

**Contributos para uma estratégia de comunicação de riscos  
para a área de ambiente**

**Inês Moreira Simões de Almeida**

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

**Orientador:**

**Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa**

Setembro, 2016



**Contributos para uma estratégia de comunicação de riscos  
para a área de ambiente**

**Inês Moreira Simões de Almeida**

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

**Orientador:**

**Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa**

Setembro, 2016



## **Resumo**

A comunicação de risco como área de estudo surge da necessidade de lidar com diferentes riscos ou contextos de risco, e pretende ultrapassar diversos obstáculos. Esta tarefa para a Administração Pública surge, entre outras, relacionadas com a participação do público, sendo necessária a análise da forma mais adequada de envolver os membros do público.

Neste trabalho realizou-se a fundamentação teórica sobre o objeto de estudo, i.e., a comunicação do risco, existindo como segundo objeto de estudo os riscos ambientais. Foram analisados a perceção de riscos em Portugal e o grau de confiança institucional, com recurso a pesquisa bibliográfica.

O presente projeto visa contribuir para a elaboração de uma estratégia de comunicação de riscos em ambiente.

## **Palavras-chave (4)**

Comunicação de risco; perspectivas de risco; cidadania ambiental; participação.

## **Abstract**

Risk communication as a study area arises from the need to deal with different risks or risk contexts and aims to overcome many obstacles. This task for the Public Administration comes, among others, connected with public participation, requiring the analysis of the most appropriate way to involve members of the public.

In this work it was performed a theoretical framework for the study object, i.e., risk communication, existing as a second object of study the environmental risks. It was analyzed the perception of risk in Portugal and the degree of institutional trust, using literature review.

This project aims to contribute for the development of a environmental risk communication strategy

## **Keywords**

Risk communication; risk perspectives; environmental citizenship; participation.

## ÍNDICE

Introdução .....	1
1. O Estado, a Administração e a Evolução da Cidadania.....	3
1.1 Papel do Estado e da Administração .....	3
1.2 Análise da evolução dos modelos de gestão pública .....	4
1.2.1 <i>New Public Management</i> (NPM).....	4
1.2.2 <i>New Public Service</i> (NPS).....	6
1.2.3 <i>Governance</i> .....	7
1.3 Evolução da cidadania .....	9
1.3.1 Co-produção de serviços.....	13
1.3.2 Participação e envolvimento público.....	15
1.3.3 Participação dos cidadãos e a Inovação Pública .....	18
2. A participação, a comunicação de riscos e a informação em matéria de ambiente .....	21
2.1 Risco.....	21
2.2 Confiança e credibilidade .....	22
2.3 Reputação e imagem.....	24
2.4 Incerteza.....	26
2.5 Evolução da comunicação de risco.....	28
2.6 Modelos para estratégia de comunicação de risco .....	33
2.6.1 Exemplo 1 .....	33
2.6.2 Exemplo 2 .....	36
2.6.3 Exemplo 3 .....	39
2.6.4 Exemplo 4 .....	41
2.7 Comunicação na Administração Pública em Portugal .....	42
2.8 Cidadania Ambiental.....	42
2.9 Convenção de Aarhus - Acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.....	43
3. Proposta de estratégia de comunicação de riscos.....	47
3.1 Perceção de risco em Portugal .....	47

3.2 Exemplos de comunicação de risco em Portugal .....	50
3.2.1 IPMA, I. P. ....	51
3.2.2 APA, I.P. ....	51
3.3 Diagnóstico da Envolvente .....	52
3.3.1 Análise de <i>stakeholders</i> .....	52
3.3.2 Análise SWOT .....	55
3.4 Análise dos modelos para estratégia de comunicação de risco em ambiente .....	56
3.5 Contributos para estratégia de comunicação de risco em ambiente .....	58
Conclusão .....	63
Bibliografia .....	65
Fontes .....	73
ANEXO A .....	II
ANEXO B .....	IV
ANEXO C .....	VI
Curriculum Vitae .....	VIII

## Índice de Quadros

Quadro 1.1 - Comparação de elementos <i>New Public Management</i> e <i>New Public Governance</i> . Adaptado de (Osborne, 2010: 10). .....	8
Quadro 1.2 – Elementos caracterizadores da co-produção associados aos modelos de Administração Pública. Adaptado de Neto, Salm e Burigo (2014). .....	14
Quadro 2.1– Tipologia de campanhas de comunicação. Adaptado de (Gregory, 2010: 109-110). .....	31
Quadro 2.2 - Detalhe das fases 1, 2 e 3 do modelo para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Smillie e Blissett, 2010: 118-129). .....	34
Quadro 2.3 - As Sete regras principais da Comunicação de Risco (Covello e Allen, 1988: s.p.). .....	40
Quadro 3.1– Análise de <i>stakeholders</i> . .....	53

## Índice de Figuras

Figura 1.1 - Fluxo de informação na comunicação pública, consulta pública e participação pública. Adaptado de (Rowe e Frewer, 2005: 255). .....	16
Figura 2.1 - Modelo para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Smillie e Blissett, 2010: 117). .....	33
Figura 2.2 - Estrutura de programa de comunicação de risco. Adaptado de (Ng e Hamby, 1997: 7-17). .....	37
Figura 2.3 - Estrutura para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Sinisi, 2003: 184). .....	41
Figura 3.1 - Análise SWOT. .....	55
Figura 3.2 - Matriz de comparação entre o programa de comunicação de riscos de Ng e Hamby (1997) e as Sete regras principais da Comunicação de Risco de Covello e Allen (1988). .....	57
Figura 3.3 - Proposta de estrutura. Adaptado de (Ng e Hamby, 1997: 7-17). .....	60

## **Glossário de siglas**

AP - Administração Pública

APA, I.P. - Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

ESS - *European Social Survey*

EVS - *European Values Survey*

IPMA, I. P. - Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P.

NPG - *New Public Governace*

NPM - *New Public Management*

NPS - *New Public Service*

ONG - Organização Não Governamental

SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*

## INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho de projeto é contribuir para uma estratégia de comunicação de risco na área do ambiente.

Face ao enquadramento no âmbito do Mestrado em Administração Pública, este trabalho começa por analisar o papel do Estado e da Administração Pública, com uma caracterização do Estado moderno, relacionando as atribuições do Estado com a Administração, seguindo-se uma breve análise do crescimento do Estado e da Administração Pública. Foram ainda abordados os modelos organizacionais mais recentes da Administração Pública, que permitem compreender a componente da participação dos cidadãos, bem como a evolução deste conceito. Foi particularmente aprofundado o tema da participação e da cidadania, analisando-se o envolvimento do público nos processos de tomada de decisão.

No capítulo 2 procedeu-se à análise dos elementos caracterizadores de risco, começando-se pela definição de risco, bem como a distinção entre as noções de risco e perigo. Como fundamentação teórica sobre o objeto de estudo deste trabalho analisaram-se questões que poderão limitar a eficácia e eficiência da comunicação de riscos. Por um lado foram identificados fatores com um aspeto mais emocional, como a confiança na fonte da informação, sendo referidos fatores determinantes para a credibilidade dos comunicadores. Por outro lado foi verificado que os mecanismos de comunicação de determinada organização são ainda afetados pela sua reputação e imagem.

A evolução na comunicação de risco foi analisada, tendo sido identificadas diferentes abordagens como a abordagem científica, ou a persuasiva, e dada nota de diversos autores que estabelecem uma evolução para processos com o envolvimento do público, num processo de comunicação em dois sentidos ou seja mais dialógico. Considerando que diferentes atores têm diferentes objetivos e percepções, tem de ser compreendida a perspetiva da audiência externa perante determinado risco e as mensagens devem ser adequadas de modo a que a audiência as compreenda.

Foi ainda analisada a divulgação de informação em matéria de Ambiente, revendo-se o enquadramento legal que tem vindo a regulamentar esta área.

Para construção de uma estrutura de suporte à estratégia de comunicação de riscos foram, por fim, analisados diversos modelos de estratégia propostos por diversos autores.

O desenvolvimento do presente trabalho de projeto, tendo em consideração este contexto, incluiu no capítulo 3, os resultados de pesquisas que refletissem sobre a perceção de riscos em Portugal, e que permitiram elencar um conjunto de elementos para a construção do diagnóstico da envolvente. Foi finalmente apresentada uma proposta de estrutura e um conjunto de contributos para uma estratégia de comunicação de risco para a área de ambiente.



# 1. O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA CIDADANIA

## 1.1 PAPEL DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO

Tendo em vista introduzir os movimentos de reforma da Administração Pública, considera-se necessário um enquadramento do Estado e da Administração, iniciando-se este enquadramento pela definição de Estado, com base em três elementos:

- 1) “o Estado é um conjunto de instituições”;
- 2) estas instituições estão no centro de um território geograficamente limitado, normalmente designado como sociedade;
- 3) o Estado monopoliza a elaboração das leis dentro do seu território, o que tende para a criação de uma cultura política comum partilhada pelos cidadãos (Hall e Ikenberry, 1990: 12-13).

Freitas (2006) identifica várias aceções na palavra Estado, ou seja a internacional, a constitucional e a administrativa. A aceção internacional refere-se ao Estado soberano, com direitos e obrigações na esfera internacional; a constitucional incide no Estado como comunidade de cidadãos que assume determinada forma política para prosseguir os seus fins nacionais; enquanto a administrativa se assume enquanto pessoa coletiva pública que desempenha a atividade administrativa sob direção do Governo (nível nacional) (Freitas, 2006: 219-220).

Pierson (2011), para responder à questão “O que é que o Estado deve ser e o que deve fazer?” define o Estado moderno com base no trabalho do sociólogo político e historiador económico alemão, Max Weber, identificando como suas principais características o monopólio do controlo dos meios de violência, a territorialidade, a soberania, a constitucionalidade, o poder impessoal, a burocracia pública, a autoridade ou legitimidade, a cidadania e um ponto adicional é acrescentado pelo autor: os impostos (Pierson, 2011: 5-6).

As atribuições do Estado são numerosas, complexas e têm vindo a crescer ao longo do tempo. Quando falamos em atribuições do Estado surge a distinção entre Estado e Administração, pois as pessoas coletivas públicas que integram a Administração têm atribuições identificadas em textos legais de forma integrada, o que não acontece no caso do Estado, pois não existe nenhum catálogo ou lista destas atribuições. A definição das atribuições do Estado pertence sempre à lei, o Estado só pode fazer o que a lei permite que faça (Freitas, 2006: 232-233).

Para uma breve análise do crescimento do Estado e da Administração Pública, baseamo-nos em Mozzicafreddo (2009), que considera que este crescimento ocorre devido a cinco razões:

- O modelo de organização do Estado e a despesa pública, relação que pode ser compreendida através das funções desempenhadas pelo Estado, ou seja as políticas públicas implementadas;
- A complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades, ou seja a relação entre o Estado, o mercado e o cidadão;
- A passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais segmentada (caso da sociedade portuguesa);
- As tendências demográficas de envelhecimento da população, com diminuição da população ativa. O peso dos inativos acarreta problemas de sustentabilidade da segurança social;
- A cativação de recursos públicos por uma série de organismos, entidades públicas e privadas (Mozzicafreddo, 2009: 79-85).

Se pensarmos em termos de evolução, verifica-se que o Estado está cada vez mais presente na sociedade, devido ao aumento da complexidade dos problemas que não se podem resolver pela ação ou competência apenas das entidades privadas. São disso exemplo áreas como o ambiente, a competitividade, a inovação tecnológica, a descoberta de nichos de mercado internacionais, os problemas de proteção social e da coesão, bem como a segurança e violência (Mozzicafreddo, 2009: 90).

Quanto à Administração Pública, esta encontra a sua razão de ser na satisfação de necessidades coletivas. As necessidades coletivas têm variado ao longo do tempo e divergido também de país para país, sendo dependentes do nível de desenvolvimento económico e social bem como das opções políticas. A escolha das necessidades cuja satisfação será assegurada coletivamente e a sua (indispensável) hierarquização, determina as áreas onde a Administração Pública vai atuar ou deve atuar (Caupers, 2002: 71).

Por outro lado, a efetividade da atuação do Estado, ou seja a sua capacidade em definir e impor decisões vinculantes, depende de vários fatores, não só de fatores específicos ao seu funcionamento, como a eficácia e eficiência dos serviços, como da relação com os agentes sociais. Depende também da confiança nos indivíduos nas políticas públicas, confiança essa que advém do bem-estar das populações, mas igualmente do grau de cumprimento generalizado dos procedimentos (Mozzicafreddo, 2009: 93).

## **1.2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA**

### **1.2.1 *New Public Management* (NPM)**

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) surge das dificuldades de funcionamento do modelo burocrático (Araújo, 2013: 39). Os processos burocráticos de fornecimento de bens e serviços eram considerados simples, ineficazes e irresponsáveis (Peters, 2010, *apud* Araújo, 2013: 29). A defesa de mudanças para modelos associados à NPM tinham por base

a ideia de que se “deveriam adotar práticas (do setor privado) tidas como mais eficientes e responsáveis na determinação e consecução dos objetivos organizacionais” (Moreira e Alves, 2009: 18).

Peters (2010) considera que um dos argumentos fundamentais da NPM foi de que o domínio político da governação provavelmente seria ineficiente, pelo que seria uma melhoria se vários aspetos fossem retirados das mãos da classe política (Peters, 2010: 39). Os elementos-chave da prática da NPM incluíam as lições que se poderiam adquirir sobre a gestão no setor privado, com ênfase no espírito empreendedor da liderança, *inputs* e controlo dos *outputs*, bem como foco nas unidades de custos (Osborne, 2013). As relações entre as agências públicas e os seus consumidores são entendidas com base no interesse pessoal, envolvendo transações semelhantes às de mercado, havendo o desafio de encontrar formas novas e inovadoras de atingir resultados ou de privatizar funções antes atribuídas ao governo (Denhardt e Denhardt, 2000:549).

Por outro lado, o modelo de NPM, apesar de ter surgido numa altura em que se defendia a privatização dos serviços, foi também visto como alternativo às propostas de redução do tamanho do Estado ou de diminuição dos gastos, uma vez que de qualquer modo continuaria a existir um setor público dedicado a oferecer um conjunto alargado de serviços (Moreira e Alves, 2009: 19).

