

**ANÁLISE DAS PRÁTICAS EM COMUNICAÇÃO CONTIDAS NO MANUAL
“COMUNICAÇÃO COM O PÚBLICO EM UMA EMERGÊNCIA NUCLEAR OU
RADIOLÓGICA”**

Tariana Brocardo Machado¹

Resumo:

O trabalho estuda o manual “Comunicação com o público em uma emergência nuclear ou radiológica”, lançado em abril de 2013 pela Eletrobras Eletronuclear em parceria com a Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA), à luz da comunicação pública. O objeto propõe boas práticas de comunicação de risco e crise para a área e é baseado nas experiências internacionais de comunicação em incidentes nucleares como Chernobyl (1986), Goiânia (1987) e Fukushima (2011). A comunicação pública, observada por autores como Heloiza Matos, Jorge Duarte, Margarida Kunsch, Maria Helena Weber, Mariângela Haswani, Rousiley Maia, Stefano Rolando e Wilson Gomes, considera a relevância do diálogo da instância governamental com o público. A metodologia é pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo da publicação.

Palavras-chave: Comunicação pública. Comunicação de risco. Energia nuclear. Eletrobras Eletronuclear. Acidente nuclear.

Introdução

À luz das teorias da comunicação pública, o presente trabalho introduz o estudo das práticas de comunicação de risco e crise contidas no manual “Comunicação com o público em uma emergência nuclear ou radiológica”, lançado em abril de 2013 pela Eletrobras Eletronuclear, sociedade anônima de economia mista, controlada pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A., baseado no guia internacional publicado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA) em maio de 2012, com vistas à comunicação da área nuclear no país, que abraça não somente as usinas nucleares brasileiras existentes e previstas na expansão da oferta de energia nuclear proposta pelo Plano Nacional de Energia (PNE 2030), bem como

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP. E-mail: tariana@gmail.com.

seus demais usos pacíficos, como usos médicos e irradiação de materiais, entre outros, dentro da perspectiva das relações públicas na comunicação integrada.

O manual propõe as boas práticas de comunicação de gerenciamento de risco e emergência para casos de incidentes nucleares, ou seja, não somente acidentes de grandes proporções, mas qualquer emergência radiológica, e é baseado nas lições aprendidas internacionalmente em relação à comunicação com a sociedade principalmente nos acidentes nucleares Three Mile Island (1979), Chernobyl (1986), Goiânia (1987) e Fukushima (2011).

O tema é contemporâneo e de interesse público. A comunicação pública, conceituada por diferentes autores como Heloiza Matos, Jorge Duarte, Luiz Alberto de Farias, Margarida Kunsch, Maria Helena Weber, Mariângela Haswani e Stefano Rolando, entre outros, de maneira distinta, como comunicação estatal, política, comunitária ou governamental, considera a relevância do diálogo da instância organizacional com o público.

Comunicação Pública

O conceito de comunicação pública está em permanente construção. Ele está associado em seu fundamento à esfera pública habermasiana, em que se dá a comunicação do público (KOÇOUSKI, 2013). Para Pierre Zémor, os objetivos da comunicação pública devem ser os mesmos daqueles inerentes às instituições públicas: informar, escutar, contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações (ZÉMOR, 1995, apud KOÇOUSKI, 2013).

Marina Koçouski apresenta a comunicação pública como:

[...] uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e entender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade (KOÇOUSKI, 2013, p.54)

Juan Camilo Jaramillo López (2011) aponta que, no cenário público, interlocutores interagem e geram sentido por meio de imaginários compartilhados, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e movimentos sociais no plano do interesse comum.

A comunicação pública é:

“[...] inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia ser estar a serviço da manipulação de vontades ou eliminação da individualidade [...]. Trata-se de uma

comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação” (LÓPEZ, 2011).

Assim, o Estado cumpre os princípios da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir par ao exercício da cidadania (WEBER, 2011).

Jorge Duarte (2011) observa que os eixos centrais da comunicação pública são transparência, acesso à informação, interação e ouvidoria social, esta última voltada ao interesse de se conhecer e compreender a opinião pública e atender as expectativas da sociedade.

