

# IMPACTUL DEZASTRELOR ASUPRA STABILITĂȚII SOCIO-POLITICE. CADRE ANALITICE\*

ADELA ȘERBAN\*\*

## ABSTRACT

### THE IMPACT OF DISASTERS ON SOCIO-POLITICAL STABILITY. ANALYTIC FRAMEWORK

The article presents the main theoretical and analytical aspects associated with the psychosocial impact of disasters on the administrative-political apparatus, in terms of public credibility and public perception of the decision-making process. Based on the academic literature and the approaches from the countries with an efficient management of disasters, the paper proposes a structured framework for analysis of the risk of social protests in the context of natural or anthropogenic hazards.

**Keywords:** social protests, mass demonstrations, institutional trust, risk, disaster.

## INTRODUCERE

Dezastrele produc asupra societății nu doar consecințe directe, reprezentând victime umane și pagube materiale, ci angrenează totodată bazine latente de vulnerabilitate socială, capabile să declanșeze efecte (aparent surprinzătoare) în componentele profunde ale funcționării societății. Un eveniment de hazard este în egală măsură o probă a rezilienței psihologice și sociale a societății afectate, dar și un turnesol al credibilității instituțiilor publice, al solidității legăturilor dintre stat și societate. Ca orice șoc, dezastrul testează durabilitatea relației sociale dintre populația afectată ori expusă și aparatul instituțional responsabil de prevenirea sau

---

\* Acest articol a fost elaborat în cadrul proiectului: „Evaluarea riscurilor de dezastre la nivel național (RO-RISK)”, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014–2020, beneficiar: Inspectoratul General pentru Situații de Urgență.

\*\* Researcher, the Institute of Sociology of the Romanian Academy; Bucharest; e-mail: [adela.serban@gmail.com](mailto:adela.serban@gmail.com)

„*Revista română de sociologie*”, serie nouă, anul XXVIII, nr. 5–6, p. 437–452, București, 2017



Creative Commons License  
Attribution-NoDerivs CC BY-ND

gestionarea urmărilor catastrofice, constituind un context de manifestare eruptivă a unor nemulțumiri tăcute, acumulate în timp. Deoarece instituții politice fundamentale (primărie, guvern) au competențe directe în managementul dezastrelor și capacitatea de a limita urmările catastrofice prin intervenții responsabile întreprinse ante și postdezastru, percepția publică a prestației lor instituționale poate fi interiorizată drept o încălcare unilaterală a „contractului social”, conducând la un set de efecte a căror gravitate se poate întinde de la decredibilizarea instituțiilor publice, la tulburări sociale majore.

Înțelegând importanța și actualitatea acestei tematici, propunem prin lucrarea de față un model de analiză a impactului dezastrelor asupra stabilității interne a statului (cu argumentația asociată), în scopul de a oferi un cadru structurat de abordare și de evaluare a riscului de apariție a tulburărilor sociale ca urmare a producerii unor dezastre. Modelul a fost elaborat în cadrul proiectului *Evaluarea riscurilor de dezastre la nivel național (RO-RISK)*, implementat în 2016 de către Inspectoratul General pentru Situații de Urgență în sprijinul Strategiei naționale de management al dezastrelor.

#### DE LA SLĂBIREA ÎNCREDERII POPULAȚIEI ÎN INSTITUȚII LA TULBURĂRILE SOCIALE. CADRU DE ANALIZĂ

Ceea ce denumim „tulburări sociale” desemnează orice formă de conflict deschis între un segment al populației și instituții ale statului, de natură să afecteze sau să pericliteze stabilitatea sistemului social și politic. Fenomenele din această clasă presupun manifestări desfășurate în locuri publice, care implică aglomerări de persoane reunite într-o acțiune contestată. Din categoria largă și diversă a tulburărilor sociale fac parte grevele, protestele realizate sub forma demonstrațiilor de stradă, revoltele/răscoalele – unele dintre acestea putând degenera în acte colective de vandalism, huliganism, linșaj sau în vectori de anarhie. Tulburările sociale nu sunt simple tulburări ale ordinii publice și, ca fenomen, nu trebuie confundate cu acestea<sup>1</sup>, tulburări sociale fiind doar acele mișcări publice în care sunt angrenate grupuri și colectivități sociale capabile să producă efecte în planul general al societății.

Producerea oricăror efecte sociale ca urmare a unui eveniment de hazard este rezultatul reunirii a trei tipuri de factori: **determinanți**, **declanșatori** și **agravanți**. Acest pattern poate fi identificat și în cazul apariției unor proteste sociale ca urmare a producerii unui dezastru.

---

<sup>1</sup> Intensificarea unor fenomene de dezordine socială sau de infraționalitate ca urmare a oportunităților generate de producerea unui hazard (locuințe lăsate nesupravegheate în urma evacuării unor familii, slăbirea monitorizării unor zone rezidențiale de către instituțiile abilitate prin concentrarea efectivelor de intervenție în locul dezastrului ș.a.), constatate în cazuri de evenimente de acest gen, constituie efecte (așteptate) ale unei întreruperi temporare a vieții cotidiene a populației și a activității curente a instituțiilor, ele neîncadrându-se în categoria tulburărilor sociale.

Factorii **determinanți** reprezintă acele fapte sau procese sociale fără de care nu este posibilă apariția unor tulburări sociale, adică cei care au în raport cu fenomenul analizat un caracter de necesitate. Sub acest aspect, apariția unor tulburări sociale depinde de reunirea a trei „ingrediente”:

- o *decredibilizare a instituțiilor* (în special cele politice),
- o *culpabilizare* a lor pentru urmările dezastrului și
- un *grad de reactivitate crescut* la nivelul populației,

fiecare dintre acești trei factori determinanți reclamând o dimensiune specifică în cadrul analizei.

