis are certain dangers guarded against and others relegated to secondary status?" (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p.1).

do risco enquanto produto conjunto de conhecimento sobre o futuro *e* consentimento acerca dos prospectos mais desejados. Toda percepção atinente ao risco se afirma enquanto processo social (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p. 5-6). No entanto, o que se vê é justamente a prevalência de uma concepção do risco que é perspectivada através das lentes de "objetivismo" científico, como bem esclarece Silveira:

> Presume-se que a ciência possua meios para identificar, avaliar e gerir os riscos civilizacionais até o ponto de torná-los aceitáveis, o que depende de condições propícias de acesso ao conhecimento, recursos, predisposição social e capacidade tecnológica para empreender as medidas pertinentes, dentre outros fatores. Pode-se falar em "percepção" neste âmbito (como ocorre nas críticas à *falta de* percepção social dos problemas ecológicos), mas o ideal dominante é o de que ciência pode fornecer o diagnóstico correto e oferecer as respostas apropriadas. (SILVEIRA, 2013, p.132-133).

Douglas e Wildavsky afirmam que suas premissas orientadoras orbitam em torno de que "qualquer forma de sociedade produz sua própria visão selecionada do ambiente natural, uma visão que influencia sua escolha de perigos que merecem atenção"; "a escolha de riscos e a escolha de como viver são feitas conjuntamente" (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p. 8, tradução livre)[4]. A ideia central que estrutura a investigação dos autores consiste no argumento de que a percepção do risco e da aceitabilidade de seus níveis são construções coletivas, sociais, no que se aproximam da linguagem e do juízo estético (DOUGLAS; WILDAVSKY, p.186). Assim sendo, diz Silveira,

> Dada a impossibilidade de um conhecimento total sobre os riscos, o ser humano tem de agir como se os conhecesse, estabelecendo, para tanto, ordens de prioridade e parâmetros de concordância social. No desacordo entre cientistas e juristas impõe-se a decisão sobre quais riscos devem ser assumidos, quais ignorados, quais relegados a um *status* secundário. Essa necessidade de estabelecer *rankings* passa pelo acordo de critérios, e para este fim não há substitutivo mecânico. O risco é, necessariamente, um produto dos *conhecimentos* acessíveis sobre o futuro e do *consentimento* sobre os prospectos mais desejados. (SILVEIRA, 2013, p. 133-134).

O risco como produto da percepção social, assim, toma por origem as concepções e interpretações gestadas no ambiente social e cultural. A síntese de Acosta é nesse sentido esclarecedora:

> A ênfase de Mary Douglas na impossibilidade de uma única definição de risco concorda com sua afirmação de que, uma vez que o risco é um produto conjunto de conhecimento e aceitação, depende da percepção que se tenha dele. A percepção de

[4] No original: "any form of society produces its own selected view of the natural environment, a view which influences its choice of dangers worth attention" e "the choice of risks to worry about depends on the social forms selected. The choice of risks and the choice of how to live are taken together" (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p. 8).

> risco é então um processo social e, em si mesma, uma construção cultural (ACOSTA, 2005, p. 15-16, tradução livre)[5].

Por sua vez, o teórico social alemão Ulrich Beck tem o mérito de trazer, num esforço notável de analisar criticamente o risco no seio de um legítimo diagnóstico de época, a questão ambiental ao cerne mesmo da teoria social e de identificar no "'cosmopolitismo do risco' um fenômeno de circulação mundial que ilumina caminhos para uma renovação disciplinar mediada por uma abertura transdisciplinar da sociologia" (BOSCO, 2016, p. 12). A novidade radical e característica da sociedade de risco é explicada pelo autor nos seguintes termos:

