

## **Capítulo V – A Política na Sociedade de Risco. A emergência de novos actores no processo de tomada de decisão política: a esfera da subpolítica.**

A dimensão de imprevisibilidade inerente aos riscos presentes na sociedade contemporânea está a provocar alterações significativas no funcionamento das instituições políticas.

Tal como a esfera científica, também a política, face à natureza das ameaças contemporâneas, vê-se confrontada com novos cenários que condicionam o seu desempenho. Perante a incapacidade das instituições políticas em se adaptarem à dinâmica dos riscos, Beck afirma que, tal como todas as outras instituições dominantes da Modernidade Clássica, também as instituições políticas precisam de se adaptar a uma nova realidade. Por outras palavras, a política necessita de ser **reinventada**<sup>1</sup>.

Antes de devotarmos a nossa atenção à ‘reinvenção da política’ convém recuar à sociedade industrial para compreendermos claramente as alterações verificadas no campo político no contexto da Sociedade de Risco. Seguindo a exposição traçada por Beck<sup>2</sup>, debruçemo-nos sucintamente sobre as principais características do funcionamento dos meandros políticos do primeiro momento da Modernidade.

### **§ 1. A esfera política na Modernidade Clássica.**

A grande conquista da Modernidade Clássica em termos políticos, nomeadamente a partir da Paz de Vestefália (1648) que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, reside na criação do **Estado-nação**, entidade soberana e pilar fundamental da organização política moderna e à volta do qual se congregam todas as outras instituições reguladoras da sociedade.

A Paz de Vestefália provoca também alterações no panorama geopolítico europeu. As nações passam a estar geograficamente circunscritas por fronteiras que evidenciam a sua soberania e são regidas, nas palavras de Viriato Soromenho-Marques, por

---

<sup>1</sup> É precisamente isso que indica o título de um artigo que Beck escreveu, “The Revention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization” em *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, p.1. Esta obra foi escrita em conjunto com Anthony Giddens e Scott Lash e os três autores procuram expor o que entendem por Modernidade Reflexiva.

<sup>2</sup> Beck, *Risk Society*, p.183.

«[...] uma esfera de autoridade pública territorialmente extensa e unificada sob o império de uma lei comum e centralizadora»<sup>3</sup>.

No que concerne ao papel que a cidadania desempenha na sociedade industrial e à posição que ocupa dentro da estrutura social, Beck afirma que a relação entre a política e a transformação da sociedade se funda num modelo em que o indivíduo existe como '**cidadão dividido**'<sup>4</sup>.

Por um lado, enquanto **cidadão**, está integrado na esfera pública, porquanto como ser social, e nela exerce os seus direitos, participando activamente através dos mecanismos e instituições consagrados no espaço político para esse efeito.

O funcionamento do sistema político e do espaço público baseia-se na participação dos cidadãos nas instituições da democracia representativa<sup>5</sup>, num sistema em que o exercício do poder político se faz de acordo com o consentimento das populações que elegem os seus representantes através do voto. As instituições políticas encarregam-se de assegurar o bem-estar, a segurança e a felicidade gerais da sociedade e são capazes de enfrentar com sucesso a ocorrência dos riscos criados pela ciência e pela tecnologia.

Num outro âmbito, que se contrapõe à esfera pública, o indivíduo existe como burguês e aí salvaguarda e defende os seus interesses nos domínios que dizem respeito à sua vida privada<sup>6</sup>. Esta é considerada pessoal e íntima. A esfera privada do indivíduo é o que Beck entende como a **esfera não-política**<sup>7</sup>.

O desenrolar da fase tardia da primeira Modernidade assiste gradualmente à plena implementação da democracia como sistema político vigente em quase todas as sociedades industrialmente avançadas.

O crescimento vertiginoso das inovações científicas e tecnológicas, bem como o intervencionismo estatal nascido com a criação do estado-providência que tem como missão assegurar a distribuição de riqueza e eliminar as desigualdades existentes entre as diversas classes sociais, fundamentando-se na legitimidade da racionalidade do

---

<sup>3</sup> Viriato Soromenho-Marques, "Reinventar la ciudadanía en la era de globalización. Esbozo de un programa de investigación", *Revista Internacional de Filosofía Política*.

