Introdução

É raro o dia em que não somos confrontados com notícias de ameaças ao ambiente ou à saúde pública: alterações climáticas globais, acumulação de resíduos industriais perigosos, produtos alimentares contaminados, doenças como a BSE, a gripe das aves ou a pneumonia atípica, os exemplos parecem não ter fim. A sociedade actual tem sido inclusive caracterizada como uma «sociedade de risco». Este conceito, pese embora a sua original associação ao risco industrial e ecológico, vem sendo utilizado numa acepção bem mais alargada. Dos problemas sociais (como a toxicodependência) às aplicações financeiras, dos acidentes rodoviários à insegurança nas ruas, da criminalidade informática ao terrorismo, a noção de risco é regularmente invocada como indicadora de preocupação e justificadora da acção.

No seu sentido etimológico, o *risco* consiste na possibilidade de ocorrência de um evento de consequências nefastas. Em rigor, só estaremos perante um risco quando os factores do mal e os seus efeitos são relativamente compreendidos (casos, por exemplo, do consumo do tabaco ou da poluição do ar pelas dioxinas). Há quem diferencie destes os casos em que, como acontece com a utilização de telemóveis ou a ingestão de produtos transgénicos, não se conhecem com segurança as consequências, falando a esse respeito de *incertezas*. No entanto, mesmo em relação à maior parte dos riscos «propriamente ditos», subsistem consideráveis *incertezas* quanto aos mecanismos que estão na origem dos factores do risco, ao nexo entre causas e consequências, às condições ou ao momento das ocorrências gravosas. O risco implica, portanto, necessariamente, incerteza (Jaeger *et al.*, 2001, p. 17).

Em regra, o risco envolve a ponderação de benefícios e prejuízos, colocando-se do mesmo passo a questão da sua distribuição. Esta

ponderação implica juízos de valor e varia de pessoa para pessoa e de grupo para grupo. O risco encontra-se, assim, associado a escolhas. Contudo, uma das características dos «novos riscos» é exactamente o facto de resultarem de complexos e muitas vezes tácitos processos de decisão sociais, económicos e políticos cujas consequências são dificilmente compreensíveis e controláveis.

Mas como se explica a *omnipresença do risco* na sociedade contemporânea? Uma primeira resposta poderá ser de ordem civilizacional. Onde as sociedades antigas receavam as catástrofes naturais e «sobrenaturais», as sociedades de hoje temem, sobretudo, os «novos riscos», que constituem, no fundo, a outra face do seu próprio progresso. As consequências dramáticas de fenómenos como o maremoto *(tsunami)* ocorrido na Ásia em finais de 2004 ou as grandes inundações de Nova Orleães em 2005 reforçaram, no entanto, a convicção de que mesmo os riscos naturais estão a ser agravados pela acção humana: presumivelmente acentuados pelas modificações climáticas, esses desastres tiveram impactes especialmente sérios nas áreas costeiras de grande densidade populacional.

A teorização dos «novos riscos» e da «sociedade de risco» não surge, assim, por acaso. Na modernidade avançada, escreveu Ulrich Beck (1986), a produção social de riqueza é sistematicamente sucedida pela produção social de risco. Para Beck, como para Giddens (2000), o próprio «espírito da [nossa] época» é marcado por essa preocupação generalizada com a vulnerabilidade do ambiente e da espécie humana. Todavia, se a tecnologia se situa na origem de algumas das ameaças que pesam sobre nós, dela dependem também as soluções inovadoras que poderão ajudar a prevenir ou a atenuar a emergência e os impactes dos riscos. É indiscutível que os progressos extraordinários verificados em domínios como a medicina, a engenharia ou a comunicação têm contribuído para tornar a sociedade globalmente «mais segura» do que no passado.

