

WORKSHOP

Do envolvimento à participação:
O papel da comunicação
na gestão de riscos

20 a 22 de Julho, 2011

Universidade dos Açores,
Angra do Heroísmo, Terceira, Açores

ENTRE A PERSUASÃO E A MEDIAÇÃO

Complexidade das agendas da Comunicação de Risco na gestão de uma praga

Ana Moura Arroz, Rosalina Gabriel, Paulo A.V. Borges, Rita São Marcos e Isabel Neves
aarroz@uac.pt

Agradecimentos:

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
CM de Angra do Heroísmo
CM de Horta
CM de Ponta Delgada
CM de Vila do Porto
SRAM



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR Portugal

VULNERABILIDADE DO SISTEMASOCIOECONÓMICO AUMENTA A GRAVIDADE DO IMPACTO DA PRAGA

- A infestação não pode ser completamente erradicada;
- Alguns dos tipos de madeira usados tipicamente na construção civil encontram-se entre os mais consumidos pela *C. brevis*;
- Recentemente, o método da temperatura deu resultados muito optimistas para o extermínio, mas ainda não existe disponível no mercado ;
- A tecnologia de desinfestação aqui existente ainda está a dar os 1ºs passos: formação incipiente, protecção reduzida, cultura de aplicação e não de inovação tecnológica (I&D);
- As áreas mais afectadas estão localizadas nos centros históricos das principais cidades, onde os edifícios são velhos, os seus habitantes idosos e com baixos recursos (rendimentos e literacia).

2009

Interiores

Exteriores

cidadãos

argumentos para não participar:

INCONTROLABILIDADE

É

ESTÁ

- modo de actuação da praga (invisibilidade da destruição);
- experiência internacional demonstra impossibilidade de erradicação.



- inexistência de soluções técnicas eficazes de extermínio;



- inexistência de recursos e apoios financeiros;



- ausência de medidas de controlo implementadas pelo Estado;



- descrença na concertação e colaboração entre todos os implicados.



2010

EMCTA

Caracterização do risco e implicações na sua gestão

(Fonte: Renn, 2005, p. 16)

Caracterização do conheci/. social	Estratégias de gestão	Instrumentos	Participação dos interessados
Problemas de risco SIMPLES	<p>Baseadas na rotina: Jjuízos relativos à Tolerabilidade e Aceitabilidade)</p> <p>(Redução do Risco)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aplicação de tomadas de decisão “tradicionais”: <ul style="list-style-type: none"> ☘ Análise de custo-benefício; ☘ Tentativa e erro; ☘ Padrões e normas técnicos; ☘ Incentivos económicos; ☘ Educação, etiquetagem, informação; ☘ Acordos voluntários 	Discurso Instrumental
Problemas de risco com COMPLEXIDADE INDUZIDA	<p>Baseadas na Informação sobre o risco: (Agente/Fonte do risco e cadeia causal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Caracterizar os dados e evidência disponíveis: <ul style="list-style-type: none"> ☘ O consenso entre especialistas é que orienta a pesquisa de instrumentos: <ol style="list-style-type: none"> i. Método de Delphi de produção interactiva de estimativas sistemáticas baseadas na experiência independente de vários especialistas ou outras estratégias de produção de consensos entre especialistas ii. Metanálise iii. Construção de cenários ☘ Resultados alimentam operações de rotina 	Discurso Epistemológico
	<p>Focadas no Robustecimento (Sistema de absorção do Risco)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar a capacidade de enfrentar o risco: <ul style="list-style-type: none"> ☘ Factores adicionais de segurança ☘ Redundância e diversidade na concepção de dispositivos de segurança ☘ Melhorar a capacidade de enfrentamento ☘ Criação de organizações de elevada fiabilidade 	