> A sociedade de risco é, em contraste com todas as épocas anteriores (incluindo a sociedade industrial), marcada fundamentalmente por uma *carência*: pela impossibilidade de *imputar externamente* as situações de perigo. À diferença de todas as culturas e fases de desenvolvimento social anteriores, que se viam confrontadas a ameaças das mais variadas formas, atualmente a sociedade se vê, ao lidar com riscos, *confrontada consigo mesma*. Riscos são um produto histórico, a imagem especular de ações e omissões humanas, expressão de forças produtivas altamente desenvolvidas. Nessa medida, com a sociedade de risco, a *autogeração* das condições de vida torna-se problema e tema (de início, negativamente, na demanda pelo afastamento dos perigos). Se os riscos chegam a inquietar as pessoas, a origem dos perigos já não se encontrará mais no exterior, no exótico, no inumano, e sim na historicamente adquirida capacidade das pessoas para a autotransformação, para a autoconfiguração e para a autodestruição das condições de reprodução de toda a vida neste planeta. Isto significa, contudo: as fontes de perigos já não são mais o desconhecimento, e sim o *conhecimento*, não mais uma dominação deficiente, e sim uma dominação *aperfeiçoada* da natureza, não mais o que escapa ao controle humano, e sim justamente o *sistema de decisões* e coerções objetivas estabelecido com a era industrial. A modernidade acabou assumindo também o papel de sua antagonista – da tradição a ser superada, da força da natureza a ser controlada. Ela é ameaça *e* promessa de isenção da ameaça que ela mesma gera. (BECK, 2011, p. 275).

Pode-se então dizer que a modernidade é confrontada pela sua própria criação – vê-se defrontada com o próprio reflexo[6]. O surgimento da sociedade de risco assinala um "estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial", de modo que o esforço teórico conjugado pela Teoria da Sociedade de Risco consubstancia a "tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de desastres e catástrofes"

[5] "El énfasis de Mary Douglas en la imposibilidad de una definición única de riesgo concuerda con su afirmación de que al ser el riesgo un producto conjunto de conocimiento y aceptación, depende de la percepción que de él se tenga. La percepción del riesgo es entonces un proceso social y en sí misma una construcción cultural" (ACOSTA, 2005, p. 15-16).

[6] A citação de Caubet é valiosa: "Uma noção fundante da cultura moderna é o mito de Prometeu; outra é seu correlato, o credo desenvolvimentista: não há como contestar os efeitos negativos dos empreendimentos humanos, pois são ontologicamente considerados inevitáveis. São apêndices reais do desenvolvimento, elementos intrínsecos a vertebrarem as convicções ideológicas sobre a sociedade" (CAUBET, 2013, p.66).

(LEITE, 2015, p. 157-158). Sobre o escopo subjacente e motivador da leitura beckiana, Bosco indica o que segue:

> [...] pode-se afirmar que o sentido interpretativo geral da teoria de Beck sustenta que estruturalmente a intenção que precede a ação, ao se orientar por um cálculo prévio entre 'efeitos desejados vs. efeitos não-desejados previstos', desconsidera – ou tende racionalmente a desconsiderar – a possibilidade de 'efeitos imprevisíveis' finalmente anularem os benefícios inicialmente preteridos. É este 'estado do mundo', revelado pela crise ecológica, as crises econômicas, por exemplo, que leva Beck a lançar mão do risco como categoria e conceito chave, pois o risco diz constitutivamente respeito a um cálculo prévio entre oportunidade e perigo, e consequentemente a certo grau de incerteza e insegurança em relação aos efeitos possíveis contidos na dimensão 'exterior' da ação, isto é, na dimensão dos desdobramentos desta última quando tornada efetiva (BOSCO, 2016, p. 15).

Já Anthony Giddens articula uma distinção entre dois tipos de risco: o externo e o fabricado. O primeiro pode ser entendido como um risco experimentado como vindo de fora, derivando da tradição ou da natureza. O risco fabricado, por sua vez, é aquele criado pelo impacto do crescente conhecimento do homem sobre o mundo – e que, por isso mesmo, reporta a situações para as quais o homem é dotado de escassa experiência histórica (GIDDENS, 2007, p.36-37). Os riscos ambientais integram, em sua maioria, esta segunda categoria. A predominância do risco fabricado sobre o externo é fruto histórico recente, e é assinalado pela transferência da inquietação: "passamos a nos inquietar menos com que a natureza pode fazer conosco, e mais com o que nós fizemos com a natureza" (GIDDENS, 2007, p. 36-37)[7]. Daí ser possível afirmar que, hoje, não é a natureza que realmente ameaça[8], como nos tempos de outrora, o homem e o mundo por ele erigido – mas seu próprio *fiat*, seu próprio domínio elevado ao extremo que, na sociedade de risco, instaura o signo do perigo e oblitera barreiras e seguranças, como insiste Beck:

> Contra as ameaças da natureza externa, aprendemos a construir cabanas e a acumular conhecimentos. Diante das ameaças da segunda natureza, absorvida no sistema industrial, vemo-nos praticamente indefesos. Perigos vêm a reboque do consumo cotidiano. Eles viajam com o vento e a água, escondem-se por toda a parte e, junto com o que há de mais indispensável à vida – o ar, a comida, a roupa, os objetos domésticos -, atravessam todos as barreiras altamente controladas de proteção da modernidade (BECK, 2011, p. 9).