Os «novos riscos» produzem, com efeito, *consequências paradoxais:* a sua materialização pode ter efeitos catastróficos, mas estes são insusceptíveis de ser inteiramente controlados; a sujeição dos riscos a avaliações de carácter científico e técnico faz-se acompanhar por uma noção cada vez mais clara das margens de ignorância e de incerteza a seu respeito; e a natureza transnacional de muitos deles limita a capacidade das instituições científicas e das autoridades estatais de interpretar e gerir as suas consequências. A manifesta propensão dos governos para recorrerem, não obstante, a um discurso alegadamente

cauteloso, tendente a minimizar o risco, tem contribuído para minar a confiança dos cidadãos quando, como acontece com frequência, esse discurso acaba, em última instância, contrariado pelos factos. A minimização do risco entra em contradição com a hipersensibilidade ao risco exteriorizada em numerosas circunstâncias pelas populações ou pessoas mais directamente afectadas, sensibilidade esta acentuada pela repercussão ou amplificação mediática do debate público em torno desta matéria.

Se bem que o *paradigma tecnocrático* tenda a reduzir o risco a uma questão de verificação ou medida científica (existência ou não existência do risco, probabilidade da sua ocorrência, efeitos prováveis), a *consciência social* perante o risco, e, muito em particular, o risco ambiental, alimentar e de saúde, tem gerado um clima favorável ao questionamento desse paradigma. Pelas suas características — incertezas quanto à sua ocorrência ou ao momento da ocorrência, gravidade das suas possíveis consequências, conflitos de interesses subjacentes (normalmente o económico ou o político *versus* o ambiental ou de saúde) —, *o risco é propenso ao debate público*. A recorrência de episódios de mobilização cidadã contra actividades industriais, tecnologias ou produtos em razão dos males que são susceptíveis de provocar tem mostrado que a aceitabilidade do risco constitui uma questão essencialmente social e política. Ao paradigma tecnocrático tende, assim, a suceder o *paradigma democrático:* sem deixar de acolher a indispensabilidade do recurso à ciência e à técnica para a análise e avaliação do risco, este paradigma é sensível ao modo como a sociedade percepciona o risco e se comporta perante ele. A multiplicação e o impacte político e social das *controvérsias* ambientais (como a que rodeou a gestão dos resíduos industriais perigosos), de saúde pública (como foi o caso do síndroma dos Balcãs) ou alimentares (de que foi exemplo a gerada pelo surgimento da BSE, ou «doença das vacas loucas») evidenciaram, na realidade, a insuficiência, quer no plano da eficiência, quer da credibilidade pública, dos processos tradicionais de regulação centralizados, opacos e fortemente dependentes da opinião dos peritos. A reestruturação dos processos de decisão em moldes que permitam responder à emergência de um público reflexivo, que aspira a participar activamente na gestão do risco, tem-se convertido numa aspiração cada vez mais generalizada.

As polémicas à volta do risco têm, por tudo isso, abalado *um conjunto de convicções que sustentaram as sociedades e Estados liberais e democráticos:* a da objectividade e neutralidade da ciência; a da nitidez das fronteiras entre saber científico e saber comum; a da relação automática entre desenvolvimento técnico e progresso; a da plena aptidão das

administrações públicas para prosseguirem com autoridade o interesse geral. Com o alastramento de situações de «emergência» que exigem dele uma intervenção rápida sobre questões de grande complexidade, nem sempre sustentáveis nas estruturas e normas existentes, o Estado converte-se, em boa parte, num gestor de crises.

Daí a «intimidade» entre risco e política (Ewald, 2005, p. 12). O risco tem estado, de facto, na origem de um importante impulso de reforma das instituições, particularmente na Europa, como atesta a reestruturação dos mecanismos de gestão do risco alimentar na Comunidade Europeia, incluindo a criação, em 2002, da Autoridade Europeia de Segurança Alimentar.