Análise do Manual

A criação do manual é baseada na necessidade internacional da área nuclear de melhor expor seus argumentos e dialogar com o público, principalmente depois do acidente da usina Fukushima Daiichi, que diminuiu a aceitação pública da energia nuclear e aumentou a percepção pública de que é uma tecnologia de alto risco. Essa necessidade de melhora na comunicação perpassa não somente o diálogo constante com o público, mas também a preparação de materiais específicos para momentos de acidentes ou incidentes que possam esclarecer a população acerca dos mitos e riscos verdadeiros em cada situação, reduzindo o medo e aumento a assertividade das ações de prevenção e contenção.

O manual está previsto nas Séries de Normas de Segurança da AIEA, que tratam da segurança nuclear, radiológica, do transporte e dos resíduos, que “compreendem diversos relatórios concebidos para estimular a pesquisa sobre energia nuclear, seu desenvolvimento e aplicação prática para usos pacíficos” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.4). O objetivo principal da IAEA, cujo estatuto foi aprovado em 1956 em uma conferência realizada na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, é “acelerar e ampliar a contribuição da energia atômica para a paz, saúde e prosperidade no mundo” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.7).

A publicação tem por objetivo orientar os “agentes responsáveis pela comunicação ao público sobre a preparação e a resposta a emergências nucleares ou radiológicas” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.9) e se insere no âmbito da Norma de Segurança nº GS-R-2 da

AIEA, que indica que todas as medidas necessárias para esclarecer a população devem ser tomadas no evento de uma emergência nuclear ou radiológica, inclusive a correção de informações incorretas e esclarecimento da população e da mídia (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013).

Nesse sentido, observa-se que a comunicação de risco deve considerar o processo de tomada de decisão do ser humano, que compreende o conhecimento sobre o risco, mas em que ele não é necessariamente a condição para a reação, segundo Leandro Leonardo Batista (2007). Para o autor, é importante perceber que as consequências associadas a um risco são muitas vezes mais relevantes que a probabilidade de que o risco se concretize, o que deve aumentar a atenção do emissor em relação à percepção do risco que tem o receptor em relação a determinado assunto.

Por exemplo, a ameaça representada por uma usina nuclear instalada em uma vizinhança é *percebida* como maior que o risco de dirigir sem cinto de segurança, apesar de a probabilidade de uma usina nuclear vazar e causar algum mal a estes indivíduos ser extremamente menor do que a de esses mesmos indivíduos sofrerem algum dano físico por não estar usando cinto de segurança em um acidente de automóvel. Esta diferença de percepção é em geral atribuída à diferença de expectativa das prováveis consequências geradas pelos dois riscos. No primeiro, devido à forte associação entre incidente nuclear e morte, a expectativa é de provável grande dano (ex. morte) e no segundo, o risco percebido é, na maioria das vezes, de pequenas consequências (bater a cabeça, quebrar um dente etc.). Embora em alguns casos o não uso do cinto de segurança possa causar a morte, isso não é o que à mente do indivíduo tomando a decisão de usar ou não o cinto; já no caso da usina nuclear, a consequência mais drástica é imediatamente recuperada da memória (BATISTA, 2007).

O manual descreve as etapas de preparação das equipes encarregadas pela comunicação com a população e a mídia, ressalta a importância da comunicação eficaz nas emergências radiológicas e fornece ferramentas de comunicação para possibilitar o trabalho dos agentes responsáveis pela comunicação com o público. O manual é organizado em duas grandes partes, em que a primeira trata da estrutura, objetivo, abrangência e uso da publicação e a segunda da organização da comunicação dentro do Sistema de Comando de Incidentes, com papéis, responsabilidades, necessidade orçamentária, planejamento e preparação de equipes.

Já a estrutura de capítulos se articula em quatro principais: Introdução, Fundamentos, Procedimentos de ações de comunicações dirigidas ao público e Resumos explicativos direcionados ao público; seguidos de Apêndices, Referências, Definições, Abreviações e Colaboradores do esboço e revisão.

A seção Introdução trata de apresentar o manual no âmbito da experiência adquirida historicamente nas emergências nucleares e radiológicas que mostram a comunicação com o público na área nuclear é um desafio primordial no gerenciamento dos eventos. A publicação trata da comunicação em qualquer emergência da área, não somente da liberação de material radioativo proveniente de usinas nucleares, como Chernobyl, em 1986, e Fukushima, em 2011, e perda de fonte radioativa perigosa, com em Goiânia, em 1987, mas de qualquer evento radiológico que possa vir a ser entendido como emergência pelo público. O manual compreende a as particularidades das diferentes nações e propõe orientações levando em conta o caráter cultural, sociológico, legal e prático da comunicação dos órgãos reguladores e empresas operadoras, bem como o uso da língua local em todas as situações de comunicação com o público.