Probabilitatea de apariție a unor manifestări de tulburare socială este direct legată de gradul de încredere a populației în instituții, de credibilitatea lor publică și de încrederea populației în sistemul instituțional în care acestea sunt integrate. Din acest motiv, problema credibilității instituționale și trăinicia legăturii funcționale dintre cetățeni și aparatul instituțional reprezintă zona fundamentală de la care pornește orice analiză privitoare la riscul de apariție a instabilităților interne. Încrederea populației în instituții indică percepția cetățenilor că acele organisme instituționale funcționează eficient și în folosul lor. Un nivel scăzut de încredere implică o percepție negativă a gradului de eficiență și de funcționalitate a respectivei instituții în raport cu atribuțiile sale și cu nevoile populației (Giddens, 1990), acest fond perceptiv facilitând descărcarea unor energii sociale dezordonate în contexte de spaimă colectivă.

Tulburările sociale apar întotdeauna ca o reacție la un comportament instituțional administrativ-politic. În cazul tuturor hazardelor (produse fie din cauze naturale, fie antropice) există o componentă de măsuri și de acțiuni care cad în sarcina autorităților publice și care, efectuate corect și fără întârziere, pot preîntâmpina sau micșora unele consecințe ale dezastrelor care afectează în mod nemijlocit populația: lucrări de amenajare și de consolidare, o rigoare a verificării calității lucrărilor și construcțiilor realizate de autoritățile publice sau care necesită autorizare din partea acestora, operațiuni sistematice de control și de sancționare eficientă în vederea respectării normelor de protecția mediului, de siguranță a transportului și a depozitării etc. Implicarea eficientă a statului în perioada antedezastru, prin implementarea unor măsuri și acțiuni de prevenire și de sprijin, constituie un factor determinant în consolidarea relației stat-cetățeni și în prevenirea apariției instabilității publice. Același lucru este valabil și pentru implicarea instituțiilor în perioada post dezastru, unde acestea dau un test important de eficiență și de responsabilitate în fața populației.

Reprezentarea și identificarea instituțiilor publice ca responsabile pentru urmările dezastrului constituie o consecință așteptată în contextul unei relații disfuncționale dintre populație și aparatul administrativ, conducând la canalizarea emoției colective (nemulțumire, frustrare, mânie) împotriva unor vinovați instituționali.

Pe un fond de neîncredere crescută în capacitatea și disponibilitatea corpului administrativ și guvernant de a gestiona pertinent o problemă survenită, în

contextul unei emoții colective declanșate de producerea unor hazarde naturale sau generate de om, aceste evenimente se pot solda cu iscarea unor tulburări sociale de natură să mobilizeze segmente sociale semnificative în alimentarea unei stări de insecuritate. Un bazin de neîncredere în instituții și de nemulțumire față de modul în care acestea au gestionat intervenția ante și postdezastru poate însă să alimenteze tulburări sociale *doar* dacă populația afectată are un grad de reactivitate crescut în raport cu situația generată.

Prin reactivitatea populației se înțelege capacitatea (spontană sau indusă) de mobilizare în interiorul unei unități sociale de referință a unor segmente active, în scopul de a crea presiune publică în raporturile colectivității cu structuri organizate. Semnarea de petiții publice, boicotul, grevele și demonstrațiile de protest reprezintă câteva dintre formele cele mai comune de reacție a populației civile atunci când implicarea autorităților statului în gestionarea unei situații de interes comun trezește nemulțumire publică. La acestea se adaugă revolta, ca formă extremă a reacției colective. Nu toate aceste forme de reactivitate determină în mod nemijlocit tulburări sociale. Este cazul petițiilor, boicotului și al unor forme de grevă, care constituie forme de presiune prealabilă unui episod de tulburare socială. Revendicările nesoluționate prin apel la aceste modalități de semnalizare a problemelor creează un bazin de nemulțumire publică, care funcționează în plan social în mod similar unui „butoi de pubere”, putând oricând să se „detoneze” în situația unor evenimente generatoare de spaimă. Principalele elemente și contexte favorizante declanșării demonstrațiilor îndreptate împotriva regimului politic, luate în calcul în literatura de specialitate, sunt politicile publice contestate, severitatea reprimării unei mișcări de protest de mică anvergură și oportunitatea mobilizării opoziției politice pentru revenirea la putere (Meyer & co, 2002: 28), fiecare constituind un factor important în evaluarea riscului de tulburări sociale.

Gravitatea consecințelor unei manifestări de stradă nu este dată numai de mărimea grupului protestatar, care, cu excepția unor situații absolut excepționale, este întotdeauna proporțional restrânsă în raport cu populația de referință, ci de mărimea populației neparticipante care găsește acea revendicare legitimă și împărtășește în mod tacit poziția exprimată prin protest de către grupul activ. Din acest motiv, cele trei categorii luate în calcul pentru analiză urmăresc tocmai determinarea acestui context cumulat de condiții.

În contextul analizat în această lucrare, factorul **declanșator** este întotdeauna evenimentul de hazard. Dezastrul poate genera el însuși un episod de tensiune socială sau, în condițiile preexistenței unei deteriorări a relației stat-cetățeni sau regim politic-cetățeni, hazardul poate reprezenta doar un simplu context de descărcare a unor tensiuni sociale acumulate anterior dezastrului. Deoarece relația dintre cetățeni și instituțiile politice transcende cu mult cadrul foarte circumscris al unui raport funcțional privind managementul dezastrelor, ea aduce inevitabil înlăuntrul acestei tematici specifice întreaga sa încărcătură de implicații și de disfuncționalitate acumulată în cadrul unor procese străine de subiectul în discuție.