Também a *sociedade portuguesa* não tem ficado imune a estes desenvolvimentos. Um olhar sobre as reacções e comportamentos dos Portugueses no contexto de controvérsias públicas ocorridas em Portugal em anos recentes («doença das vacas loucas», gravuras rupestres de Foz Côa, projecto COMBO, avaliação de impacte ambiental de projectos como o das incineradoras de resíduos industriais, urânio empobrecido, entre outras) é indicativo da crescente percepção e susceptibilidade relativamente aos novos tipos de riscos. Tem-se assistido, além disso, em Portugal, a um apelo crescente à ciência e à perícia científica e técnica por parte dos governos para fins de avaliação e a gestão do risco e, de uma forma mais geral, para a fundamentação das decisões políticas e administrativas. Pelos *mass media* chega-nos, em contrapartida, a imagem de uma ciência incapaz de responder univocamente às perguntas que lhe são colocadas e de uma comunidade científica onde grassam diferenças de opinião. Às «certezas» procuradas pelo poder contrapõem-se, assim, as incertezas veiculadas pela ciência.

Foram estas realidades que despertaram a curiosidade dos autores deste livro em conhecer e compreender melhor *a relação dos Portugueses com o risco industrial e tecnológico* e com a inerente incerteza, bem como *o significado e as implicações das controvérsias* na forma como o risco é definido, avaliado e gerido em Portugal.

Como é reconhecido o risco, a sua natureza e alcance, que papel exercem nesse processo os peritos e outros profissionais, os políticos e responsáveis institucionais, os agentes económicos, a sociedade civil, os *media?* Verificam-se divergências na forma como o risco é apreciado ou valorizado? Quem tende a maximizar ou a minimizar o risco? Como são demarcadas as fronteiras entre a ciência e a política em contextos de controvérsia? Como se exprime a opinião pública e qual a sua influência no modo como o risco é gerido? Tem havido recurso

a mecanismos de consulta e participação dos grupos interessados e das populações? Que tipo de estratégias vêm sendo acordadas para lidar com o risco: de prevenção ou de reacção? E, no final de contas, têm os agentes e instituições envolvidos sido capazes de retirar as devidas lições dessas experiências?

Foram estas algumas das interrogações que serviram de *leitmotiv* ao projecto de investigação lançado, em 2002, pelo programa OBSERVA — Ambiente, Sociedade e Opinião Pública, do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e do Instituto de Ciências Sociais (ICS). O projecto, financiado pelo Programa Operacional do Ambiente e pelo Instituto do Ambiente, que decorreu entre 2003 e 2006, incluiu duas componentes principais: a realização de três estudos de caso e o desenvolvimento e aplicação de um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa.

Com os estudos de caso procurou-se analisar e interpretar as forças e dinâmicas que envolveram a discussão científica, o debate público e a regulação política e institucional de três episódios recentes envolvendo riscos ambientais ou de saúde pública em Portugal: a BSE, ou «doença das vacas loucas»; os impactes da co-incineração de resíduos industriais perigosos, e a possível contaminação pelo urânio empobrecido utilizado no revestimento de armamento pelas missões militares e de segurança nos Balcãs. À partida, estes casos foram por nós seleccionados por reunirem um conjunto de ingredientes que fizeram deles gestas ricas e interessantes para uma análise da relação da sociedade com o risco: a diversidade dos actores envolvidos; as incertezas de ordem científica e as divergências de opinião entre investigadores e peritos; a sua relevância e influência nas esferas política e partidária; o amplo debate público e a vasta cobertura mediática que mereceram.

A nossa análise teve, forçosamente, de ser limitada no tempo. No entanto, é importante frisar que nenhuma destas histórias se pode considerar, em absoluto, fechada. Ainda recentemente (em 2007) surgiu a notícia da morte em Portugal de um indivíduo afectado pela variante humana da BSE. O lançamento efectivo da co-incineração em cimenteiras tem continuado a ser perturbado por resistências da parte dos municípios e por recursos judiciais. De tempos a tempos a imprensa tem retomado o tema dos riscos associados ao urânio empobrecido, confirmando as dúvidas que subsistem nesta matéria.

Os casos continuam, pois, de certo modo em aberto, não sendo de excluir a possibilidade de poderem vir a ser alvo de repolitização perante novos acontecimentos ou a divulgação de dados científicos.