[7] Sobre tal inquietação: "No espaço espantosamente curto de quinze a vinte anos, a confiança no mundo físico se transformou em dúvida. Uma vez a fonte de segurança, a ciência e a tecnologia se tornaram a fonte de risco" (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p.10, tradução livre). No original: "In the amazingly short space of fifteen to twenty years, confidence about the physical world has turned into doubt. Once the source of safety, science and technology have become the source of risk" (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983, p. 10).

[8] "A natureza *foi* subjugada e explorada no final do século XX e, assim, transformada de fenômeno externo em *interno*, de fenômeno predeterminado em *fabricado*. Ao longe de sua transformação tecnológico-industrial e de sua comercialização global, a natureza foi absorvida pelo sistema industrial. Dessa forma, ela se converteu, ao mesmo tempo, em pré-requisito indispensável do modo de vida *no* sistema industrial" (BECK, 2011, p. 9).

A sociedade do risco vê-se então assaltada por todos os lados por "ameaças sociais, econômicas e políticas *sistêmicas*", de modo que "na globalidade da contaminação e nas cadeias mundiais de alimentos e produtos, as ameaças [...] passam por *metamorfoses sociais do perigo*: regras da vida cotidiana são viradas de cabeça para baixo" (BECK, 2011, p.10). Na modernidade avançada, os problemas e os conflitos oriundos da produção, definição e repartição dos riscos produzidos de modo científico-técnico são responsáveis por determinar a tônica social no processo de produção social do risco (BECK, 2011, p.23). Tais riscos, de produção incessante, já não mais se ajustam à percepção sensorial, mas habitam a esfera das fórmulas químico-físicas; têm antes origem numa superprodução industrial que confirma, a um só tempo, a globalidade da ameaça e a sua filiação à maquinaria do progresso industrial moderno. O que propriamente os distingue de seus equivalentes de outras eras é a *globalidade* de seu alcance (vez que podem atingir o ser humano, a fauna e a flora) e de suas causas, tipicamente modernas, na medida em são produtos serializados e agravados pelo desenvolvimento da modernização (BECK, 2011, p. 26)[9]. A elucidcação de Trevisal condensa o panorama com maestria:

> A problemática ambiental revela a crise da própria sociedade industrial e coloca o projeto da modernidade numa grande encruzilhada. A crise ambiental anuncia a nossa entrada numa era em que os riscos perderam sua antiga delimitação espacial, temporal e social. Os riscos agora estão em toda parte; eles se globalizaram, globalizam-nos e fazem-nos pertencer a uma 'sociedade de risco global' (TREVISAL, 2003, p.65).

Relativizando diferenças e fronteiras sociais, os riscos descobrem sua "força política" justamente no efeito equalizador de sua expansão, uma vez que desfrutam, hoje, do que Beck chama de uma "tendência imanente à globalização": à produção industrial somam-se as ameaças universais (BECK, 2011, p.43). No seio da sociedade de risco, além disso, "à 'classe' dos afetados não se opõe uma 'classe' dos não afetados. À 'classe' dos afetados opõe-se, na melhor das hipóteses, a 'classe' dos ainda-não-afetados" (BECK, 2011, p.47).

É então importante atentar, ao lado do progresso vivenciado no século XX, à existência de "um princípio de incerteza" que reúne em seus impactos o presente e o futuro, exigindo com urgência o desenvolvimento de novas posturas políticas e jurídicas capazes de

[9] "A questão decisiva aqui é que o risco se torna 'real' de diversas maneiras, conforme variações culturais e com valorações distintas. Essas diferenças se fazem importantes sociologicamente na medida em que os processos de globalização se radicalizam, fazendo com que um acontecimento em um país se torne relevante para a política nacional de outros países espacialmente distantes [...] Surge aqui um presente comum, repleto de tensões e conflitos, uma vez que não se funda num passado comum e que, obviamente, não garante um futuro comum. É pela relação entre globalização, cultura e risco – e sob o quadro geral, evidentemente, da modernização – que Beck assenta aspectos metodológicos gerais da teoria da sociedade mundial de risco: a dimensão espacial e a dimensão temporal, reunidas sob o *cosmopolitismo metodológico*" (BOSCO, 2016, p.41).