Din această cauză, impactul și amploarea consecințelor unui dezastru pot suferi distorsiuni care nu se justifică prin simpla factualitate a hazardului sau a calității intervenției ante sau postdezastru. Aceste distorsiuni sunt generate de un set de factori **agravanți**, care amplifică efectele psihologice prin interferarea cu fondul traumatic produs de către dezastru a altor factori psihologici sau a unor fenomene și condiții politice.

Cel mai adesea, șocul emoțional produs de evenimentul de hazard este intensificat de valoarea simbolică a elementelor și aspectelor prejudiciate în dezastru. *Valoarea simbolică* este conferită de importanța acordată unor aspecte materiale sau imateriale în mentalul colectiv al unei populații: aspectele vitale pentru funcționarea, bunăstarea și prestigiul unui segment de populație sau a populației în întregul său capătă o valoare simbolică mare, iar afectarea lor sporește percepția de tip catastrofic a urmărilor. Mai mult decât atât, în situația în care elementele prejudiciate de către dezastru au o valoare simbolică crescută, dezastrul va fi resimțit nu doar la nivelul populației afectate, ci el va induce un fond emoțional ridicat (frică, furie) în planul populației generale. Transferul impactului dintr-un plan local într-un plan general utilizează mereu un resort psihologic de acest tip. Între urmările posibile ale unui dezastru, alterarea sănătății sau distrugerea mediului constituie cele mai frecvente locuri comune cu valoare simbolică ridicată. Același lucru îl constituie expunerea marcat diferențiată la un eveniment de risc a copiilor, tinerilor sau unor categorii sociale resimțite cvasiunanim ca fiind vulnerabile.

Virulența reacției instituțiilor de opoziție – în accepțiunea dată de Döring – cuprinzând mass-media, sindicatele, ONG-urile, asociațiile locale, organizațiile corporurilor profesionale și economice etc. (Cook, Gronke, 2001: 7), constituie un alt factor agravant frecvent întâlnit în situațiile de instabilitate postdezastru. Instituțiile de opoziție, în măsura în care sunt angajate într-o confruntare politică cu regimul aflat la putere, pot produce canalizarea unui fond emoțional de dezamagire și de nemulțumire a populației împotriva instituțiilor statului și corpului administrativ și guvernant și pot stimula un anumit grad de reactivitate în rândul populației, contribuind astfel la declanșarea unui climat de instabilitate. În cazul acestei clase de instituții nu decredibilizarea, ci credibilitatea lor publică poate amplifica riscul de apariție a tulburărilor sociale în contextul unei gestionări deficitare a situației ante- sau postdezastru de către instituțiile publice responsabile.

În funcție de contextul particular al fiecărui stat, impactul social al intervenției diverselor tipuri de instituții de opoziție poate să difere semnificativ. În state ca România, unde cultura exprimării prin resorturi organizaționale este scăzută, cele mai influente instituții din această categorie sunt de departe instituțiile mass-media.

În evaluarea efectelor socio-politice declanșate de producerea unui dezastru, nu contează atât prezența mass-mediei per se, ca resort modern de comunicare, cât contextul socio-politic în care instituțiile media funcționează, gradul lor de

independență politică, vulnerabilitatea lor în fața presiunilor de subordonare față de interesele unor grupuri de putere. În statele slabe, cu sisteme instituționale insuficient și ineficient reglementate, ale căror funcționalitate este fraudabilă, un fenomen cvasi-omniprezent îl constituie cultivarea unui discurs public antiinstituțional, preluat, distribuit și întreținut prin canalele mass-media de actori de putere interesați, care stimulează un climat general de neîncredere și de decredibilizare a instituțiilor publice în raport cu interesele cetățenilor. Mai mult decât orice alt tip de instituție, instituțiile mass-media au capacitatea și tendința de a alimenta ceea ce literatura de specialitate denumește „cultura suspiciunii” (Billington, Taylor, 2008), participând la construirea unui climat social de decredibilizare a sistemului instituțional public. Dacă în statele cu democrații consolidate această tendință poate juca un rol pozitiv, sancționând abaterile instituționale și contribuind prin aceasta la perfecționarea instituțiilor, în statele slabe ea este adesea dusă la extrem, contribuind cel mai adesea la adâncirea unei stări de violență structurală în societate. (Galtung, 2004)

În lipsa unor prevederi normative care să limiteze excesele în spațiul comunicării publice și care să sancționeze propagarea unor supoziții pe post de fapte, în contextul unui dezastru major este de așteptat ca într-o societate insuficient securizată intern mesajele anti-instituționale transmise către populație să se accentueze și să producă efecte sociale auxiliare. Modul și gradul în care mass-media se va implica într-o situație particulară de dezastru nu poate fi determinat în avans, însă, în limita datelor, poate fi estimată prezența unor interferențe și poate fi evidențiată o posibilă deplasare a impactului în situația unor campanii mediatice.

Pentru ca instituțiile mass-media sau alte instituții de opoziție să ajungă să se angajeze într-un conflict cu instituțiile publice în afara cadrului democratic de acțiune și de funcționare socială, sunt necesare anumite condiții politice și un grad ridicat de incoerență în procesul normativ de reglementare a responsabilităților sociale care revin acestor instituții. Condițiile politice sunt însă esențiale, deoarece numai în absența unei stabilități politice a statului instituțiile pot fi angrenate în intervenții sociale străine de misiunea lor publică reală. Pe un fond de frământare politică, un dezastru poate ajunge să fie utilizat în cadrul jocului de putere ca instrument de presiune. Acest efect este așteptat să se producă în cel puțin patru situații distincte:

- instabilitate politică internă, marcată de o confruntare între două sau mai multe nuclee de putere, în afara cadrului reglementat, pentru extinderea controlului asupra pârgghiilor statului. Dezastrul poate fi folosit ca armă politică de erodare a capitalului de credibilitate sau de legitimitate al adversarului, exacerbând culpabilizarea publică a acestuia pentru urmările hazardului, prin campanii media partizane sau prin alte instrumente de influențare publică;

- modificarea raportului de putere între două tabere politice în defavoarea celei aflate la guvernare. În acest caz, dezastrul constituie un pretext pentru ascensiunea mai rapidă la putere a taberei dominante;

– subminări ale statului în beneficiul unor interese economice sau politice străine. În acest caz, dezastrul poate fi exploatat, prin campanii media și prin instrumente de influențare publică, pentru decredibilizarea accentuată a instituțiilor și adâncirea fricilor, frustrărilor și nemulțumirilor publice în raport cu instituțiile statului și cu serviciile publice pe care acestea le gestionează;

– reșezările contextului internațional care angrenează transformări în profilului unui resort sau sistem local. În acest caz, dezastrul constituie un context pentru eroziunea unui anumit tip de abordare instituțională, făcându-se tranziția către un alt tip de sistem politic.

