

Preliminares da comunicação dos riscos na segurança alimentar

Fong Ut Wa e Tang Chi Ho***

I. Questão de fundo

“Para o povo, a alimentação é o mais importante de tudo”, provérbio que demonstra uma verdade sempre indiscutível. No passado, o Homem prestava atenção à quantidade de alimentos distribuídos, enquanto hoje, prestamos mais cuidado à garantia da sua “qualidade”. Neste sentido, o Homem está sempre preocupado com a alimentação. Com a integração global e a variabilidade de géneros alimentícios, os impactos sociais do acidente alimentar (*Food accident*) deixam de ser “casos meramente esporádicos”. De facto, estes acidentes prejudicam severamente os sistemas económicos alimentares nacionais e locais e até derrubam a confiança da população no consumo de alimentos. Segundo reportagens dos meios de comunicação, o “caso do plastificante” ocorrido recentemente em Taiwan poderá causar um prejuízo estimado em NT\$15.000,000,000 para o mercado de bebidas de Taiwan, o que representará um colapso anual de 30% do mesmo mercado¹. Além disso, a imagem dos géneros alimentícios de Taiwan em termos de segurança alimentar, foi severamente lesada. Consequentemente, a credibilidade dos alimentos de Taiwan desceu significativamente, o que causou uma preguiça económico incalculável, situação que leva tempo para a sua recuperação. Relativamente ao território de Macau em que é posta em prática a política de comércio livre, nomeadamente em termos da importação de géneros alimentícios, a oferta de alimentos depende da importação. Assim, os acidentes alimentares ocorridas no exterior que envolvem alimentos exportados para Macau, se bem que não suscitem choques nos âmbitos sociais, económicos e da

* Mestre em administração pública pela Universidade Dr. Sun Yat-Sen e mestre em saúde pública pela Universidade Nacional de Taiwan.

**Mestre em saúde pública pela Chinese University of Hong Kong.

¹ Crise do Plastificante em Géneros Alimentícios em Taiwan — Prejuízo Anual Estimado em NT\$15.000, 000,000, Semanário Xinshiji, 7 de Junho de 2011.

vida do povo como acontece nas terras da origem dos mesmos produtos, poderão afectar Macau nas áreas da sociedade, política e economia.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a segurança alimentar é a garantia de que os géneros alimentícios preparados ou consumidos em conformidade com as suas propriedades não provoquem prejuízos aos consumidores², visando minimizar os seus eventuais riscos para a colectividade. Neste sentido, relativamente ao modo como se podem minimizar os respectivos riscos, não faltam opiniões que apelam à Administração para intensificar a gestão e inspecção dos alimentos, no sentido de garantir a segurança alimentar em Macau, afastando os géneros alimentícios insalubres importados. É pena que, enquanto a Administração está a envidar esforços neste sentido, os agentes do sector estejam a estudar aproveitando as lacunas das medidas de controlo adoptadas pela Administração e os consumidores estejam cada vez mais dependentes das diligências da Administração ignorando as suas próprias responsabilidades. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) afirma que o Governo, os agentes do sector e os consumidores são três pilares da segurança alimentar e são os co-responsáveis pela mesma³. Na realidade, em matéria de “garantia” da segurança alimentar, o Governo desempenha o papel de fiscalização e gestão. A gestão e inspecção aleatória de alimentos é um dos meios de controlo da segurança alimentar a que o Governo pode recorrer, mas não é o meio único, nem constitui uma garantia. Com vista a corrigir a assimetria de informações sobre géneros alimentícios entre os agentes do sector e os consumidores, o Governo vê-se obrigado a garantir que os consumidores de alimentos tenham acesso, em tempo oportuno, às mesmas informações mais exactas, para que possam reagir a tempo.

Para a OMS e a FAO, o Governo pode atingir os objectivos finais na defesa da segurança alimentar recorrendo à análise dos riscos (*risk analysis*). Isto é, a monitoração global e integrada da segurança alimentar pode ser levada a cabo com recurso aos meios de avaliação dos riscos (*risk*

² World Health Organization; *Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme*. World Health Organization Publication. 1996.

³ FAO/WHO; *Food Safety Risk Analysis – A Guide for National Food Safety Authorities*. FAO Food and Nutrition Paper 87. 2006.

assessment) feita com base em critérios científicos, gestão de riscos (*risk management*) de acordo com os valores e com as estratégias, bem como com a comunicação dos riscos (*risk communication*), enquanto as três partes - o Governo, os agentes do sector e os consumidores - têm que fazer esforço em conjunto. Como a comunicação dos riscos percorre todo o processo da avaliação e gestão de riscos, e sendo um meio importante do Governo para diminuir a assimetria de informações entre os agentes e os consumidores, ela é considerada um processo relevante para avaliar o grau de tolerância dos riscos alimentares, a compreensão do conteúdo dos riscos, bem como o impacto do respectivo acontecimento no consumidor. Na realidade, verifica-se que, nos acidentes alimentares ocorridos no estrangeiro, os efeitos do risco (*risk effect*) decorrentes da falta de comunicação dos riscos são manifestamente mais graves do que os efeitos de saúde (*health effect*) propriamente ditos⁴. Neste sentido, para além de abordar preliminarmente a questão da comunicação dos riscos, o presente artigo fala também das estratégias nas acções de comunicação de riscos no âmbito da segurança alimentar em Macau.