Caracterização do conheci/ social	Estratégias de gestão	Instrumentos adequados	Participação dos interessados
Problemas de risco com INCERTEZA induzida	Baseadas na Precaução (Agente/Fonte do risco)	<p>➤ Caracterização do risco: baseada em estimativas suportadas em juízos relativos a propriedades do risco como a ubiquidade, a persistência, a intensidade das potenciais consequências, etc.</p> <p>Instrumentos e normas incluem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Confinamento ✦ ALARA (tão baixos quanto realizáveis) e ALARP (tão baixos quanto possível) ✦ BACT (melhor tecnologia de controle disponível) 	Discurso Reflexivo
	Focadas na Resiliência (Sistema de absorção do Risco)	<p>➤ Promover a capacidade para lidar com surpresas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Diversidade de meios para atingir os benefícios desejados ✦ Evitar a vulnerabilidade elevada ✦ Favorecer respostas flexíveis ✦ <i>Preparedness</i> para adaptação 	
Problemas de risco com AMBIGUIDADE induzida	Baseadas no Discurso	<p>➤ Aplicação de métodos de resolução de conflitos para chegar a consensos ou tolerância estratégica nos resultados da avaliação de risco e na selecção de opções de gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ Envolvimento e integração dos interessados nas tomadas de decisão ✦ Ênfase na comunicação e no discurso social 	Discurso Participativo (ex: recurso a mesas redondas, fóruns, blogs etc.)

Tipo de risco da infestação de térmitas de madeira seca e implicações na sua gestão

(Fonte: Renn, 2005, p. 16)

Caracterização do conheci/. social	Estratégias de gestão	Instrumentos	Participação dos interessados
<p>Problemas de risco com COMPLEXIDADE INDUZIDA</p>	<p>Baseadas na Informação sobre o risco: (Agente/Fonte do risco e cadeia causal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Caracterizar os dados e evidência disponíveis: <ul style="list-style-type: none"> ● O consenso entre especialistas é que orienta a pesquisa de instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Método de Delphi; Construção de cenários ● Resultados alimentam operações de rotina 	<p>Discurso Epistemológico (validade e legitimidade)</p>
	<p>Focadas no Robustecimento (Sistema de absorção do Risco)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar a capacidade de enfrentar o risco: <ul style="list-style-type: none"> ● Factores adicionais de segurança ● Redundância e diversidade na concepção de dispositivos de segurança ● Melhorar a cap. de enfrentamento ● Criar organizações com elevada fiabilidade 	

Modelo de Gestão de Risco do IRGC (International Risk Governance Council)

Governança do Risco

- Disponibiliza um enquadramento global para avaliar e lidar com o risco.
- Estrutura de análise interdisciplinar, que integra aspectos das ciências naturais e técnicas, económicas, sociais e culturais.
- Contempla o comprometimento efectivo de todos os parceiros envolvidos (*stakeholders*)
- Integra os 3 pilares tradicionais dos processos de análise do risco – AVALIAÇÃO, GESTÃO e COMUNICAÇÃO, mas vai para além deles... conjugando-os entre si numa

RACIONALIDADE COMUNICATIVA

Torna central a comunicação do risco:

Governança do Risco

- um risco só o é se for percebido como tal e se essa decisão for objecto de difusão no contexto social de uma problematização sobre a sua aceitabilidade, sobre as medidas para o controlar e prevenir.
- Uma racionalidade comunicativa implica “dar voz” a todos os **stakeholders**, ou seja, todos os interessados na avaliação, gestão e/ou apreciação de uma situação de risco, que visam encontrar as melhores soluções para a mitigação do risco e minimização das suas consequências

Esquema de Governança do Risco do IRGC

(International Risk Governance Council)

Âmbito da Gestão:

Decisão e Implementação de Acções

Âmbito da Avaliação:

Formulação do Conhecimento

Gestão do Risco

Implementação

- Opções de Realização
- Monitorização e Controlo
- Feedback das Práticas de Gestão do Risco

Tomada de Decisão

- Opções de Identificação e Geração
- Opções de avaliação
- Opções de evolução e selecção

Pré-Avaliação

- Enquadramento do Problema
- Avisos prévios
- Esquematização de relance
- Determinação de Convenções Científicas

Apreciação do Risco

Avaliação do Risco

- Identificação e estimativa do perigo
- Avaliação da exposição e da vulnerabilidade
- Estimativa de Risco

Avaliação da preocupação

- Percepção do risco
- Preocupação social
- Impactos Socioeconómicos

Comunicação

Julgamento, Tolerabilidade e Aceitabilidade

Ponderação do Risco

- Estimar e ponderar a tolerabilidade e a aceitabilidade
- Ponderar a necessidade de medidas de redução do risco