#### REPERE ANALITICE ÎN STUDIEREA NIVELULUI DE ÎNCREDERE A POPULAȚIEI ÎN INSTITUȚII

Dacă tema noastră avută în discuție, privind impactul dezastrelor asupra climatului socio-politic intern, nu o regăsim reprezentată decât marginal și indirect în dezbaterile de specialitate, tematica încrederii publice în instituții a beneficiat de o atenție susținută a specialiștilor în studii sociale, care au analizat procesele cauzale și au semnalat aspecte importante pentru demersul de analiză. Cu precădere, în ultimele două decenii, tot mai mulți autori s-au aplecat asupra fenomenului de decredibilizare a instituțiilor politice abordând *in extenso* fațetele și implicațiile sale în cadrul sistemelor democratice, cel mai adesea prin preluarea și dezvoltarea ideii lui Putnam privind existența unei crize a angajamentului civic, pe fondul erodării capitalului social. Tendința de osificare a stratificării sociale, scăderea circulației de resurse umane între straturile capabile să acceadă la poziții publice și restul societății, specifică perioadei postmoderne, contribuie la o accentuare a scepticismului și neîncrederii în instituțiile politice, percepute ca fiind tot mai puțin transparente și aflate în controlul direct, democratic, al societății civile (Warren, 1999).

Spre deosebire de încrederea în servicii publice profesionalizate (spitale, pompieri, poliție, armată ș.a.), încrederea populației în instituțiile politice (guvern, primărie, președinție ș.a.) necesită întotdeauna o abordare contextualizată. Într-un material din 2011 dedicat măsurării fenomenului încrederii populației în instituțiile politice, Sofie Marien atrăgea atenția asupra faptului că o cotă scăzută sau ridicată de încredere măsurată într-un sistem politic dictatorial sau autoritar (nu doar explicit, ci mai ales implicit) are cel mai adesea o altă semnificație față de una similară măsurată în contextul unui sistem politic cu mecanisme democratice veritabile. De asemenea, contextele politice (stare de război sau postbelică, crize politice sau economice majore sau perioade de reconstrucție după perioade de recesiune economică sau după momente de anarhie), cultura politică a țării și datele culturale ale populației (etnice, religioase) determină în mod hotărâtor diferențe în

cota încrederii populației în instituțiile politice. Marien arată că o încredere scăzută în sistemul politic se răsfrânge și asupra încrederii în clasa politică, indiferent de faptele concrete ale decidenților, în timp ce inversul nu se verifică, recomandându-se o măsurare simultană a încrederii în aparatul guvernant și în sistemul instituțional în sine (Hooghe, Zmerli, 2011: 13–46).

Analizând fenomenul descreșterii tot mai accentuate, în ultimele decenii, în toate statele moderne cu regimuri democratice, a încrederii populației în instituțiile publice, Timothy Cook și Paul Gronke au ridicat un set de probleme teoretice privind caracterul uni sau pluridimensional al încrederii în instituții, importanța acestor dimensiuni în determinarea unui model de raportare socială la instituții durabil în timp, modul în care sunt grupate instituțiile în reprezentarea populațiilor moderne și identificarea categoriilor instituționale în care încrederea sau neîncrederea populației crește sau scade corelat (Cook, Groke, 2001: 2). Pentru a putea propune o clasificare a instituțiilor în raport cu încrederea populației, ei au apelat la o interpretare concomitentă a rezultatelor unor cercetări statistice extinse – General Social Survey<sup>2</sup>, World Values Survey<sup>3</sup> și European Values Survey<sup>4</sup> – care au măsurat încrederea în cel puțin douăsprezece clase de instituții: poliție, justiție, armată, parlament, administrație publică, sistem de educație, mari companii economice, mass-media, comunitatea științifică, sindicate, spitale și biserici.

Integrând concluziile unei literaturi de specialitate prestigioase, cei doi cercetători au propus un model bistructurat de operare cu încrederea în instituții, plecând de la tendința naturală a populațiilor studiate (tendință verificată statistic) de a recepta formele instituționale diverse cu care interacționează ca făcând parte din două mari categorii distincte:

- *instituții publice* (administrare direct prin intervenția nemijlocită a statului) și
- *instituții aparținând spațiului privat, non-guvernamental* (Cook, Gronke, 2001: 8).

Un alt model de dimensionare a analizei instituționale a fost elaborat de către cercetătorul german Herbert Döring, care propune o clasificare a instituțiilor în trei categorii, ținând cont de o structurare funcțională:

- *instituții de stabilitate*, care asigură continuitatea unor repere și valori sociale (instituții economice, religioase, medicale, științifice, militare ș.a.),
- *instituții de guvernare*, care gestionează resursele sociale și resorturile instituționale majore de intervenție în societate (parlament, guvern, justiție ș.a.) și
- *instituții de opoziție*, care reprezintă formele instituționale nonguvernamentale a căror funcție socială presupune o componentă importantă de monitorizare și de

<sup>2</sup> Implementată în Statele Unite între 1973 și 1989.