II. Importância e condicionamentos na comunicação dos riscos

No passado, a “comunicação dos riscos” era considerada transmissão de informações sobre a segurança alimentar ao público por parte de especialistas. Naquela altura, o “comunicador” desempenhava somente funções de justificação, esclarecimento e explicação dos termos técnicos da segurança alimentar e dos resultados da respectiva área. Quer isto dizer, o seu papel de “comunicador” limitava-se a “prestar informações”. Porém, com a evolução da sociedade, em especial com a progressiva generalização da Internet, o público possui cada vez mais conhecimentos sobre micróbios patogénicos e substâncias nocivas subsistentes em géneros alimentícios, bem como em engenharia transgénica alimentar e novas técnicas aplicadas na produção alimentar, como a irradiação nos alimentos, estando, por isso, mais conscientes da auto-protecção. De facto, a protecção da saúde dos consumidores só é possível quando estes se tornam realmente

⁴ Scott C. Ratzan; *The Mad Cow Crisis: Health and the Public Good*. New York University Press. 1998, 247.

mais activos. A comunicação num único sentido aos consumidores por parte da Administração através de especialistas, jamais os pode satisfazer, pois eles solicitam calorosamente transparência e publicidade na gestão da segurança alimentar, bem como intervenção mais activa⁵. Assim, a comunicação dos riscos em duplo sentido, interactiva e permanente é um factor importante nos diálogos contemporâneos.

É do conhecimento comum que a comunicação dos riscos é diferente das outras formas de comunicação, pois aos “riscos” normalmente subjazem factores como o “amedrontamento” e a falta de conhecimento sobre a “periculosidade”, elementos que criam divergências, indiferença, mau entendimento e suspeições entre as duas partes em comunicação. No decurso da comunicação, as experiências e a cognição de cada uma das partes sobre o caso determinam a existência de diferenças sobre a justificação dos riscos. Pois, a cognição dos especialistas que se fundamenta nos factos, contradiz a do público que se baseia no juízo de valor universal, o que conduz a uma concorrência de argumentos subjectivos e objectivos e à má comunicação. Segundo especialistas da área de avaliação dos riscos, estes são constituídos pela periculosidade (*hazard*) e pela exposição (*exposure*), constituição que está em conformidade com os critérios científicos. No entanto, Peter M. Sandman defende que os “riscos” na comunicação dos riscos é o somatório da periculosidade (*hazard*) e do ultraje (*outrage*), tendo um substrato bastante sentimental. De facto, quando ocorrerem riscos, o público atende menos à própria periculosidade que se funda nos factos e ciências, enquanto os especialistas podem ignorar o ultraje do público que se funda no juízo de valor e nas emoções, fenómeno que resulta em divergências cognitivas entre as duas partes⁶. O processamento do caso das “vacas loucas” ocorrido na década de 90 do século passado no Reino Unido deu-nos experiências preciosas na área da comunicação dos riscos alimentares: no momento em que os especialistas se concentravam exclusivamente na periculosidade propriamente dita, o público em geral tinha um conjunto de reacções sentimentais sobre o caso (ver a imagem),

⁵ Bradbury J.A.; *Risk communication in environmental restoration programs Risk Analysis*. 1994, 14: 357-363.

⁶ Sandman P.M.; *Definitions of Risk: Managing the Outrage, Not Just the Hazard*. In: Burke TA et al., eds. *Regulating Risk: The Science and Politics of Risk*. Washington, DC, ILSI Press. 1993, 3-6.

tais como, pânico, receio, mau entendimento, reacção excessiva e histeria. Estas discrepâncias cognitivas determinaram que o ultraje que o público teve em relação ao caso em apreço seria maior do que a cognição da própria periculosidade para a saúde. Como resultado, a criação do gado bovino e as indústrias a ela relacionadas foram quase totalmente destruídas, sendo o prejuízo, segundo estimativas não rigorosas, de 10 bilhões de dólares americanos, ao passo que a parceria entre o Reino Unido e a União Europeia foi também posta em causa.