Uma das características da Nova Gestão Pública é a agencificação; as agências são organizações com autonomia, responsáveis operacionais pela prestação de serviços públicos, ou de implementação de políticas públicas, financiadas através do Estado, mas sem dependência hierárquica dos ministérios (Gains, 2004, *apud* Araújo, 2013: 26). As agências foram criadas com base em valores específicos como a eficiência, a economia e a eficácia, porque se defende que a implementação das políticas públicas com base em valores do tipo de mercado não é possível de concretizar dentro do modelo burocrático tradicional (Pollit e Talbot, 2004, *apud* Araújo, 2013: 47). As entidades, ou seja, as agências, deveriam adotar práticas como a “gestão científica” e a “gestão pela qualidade total”, que se revelaram úteis no setor privado, mas as mudanças não seriam apenas ao nível das “técnicas” deveriam ser também de valores de negócio (Denhardt e Denhardt, 2000:551).

O funcionamento da Administração como um conjunto de unidades fragmentadas (agências com autonomia) resultou em vários problemas, como dificuldade em atingir objetivos mais complexos, perda de controlo sobre a atividade das agências, evasão de regras de pessoal e orçamentais, oportunidades para clientelismo político e corrupção (Laking, 2002 e Laking, 2005, *apud* Araújo 2013: 49). Para ultrapassar as dificuldades que surgiram com a agencificação foram adotadas medidas como redução do número e tipo de agências, definição de regras estatutárias mais restritivas e outros mecanismos de coordenação e de regulação (Araújo, 2013: 51). O movimento pós-Nova Gestão Pública tem

como processo natural a coordenação (Christensen e Laegreid, 2007, *apud* Araújo 2013: 53), que visa preservar a coerência dos processos e devolver ao poder político as capacidades de gestão, planejamento, condução e tomada de decisões (Verhoest *et.al*, 2005, *apud* Araújo, 2013: 53). Outro elemento caracterizador da NPM é os cidadãos serem vistos como clientes da organização que providencia os bens públicos. Esta noção de cliente, apesar de também ser baseada na possibilidade de escolha, difere da noção de “mercado” de cliente. Os clientes são na realidade cidadãos que podem escolher entre abordagens concorrentes no fornecimento de bens públicos (Dunn e Miller 2007:348).

### **1.2.2 New Public Service (NPS)**

Um novo modelo de Administração - *New Public Service* (Novo Serviço Público) - surgiu na sequência dos anteriores modelos, sendo principalmente focado nos princípios do serviço público. Segundo Denhardt e Denhardt (2000) as principais características que definem o *New Public Service* são as seguintes:

- O servidor público tem como papel, cada vez mais importante, auxiliar os cidadãos a articular e atingir os seus interesses comuns, em vez de tentar controlar ou guiar a sociedade em novas direções.
- Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva do que é interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é a criação de interesses comuns e de responsabilidade compartilhada; o interesse público é o propósito.
- As políticas e os programas que vão de encontro às necessidades públicas podem ser atingidos de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos. Deste modo poderá estabelecer-se uma visão coletiva.
- Os servidores públicos não se limitam a responder às exigências dos "clientes", mas em focar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos, ou seja há enfoque no cidadão.
- Os servidores públicos devem estar atentos a mais do que aos mercados; devem também atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais, e aos interesses dos cidadãos. É salientada a complexidade da *accountability*, por haver um conjunto de influências e expectativas muitas vezes em competição.
- As organizações públicas e as redes nas quais estas participam, têm mais probabilidade de ter sucesso a longo prazo se forem operadas através de processos de colaboração e liderança partilhada, baseados no respeito por todas as pessoas. A liderança partilhada é transversal ao interior e ao exterior da organização. É

ênfâtizada a importância da “gestão através das pessoas”, com objetivo da sua valorização.

- O interesse público é melhor alcançado por servidores públicos e cidadãos empenhados, que contribuam significativamente para a sociedade, do que por gestores empreendedores que agem como se o dinheiro público fosse seu (Denhardt e Denhardt, 2000:553-557).

O movimento NPS tem como fundamentos o interesse público, os ideais de governação democrática e um renovado envolvimento cívico (Denhardt e Denhardt, 2003:4).

### **1.2.3 Governance**

Das diversas definições de governança, salienta-se a de que esta constitui a maquinaria de “redes interorganizacionais de auto-organização” que funcionam tanto com como sem governo para fornecer serviços públicos (Kickert (1993), Rhodes (1997), *apud* Osborne, 2006: 381).

Osborne (2006) considera que apesar alguns autores associarem a governança a uma reposição da Administração Pública (tradicional), o termo tem a capacidade de ser mais do que uma parte ou substituto para outras abordagens da AP e da Gestão (Osborne, 2006: 381). Assim, a governança tem potencial para se integrar numa corrente mais contemporânea da teoria de gestão, mais preocupada com a "organização relacional", do que com os *outputs* e foco intra-organizacional da NPM, assumindo assim um estado plural, em que vários atores inter-dependentes contribuem para a disponibilização de serviços públicos e um Estado pluralista, onde vários processos concorrem para a elaboração de políticas (Osborne, 2006: 384). A *New Public Governace* (NPG) pode-se considerar um produto de e uma resposta à crescente natureza complexa, plural e fragmentada de implementação de políticas públicas e prestação de serviços no século XXI (Osborne, 2010: 7). No quadro seguinte apresenta-se uma comparação entre os elementos caracterizadores da *New Public Management* e *New Public Governance*.

Quadro 1.1 - Comparação de elementos *New Public Management* e *New Public Governance*. Adaptado de (Osborne, 2010: 10).

	<b><i>New Public Management</i></b>	<b><i>New Public Governance</i></b>
<b>Raízes teóricas</b>	Racional / teoria da escolha pública e estudos de gestão	Institucional e teoria de redes
<b>Natureza do Estado</b>	Regulatório	Plural e pluralista
<b>Foco</b>	A organização	A organização no seu ambiente
<b>Ênfase</b>	Gestão de recursos organizacionais e desempenho	Negociação de valores, significado e relações
<b>Mecanismo de alocação de recursos</b>	O mercado e contratos clássicos ou neoclássicos	Redes e contratos relacionais
<b>Base de valores</b>	Eficácia da concorrência e mercado	Dispersos e contestados

A NPG pode ser enquadrada no paradigma do fornecimento de serviços públicos, com preocupações com o ambiente institucional e externo, e nas pressões que possibilitam e dificultam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos dentro de um sistema plural e pluralista. Como consequência destas duas formas de pluralidade, o seu foco está nas relações interorganizacionais e na governança dos processos, salientando a eficácia do serviço e resultados que dependem da interação dos organismos públicos com o seu ambiente. O mecanismo de alocação de recursos está centrado na rede interorganizacional, redes essas que são raramente alianças entre iguais, havendo desigualdades que têm de ser ultrapassadas para o seu funcionamento eficaz; devido a isto, os valores destas redes é frequentemente disperso e contestado (Osborne, 2010: 9-10).

A Nova Governação Pública visa corrigir as limitações (teóricas e práticas) dos modelos precedentes. Com este modelo surgem estruturas de *networks*, particularmente na forma cooperativa e colaborativa, para aumentar os meios de coordenação devido à grande dispersão e variedade de serviços públicos (Araújo, 2013: 55). Por outro lado, pode ser discutido se a governação pública deve ser vista como uma nova etapa ou um terceiro vértice integrador; surgindo da necessidade de encontrar modelos de governação capazes de melhorar o equilíbrio entre Estado/Governo, Mercado e Sociedade Civil (Moreira e Alves,

2009: 24-29). Este equilíbrio deverá assentar não no conflito, mas na cooperação entre parceiros, e poder-se-á medir no serviço prestado à sociedade civil, de melhoria do bem-estar e no crescimento de cada pessoa (Moreira e Alves, 2009: 25). Surge da necessidade de retomar e harmonizar princípios e valores como ética, participação, democracia, equidade e respeito pela norma, bem como outros associados a princípios de gestão, ou seja eficiência, eficácia e produtividade. Um novo equilíbrio entre os valores da visão clássica da AP e a governação pública é favorável à adoção de novos valores e de uma nova cultura do serviço público, capaz de promover as condições para o desenvolvimento humano (Moreira e Alves, 2009: 26).

Por outro lado, apesar da importância do sistema de redes, pode ser considerado que a governança não compreende apenas cooperação, mas também concorrência e gestão de conflitos, sendo elemento chave determinar quais os mecanismos da governança apropriados em cada contexto. Para tal, é necessário algum grau de alinhamento entre a percepção dos diferentes atores em relação ao que tem de ser feito, e quais os recursos necessários (Löffler, 2005: 170-172).

Ainda para definir a governação surge o contraste entre “governação” e “boa governação” (Moreira e Teles, 2009, *apud* Moreira e Alves, 2009: 21:22), onde a governação seria considerada um conceito positivista, analisando “o que é”; por seu lado, a boa governação seria um conceito normativo que analisaria “o que deve ser” (Moreira e Alves, 2009: 21-22). Parte da lógica de desenvolvimento de redes de atores sociais, é de que a democracia representativa tradicional está a falhar na transformação dos desejos públicos em ações. As redes estão desenhadas para envolver atores no processo de governação, numa base mais contínua e não apenas em tempo de eleições (Peters, 2010: 41).

Peters (2010) apresenta o termo “meta-governança”, ou seja a governança da governança. Considerando que um conjunto de organizações e processos do setor público obtiveram um grau substancial de autonomia - uma condição frequentemente descrita como governança - a noção de meta-governança surge da necessidade de impor algum controlo a esses componentes de governação. Assim, a meta-governança visa estabelecer uma direção para o sistema administrativo, mas através de mecanismos que mantenham as virtudes da governança, enquanto fornecem orientação e controlo central. Segundo o autor, a meta-governança pode ser conceptualizada como direcionada para o controlo do ambiente de ação do setor público, ao invés de controlar essa ação diretamente (Peters, 2010: 37-38).

### **1.3 EVOLUÇÃO DA CIDADANIA**

Para Marshall (1950), o surgimento da categoria de cidadão resulta não só do desenvolvimento da sociedade industrial, mas também da própria estrutura que o Estado moderno vai assumindo e na forma como esta influi na constituição das relações sociais. A

cidadania divide-se em três elementos constitutivos: civil, político e social (Marshall, 1950, *apud* Silva, 1997: 38). O elemento civil da cidadania é composto pelas respostas institucionais dadas às “ameaças” à vida, à propriedade e à identidade, quer cultural, quer religiosa, através dos direitos necessários ao exercício da liberdade individual, da liberdade de expressão, de pensamento e de religião, bem como à defesa da propriedade e possibilidade de contratar e ainda ao direito à justiça. A fonte da autoridade do Estado moderno foi sendo transferida para os indivíduos pelo que, naturalmente, o elemento político da cidadania consiste no direito de participação e exercício do poder político, quer como eleitor quer como eleito. O elemento social da cidadania caracteriza-se no conjunto de direitos associados ao bem-estar económico e social, do direito a um padrão de vida conforme aos padrões que prevalecem na sociedade (Marshall, 1950, *apud* Silva, 1997: 38).

Pierson (2011) identifica a cidadania como um termo chave na construção da relação do Estado com os seus súbditos/membros. Segundo a tradição da Revolução Francesa, a cidadania é um estatuto universal; assim, temos uma imagem da cidadania como capacitadora, universalista, baseada em direitos e relacionada tanto com a democratização, bem como com um papel progressivamente mais ativo para o Estado-nação (Pierson, 2011: 22-24). Em Portugal, a participação<sup>1</sup> está consagrada em vários artigos da Constituição da República Portuguesa (CRP) e ainda no Código do Procedimento Administrativo (CPA). O n.º 1 do artigo 48.º da CRP, incluído no Capítulo dos Direitos, Liberdades e Garantias de Participação Política, dispõe que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do País, diretamente ou por intermédio dos seus representantes livremente eleitos. Em reforço deste princípio, o artigo 109.º da CRP refere que a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático.

A justificação para a existência de uma Administração participada tem três ordens de razões:

- A participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas (participação procedimental) e nas estruturas da AP (participação orgânica), o que constitui um aprofundamento da democracia, na forma de democracia participada.
- A participação garante que todos os interesses relevantes sejam considerados para a tomada de decisão, sendo condição de imparcialidade desta.
- A participação concorre para a melhoria da qualidade da decisão administrativa (Caupers, 2002: 156-157).

---

<sup>1</sup> A participação é a capacidade e a oportunidade de produzir impacto no processo de tomada de decisão pública (King, Feltey e Susel, 2001, *apud* Caupers, 2002:156).

A expansão dos direitos de cidadania tem ocorrido em termos do grau de abrangência dos mesmos, bem como na incorporação de novas figuras de direitos de cidadania. No entanto, esta expansão não é linear ou de evolução regular positiva e tem dependido principalmente do contexto sendo por isso incerta, o que significa que os próprios processos organizacionais e políticos podem limitar o alcance dos direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 2000:187). Ainda no que se refere às limitações aos direitos de cidadania:

Essas limitações dependem tanto do quadro normativo em que se inscrevem os direitos do cidadão – o tipo de compromisso nas orientações públicas que os cidadãos escolhem – como das estratégias institucionais e dos recursos materiais existentes. O desenvolvimento dos direitos de cidadania tem sido interpretado como um processo entre o estabelecimento do quadro político e constitucional de primazia da lei e dos procedimentos democráticos e a expansão das políticas sociais e dos mecanismos institucionais de desenvolvimento do Estado-providência, processo este que se inscreve no quadro geral das exigências de modernização e diferenciação das sociedades, associado à lógica da industrialização e à mobilização social e política dos grupos e classe sociais (Mozzicafreddo, 2000:187).

