

Patrícia Baptista¹
Pedro de Hollanda Dionísio¹

**O DIREITO ADMINISTRATIVO DO RISCO:
A NOVA INTERVENÇÃO ESTATAL SOB O
ENFOQUE DA SEGURANÇA ALIMENTAR
(Cíntia Morgado, Editora Gramma,
Rio de Janeiro, 2017)**

¹Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Correspondência: Patrícia Baptista. *E-mail*: patriciafbaptista@gmail.com.

Recebido em: 13/12/2017.

Os riscos decorrentes de novas atividades desenvolvidas pelo homem sempre existiram, mas sua percepção e seu controle têm origem recente. As sociedades industriais compreendiam a evolução da tecnologia apenas como um instrumento de prevenção a infortúnios naturais, como pragas que arruinavam plantações ou alimentos que pereciam rapidamente. Hoje se sabe, porém, que a própria tecnologia pode ser fonte de problemas.

Além de mais bem compreendidos, os riscos são atualmente ampliados com o advento de novas tecnologias, muitas delas essenciais para o desenvolvimento humano. Desenvolvimento de novos medicamentos, utilização de energia nuclear, transações em criptomoedas, inteligência artificial e inovações militares são alguns dos inúmeros exemplos contemporâneos do fenômeno que ora se relata.

Partindo dessa evolução histórica, o livro “O direito administrativo do risco. A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar”, de *Cíntia Morgado*, tem como foco a gestão de riscos relativos a novas tecnologias surgidas no mercado de alimentos. Diante das incertezas decorrentes da introdução de transgênicos na alimentação humana, da utilização de novos pesticidas e de hormônios animais sintéticos, por exemplo, a obra discute como o Direito deve lidar com essa nova realidade.

Conforme revela a autora, tais atividades de risco não podem ser regidas pelo Direito Administrativo tradicional e seus antigos dogmas. Sua regulação demanda uma reformulação dos antigos institutos jurídicos, que devem ser adaptados às incertezas científicas que caracterizam as atividades a ela submetidas.

Afinal, a partir de uma visão tradicional do princípio da legalidade, como lidar com atividades lícitas, mas cujos efeitos danosos à saúde humana são ainda desconhecidos pela ciência? Como conjugar a segurança jurídica com a permanente provisoriedade de decisões administrativas em matérias de segurança alimentar, sempre sujeitas ao avanço do conhecimento científico sobre o tema?

De outro lado, é possível que os Estados administrem riscos relacionados a atividades desenvolvidas em outras nações, em desafio a sua soberania? Será a regulação estatal a mais apta a disciplinar esses riscos ou deve-se apelar para a colaboração ou, até mesmo, deixar essa disciplina ao protagonismo dos particulares? As gerações atuais têm legitimidade para assumir riscos que atingirão gerações futuras?

Diante da hipercomplexidade, transterritorialidade e transtemporalidade do tema, *Cíntia Morgado* defende que a efetividade da atual segurança alimentar depende de uma nova resposta do Estado. É sugerida a adoção de um modelo regulatório de análise de riscos, compreendido por três etapas interligadas: a **avaliação**, a **gestão** e a **comunicação** dos riscos.

A **avaliação do risco** é a etapa científica do processo. Tem por objetivo identificar os riscos sérios e reais presentes em uma determinada atividade e excluir

meras apreensões irracionais. Compreende a identificação dos perigos a que estão submetidos os consumidores de determinado alimento, ou seja, os agentes biológicos, físicos ou químicos que podem ser danosos à saúde humana. Envolve também a avaliação da efetiva gravidade dos perigos identificados. É nessa etapa que é avaliada a probabilidade de ocorrência dos efeitos adversos previstos. Note-se, contudo, que nem todos os eventos são passíveis de quantificação; há certas técnicas e produtos alimentícios cujos malefícios à saúde são absolutamente desconhecidos pela ciência.