Caracterização do Risco

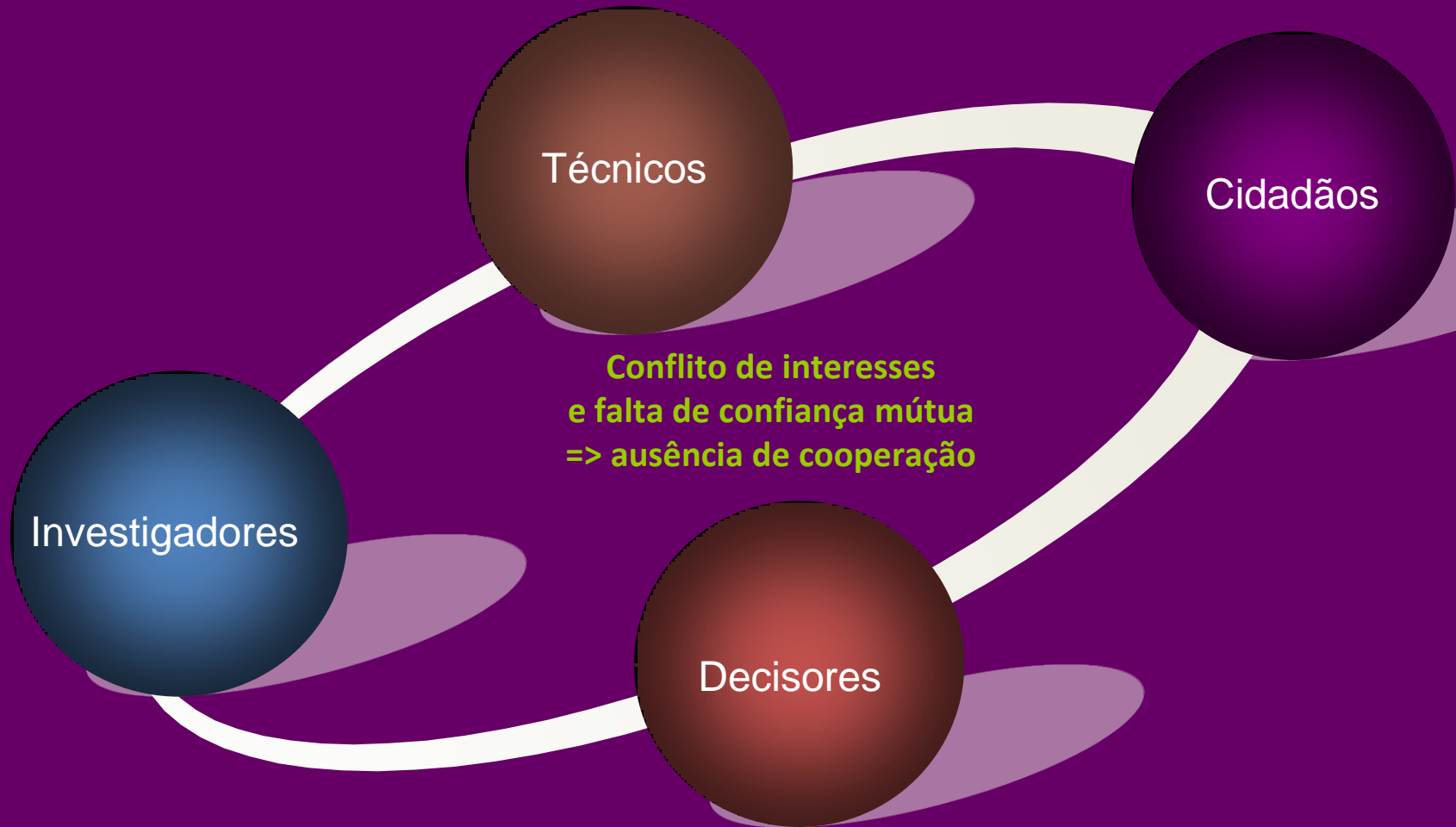
- Perfil do Risco
- Avaliação da Gravidade do Risco
- Conclusões e opções de Redução do Risco

Princípios adoptados

Comunicação de Risco

- A gestão do risco é acima de tudo um processo de comunicação bilateral entre *stakeholders*;
- A comunicação de risco através da mediação, pretende contribuir para um gradual aumento do poder de actuação e consequente autonomia dos actores implicados.
- A CR como:
 - um **INSTRUMENTO DE COMPREENSÃO** de todo o processo de análise e enfrentamento do risco;
 - um **INSTRUMENTO DE MEDIAÇÃO** para promover tolerância, apaziguar situações de conflito entre perspectivas diferentes, apresentar opções de resolução, e criar **CONFIANÇA** no sistema de gestão integrada do risco;
 - como um **FENÓMENO** em si mesmo para investigar;
 - como uma **PROPOSTA ESTRATÉGICA** com vista a atingir objectivos explícitos de programas de intervenção.