<sup>4</sup> «The relation between social transformation and political direction was originally conceived in the project of industrial society on the model of 'divided' citizen». Beck, *op.cit.*, p.183

<sup>5</sup> Parlamentos e partidos políticos.

<sup>6</sup> Beck, *op.cit.*, p. 183.

<sup>7</sup> Beck, *op.cit.*, p. 183.

progresso são os factores-chave que conduzem com sucesso os destinos da sociedade industrial na primeira época da Modernidade.

A progressiva emergência de ameaças de natureza cada vez mais imprevisível e incontrolável irá confrontar a esfera política com a sua falibilidade ao nível do processo de tomada de decisão e gestão dos riscos. O Estado soberano, um dos pilares fundamentais do primeiro momento da Modernidade, ver-se-á incapaz de proteger as populações contra os efeitos negativos do progresso científico e tecnológico. Daqui para a frente, o risco irá propiciar uma alteração no panorama do tecido político.

## **§ 2.A individualização na Modernidade Reflexiva como via aberta para a ascensão do campo da subpolítica.**

A transição da sociedade industrial para a Sociedade de Risco determina o momento em que as instituições políticas enfrentam a sua própria **obsolescência** em matéria de gestão dos riscos humanamente criados. Defrontam-se com a sua incapacidade em combatê-los eficazmente e dos efeitos nocivos que têm sobre as populações deriva a sua natureza problemática, o que conduz automaticamente ao questionamento dos próprios fundamentos das instituições e da racionalidade política. Como o próprio Beck afirma, os riscos da sociedade contemporânea são **politicamente explosivos** e impossíveis de controlar.

No entanto, é a própria condição do indivíduo dentro da sociedade que ajudará a desmoronar a legitimidade que as instituições políticas detinham no sancionamento dos efeitos adversos das situações de catástrofe. Esse desmoronamento ocorre com a desvinculação do plano individual, no plano biográfico da existência individual e no plano das relações laborais<sup>8</sup>, das formas correntes da tradição que conduzem a um novo rumo.

A Modernidade Reflexiva, como já sabemos, pretende ser um momento de autoconfrontação com as realizações da Primeira Modernidade e visa representar uma profunda crítica aos seus próprios fundamentos. Esta crítica serve como ponto de partida para uma desvinculação da esfera individual das instituições e valores tradicionais que a Primeira Modernidade tinha instaurado. Por instituições

---

<sup>8</sup> Estes são aspectos do pensamento de Ulrich Beck que escapam por inteiro à nossa linha de investigação, pelo que remetemos desde já todos aqueles que se possam interessar por uma análise ampla destes temas para duas obras de Beck posteriores a *Risk Society*. São elas: *The Normal Chaos of Love* (1995) e *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences* (2002).

preponderantes entenda-se a igreja e a família, absolutamente determinantes durante a sociedade industrial.

A perpetração cada vez intensa de acontecimentos que fazem perigar as condições da existência das populações faz aumentar não só o seu nível de consciência perante as possibilidades catastróficas que os riscos comportam, mas representa igualmente o declínio da confiança e das expectativas que os indivíduos depositam nas instituições políticas encarregues da avaliação e tomada de decisão face aos riscos.

A segurança e a confiança nas instituições que caracterizavam a relação entre indivíduos e a esfera política na Modernidade Clássica são substituídas pelo clima de incerteza e pelos sentimentos de insegurança e vulnerabilidade na Modernidade Reflexiva. Estão criadas as condições para a emergência do que Beck denomina de **ascensão da individualização**.

Perante a descrença na capacidade das instituições políticas em resolverem os seus problemas e desarraigada dos valores da tradição da Primeira Modernidade, a existência individual começa a pautar-se por um constante fluxo de mudanças e adaptações a realidades que são cada vez mais **transitórias**.

