

(IN)SEGURANÇAS NUMA REGIÃO DE ELEVADA SUSCEPTIBILIDADE: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DO RISCO

Margarida Queirós¹ e Eduardo Brito Henriques¹

¹ Centro de Estudos Geográficos/Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
(CEG/IGOT), Universidade de Lisboa
Lisboa, Portugal
margaridav@campus.ul.pt, eduardo@campus.ul.pt

Resumo

A publicação do célebre *Risk Society. Towards a New Modernity* de Ulrich Beck há já uma dezena e meia de anos chamou a atenção para o facto de as sociedades da modernidade tardia se caracterizarem, comparativamente às sociedades da “primeira modernidade” e mais ainda às sociedades tradicionais, por possuírem uma maior consciência da sua própria exposição ao risco, e sobretudo a riscos muito mais diversos, não apenas já naturais, mas também tecnológicos, resultantes do próprio *progresso*. Argumentava-se ainda nessa obra que tudo isto tivera como consequência a geração de uma nova visão da própria vulnerabilidade humana e uma alteração profunda na percepção dos riscos.

O aumento do interesse pelo estudo dos riscos, muito visível na Geografia, mas que se estende a outras áreas disciplinares, decorre, em larga medida, deste novo contexto societal e ideológico. Porém, tudo isso se tem traduzido até agora muito mais num esforço com vista à determinação objectiva dos riscos (quantificação da perigosidade e da exposição humana a esses perigos) do que propriamente ao estudo da sua avaliação e integração nos quotidianos das populações. E, todavia, um maior conhecimento destas percepções seria fundamental para que se pudessem implementar acções preventivas e mitigadoras destinadas a aumentar os níveis de segurança das populações. É para esse objectivo que contribui o presente artigo. A sua finalidade é, a partir de um extenso inquérito realizado junto de mais de duas centenas de residentes, dar a conhecer o modo como a população do Algarve, que reconhecidamente constitui simultaneamente uma área de intensa procura turística e de elevada perigosidade sísmica, concebe esse perigo e como o hierarquiza no quadro dos muitos outros que a *sociedade de risco* nascida da modernidade tardia comporta.

Este artigo examina ainda como os cidadãos percebem a acção das diversas entidades co-responsáveis em relação à produção e gestão do risco –

seus papéis e responsabilidades. Um argumento central é que os padrões de actuação percebidos são cruciais para explicar os papéis/responsabilidades das entidades públicas na gestão do risco. Apresentam-se, por fim, considerações sobre a relevância e as implicações da percepção pública do risco para a redefinição de políticas de protecção civil e argumentos a favor da necessidade de consolidar uma agenda de investigação nestes assuntos.

1 Introdução

1.1 Tema e objectivo

As duas últimas décadas representaram um período de viragem no modo como cientistas, autoridades e a população em geral passaram internacionalmente a entender as catástrofes. A ideia da catástrofe como uma inevitabilidade a que apenas se pode responder por intermédio do planeamento de emergência pertence ao passado. Hoje a essa visão semi-fatalista e reactiva contrapõe-se uma outra perspectiva baseada no direito à segurança ambiental, o que pressupõe toda uma nova agenda científica e política destinada a reduzir proactivamente os riscos a que as populações estão sujeitas.

O estudo dos riscos representa até certo ponto a recuperação de uma *preocupação humanista*, ao recolocar o ser humano no centro da atenção científica e ao procurar que a integridade física e o bem-estar das pessoas apareçam como a finalidade última da reflexão. O estudo dos riscos não pode por isso ser circunscrito à determinação dos factores desencadeantes de acidentes e à descrição dos processos pelos quais se dão. O perigo existe sempre e apenas por referência a um alvo no qual se possa eventualmente fazer sentir. Daí que a actual teoria dos riscos enfatize não apenas a necessidade de conhecermos bem o funcionamento dos sistemas naturais, sociais e tecnológicos de forma a podermos prever a ocorrência de acidentes e antecipar o seu curso, mas também as características das populações que estão em risco, designadamente o seu grau de exposição aos perigos, vulnerabilidade e resiliência (Alexander, 2000; Dayton-Johnson, 2004).

O conceito de ‘vulnerabilidade’ nem sempre tem sido definido de forma exactamente semelhante. Abundam na literatura as definições de vulnerabilidade, mesmo quando usado neste campo de aplicação mais estrito que é o estudo dos riscos (cf. Cutter *et alli*, 2000; Thywissen, 2006). Genericamente, porém, é mais ou menos consensual que a vulnerabilidade diz respeito à capacidade que as pessoas e os grupos têm de anteciparem, lidarem com, resistirem e recuperarem dos acidentes. Este entendimento da vulnerabilidade implica portanto que no estudo dos riscos se “desloque o foco das dinâmicas biofísicas dos eventos para a produção social, económica

e política do ambiente”, uma vez que é também em função da forma como se organizam as sociedades e dos recursos de que as pessoas dispõem para fazer face às adversidades, que se devem as maiores ou menores consequências dos acidentes (Hogan e Marandola Jr., 2005: 463).

Na avaliação da vulnerabilidade pode-se assumir uma abordagem mais sociocêntrica, ou mais psicocêntrica. Ambas são necessárias. As que se centram mais na dimensão societal são sobretudo importantes para avaliar a capacidade das populações resistirem ao impacto dos acidentes e recuperarem deles. As abordagens que se focam essencialmente na percepção do perigo e nas representações mentais dos riscos, por seu turno, ajudam a perceber a capacidade que as populações têm de anteciparem e de lidarem com os riscos, e isso importa pois é em larga medida com base nestas questões de carácter intersubjectivo que as pessoas tomam decisões susceptíveis de as colocarem numa situação de maior ou menor exposição aos perigos. Assim, no contexto da ‘modernidade reflexiva’ (Beck, 1992; 2000), onde consideramos que a partir de novos argumentos gerados pelos impactos da perspectiva do risco, novos padrões cognitivos se desenham para nortear tomadas de decisões, abrangendo desde as mais amplas às mais quotidianas.