<sup>3</sup> Aplicată din 2000 în cele mai avansate economic șaptesprezece state democratice.

<sup>4</sup> Se implementează din 1981, în prezent fiind aplicată în 47 dintre statele europene.



sanționare a actelor, deciziilor și comportamentului autorităților publice (sindicate, presă, televiziune, ONG-uri ș.a.), model de asemenea verificat statistic prin analiza datelor colectate în cadrul European Values Survey (Cook, Gronke, 2001: 7).

Toate aceste studii atrag atenția asupra faptului că instituțiile publice nu pot fi abordate similar pentru evaluarea nivelului lor de credibilitate publică.

Modul de înțelegere teoretico-analitică a fenomenului încrederii în instituții are un impact puternic asupra calității măsurării lui. Analizând și comparând diverse procedee de măsurare sub aspectul capacității lor de a produce descriptori de acuratețe ai referențialului investigat, Troy Devon Thomas și colaboratorii săi arată că, deși măsurarea încrederii în instituții prin intermediul procedurii de însumare a scorurilor este foarte populară în analizele actuale, foarte adesea combinarea/agregarea itemilor are la bază prezumția neverificată că valoarea cumulată măsoară aceleași dimensiuni ale încrederii în instituții ca itemii care o compun. Uneori, arată ei, cercetătorii pleacă de la convingerea implicită că încrederea în instituții este un fenomen unidimensional și combină itemii care măsoară încrederea în instituții într-un singur scor. Alteori, cercetătorii pleacă de la prezumția multidimensionalității, agregându-i după scheme de asemenea neverificate. Toate aceste perspective neglijează posibilitatea analizării fenomenelor în contextul lor cultural și social inițial, distorsionând evaluarea (Troy & co, 2015: 88). De asemenea, aceste *sum-scores* ignoră, arată ei, erorile de măsurare, conducând la rezultate neconcludente în analiza de regresie. Atunci când este folosit un singur predictor în analiza de regresie, coeficientul are o probabilitate mare să fie sub valoarea reală, iar atunci când sunt incluse în analiză mai multe variabile explicative eroarea nu mai poate fi prezisă. Autorii articolului optează mai curând pentru analiza factorială în evaluarea gradului de încredere a populației în instituții, arătând că este un procedeu deopotrivă exploratoriu, când dimensiunile analizei emerg din date, sau de confirmare, când acestea sunt specificate de cercetător. Ambele abordări permit evaluarea dimensiunilor cu o acuratețe crescută față de procedeele agregării itemilor prin însumarea valorilor (Idem). Plecând de la un set de analize factoriale efectuate pe date existente, ei au ajuns la concluzia că, în măsurarea încrederii în instituții, este justificat să se țină cont de maximum trei dimensiuni și dau ca exemplu în acest sens cercetările efectuate în 2003 de Clive Bean și în 2008 de Bo Rothstein și Dietlind Stolle. Aceștia au identificat trei subgrupuri acționând ca vectori de propagare a încrederii instituționale: *partizane*, *non-partizane* și *mass-media* (Troy & co, 2015: 89).

O altă problemă teoretică importantă o constituie modalitatea în care este interpretată și înțeleasă încrederea populației în instituții. În articolul lor „Measuring Trust”, Michael Naef și Jürgen Schupp arată că încrederea populației în persoane și grupuri umane diferă fundamental de încrederea populației în instituții și sisteme organizate, cele două constituind referențialiuri distincte care nu

pot fi agregate, deoarece se susțin pe baze și pe mecanisme diferite de receptare socială (Naef, Schupp, 2007: 8). Analizând trei dimensiuni ale încrederii: încrederea populației în instituții, încrederea în persoane necunoscute și încrederea în persoane cunoscute și rude, studiul arată argumentat, prin intermediul analizelor factoriale aplicate pe seturi de date statistice, că cele trei aspecte constituie componente distincte ale fenomenului de încredere, cu evoluții și manifestări necorelate. Autorii demonstrează că dintre cele trei dimensiuni ale încrederii, doar încrederea în persoane necunoscute sau în persoane cunoscute și în rude se corelează semnificativ cu existența unui capital de experiențe de încredere din trecut, în timp ce încrederea în instituții și experiența populației în raport cu acestea nu prezintă corelații statistice (Naef, Schupp, 2007: 12).

La aceeași concluzie ajung și alți autori. Analizând seturi de date privind încrederea în sistemul medical, Lucy Billington și Rachel Taylor au constatat existența a două dimensiuni distincte ale încrederii: încrederea personală în corpul medical, bazată pe experiența proprie și pe cea a grupurilor primare de apartenență, și încrederea în sistemul medical, care este în mare măsură construită prin asimilarea unei reprezentări promovate de mass-media, autorii recomandând ca în cazul măsurării încrederii în instituții să se utilizeze o abordare bidimensională, ținând cont de evoluțiile distincte ale celor două componente (Billington, Taylor, 2008).

Aceiași autori, analizând un set de „scandaluri” media de notorietate în Marea Britanie în zona politicilor de educație, au constatat că, la un interval de cinci până la opt ani după declanșarea acestora, criteriile utilizate și impuse în contextul media de contestare a respectivelor politici și situații rămân inerțial active și operante în evaluarea performanței și eficienței sistemului educațional, iar încrederea deteriorată prin acest tip de procedee pare a fi un proces definitiv, fără semne de ameliorare, chiar dacă situațiile acuzate au fost depășite (Billington, Taylor, 2008: 4). Studiul lor a evidențiat o legătură dintre încrederea populației în instituții și ceea ce ei au denumit „cultura suspiciunii”, conturată și șlefuită prin discursul explicit sau cel implicit, imagologic, promovat prin canalele mass-media.

