

Conferência Internacional Riscos, Segurança e Cidadania

Comunicação do Risco e Cidadania: Velhos e Novos Paradigmas

José Manuel Mendes

Universidade de Coimbra

Faculdade de Economia
Centro de Estudos Sociais
Observatório do Risco

jomendes@fe.uc.pt



Centro de
Estudos
Sociais –
Universidade
de Coimbra



Centro de
Estudos
Sociais –
Universidade
de Coimbra

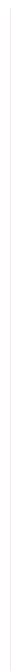
Estrutura da apresentação

- 1 – O risco e o papel da confiança**
- 2 – O modelo de regulação do risco emergente**
- 3– Comunicação do risco: que modelo?**
- 4 – Estado, risco e cidadania**
- 5 - Conclusões**



Paul Klee

"Angelus Novus"



Tese IX – Walter Benjamin

O Anjo da História, Assírio e Alvim, 2010

“Há um quadro de Klee intitulado *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece preparar-se para se afastar de qualquer coisa que olha fixamente. Temos olhos esbugalhados, a boca escancarada e as asas abertas. O anjo da história deve ter este aspecto. Voltou o rosto para o passado. A cadeia de factos que aparece diante dos nossos olhos é para ele uma catástrofe sem fim, que incessantemente acumula ruínas sobre ruínas e lhas lança aos pés. Ele gostaria de parar para acordar os mortos e reconstituir, a partir dos seus fragmentos, aquilo que foi destruído. Mas do paraíso sopra um vendaval que se enrodilha nas suas asas, e que é tão forte que o anjo já as não consegue fechar. Este vendaval arrasta-o imparavelmente para o futuro, a que ele volta costas, enquanto o monte de ruínas à sua frente cresce até ao céu. Aquilo a que chamamos o progresso é este vendaval.”



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Sociólogo alemão Niklas Luhmann (1993):

racionalidade mais propensa ao risco, que seja capaz de **prevenir com base em cálculos e na noção de responsabilidade.**

Esta propensão ao risco só é possível num regime onde impere a confiança, mas não a confiança pessoal, pouco pertinente nas sociedades complexas actuais, marcadas por processos transnacionais de globalização económica e cultural, mas sim

“UM TIPO DE CONFIANÇA DE SISTEMA E NA CAPACIDADE DOS SISTEMAS PARA ESTABILIZAREM CONDIÇÕES OU PERFORMANCES QUE SÃO, DENTRO DE CERTOS LIMITES, IDÊNTICAS”.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Niklas Luhmann (1993):

**Só com um sistema de confiança, onde as
decisões têm responsáveis, é possível a
cooperação**

(SjöBerg, 2008; Viklund, 2003)



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Niklas Luhmann (1993) constata que:

O hiato, a nível comunicacional entre os que participam nas decisões e os que sendo excluídos do processo de decisão sofrem, no entanto, as consequências das decisões tomadas, tem vindo a aumentar.

Este hiato comunicacional crescente pode conduzir a um menor nível de confiança nas relações entre os membros de uma dada sociedade.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Como bem o demonstrou Lee Clarke (2005), as respostas das populações, dos grupos e dos indivíduos afetados **não se baseia na irracionalidade ou no pânico**, mas sim na entreatajuda, na solidariedade e na construção de comunidades de desastre que enformam a capacidade de resistência, de recuperação e do lento restabelecer dos laços, das vivências e dos espaços habitados.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

O mito do pânico permite aos responsáveis políticos e administrativos reterem informação que reforça as lógicas e as dinâmicas de poder na gestão dos acontecimentos extremos.

O pânico, ou a presunção de que o mesmo determinará a ação das pessoas, é sempre imputado aos cidadãos comuns e nunca aos dirigentes, cientistas ou técnicos.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Esta definição política do pânico afasta a possibilidade de incorporação dos cidadãos como um verdadeiro recurso no planeamento e na resposta a desastres ou a acontecimentos extremos.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

A não divulgação de informação induz processos de desconfiança em relação aos agentes políticos obviando à adequada aplicação dos conhecimentos comuns e à consolidação das potencialidades de resiliência e de resistência das populações, dos grupos e dos indivíduos.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Os acontecimentos e as situações perigosas permanentes tendem a aumentar a legitimação da intervenção do Estado, muitas das vezes com a suspensão das normas sociais e económicas, criando um estado de exceção, que indicia a presença inelutável do Estado.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

1 – O risco e o papel da confiança

Esta teorização dos “extremos” assenta numa ecologia do medo (Davis, 1998) e numa política e cultura do medo (Furedi, 2002) que não permite uma progressiva e gradual composição de um mundo comum (Latour, 2005).