No estudo que de seguida apresentamos foi à análise desta última dimensão que consagramos a nossa atenção. O objectivo consistiu em estudar a percepção e o grau de internalização da noção de risco pela população residente no Algarve, assim como o grau de confiança que as pessoas têm em diversas entidades com responsabilidades, directas ou indirectas, na área da protecção civil. Partindo do princípio de que a consciência de perigo pode ajudar a elevar os níveis de segurança das populações, ao justificar a correcção de possíveis práticas desadequadas e a tomada de medidas de acautelamento e de prevenção de eventos potencialmente danosos procurámos, por um lado, averiguar até que ponto essa ideia de risco está ou não incorporada pela população residente no Algarve, e como varia essa percepção em função dos vários tipos de riscos. Por outro lado, os comportamentos das pessoas, tanto preventivos como em situação de emergência, estão condicionados pela confiança que possuem nas instituições, no sentido da valorização da competência, consistência, transparência e empatia que a sociedade lhes atribui – dos bombeiros às autarquias, do governo aos jornais – e essa foi a razão por que consideramos também esta dimensão.

A escolha do Algarve tem que ver com o facto de ser uma das regiões portuguesas que maior dinamismo demográfico registou nos últimos decénios, como resultado de um forte desenvolvimento do turismo e do imobiliário, o que significa uma maior exposição das populações aos perigos. Entre 1991 e 2001, a população residente no Algarve aumentou

15,8%, contra uma variação média de 5% no conjunto do país, e as estimativas do INE para meados do presente decénio indicam o prosseguimento desta tendência de crescimento, ao sugerirem que de 2001 para 2006 a população terá aumentado de novo em 6,2%, ou seja, em mais 26 310 novos residentes (CEG/FLUL, 2008). Muito deste crescimento deve-se aos saldos migratórios positivos que a região tem mantido com o resto do país, e mesmo até a um reforço da sua atractividade no plano internacional como destino de migrações laborais e de reforma. O Algarve, não obstante, é também das parcelas do território português que maior perigosidade natural apresenta, sobretudo sísmica, pelo que se explica plenamente que se procure avaliar a percepção de risco pela população nesta região (cf. Zêzere *et alli*, 2006) tomando como referência Portugal Continental, “A distribuição espacial das intensidades sísmicas máximas, com base tanto na sismicidade histórica como na sismicidade instrumental, mostra que os valores mais elevados são atingidos no Sudoeste de Portugal, nomeadamente no Algarve e na Região de Lisboa e Vale do Tejo (*ibid.*: 5). O Algarve é, além disso, a crer na experiência histórica, a região de Portugal Continental com maior susceptibilidade de *tsunamis*, cuja génese nesta área da Península Ibérica está associada à ocorrência de sismos violentos com epicentro no mar, além de possuir algumas das áreas mais susceptíveis à erosão marinha e à ocorrência de cheias rápidas (*ibid.*: 14).

1.2 Método de pesquisa e amostra

Para o desenvolvimento deste estudo procedemos à realização de uma pesquisa extensiva, com administração face-a-face de um inquérito à população residente no Algarve. O questionário foi realizado entre 22 e 30 de Janeiro de 2008 e abrangeu uma amostra de 512 pessoas¹, cobrindo a totalidade dos concelhos da região.

A amostra foi recolhida com base num método não probabilístico, de amostragem por quotas, com grupos definidos por concelho e ajustados por sexo e idade. O facto de não se ter utilizado um método probabilístico sistemático, mas sim baseado na interpelação ao acaso na rua, recomenda que, não obstante o número elevado de inquéritos realizados (que colocaria a amostra em níveis de confiança de 99,9%, para limites de erro de $\pm 2,5$), se tenha algum cuidado na extrapolação dos resultados para o universo em estudo.

¹ Foram realizados 512 inquéritos aos residentes no Algarve; destes obtivemos 501 questionários válidos para a questão da “confiança” e 418 válidos para a questão da “preocupação”.

2 Segurança e percepção de risco na população algarvia

2.1. A ideia de risco e o sentimento de segurança

Para avaliarmos os níveis de segurança percebida da população em estudo iniciámos o inquérito com uma questão genérica em que pedíamos aos inquiridos que qualificassem como se sentem no dia-a-dia tendo em consideração os diversos riscos que correm. O objectivo era perceber até que ponto a população algarvia tinha incorporada uma ideia de risco difuso. Eram dadas aos inquiridos seis hipóteses de resposta, correspondendo a diferentes níveis ordinais numa hierarquia do sentimento de risco, desde o “extremamente seguro” (6) ao “extremamente inseguro” (1).

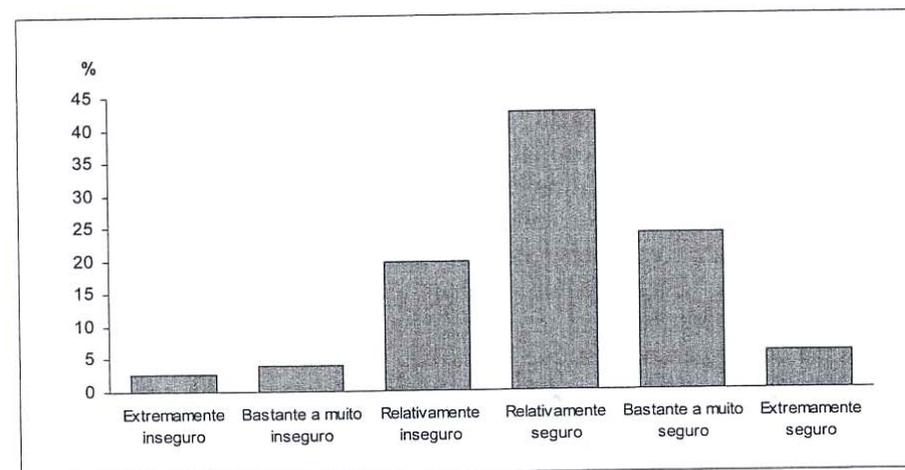


Figura 1 – Sentimento de segurança experimentado no dia-a-dia numa amostra de população residente no Algarve

Fonte: Recolha e elaboração própria (inquérito realizado em 2007)

Os resultados obtidos nesta questão, para a qual foram apuradas 512 respostas válidas, parecem sugerir que não existe uma percepção alargada de perigo entre a população inquirida (Figura 1). É um facto que os casos de sentimentos de grande conforto psicológico, associados a uma ideia de extrema ou elevada segurança, são minoritários, não chegando a abarcar um terço da população que fez parte da amostra. Não obstante, se olharmos para as respostas agrupando os inquiridos em dois conjuntos, um compreendendo todos os que sentem entre o “relativamente inseguro” e o “extremamente inseguro”, e um outro abarcando os que se situam entre o “relativamente seguro” e o “extremamente seguro”, verificamos que este segundo grupo concentra 72,4% das pessoas inquiridas. As frequências obtidas distribuem-se entre as várias modalidades de resposta segundo uma curva unimodal de assimetria negativa, centrada na categoria correspondente aos

valores de segurança médios, pelo que, em termos gerais, se pode dizer que há um sentimento de segurança mais ou menos difuso entre a população, apenas não partilhado por um grupo que não chega a ser composto por um terço dos inquiridos.