Os *estudos* apoiaram-se na documentação disponível sobre os acontecimentos seleccionados, nomeadamente debates na Assembleia da República, comunicados e notícias na imprensa, discursos e publicações oficiais, bem como em entrevistas realizadas a alguns dos protagonistas. A metodologia utilizada combinou vários tipos de técnicas qualitativas e quantitativas. No que respeita à cobertura noticiosa, utilizou-se a base de dados de notícias de ciência e tecnologia do Observatório das Ciências e Tecnologias (actualmente Observatório da Ciência e Ensino Superior), que abrange uma pluralidade de jornais e revistas de âmbito nacional e regional, complementada com uma pesquisa mais aprofundada em algumas fontes noticiosas (jornal *Público,* TSF *on-line*) para o caso do urânio empobrecido. As personalidades entrevistadas incluíram investigadores e peritos, responsáveis do Governo e da Administração Pública, membros de organizações não governamentais de ambiente, de associações profissionais e de outras associações da sociedade civil.

O *inquérito* teve em vista caracterizar as percepções públicas do risco por parte dos Portugueses, as suas atitudes e comportamentos perante o risco, o grau de confiança que nutrem nas diferentes fontes de informação e avaliação do risco, o seu juízo sobre o modo como o risco é gerido pelas autoridades responsáveis e sobre a participação dos cidadãos nesse processo.

Em Setembro de 2003, foi promovido um seminário para discussão dos resultados preliminares da investigação, com a participação de algumas das personalidades previamente entrevistadas, bem como de investigadores sociais. Em Maio de 2004, numa conferência realizada no ISCTE, foram apresentados publicamente os resultados do inquérito e dos três estudos de caso. Entre 2005 e 2006, foram desenvolvidas as análises comparativas que serviram de base aos capítulos «transversais» (capítulos 4 a 7).

Estrutura do livro

Nos primeiros capítulos deste livro (capítulos 1, 2 e 3) relatamos as histórias dos casos da BSE, da co-incineração e do urânio empobrecido, acompanhando-as desde a *emergência dos primeiros sinais do risco* até à construção das *respostas ao risco,* passando pela sua *«circulação»* por diversas instâncias: a comunidade científica, a administração pública, os espaços de debate, os *media*.

Os três casos partilham importantes traços em comum, antes de mais, as incertezas e as controvérsias envolvidas nos problemas de

saúde pública e ambientais que todos eles, de uma forma ou de outra, suscitaram. No entanto, também se diferenciam entre si, seja nos contextos, seja nas dinâmicas que os caracterizaram. Nos capítulos 1, 2 e 3 procuramos pôr em evidência e examinar com maior cuidado os *aspectos distintivos e sociologicamente mais ricos* de cada caso.

No caso da BSE, analisado no capítulo 1, ganham relevo especial os debates parlamentares, como espaços onde se desenrolaram alguns dos principais confrontos políticos e científicos sobre a matéria e se tornaram manifestas as tensões que acompanham a relação entre os mundos da ciência e da política quando as respectivas fronteiras se diluem. O caso é ilustrativo do papel actual da Comunidade Europeia na regulação e vigilância de sectores como a agricultura e a pecuária, a saúde e a protecção dos consumidores; mas também da difícil «europeização» de um sistema como o da administração do risco alimentar num país como Portugal, onde, mais do que os «novos riscos», parecem preponderar ainda, nas prioridades das autoridades, os perigos associados ao não cumprimento dos regulamentos em matérias básicas como a higiene ou a conservação dos alimentos.

No capítulo 2 examinam-se os conflitos discursivos que rodearam a decisão do governo português de tratar os resíduos industriais perigosos por meio da co-incineração de recursos industriais perigosos em fornos de cimenteiras. Estes conflitos terão sido acentuados pelo carácter intrinsecamente irresolúvel das incertezas envolvidas na avaliação científica dos impactes e riscos da co-incineração. Não por acaso, terá sido este o caso que mais mobilizou a sociedade civil e mais a incitou a procurar no conhecimento científico, mas também na experiência, a sustentação do seu combate contra um processo percebido ao mesmo tempo como um perigo e como uma injustiça. A tensão entre o âmbito localizado do risco e o carácter nacional do imperativo de tratar os resíduos industriais perigosos não terá facilitado a gestão de uma contenda que ainda hoje perdura.