"aprender a lidar com a incerteza, avaliar eticamente riscos antrópicos, decorrentes de atividades humanas, para tomar decisões coletivas mais responsáveis" (SILVEIRA, 2014a, p.245). Uma mudança preocupante é, em nossos dias, facilmente observável: ela reside justamente no fato aterrador de que "as conseqüências do risco não são mais mensuráveis [...] elas se tornaram infinitas: não há como indenizar os prejuízos engendrados por atividades descontroladas" (CAUBET, 2005, p.29). No respaldado entender de José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala,

> As sociedades contemporâneas protagonizam o cenário de uma segunda revolução na dinâmica social e política, que se desenvolve no interior de um complexo processo de globalização de conteúdo plural, que marca o desenvolvimento de uma sociedade global do risco. O atributo que diferencia a sociedade mundial do risco é a necessidade de concretização de uma variada relação de objetivos ecológicos, econômicos, financeiros, sociais, políticos e culturais, que são contextualizados de forma transnacional e sob a abordagem de um modelo político de governança global, de gestão de novas ameaças comunitárias. (LEITE; AYALA, 2004, p.26-27).

E isso, como visto, é característica inerente à sociedade de risco consagrada por Ulrich Beck, a partir da qual a criação dos riscos ecológicos se intensifica, abolindo limitações espaciais ou temporais e, assim, anunciando e causando desastres de ampla magnitude (SILVEIRA, 2014a, p.248). Existe, acima de tudo, um inevitável descompasso:

> De acordo com a análise proposta por Beck, evidencia-se a incapacidade das instituições (públicas e privadas), na sua configuração atual, de enfrentarem e darem a devida resposta diante dos riscos ambientais gerados pela sociedade contemporânea, de modo especial, pelo fato de que a esfera pública do atual Estado de Direito tem sido, em geral, incapaz de se articular adequadamente contra o aumento de riscos e incertezas. (SARLET, 2014, p.99).

Ainda que tendo consequências imprevisíveis, e na verdade justamente em virtude disso, o risco precisa ser incorporado ao debate jurídico e político, sendo reservado permanente espaço para sua abordagem, a realizar-se mediante a averiguação de condições que desencadeiem eventos danosos, o estabelecimento de parâmetros de sua aceitabilidade e também para o compartilhamento das diversas percepções que o circundam (SILVEIRA, 2013, p.129). É então interessante resgatar, pela proximidade com a temática aqui desenvolvida, o conceito de risco articulado por Yvette Veyret: para ela, risco é "objeto social, define-se como a percepção do perigo, da catástrofe possível" (VEYRET, 2007, p.11). Ou seja:

> Não há risco sem uma população ou indivíduo que o perceba e que poderia sofrer seus efeitos. Correm-se riscos, que são assumidos, recusados, estimados, avaliados,

> calculados. O risco é a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ele e o percebe como tal. (VEYRET, 2007, p.11).

Diante de um panorama assentado na existência insondável de riscos, torna-se por consequência indispensável assinalar que à sua abordagem - estando determinada coletividade a eles exposta e inexistindo a possibilidade de integral conhecimento acerca de seus desdobramentos – devem se unir a discussão e o agir coletivos, a fim de ensejar a definição de critérios norteadores à sua aceitabilidade social. A resposta aos riscos é inevitavelmente coletiva, tal como sua percepção, como nos aponta Silveira:

> Assim como a linguagem e os juízos estéticos, a percepção pública e os níveis de aceitação do risco são construídos coletivamente, conforme o ambiente social e cultural [...]. Dada a impossibilidade de um conhecimento total sobre os riscos, o ser humano tem de agir como se os conhecesse, estabelecendo, para tanto, ordens de prioridade e parâmetros de concordância social. No desacordo entre cientistas e juristas impõe-se a decisão sobre quais riscos devem ser assumidos, quais ignorados, quais relegados a um *status* secundário. Essa necessidade de estabelecer *rankings* passa pelo acordo de critérios, e para este fim não há substitutivo mecânico. O risco é, necessariamente, um produto dos *conhecimentos* acessíveis sobre o futuro e do *consentimento* sobre os prospectos mais desejados. (SILVEIRA, 2013, p. 133-134).