Quisemos saber se há algum perfil sociográfico especialmente associado a essa minoria de habitantes que experimentam sentimentos de insegurança mais agudos. Pretendíamos concretamente saber se é possível estabelecer alguma relação entre o sentimento de insegurança experimentado e as características da população. Uma hipótese que se podia levantar era a de variáveis como o sexo e a idade poderem estar na origem de percepções diferentes de risco, por colocarem as pessoas em diferentes situações de vulnerabilidade.

Alguma literatura internacional tem na verdade demonstrado existir relação entre sexo e percepção de risco ambiental, com as mulheres a apresentarem maiores níveis de preocupação (cf. Boholm, 1998; Armas, 2008). Por outro lado, imaginámos que o capital cultural, medido através das habilitações literárias, pudesse eventualmente contribuir também para uma maior ou menor consciencialização dos perigos a que as pessoas estão sujeitas e, logo, para percepções variáveis destas quanto aos riscos que correm quotidianamente. Essas hipóteses tinham aliás o respaldo de alguns estudos internacionais onde parecem ter sido detectadas relações deste tipo, embora sem uma confirmação clara que permitisse falar de consenso (cf. Sjöberg *et alli*, 2004).

Os dados por nós recolhidos, porém, não permitiram comprovar taxativamente estas hipóteses. Decompondo o valor médio obtido para o sentimento de segurança nas populações masculina e feminina obtivemos valores de 4,16 para os homens e de 3,86 para as mulheres (4 correspondia no inquérito a um sentimento de ‘relativamente seguro’). A diferença entre as médias é estatisticamente significativa, mas muito pequena. Ao avaliarmos o efeito do sexo no grau de segurança experimentado quotidianamente pela população através da análise de variância (*One Way ANOVA*) verificamos, com efeito, que o valor da razão de *F* é superior ao *F* crítico para $p = 0,05$, mas a medida *Eta* obtida é de apenas 0,14, o que significa que se está em face de uma relação muito fraca entre as duas variáveis (Quadro 1). Conclui-se em síntese que, havendo embora uma ligeira tendência para as mulheres se sentirem mais inseguras no dia-a-dia que os homens, o sexo é uma variável que pesa pouco no maior ou menor grau de segurança percebida, o que de resto confirma as conclusões de outros estudos similares a respeito da população portuguesa (por exemplo, Lima, 2004).

Avaliando depois a relação entre o nível de instrução das pessoas e o grau de segurança, o que se conclui não é muito diverso. O recurso ao ρ (*rho*) de Spearman como medida de associação entre os níveis de qualificação académica e a segurança percebida pela população não permite falar de uma relação clara entre as duas variáveis. Alguma literatura internacional refere a tendência para a população mais escolarizada sentir maiores níveis de segurança (Burchell, 1998). No nosso caso, isso não se observa. Embora estatisticamente significativo para $p = 0,05$, o ρ obtido no nosso caso foi de apenas 0,11. A relação com a idade, finalmente, revelou-se ainda menos clara, não existindo sequer significância estatística alguma entre as variáveis, o que, por outras palavras, significa que é praticamente nula a possibilidade de prever um maior ou menor sentimento de segurança em função da idade. No entanto, isto confirma as conclusões da bibliografia nacional e internacional (cf. Burchell, 1998; Lima, 2004).

Sexo	Sentimento						Média
	1 Extremamente inseguro	2	3	4	5	6 Extremamente seguro	
Masculino	2,6 %	2,6 %	14,2 %	44,6 %	29,2 %	6,9 %	4,159
Feminino	2,9 %	5,2 %	25,0 %	41,5 %	20,2 %	5,2 %	3,864

$F(1,505) = 10,409$; $p = 0,002$

$Eta = 0,14$

Quadro 1 – Relação entre o sexo e o grau de segurança referido pelos inquiridos
Fonte: Recolha e elaboração própria (inquérito realizado em 2007)

A ausência de uma relação entre os níveis de segurança sentidos ou percebidos quotidianamente pelas pessoas e as suas características sociográficas parecem sugerir que a percepção de risco se constrói a partir de elementos muito mais complexos. Está portanto longe de ser algo que se possa deduzir de forma mais ou menos mecânica a partir das características demográficas ou da posição social da pessoa. Esta ausência de relação poderá também ser vista como um argumento em favor das explicações da percepção do risco mais baseadas no paradigma culturalista que no paradigma psicométrico (cf. Queirós *et alli*, 2007) parece ter a ver mais com as “visões do mundo” que as pessoas partilham do que com qualquer outra coisa (cf. Sjöberg, 1998; Oltedal *et alli*, 2004). Na verdade, a relativa homogeneidade nas respostas parece ir em favor da ideia de que a percepção é uma construção social que deve bastante ao ambiente institucional e à cultura local que envolve os agentes e que constitui o meio em que estes se movem.

2.2. Percepção de risco face a diferentes eventos perigosos

Quisemos averiguar até que ponto a percepção de risco era variável em função do tipo de risco, e que acontecimentos potencialmente perigosos constituíam para a população algarvia maior motivo de preocupação. Para tal, o questionário continha uma pergunta em que se pedia aos inquiridos que avaliassem o grau de preocupação que lhe suscitava cada um dos elementos constantes de uma lista de 23 potenciais perigos (naturais, tecnológicos e sociais), medindo-se essa preocupação numa escala ordinal de 6 níveis (de 1 – “não me preocupa nada” – a 6 – “preocupa-me imensamente”).