Os direitos de cidadania dependem de diversos fatores, tendo evoluído de forma diversa de país para país, pelo que não são universais, estando estritamente relacionado com, entre outros fatores, o local onde se nasce, e da possibilidade formal de haver exclusões (Pierson, 2011: 22-24); têm ainda dependido das orientações políticas, dos processos de modernização, bem como dos recursos disponíveis (Mozzicafreddo, 2000:187). Quando os direitos dos cidadãos implicam o direito a alguma forma de provisão ou restrição pelo Estado, estão geralmente sujeitos a interpretação ou mesmo revogação pelas autoridades do Estado. Assim, normalmente, o fortalecimento dos princípios de cidadania pode aumentar os poderes do Estado. A cidadania tem duas faces: o seu alargamento pode dar aos cidadãos mais poder sobre e contra o Estado, mas ao mesmo tempo implica um fortalecimento da autoridade e da obrigatoriedade das decisões do Estado (Pierson, 2011: 22-24).

Relativamente à relação entre os modelos de Administração e a participação ou cidadania, na NPM os cidadãos são considerados clientes, termo que aponta para cidadãos com poder, que devem fazer escolhas na base da qualidade de bens e serviços (Dunn e Miller, 2007:355-356). Dunn e Miller (2007) como reflexão ao uso do termo cliente, consideram que as pessoas podem, nesse caso, ser vistas como exercendo uma escolha numa relação de mercado e não como cidadãos, estando a um passo de serem considerados uma mercadoria (Dunn e Miller, 2007:355-356). Por outro lado a ideia de que a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão deve ser maximizada, para envolver o mais amplo número de pessoas e instituições possível, está em contraste com a ideia de que os cidadãos são “clientes”, ou seja, meros recipientes dos serviços públicos (Dunn e Miller, 2007:347).

A principal alternativa à NPM surgiu numa série de reformas projetadas para habilitar cidadãos e funcionários públicos de nível inferior, de modo a terem uma maior influência na política e na sua implementação (Peters, 2010: 39), porque essencialmente a área da democracia e da participação dos cidadãos foi esquecida pela NPM (Araújo, 2013:53). A NPM foi caracterizada, segundo Denhardt e Denhardt (2000), por falta de enfoque dos administradores públicos em servir e capacitar os cidadãos, enquanto gerem organizações públicas e implementam políticas públicas, ou seja a prioridade devem ser os cidadãos, e não o governo (Denhardt e Denhardt, 2000:549).

A NPG caracteriza-se por considerar as múltiplas partes interessadas em redes cooperativas para a tomada de decisão e resolução de problemas (Löffler, 2005: 164-165), podendo-se considerar que o uso de práticas de governança traz benefícios e melhorias no setor público e para os cidadãos (Peters, 2010: 43). Relativamente a um dos mecanismos da participação, a comunicação é considerada uma função legítima e necessária, fornecendo à população os meios para aceder aos serviços e participar num diálogo informado, devendo o público ter informação clara sobre os serviços disponíveis, bem como sobre a forma como podem ser acedidos (Martin, 2005:192-193).

As redes, características da NPG, têm características particulares sendo a sua gestão e a gestão dos atores envolvidos um desafio, pois os diferentes atores de uma rede têm diferentes objetivos e percepções, sendo necessária uma gestão efetiva destes diferentes interesses. Assim, para atingir os resultados pretendidos, uma rede tem de incluir todos os atores que têm recursos indispensáveis e também os atores que têm poder para minar a obtenção de resultados (Löffler, 2005: 171-172), podendo até ser questionável em que medida os cidadãos são realmente ativos nas suas funções (Farrell, 2000: 31).

Enquanto a promoção de mecanismos orientados para o mercado encorajava os cidadãos a tomarem-se envolvidos nos serviços públicos, a sua participação estava restringida a exercer opções de “saída” associadas ao papel dos consumidores de serviços no mercado (Marquand, 1992, *apud* Farrell, 2000:32), o que fornece oportunidades muito limitadas para o envolvimento dos cidadãos. A capacitação dos cidadãos, ou seja a transição do profissionalismo para a participação ativa dos cidadãos irá ameaçar o *status quo* nos serviços públicos, com desafios tanto para os gestores públicos como para os cidadãos. A participação na governança envolve decisões difíceis como, por exemplo, que serviços manter (Farrell, 2000: 32-36).

É ainda salientado, por Peters (2010), que a governação em redes, apesar de ter sido desenhada para envolver mais atores no processo de governação, está dependente de quem é envolvido, ou seja, as pessoas que são excluídas da participação efetiva nas instituições representativas, podem ser também as que são excluídas das redes. Mesmo que essas pessoas de algum modo fossem incluídas em redes, as pessoas socialmente

excluídas nas sociedades têm, em média, menor capacidade de persuasão, logo menos capacidade de influenciar decisões (Peters, 2010: 41-42).

### **1.3.1 Co-produção de serviços**

Um aspeto relevante de analisar, no âmbito da participação e cidadania, é a co-produção. A co-produção é definida como “o aproveitamento pelo setor público dos bens e recursos dos utilizadores e comunidades para alcançar melhores *outcomes* ou menores custos” (*Governance International, 2011, apud Bovaird e Löffler, 2013: 100*). A co-produção é considerada capaz de alterar a forma tradicional de prestação de serviços, acrescentado inclusive valor, face ao compromisso entre os utilizadores do serviço e o conhecimento das suas próprias necessidades, bem como por ser providenciada informação adicional ao profissional que presta o serviço (Brudney e England, 1983 e Pestoff, 2006, *apud Osborne, 2013:70*). A co-produção traduz-se numa participação ativa, se falarmos em situações de igualdade e equidade dos diferentes atores sociais, se estes processos se distanciarem de atuações do tipo *lobby* sendo que, nestes casos, o sector público só terá a ganhar (Ferraz, 2010).

O co-desenho dos serviços ultrapassa a simples consulta. É necessário perceber a experiência dos serviços públicos através da perspetiva dos utilizadores e das comunidades, para que se possa ter uma resposta pronta, e de modo a alcançar melhor com menos, para que o serviço seja prestado mais eficazmente. Neste formato os utilizadores dos serviços e outros cidadãos dão um contributo para o serviço prestado (Bovaird e Löffler, 2013: 108-110). Os serviços prestados aos utilizadores são mediados pelo conhecimento especializado do prestador de serviços (Osborne, 2013:70) não passando a co-prestação apenas pela auto-ajuda ou auto-organização pelos cidadãos e pelo terceiro setor - tem de incluir também alguma contribuição pelo setor público para que possa genuinamente ser uma co-produção de serviços públicos. A contribuição pode ser através de funcionários, edifícios ou financiamento (Bovaird e Löffler, 2013: 108-110). O uso de mecanismos de co-produção surge da necessidade de satisfazer necessidades que são cada vez mais específicas e diversificadas geograficamente (Ferraz, 2010).

A relação entre o modo de prestação de serviços através da co-produção com os modelos de Administração afeta a forma como os diferentes atores são envolvidos. No quadro seguinte descrevem-se as principais características da co-produção associada aos modelos de Administração (Neto, Salm e Burigo, 2014:167:168).

Quadro 1.2 – Elementos caracterizadores da co-produção associados aos modelos de Administração Pública. Adaptado de Neto, Salm e Burigo (2014).

<b>Modelo</b>	<b>Características da co-produção</b>
<b><i>New Public Management</i></b>	Estratégias de co-produção para tornar os serviços públicos mais eficientes, havendo a participação do cliente na prestação dos serviços para diminuir o seu custo e tendo em vista a produção de resultados. Neste caso, além das organizações públicas, podem participar organizações do mercado.
<b><i>New Public Service</i></b>	A prestação dos serviços públicos através de co-produção com fundamento na democracia, no interesse público e no ato de servir ao cidadão. Esta prestação de serviços caracteriza-se pela transparência, capacidade de dar resposta e pelo protagonismo do Estado perante a rede de co-produção que serve o cidadão (liderança do Estado)

Usualmente, os serviços públicos são desenhados de “trás para a frente”, a maioria do envolvimento dos utilizadores dá-se no final do processo de definição dos serviços. Os utilizadores são questionados sobre a sua satisfação com o serviço que estão a receber. Estes serviços já foram desenhados, os colaboradores já foram escolhidos e formados, e já foi anunciado aos utilizadores que está disponível, havendo nesta fase pouca margem para reformulação (Bovaird e Löffler, 2013: 107-108).

Quando um serviço público está a ser co-prestado por utilizadores e outros cidadãos é provável que se focalize mais nos resultados que os indivíduos desejam, ao invés das atividades que o setor público normalmente presta (Bovaird e Löffler, 2013: 110), garantindo uma maior adequabilidade do serviço, uma maior proximidade e uma maior responsabilização (Ferraz, 2010: s.p.). Existem resultados que são importantes para a comunidade como um todo, ou para uma área como um todo, não apenas para os indivíduos dentro delas – por exemplo coesão social, inclusão social, ambiente, etc. Assim, é necessário que as avaliações coletivas sejam feitas em nome da comunidade como um todo, acima da avaliação dos cidadãos enquanto indivíduos. Os métodos de co-avaliação deverão combinar a avaliação feita individualmente pelos utilizadores dos serviços e outros cidadãos, com a avaliação realizada coletivamente dentro do processo político (Bovaird e Löffler, 2013: 112).

### **1.3.2 Participação e envolvimento público**

A participação do público pode ser definida como a prática de envolver os membros do público no estabelecimento de agendas, tomada de decisão, e nas atividades de formação de políticas de organizações ou instituições responsáveis pela elaboração de políticas. Deve ser feita uma distinção das situações de não participação associadas ao modelo mais tradicional de Administração na qual os decisores políticos eleitos, geralmente com a ajuda de peritos nomeados, são deixados para definir a política, sem qualquer outra intervenção (Rowe e Frewer, 2005: 253-254). Numa análise mais detalhada da participação é necessário distinguir entre comunicação e participação. A dimensão-chave da diferença é de que a informação de algum tipo flui do público para os patrocinadores<sup>2</sup> do exercício, na participação, enquanto, na comunicação, a informação apenas flui dos patrocinadores para o público (Rowe e Frewer, 2005: 253-254).

Com base no fluxo de informações entre participantes e patrocinadores, podem-se identificar diferentes conceitos, os quais tradicionalmente são referidos como a participação do público; estes conceitos são comunicação pública, consulta pública e participação do público. Na figura seguinte, representa-se a relação entre estes conceitos e o fluxo de informação. Rowe e Frewer (2005) sugerem que estes três mecanismos em combinação sejam referidos como envolvimento público, e mecanismos de envolvimento (genericamente) os métodos destinados a permiti-lo ou iniciativas ou exercícios de envolvimento (especificamente) (Rowe e Frewer, 2005: 254).

---

<sup>2</sup> Patrocinador é o termo usado, pelos autores (Rowe e Frewer, 2005), para referir a parte que coloca em funcionamento a iniciativa de envolvimento, que normalmente, mas nem sempre, será um organismo governamental ou regulamentar, pois representantes do público podem, às vezes, ser os patrocinadores (Rowe e Frewer 2005: 255).

	Fluxo de Informação	
Comunicação pública	Patrocinador	→ Representantes do público
Consulta pública	Patrocinador	← Representantes do público
Participação pública	Patrocinador	↔ Representantes do público

Figura 1.1 - Fluxo de informação na comunicação pública, consulta pública e participação pública. Adaptado de (Rowe e Frewer, 2005: 255).

Assim, na comunicação pública é fornecida informação pelo patrocinador ao público, mas não há recolha de opinião/informação do público, por não ser necessário ou especificamente procurada essa informação - nesta situação não há um mecanismo para o público providenciar informação. Na consulta pública, a informação é fornecida pelo público para o patrocinador da iniciativa, na sequência de um processo iniciado pelo patrocinador; não obstante, não existe diálogo formal entre os membros do público e os patrocinadores. Na participação pública, a informação é trocada entre membros do público e patrocinadores, existindo algum nível de diálogo no processo, que pode envolver representantes de ambas as partes (Rowe e Frewer 2005: 254-255).

De modo a otimizar o envolvimento público, um mecanismo importante é maximizar os participantes relevantes. Foram identificadas por Rowe e Frewer (2005) as seguintes variáveis, que se podem aplicar em ações de comunicação, consulta ou participação pública:

- população interessada/indivíduos afetados – determinar a população afetada por determinada medida, nem sempre é um processo simples. Teoricamente, um exercício de envolvimento deve tentar comunicar informações, ou obter informações de todos os membros da população interessada. Na prática, qualquer iniciativa de envolvimento visa comunicar com ou recolher informações a partir de uma amostra menor da população interessada ou afetada;
- dimensão da amostra pretendida - este é o número de indivíduos realmente abordado durante o exercício (pode não ser necessariamente o número efetivo de participantes). A dimensão da amostra é importante na medida da proporção em relação à população total;
- proporção da amostra que é realmente envolvida – esta variável terá maior impacto na eficácia dos exercícios do que a dimensão da amostra pretendida. Em termos de mecanismos de consulta e participação, representa o número de pessoas na

amostra (aqueles que têm o potencial acesso à informação a ser distribuída, ou aqueles que possam potencialmente responder ao pedido de informações) (Rowe e Frewer 2005: 266-267).

Adicionalmente, o método de seleção de participantes é um mecanismo significativo para a questão da maximização de participantes relevantes. Podem-se identificar mecanismos que envolvem algum grau de controlo na seleção dos participantes (geralmente pelos patrocinadores, através da orientação das comunicações, ou a tentativa de recolher informações de uma determinada amostra da população) e mecanismos que não têm controle na seleção de participantes, deixando a escolha para os próprios participantes públicos. Exemplos do primeiro incluem o uso de boletins informativos (comunicação), referendo (consulta), e júris de cidadãos (participação); exemplos do último incluem centros de acesso livre (comunicação), consultas com base na Internet (consulta), e reuniões de assembleias municipais (participação). Na seleção controlada, tanto o número como a relevância das pessoas envolvidas podem ser determinados (em teoria), enquanto na seleção não controlada isso não acontece, e mesmo que os participantes ativamente envolvidos possam ser em maior número, muitos deles podem ser inadequados (ou seja a amostra pode ser tendenciosa). Como tal, a seleção controlada pode ser mais adequada para maximizar a população relevante envolvida do que a seleção não controlada (Rowe e Frewer 2005: 268).