Geralmente, as informações emitidas por profissionais são dotadas, em regra, de autoridade, enquanto a “indignação” é uma reacção emocional ligada ao ultraje e à inquietação e decorrente de um conjunto de problemas que preocupam a população, sendo um reflexo dos estados de ânimo em face de ameaças⁷. Em virtude da existência de brechas nas informações sobre conhecimentos (*knowledge information gap*) entre a percepção da população e as informações profissionais que resultam de experiências individuais e substrato cultural, ao que se acrescenta a incerteza e complexidade do próprio risco, o público está mais interessado em informações negativas do que em informações profissionais, o que põe em causa a sua confiança quanto à verdade do acontecimento e a sua capacidade de percepção e entendimento das informações profissionais positivas. Assim, em face de acidentes de segurança imprevistos, é natural que o público formule juízos em função da sua percepção em vez das informações profissionais. A sua percepção também condiciona as suas reacções comportamentais finais.

Segundo Renn e Slovic^{8,9}, a percepção subjectiva e acções objectivas do público em face dos riscos estão, em certa medida, condicionadas pelas informações que se tornam público pelo Estado, meios de comunicação e pela própria sociedade (comunidade). É um exemplo o caso das vacas loucas no Reino Unido, em que a ampliação social do risco (*social amplification of risk*) agravava o pânico do público relativo à epidemia da

⁷ Slovic P.; *Perception of Risk. Science. 1987, 236: 280-285.*

⁸ Renn O.; *Risk Communication and the Social Amplification of Risk, in Kaspersen, Roger E. & Staller Pieter Jan M.(ed.) Communicating Risks to the Public, Kluwer Academic Publishers. 1991, 287-328.*

⁹ Slovic P.; *Perception of Risk, in the Perception of Risk, Earthscan Publications Ltd, London and Sterling, VA. 2000, 220 – 231.*

vaca louca. Neste sentido, não é difícil de entender que, quando os meios de comunicação televisiva locais repetiam notícias, de meia em meia hora, sobre acidentes alimentares tais como “ovos falsos (manufacturados)” ou “óleo de esgoto”, o público que achava que os acidentes estavam muito próximos de si mesmo tinha uma sensação insegura, solicitando ao Governo o devido acompanhamento no sentido de fazer ultrapassar a situação.

Em virtude da assimetria de informações de que cada grupo dispõe e de que a percepção de cada um varia em função de um conjunto de condicionamentos como o seu contexto, a comunidade a que pertence e a sua cultura, até canais através dos quais recebem informações, o Manual de Procedimento elaborado pela Comissão do Codex Alimentarius define¹⁰ a comunicação dos riscos como “o intercâmbio informativo e troca de opiniões respeitantes à periculosidade e risco, ao elementos relativos ao risco e à sua cognição, ao longo de todo o processo de análise do risco entre avaliadores e gestores do risco, consumidores, agentes, académicos e demais sujeitos; quanto ao seu conteúdo, este abrange a explanação dos resultados da avaliação do risco e a fundamentação da decisões tomadas durante a gestão do risco”. É evidente que a comunicação dos riscos não deve ser uma mera troca de informações entre duas partes, uma vez que ela envolve uma participação multilateral. Para que uma comunicação dos riscos seja oportuna e eficaz, o emissor (*sender*) é responsável pela identificação das partes interessadas potenciais (*potential stakeholders*), com quem deve manter uma boa relação pública, tendo em conta a capacidade cognitiva e as necessidades da audiência (*audience*) e seleccionando, segundo um critério científico, canais apropriados - tais como a conferência, a sessão de audiência, a divulgação por meios de comunicação, folhetos e cartazes, telefone de linha aberta-, para a emissão frequente, de informações a determinados grupos destinatários, no sentido de atingir os objectivos finais que consistem em desenvolver, sensibilizar e orientar a percepção dos riscos e a cognição para acções. Para o efeito, torna-se necessário desenvolver diversas estratégias de comunicação dos riscos, de acordo com a fase de análise dos riscos em que se encontra, objectivos da comunicação, bem como as diferentes partes interessadas potenciais.

¹⁰ FAO/WHO; Codex Alimentarius Commission — Procedure Manual. 14th edition. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome. 2004.