A **gestão do risco**, por sua vez, é o momento em que as diferentes opções regulatórias são colocadas na balança, avaliando-se seus custos e benefícios. É nesse instante, também, que é feita a escolha do modelo que melhor regulará a respectiva atividade. No ponto, a obra tem o importante mérito de contestar a absoluta neutralidade técnica do regulador. Em um ambiente de riscos múltiplos e complexos, a ciência não costuma ter uma resposta pronta ao direito. Torna-se, assim, um mero apoio para a escolha política, de conveniência e oportunidade, a ser realizada pela administração pública. Em casos tais, a opção por uma determinada alternativa regulatória dependerá da ponderação de elementos indeterminados e, por vezes, sequer quantificáveis. A subjetividade, embora reduzida pela incidência da técnica, estará necessariamente presente no juízo decisório do administrador. De fato, nenhuma sociedade pode ser altamente precavida em relação a todos os riscos. Por isso se diz que elas selecionam os riscos que desejam assumir. Passa a ser papel do Direito Administrativo, nesse contexto, separar os riscos tolerados dos não tolerados.

A autora defende a utilização do contestado princípio da precaução como articulador das decisões regulatórias em cenários de risco. Refuta, no entanto, versões radicais do princípio, que simplesmente impõem ou proíbem a intervenção do Estado em atividades sujeitas a incertezas científicas. Entende ser útil uma versão intermediária do princípio, que se vale da proporcionalidade para instruir decisões públicas que deparam com o risco. A restrição a atividades de risco pode ocorrer mesmo diante de incerteza científica de seus danos colaterais, mas desde que justificada, em um juízo de ponderação, por sua gravidade, intensidade e verossimilhança.

Por fim, aborda a etapa de **comunicação dos riscos**. Tal estágio do processo regulatório envolve não só o direito do consumidor à informação sobre os riscos envolvidos no consumo de alimentos, mas também os deveres da iniciativa privada de compartilhamento de informações relevantes sobre o tema. A participação do setor regulado, nesse particular, é essencial para o sucesso da política regulatória, tendo em vista a assimetria informacional entre o poder público e o titular da nova tecnologia. A questão que se coloca é como criar incentivos para que os riscos conhecidos sejam por ele compartilhados.

Ainda sobre a política de comunicação de riscos alimentares, é importante que o Estado tenha ciência das potenciais contradições entre a percepção subjetiva do risco pelo indivíduo e pela coletividade e sua relevância no mundo real.

O fenômeno é explicado pela economia comportamental em razão de uma série de tendências irracionais¹. A heurística da disponibilidade, por exemplo, indica que juízos de probabilidade sobre determinado evento são profundamente influenciados pela facilidade com que ocorrências semelhantes são lembradas pelo indivíduo. Não por outro motivo, desastres de avião costumam preocupar mais do que intoxicações alimentares, muito embora os acidentes aéreos façam muito menos vítimas que estas². O poder público, por meio de sua política informacional, pode ter o papel de atenuar tais contradições. Em tese, o regulador está menos sujeito (embora não imune) a tendências irracionais e é apto a corrigir avaliações de riscos realizadas pelos cidadãos de forma equivocada. Para isso, é preciso traçar inteligentes estratégias de comunicação, que transmitam informações relevantes e de forma inteligível.

“O direito administrativo do risco. A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar” é, enfim, uma obra valiosa para auxiliar no desenvolvimento de políticas regulatórias no setor alimentar em um cenário de incerteza científica. Trata de discussões específicas sobre o tema e se utiliza de ampla bibliografia especializada.

Mais ainda, ao abordar temas gerais do Direito Administrativo do Risco, o trabalho tem um enorme potencial interdisciplinar. Apesar do enfoque específico escolhido, o livro apresenta uma bem desenvolvida teoria geral do Direito Administrativo do Risco. Desse modo, é do interesse de todos aqueles que desejam se aprofundar nos desafios da regulação de atividades de risco em geral, cujos potenciais efeitos nocivos ainda não foram decifrados.

Referências

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES TÓXICO-FARMACOLÓGICAS - SINITOX. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<https://sinitox.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

SUSTEIN, Cass. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro: v. 259, p. 57 e ss., jan./abr. 2012.

¹O tema é desenvolvido em SUSTEIN, Cass. Para além do princípio da precaução. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro: v. 259, p. 57 e ss., jan./abr. 2012.

²No Brasil, o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitox) identifica todos os anos centenas de novos casos de intoxicação humana por alimentos. As informações estão disponíveis em SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES TÓXICO-FARMACOLÓGICAS - SINITOX. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<https://sinitox.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Patrícia Baptista - Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo; mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. *E-mail:* patriciafbaptista@gmail.com.

Pedro de Hollanda Dionisio - Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Procurador do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. *E-mail:* pedro_hdionisio@hotmail.com.