Centro de
Estudos
Sociais –
Universidade
de Coimbra

2 – O modelo de regulação do risco emergente

Antigo modelo de regulação – consensual

- Decisores políticos e associações empresariais definem as políticas públicas de regulação do risco
- Elitista por natureza, com consulta a representantes das indústrias, especialistas e sindicalistas



Centro de
Estudos
Sociais –
Universidade
de Coimbra

2 – O modelo de regulação do risco emergente

Antigo modelo de regulação – consensual

Características

- Modelo flexível e adaptável conforme as exigências dos setores, grupos e pessoas objeto da regulação
- Aceitação do público em geral deste modelo de regulação
- Confiança alargada nos reguladores e nos decisores políticos



Centro de
Estudos
Sociais –
Universidade
de Coimbra

2 – O modelo de regulação do risco emergente

Antigo modelo de regulação – consensual

Crise do modelo

**Aumento da desconfiança do público
em geral nos reguladores e
decisores políticos**

**(BSE; sangue contaminado; amianto,
etc.)**



Centro de
Estudos
Sociais -
Universidade
de Coimbra

2 – O modelo de regulação do risco emergente

Novo modelo de regulação – (pós – confiança)

- Tem por objetivo ser mais inclusivo do que exclusivo, encorajando uma maior participação do público e dos *stakeholders* no processo de elaboração das políticas públicas
- As estratégias de regulação devem ser completamente abertas e transparentes, sendo os reguladores responsáveis por qualquer política que proponham
- O papel da ciência é menos importante, sendo os cientistas vistos como um de muitos *stakeholders*



Centro de
Estudos
Sociais -
Universidade
de Coimbra

2 – O modelo de regulação do risco emergente

E em Portugal?

- População e público em geral mantém confiança nas instituições de regulação do risco (que não nos decisores políticos) (**Qual o impacto dos incêndios florestais de 2017?**)
- Regime de regulação do risco consensual
- *Media* ainda pouco escrutinadores e mais veiculadores da agenda oficial
- Papel central da ciência e dos especialistas



3 – Comunicação do risco: Que modelo?

Três fases na comunicação do risco:

FASE 1: Dotar o público de um pensamento probabilístico e educar os cidadãos para reconhecerem e aceitarem as práticas de gestão do risco das respetivas instituições.

Instrumento privilegiado: comparações de risco.



Comunicação do risco: Que modelo?

FASE 2: ênfase na persuasão e numa lógica de relações públicas para convencer as pessoas que alguns dos seus comportamentos eram inaceitáveis.

Conduziu somente a mudanças individuais.



Comunicação do risco: Que modelo?

FASE 3: Processo de comunicação bidirecional, em que tanto o público como os gestores de risco envolvem-se num processo de aprendizagem social.

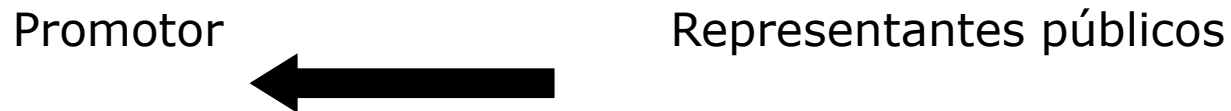
Participação pública e políticas públicas (Rowe, Frewer, 2005)

TRÊS FORMAS DE ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO
(Critério: fluxo de informação entre promotores e participantes)

1: **Comunicação Pública**



2: **Consulta Pública**



3: **Participação Pública**



Regras de uma boa comunicação do risco (Renn, 2008)

1) Começar sempre com uma revisão crítica da atuação da própria instituição.