Os especialistas da OMS e da FAO fizeram um resumo sobre alguns elementos essenciais integrantes das estratégias de comunicação dos riscos aplicáveis na análise da questão da segurança alimentar¹¹, que são os seguintes:

1. Recolher, analisar e trocar informações de fundo sobre os riscos do respectivo género alimentício;
2. Conhecer o grau de compreensão e conhecimento sobre o risco de segurança alimentar em causa e dos respectivos riscos dos avaliadores e gestores de riscos, bem como das demais partes interessadas, tendo em conta as suas atitudes e compartamentos em face dos respectivos riscos;
3. Conhecer os aspectos em que as partes interessadas externas estejam mais interessados, bem como as suas expectativas respeitantes ao processo da análise dos riscos;
4. Para algumas das partes interessadas, certos problemas relacionados podem ser mais relevantes do que os próprios riscos já reconhecidos; assim, torna-se necessário identificar esses problemas e manter-se sensível;
5. Identificar os tipos de informações a que as partes interessadas pretendem ter acesso, bem como os tipos de informações de que as mesmas dispõem e pretendem dar;
6. Apurar quais os tipos de informações que pretendem recolher junto das partes interessadas externas, bem como os indivíduos que podem dar essas informações;
7. Determinar as vias e meios mais apropriados para divulgar e obter informações junto das partes interessadas;
8. Explicar o processo de avaliação dos riscos, clarificando as dúvidas;
9. Garantir a publicidade, a transparência e a flexibilidade nas acções de comunicação de riscos;
10. Determinar e aproveitar uma série de estratégias e métodos no sentido de participar nos diálogos entre os elementos do grupo para a análise de riscos e as partes interessadas;

¹¹ FAO/WHO; *Food Safety Risk Analysis — A Guide for National Food Safety Authorities*. FAO Food and Nutrition Paper 87. 2006.

11. Avaliar a qualidade das informações provenientes das partes interessadas, bem como a sua utilidade para a análise dos riscos;

III. Acções de comunicação dos riscos alimentares desenvolvidas em Macau

Por razões históricas, no Território de Macau, o modelo de gestão pluri-departamental para a gestão da segurança alimentar foi adoptado, envolvendo o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, os Serviços de Saúde, a Direcção dos Serviços de Economia, a Direcção dos Serviços de Turismo, os Serviços de Alfândega e o Conselho de Consumidores. Segundo se apura, o intercâmbio e reacções entre estes serviços têm sido reduzidos, além de que estes serviços responsáveis pela gestão dos géneros alimentícios têm desenvolvido acções de sensibilização na área da segurança e da salubridade alimentar apenas nas suas respectivas áreas funcionais. Com a criação, em 2005, do Grupo de Trabalho Especializado para a Segurança dos Géneros Alimentares que funciona junto da Comissão para uma Cidade Saudável, a comunicação, coordenação e interacção inter-serviços têm sido aperfeiçoadas. Os referidos serviços colaboraram em organizar a Semana da Segurança Alimentar para sensibilizar a população sobre as informações da segurança e salubridade da alimentação. Porém, em virtude da inexistência de uma relação hierárquica entre os mesmos serviços, as acções tomadas em face de acidentes alimentares, em especial a transmissão de informações dos riscos são ainda defeituosas, estando longe de poder satisfazer as solicitações do público relativas à acessibilidade das informações. Em 2008, face ao caso da melamina, o Governo criou o Grupo de Coordenação para a Segurança dos Produtos Alimentares, em substituição do Grupo de Coordenação para a Prevenção da Gripe das Aves, para intensificar a coordenação nos assuntos relativos à segurança alimentar com a intervenção da Sr.^a Secretária para a Administração e Justiça, visando coordenar a fiscalização da segurança dos produtos alimentares e tomar medidas oportunas e adequadas face às situações emergentes¹². Como este Grupo de Coordenação não constitui

¹² Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2008 que cria o Grupo de Coordenação sobre a Segurança dos Produtos Alimentares, publicado no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau, de 29 de Setembro de 2008, Imprensa Oficial da RAEM.

uma estrutura orgânica permanente, o Chefe do Executivo da RAEM previu, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010¹³, a criação de um Centro de Segurança Alimentar, na dependência do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, que terá como atribuições a fiscalização, organização e coordenação genérica dos assuntos relativos aos produtos alimentares, bem como a realização, junto da comunidade, de campanhas de educação e de sensibilização sobre a importância da segurança alimentar.

Na realidade, os serviços responsáveis pela fiscalização dos géneros alimentícios de Macau têm levado a cabo grande volume de acções no âmbito da comunicação dos riscos, nomeadamente as seguintes:

1. Disponibilização de informações e realização de acções de sensibilização, incluindo: a página de “Informações sobre a salubridade e segurança alimentar”, integrada no sítio dos Serviços de Saúde, participação em “Colóquios de salubridade alimentar” organizados por agências e associações do sector; edição de folhetos e cartazes referentes a orientações da segurança e salubridade alimentar; organização, nos recentes anos, de grandes acções de sensibilização como Semana de Segurança Alimentar, em nome do Grupo de Trabalho Especial para a Segurança dos Produtos Alimentares, que reúne pessoal dos vários serviços responsáveis pela fiscalização dos géneros alimentícios;