A seção Fundamentos indica que cada um dos 155 países membro da IAEA, incluindo o Brasil, deve instalar o mais rapidamente possível em local próximo à ocorrência do evento o Sistema de Comando de Incidentes (ICS), um “sistema integrado de resposta a emergências nucleares e radiológicas com responsabilidades e autoridades devidamente estabelecidas e gerenciadas” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.17). O ICS concentra a tomada de decisões para respostas em um Coordenador de Emergências e está estruturado em torno das áreas: comando, planejamento, operações, logística e financeiro-administrativa. A este coordenador também responde um agente ou grupo de comunicação com o público, figurando entre a instância de tomada de decisão como “parte integrante da gestão global de uma emergência radiológica” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.26), o que sugere a comunicação em situação estratégica, em que agrega valor às organizações, ajudando-as a cumprir sua missão, “na consecução dos objetivos globais, na fixação pública de seus valores e nas ações para atingir seu ideário no contexto de uma visão de mundo sob a égide dos princípios éticos” (KUNSCH, 2009, p.80).

Entretanto, é importante notar que, segundo Farias (2011), o tempo disponível é questão essencial no planejamento: curto prazo caracteriza planejamento operacional, médio prazo caracteriza tático e longo prazo, estratégico. Assim, por se tratar de um manual para a comunicação em caso de emergência, ou seja, crise, e, portanto, tomada de ação em curto e médio prazo, embora a presença da equipe de comunicação no debate das instâncias superiores configure planejamento estratégico, o presente caso aborda mais o caráter operacional e tático da comunicação.

O agente ou grupo de comunicação coordena as mensagens de diferentes fontes de informação e lida diretamente com a mídia, porém tem de aprovar as mensagens com Coordenador de Emergências, alguém que não pertence à área de comunicação. Ao líder da equipe de comunicação estão diretamente ligadas as relações com a mídia e monitoramento, comunicação interna, planejamento estratégico e redação, novas mídias e relações públicas.

O manual explicita a necessidade da coordenação da emissão de uma mensagem coerente para os diferentes públicos, bem como a circulação de informação entre autoridades, porta-vozes e especialistas para que, se procurados pela mídia, possam conhecer as mensagens-chave e difundi-las. Entretanto, o documento pouco discute possíveis dissonâncias na recepção, considerando o processo menos dialógico e mais unilateral, diferentemente de como ele ocorre na sociedade contemporânea. Assim, a abordagem apresentada aproxima-se do paradigma mecanicista, que avalia a comunicação sob um prisma funcionalista, partindo da premissa de que o “comportamento comunicativo pode ser observável, tangível, medido e padronizado” (KUNSCH, 2009, p.72).

Os procedimentos de ações de comunicação dirigidas ao público apontadas pelo manual são de caráter organizador da parte operacional do processo, como obter um resumo da situação junto ao coordenador, definir a fonte oficial, redigir e divulgar comunicado à imprensa, montar centro de imprensa onde serão distribuídos comunicados etc. O documento prevê o treinamento anual e simulações de emergência com funcionários do grupo de comunicação com o público e de pessoas que desenvolverão funções de específicas, como porta-vozes, atendentes de telefone, time de relações com a mídia, redatores e responsáveis por instalações nucleares. O caráter integrado da comunicação não se apresenta. Nele, não são consideradas em plenitude as demandas e interesses dos públicos estratégicos, com integração

entre “comunicação interna, institucional e de negócios na busca da eficácia, eficiência e efetividade organizacional em benefício dos públicos e da sociedade como um todo” (KUNSCH, 2009, p.80).

O manual explicita parâmetros para a seleção de porta-vozes, como conhecimento técnico, nível de autoridade e facilidade de expressão, e estabelece instruções para a concessão de entrevistas, tanto antes como durante. Sobre o desenvolvimento de mensagens tanto faladas quanto escritas para a população, ainda sob a óptica do emissor, o guia propõe modelos de mensagens que facilitam a redação e a divulgação numa emergência e os conteúdos e formas dessas mensagens de maneira genérica, como explicitar possíveis implicações para a saúde, dar informação clara sobre as medidas de proteção ou ser simples, bem como sobre conteúdos específicos de cada incidente, como descrever o radionucleídeo presente na emergência, e traz indicações de como explicar os tipos de radiação de forma simplificada e de fácil compreensão ao público, efeitos para a saúde etc.