No que se refere às limitações ao envolvimento público, ou à criação de uma participação ativa, um aspeto importante é a falta de apoio a funcionários públicos e políticos, por poder constituir uma ameaça tanto à atividade profissional, afetando o *status quo* nos serviços públicos, como à legitimidade democrática temendo "governança por referendo", em que o seu papel é reduzido ao aceitar as decisões tomadas pelo público (Martin, 2005: 197; e Farrell, 2000: 32-36).

Outro problema é que muitos cidadãos não estão dispostos a se envolverem nem no formato, nem na medida em que os governos desejam. Até porque por vezes importa tomar decisões difíceis como, por exemplo, que serviços públicos manter (Martin, 2005: 198 e Farrell, 2000: 32-36). É pouco provável que a minoria de cidadãos que se envolve seja representativa da comunidade como um todo, especialmente porque os grupos mais vulneráveis, aqueles com rendimentos mais baixos, jovens, idosos, membros de famílias com uma pessoa com deficiência e membros das comunidades de minorias étnicas são geralmente os menos inclinados a se envolverem (Martin, 2005: 198), os atores normalmente excluídos podem ser os excluídos também nos mecanismos de participação (Peters, 2010: 41-42).

### **1.3.3 Participação dos cidadãos e a Inovação Pública**

Uma vertente da relação entre a participação dos cidadãos e a Inovação Pública é o próprio mecanismo de envolvimento dos cidadãos poder constituir a inovação pública, em formatos de governança centrada nos cidadãos ou governança em redes. Diferentes políticas e diferentes formatos de governança têm modos diversos de envolvimento e capacitação dos cidadãos, não sendo por si só característica de uma política singular ou de uma estratégia governamental ou estadual. A relação entre pessoas comuns, política e governação é bastante complexa e constitui por si um conjunto de motivos que orientam as inovações (Clarke, 2010: 641).

O público é visto como tendo um papel maior enquanto co-produtor de serviços e inovação (Hartley 2005:30). O co-desenho ou a co-produção de serviços públicos pode-se constituir como uma forma de inovação pública, sendo de referir que estes mecanismos foram já abordados anteriormente, no presente trabalho.

Alves (2013) analisa um conjunto de artigos sobre inovação e conclui que a co-criação de valor, através da integração de capacidades e conhecimentos dos cidadãos, nas atividades do setor público, pode efetivamente promover e aumentar a inovação do setor público. Esta é uma forma eficaz de reestruturar e relançar os serviços públicos, de fazer a conceção e implementação de novos processos, produtos e métodos de prestação de serviços que resultam em ganhos de eficiência, eficácia e qualidade. Através da co-criação, muitos dos problemas das organizações do setor público (como problemas sociais e ambientais) podem ser transformados em partes da solução para o problema (Alves, 2013: 678-679).

Adicionalmente, com a participação dos cidadãos na resolução dos problemas e desenvolvimento de inovações, podem ainda ser obtidos melhores níveis de consentimento dos cidadãos e uma melhor imagem do sector público (Alves, 2013: 678-679); numa altura em que o descontentamento com formas institucionalizadas, organizações e práticas da política é crescente, talvez o atributo mais importante das pessoas comuns seja a sua relação com a política (Clarke, 2010: 642-643). Assim, num contexto de preocupações sobre a "política real", as pessoas comuns são valorizadas, porque não estão envolvidas em buscas de poder, corrupção e interesses próprios. Estas pessoas trazem diferentes perspetivas ou vozes às deliberações sobre políticas, planeamento e prestação de serviços, sendo de salientar que a sua visão é a de pessoas "comuns" e não de peritos (Clarke, 2010: 642-643).

A variedade de papéis que os cidadãos, e mais concretamente os utilizadores dos serviços, podem assumir na inovação e o seu potencial têm vindo a ser gradualmente reconhecidos, o que permite atender a necessidades cada vez mais complexas dos

utilizadores e atingir a eficácia dos serviços, com a diminuição dos recursos públicos utilizados (Kallio, Lappalainen, Tammela, 2013: 5).

Kallio, Lappalainen, Tammela (2013) consideram que para incentivar o envolvimento dos cidadãos enquanto utilizadores têm de ser explorados modelos de co-inovação mais ágeis e de inovação da base para o topo. Os modelos de processo de inovação alternativos dependem de experimentação rápida: a ideia surgiu e é testada imediatamente (Kallio, Lappalainen, Tammela, 2013: 5).

Thapa *et al.* (2015) analisaram os motivos pelos quais a Administração não considera o envolvimento dos cidadãos na inovação, numa pesquisa desenvolvida junto das autoridades locais na Alemanha, tendo concluído haver dois tipos de motivos. Um motivo está relacionado com conhecimentos, sendo geralmente considerado que os cidadãos têm falta de conhecimentos para contribuir para a solução de problemas complexos que afetam a AP. O outro motivo está relacionado com questões de motivação, existindo incerteza sobre a motivação dos cidadãos para participar na inovação no sector público (Thapa *et al.*, 2015: 4-6).

Verifica-se existirem diferentes hipóteses para envolver os cidadãos, prevendo-se ganhos com este processo, pelo conhecimento dos problemas, bem como pela dificuldade da AP em dar resposta a necessidades mais complexas. Apesar disto alguns autores identificam limitações, tanto de motivação dos cidadãos como por parte dos agentes da AP que consireram que não existe mais-valia nestes processos.



## **2. A PARTICIPAÇÃO, A COMUNICAÇÃO DE RISCOS E A INFORMAÇÃO EM MATÉRIA DE AMBIENTE**

Neste capítulo será analisada a comunicação de riscos e em particular a comunicação de risco em matéria de Ambiente, analisando-se o enquadramento legal que tem vindo a regulamentar esta área.

A análise da temática da comunicação de risco incidirá nos seus elementos caracterizadores, bem como nas questões que poderão limitar a sua eficácia e eficiência, fazendo-se ainda uma análise da definição de crise para efeitos de limitação de âmbito do presente trabalho.

Serão abordadas as diferentes competências e atribuições em matéria de ambiente, da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., bem como os requisitos da Convenção de Aarhus - Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.

### **2.1 RISCO**

Um elemento importante é a definição de risco. Para atingir esta definição é necessário começar por diferenciar os termos “perigo” e “risco” (Scheer *et al*, 2014: 1270). Um perigo (*hazard* na versão original) está associado à capacidade intrínseca de um agente ou situação causar efeitos adversos num alvo, como pessoas, o ambiente, etc. No entanto esta capacidade pode nunca se materializar se, por exemplo, os alvos não estiverem expostos aos perigos ou se tornarem resistentes ao efeito perigoso (International Risk Governance Council, 2005, *apud* Scheer *et al*, 2014: 1271). Um risco tem em conta a probabilidade e a escala dos danos de um evento prejudicial que poderá ocorrer (Scheer *et al*, 2014: 1271).

Scheer *et al* (2014) analisaram definições de perigo e risco utilizadas por diversas instituições, tendo concluído que há um consenso entre as instituições nacionais e internacionais de que um perigo descreve um potencial de dano e risco a probabilidade de tal dano ocorrer para determinado alvo específico. No entanto, apesar deste consenso, a linguagem adotada pelas instituições, associações e autoridades públicas utiliza palavras e termos ligeiramente diferentes (Scheer *et al*, 2014: 1275).

Os termos risco e perigo têm diversas ambiguidades linguísticas. O termo perigo tem ambiguidade por ter mais de um significado como prejuízo potencial, possível dano. Por seu lado, o termo risco é vago uma vez que leva a alguma incerteza, ou seja, é necessário pré-definir um risco tolerável ou intolerável. Adicionalmente, os riscos têm de ser especificados por informação de contextualização sobre a possibilidade e a extensão do dano (Scheer *et al*, 2014: 1273). Por ser um elemento chave para efeitos de definição de políticas, a definição de risco é, por si só, controversa. Esta pode afetar o resultado dos debates sobre

políticas, bem como a afetação de recursos e a distribuição de poder na sociedade (Fischhoff, Watson e Hope, 1984: 124).

Os eventos que ameaçam a saúde e a segurança das pessoas produzem um fardo mesmo que nunca aconteçam. A preocupação com acidentes, doenças e desemprego ocupam as pessoas, mesmo quando eles e seus entes queridos experimentam uma vida longa, robusta e com salários (Fischhoff, Watson e Hope, 1984: 126).

Os resultados do estudo de Wiedemann, Schütz e Spangenberg (2010) indicam que as pessoas comuns (leigos) não distinguem as noções de risco e perigo. Estes autores verificaram ainda que era dada mais importância aos aspectos relacionados com perigos (Wiedemann, Schütz e Spangenberg, 2010, *apud* Scheer *et al*, 2014: 1271-1272). Segundo Ropeik<sup>3</sup>, citado por Brown (2014), para uma pessoa comum a definição de risco é a probabilidade de algo mau acontecer (Brown, 2014: A 277).

Da pesquisa e análise bibliográfica efetuada para o presente trabalho de projeto, nomeadamente os textos de Benoit (1997), Burnett (1998), Coombs (2004), Coombs (2007), Coombs e Holladay (2001), Pearson e Mitroff (1993) surge a necessidade de definir crise, para distinguir a comunicação de risco da comunicação de crise.

Pauchant e Mitroff (1992) utilizam uma matriz dois-por-dois, para definir crise, propondo um *continuum*, começando com um incidente, continuando com um acidente, seguido pelo conflito, e terminando com uma crise, a forma mais grave de perturbação. Neste contexto, a crise é uma perturbação que afeta fisicamente um sistema como um todo e ameaça os seus pressupostos básicos, o seu sentido subjetivo e a sua essência existencial (Pauchant e Mitroff, 1992, *apud* Burnett, 1998: 476). Outro autor, Coombs (2007) identifica crise como um evento súbito e inesperado que ameaça perturbar as operações da organização e constitui uma ameaça tanto financeira como reputacional. As crises podem prejudicar as partes interessadas fisicamente, emocionalmente e/ou financeiramente (Coombs, 2007: 164). Assim, a análise para o presente trabalho de projeto irá incidir na comunicação de risco, encontrando-se os aspectos particulares da crise e comunicação de crise fora do seu âmbito.

## **2.2 CONFIANÇA E CREDIBILIDADE**

De todos os aspectos emocionais da comunicação de risco, a confiança é talvez o mais crucial. O que torna as pessoas mais zangadas e mais desconfiadas é estas não saberem quais são os riscos de uma exposição, sentirem que foram enganadas sobre os riscos, ou

---

<sup>3</sup> David Ropeik, Consultor de risco.

quando foram expostas sem o seu consentimento, segundo Tracey Woodruff<sup>4</sup>, (Brown, 2014: A 277).

Kasperson (2014) identifica a confiança na fonte da informação como essencial para a comunicação de risco. Uma vez que a função da comunicação de risco é fornecer a informação necessária e confiável sobre determinado aspecto, logo a fonte da informação é essencial (Kasperson, 2014: 1236-1237). Como a confiança e a credibilidade são difíceis de obter, uma vez perdidas são quase impossíveis de reconquistar completamente (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Dada a relevância da confiança e da credibilidade para a comunicação de risco, iremos referir, brevemente, alguns autores que identificam os fatores que contribuem para estes dois elementos.

Kasperson, Golding e Tuler (1992) identificaram 4 componentes da confiança: (1) compromisso com um objetivo e cumprir responsabilidades fiduciárias; (2) competência; (3) cuidar de; (4) previsibilidade. Tanto “compromisso com um objetivo”, “cumprir responsabilidades fiduciárias” como “cuidar de” podem ser considerados meios de demonstrar preocupação e cuidado pelos outros; “competência” pode ser entendido como um fator relacionado com conhecimento (Kasperson, Golding e Tuler, 1992, *apud* Peters, Covello e McCallum, 1997:44).

Por seu lado, Renn e Levine (1991) propuseram os seguintes atributos para a percepção de confiança e a credibilidade: (1) competência; (2) objetividade; (3) justiça; (4) consistência e (5) fé, definida também pelos autores como boa vontade (Renn e Levine, 1991, *apud* Peters, Covello e McCallum, 1997: 44).

Covello (1992) identificou 4 fatores que determinam a percepção de confiança e credibilidade, (1) cuidar de e empatia; (2) dedicação e compromisso; (3) competência e conhecimento; e (4) honestidade e abertura (Covello, 1992, *apud* Peters, Covello e McCallum, 1997: 44).

Peters, Covello e McCallum (1997) testaram 6 hipóteses para relacionar os determinantes e fatores que afetam a percepção de confiança e de credibilidade. Das hipóteses testadas concluíram que os três determinantes - conhecimento e competência, honestidade e transparência, e preocupação e cuidar de - contabilizaram uma significativa variação na percepção de confiança e credibilidade. Outras hipóteses que também obtiveram bons resultados foram: a que propunha uma relação entre percepções de compromisso e de honestidade e abertura, bem como a que indicava uma relação entre a informação recebida e a percepção de confiança e credibilidade (Peters, Covello e McCallum, 1997: 46-53).

---

<sup>4</sup> Tracey Woodruff, professora do Departamento de Obstetrícia, Ginecologia e Ciências reprodutivas da Universidade da Califórnia, São Francisco.

Sinisi (2003) estabelece que a credibilidade dos comunicadores é construída principalmente por demonstrarem e transferirem conhecimento sobre os perigos e riscos, associados a determinada política (Sinisi, 2003: 182).

Kasperson (2014) identifica um clima de desconfiança crescente nas instituições e nos decisores, nos E.U.A. e noutros países. Por um lado, existe o pressuposto de que a confiança pode ser recuperada e que assim a comunicação de risco e a tomada de decisões pode avançar sem conflitos graves nem atrasos. Por outro lado, diversos autores citados por Kasperson (2014) consideram que a confiança social, uma vez perdida, não pode ser facilmente recuperada (Kasperson, 2014: 1236-1237).

Em alguns casos, a comunicação de risco terá de lidar com condições de elevada desconfiança social, o que implica que vai precisar de mais tempo e esforço (Kasperson, 2014: 1236-1237).