2. Acções de alerta de riscos, como: publicação de avisos de alerta sobre a segurança alimentar no sítio da internet dos Serviços de Saúde; divulgação no Boletim “O Consumidor” editado pelo Conselho de Consumidor de relatórios da qualidade dos géneros alimentícios; recentemente, a divulgação dos resultados de exames de plastificante em géneros alimentícios, sob a forma de elemento para notícia, pelo Grupo de Coordenação para a Segurança dos Produtos Alimentares;

3. Consulta e intercâmbio sobre políticas e instituições, incluindo o processo de consulta de opiniões junto da comunidade e do sector para elaboração das “orientações técnicas da salubridade alimentar” a cargo dos Serviços de Saúde, acções de consulta das opiniões do sector no âmbito

¹³ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

da revisão do Decreto-Lei n.º 50/92/M que estabelece as condições a que devem obedecer a rotulagem dos géneros alimentícios prontos a serem fornecidos ao consumidor final, por iniciativa conjunta do Conselho de Consumidores e da Direcção dos Serviços de Economia, bem como a consulta das opiniões da comunidade e do sector realizada recentemente no âmbito da revisão da legislação que regula as actividades de hotelaria, restauração e bar, nomeadamente os Decretos-Lei n.º 16/96/M e Portaria n.º 83/96/M.

IV. Comentários

O Governo de Macau tem prestado muita atenção às matérias relativas à segurança alimentar. As acções de comunicação dos riscos que foram feitas isoladamente nos primeiros tempos, tornam-se responsabilidades inter-serviços, o que manifesta um claro aperfeiçoamento contínuo do desempenho. E as acções são cada vez mais abrangentes em termos do seu conteúdo. No entanto, como se referiu supra, as acções de comunicação dos riscos são bilaterais, interactivas e permanentes, enquanto tem que ter em conta ao longo do processo os factores que põem em causa a percepção do risco e o juízo sobre o acidente. Relativamente ao nível da comunicação, afigura-se-nos que as acções desenvolvidas em Macau estão ainda na fase elementar e não são mais do que “transmissão de riscos”. Quando se confrontam com as orientações operacionais apresentadas pela OMS¹⁴, parece-nos que não faltam espaços para aperfeiçoamento, incluindo:

1. Bilateralidade da Comunicação de riscos

É indubitável que a comunicação seja caracterizada pela bilateralidade sequencial. Na comunicação de riscos, esta natureza é o ponto fulcral para a gestão da segurança alimentar. Estas acções devem ter como objectivo dar informação, orientação e solução de conflitos. Até ao momento, as informações prestadas pelo Governo, quer referentes à segurança alimentar, quer respeitantes à alteração de riscos, são essencialmente divulgadas junto dos agentes do sector e dos consumidores através dos meios de comunicação. A título exemplificativo, os Serviços de Saúde divulgam os

¹⁴ *World Health Organization; WHO Global Strategy for Food Safety – Safer Food for Better Health. World Health Organization Publication. 2002.*

resultados de inspecção de alimentos festivos através dos meios de comunicação e informação sobre riscos junto do público através do seu sítio, acções que fazem parte da comunicação dos riscos.

Conforme as nossas experiências, a transmissão de informações governamentais relativas à segurança e salubridade alimentar, às partes interessadas potenciais, incluindo o público e agentes do sector, sob as formas de “dar informações” mediante elementos para notícias, publicidade, folhetos, cartazes e páginas electrónicas é necessária, mas não se trata da via única. De salientar que são elementos relevantes na comunicação dos riscos, a bilateralidade, a interacção e a continuidade. A comunicação consiste em “exprimir” o conteúdo, enquanto o comunicador “ouvir” as outras partes, sendo um elemento necessário e pertinente. Segundo Convello¹⁵, um comunicador que não quer ouvir as opiniões da outra parte, não pode esperar que esta preste atenção às mensagens que pretende transmitir.

Assim, para o público e os agentes do sector, “dar informações” significa não só uma transmissão de mensagens governamentais aos mesmos. Neste sentido, para Fessenden-Raden, a falta de atenção pelo comunicador à interactividade das informações sobre os riscos e factores que condicionam a recepção de mensagens, pode fazer com que o público recuse e interprete mal as mesmas mensagens, independentemente do seu grau da precisão¹⁶. Se assim é, o comunicador necessita de saber os aspectos em que estão interessadas as partes externas, incluindo os agentes do sector e o público, bem como as suas expectativas relativas ao processo de análise dos riscos, avaliando a qualidade das informações recolhidas das mesmas partes interessadas. De facto, a entidade responsável pela coordenação da segurança alimentar pode recolher informações sobre preocupações e expectativas do público e dos agentes do sector, através de linhas abertas, linhas directas ou correio electrónico, podendo também criadas plataformas de comunicação, organizando, regularmente ou não, actividades

¹⁵ Convello, V.T.; *Informing the Public About Health and Environmental Risks: Problems and Opportunities for Effective Risk Communication*, in N. Lind(ed.), *Risk Communication: A Symposium*, Watertoo: University of Waterloo. 1988.