Stefano Rolando (2011) entende a divisão da comunicação pública como um edifício de sete andares em que, quanto mais baixo for o andar, mais básico é o nível da comunicação realizada e menos qualificados são os agentes. Já nos níveis mais altos, acontece a gestão dinâmica do patrimônio simbólico e o *agenda setting*. Observa-se a presença da comunicação do presente manual por volta do terceiro nível, em que se desenvolvem “habilidades comunicativas em relação a competências e vocações diferenciadas (sustentabilidade, saúde, segurança, diplomacia pública etc.)” (ROLANDO, 2011, p.30).

Apesar de ressaltar a importância da troca de informações com a população, o manual não observa a minúcia desse processo. Em vez disso, comenta que “para poder influenciar decisões e mudar comportamentos, é fundamental que as pessoas envolvidas sejam capazes de confiar na informação dada como sendo completa e correta”. Essa abordagem segue sob a óptica de que o receptor, se a mensagem for bem montada e o porta-voz tiver credibilidade, apenas receberá a mensagem como correta e aguardará novos posicionamentos ou instruções.

Para Heloiza Matos (2011), a comunicação pública não pode ser reduzida a um processo transmissivo e unilateral de informações ligado à ausência de espaços de interlocução entre instituições e público.

A comunicação pública exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptores da comunicação do governo, mas principalmente como produtores ativos no processo comunicacional. Assim, são também atores, na comunicação pública a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento (MATOS, 2011, p.45).

Entretanto, o documento aponta para a direção da análise de Batista (2007) sobre a percepção do risco:

A percepção do risco considera a diferença entre como o risco é percebido pelo público versus como o risco é de fato avaliado e medido pelos especialistas. [...] De fato, o objetivo da comunicação de risco não é forçar uma mudança entre as visões divergentes do especialista e do público, mas trata-se antes de desenvolver uma compreensão desses fatores para que possam se considerados e tratados. Isto requer uma compreensão dos fatores subjacentes nos quais a percepção do risco do público se baseia (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.84).

O manual exemplifica que, no caso Chernobyl, o governo soviético atrasou o anúncio do acidente e que isso gerou desconfiança em relação às informações oficiais apresentadas sobre a radiação, o que impactou o público por décadas. Portanto, a comunicação dialógica é o que permite a aceitação dos riscos por parte da população. Ainda, ressalta que o fornecimento constante de informação por meio dos melhores canais evita o pânico, o medo e possibilita a construção de relações de confiança.

Para Mariângela Haswani, o favorecimento das relações entre instituições do Estado e cidadãos faz necessária “a ativação de um sistema de comunicação que envolva estrutura e atores públicos, tanto na sua gestão, quanto na sua relação e no confronto com outros sujeitos que ocupam a área pública” (HASWANI, 2013, p.32).

Nas atividades essenciais de comunicação dirigidas ao público, o manual prevê o planejamento de comunicação, que deve englobar análise de cenário e estratégia específica, relações com a mídia, monitoramento da mídia, nova mídia, com desenvolvimento de vídeos e produtos de informação para as redes sociais e internet, coordenação de mensagens, ligação, comunicações com o público e comunicações internas.

A publicação trata das diferentes instâncias dos fluxos de comunicação em momentos de emergência, como comunicação dentro da organização, comunicação entre organizações e comunicação de organizações destinada ao público e comunicação do público destinada às

organizações. Nesta última, apesar de o público ser observado como emissor de *feedback*, o foco da publicação ainda é na organização, em que:

“O planejamento pode ajudar a prever as demandas de informação, fontes de informação e pontos de contato para passagem de informação. O objetivo é passar a mensagem coerente: ‘Uma mensagem, muitas vozes’” (IAEA; ELETRONUCLEAR, 2013, p.97).

Entretanto, o documento chama a atenção para a importância de se conseguir o engajamento do público nas decisões políticas, ajudando a desenvolver cooperação e confiança entre as partes envolvidas. Para isso, devem ser usados os canais eletrônicos, impressos e contato pessoal, com foco na mídia como defensora dos interesses da sociedade, por meio do fornecimento de comunicados de boa qualidade.