É consequente então apontar, diante de tudo, a necessidade de superar a visão, ainda hoje dominante, que prega uma imediata correlação "entre uma noção objetiva dos riscos e seu estatuto legal; exatamente como se houvesse objetividade na noção de risco e nas relações sociais organizadas em função da noção de risco" (CAUBET, 2013, p. 65). De fato, assoma como imprescindível, em oposição a uma tal noção objetiva dos riscos, o envolvimento de uma multiplicidade de agentes com opiniões em constante metamorfose e inclinadas à divergência.

> A participação nas controvérsias ambientais liga-se inseparavelmente à ideia de democracia e de legitimação do exercício do poder. Por oposição a um conceito envelhecido de gestão burocrática, implica a abertura dos processos decisórios a uma pluralidade de sujeitos, portadores de múltiplos interesses, que querem atuar, tomar parte nas decisões, influir no seu resultado de forma construtiva e a partir de posições autônomas. Trata-se de tornar o direito ao ambiente em direito de participação, de modo que a tutela ambiental não seja relegada apenas a instâncias públicas, mas também aos cidadãos diretamente. (SILVEIRA, 2014a, p. 267).

O risco moderno é legítimo arquiteto do desconcerto e do radicalmente imprevisível. Apresentada nesses termos, a questão de sua aceitabilidade, a indagação a respeito de "que tipos de riscos são aceitáveis e para que tipos de pessoas", na trilha indicada por Mary Douglas e Aaron B. Wildavsky (2012, p. 4-5), guarda uma relação política fundamental, a partir da qual se vislumbra o alcance de um consenso entre as "perspectivas mais desejadas",

a fim de relativizar tal problemática. Vê-se, pois, que a incerteza é um importante elemento de tal construção, estando diretamente relacionada à própria noção e à abordagem do risco – e sua existência não constitui, é preciso reiterar, óbice à deliberação comum. Tampouco poderia constitui-lo, tendo-se presente que

> Participação popular e defesa do meio ambiente são considerados, na atualidade, temas intimamente relacionados. Segundo se tem entendido, se o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e de titularidade coletiva, não há como afastar o público das decisões que a ele dizem respeito. Daí a imperiosidade de garantir às pessoas em geral, individualmente, reunidas em grupos ou representadas por entes habilitados – a possibilidade de tomar parte nas instâncias de decisão relacionadas à questão ambiental e de exercer o controle sobre as atividades e omissões públicas e privadas lesivas ao ambiente. (MIRRA, 2010, p. 29).

Vale ensaiar uma nota de conclusão. Uma adequada compreensão dos riscos pode ser majorada por um alargamento de perspectivas. As ponderações articuladas por Stirling e Gee desempenham um papel importante no aperfeiçoamento da avaliação e gestão de riscos. Interessantes ao escopo da presente pesquisa são, em especial, a *humildade*, a *completude* e a *participação*. *Humildade*, o primeiro elemento-chave, é indispensável diante das várias e incessantes fontes de incerteza, ambiguidade e ignorância que recorrentemente surgem no cenário de avaliação de riscos. Na medida em que reivindicações de conhecimento completo ou de algum modo definitivo acabam por obstruir ou dificultar o reconhecimento de surpresas potenciais, uma maior cautela a respeito do conhecimento disponível torna-se aconselhável (STIRLING; GEE, 2002, p.526). Já a *completude* assenta-se na possibilidade de ampliação do escopo da avaliação de riscos, de modo a promover a inclusão de ampla gama de mecanismos e efeitos, bem como uma maior variedade de disciplinas científicas, o que contribuiria para uma redução da incerteza e da ignorância (STIRLING; GEE, 2002, p.527). Por fim, a respeito da *participação*, os autores indicam que a lógica de ampliar o processo de avaliação ultrapassa os limites disciplinares e científicos: a contribuição das partes interessadas e afetadas pode contribuir de forma significativa para a mitigação da ignorância e das ambiguidades (STIRLING; GEE, 2002, p.527).