Plecând de la concluziile și observațiile literaturii consultate, am optat în cadrul analizei impactului dezastrelor asupra stabilității interne a statului pentru urmărirea credibilității instituțiilor publice pe cel puțin trei paliere distincte:

1. palierul instituțiilor specializate în intervenție de urgență: pompieri, ambulanță, SMURD, jandarmerie, poliție, spitale;
2. palierul autorităților publice cu atribuții în prevenirea și gestionarea efectelor dezastrelor: autorități locale (primăria) și autorități centrale (guvernul);
3. palierul sistemului instituțional democratic, în sine, reprezentând instituțiile fundamentale ale statului: președinție, parlament, justiție, partide politice ș.a.

Deteriorarea încrederii populației în primul palier instituțional poate conduce la o rezistență a populației în a colabora cu instituțiile de intervenție sau chiar la boicot, periclitanț acțiunile de intervenție și amplificând unele urmări ale

dezastrului, care, în condiții normale, ar fi putut fi gestionate. Deteriorarea încrederii populației în al doilea și al treilea palier instituțional poate conduce deja la instabilitate internă (pe plan local sau național), implicând un set mult mai profund de consecințe sociale.

### EVALUAREA RISCULUI APARIȚIEI TULBURĂRILOR SOCIALE

Pentru construirea unui cadru de analiză a impactului dezastrelor asupra societății sub aspectul probabilității apariției tulburărilor sociale, au fost consultate documentele publice de strategie din domeniul evaluării riscurilor, metodologiile de realizare a scenariilor de risc, de calculare și de evaluare a probabilității riscurilor, precum și de estimare a impactului, elaborate de state cu experiență guvernamentală în managementul dezastrelor naturale. Dintre acestea, în mod special, metodologia olandeză de evaluare a impactului dezastrelor a servit ca model de referință.

Luând ca reper literatura de specialitate și argumentația expusă mai sus și respectând condiționalități impuse de *Metodologia unitară de evaluare a riscurilor și de integrare a evaluărilor de risc sectoriale* utilizată de Inspectoratul General pentru Situații de Urgență și aprobată de către Comisia Europeană, în cadrul proiectului Ro-Risc a fost propus un model de evaluare a riscului de apariție a tulburărilor sociale ca urmare a producerii unui dezastru, organizat pe două etaje: o evaluare a impactului prin determinarea intensității factorilor determinanți, corectată apoi în baza unui sistem de indicatori descriptivi reunind posibili factori agravanți menționați în scenariile de risc. Modelul este redat în paginile de mai jos:

Tabelul nr. 1

Sistemul de dimensiuni și indicatori pentru evaluarea factorilor determinanți

| Categorie  | Indicator   | Descriere  |
|--|---|--|
| I. Decredibilizarea instituțiilor                            | I. a. Lipsa încrederii populației în instituțiile de intervenție la dezastre.<br>I. b. Lipsa încrederii populației în autoritățile publice cu atribuțiuni în prevenirea și gestionarea consecințelor dezastrelor.<br>I. c. Lipsa încrederii populației în instituțiile fundamentale ale statului. | În cadrul acestei dimensiuni este măsurat fondul de încredere existent în momentul ante-dezastru și este estimat pragul de scădere așteptată în situația de dezastru.<br>Datele utilizate provin din ancheta națională prin sondaj, aplicată populației. |
| II. Culpabilizarea instituțiilor pentru efectele dezastrului | II. a. Percepția negativă a populației privind implicarea autorităților ante-dezastru (pentru prevenirea consecințelor).  | Acest indicator măsoară percepția populației cu privire la responsabilitatea autorităților statului asupra urmărilor dezastrului, plecând de la evaluarea subiectivă a măsurilor și acțiunilor ante-dezastru.  |

|                              |  |  |
|------------------------------|--|--|
|                              | II. b. Percepția negativă a populației privind implicarea autorităților post-dezastru.                   | Indicatorul măsoară percepția populației asupra implicării autorităților statului (locale și centrale) în gestionarea situațiilor postdezastru, prin evaluarea încrederii populației într-un ajutor așteptat din partea acestora.                                |
| III. Reactivitatea colectivă | III. a. Propensiunea populației spre protest.  | Indicatorul măsoară potențialul de mobilizare a populației în bazine de presiune publică și în demonstrații de protest.  |
|                              | III. b. Susceptibilitatea de reacție prin protest de stradă la situația generată de evenimentul de risc. | Indicatorul măsoară potențialul de reactivitate a populației în contexte produse de evenimente particulare de risc. Valoarea indicatorului este corectată în baza raportului dintre rata intenției și rata participării efective la demonstrații de protest – R. |

Tabelul nr. 2

Sistemul de dimensiuni și indicatori utilizați pentru evaluarea factorilor agravanți

| Categorie  | Indicator   | Descriere  |
|--|---|--|
| A. Amploarea expunerii                                     | A.1. Populația afectată sever                                 | Indicatorul evidențiază amploarea efectelor evenimentului. Se ia în considerare mărimea populației a cărei supraviețuire (fizică și socială) este periclitată ca urmare a dezastrului: rănire pentru care necesită îngrijire cronică, pierderea locuinței ori a surselor de subsistență ș.a.                             |
| B. Valoarea simbolică a prejudiciului provocat de dezastru | B.1. Pierderi umane   | Indicatorul evidențiază existența unor pierderi omenești ca urmare a dezastrului.  |
|  | B.2. Valoarea simbolică a categoriilor sociale prejudiciate   | Indicatorul evidențiază prezența copiilor sau tinerilor, ca victime <b>de grup</b> ale dezastrului.  |
|  | B.3. Valoarea simbolică a obiectivelor materiale prejudiciate | Indicatorul evidențiază deteriorarea sau distrugerea în timpul dezastrului a unor clădiri, construcții sau locații cu semnificație instituțională, istorică, religioasă, cultural-identitară semnificativă. Indicatorul se aplică și în situația afectării capitalei sau a unor orașe cu însemnătate regionale ridicată. |
| C. Factori socio-politici de vulnerabilitate               | C.1. Instabilitatea politică internă                          | Indicatorul evidențiază prezența unei stări de instabilitate politică internă, marcată de confruntarea între două sau mai multe nuclee de putere pentru extinderea controlului asupra pârghiilor statului, în afara cadrului politic firesc.   |
|  | C.2. Instabilitatea politică regională                        | Indicatorul evidențiază prezența unei stări de instabilitate politică la nivelul regiunii, marcată de  |