O Quadro 2 sintetiza os resultados a que se chegou. Percebe-se da sua análise que a preocupação que os diversos perigos suscitam é bastante variável. É um facto que quando questionados sobre o grau de preocupação que os problemas em concreto originam neles, os inquiridos raramente responderam com níveis baixos. Todos os perigos referidos obtiveram por isso níveis de preocupação médios superiores a 3. Ainda assim, embora num quadro de preocupação mais ou menos assumida por qualquer dos perigos citados, há diferenças muito sensíveis entre eles. Num extremo estão os aluimentos de terra (movimentos de vertente) e as rupturas ou rebentamentos de barragem, que foram os únicos perigos citados a respeito dos quais mais de 50% da população inquirida afirmou preocupar-se “pouco”, “muito pouco” ou “nada”. No outro extremo encontram-se os incêndios, a criminalidade, os acidentes rodoviários, a poluição da água e a poluição atmosférica, que provocam pelo menos “bastante” preocupação entre 80% dos inquiridos.

Podemos dizer que o grau de preocupação manifestado pela população para com os diversos tipos de perigos tem que ver com a mediatização a que eles estão sujeitos e com o modo como as pessoas percebem a susceptibilidade do Algarve aos diversos riscos. A susceptibilidade aos incêndios, por exemplo, é real e visível, mas também muito amplificada pelos *media*. As elevadas taxas de sinistralidade rodoviária em Portugal, por seu turno, que colocam o país entre os primeiros da Europa nesta matéria, explicam o elevado grau de preocupação manifestado por este tipo de riscos. Já o aquecimento global ou a poluição, apesar de serem riscos mais intangíveis ou ‘abstractos’, são problemas que a comunicação social enfatiza, o que explica os valores obtidos. Pelo contrário, perigos que as pessoas percebem como mais distantes ou improváveis, ou que consideram poderem ser mais facilmente controláveis por elas próprias, tendem a ser desvalorizados. É o caso das rupturas de barragens, ciclones e *tsunamis*, ou, no outro plano, dos acidentes domésticos e dos afogamentos.

	Frequências (%) de respostas nas categorias						Grau de preocupação (média)
	1 Não me preocupa	2 muito pouco	3 pouco	4 bastante	5 muito	6 Preocupa-me imensamente	
Aluimentos de terra	12,3	16,4	23,2	24,2	15,0	8,9	3,4
Ruptura de barragens	14,1	15,3	21,4	17,7	16,3	15,3	3,5
Ciclones	11,5	12,9	21,7	21,7	16,2	16,0	3,7
Acidentes industriais	8,1	15,6	23,0	21,5	15,6	16,3	3,7
Tsunamis	14,4	14,4	17,8	16,8	13,0	23,6	3,7
Acidentes domésticos	6,0	13,6	24,6	26,1	15,3	14,4	3,7
Acidentes nucleares	13,3	15,3	17,9	14,3	11,6	27,6	3,8
Erosão da costa	6,8	10,2	19,7	31,3	18,2	13,8	3,9
Afogamento	8,4	13,4	16,2	23,2	15,5	23,4	3,9
Guerras	12,0	14,7	14,9	12,7	12,0	33,7	4,0
Cheias	6,4	9,3	18,9	24,3	20,5	20,5	4,0
Pesticidas/transgénicos	5,3	6,3	23,2	25,6	16,2	23,4	4,1
Sismos	5,5	7,6	18,5	25,9	18,5	24,0	4,2
Resíduos perigosos	4,8	7,4	15,1	29,5	20,6	22,5	4,2
Terrorismo	8,6	12,2	13,4	14,4	16,3	35,2	4,2
Doenças (pandemias)	3,6	15,1	14,8	15,8	16,5	34,2	4,3
Seca	2,1	4,3	14,6	32,0	22,0	25,1	4,4
Aquecimento global	3,1	3,3	15,3	26,3	20,5	31,5	4,5
Poluição atmosférica	2,9	3,8	10,7	29,6	21,2	31,7	4,6
Poluição da água	2,4	4,5	10,0	26,3	22,7	34,1	4,6
Acidentes rodoviários	1,9	5,0	10,7	24,3	24,0	34,0	4,7
Criminalidade	2,4	4,3	11,4	20,7	21,7	39,5	4,7
Incêndios	2,4	3,1	8,8	21,7	24,1	39,9	4,8

Quadro 2 – Grau de preocupação suscitado por perigos vários numa amostra da população residente no Algarve (n= 512)

Fonte: Recolha e elaboração própria (inquérito realizado em 2007)

O baixo nível de industrialização do território português, e nomeadamente do Algarve, explica que os inquiridos não sejam sensíveis aos riscos de acidentes industriais. Já os aluimentos de terras e a erosão da costa são acidentes frequentes no Algarve mas sobre os quais existe um grande desconhecimento e isso pode explicar os baixos níveis de preocupação revelados. Esta desvalorização dos acidentes hidrogeomorfológicos é um problema grave pois coloca as populações mais expostas e vulneráveis a estes perigos.

Em conclusão, parece ser possível dizer que os perigos ambientais são aqueles para que as populações estão mais sensibilizados, e também aqueles a respeito dos quais a preocupação é mais consensual, como se comprova pelo facto dos coeficientes de variação obtidos nas respostas sobre estas

preocupações serem de todos os mais baixos (entre 20 e 30%). A análise da informação recolhida leva-nos a concluir, em suma, que há muito por fazer ainda na sensibilização da população residente no Algarve para os riscos naturais. Não há claramente uma percepção adequada da perigosidade que pode envolver a erosão marinha ou os movimentos de vertente, tal como não parece haver uma noção apropriada a respeito do grau de exposição que existe a perigos como a de um sismo ou de uma cheia. A insuficiente internalização de uma ideia de risco associada a estes acidentes é algo que impede que se evolua para uma cultura de maior exigência das populações em matéria de ordenamento do território; e é algo, de resto, que se pode opor também ao desenvolvimento de uma atitude de efectiva prevenção do risco, impedindo que se reduzam por essa via as vulnerabilidades da população.

O que acabámos formular tem corroboração nas respostas que obtivemos quando perguntámos à população que probabilidade haveria de ocorrer cada um dos referidos acidentes naturais nos horizontes de um, dez e cinquenta anos. A dificuldade que os inquiridos manifestaram na resposta a esta questão, traduzida em elevadas taxas de não resposta e numa forte incidência de respostas nas modalidades de categoria intermédia, que são sempre um escape para a indecisão, constituem em si mesmos indicadores da ausência de uma ideia clara acerca do risco que se corre.