REFERENCIAIS OPERATIVOS DO PROGRAMA SOS TÉRMITAS



OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS:

(etapa actual da CR - Covello & Sandman, 2001; Leiss, 1996)

INCONTROLABILIDADE → CONTROLABILIDADE

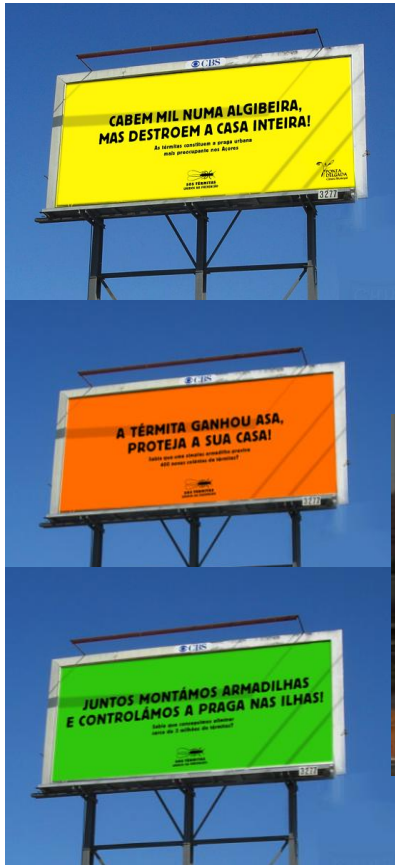
- Consolidar a consciência social do risco da infestação
- Envolver todos os *stakeholders* no controlo da infestação através de uma alteração de comportamento na adopção de comportamentos de prevenção e controlo

FALTA DE CONFIANÇA MÚTUA → CONFIANÇA MÚTUA

- Construir confiança mútua
- Partilhar responsabilidades na assumpção de compromissos

DISPOSITIVOS COMUNICACIONAIS EM IMPLEMENTAÇÃO

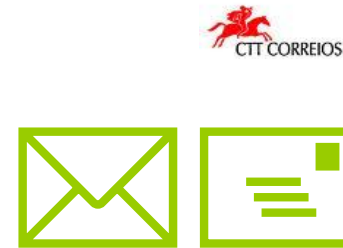
OUTDOORS



ESQUADRÕES-T



IMANES & ARMADILHAS



MONTE A ARMADILHA NO INTERIOR DA DIVISÃO COM MAIS MADEIRAS. AS ZONAS MAIS ILUMINADAS ATRAEM AS TÉRMITAS!



MANTENHA A LUZ ACESA DAS 17h À 01h E DAS 06h ÀS 08h
UTILIZE LÂMPADAS DE BAIXO CONSUMO [5 A 15W]
DEPOIS DE USADA DEVOLVA A SUA ARMADILHA NA SUA JUNTA DE FREGUESIA
SOSTERMITAS.ANGRA.UAC.PT



DIA T



FORMAÇÃO EM CONTEXTO PROFISSIONAL



BD

FORMAÇÃO DE PERITOS QUALIFICADOS NO SISTEMA
DE CERTIFICAÇÃO DE INFESTAÇÃO POR TÉRMITAS - SCIT

PERITOS QUALIFICADOS E GESTÃO INTEGRADA DE RISCOS

Como controlar o RISCO da infestação por
TÉRMITAS de madeira seca?

Ana Moura Arroiz e Rita São Marcos
aarroz@uac.pt ritasaomarcos@gmail.com

Técnicos da SRAM: Inspectores, técnicos e vigilantes da natureza
Angra do Heroísmo, 25 de Março, 2011

Convidados a participar

nizada a gestão pública do

- Qual é o papel de cada instância? CM? SRTSS?
- Como é feita a articulação entre os serviços?

**IGNORA-SE,
NA PRÁTICA!**

Como lidar com estas indefinições?