¹⁶ Fessenden-Raden, J., Fitchen, J.M., & Heath, J.S.; *Providing Risk Information in Communities: Factors Influencing What is Heard and Accepted*. *Science, Technology, and Human Values*. 1987, 12(3&4), 94-101.

como palestras, acções de consulta ou debates entre os trabalhadores ligados à análise dos riscos de segurança alimentar e os responsáveis das associações do sector ou dos consumidores. Aliás, pode aproveitar os sítios sociais da Internet como o *facebook* e demais fóruns de discussão, onde os trabalhadores ligados à análise dos riscos podem explicar as respectivas informações e mensagens, enquanto os agentes do sector, consumidores e demais público podem participar e expressar as suas opiniões. Assim, num clima de interacção, mútua confiança e compreensão, é criado um estado favorável ao intercâmbio bilateral e permanente, estreitando as divergências de optimães e promovendo a boa comunicação entre as partes.

2. Comunicação relativa à percepção dos riscos

A percepção é a reflexão directa no cérebro humano de coisas objectivamente existentes através dos órgãos dos sentidos. Em virtude do background e das experiências diferentes, cada um deles pode ter percepção e atenção diferentes perante um mesmo risco. O que não é difícil de entender, pois, uma pessoa ferida com fogo pode entrar em pânico perante uma chama de uma velinha; pelo contrário, uma pessoa que nunca viu o fogo pode achar a mesma chama muito interessante.

Relativamente aos riscos na segurança alimentar, o público está, em regra, mais interessado nos aspectos referentes a confiança, prestígio, controlo, justiça e cuidado, do que às respectivas estatísticas ou elementos de avaliação quantificada do risco¹⁷. A complexidade e a incerteza das próprias ciências, bem como a existência de brechas entre os conhecimentos científicos e a realidade das informações científicas, enfraquecem e destroem com facilidade a confiança do público no que diz respeito à percepção dos riscos¹⁸. Pelo contrário, os trabalhadores ligados à gestão e avaliação de géneros alimentícios tendem a prestar maior atenção às respectivas estatísticas e às análises de informações técnicas e objectivas, ao controlo dos prejuízos e ao domínio da sua natureza científica, tendo, assim, uma maior confiança na percepção dos riscos. Da qui resulta, objectivamente,

¹⁷ Convello, V.T.; *Informing the Public About Health and Environmental Risks: Problems and Opportunities for Effective Risk Communication*, in N. Lind(ed.), *Risk Communication: A Symposium, Waterloo: University of Waterloo. 1988.*

¹⁸ Zhou Guitian, *Governança e Comunicação de Riscos em Países Subdesenvolvidos.*

a falta de uniformidade de percepção entre as partes. Se os respectivos trabalhadores não tomarem a iniciativa no sentido de estreitar a distância cognitiva entre as duas partes, serão abandonados pela população.

Assim, o comunicador dos riscos tem que admitir a existência de brechas na percepção entre o emissor e o receptor, identificando problemas desta ordem e mantendo a sua sensibilidade, aproveitando os meios de comunicação dos riscos abertos e interactivos. Para além da criação das referidas plataformas de comunicação, pode participar em programas do rádio, por exemplo, no o “Fórum de Macau” em que dialoga imediatamente com a audiência, ou em programas televisivos na Teledifusão de Macau em que interage com académicos, disponibilizando informações completas inerentes ao processo de comunicação (incluindo as referentes ao processo da avaliação dos riscos), em especial, as incertezas subjacentes a riscos, maximizando a transparência das decisões tomadas no âmbito da gestão dos riscos, com vista a promover a percepção e a confiança no público em matérias de riscos de segurança alimentar.

3. Estratégia da comunicação dos riscos mais activa

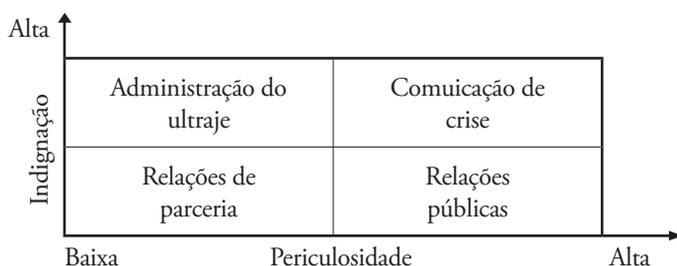
Segundo Fearn-Banks, entre outros, uma boa comunicação da crise resulta da comunicação dos riscos com uma audiência interna e externa de modo permanente, positivo e activo¹⁹, o que não se consegue com acções de comunicação em tempo reduzido. Uma vez que a comunicação dos riscos dota de funções de orientação e solução de conflitos, exige-se que o comunicador defina os objectivos e a estratégia de comunicação, para além de ter certo conhecimento da natureza dos riscos. Em função do nível da periculosidade e ultraje, Peter M. Sandman especifica quatro estratégias de comunicação dos riscos²⁰: quando a periculosidade for relativamente reduzida e o estado de ânimo do público for moderado, é conveniente que o comunicador dos riscos mantenha uma relação de parceria (*Stakeholder Relations*) com o público; quando a periculosidade for relativamente elevada e o estado de ânimo do público não for atingido pela percepção dos riscos, convém informá-los da verdade através de acções de relações públicas frequentes; se a periculosidade não for elevada