De entre os eventuais perigos referidos, os sismos foram os que os inquiridos consideraram mais prováveis de ocorrer (Figura 2): 27,5% dos inquiridos admitiam que a hipótese de ocorrer um sismo num horizonte de um ano era muitíssimo elevada, de 80% ou mais; 31,8% das pessoas achava que era essa a probabilidade num horizonte de dez anos, e 38,7% num horizonte de 50 anos. Sugere isto, portanto, que haverá uma parte da população fortemente consciente da perigosidade sísmica do Algarve (no fundo, os que consideram como quase certo que um sismo possa ocorrer no horizonte curto de um ano), mas para a maioria dos inquiridos esse parece ser apesar de tudo um risco mais ou menos remoto: note-se que só 38,7% das pessoas considerava muito provável (80% de probabilidade ou mais) que um sismo pudesse ocorrer nos próximos 50 anos, e 48,7% se considerássemos uma probabilidade superior a 60%.

Para o risco de cheias e de erosão da costa, a sensibilidade da população é ainda menor. No caso das cheias, 17% dos inquiridos consideravam muito improvável que uma cheia pudesse ocorrer no ano subsequente (probabilidade inferior a 20%), contra 15,8% que considerava muito provável que isso sucedesse (probabilidade de 80% ou mais); mesmo num horizonte de 50 anos, só 23,8% dos inquiridos admitia que a probabilidade de ocorrer um acidente deste género fosse superior a 80%. Especialmente grave, contudo, é a desinformação que parece haver em relação à erosão marinha, claramente subestimada pela população residente no Algarve: só

18% dos inquiridos parece compreender que se trata de um fenómeno em curso, uma vez que foi essa a percentagem de pessoas que consideraram muito provável que isso sucedesse no decurso do ano subsequente, e mesmo para um horizonte de 50 anos, só 28,3% dos inquiridos.

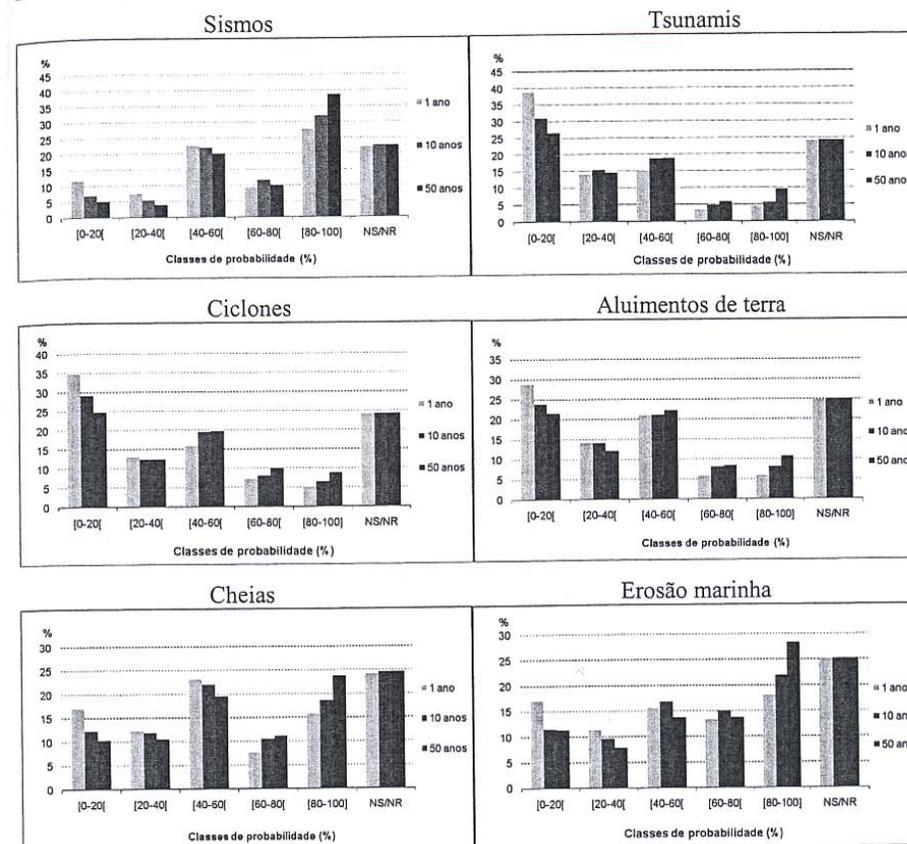


Figura 2. Probabilidades estimadas de ocorrência de alguns acidentes naturais segundo a opinião de uma amostra da população residente no Algarve
Fonte: Recolha e elaboração própria (inquérito realizado em 2007)

Aluimentos de terras, tsunamis e ciclones, por fim, são riscos que as pessoas residentes no Algarve desprezam claramente, ou por não lhes atribuírem perigosidade (provavelmente o caso dos aluimentos de terra), ou por os considerarem riscos muito remotos, a que a Região do Algarve se não encontra muito exposta.

3 Grau de confiança nas instituições

Temas como *segurança/perigo* e *confiança/risco* estão muito associados às obras de A. Giddens, U. Beck, N. Luhuman e F. Fukuyama. Para Giddens,

tal como se define no *Oxford English Dictionary*, a ‘confiança’ significa segurança ou credibilidade numa qualquer qualidade ou atributo de pessoa ou coisa. No que respeita ao termo ‘risco’ Giddens e Beck são de opinião que actualmente substitui o que antigamente era associado à sorte ou destino (Pena, 2006). Segundo Giddens (1988), a ‘confiança’ pressupõe o reconhecimento de riscos e, de acordo com esta visão, um equilíbrio entre a confiança e o risco aceitável transmite a sensação de ‘segurança’ podendo esta aplicar-se a grandes agregados ou colectividades de pessoas ou a indivíduos.

De acordo com Fukuyama (1996), a confiança baseia-se nos hábitos de natureza ética e nas obrigações morais recíprocas interiorizadas por cada membro de uma comunidade, nas regras ou hábitos individuais que deram a cada um uma base para confiarem uns nos outros. A base da confiança reside na sua natureza cultural; é a partir das relações entre os modos de vida com uma base cultural ou identidade comuns que se estabelece a crença ou certeza de que as expectativas serão concretizadas a partir do sentimento de respeito e segurança mútua². Esta ideia traduz previsibilidade de comportamentos e estes transmitem valores; no limite, quando se estabelece confiança não há necessidade de negociar (portanto, o excesso de negociações é um indicador de falta de confiança entre indivíduos e instituições). Se estamos perante um sentimento colectivo de insegurança, gerando crenças ou expectativas de um acontecimento de natureza natural, ou humana, estamos perante uma crise de confiança nas instituições e a história fornece alguns exemplos de deterioração do estado de confiança. Por este motivo, também a discussão do papel ou das ‘responsabilidades’, individual e das instituições, melhora o nosso entendimento do estado das expectativas e da tomada de decisão (Dequesh, 1999; cf. Chryssochoidis *et alli*, 2009).