Parece adequado tomar nota de tais indicações.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **A sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOSCO, Estevão. **Sociedade de Risco**: introdução à sociologia cosmopolita de Ulrich Beck. São Paulo: FAPESP; Annablume Editora, 2016.

CAUBET, Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades industriais infensas à responsabilidade jurídica. **Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 13(24):** 63-84, jan.-jun. 2013. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/viewFile/1204/1145. Acesso em: 20 jun 2021.

CRANOR, Carl. "The Normative Nature of Risk Assessment: Features and Possibilities", Risk: Health. **Safety & Environment**, v. 8, 1997, pp. 123–3.

COASE, Ronald H. "The Problem of Social Cost". **The Journal of Law and Economics**, v. 3., oct-1960, pp. 1-23.

COHEN, Gerald A. **Self-Ownership, Freedom, and Equality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron B. **Risk and Culture**: an essay on the selection of technological and environmental dangers. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1983.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron B. **Risco e cultura**: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FRANCO, Dmitri Montanar. **Responsabilidade legal pelo dano ambiental**: a aplicação das excludentes de responsabilidade. São Paulo: Blucher, 2017.

FRIED, Barbara. **Facing up to Scarcity: The Logic and Limits of Nonconsequentialist Thought**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

FRIED, Barbara. "Beyond Blame". **Boston Review**, jun-2013. Disponível em: >>https://bostonreview.net/forum/barbara-fried-beyond-blame-moral-responsibility-philosophy-law<< Acesso em 21/11/2021.

FRIED, Barbara. "Final Response". **Boston Review**, jul-2013. Disponível em: >> https://bostonreview.net/forum/beyond-blame/beyond-blame-fried-replies<<. Acesso em 21/11/2021

FRICK, Johann. "Contractualism and Social Risk". **Philosophy & Public Affairs**, v. 43, n. 3, pp. 175-223, 2005.

GAUTHIER, David. **Morals by Agreement**. Oxford: Oxford University Press, 1986.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

HANSSON, Sven Ove, "Ethical criteria of risk acceptance". **Erkenntnis**, v. 59, 2013, pp. 291–309.

HANSSON, Sven Ove. Risk and Ethics In: LEWENS, Tim (Eds.). **Risk: Philosophical Perspectives**. Londres: Routledge, 2007, pp.

HANSSON, Sven Ove. **The Ethics of Risk: Ethical analysis in an uncertain world**. New York: Palgrave MacMillan, 2013.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

KAMM, Francis M. **Intricate Ethics: Right, Responsibilities, and Permissible Harm**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Editorial Discurso/Barcarolla, 2009.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Tradução Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 157-242.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro. 2010. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/publico/TESE_ALVARO_VOLUME_I.pdf. Acesso em: 09 jul. 2022.

NAGEL, Thomas. **Equality and Partiality**. New York: Oxford University Press, 1991.

NOZICK, Robert. **Anarchy, State and Utopia**. Basic Books: New York, 2013.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Jussara Simões e Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SCANLON, Thomas M. "Responsibility within Frameworks". **Boston Review**. jul-2013. Disponível em: >>https://bostonreview.net/forum/beyond-blame/t-m-scanlon-responsibility-within-frameworks<< Acesso em 21/11/2021

SCANLON, Thomas M. **What We Owe to Each Other**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental**: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVEIRA. Clóvis Eduardo Malinverni da. Uma breve análise sobre a integração entre as dimensões científica e axiológica na construção do risco ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 13 ago 2022.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco Ecológico Abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: Educs, 2014a.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Políticas públicas e processos decisórios em matéria de biossegurança face ao princípio de precaução. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio. (Orgs.). **Resíduos sólidos: consumo, sustentabilidade e riscos ambientais**. Caxias do Sul: Plenum, 2014b, p.83-103.

STIRLING, Andy; GEE, David. Science, precaution, and practice. **Public Health Rep**. Nov-Dec; 117(6), 2002, pp. 521–533.

TAUREK, John. "Should the Numbers Count?" **Philosophy & Public Affairs**, v. 6., n. 4., 1977, pp. 293-316.

TREVISAL, Joviles Vitório. **A educação ambiental em uma sociedade de risco**. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2003.