A avaliação e a gestão do risco de contaminação pelo urânio empobrecido usado no revestimento de armamento utilizado nos recentes conflitos militares nos Balcãs, foco do capítulo 3, ficaram assinaladas pelo aparente paradoxo entre o seu enquadramento internacional e a intervenção activa e autónoma do Estado português por intermédio de um organismo de investigação sob sua tutela. O episódio foi ainda revelador quanto à tendência das autoridades para demarcarem de forma redutora as questões de ordem científica ou técnica que presidem à avaliação do risco.

As perspectivas «transversais» contidas nos capítulos 4, 5 e 6 convocam *dimensões que se encontram presentes em todos os episódios:* a *avaliação científica*, a *gestão política* e a *participação pública*, ensaiando algumas interpretações e explicações. O capítulo 4 dá prioridade ao papel da ciência e dos cientistas na definição e avaliação do risco: são explorados os paradoxos envolvidos na pretensão de criar «certezas» em contextos de persistente «incerteza», averiguando a forma como foi resolvida esta tensão e apreciando o impacte de factores políticos circunstanciais de cada processo. No capítulo 5 centramo-nos na gestão política e institucional das «crises», sob um pano de fundo do enquadramento europeu e dos princípios e modos de governação inovadores que a natureza específica do risco ambiental, alimentar e de saúde tem vindo a incorporar no sistema político. No capítulo 6, o centro da nossa atenção reside na forma como o público foi representado e nas modalidades que assumiu o seu envolvimento nos processos de identificação e avaliação do risco, assim como no desenhar das respostas aos problemas suscitados pela emergência deste. O estudo comparativo das três controvérsias permitiu-nos aprofundar a análise e a caracterização das percepções, reacções e actuações em face dos novos riscos no Portugal contemporâneo.

Os últimos capítulos são dedicados à análise da cobertura das controvérsias pelos meios de comunicação social (capítulo 7) e à discussão de resultados do inquérito à opinião pública lançado no âmbito do estudo (capítulo 8). No capítulo 7 ensaiam-se algumas explicações para o facto de os episódios analisados terem, todos eles, recebido uma ampla cobertura mediática. Pela sua natureza problemática e propícia a dramatização, o risco oferece uma matéria-prima especialmente atractiva para os *media*. Ao transportarem os casos para a esfera pública, os meios de comunicação social não só fizeram-nos extravasar do seu âmbito original, como proporcionaram espaços informais de debate e participação, tanto mais relevantes quanto escasseavam os espaços formalizados. É, porém, discutível em que medida as regras do jogo mediático facilitaram ou dificultaram um efectivo esclarecimento das questões em causa e a resolução das crises.

O capítulo 8 oferece um conjunto de indicações de ordem geral sobre a relação dos Portugueses com os novos riscos. O inquérito que esteve na base deste capítulo procurou testar algumas ideias adquiridas sobre os factores e as condições que conduzem as pessoas a valorizar mais uns riscos do que outros, designadamente a proximidade ou a distância, a continuidade ou raridade, a sua capacidade de controlo sobre

os factores de risco. Apurou ainda as atitudes, entre reactivas e pró-activas, dos inquiridos relativamente ao risco. Aparecendo o problema da confiança como central à relação entre governados e governantes nesta matéria, investigaram-se as percepções das pessoas no que respeita às instituições e às práticas da gestão do risco em Portugal.

A fechar o livro, nas conclusões, a relação entre os Portugueses e os «novos riscos» é perspectivada na sua globalidade, buscando-se a síntese possível sobre esta relação complexa.

MARIA EDUARDA GONÇALVES