Uma crescente literatura empírica contribui activamente para o conhecimento sobre as responsabilidades entre pessoas e instituições face ao risco (Bickerstaff, Simmons e Pidgeon, 2008). Bickerstaff *et alli* (2008) fazem uma síntese desta investigação procurando ainda contribuir para a compreensão dos motivos que levam os cidadãos a construir e a atribuir papéis e responsabilidades a diferentes instituições de resposta aos riscos naturais, ambientais e tecnológicos. Os referidos autores apontam diferenças substantivas nas construções do risco, porém, na generalidade aquele é apreendido de uma forma ambivalente, sujeito a controlo e responsabilidade individual ou colectiva.

A noção de ‘ambivalência’ está associada a sentimentos em conflito entre o posicionamento das pessoas e das instituições como responsáveis e

competentes. A ambivalência dos discursos morais e políticos sobre as responsabilidades e competências face ao risco encerra problemas para a acção e ordem social, contudo, constitui uma oportunidade para desenvolver uma sociedade mais robusta e reflexiva em relação às responsabilidades próprias e aos sistemas de gestão dos riscos (Bickerstaff *et alli*, 2008). Assim, os cidadãos serão capazes de se tornarem mais “activos” se as instituições demonstrarem também elas próprias a capacidade para “operar” com responsabilidade – transparência, prestação de contas (*accountability*), capacidade de negociação/interacção e escala da dimensão dos riscos. Para Quintanilha (2006) a “relação com o risco varia em função daquilo que conhecemos ou não sobre um determinado assunto, da confiança que depositamos em quem nos dá informação sobre ele e da nossa visão muito pessoal do mundo, que pode ser mais ou menos optimista”. Apurar a existência de tensões entre cidadãos e instituições baseadas na existência ou ausência de confiança constituiu um dos aspectos da nossa pesquisa, pois depreendemos que a confiança depositada nas instituições constitui um aspecto crucial para a minimização do risco.

Com vista a avaliar esse grau de confiança da população nas instituições, solicitámos aos inquiridos que classificassem de 1 a 6 a confiança (1 – ‘nenhuma’; 6 – ‘total’) que tinham num conjunto de nove entidades para efeitos de aconselhamento na prevenção de riscos, designadamente, cientistas ou peritos, governo e autoridades públicas, autarquias locais, profissionais de saúde, bombeiros e forças de segurança, empresas ou indústrias, associações ambientalistas, televisão e rádio, e jornais. A partir da média dos valores obtidos nestas categorias foi construído um Índice Sintético de Confiança (ISC), cujo α de Cronbach revelou ser um índice de elevada consistência interna ($\alpha = 0,76$).

Em termos genéricos, a população inquirida revelou uma confiança média nas instituições, pois o ISC obtido foi de 3,38 (3 – ‘alguma confiança’; 4 – ‘bastante confiança’).

Descendo para uma análise mais fina dos resultados obtidos nos inquéritos, podemos afirmar que as instituições em que a população residente mais confia para efeitos de prevenção de riscos são os bombeiros e as forças de segurança (Figura 3). Para esta categoria obteve-se um valor médio de confiança de 4,6, ou seja, bastante acima do ISC e do valor obtido em qualquer das outras categorias. Significa isto, em suma, que as autoridades de protecção civil possuem um papel fundamental na actuação e na difusão de mensagens de prevenção de riscos, uma vez que são a entidade que a população reconhece como mais habilitada nesta matéria. A confiança e a empatia das pessoas nos bombeiros e nas forças de segurança advêm provavelmente do reconhecimento/credibilidade/segurança/valoração positiva da sua actuação em situações de emergência.

² (<http://www.ordemlivre.org/node/641>)



Figura 3. Grau de Confiança nas instituições

Fonte: Recolha e elaboração própria (inquérito realizado em 2007)

O discurso científico também parece colher aceitável confiança entre a população inquirida do Algarve. Os cientistas e peritos obtiveram um grau de confiança de 3,8, os profissionais de saúde de 3,7 e as associações ambientalistas de 3,5. Qualquer destes valores situa-se também acima do ISC. Estas constatações não deixam de ser singulares. Com efeito, a literatura internacional tem mostrado que as sociedades pós-industriais tendem a ter uma relação ambígua e até caótica em relação à ciência; a amplificação dos perigos associados ao desenvolvimento científico e tecnológico pelos *media* justifica, segundo Durant *et al* (2000), uma atitude mais crítica por parte das populações. No entanto, para Portugal, Castro (2004) refere uma confiança na ciência para resolver os assuntos ambientais relativamente forte e que contrasta com a confiança na ciência em geral, facto que os nossos dados parecem confirmar.

Merecem ainda um comentário o que os residentes inquiridos do Algarve pensam das ONG pelo grau de confiança acima da média (3,5) que geram, o que é reflexo do seu empenho e indispensável papel na chamada de atenção e na intervenção, no que respeita aos problemas ambientais e tecnológicos e aos riscos a eles associados. Com efeito, não só as organizações não governamentais para o ambiente cada vez mais recorrem a competências técnicas e ao conhecimento científico para legitimar o reconhecimento das suas posições, como têm, sucessivamente, transmitido uma imagem de rigor e de transparência perante a opinião pública, o que não acontece frequentemente com o governo e as empresas industriais (Queirós, 2001). Os movimentos ambientalistas, indícios de uma sociedade civil activa, fazem-se consistentemente acompanhar de um sentimento de desconfiança da opinião pública em relação às instituições públicas governamentais e seus actores

que muitas vezes “decidem” sem as populações, pelo que estas exprimem cada vez mais o acesso às decisões, em nome da diversidade dos saberes e das abordagens transparentes. Além do mais, em Portugal, a noção de “dano” e a atribuição das “responsabilidades” das instituições são muitas vezes inoperantes, o que agrava a opinião pública relativa aos poderes públicos (Queirós, 2001). Podemos assim afirmar que a diminuição de confiança depositada nos políticos e outras figuras públicas são indicadores, segundo Giddens (1998) e Beck (2000), de uma sociedade reflexiva, uma das características de elevados níveis de auto-organização e de riqueza cívica.