|   |   |
|---|---|
|   | confruntarea între două sau mai multe puteri politico-militare dominante, pentru retrasarea ariilor de influență.   |
| C.3. Expunerii populației la mass-media       | Indicatorul evidențiază gradul de expunere a populației la televiziune și rețele de socializare, canalele cele mai importante de influențare a populației prin campanii mediatiche.               |
| C.4. Credibilitatea instituțiilor de opoziție | Indicatorul evidențiază gradul de încredere a populației în instituțiile de opoziție (sindicate, ONG-uri, asociații locale, organizații profesionale etc.), care pot genera o reacție organizată. |

Pe baza sistemului de dimensiuni și de indicatori determinanți a fost estimată intensitatea unui indice privind riscul de apariție a tulburărilor sociale (ITS) în populația cadru, în situația unui anumit dezastru. Valoarea indicelui a fost determinat după următoarea matrice de calcul, stabilită prin *Metodologia unitară de evaluare a riscurilor și de integrare a evaluărilor de risc sectoriale*:

NUMĂR DE CATEGORII SEMNIFICATIVE

| INTENSITATEA<br>INDICATORILOR | 0 CATEGORII<br>SEMNIFICATIVE | 1 CATEGORIE<br>SEMNIFICATIVĂ | 2 CATEGORII<br>SEMNIFICATIVE | 3 CATEGORII<br>SEMNIFICATIVE |
|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Scăzută (1)                   | IPF <sub>1</sub>             | –                            | –                            | –                            |
| Medie (2)                     | IPF <sub>1</sub>             | IPF <sub>2</sub>             | IPF <sub>3</sub>             | IPF <sub>4</sub>             |
| Ridicată (3)                  | –                            | IPF <sub>3</sub>             | IPF <sub>4</sub>             | IPF <sub>5</sub>             |

\* Liniile (–) sunt combinații ale situațiilor care nu pot apărea.

Fiecare categorie cuprinde un număr de minimum 2 indicatori, măsurați pe o scală de intensitate cu patru grade:

**0. absentă** – când indicatorul fie nu se aplică scenariului de risc cauză, fie are o valoare care nu determină apariția unor efecte sesizabile;

**1. limitată** – când indicatorul înregistrează o valoare care determină apariția unor efecte sesizabile, insuficiente însă pentru a provoca urmări negative notabile;

**2. medie** – când indicatorul înregistrează o valoare care determină apariția unor efecte sesizabile, suficient de puternice pentru a provoca urmări negative, cu consecințe moderate;

**3. ridicată** – când indicatorul înregistrează valori înalte, care determină apariția unor efecte sesizabile, suficient de puternice pentru a provoca urmări negative, cu consecințe majore.

O categorie este considerată semnificativă dacă:

- are cel puțin un indicator cu intensitate „ridicată”;
- are minimum un indicator cu intensitate „medie” și peste jumătate dintre indicatori cu intensitate „limitată” sau „medie”.

Valorile indicatorilor determinanți au fost calculate ca valori medii la nivelul populației din zona de risc (stabilită prin analizele de hazard) pe baza datelor colectate prin anchetă sociologică prin sondaj, pentru fiecare dintre aceștia determinându-se o scală de intensitate calitativă a gravității, în trei grade. În funcție de datele furnizate de scenariul de risc, valorile au fost calculate la nivelul unor subgrupe de populație atunci când acestea au definit profilul populației expuse evenimentului de risc: medii de rezidență, grupe de vârstă sau de gen.

În funcție de elementele și de datele particulare asociate scenariului de risc, valoarea indicelui privind tulburările sociale (ITS) poate suferi deplasări de maximum +2 și -1 unități de scală. Pentru categoriile cuprinzând indicatori descriptori ai factorilor agravanți, valoarea indicelui se va deplasa cu:

-1, dacă toți indicatorii categoriei au valori sau intensitate scăzută;

+1, pentru categoriile B și C, dacă cel puțin jumătate dintre indicatorii categoriei au intensitate ridicată, și pentru categoria A, dacă populația afectată de dezastru atinge pragul stabilit de experți ca fiind unul ridicat;

+2, pentru categoria C, dacă toți indicatorii categoriei au o intensitate ridicată; pentru categoria A, dacă populația afectată de dezastru atinge pragul stabilit de experți ca fiind unul catastrofic.

Pentru interpretarea scorurilor de poziționare a impactului dezastrului în planul stabilității instituțiilor și a sistemului administrativ-politic al statului a fost utilizată următoarea scală a gravității consecințelor:

| <i>Cod impact</i>      | <i>Scor de impact</i> | <i>Manifestări publice colective așteptate</i>  | <i>Efecte în planul stabilității interne</i> |
|------------------------|-----------------------|---|--|
| <i>IPF<sub>1</sub></i> | Neglijabil            | Absente   | Fără afectarea stabilității interne          |
| <i>IPF<sub>2</sub></i> | Minor                 | Forme de protest punctuale și restrânse numeric   | Contestare limitată a unor instituții        |
| <i>IPF<sub>3</sub></i> | Mediu                 | Proteste sociale persistente, cu o participare susținută  | Contestare extinsă a unor instituții         |
| <i>IPF<sub>4</sub></i> | Major                 | Demonstrații de masă, în capitală sau în mai multe locuri din țară  | Risc de prăbușire a regimului politic        |
| <i>IPF<sub>5</sub></i> | Catastrofic           | Revolte generalizate, anarhie, contestarea autorității instituțiilor statului, formarea de grupuri locale pentru auto-organizare vieții publice | Risc de prăbușire a statului                 |

## CÂTEVA CONCLUZII

Cercetarea probabilității de apariție în urma unui dezastru a unor consecințe în planul stabilității politico-administrative a statului prin declanșarea de tulburări sociale necesită o abordare complexă, care să țină cont în egală măsură și de contextul social, particular, al dezastrului, dar și de contextul socio-politic al țării, de factorii de vulnerabilitate ce rezidă în natura raportului populație-instituții.