O risco é assumido como uma condição permanente que condiciona a biografia pessoal de cada um de nós. A ambivalência e a ambiguidade em relação ao presente e ao futuro tornam-se palavras-chave no momento em que a Modernidade começa a olhar para si própria. Como afirma Beck, em relação à incerteza predominante na esfera individual:

«Espera-se que eles [os indivíduos] vivam com uma ampla variedade de diferentes riscos globais e pessoais, mutuamente contraditórios»<sup>9</sup>.

Este processo de individualização será fulcral para a descridibilização dos agentes e discursos políticos na sociedade contemporânea. Passemos a ver porquê.

---

<sup>9</sup> «They are being expected to live with a broad variety of different, mutually contradictory, global and personal risks». Beck, “The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization” in *Reflexive Modernization. .Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, p.7.

Devemos começar por dizer que Beck entende o conceito de individualização numa dupla acepção. Em primeiro lugar a significa a

«[...] desintegração das certezas da sociedade industrial e também uma compulsão de busca e invenção de novas certezas para o indivíduo [...]»<sup>10</sup>.

Em segundo lugar, a individualização significa também a existência de

«[...] novas interdependências, até interdependências globais»<sup>11</sup>.

Ou seja, num mundo totalmente vulnerável devido à natureza transfronteiriça dos riscos, e em que as soluções de combate aos mesmos devem ter um alcance global, a individualização e a globalização estão intimamente ligadas. Como afirma Beck mais à frente, individualização e globalização são dois aspectos do mesmo processo de reflexividade da Modernidade<sup>12</sup>. O processo de individualização que irrompe na esteira na Modernidade Reflexiva não se circunscreve apenas à esfera privada do indivíduo. Ele assume também um importante cariz político.

Contrariamente ao que se passava na sociedade industrial, em que o indivíduo detinha um papel passivo na sua relação com a esfera política, na Sociedade de Risco a autonomia da esfera individual, assumida em pleno pela desvinculação do indivíduo dos mecanismos da tradição e também provocada por um maior grau de consciência face às situações de risco e à responsabilidade de agentes políticos e científicos envolvidos na sua perpetração, desempenha um papel cada vez mais activo e obstaculiza a dinâmica das instituições políticas como se tem verificado até agora<sup>13</sup>.

A interdependência de que fala Beck assume contornos visivelmente institucionais. Assumindo a falência dos seus mecanismos e a inoperância do seu modelo, as instituições políticas estão cada vez mais **dependentes** dos agentes individuais exteriores ao âmbito da actividade política<sup>14</sup>. A incapacidade dos agentes políticos em gerirem os riscos que eles próprios legitimaram através das suas decisões conduz a um **vazio** no campo da actuação política.

---

<sup>10</sup> «[...] 'individualization' means the disintegration of the certainties of industrial society as well the compulsion to find and invent new certainties for oneself [...]». Beck, *op.cit.*, p.14.

<sup>11</sup> «[...] it also means new interdependencies, even global ones». Beck, *op.cit.*, p.14.

<sup>12</sup> Beck, *op.cit.*, p.14.

<sup>13</sup> Beck, *op.cit.*, p.16.

<sup>14</sup> Beck, *op.cit.*, p.16.

A natureza dos riscos contemporâneos é propícia à emergência de **novas oportunidades de actividade** no domínio da gestão e avaliação dos riscos, uma vez que requer competências e especializações em áreas de saber que até aí não faziam parte dos processos de tomada de decisão nem neles eram necessárias.

Essas oportunidades de actividade são assumidas por agentes individuais exteriores ao processo político e obrigam a uma redefinição dos papéis nos processos de tomada de decisão. Beck denomina esta infiltração de agentes individuais nos processos de tomada de decisão política como **subpolítica**. Trata-se, como ele afirma, de

«[...] um renascimento não institucional da política»<sup>15</sup>.

Renascimento esse que conduzirá a modificações nas estruturas e na forma de fazer política na sociedade contemporânea.