LEGALISMO TRADICIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO:

Existência de “buracos negros”:

- Monitorização
- Informação pública
- Prevenção
- Controlo hiper-restrito, sem monitorização efectiva

PROACTIVIDADE NA GOVERNANÇA:

- Assumpção de responsabilidades
- Regulamentar e ir para além da lei...
- Integração de serviços
- Lógica comunitária
- Instância de regulação

CONSELHO REGIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

“Lugarização
da CR”

Mapeamento de tarefas para a Gestão de Risco*

TÉCNICOS

ORGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

NÍVEIS DE ENVOLVIMENTO:

-  PARTICIPAR
-  INFORMAR
-  CONSULTAR

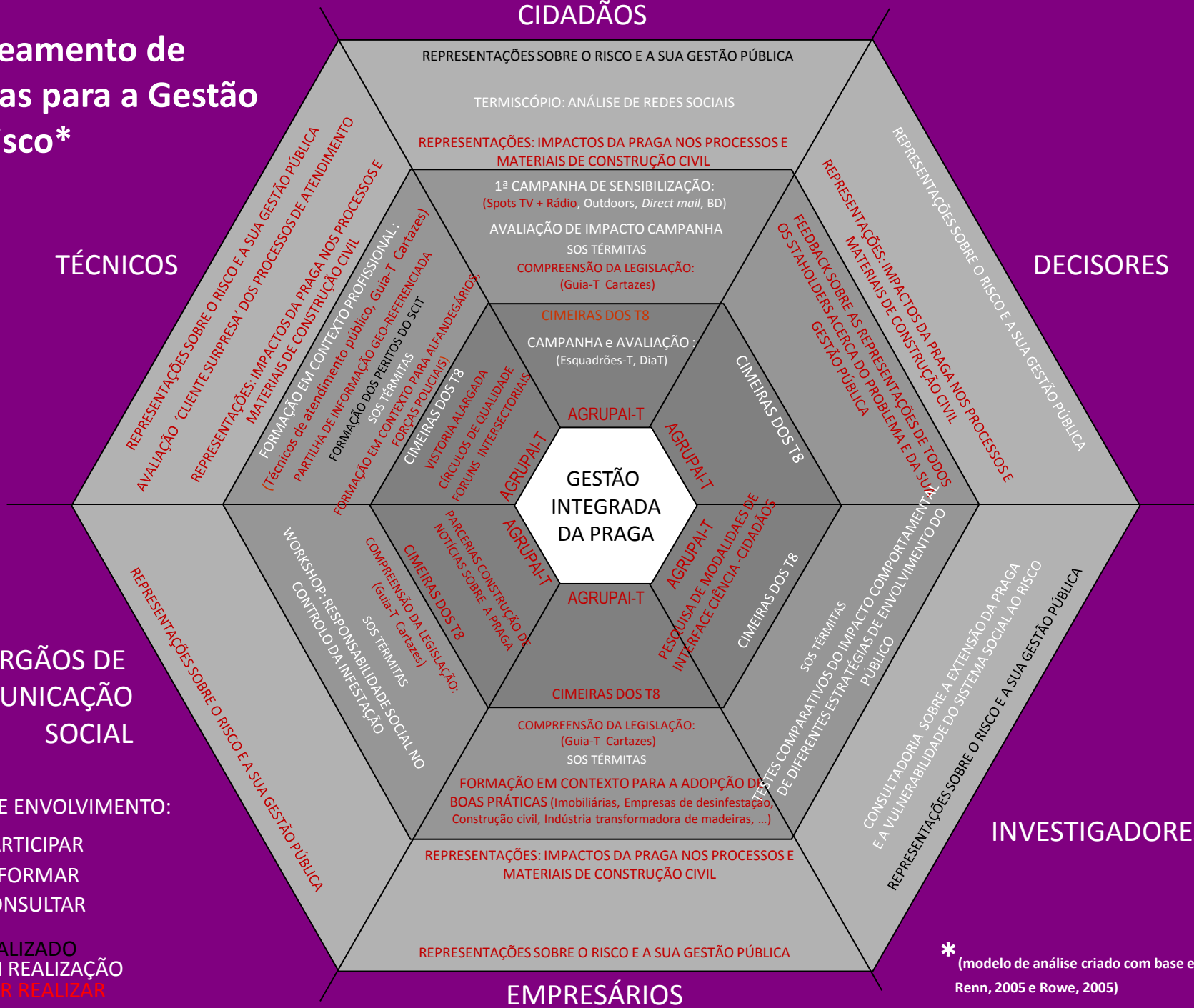
REALIZADO
EM REALIZAÇÃO
POR REALIZAR

CIDADÃOS