Se os gestores e os patrocinadores dos projetos não forem confiáveis, então os portadores de risco têm de educar-se, com as suas próprias fontes de avaliação, e desempenhar um papel ampliado no processo de decisão. A comunicação de risco deve modificar-se para incluir um conjunto mais pluralista de participantes, bem como para obter uma melhoria nos processos de deliberação (Kasperson, 2014: 1236-1237). Bostrom (2014) apresenta uma conclusão alternativa, de que existe uma necessidade contínua de integrar melhor a comunicação de risco com a gestão de risco, tendo por base os resultados de investigação comportamental. Para se atingir uma mudança social será necessário abordar incentivos e instituições, bem como informação (Bostrom, 2014: 1260).

Para Kasperson (2014) é essencial que os gestores e os emissores das comunicações de risco ajam de forma a merecer a confiança dos portadores de risco (Kasperson, 2014: 1236-1237).

### **2.3 REPUTAÇÃO E IMAGEM**

A par do desenvolvimento do tema da confiança e credibilidade e após revisão bibliográfica verificou-se que o tema da reputação e imagem afetam também a comunicação, indo ser abordados em seguida.

A imagem é essencial para as organizações (i.e. empresas, órgãos governamentais, grupos sem fins lucrativos), bem como para os indivíduos, mesmo se nos estamos a afastar de uma noção de imagem como uma única impressão partilhada por uma audiência (Moffitt, 1994, *apud* Benoit, 1997: 177). A imagem ainda é um conceito central no campo das relações públicas (Benoit, 1997: 177).

A reputação é uma avaliação agregada que as partes interessadas fazem sobre quão bem uma organização está a satisfazer as suas expectativas com base nos seus

comportamentos anteriores (Wartick, 1992 *apud* Coombs, 2007: 164). As reputações tal como as avaliações, são favoráveis e/ou desfavoráveis (Coombs, 2007: 164).

Coombs (2007) salienta que as reputações são amplamente reconhecidas como um ativo intangível valioso (Coombs, 2007: 164). A noção de capital de reputação é o *stock* de ativos percetivos e sociais de uma organização - representa a qualidade da relação que a organização estabeleceu com as partes interessadas e a consideração em que têm a empresa e a marca (Fombrun e van Riel, 2004 *apud* Coombs, 2007: 165).

A reputação desenvolve-se através da informação que as partes interessadas recebem sobre a organização (Fombrun e van Riel, 2004 *apud* Coombs, 2007: 164). As partes interessadas recebem informações através de interações com a organização, relatórios sobre uma organização, incluindo notícias da comunicação social e publicidade, bem como informações em segunda mão de outras pessoas (Coombs, 2007: 164).

Além das informações recolhidas diretamente pelas partes interessadas, ou seja obtidas pela interação com a organização, as partes interessadas recolhem ainda informação através de outras fontes como notícias da comunicação social, publicidade, e de outras pessoas. De salientar que a maioria das informações é recolhida através de notícias da comunicação social. É por isso que a cobertura da comunicação social é uma característica importante da gestão de reputação (Carroll, 2004; Carroll e McCombs, 2003; Meijer, 2004 *apud* Coombs, 2007: 164). Gregory (2010) considera que os meios de comunicação desempenham um papel na definição do humor e da agenda, sendo muitas vezes as principais fontes de informação. Apesar dos meios de comunicação não determinarem o que as pessoas pensam, estes fornecem uma plataforma para discutir determinadas questões (Gregory, 2010: 100).

As partes interessadas comparam o que sabem sobre uma organização com um padrão para determinar se uma organização cumpre ou não as suas expectativas de como uma organização se deve comportar. Se houver incapacidade para cumprir as expectativas, isto é problemático para as organizações (Reichart, 2003 *apud* Coombs, 2007: 164). As reputações são baseadas em grande parte, na forma como as partes interessadas avaliam a capacidade da organização para satisfazer as suas expectativas relativamente ao modo como estas tratam as partes interessadas (Coombs, 2007: 164). Uma relação favorável com as partes interessadas pode ser tomada como um indicador de uma boa reputação (Coombs e Holladay, 2001: 324).

É ainda de salientar que as perceções são mais relevantes do que a realidade: não é quem foi responsável pelo ato ofensivo o que é mais importante mas sim quem a audiência relevante considera responsável. Quando o público pensa que uma organização está em falta, então a imagem está em risco (Benoit, 1997: 178).

## 2.4 INCERTEZA

A incerteza está diretamente associada à estimativa de risco, logo é uma componente essencial da comunicação de risco. "Incerteza", no contexto de tomada de decisão, pode-se referir aos parâmetros de probabilidades de incerteza associados a um determinado resultado de uma decisão, ou um conjunto de resultados, onde a extensão destas incertezas é conhecida ou possível de conhecer. "Incerteza" pode também surgir sob condições em que tais probabilidades e os seus resultados não podem ser precisamente especificados ou são desconhecidos (Frewer *et al*, 2013: 75).

A variabilidade é um conceito muitas vezes confundido com incerteza, no contexto da avaliação e comunicação de risco. A variabilidade refere-se a diferenças reais e identificáveis entre indivíduos de uma população. A existência de variabilidade na população implica que uma única ação ou estratégia possa não ser ideal para cada um dos indivíduos e conseqüentemente qualquer decisão irá demasiado longe para uns e será insuficiente para outros (Thompson, 2002: 648). Por seu lado, Kasperson (2014) analisou dados históricos sobre a comunicação da incerteza e concluiu que a variabilidade, envolvendo diferentes exposições ao risco e sensibilidades, é muitas vezes confundida com incerteza e incógnitas da estrutura e experiência do risco (Kasperson, 2014: 1235).

A incerteza, por outro lado, surge da falta de conhecimento perfeito e pode estar relacionada com o modelo usado para caracterizar o risco, os parâmetros usados para incluir valores no modelo, ou ambos. Em alguns casos, se se obtiver melhor informação, a incerteza pode ser reduzida, mas isto nem sempre é possível. A incerteza implica que possamos tomar uma decisão que não é ótima porque esperamos um resultado e acaba por acontecer algo diferente (Thompson, 2002: 648). Uma fonte de incerteza está associada a riscos sobre os quais há falta de conhecimento sobre as suas causas, conseqüências e probabilidade, ou devido à existência de dados conflitantes ou diferentes interpretações de peritos (Markon, Crowe e Lemyre, 2013: 313).

A variabilidade e a incerteza no risco devem ser explicitamente consideradas e endereçadas para assegurar que ignorá-las não induz em erro, nem os gestores de risco, nem o público (Thompson, 2002: 652).

Na sua análise, Thompson (2002) considera que reconhecer a variabilidade numa população leva à questão sobre quem proteger e quanto. Considerar a variabilidade no risco deve gerar melhor entendimento da distribuição dos riscos e deve aumentar as possibilidades de fazer alterações que podem direcionar e reduzir riscos para as pessoas para as quais o risco é mais elevado (Thompson, 2002: 652).

A incerteza é um elemento que contribui também para o fenómeno de desconfiança social (Kasperson, 2014: 1235), sendo que as questões relacionadas com a confiança ou desconfiança foram já analisadas no presente trabalho, no ponto anterior.

A comunicação das incertezas inerentes aos processos de avaliação de risco pode-se tornar mais importante, tal como uma maior transparência nas decisões de gestão de risco, significando que as incertezas científicas associadas à própria análise de risco se tornam mais suscetíveis de ser objeto de escrutínio público. No entanto, informação sobre incerteza raramente faz parte do conteúdo ou dos objetivos explícitos dos esforços de comunicação de risco (Frewer *et al*, 2003: 75-76). Uma das razões para não haver comunicação sobre incerteza, pode ser os especialistas considerarem o impacto que a informação sobre incerteza terá sobre as percepções de risco públicas (FAO/WHO, 2000, *apud* Frewer *et al*, 2003: 76).

Para comunicar a incerteza, Kasperson (2014) considera que se deve ter cuidado para não sobrecarregar o público com todas as incertezas que existem, e sim dar prioridade ou indicar o contexto para permitir que as pessoas julguem as incertezas. Na priorização de incertezas é ainda necessário incorporar valores públicos (Kasperson, 2014: 1236-1237).

McComas (2014), por outro lado, identifica a importância da comunicação social na comunicação de incertezas. Este papel não deve ser ignorado e devem ser considerados mecanismos para trabalhar com órgãos de comunicação social credíveis, que esta autora refere serem muitas vezes bastante competentes a incorporar valores públicos, e assim transmitir incertezas para públicos variados (McComas, 2014: 1274).

Markon, Crowe e Lemyre (2013) estudaram as expectativas do público sobre quem deve ser envolvido na comunicação de risco e que fontes de incerteza devem ser comunicadas. Os participantes deste estudo, em geral, indicaram que deveriam ser comunicadas:

- incertezas que afetam as escolhas dos consumidores sobre os riscos;
- incertezas sobre possíveis efeitos colaterais e incógnitas;
- ambiguidades éticas relativas a riscos para a saúde (bioquímicos e sociais);
- incertezas sobre os riscos dentro do controle dos indivíduos;
- incertezas reais ou factuais (não fabricadas) (Markon, Crowe e Lemyre, 2013: 323-326).

Por outro lado, muitos participantes, no estudo referido anteriormente, questionaram a relevância de discutir sistematicamente as incertezas relacionadas com cenários de muito baixa probabilidade de potenciais ameaças, bem como de incertezas que podem ser tratadas em tempo útil pelo governo e prevenir potenciais efeitos em cascata (Markon, Crowe e Lemyre, 2013: 323-326).

Johnson (2003) salienta que a dificuldade e as limitações em transmitir incerteza na comunicação de risco podem não ser questões independentes. Não é possível concluir se a incerteza nas estimativas de risco é uma questão independente na comunicação de risco, ou se as atitudes acerca da incerteza refletem apenas outras atitudes. As atitudes que

podem dificultar a comunicação de incertezas podem ser se podem controlar os riscos ou se se confia na fonte da informação (Johnson, 2003: 788).

Uma situação comum é as pessoas não terem uma compreensão clara do conceito de probabilidade (Veland e Aven, 2013: 34). A origem e a quantidade de informação que suportam a determinação de probabilidades, não estão refletidas nos números produzidos, sendo este, segundo Veland e Aven (2013), o argumento principal dos autores que consideram que os métodos baseados em probabilidade são demasiado limitados (Veland e Aven, 2013:34:35).

A percepção de risco é um julgamento sobre o risco, realizado por um indivíduo, grupo ou pela sociedade. A percepção de risco pode ser influenciada pelas avaliações de risco científicas ou profissionais e pela própria avaliação de risco do indivíduo, bem como fatores perceptivos como pavor e medo. A investigação sobre percepção de risco mostra que as frequências relativas são substituídas pela força da crença das pessoas sobre a ocorrência de um efeito indesejável. Ambos os aspetos são misturados, sendo dado mais peso à magnitude dos efeitos do que à probabilidade da sua ocorrência (Veland e Aven, 2013:36).

Veland e Aven (2013) concluem que a comunicação de risco pode ser seriamente afetada se a avaliação e a gestão de risco não estiverem suportadas numa base científica. Se uma base científica estiver em prática é mais provável que a comunicação de risco funcione efetivamente, dado que as bases para o diálogo são claras. Estes autores estabelecem que as principais barreiras à boa comunicação de risco não são a dificuldade em entender os riscos pelos leigos, mas sim o facto de os analistas de risco não realizarem o seu trabalho de forma profissional - estabelecer alguns pilares científicos para o seu trabalho (Veland e Aven, 2013:39).

## **2.5 EVOLUÇÃO DA COMUNICAÇÃO DE RISCO**

A ideia de utilizar ferramentas de comunicação numa tentativa de lidar com diferentes riscos ou contextos de risco não é nova, já existindo há algum tempo no âmbito dos riscos para a saúde, bem como nas questões ambientais. No entanto, o termo *comunicação de risco* apareceu pela primeira vez na literatura em 1984 (Leiss, 1996, *apud* Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005:500).

A definição ou entendimento de comunicação de risco que iremos utilizar no presente trabalho de projeto é a de que comunicação de risco pode ser entendida como uma troca frequente de informação entre indivíduos, grupos e instituições relacionadas com a avaliação, caracterização e gestão do risco. Inerente a compreender o risco e à prática da comunicação de risco está a consciência de que o risco abrange tanto qualidades objetivas e subjetivas e ainda que os julgamentos de risco são, em alguma medida, um subproduto das influências sociais, culturais e psicológicas (Slovic, 1999 *apud* McComas, 2006: 76).

Leiss (1996) identifica 3 fases na comunicação de riscos, a primeira definida entre cerca de 1975 a 1984, a segunda entre cerca de 1984 a 1994 e a terceira a partir de cerca de 1995. A primeira fase tem como característica a capacidade de avaliar e gerir riscos num nível de detalhe elevado, com base numa abordagem científica para a gestão de riscos. A fragilidade que surgiu neste período foi a arrogância do conhecimento técnico<sup>5</sup>, que criou no público desconfiança em relação aos peritos e às suas organizações (Leiss, 1996: 86-88).

A fase entre cerca de 1984 a 1994 é caracterizada por uma comunicação de risco do tipo comunicação persuasiva, que se baseia na comunicação de *marketing* e numa série de técnicas para aumentar a confiança e a credibilidade (Leiss, 1996: 89). A última fase, identificada por Leiss (1996) à data (desde cerca de 1995) surge com o reconhecimento de que a falta de confiança é inerente nas questões do risco, e assim a comunicação de risco deve afastar-se de uma prática de comunicação persuasiva. Esta fase é caracterizada por dar ênfase ao contexto social. Leiss (1996) considera que esta fase pode ser operacionalizada através da formalização de um código de boa prática de comunicação de risco, verificada através de auditoria, desenhada para satisfazer o teste da credibilidade pública (Leiss, 1996: 90,94).

Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter (2005) analisaram o desenvolvimento da comunicação de risco no domínio ambiental e tecnológico através da revisão de literatura em revistas científicas, tendo identificado duas perspetivas diferentes na gestão e comunicação de risco, as perspetivas técnica e democrática<sup>6</sup> (Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 500-501). A perspetiva técnica estabelece que as decisões sobre questões técnicas devem ser tomadas por especialistas e cientistas com conhecimentos relevantes, estando subjacente a este modelo, a preocupação de que a participação do público possa resultar em decisões tecnicamente incompetentes (Rowe e Frewer, 2000, Löfstedt, 2004, *apud* Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 500-501) e também em ineficiências económicas. Nesta perspetiva, a comunicação é vista como um processo de informação e educação, com foco na transmissão de informação de organizações governamentais ou privadas para o público, para persuadir as pessoas a aceitar as conclusões de risco dos peritos ou acalmar as preocupações do público (Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 500-501).