A confirmar esta ideia, os resultados do inquérito revelam uma fraca confiança dos residentes nas empresas e no governo (respectivamente, 2,9 e 2,2, valores bem abaixo da média). Pensamos porém que esta questão não é exclusiva dos residentes algarvios, ela estende-se ao país, pois em Portugal, a indústria é um dos agentes económicos com uma longa história de infracções dos “códigos de boa prática ambiental” e paradoxalmente mais tem beneficiado da condição “pré-moderna” da falta de dados e informações básicas que fundamentam qualquer processo de decisão (Schimdt, 1999). Por estas razões, no outro extremo da confiança encontram-se os empresários e os políticos, com valores abaixo de 3 (‘pouca/alguma confiança’). A falta de confiança que as pessoas manifestam no governo (mais que nas autarquias, que apresentam um grau de confiança de 3,1) é uma expressão do mal-estar generalizado que as populações sentem hoje em relação às instituições políticas e que não é exclusivo de Portugal, como aliás sucessivas sondagens e estudos de opinião têm dado conta.

A falta de transparência e de comunicação, e a inexistência de uma prática de prestação de contas também contribuem para os baixos níveis de confiança gerados na opinião pública acerca do governo nos assuntos dos riscos. Segundo a UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*³) a capacidade para estabelecer uma comunicação construtiva é determinada em grande parte pela apreensão das instituições como credíveis e de acordo com este argumento a UNIDO explica que a confiança é reconhecida como uma das condições de acordo com a qual as pessoas apreendem os riscos e respondem perante eles.

A confiança social é pois o processo pelo qual os indivíduos atribuem a outros (indivíduos, grupos, instituições) a responsabilidade para lidarem com certas tarefas. Constitui uma base contínua para a interacção social e baseia-se na analogia cultural, por exemplo, confiamos nas pessoas que entendemos serem semelhantes a nós próprios. Ainda segundo a UNIDO as componentes cognitivas da confiança incluem características como

³ <http://www.unido.org/index.php?id=5289>

competência (grau de especialização técnica, precisão, níveis de recursos), consistência (previsibilidade de comportamentos e de argumentos de comunicação baseados em experiências passadas), transparência (abertura à informação e acesso), e empatia (percepção de boa vontade na composição da informação, empenho, dedicação e reconhecimento da validade da força das preocupações dos outros). De acordo com esta organização as regras para construir confiança e credibilidade, para além de assentarem nas componentes cognitivas referidas, estão no princípio de que as estatísticas e as probabilidades não respondem necessariamente a todas as questões e na capacidade de envolvimento do público como parceiro.

Os resultados a que chegamos revelam em primeiro lugar que, no geral, o nível de confiança das populações nas entidades que lidam com o risco não é muito forte (numa escala de 1 a 6), pois situa-se numa posição intermédia; em segundo e a um nível mais detalhado, a administração central e local e a indústria, constituem para os residentes as entidades menos “credíveis”. O conhecimento destes “modelos” de percepção constitui um desafio para se equacionarem novas formas de aumentar os níveis das componentes cognitivas da confiança das pessoas nas instituições em geral.

4 Conclusão

Vivemos num contexto global. As informações sobre riscos, mesmo que contraditórias ou difusas, circulam com rapidez interferindo no dia-a-dia e nas nossas tomadas de decisão. A complexidade e omnipresença instaladas na problemática do risco exigem um posicionamento da sociedade no sentido de efectuar escolhas esclarecidas, evitando aquelas acções mais motivadas pelo desejo e pela afectividade do que por processos cognitivos que, de facto, deveriam balizar tais escolhas. Transformar o perigo difuso em risco definido constrói possibilidades acrescidas para que os riscos possam ser discutidos e analisados quer como suportes de mobilização social, como de escolha instruída individual. Será, pois, fundamental como afirma Beck (2000), o estabelecimento da distinção entre o risco e a percepção do risco. Tal procedimento presta-se à compreensão do risco enquanto orientação de certa objectividade, enquanto a percepção de risco é plena de subjectividade, colocando em termos relativos os sentimentos expressados, pois estes são compostos com as sensibilidades individuais sobre os perigos do mundo.

O objectivo desta investigação consistiu em estudar a percepção e o grau de internalização da noção de risco pela população residente no Algarve; procurámos averiguar até que ponto a ideia de risco está, ou não, incorporada pela população residente, e como varia essa percepção em função das tipologias de risco. Por outro lado, tentámos também conhecer a confiança que a população deposita em diferentes tipos de instituições de

modo a formular estratégia de comunicação adequadas para a prevenção e mitigação de riscos.

Concluimos que as representações mentais dos residentes no Algarve se desenham com melhor nitidez para os riscos naturais, ambientais, sociais e tecnológicos com uma origem difusa e remota. Os acidentes localizados, próximos e de ocorrência mais provável no quotidiano (cheias, aluimentos de terras e erosão marinha) constituem uma preocupação menor. Depreende-se assim que, quando a população sente uma maior dificuldade em controlar as ocorrências e são estas mais difusas e imputáveis a outros, se regista um nível de preocupação mais elevado. A noção de “incontrolabilidade” associada este tipo de riscos potencialmente danosos opõe-se à (falsa) noção de controlo sobre ocorrências focalizadas e quotidianas. Significa que a sensibilidade dos residentes no Algarve é elevada para as catástrofes, mais amplas e disseminadas nos seus impactos e com consequências mais trágicas (por exemplo, associadas a ciclones e tsunamis), do que para os episódios localizados (por exemplo, erosão de vertentes), colocando-se em situação de uma maior exposição ao risco.

A confiança revelada nas forças de segurança e protecção civil, nos cientistas e especialistas, e nas organizações ambientalistas sugere, em contrapartida, que há um potencial de mobilização destes agentes na protecção e mitigação de riscos, sobretudo naturais e ambientais. A credibilidade que as populações atribuem a estas entidades deve ser usada em estratégias de comunicação que estimulem atitudes de maior segurança ambiental. A imagem das autoridades políticas, por seu turno, poderá ser valorizada caso incorporem no seu discurso e prática os conhecimentos científicos e técnicos a que as populações atribuem valorações positivas. Isto chama a atenção para a necessidade das autoridades desenvolverem uma cultura de ordenamento do território mais transparente e cientificamente informada, e ao mesmo tempo uma cultura de proximidade com as populações. Na verdade, como recorda a UNIDO e referimos anteriormente, a confiança tem que ver com a percepção de competência, consistência, transparência, e empatia.