DECISORES

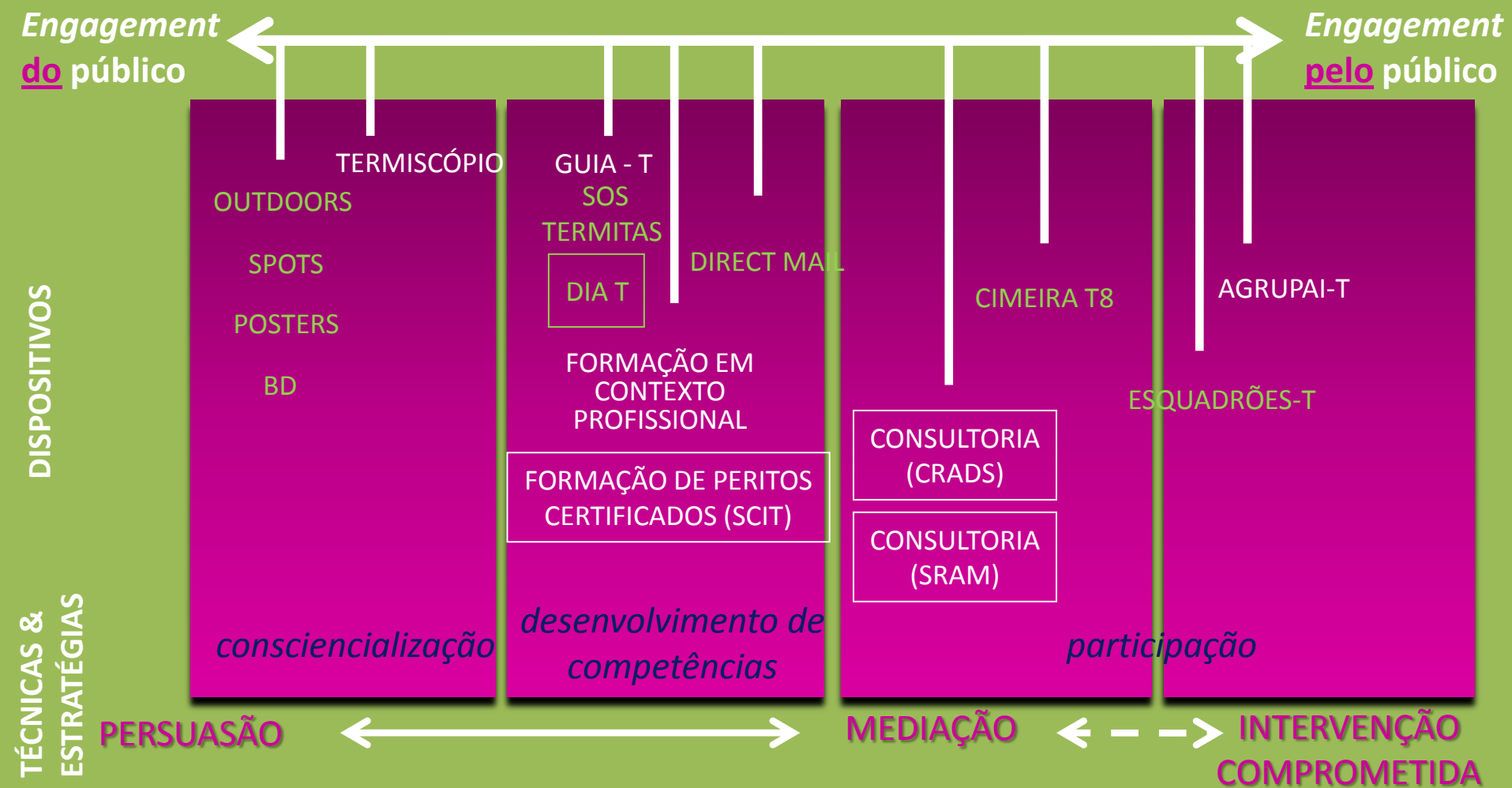
INVESTIGADORES

EMPRESÁRIOS



* (modelo de análise criado com base em: Renn, 2005 e Rowe, 2005)

ESPECTRO DOS DISPOSITIVOS DE COMUNICAÇÃO DO PROGRAMA SOS TÉRMITAS



Compromissos e dilemas metodológicos

O papel da confiança

Será a confiança nas instituições uma peça-chave para promover a colaboração e cooperação entre as partes interessadas?

Entre muitos activistas sociais a ausência de confiança e o cepticismo parecem ser a principal força motriz que os impele para a acção. Como lidar com o *deficit* de participação social português, supostamente atribuído à falta de confiança nas instituições e políticos? Promovendo "acções-contra" ou incentivando a construção de parcerias?