¹⁹ Fearn-Banks; *Crisis Communications: A Casebook Approach*. (2nd ed.) Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum. 2002.

²⁰ Sandman P.M.; *Four Kinds of Risk Communication*. *The Synergist*. 2003(4), 26-27.

e o estado de ânimo insatisfatório do público for elevado, é primordial proceder à administração de ultraje (*Outrage Management*) do público; se a periculosidade for elevada e a insatisfação do público for elevada, é conveniente que o comunicador dos riscos trate o assunto como uma comunicação de crise (*Crisis Communication*) (ver a figura). O comunicador de riscos deve tomar em conta o teor dos diferentes riscos e os obstáculos existentes perante cada risco, recorrendo a meios de comunicação e vias diferentes para comunicar, por forma ideal e estratégica, com o público sobre as informações chave, com vista a orientar a audiência para tomar comportamentos correctos de precaução.

Figura: Quatro métodos de comunicação dos riscos



Nos últimos anos, em face à ocorrência dos casos de melamina e do plastificante, os serviços públicos organizaram num espaço temporal muito curto acções de inspecção aleatória e divulgaram resultados logo disponíveis, transmitindo as notas para notícia das regiões circunscritas, alertando o público sobre a segurança alimentar. Após o acidente nuclear ocorrida na sequência do terramoto no Japão, a Administração divulgou notícias sobre as medidas tomadas em face das vicissitudes e os resultados da sua execução quando disponíveis, acções que são favoráveis à atenuação da excitação e preocupação do público. Em termos da cognição do público sobre os riscos dos eventos, era evidente que o ultraje do público era mais grave do que a periculosidade, ou seja, o receio derivado dos casos era mais grave do que a sua periculosidade real para a saúde. Assim, a adopção da resolução de tratamento por via da “administração do ultraje” era manifestamente aceite pelo público. No entanto, se, nas situações normais, ou seja, nas situações em que os níveis da periculosidade e do ultraje são reduzidos, o comunicador não tomar em conta os interesses das partes na comunicação dos riscos, nem tomar iniciativa para estabelecer

relações de parceria, de modo a que público não terá cognição geral e correcta da natureza da periculosidade, o que pode, finalmente, determinar a ocorrência de crise. A divulgação de informações sobre a segurança e salubridade alimentar por meios electrónicos ou publicação e folhetos, bem como por acções como Semana de Segurança Alimentar contribui para promover a confiança da audiência depositada no comunicador, criando assim um bom clima de parceria.

Não é fácil chegar à perfeição. Existem muitas incertezas nas ciências, enquanto na fiscalização e gestão há insuficiências e fraquezas. O comunicador de riscos de segurança alimentar, além de esclarecer junto do público os respectivos riscos para a saúde com os resultados provenientes de inspecção aleatória, tem a necessidade de encaminhar a audiência no sentido de facultar-lhe correctos conhecimentos sobre o pleno processo da análise dos riscos, incluindo a periculosidade e a gestão dos riscos, sob pena de fazer com que a audiência ignore a existência da periculosidade e, como consequência, esta subestime os riscos em causa. O exemplo mais vulgar é que a generalidade do público acha que “o consumo de alimentos aprovados em inspecções aleatórias é mais seguro”, erro que obriga os serviços responsáveis pela fiscalização de géneros alimentícios a assumir as responsabilidades de intensificar as acções de inspecção e fazer com que o consumidor ignore as suas responsabilidades pelo seu comportamento de consumo para proteger a sua saúde pessoal. Na verdade, em virtude das limitações das inspecções aleatórias em termos técnicos e de arranjos administrativos, os respectivos resultados podem não reflectir a realidade do nível da segurança e salubridade de todos os géneros alimentícios das marcas sujeitas à inspecção, nem sequer podem oferecer uma garantia total da segurança e salubridade relativamente a todos os alimentos. Se o comunicador por razão alguma não informar o público sobre as limitações da inspecção aleatória e persistindo tomar a “divulgação oportuna de resultados das mesmas inspecções” como estratégia permanente de comunicação de riscos, a audiência pode pedir inspecções cada vez mais frequentes, ignorando cada vez mais as suas responsabilidades em matéria de segurança alimentar. Como não pode deixar de ser, este círculo vicioso poderá abalar a confiança - até criar desconfiança - da audiência responsável pela interpretação, especialmente nos serviços responsáveis pelo tratamento de um eventual acidente grave a ocorrer no futuro. Assim, poderá surgir uma voz dentro da sociedade que re interrogará: “de que podemos alimentar-nos?”. Neste sentido, no processo da comunicação dos riscos,