Por outro lado, a perspetiva democrática foca-se em questões como a justiça e a equidade, e considera que os cidadãos devem ser capazes de codeterminar as decisões que afetam sua vida (Fiorino, 1990 e Renn, Webler e Wiedemann, 1995, *apud* Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 500-501). Esta perspetiva considera a comunicação de

---

<sup>5</sup> Na versão original “arrogance of the technical expertise”.

<sup>6</sup> Na versão original “the so-called technical and democratic perspectives”.

risco como um diálogo construtivo entre todas as partes interessadas, ou seja governo, indústria, acionistas, ONG, líderes comunitários e público em geral; sendo o resultado deste diálogo uma decisão sobre o risco. É sublinhada a necessidade de envolver os diferentes intervenientes na gestão de risco e tomada de decisão (Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 500-501).

Quando se comunica o conceito de risco é necessária informação adicional sobre probabilidade de ocorrência e exposição, que em si são mais difíceis de comunicar do que a ideia de perigo. A comunicação de risco tem de ajudar as pessoas a entender probabilidades, incerteza e justificação estocástica (Burns, O'Connor e Stocklmayer, 2003, *apud* Scheer *et al* 2014: 1272).

Scheer *et al* (2014) identificaram diferentes conceitos de risco em diferentes partes interessadas (autoridades públicas, indústria, organizações ambientais e de consumidores). Estes diferentes posicionamentos mascaram diferentes níveis de aceitação dos riscos e contribuem para a classificação de algo como risco significativo ou um perigo que requer redução do risco. Estes fatores têm de ser tomados em conta na comunicação de risco, tendo o posicionamento de cada parte interessada de ser considerado (Scheer *et al* 2014: 1281).

Renn (2014) considera que o artigo de Kasperson<sup>7</sup> salienta que a comunicação de risco ultrapassa a simples necessidade de trocar mensagens, sendo necessário esta ser considerada como uma atividade complexa com interações mútuas e de partilha de um entendimento comum (Renn, 2014: 1280). A comunicação de risco é provavelmente melhor entendida como um discurso - a troca de ideias entre as várias partes interessadas sobre algo que se pode ou não tornar uma ameaça no futuro (Cairns, Andrade e MacDonald, 2013: 1560).

Gregory (2010) distingue três tipos principais de programas ou campanhas de comunicação, i.e. campanhas de informação, campanhas de persuasão e campanhas com base no diálogo. Apesar de este autor não identificar especificamente a comunicação de risco, consideram-se estes elementos importantes para o objeto em estudo.

---

<sup>7</sup> Kasperson, R. (2014), "Four Questions for Risk Communication." *Journal of Risk Research*, doi: 10.1080/13669877.2014.900207.

Quadro 2.1– Tipologia de campanhas de comunicação. Adaptado de (Gregory, 2010: 109-110).

<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>
Campanhas de informação	Visam transmitir informações.
Campanhas de persuasão	Visam convencer as pessoas de uma visão particular, i.e., afetar suas atitudes ou influenciar o seu comportamento de alguma forma.
Campanhas com base no diálogo	As organizações e os destinatários comunicam como pares, aprendendo um com o outro, em busca de benefícios mútuos, numa base de igualdade de condições.

As campanhas de informação visam transmitir informações e não incentivar o diálogo. A clareza e o uso de canais adequados são os elementos-chave para o sucesso neste tipo de campanha (Gregory, 2010: 109-110).

Uma campanha de persuasão tenta convencer as pessoas de uma visão particular, i.e., afetar suas atitudes ou influenciar o seu comportamento de alguma forma. O organismo organizador apresenta o caso da forma mais convincente possível de modo a provocar uma resposta específica. O uso de canais adequados é, obviamente, necessário e deve ser antecipado um nível de diálogo à medida do desenvolvimento dos argumentos (Gregory, 2010: 109-110).

Nas campanhas com base no diálogo, as organizações e os destinatários comunicam como pares, aprendendo um com o outro, em busca de benefícios mútuos, numa base de igualdade de condições. O diálogo pode promover a compreensão, a tomada de decisão e ação conjunta, e o aprofundamento das relações, reputação e respeito. No entanto, deve-se ter em mente que nem todos os resultados do diálogo são positivos, podendo-se revelar diferenças profundas e divisões. Assim, o diálogo pode ter um duplo objetivo: construir coligações onde há consenso e/ou identificar áreas de conflito potencial para, em seguida, se trabalhar no sentido de uma resolução das questões envolvidas argumentos (Gregory, 2010: 109-110).

Renn (2014) considera que para o sucesso da comunicação de risco é necessário: supervisão da gestão, excelente formação do pessoal, compromisso com padrões acordados de interação e esforço contínuo para melhorar o desempenho individual, salientando, no entanto, que estas condições não garantem o sucesso mas aumentam a sua probabilidade (Renn, 2014: 1280).

Historicamente, a comunicação de risco foi essencialmente uma forma de comunicar num sentido, com o público a receber a informação que os peritos consideravam importante. Os comunicadores de risco têm de ser intérpretes, clarificadores e simplificadores de jargão técnico. Atualmente o público não considera isto suficiente, o público quer ser envolvido. A comunicação de risco é agora frequentemente em dois sentidos, interativa e um processo a longo termo, onde o público e os comunicadores de risco estão envolvidos num diálogo (Bradbury 1994, *apud*, Ng e Hamby, 1997: : 42). Renn (2014) considera que a comunicação de risco deve assentar numa melhor *performance* e deve-se considerar o processo de comunicação em dois sentidos (Renn, 2014: 1280).

Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter (2005), na análise efetuada a artigos científicos sobre comunicação de risco no período de 1988 a 2000, verificaram um aumento dos artigos que mencionam um fluxo de comunicação bidirecional, e onde é referida a utilização em mais em larga escala de formas, como “Community Advisory Panels, Citizen Juries”, bem como mecanismos de negociação, entre outros (Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 509). Estes autores verificaram ainda a utilização de diferentes estratégias de comunicação durante o período em análise, nomeadamente a persuasão ou a prestação de informações técnicas e por outro lado uma comunicação mais dialógica. Foi ainda observado um aumento gradual dos artigos referentes ao contributo das partes interessadas na tomada de decisão no último período, e uma diminuição de artigos onde esta referência não existia (Gurabardhi, Gutteling e Kuttschreuter, 2005: 509-510). Identifica-se assim uma indicação crescente, por diversos autores, da utilização de processos de comunicação em dois sentidos, ou seja, do tipo diálogo para suportar as atividades de comunicação de risco.

Os comunicadores de risco governamentais, profissionais e empresariais enfrentam problemas de autoridade insegura, de distinguir a falta de compreensão da falta de confiança, de confiança frágil de algumas partes dos seus públicos-alvo na sua credibilidade ou, pelo menos, na sua mensagem (Löfstedt e 6, 2008: 145). A comunicação de risco bem-sucedida é uma arte complexa que requer habilidade, conhecimento, formação e prática, bem como financiamento. Uma comunicação eficaz do risco deve envolver não só a divulgação de informações, mas também comunicar as complexidades e incertezas associadas à avaliação e gestão de risco. Esforços bem geridos vão ajudar a garantir que as mensagens são construtivamente formuladas, transmitidas e recebidas, e que correspondem a ações que são percebidas como significativas e justificadas (Sinisi, 2003: 180).

Löfstedt e 6 (2008) identificam como resultado da análise da perceção de riscos ambientais e tecnológicos o desenvolvimento de métodos de comunicação de risco assentes na persuasão do público, de modo a deliberadamente manipular os níveis e a

distribuição de medo e indiferença para a atingir objetivos de políticas ou assegurar um melhor entendimento da ciência pelo público (Löfstedt e 6, 2008:150).

Ao comparar a investigação em comunicação de risco na área da saúde e na área de tecnologia ambiental Löfstedt e 6 (2008) consideram que existe uma fragmentação por área de estudo, tendo concluído que a comunicação de risco não pode ser definida como uma disciplina independente, devido parcialmente a esta fragmentação (Löfstedt e 6, 2008: 142).

## 2.6 MODELOS PARA ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DE RISCO

Neste ponto serão abordados propostas, de diversos autores, de como operacionalizar uma estratégia na área da comunicação de riscos.

### 2.6.1 Exemplo 1

Smillie e Blissett (2010) apresentam um modelo para estratégia de comunicação de risco, que inclui um conjunto de critérios para auxiliar o comunicador na sua análise, com vista à preparação da melhor estratégia de comunicação. Este modelo está estruturado em 3 fases: Apreciação do Risco; Análise da Situação e Análise da Fonte, que devem ser efetuadas sequencialmente (Smillie e Blissett, 2010: 116-117).

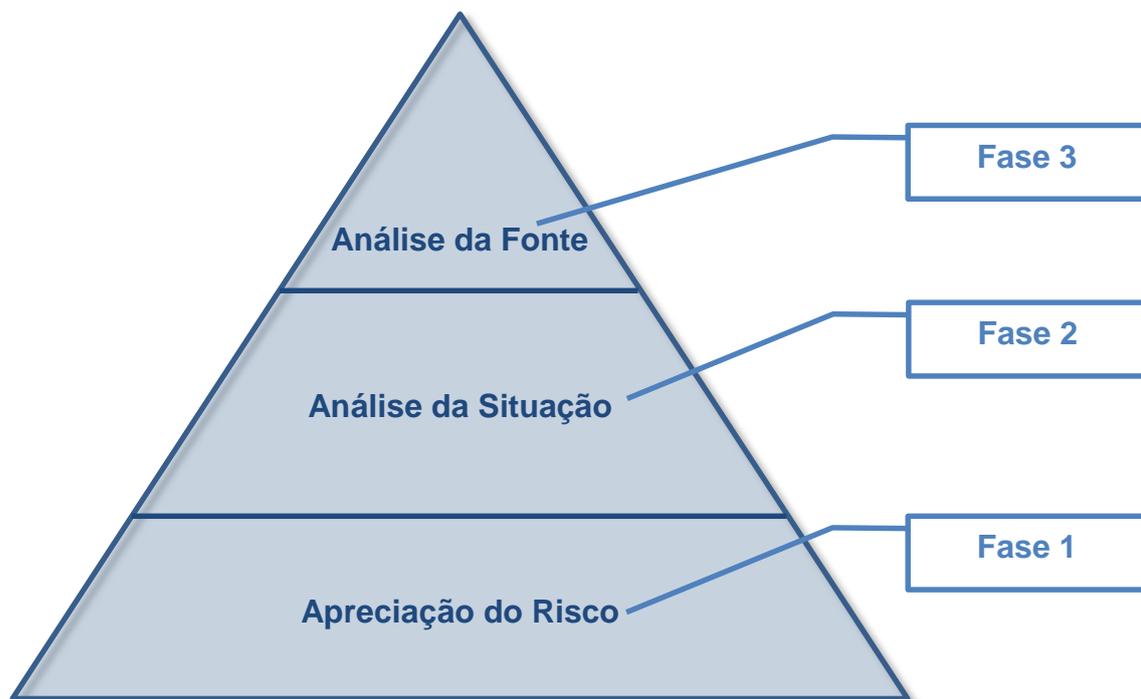


Figura 2.1 - Modelo para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Smillie e Blissett, 2010: 117).

A primeira fase deste modelo – apreciação do risco - pretende estabelecer as bases factuais que servirão para tomar as decisões subsequentes. Nesta fase são definidas as

características do risco (e.g. natural ou tecnológico; voluntário ou involuntário), quem será afetado pelo risco e qual a percepção para esse tipo de risco (Smillie e Blissett, 2010:117).

Na segunda fase - análise da situação - pretende-se ajudar o comunicador a estabelecer os riscos potencialmente entendidos através da perspectiva da audiência externa. Inclui-se uma análise do clima político e da comunicação social e uma caracterização da natureza da cultura em que o risco irá ocorrer (Smillie e Blissett, 2010:117-118).

A última fase – análise da fonte - está desenhada para o comunicador saber como é entendido pela audiência externa, incluindo questionar-se porque é que se está a comunicar este risco, para quem se comunica, se o comunicador tem confiança elevada ou baixa e quais as ferramentas para estabelecer a comunicação (Smillie e Blissett, 2010:117-118).

Quadro 2.2 - Detalhe das fases 1, 2 e 3 do modelo para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Smillie e Blissett, 2010: 118-129).

<p><b>Fase 1</b> Apreciação do Risco</p>	<p>Uma visão geral objetiva dos factos científicos usando as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual é o risco?</li> <li>- O risco é voluntário ou involuntário?</li> <li>- Quem será afetado pelo risco?</li> <li>- O risco é altamente estigmatizado?</li> <li>- Existe o risco de amplificação social?</li> </ul>
<p><b>Fase 2</b> Análise da Situação</p>	<p>Definir os riscos potencialmente entendidos através dos olhos do mundo exterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- História de eventos semelhantes</li> <li>- Ambiente político atual</li> <li>- Ambiente atual dos meios de comunicação social</li> <li>- Aceitação pública vs cinismo</li> <li>- Transparência pública vs evitar riscos</li> <li>- Sociedade masculina vs feminina</li> <li>- O risco apresenta elementos científicos não consensuais?</li> </ul>
<p><b>Fase 3</b> Análise da Fonte</p>	<p>O comunicador deve efetuar uma autoanálise ao risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque é que se comunica este risco? Porquê agora?</li> <li>- Dever-se-ia comunicar este risco?</li> <li>- Qual é a audiência pretendida?</li> <li>- Quais são prioridades deles em relação ao risco?</li> <li>- É reconhecido como um ator de confiança elevada ou baixa?</li> <li>- Que ferramentas serão usadas para comunicar o risco para a audiência pretendida?</li> </ul>

Na apreciação do risco (primeira fase) são colocadas diversas questões para estabelecer a base para as fases seguintes, como qual é o risco, quem é provavelmente atingido, qual o risco e suas características, se o risco é estigmatizado, etc. (Smillie e Blissett, 2010:119-121). Relativamente às características do risco, ou seja riscos naturais *versus* tecnológicos, embora as catástrofes naturais tendam a ter as mesmas características imprevisíveis do que as tecnológicas, o risco de tais eventos não é percebido como fatal, mas sim como destino. A percepção de risco resultante de um perigo natural é menor do que de um risco tecnológico (Renn e Klinke, 2004 *apud* (Smillie e Blissett, 2010:119). Esta fase permitirá ao comunicador ter uma imagem precisa do risco potencial e das suas implicações (Smillie e Blissett, 2010:119).