Resultados de investigação sobre a confiança mostram diferenças de escala consideráveis:

confiança nas instituições

≠

confiança em peritos

≠

confiança interpessoal

Compromissos e dilemas metodológicos

O papel da participação

A participação, a audibilidade e o *empowerment* representarão necessariamente o propósito final quando trabalhamos com *stakeholders* com estatutos e margens de poder bem diferenciadas?

Constituirão finalidades, metas instrumentais e/ou estratégias para produzir mudança?

Será que a complexidade, a ambiguidade e a incerteza dos problemas sociais reclamam diferentes funções e relevância para a cooperação e a participação social?

RACIONALIDADES DE ENGAGEMENT DO PÚBLICO

(Cass,2006)

	NORMATIVO	SUBSTANTIVO	INSTRUMENTAL
PROPÓSITO	Fim	Meio	Estratégia
IDEIA CHAVE	Democracia é um valor a perseguir	A multiplicidade de pontos de vista é um meio para garantir qualidade	Conseguir uma melhor posição no “jogo social”
BENEFÍCIOS	Aumentar o <i>empowerment</i> e a participação	Produzir políticas e práticas melhores e mais informadas	Fomentar a confiança para a conquista de audibilidade e legitimação de posições
PONTOS CRÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia e instrumentalização • Representação e representatividade 	<ul style="list-style-type: none"> • Custo/ benefício • Acreditar numa vontade comum a ser descoberta • Defesa automática do consenso 	<ul style="list-style-type: none"> • Ética duvidosa do comportamento estratégico • Retórica • Manipulação