### **§ 3. O domínio da subpolítica: a descentralização dos centros de tomada de decisão.**

O eixo em torno do qual se ergue o movimento da subpolítica são grupos de peritos científicos e de outras áreas de saber que são indispensáveis nos processos de tomada de decisão sobre a natureza dos riscos, associações de comércio que fazem valer os seus interesses, organizações não-governamentais (ONG) e iniciativas ou movimentos de cidadania que se agregam em protesto contra os efeitos de determinadas decisões políticas.

Um dos exemplos mais notórios é o caso dos problemas ambientais. Vimos já que a formação da consciência ambiental nas décadas de 1960 e 1970 suscitou gradualmente a formação de uma opinião pública informada, esclarecida e comprometida com os desafios levantados pela crise do ambiente e pela natureza dos riscos em geral<sup>16</sup>.

Um dos palcos onde podemos constatar com mais clareza a emergência de novos actores no pano de fundo político é precisamente nas questões ligadas ao ambiente. Através da pressão exercida por organizações ambientais e ecológicas, de membros da comunidade científica em divergência com as posições defendidas pela mesma e que

---

<sup>15</sup> «[...] a non-institutional renaissance of the political». Beck, *op.cit.*, p.17.

<sup>16</sup> Cf. Capítulo IV.

emitem os seus pareceres sobre uma determinada questão ou através de iniciativas de cidadania participativa a nível local ou regional, as instituições políticas são condicionadas na sua actuação e têm de rever e alterar as suas decisões.

Para Beck, funcionando como uma espécie de **contrapoder** às instituições políticas oficiais, os movimentos de cidadania participativa conquistaram definitivamente um lugar próprio no seio do espaço político<sup>17</sup> porque

«[...] foram eles que colocaram as questões de um mundo ameaçado na agenda [política] contra a resistência dos partidos estabelecidos»<sup>18</sup>.

A emergência de outros actores no plano político traduz-se, de facto, numa desautorização das instituições políticas porque a produção de riscos torna-as legitimadoras de um desenvolvimento tecnológico e científico que não foi verdadeiramente planeado e que tem que ser assumido e justificado de qualquer forma<sup>19</sup>.

A progressiva criação de riscos ambientais e tecnológicos tem profundas conotações políticas porque afecta directamente o destino das populações. Embora as decisões sejam tomadas pela esfera política, os potenciais efeitos de certas medidas abrem espaço nos processos de tomada de decisão porque exigem a participação de peritos científicos que determinam até onde for possível o impacto positivo ou negativo de uma dada ameaça sobre as populações<sup>20</sup>.

Numa sociedade em que não há uma única entidade a quem seja verdadeiramente imputável a responsabilidade pelos efeitos negativos das transformações científicas e tecnológicas que ocorrem<sup>21</sup>, Beck defende que

«Tem de ser dito aos políticos onde é que o caminho destituído de qualquer plano ou consciência está a levar e isso é-lhes dito por aqueles que também *não* sabem e cujos interesses estão dirigidos a algo substancialmente diferente [...]»<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Beck, *op.cit.*, p.18.

<sup>18</sup> «They were the ones who put the issue of an endangered world on the agenda, against the resistance of the established parties». Beck, *op.cit.*, p.18.

<sup>19</sup> Beck, *Risk Society*, p. 187.

<sup>20</sup> Isso é notório, por exemplo, no domínio da política ambiental.

<sup>21</sup> Beck “Politics of Risk Society” in Jane Franklin (Ed.), *The Politics of Risk Society*, p.10

<sup>22</sup> «Politicians have to be told where the path devoid of plan and consciousness is leading – and told by those who do *not* know either and whose interests are directed at something different [...]». Beck, *Risk Society*, p.182. O itálico é do autor.

Os consecutivos insucessos dos agentes políticos na Modernidade Reflexiva não representam uma derrota, mas sim uma vitória do próprio sistema político<sup>23</sup>. A abertura, descentralização e desmonopolização dos processos de tomada de decisão representam um passo em frente para uma verdadeira democratização dos mesmos.