Na segunda fase são propostos vários fatores que podem afetar a forma como a audiência irá ser afetada pela comunicação de risco. Com base nos trabalhos de Hofstede e Hofstede (2005) são utilizados os indicadores “power distance”, “uncertainty avoidance” e “masculinity” (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Smillie e Blissett, 2010: 123-125).

O indicador “power distance” estabelece a extensão em que os membros menos poderosos de instituições e organizações aceitam que o poder está distribuído desigualmente (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Smillie e Blissett, 2010: 123). No âmbito da comunicação de risco o indicador “power distance” pode relacionar os que detêm informação sobre o risco e os que são atingidos pelo risco, assim as estratégias de comunicação podem ser adaptadas ao tipo de cultura em causa (Smillie e Blissett, 2010: 123). Em culturas com mais baixos valores de “power distance”, as pessoas pretendem uma distribuição equitativa de informação que lhes permita interpretar e formar os seus juízos próprios sobre os riscos. Por outro lado, quando as “power distance” são superiores, as pessoas aceitam que a distribuição de informação é desigual e têm menor tendência para interagir com os comunicadores (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Smillie e Blissett, 2010:123).

Uma sociedade é considerada masculina quando os papéis de género são claramente distintos: é suposto os homens serem assertivos, fortes e focados no sucesso material, enquanto é suposto as mulheres serem modestas, ternas e preocupadas com a qualidade de vida (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Wu, s.a:5). Numa cultura mais masculina é provável que existam níveis mais baixos de percepção de risco, correspondendo à ideia de que as pessoas podem tomar as suas ações ou decisões para evitar o risco. Por outro lado, numa cultura mais feminina, a percepção do mesmo risco é mais elevada, porque há um maior entendimento de que algumas pessoas não estão numa posição onde possam evitar o risco e, conseqüentemente, o risco prevalece na sociedade (Smillie e Blissett, 2010:125).

Relativamente a “uncertainty avoidance”, este indicador indica a extensão em que os membros de uma cultura se sentem ameaçados por situações ambíguas ou desconhecidas

(Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Wu, s.a:6). Uma cultura com elevado “uncertainty avoidance” prefere regras e um ambiente estruturado. A comunicação de risco nas culturas com níveis elevados de “uncertainty avoidance” iriam provavelmente beneficiar de informação com prazos de quando o risco pode ocorrer e detalhes sobre a sua natureza, para poderem estabelecer quando começa a preocupação e atitude proativa. Por outro lado, culturas com nível baixo de “uncertainty avoidance” estão abertas a novos conceitos e alterações. Em termos de comunicação de risco, estas iriam beneficiar de informação relativa às precauções para proteger ou prevenir o risco, bem como informação detalhada sobre o risco e outras situações similares (Smillie e Blissett, 2010:124).

Na última fase é proposto que o comunicador responsável analise um conjunto de questões, realizando assim uma autoanálise, devendo ser verificado porque é que se comunica este risco, quais as prioridades e qual a audiência pretendida. Nesta autoanálise deve ser avaliado o nível de confiança da organização junto da sua audiência, bem como quais as ferramentas a utilizar na comunicação, de modo a se adequarem à audiência alvo (Smillie e Blissett, 2010: 127-129).

### **2.6.2 Exemplo 2**

Ng e Hamby (1997) propõem uma estrutura em 13 passos para a construção de um programa de comunicação de riscos, representada na figura seguinte. Apesar desta proposta visar a implementação por uma empresa considerou-se que, dado existirem objetivos comuns, este programa se poderia adaptar ao presente trabalho de projeto.

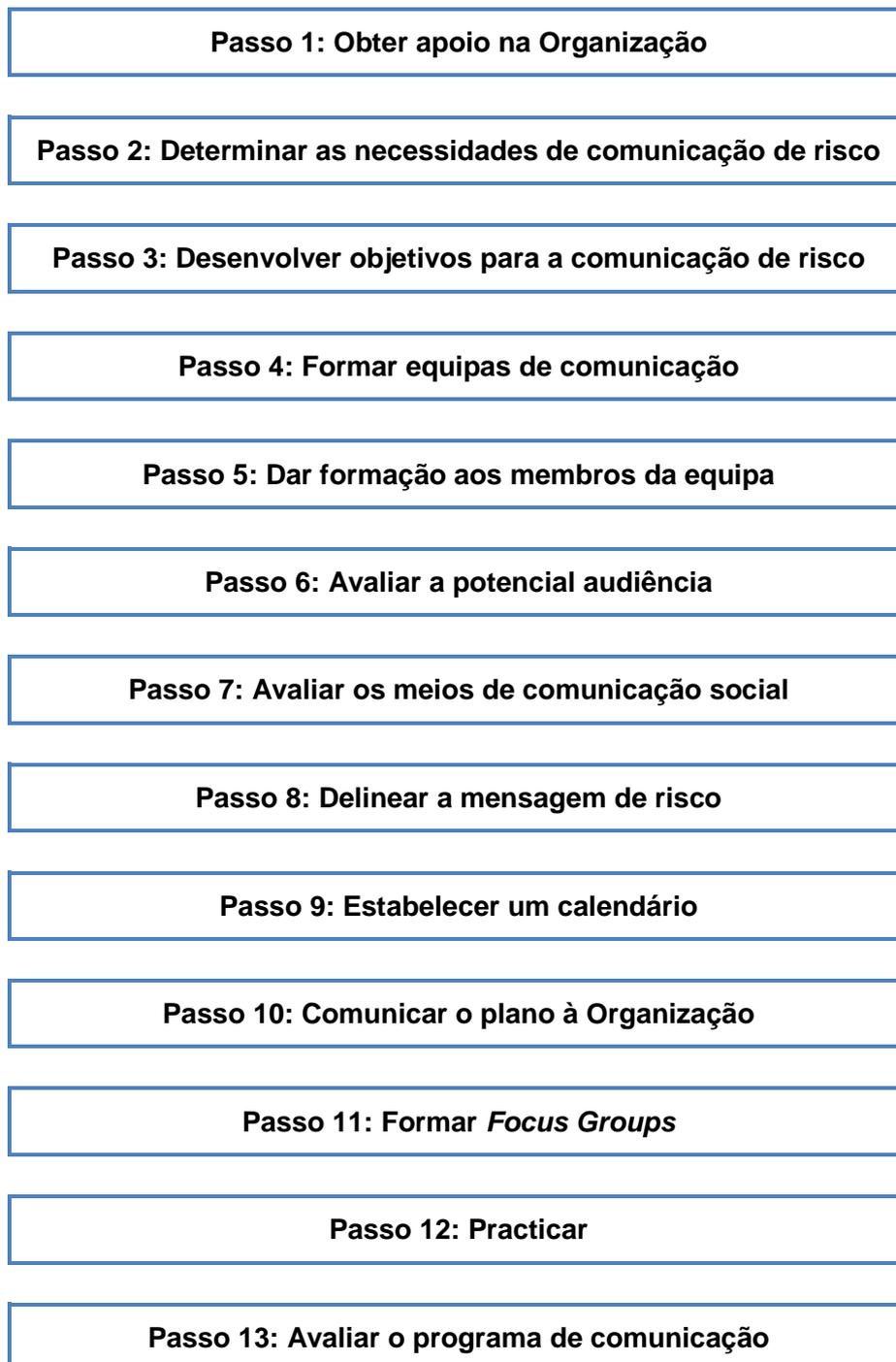


Figura 2.2 - Estrutura de programa de comunicação de risco. Adaptado de (Ng e Hamby, 1997: 7-17).

O primeiro passo da proposta de Ng e Hamby (1997) é obter apoio na organização, pois estes autores consideram que para um programa de comunicação de riscos ter sucesso, o apoio da gestão tem de ser forte, por ser necessário alocar recursos para esta tarefa, tanto humanos como financeiros (Ng e Hamby, 1997:7).

Determinar as necessidades de comunicação de risco é o passo 2, da proposta em análise. O programa de comunicação de riscos pode ter diversas vertentes, dependendo da

mensagem e da audiência. São, por exemplo, distinguidas a comunicação em contínuo da comunicação de risco em situação de crise (Ng e Hamby, 1997: 8-11).

Os esforços de comunicação devem ter um objetivo claramente definido. Assim, o passo 3 deste programa é desenvolver objetivos para a comunicação de risco. Segundo Ng e Hamby (1997) os programas de comunicação de riscos eficazes são os que são proativos, contínuos e cooperativos (Ng e Hamby, 1997: 11).

O passo 4 é formar equipas de comunicação, porque apesar da comunicação poder, normalmente, ser efetuada por uma única pessoa, um programa de comunicação de riscos requer trabalho em equipa, incluindo especialistas em avaliação e riscos, relações públicas, advogados, gestores e *focus groups* (Ng e Hamby, 1997: 11-12).

Ng e Hamby (1997) consideram que todo o pessoal envolvido na comunicação de risco deve receber formação nos fundamentos da comunicação de risco e técnicas de negociação, tendo estabelecido como passo 5 - Dar formação aos membros da equipa. No entanto Ng e Hamby (1997) consideram que a perícia em comunicação de risco apenas surge com a experiência (Ng e Hamby, 1997: 12).

O próximo passo será avaliar a potencial audiência (passo 6), para perceber a audiência e saber as suas preocupações. Ao conhecer a audiência a equipa de comunicação pode delinear melhor a mensagem, seleccionar os canais de comunicação apropriados, etc (Ng e Hamby, 1997: 12-13).

A partir da análise da audiência gera-se informação sobre quais os meios de comunicação social que parecem mais eficazes para atingir essa audiência. No passo 7 devem-se avaliar os meios de comunicação social, tendo em conta que a sua seleção depende, em alguma medida, da mensagem de risco (Ng e Hamby, 1997: 12-13).

O passo 8 debruça-se sobre como delinear a mensagem de risco. A mensagem de risco deve ser delineada de modo a que a audiência a compreenda. Assim, elementos como o nível de leitura, o sentimento em relação ao risco ou a experiência com perigos são importantes e devem ser tidos em conta na realização desta tarefa. A incerteza é uma parte importante da mensagem de risco, apesar das pessoas poderem não estar familiarizadas com o conceito (Ng e Hamby, 1997: 13-14), conforme já anteriormente abordado no presente trabalho de projeto.

Ng e Hamby (1997) consideram que cada mensagem de risco deve providenciar informações factuais, com significado estatístico, que sejam específicas para as condições particulares e descrevam as limitações do estudo. A mensagem deve incluir um sumário do risco e uma visão global para auxiliar a audiência a perceber o perigo potencial; adicionalmente, a precisão da mensagem de risco é vital, propondo-se a revisão da mensagem por um painel de peritos (Ng e Hamby, 1997: 13-14).

Com o passo 9 - estabelecer um calendário - a programação irá ajudar os líderes de equipa a garantir que o programa de comunicação de risco não vai ser ultrapassado por outras tarefas. O plano tem de ser comunicado a todos os departamentos cujos contributos são vitais para o esforço de comunicação de risco, devendo ocorrer reuniões regulares (Ng e Hamby, 1997: 14-15).

Depois de se especificarem os objetivos, completar o calendário e de avaliada a mensagem, o plano deve ser distribuído pelos vários departamentos para obter concordância (passo 10: comunicar o plano à organização). Este é um passo importante, pois irá garantir que a organização entende e concorda com o plano de comunicação de risco (Ng e Hamby, 1997: 15).

Para Ng e Hamby (1997), o passo 11, formar *focus groups* (ou grupos focais, na tradução literal) é de extrema importância, especialmente quando a comunicação de risco é um programa contínuo. Os *focus groups* são constituídos por um mediador, funcionários da organização e representantes da comunidade. Estes grupos são úteis para identificar obstáculos à comunicação eficaz dos riscos (Ng e Hamby, 1997: 15).

O passo 12 deste programa é praticar, ou seja pôr em prática a comunicação de risco, sendo o último passo (13) a avaliação do programa de comunicação. Esta avaliação pode ser efetuada interna ou externamente e permitirá melhorar o programa. Para a comunicação ser bem-sucedida cada aspeto particular do esforço de comunicação deve ser cumprido. As perguntas a serem feitas na avaliação são: os objetivos foram atingidos?; ocorreram alterações como um resultado do esforço de comunicação?; o que correu bem e por quê?; o que poderia ter sido melhorado e por quê?; que lições foram aprendidas?; com quem deveriam essas lições ser partilhadas? Uma parte da avaliação será ainda receber a opinião da audiência, o que permite identificar problemas, barreiras à comunicação, etc. (Ng e Hamby, 1997: 16-17).

### **2.6.3 Exemplo 3**

Covello e Allen (1988) identificaram um conjunto de boas práticas para execução de ações e atividades de comunicação de risco, conforme referido no quadro seguinte.

Quadro 2.3 - As Sete regras principais da Comunicação de Risco (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Regra 1	Aceitar e envolver o público como um parceiro legítimo
Regra 2	Planear cuidadosamente e avaliar os esforços
Regra 3	Ouvir as preocupações específicas do público
Regra 4	Ser honesto, franco e aberto
Regra 5	Coordenar e colaborar com outras fontes credíveis
Regra 6	Satisfazer as necessidades dos meios de comunicação social
Regra 7	Falar claramente e com compaixão

As sete regras principais da comunicação de risco desenvolvidas por Covello e Allen (1988) estabelecem como primeiro princípio a necessidade de envolver o público como parceiro legítimo, considerando que as pessoas e as comunidades têm o direito de participar nas decisões que afetam a sua vida, a sua propriedade e as coisas que valorizam. Segundo esta regra devem ser envolvidos todos os interessados no assunto em consideração antes de serem tomadas decisões importantes (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Os autores já referidos consideram essencial o planeamento das atividades e a sua posterior avaliação (regra 2), devendo-se começar por estabelecer os objetivos da comunicação de risco, bem como classificar e segmentar os vários grupos da audiência de modo a orientar a comunicação. Inclui-se ainda neste ponto dar formação ao pessoal em técnicas de comunicação e o recrutamento de um porta-voz (Covello e Allen, 1988: s.p.).