O manual ensina brevemente ao leitor a estrutura a notícia, bem como propõe atualizações periódicas da imprensa, criação de site de emergência na internet para ajudar a garantir que o público seja informado e atuação na mídia social para o caso de o site ficar sobrecarregado ou falhar, ressaltando o fato de que o monitoramento, interação e atualização desse canal em momentos de emergência pode demandar um contingente grande de pessoal dedicado e recursos. O manual recomenda a análise dos riscos e benefícios de interação nas mídias sociais previamente à adoção de uma estratégia que contemple esses canais, considerando os tipos de informação que devem ser fornecidas, responsabilidade pela atualização e manutenção dos canais e conteúdos e regras para resposta e reação aos comentários do público.

Para João Pissarra Esteves, a Internet/ Web 2.0 vista por uns como meio superior de idealização da democracia, enquanto outros a consideram uma espécie de ameaça demoníaca para a nossa cultura democrática de um modo geral (ESTEVEES, 2012, p.222). Contudo, em perspectiva futura, ela representa o desafio da comunicação *bottom-up* com que as organizações terão de conviver.

A mídia social é espaço de diálogo, centrada no usuário, não nas organizações, e o engajamento deve ser natural. “A opinião pública divide espaço com o saber público ou com a sabedoria das multidões e o ambiente digital propicia relacionamentos mais diretos, se assim a organização o quiser” (TERRA, 2012, p. 213).

Em caso recente, a IAEA utilizou-se com sucesso de sua página no Facebook para atualizar o público sobre o monitoramento do terremoto no Japão que ocasionou o acidente na usina Fukushima Daiichi, como relata a publicação, indicando um aprendizado e abertura para o uso dialógico das redes sociais.

Considerações finais

O manual “Comunicação com o público em uma emergência nuclear ou radiológica” observa a importância conceitual da troca dialógica na comunicação com o público em incidentes radiológicos e nucleares, bem como da realização de trabalhos anteriores de comunicação na parte preventiva e educativa, mas foca sua atenção na parte operacional e tática do processo, no treinamento dos agentes e os porta-vozes envolvidos no evento para a emissão de mensagens coerentes e coesas, voltando-se pouco a ouvir o público e dialogar com ele na prática da comunicação. Os canais apontados para tal feito são formulários em site de emergência, linha de telefone dedicada, reuniões com o público, e-mail e redes sociais, entretanto sem dar conta da construção conjunta da mensagem e consolidação de um plano estratégico de comunicação integrada anterior a uma emergência nuclear ou radiológica. Mesmo que o agente ou grupo responsável pela comunicação participe conjuntamente da tomada de decisões acerca de um incidente, operacional e taticamente os modelos de mensagem seguem a lógica da rápida emissão e disseminação de informação. O interlocutor principal da comunicação tende a ser mídia, vigorando a preocupação de que as mensagens endereçadas aos demais *stakeholders* estejam alinhadas com o que for divulgado aos meios de comunicação de massa.

Referências

BATISTA, Leandro Leonardo. A comunicação de riscos no mundo corporativo e o conteúdo da mensagem. **Organicom**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 100-113, 2007.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 121-134.

ESTEVES, João Pissarra. Opinião pública e mídias sociais: deliberação nas novas redes de comunicação e interação. In: OLIVEIRA, I. de L.; MARCHIORI, M. (Orgs.). **Redes sociais, comunicação, organizações**. São Caetano do Sul: Difusão, 2012, p. 219-244.

FARIAS, Luiz Alberto de. Planejamento e estratégia: bases do trabalho em relações públicas. In: FARIAS, L. A. De (Org.). **Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos**. São Paulo: Summus, 2011, p. 51-60.

HASWANI, Mariângela. O discurso obscuro da lei. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 29-39.

IAEA; ELETRONUCLEAR. **Comunicação com o público em uma emergência nuclear ou radiológica**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2013.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013, p. 41-57.

KUNSCH, Margarida. Pressupostos paradigmáticos e avanços epistemológicos nos estudos da comunicação organizacional. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação organizacional: histórico, fundamentose e processos**. São Paulo: Saraiva, 2009, v. 1, p. 63-89.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. *Advocacy*: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 61-80.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 39-59.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 23-37.

TERRA, Carolina Frazon. A atuação das organizações nas mídias sociais e sua relação com a comunicação organizacional. In: OLIVEIRA, I. de L.; MARCHIORI, M. (Orgs.). **Redes sociais, comunicação, organizações**. São Caetano do Sul: Difusão, 2012, p. 201-215.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 101-119.