A eclosão de riscos de natureza ambiental e tecnológica obriga não só a um repensar dos próprios fundamentos das instituições políticas, como também a perspectivar um modelo diferente no que concerne à sua forma de actuação. A complexidade e interdependência de factores que estão em jogo nas questões associadas ao risco inviabilizam de todo que as tomadas de decisão sejam feitas única e exclusivamente dentro do quadro tradicional dos programas políticos da sociedade industrial. A natureza transfronteiriça não multiplicou apenas exponencialmente os cenários de perigo. Complexificou igualmente o número de respostas que a elas podem ser dados. Perante isto,

«Nos campos da política (e da subpolítica) não há uma única nem uma ‘melhor’ decisão, mas sempre várias decisões. Como consequência, os processos de tomada de decisão política, independentemente do nível a que ocorram, já não podem ser entendidos como a aplicação ou implementação de um modelo determinado prioritariamente por algum líder ou por um homem sábio [...]»<sup>24</sup>.

Portanto, a palavra-chave do funcionamento do sistema político, em face das ameaças globais com que se depara, é a **acção colectiva** aberta à participação de outros actores e à inclusão de interesses e questões que dizem respeito a diversos grupos sociais, partes directa e potencialmente afectadas pela ocorrência de situações de risco.

O alargamento das esferas de decisão política, além de representar uma desvinculação da autoridade detida pelas instituições políticas da Modernidade Clássica, representa, segundo Beck<sup>25</sup>, uma **nova cultura política** em que a sociedade, através do papel que a cidadania pode assumir, se compromete politicamente nos seus destinos. Ou mais sucintamente, como Beck resume o que acabámos de afirmar em *Risk Society*:

---

<sup>23</sup> Beck, *op.cit.*, p.192.

<sup>24</sup> «In the fields of politics (and subpolitics) there is neither a single nor a ‘best’ solution, but always several solutions. As a consequence, political decision-making processes, no matter on what level they occur, can no longer be understood as the enforcement or implementation of a model determined in advance by some wiser man or leader [...]». Beck, *op.cit.*, p.191.

<sup>25</sup> Beck, *op.cit.*, pp.195 e seguintes.

«[...] a modernização política desautoriza e desvincula a política e politiza a sociedade»<sup>26</sup>.

#### **§ 4. O ‘Iluminismo Ecológico’: o ambiente como ponto de partida para uma nova cultura política.**

A ascensão da subpolítica representa um passo na desmonopolização do processo de tomada de decisão e conduz a uma **revisão** dos modelos e instituições políticas que tiveram assim de aceitar inevitavelmente a falência das suas competências.

Contudo, esta é apenas uma parte de um processo de efectiva democratização que ainda não está completo. A uma boa parte das decisões tomadas sobre o desenvolvimento científico e tecnológico falta ainda um índice efectivo de democracia, isto é, existe ainda um grande número de medidas que são decididas apenas pelos principais agentes – políticos, económicos e científicos – interessados na sua aplicação<sup>27</sup>. Como nos adverte Gabe Mythen

«[...] as grandes decisões sobre tecnologias de risco muitas vezes escusam-se ao processo de escrutínio parlamentar, sendo tomadas na ‘zona obscura’ onde a ciência e a indústria se fundem»<sup>28</sup>.

Aos interesses dos agentes científicos e económicos devemos associar a emergência da globalização económica nas últimas duas décadas, que contribui decisivamente para que as grandes multinacionais consigam influenciar, alterar ou mesmo inverter o rumo dos acontecimentos políticos de acordo com as suas próprias prioridades, o que acentua ainda mais a inoperância – e chega mesmo a afectar a própria independência – dos meios políticos.

Segundo Beck, o processo de globalização divide a arena política em duas direcções políticas distintas: uma ‘globalização de topo’, conduzida pelos interesses das elites políticas e económicas mundiais e um processo de globalização nivelado por baixo, feito através de acções colectivas de grupos sociais, principalmente partidos ecologistas, organizações ambientais e outras organizações não-governamentais e que escapa ao discurso convencional dos modelos instaurados no espaço democrático<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> «[...] *political modernization disempowers and unbinds politics and politicizes society*». Beck, *op.cit.*, p.194. O itálico é do autor.

<sup>27</sup> Gabe Mythen, *Ulrich Beck – A Critical Introduction to Risk Society*, p.159.