RACIONALIDADES APLICADAS AO ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO NO NOSSO TRABALHO

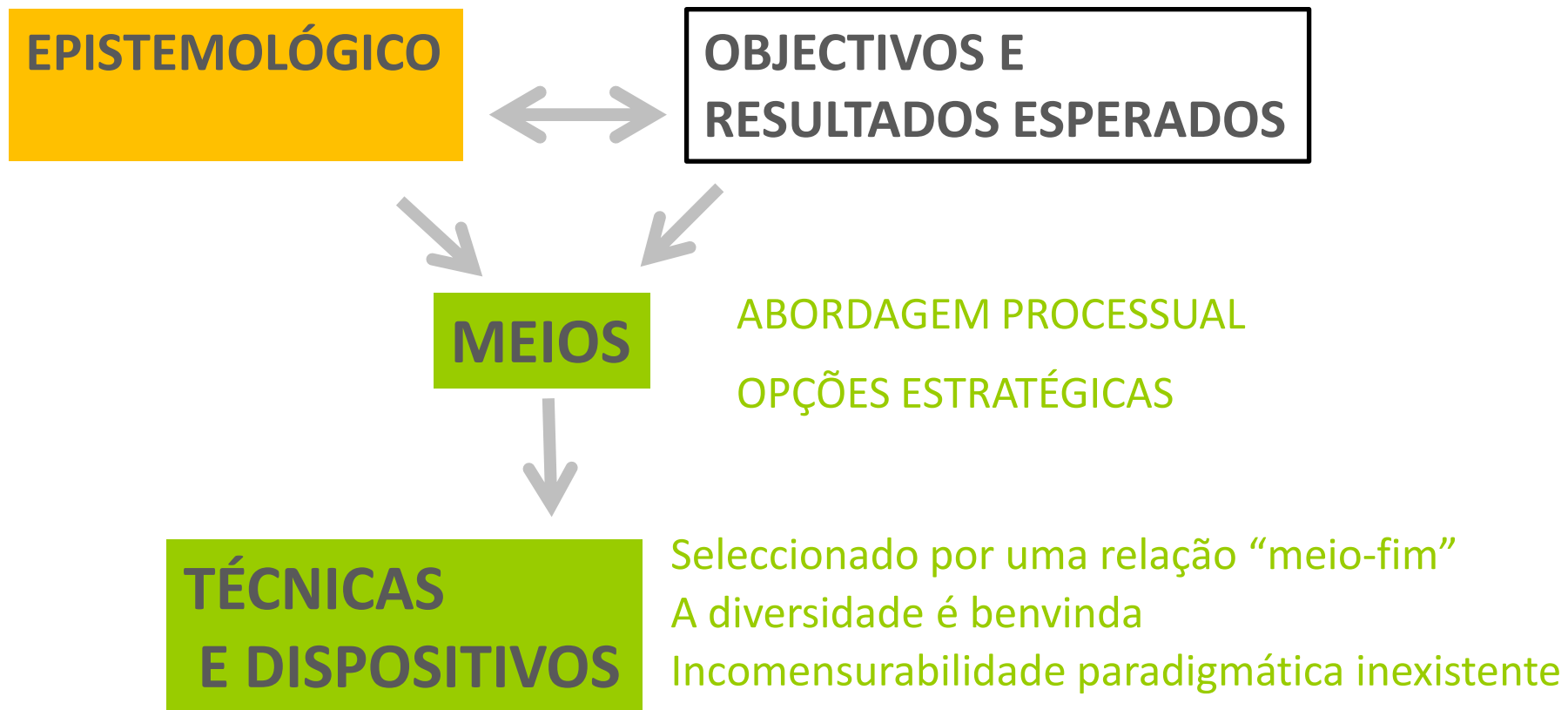
NORMATIVO

SUBSTANTIVO

INSTRUMENTAL

- Consolidar a consciência social do risco da infestação
- Envolver todos os *stakeholders* no controlo da infestação através de uma alteração de comportamento na adopção de comportamentos de prevenção e controlo
- Construir confiança mútua
- Partilhar responsabilidades na assumpção de compromissos
- ✓ Todos os *stakeholders* envolvidos num processo de comunicação equitativo
- ✓ ter em conta as agendas de todos os *stakeholders*
- ✓ empoderar os *stakeholders* através da progressiva autonomia

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DO *ENGAGEMENT* NO PLANEAMENTO DA INTERVENÇÃO SOCIAL



Referências Bibliográficas

- Arroz, A. M, São Marcos, R., Gabriel, R. , Borges, P. V. , Neves, I. C. & Rego, I. E. (2011, Julho). *Stakeholder and public partnerships in inclusive risk governance: From involvement to participation and deliberation*. Comunicação apresentada na Community Development International Conference, Fundação Gulbenkian, Lisboa, Portugal.
- Arroz, A. M, São Marcos, R., Gabriel, R. & Borges, P. V. (2010, Junho). *United we stand, divided we fall – empowerment and commitment in the local action. A risk communication program on the governance of an urban termite plague in the Azores*. Comunicação apresentada na Society for Risk Analysis (SRA) – Europe conference, King's Colledge, Londres, Reino Unido.
- Arroz, A. M., Palos, A. C., Rego, I. E., Borges, P. A. V. & Bettencourt (2007, June). *Science, society, politics, and the media – Joining efforts to manage the risk of termite infestation in the Azores*. Comunicação apresentada na Conference Sustainability into practice: From local to global making a difference. Kingston University, London, UK.
- Cass, N. (2006). *Participatory-deliberative engagement: A literature review*. Working paper 1.2. of the research project “Beyond Nimbyism: a multidisciplinary investigation of public engagement with renewable energy technologies”. Manchester, UK: School of Environment and Development. Extraído a 20.01.2008 de http://www.manchester.ac.uk/sed/research/beyond_nimbyism.
- Cvetkovich, G. & Löfstedt, R. E. (Eds.). (1999). *Social trust and the management of risk*. London: Earthscan.
- Fischhoff, B. (1995). Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process. *Risk Analysis* 15 (2) 137-145.
- Galdo, J. H. (2007, Maio). *Pandemic communication: can social marketing and risk communication both play a role?* Dissertação de mestrado apresentada à School of Communication, Washington, D.C.

Referências Bibliográficas

- Guerra, I. C.(2006). *Participação e Acção Colectiva – Interesses, Conflitos e Consensos*. Edição Principia. Estoril.
- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory and Practice*, 5:4, 419-436.
- Levi, M. & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475-507.
- Masschelein, J., Quaghebeur, K. (2006). Participation: Making a difference? Critical analysis of the participatory claims of change, reversal and empowerment. *Interchange*, 73, 309-331.
- McComas, K. A. (2006). Defining moments in risk communication research: 1996-2005. *Journal of Health Communication*, 11(1), 75-91.
- Redd, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a Literature review. *Biological Conservation*, 141, 2417-2431.
- Renn, O. (2005). *Risk Governance. Towards an integrative approach*, White Paper, n.º 1. Geneve: International Risk Governance Council.
- Renn, O. (2008), *Risk Governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Rowe, G. and Frewer, L.J. (2005) A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2), 251-290.
- Siegrist, M.; Earle, T. C. & Gutscher, H. (Eds.). (2010). *Trust in risk management. Uncertainty and Scepticism in the public mind* (2nd ed.). London: Earthscan.