o comunicador deve adoptar uma atitude aberta, expondo de maneira adequada, racional, aberta e transparente a respectiva temática, tornando a audiência capaz de compreender as incertezas dos riscos e de libertar-se dos seus sentimentos de ultraje desnecessários.

4. Criação de relações de parceria entre comunicador e audiência

A realização da segurança alimentar não está dependente apenas da Administração, agentes do sector ou consumidores, mas sim da colaboração conjunta das três partes interessadas. Assim, torna-se necessária a criação de uma relação de parceria bem sólida, ou seja, uma relação de co-operação permanente baseada na mútua confiança entre as partes interessadas, compartilhando os riscos e benefícios, com vista a alcançar objectivos comuns. Em termos teóricos, a segurança e salubridade alimentares é um dos meios adoptados pelo Governo para assegurar o desenvolvimento harmónico e estável da sociedade; a segurança e a salubridade alimentares é um meio a que os agentes do sector recorrem para conseguir a fidelidade dos seus clientes; a segurança e salubridade alimentares é um meio que se coloca aos consumidores para defender a sua saúde. Porém, na realidade, existe assimetria de informação entre essas três partes interessadas, em virtude das diferenças do seu background, recursos e experiências entre elas. O paradigma do “mercado de limões” de George A. Akerlof²¹ ensina-nos que, se os produtores não conseguirem fiscalizar de forma eficaz a qualidade dos seus produtos, restam afinal produtos de má qualidade no mercado. Chen Yonghong²² toma isto como inversão de resultado decorrente da assimetria da informação sobre a qualidade dos produtos entre as partes - compradores e vendedores - num mercado de concorrência excessiva. Com o objectivo de manter a ordem do mercado, é necessário que o Governo estabeleça regras justas aceites por todos e procedes à supervisão e administração.

Em virtude de possuir informações mais abundantes e ter capacidade de orientar e influenciar o mercado, o Governo que desempenha o papel

²¹ Akerlof, G.A. *The market for lemons: quality and the market mechanism*. *Quarterly Journal Economics*, V84: 488-500.

²² Chen Yonghong, *Estudo de Teorias e Políticas de Gestão de Segurança Alimentar*, Editora da Ciência e Tecnologia Agrícola da China, 2007.

muito importante na comunicação dos riscos alimentares deve tornar as informações relativas à avaliação e a gestão dos riscos mais transparentes, de modo a possibilitar a participação de todos os interessados, incluindo o público e os agentes do sector. A realização de actividades como “palestras com consumidores” ou de “palestras com agentes do sector” possibilitam abordagens e intercâmbios sobre matérias de segurança e salubridade alimentar, bem como a troca de impressões sobre as mesmas matérias, tornando possível a promoção da percepção da confiança (*perception of trust*) na origem das informações do risco dos interessados e contribuindo para a formação de relações de parceria entre todas as partes, avançando no sentido da harmonia da sociedade.

V. Conclusão

A comunicação dos riscos é um tema inevitável na actual sociedade do risco (*risk society*). O comunicador é responsável por fazer os diferentes interessados perceberem de modo correcto os riscos alimentares, orientando-os a adoptar medidas cautelares ou comportamentos para diminuir ou eliminar a periculosidade para a sua saúde. De salientar que a comunicação dos riscos não é de modo nenhum uma atenuante para fazer todas as partes, nomeadamente o público, sentirem-se melhor em face do respectivo acidente, senão, os riscos poderão alastrar continuamente causando uma crise. Assim, o comunicador da segurança alimentar deve fazer face às necessidades da comunidade e às realidades do actual sistema de segurança alimentar, deve adoptar estratégias apropriadas de comunicação, no sentido de estabelecer uma mútua confiança, mesmo até relações de parceria, com todas as partes interessadas, incluindo o público, para que todos possam enfrentar e tratar de modo correcto a periculosidade e os “riscos” no seio da segurança alimentar que consubstanciam essencialmente um ultraje. Estamos convencidos de que, com a criação do Centro de Segurança Alimentar de Macau, o seu papel de comunicador de segurança alimentar será implementado e a comunicação dos riscos relativos à segurança alimentar entrará num novo patamar.