<sup>28</sup> «[...] , major decisions about risky technologies often bypass the parliamentary process, being enacted ‘in the twilight zone’ where science and industry merge». Mythen, *op.cit.*, p.159.

<sup>29</sup> Mythen, *op.cit.*, p.160.

É no sucesso destes diversos movimentos nas últimas décadas, legitimados pela emergência da crise ambiental e em oposição às grandes elites políticas e económicas, que Beck vê a continuação da reinvenção da política.

À semelhança da esperança que Marx depositava na classe operária para minar as condições do sistema capitalista, Beck deposita as suas esperanças nos ‘movimentos de cidadania ecológica’, motivados pela vasta complexidade inerente aos assuntos ambientais, para uma transformação decisiva do capitalismo globalizante e do sistema político da sociedade contemporânea. Não para os destruir. Beck não assume uma posição contra o capitalismo, nem contra o processo de globalização económica que ele gerou.

É necessária, isso sim, a reforma das instituições políticas no contexto dos problemas que afectam a sociedade contemporânea. O que o nosso autor vê como determinante na abertura criada pela ascensão do domínio da subpolítica é a possibilidade de novas oportunidades de acção para criar novas condições de forma a tornar o sistema político mais justo e equilibrado.

Partindo do pressuposto que a consciência ambiental e que as implicações motivadas pela disseminação constante de possibilidades de ameaças que afectam as condições de vida das populações e do planeta<sup>30</sup>, Beck assume uma visível militância a favor da causa ecológica afirmando que a destruição dos ecossistemas planetários, considerada sociológica e politicamente, trata-se de uma violação de direitos civis fundamentais como o direito à vida<sup>31</sup>. A violação destes direitos provém da racionalidade científica e tecnológica predominante na sociedade industrial, que continua a cometer atrocidades contra os ecossistemas planetários em nome da sua expansão.

A reflexividade das actuais condições do sistema político e a criação de uma nova cultura política passará pelo desempenho das organizações que se opõem ao sistema político vigente, criticando os seus fundamentos e os seus objectivos. Pautar-se-á, em larga medida, pela participação cívica e pelo envolvimento dos indivíduos politicamente comprometidos, através dos mecanismos próprios da cidadania numa sociedade democrática, nas questões públicas, uma opinião pública informada e esclarecida sobre as fontes, causas e implicações dos riscos tecnológicos e ambientais que sirva como movimento de resistência às pretensões das grandes elites,

---

<sup>30</sup> Beck “Politics in Risk Society” in *Ecological Enlightenment – Essays on the Politics of Risk Society*, p.1.

<sup>31</sup> Beck *op.cit.*, p.8.

nomeadamente as elites económicas, em imporem silenciosa e discretamente os seus interesses.

Tendo as questões ambientais – porque estas colocam a nossa sobrevivência em jogo - como pano de fundo e a cidadania participativa na ampliação do espaço democrático como instrumento, o desfecho da ‘reinvenção da política’ pressupõe indivíduos democraticamente autónomos, com espírito crítico e abertos à complexidade suscitada pela natureza dos riscos na discussão sobre os mesmos.

O que pensamos distinguir claramente no pensamento de Beck sobre esta questão é um nítido apelo a uma **maior democratização do espaço público** e à **participação activa da sociedade civil**, fundamental e imprescindível na criação de uma nova cultura política.

Algo que, por ora, parece ainda não se estar a verificar. Segundo o próprio Beck, apesar de necessárias,

«As *oportunidades* da sociedade de risco não estão a ser reconhecidas ou utilizadas»<sup>32</sup>.

No entanto, não é isso que irá demover o optimismo presente no pensamento do nosso autor. Como iremos ver mais à frente, uma das saídas possíveis para a crise instaurada pela sociedade de risco passa inevitavelmente pela modelação de novas instituições políticas. Essa é uma das **exigências** instauradas pela reflexividade da Modernidade.

---

<sup>32</sup> «The *opportunities* of risk society are not being recognized or utilized». Beck, *op.cit.*, p.17. O itálico é do autor.