Postdezastru, tulburările sociale pot apărea în situația reunirii a trei condiții cadru: o credibilitate scăzută a aparatului politico-administrativ, o disponibilitate a populației de a culpabiliza decidenții și instituțiile publice pentru urmările dezastrului și o sensibilitate reactivă a populației la ofensa, îngrijorarea sau teama generată de receptarea publică a comportamentului instituțional.

Investigarea fenomenului prin apel la un model de analiză în două etape, reunind dimensiuni și indicatori cu funcție determinantă pentru apariția tulburărilor sociale și factori agravanți reprezentând indicatori de expunere și de vulnerabilitate, particularizați în funcție de situația fiecărui scenariu de risc, oferă avantajul unei evaluări integratoare și contextualizate, cu probabilitate scăzută de eroare în raport cu referențialul analizat.

#### BIBLIOGRAFIE

1. (2011) *Method of Risk Analysis for Civil Protection*, Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance, Wissenschaftsforum, Vol. 8, Bonn, Germania, p. 68.
2. (2012) *All Hazards Risk Assessment Methodology Guidelines*, Public Safety Canada, Defence Research and Development Canada – Centre for Security Science, Canada, p. 85.
3. ABBOTT, ANDREWS (2001). *Time Matters: On Time and Method*, Chicago University Press, Chicago, p. 296.
4. BAILEY, KENNETH D. (1994). *Sociology and the New Systems Theory: Toward a Theoretical Synthesis*, State University of New York Press, New York, p. 372.
5. BECK, ULRICH (2000). *Risk Society*, Sage Publications, Londra, p. 272.
6. BEDFORD, ROGER; M. COOKE (2001), *Probabilistic risk analysis: foundations and methods*, Cambridge University Press, p. 408.
7. BERGMANS, HANS; VAN DER HORST, JASPER; JANSSEN, LEON; PRUYT, ERIK; VELDHEER, VIC; WIJNMALEN, DIEDERIK; BÖKKERINK, MARK; VAN ERVE, PAMELA; VAN DE LEUR, JULIETTE (2009), *Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands*, Olanda, p. 102.
8. BILLINGTON, LUCY; TAYLOR, RACHEL (2008). *Public Trust in High-Stakes Assessment and its Measurement*, Assessment and Qualifications Alliance (AQA), Marea Britanie, p. 11.
9. BREHMER, BERNDT; SAHLIN, NILS-ERIC (1994). *Future risks and risk management*, Kluwer, Dordrecht, p. 251.
10. COOK, TIMOTHY; GRONKE, PAUL (2001). *The Dimensions of Institutional Trust*, Reed College, Chicago, p. 26, comunicare redactată pentru conferința anuală a Midwest Political Science Association, accesat la 10.04.2016 la <http://www.reed.edu/~gronkep/papers.html>;
11. HOHL, MARKUS; BREM, STEFAN; BALMER, JÜRIG; SCHULZE, TILLMANN; HOLTHAUSEN, NIELS; VERMEULEN, ESTHER; BOHNENBLUST, HANS; ZULAUF, CHRISTOPH (2013). *A Method for Risk Analysis of Disasters and Emergencies in Switzerland*, Federal Office for Civil Protection, Berna, Elveția, p. 35.
12. HOOGHE, MARC; ZMERLI, SONJA (coord.) (2011). *Political Trust. Why Context Matters*, Colchester. ECPR Press, p. 240.
13. GALTUNG, JOHAN (2004). *Violence, War, and Their Impact on Visible and Invisible Effects of Violence*, Forum for Intercultural Philosophy, nr. 5, <https://them.polylog.org/5/fgj-en.htm>, accesat la 10.04.2016
14. GIDDENS, ANTHONY (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, p. 188.

15. MEYER, DAVID; NANCY WHITTIER, BELINDA ROBNETT (2002). *Social Movements: Identity, Culture, and the State*, Oxford University Press, New York, p. 390.
16. NAEF, MICHAEL; JÜRGEN SCHUPP (2007). *Measuring Trust: Experiments and Surveys in Contrast and Combination*, IZA Discussion Paper, Vol. 4087, The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Germania, p. 46.
17. PROSKE, DIRK (2008). *Catalogue of Risks. Natural, Technical, Social and Health Risks*, Springer, p. 508.
18. TROY, DEVON THOMAS; KOEN, ABTS; KOENRAAD, STROEKEN; VANDER WEYDEN, PATRICK (2015). *Measuring Institutional Trust* în *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg University Press, Nr. 2, p. 30 (p. 85–115).
19. ZINN, JENS (coord.) (2008). *Social Theories of Risk and Uncertainty*, Blackwell Publishing, p. 268.
20. WARREN, MARK (coord.) (1999). *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, p. 370.
21. WISNER, BEN; BLAIKIE, PIERS; CANNON, TERRY; DAVIS, IAN (2004). *At Risk. Natural Hazards, people's vulnerability and desasters*, Ediția a II-a, Routledge, SUA și Canada, p. 496.