Há ainda muito por diligenciar na sensibilização da população residente no Algarve para os riscos naturais. Não há claramente uma percepção adequada da perigosidade que pode envolver a erosão marinha ou os movimentos de vertente, tal como não existe um conhecimento adequado sobre o grau de exposição a perigos como o de um sismo ou de uma cheia.

A insuficiente internalização do risco é algo que impede que se evolua para uma cultura associada à “modernidade reflexiva”, de maior exigência das populações e dos actores relevantes em matéria de segurança. A protecção civil é um direito do cidadão - que deve conhecer a natureza e

condicionantes do território onde reside e trabalha. A prevenção e mitigação de riscos naturais e tecnológicos começa no ordenamento do território, mas revela-se uma prática ainda incipiente no Algarve.

Referências

- Alexander, D. (2000), *Confronting Catastrophe - New Perspectives on Natural Disasters*, Oxford: Oxford University Press.
- Armas, I. (2008), "Social vulnerability and seismic risk perception. Case study: the historic center of the Bucharest Municipality/Romania", *Nat Hazards*, N.º 47, pp. 397-410.
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a new modernity*, London: Sage.
- Beck, U. (2000), *World Risk Society*, Cambridge: Polity.
- Bickerstaff, K., Simmons, P. e Pidgeon, N. (2008), "Constructing responsibilities for risk: negotiating citizen state relationships", *Environment and Planning A*, Vol. 40, pp. 1312 -1330.
- Boholm, A. (1998), "Comparative Studies of risk perception: a review of twenty years of research", *Journal of Risk Perception*, Vol. 1, pp. 135-163.
- Burchell, K. (1998), "Fractured Environments: Diversity and conflict in perceptions of environmental risk", *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, N.º 52, Department of Geography & Environment, London: LSE (London School of Economics), Pág. 51.
- Castro, P. (2004), "Cultura científica e confiança na ciência em matérias ambientais – Portugal no contexto da União Europeia", Lima, L., Cabral, M. V. e Vala, J. (Eds.), *Ambiente e Desenvolvimento*, Lisboa: ICS, pp. 79-112.
- CEG/FLUL (2008), *Caracterização e Estudo das Vulnerabilidades Humanas. WP 17 – Humanos. Estudo do Risco Sísmico e de Tsunamis do Algarve* (Relatório Final) para a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), Lisboa: CEG/FLUL.
- Chrysochoidis, G., Strada, A. e Krystallis, A. (2009), "Public trust in institutions and information sources regarding risk management and communication: towards integrating extant knowledge", *Journal of Risk Research*, 1466-4461, Vol. 12, N.º 2, pp.137-185.
- Cutter, S. L., Mitchell, J. T. e Michael, S. (2000), "Revealing the vulnerability of people and places: a case study of Georgetown County, South Carolina", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 90, N.º 4, pp. 713-737.
- Dayton-Johnson, J. (2004), *Natural Disasters and Adaptive Capacity*, OECD Development Center, Working Paper No. 237. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/30/63/33845215.pdf [Consulta: 03-01-2007].
- Dequech, D. (1999), "Expectations and confidence under uncertainty". *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 21, N.º 3, pp. 67-68.
- Durant, J., Bauer, M. W., Gaskell, G., Midden, C. J. H., Liakopoulos, M. e Scholten, L. (2000), "Two cultures of public understanding of science in Europe", Dierkes, M. e von Grote, C. (Eds.), *Between understanding and trust: the public science and technology*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers; pp. 131-156.
- Fukuyama, F. (1996), *Confiança. Valores sociais e criação de prosperidade*. Lisboa: Gradiva.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. UK: Polity Press.
- Giddens, A. (1988), *Consequências da Modernidade*, Oeiras: Celta Editora.
- Hogan, D. J. e Marandola Jr. E. (2005), "Towards an interdisciplinary conceptualisation of vulnerability", *Population, Space and Place*, 11, pp. 455-471.
- Lima, L. (2004), "Percepção de riscos ambientais: realismo ou ilusão?" Lima, L., Cabral, M. V. e Vala, J. (Eds.), *Ambiente e Desenvolvimento*, Lisboa: ICS; pp.157-192.
- Oltedal, S. et alli, (2004), *Explaining Risk Perception. An Evaluation of Cultural Theory*, Trondheim: Rotunde Publikasjoner.
- Pena, A. O. (2006), "Enfrentar riscos globais com soluções globais", *Revista Militar*. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=88> [Consulta: 18-06-2009].
- Queirós, M., Vaz, T. e Palma, P. (2007), "Uma reflexão a propósito do risco", *Actas do VI Congresso da Geografia Portuguesa Pensar e intervir no território. Uma geografia para o desenvolvimento*, Lisboa: APG e UNL (no prelo).
- Queirós, M. (2001), "Ambiente e sublimação da territorialidade: uma leitura do processo de co-incineração", *Cadernos de Geografia*, Nº Especial, pp. 77-89.
- Quintanilha, A. (2006), "Noção de risco depende de informação, confiança e visão do mundo. Ciência Hoje. Disponível em: <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=17122&op=all> [Consulta: 18-06-2009].

Schmidt, L. (1999), “Um Nevoeiro Tóxico”, *Expresso*, 30/01/99.

Sjöberg, L. (1998), “World views, political attitudes and risk perception”, *Risk: Health, Safety & Environment*, Vol. 9, N.º 2, pp. 137-152.

Sjöberg, L., Moen, B. e Rundmo, T. (2004), *Explaining risk perception. An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research*, Trondheim: Rotunde Publikasjoner.

Thywissen, K. (2006), *Components of Risk. A Comparative Glossary*. Bona: UNIEHS (United Nations Institute for Environment and Human Security).

Zêzere, J. L., Ramos Pereira, A. e Morgado, P. (2006), “Perigos Naturais e Tecnológicos no Território de Portugal Continental”, *Apontamentos de Geografia*, N.º19, Lisboa: CEG.