- A atuação resultou numa maior confiança pública na instituição?**
- Há mecanismos para avaliar as necessidades do público e dos *stakeholders*?**
- A comunicação é bidirecional?**
- A comunicação de risco é honesta, clara, exaustiva e realizada de forma atempada?**

Regras de uma boa comunicação do risco (Renn, 2008)

2) Definir um programa integrado de gestão e de comunicação do risco.

- Atender aos métodos e técnicas para a identificação dos problemas e promover a segurança das populações.**
- Atender aos objetivos conflitantes e definir claramente os níveis de proteção desejados.**

Regras de uma boa comunicação do risco (Renn, 2008)

3) Adequar a comunicação conforme as necessidades do público-alvo e não conforme as necessidades da fonte de informação.

- A informação deve ser compatível com as expectativas do público.

Regras de uma boa comunicação do risco (Renn, 2008)

4) Ajustar e modificar os programas de comunicação do risco na sequência de uma recolha organizada e sustentada de informação e atendendo às mudanças de valores e de preferências.

- Ter um programa de avaliação contínua das estratégias e das práticas de comunicação.



Comunicação do risco: A crise dos modelos convencionais

Fukushima e onde tudo correu mal!



Da comunicação do risco à avaliação do risco participativa (Shirabe, Fassert, Hasegawa, 2015)

1) Envolvimento de contra-peritos e cientistas que discordem das perspectivas oficiais, bem como de ONGs e de observadores legais independentes (provedores).

Riscos vistos como ameaças e não como percentagens ou probabilidades (avaliação científica+ justiça + princípios precaucionários).

Papel central das pessoas afetadas.

Da comunicação do risco à avaliação do risco participativa (Shirabe, Fassert, Hasegawa, 2015)

2) Na avaliação e comunicação de risco as controvérsias científicas devem ser consideradas como uma questão central e debatidas publicamente.

Papel da incerteza e suas implicações políticas.

Da comunicação do risco à avaliação do risco participativa (Shirabe, Fassert, Hasegawa, 2015)

3) Abordagem em que as populações que podem ser afetadas participam ativamente na recolha de dados e de informações e nas decisões pós-evento

(ex: regresso; reinício das atividades económicas; reabertura de escolas; etc.)



Centro de
Estudos
Sociais -
Universidade
de Coimbra

4 – Estado, risco e cidadania

Em Portugal, o Estado assenta num microcosmos político auto-sustentado e legitimado pela racionalidade técnico-burocrática, que o configuram como um Estado controlador e auto-centrado.



Centro de
Estudos
Sociais -
Universidade
de Coimbra

4 – Estado, risco e cidadania

- Quando questionado por grupos circunstanciais o Estado:
 - Responde fortemente quando questionado fortemente
 - Responde fracamente quando questionado fracamente



Centro de
Estudos
Sociais da
Universidade
de Coimbra

5 - Conclusões

- Em Portugal não há estudos sistemáticos sobre as **dinâmicas das comunidades locais** (capital social, redes sociais, capacidade de resistência e de resiliência dos indivíduos, grupos e comunidades mais vulneráveis; confiança cívica).



Centro de
Estudos
Sociais da
Universidade
de Coimbra

- Necessidade de análise estrutural de segurança das populações. O conceito de **modos de vida sustentáveis**, que incorpora as desigualdades sociais e o acesso diferenciado aos recursos, apresenta um maior potencial para a prevenção e a mitigação dos riscos no âmbito de um **paradigma de segurança das populações** (**Análise pós-social do risco**: Picou, 2008; Williams, 2008).



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

Conclusões

O mais importante são os alertas precoces e o desenvolvimento de uma abordagem baseada na segurança das populações.



Centro de
Estudos
Sociais –
Faculdade de
Economia da
Universidade
de Coimbra

6 -Conclusões

Os resultados mostram que é possível estabelecer uma base sólida para a implementação de uma cultura de segurança estrutural das populações, que promova epistemologias cívicas relacionadas com o risco e a governação do risco e a construção de um mundo diversificado mas comum.



Centro de
Estudos
Sociais da
Universidade
de Coimbra

OBRIGADO!

José Manuel Mendes

jomendes@fe.uc.pt



**Centro de Estudos Sociais
Observatório do Risco**

<http://www.ces.uc.pt/osiris/inicio>