A regra 3 é ouvir as preocupações específicas do público, estabelecendo a comunicação em dois sentidos. Covello e Allen (1988) consideram que não se devem fazer suposições sobre o que o público sabe, pensa ou quer que seja feito sobre os riscos, devendo ser utilizados métodos como entrevistas, *focus groups* e inquéritos. Indicam ainda que devem ser reconhecidas as agendas escondidas e outros aspetos económicos ou políticos que afetam a comunicação de risco.

Covello e Allen (1988) consideram que a confiança e a credibilidade são as principais mais-valias na comunicação de risco, logo estabelecem como 4.<sup>a</sup> regra “Ser honesto, franco e aberto”. Estes autores consideram que devem ser admitidas as limitações existentes,

indicando, por exemplo, que quando não sabe uma resposta ou uma incerteza isso deve ser dito, bem como devem ser admitidos os erros. É salientado ainda que o nível de risco não deve ser minimizado nem exagerado (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Para uma comunicação de risco eficaz deve ser despendido tempo para coordenar as comunicações inter-organizacionais e intra-organizacionais, de modo a estabelecer relações com outras organizações. Este princípio está na base da regra 5 - coordenar e colaborar com outras fontes credíveis. Deve-se tentar emitir comunicações em conjunto com outras fontes credíveis, como, por exemplo, cientistas universitários credíveis, médicos, ou autoridades locais que tenham confiança (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Os meios de comunicação social são a primeira fonte de informação de risco, sendo determinantes a criar agendas e a determinar resultados, pelo que Covello e Allen (1988) criaram a regra 6 - satisfazer as necessidades dos meios de comunicação social. Estabelecem como princípio que a informação de risco fornecida deve ser adequada a cada meio de comunicação, devendo-se tentar criar, a longo prazo, uma relação de confiança com jornalistas ou editores específicos (Covello e Allen, 1988: s.p.).

Durante a comunicação deve ser utilizada linguagem simples e não técnica, pois o jargão técnico é uma barreira para a comunicação de sucesso com o público (regra 7 - falar claramente e com compaixão). Como exemplos positivos devem ser utilizados exemplos e imagens concretas e vividas, que comuniquem ao nível pessoal. Por outro lado, deve ser evitada a linguagem distante, abstrata e insensível sobre mortes, lesões ou doença. Devem-se utilizar comparações de risco para pôr os riscos em perspectiva e incluir uma discussão sobre as ações em curso ou a desenvolver (Covello e Allen, 1988: s.p.).

#### **2.6.4 Exemplo 4**

Sinisi (2003) propõe que a implementação de uma estratégia de comunicação será mais eficaz se seguir uma abordagem em duas fases, sendo a primeira fase de pré-avaliação e a segunda a fase de operação. A comunicação de risco no contexto da implementação de opções políticas requer objetivos de comunicação que devem ser definidos antes da estratégia de comunicação ser colocada em prática (Sinisi, 2003: 184).

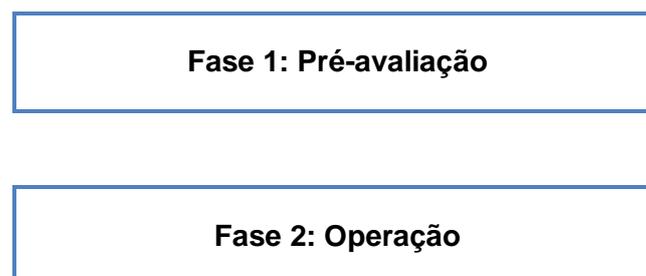


Figura 2.3 - Estrutura para estratégia de comunicação de risco. Adaptado de (Sinisi, 2003: 184).

Na fase de pré-avaliação decorre a avaliação das partes interessadas no âmbito do seu contexto social, para determinar quais são as suas preocupações, quais as suas perceções do risco, em quem é que confiam, etc. Pode ser útil classificar as partes interessadas e as suas preocupações, de modo a estabelecer estratégias de comunicação direcionadas às suas necessidades específicas. Executar campanhas de pré-avaliação pode também explorar os entendimentos e a perceção de risco, bem como testar os canais de comunicação escolhidos para alcançar o grupo alvo (Sinisi, 2003:184).

Na fase 2, de operação, a atenção vai centrar-se principalmente nas formas e nos meios disponíveis para a implementação da campanha de comunicação, depois de preparado um programa de comunicação. Irá incluir a organização das pessoas envolvidas, a seleção dos comunicadores, bem como a seleção da gama de canais de comunicação a serem utilizados (por exemplo, Internet, panfletos, fóruns públicos ou apresentações e artigos de jornal) (Sinisi, 2003:184).

## **2.7 COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL**

A preocupação com a forma como a Administração Pública transmite informação é objeto de disposições na legislação, nomeadamente no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, relativo a Medidas de Modernização Administrativa, na sua redação atual. Este diploma sistematiza um conjunto de áreas consideradas fundamentais na relação cidadão-Administração, como o acolhimento e atendimento ao público, a comunicação administrativa, a simplificação de procedimentos, a audição dos utentes, os sistemas de informação para a gestão e a divulgação de informação administrativa.

O artigo 16.º, do referido diploma estabelece que na redação dos documentos, em especial na comunicação com os cidadãos, deve usar-se linguagem simples, clara, concisa e significativa, sem siglas, termos técnicos ou expressões reverenciais ou intimidatórias. Adicionalmente o n.º 2 do artigo 15.º prevê que “Nas convocatórias ou avisos dirigidos aos cidadãos ou entidades, o assunto objeto dos mesmos deve ser descrito de forma simples e elucidativa, considerando-se inexistentes as que contenham referências vagas, nomeadamente «assunto do seu interesse», «processo pendente» ou similares.”.

## **2.8 CIDADANIA AMBIENTAL**

A Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. detem diversas atribuições<sup>8</sup> (ver lista de atribuições no Anexo A) na área de ambiente, sendo de referir:

- propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, nomeadamente no âmbito do combate às alterações climáticas, da gestão de recursos hídricos, dos resíduos, da protecção da camada do ozono e qualidade do ar, da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, da prevenção e controlo integrados da

---

<sup>8</sup> <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=634> acesso em 28-07-2016.

poluição, da prevenção e controlo do ruído, da prevenção de riscos industriais graves, da segurança ambiental e das populações, da rotulagem ecológica, das compras ecológicas, dos sistemas voluntários de gestão ambiental, bem como da avaliação de impacte ambiental e avaliação ambiental de planos e programas;

- desenvolver e manter um sistema nacional de informação do ambiente, de forma a garantir a estruturação, a divulgação e a utilização de dados de referência para apoio ao desenvolvimento e avaliação de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável, bem como promover a análise integrada e a produção de relatórios demonstrativos do estado e das pressões a que o ambiente está sujeito.

Na página oficial da APA, I.P., no separador sobre “promoção e a cidadania ambiental”<sup>9</sup> são indicados os objetivos deste organismo na área da cidadania ambiental:

A promoção e a cidadania ambiental visam promover o exercício de boas práticas e a participação pública, individual e coletiva para as questões do ambiente e do desenvolvimento sustentável, através da conceção e desenvolvimento de estratégias de informação e comunicação, assim como de educação e formação, com recurso aos canais e aos meios considerados mais adequados, levando em consideração as exigências da sociedade de informação e da formação ao longo da vida.

O referido separador contém ainda uma sub-secção relativa a “Acesso à informação e à justiça, e participação pública” onde são referidas a Convenção de Aarhus, que iremos analisar em detalhe em seguida e ainda a correspondente regulamentação comunitária.

Este organismo tem 4 objetivos estratégicos<sup>10</sup>, sendo dois deles: “Melhorar o conhecimento e a informação sobre o ambiente” e “Reforçar a participação pública e assegurar o envolvimento das instituições”. Ambos os objetivos estratégicos servem de suporte à comunicação de riscos na área de ambiente, por estabelecerem objetivos de comunicação em matéria de ambiente por um lado e por outro estabelecem o reforço da participação do público.

## **2.9 CONVENÇÃO DE AARHUS - ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE**

A Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) foi adotada em 25 de junho de 1998. Portugal ratificou esta Convenção em 2003, através do Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de fevereiro, tendo sido aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro.

---

<sup>9</sup> <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142> acesso em 28-07-2016.

<sup>10</sup> <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=635> acesso em 28-07-2016.

Os objetivos desta Convenção são garantir os direitos dos cidadãos no que respeita ao acesso à informação, participação do público em processos de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.

A Convenção de Aarhus atua na relação entre as pessoas e a Administração, tendo enfoque no seguinte<sup>11</sup>:

- Relaciona os direitos ambientais e os direitos humanos;
- Reconhecer as obrigações que temos com as gerações futuras;
- Estabelece que o desenvolvimento sustentável apenas pode ser atingido através do envolvimento de todos os *stakeholders* (partes interessadas);
- Relaciona a *accountability* da Administração e a proteção ambiental;
- Interações entre o público e as autoridades públicas num contexto democrático.

O direito à informação em matéria ambiental na posse das autoridades públicas, é definido de forma muito abrangente pela Convenção de Aarhus, podendo tomar duas formas

- i) ativa, no sentido de o público ter o direito de solicitar informação, sem que tenha de provar ter um interesse na questão (de acordo com o artigo 4.º da Convenção);
- ii) passiva, no sentido de o público ser informado (de acordo com o artigo 5.º da Convenção) (Lanceiro, 2014: 41).

A definição de “informação em matéria de ambiente”, tema central desta Convenção é pertinente também no âmbito deste trabalho de projeto é importante para a sua análise, estando estabelecida pelo n.º 3 do artigo 2.º da Convenção<sup>12</sup>:

3. “Informação ambiental”: qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, electrónica ou outra sobre:
  - a) o estado de elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interacção entre estes elementos;
  - b) factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a), bem como análises custo-benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental;
  - c) o estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea b);

---

<sup>11</sup> <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>

<sup>12</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>

Estando o âmbito desta Convenção construído de forma ampla, e incluindo um conjunto vasto de situações, constitui um dos factos condicionante da construção do direito de acesso à informação ambiental (Lanceiro, 2014: 41-42).

A Diretiva 2003/4/CE, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, concretiza o regime estabelecido na Convenção de Aarhus de forma muito próxima relativamente ao seu texto (Lanceiro, 2014: 40). Em Portugal, esta Diretiva foi transposta pela Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente, e que é ainda considerada como o instrumento de cumprimento das obrigações nacionais relativas à Convenção de Aarhus (Lanceiro, 2014: 40). A Lei n.º 19/2006, de 12 de junho é revogada pela recentemente publicada Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE e a Diretiva 2003/98/CE.

Ao comparar a definição de informação em matéria de ambiente<sup>13</sup> entre a Convenção de Aarhus e a Diretiva 2003/4/CE verifica-se que “legislação da UE vai mais longe do que a Convenção” (Lanceiro, 2014: 43), sendo as diferenças:

Como exemplo desse carácter mais amplo pode referir-se o aditamento dos «*resíduos, incluindo os resíduos radioactivos*», das «*emissões, descargas e outras libertações para o ambiente*», dos «*relatórios sobre a implementação da legislação ambiental*» e da «*contaminação da cadeia alimentar*» (artigo 2.º, n.º 1, alíneas *b*), *d*) e *f*), da Directiva) na enumeração de informação abrangida (Lanceiro, 2014: 43).

No que concerne à divulgação ativa de informação relativa ao ambiente, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, estabelece que os organismos e entidades aos quais se aplica a referida lei têm de deter um papel ativo de recolha e organização da informação ambiental, no âmbito das suas atribuições<sup>14</sup>. Estas entidades têm ainda de garantir “a sua divulgação ao público de forma sistemática e periódica, nomeadamente de forma eletrónica, devendo assegurar a sua disponibilização progressiva em bases de dados facilmente acessíveis através da *Internet*”, de acordo com o n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. De entre a informação a divulgar é de salientar a relativa a avaliações de risco (alínea *g*) do n.º 2 do artigo 11.º). A informação relativa a situações de risco tem ainda de ser comunicada no caso de:

ameaça iminente para a saúde humana ou o ambiente, causada por ação humana ou por fenómenos naturais, sejam divulgadas imediatamente todas as informações ambientais que permitam às populações em risco tomar medidas para evitar ou reduzir os danos decorrentes dessa ameaça (de acordo com o n.º 4 do artigo 11.º).

---

<sup>13</sup> Ver no Anexo B, extracto da definição na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

<sup>14</sup> Ver no Anexo B o artigo 11º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.



### 3. PROPOSTA DE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DE RISCOS

A definição de Estratégia pelo dicionário *Priberam* é “ciência das operações militares” e, no sentido figurado, “combinação engenhosa para conseguir um fim”<sup>15</sup>. No entanto, estratégia é atualmente uma das palavras mais utilizadas na vida empresarial com o sentido de forma de pensar no futuro<sup>16</sup> ou forma de se atingir um objetivo e é nesta perspetiva que iremos desenvolver o presente capítulo.

#### 3.1 PERCEÇÃO DE RISCO EM PORTUGAL

Para estabelecer uma melhor estrutura para a estratégia de comunicação de risco será necessário uma caracterização da cultura do país. Diversos autores identificam características culturais como perceção de risco, confiança e credibilidade e reação à incerteza como determinantes na forma como a informação deve ser comunicada.

Para essa caracterização iremos começar por utilizar os indicadores sugeridos por Smillie e Blissett (2010), i.e. “uncertainty avoidance” e “masculinity”, do trabalho de Hofstede e Hofstede (2005).

Os dados do estudo de Hofstede e Hofstede (2005) baseiam-se num questionário conduzido a empregados da empresa multinacional IBM, em mais de 50 países (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Wu, s.a: 5). Segundo os dados apresentados por Smillie e Blissett (2010) o índice “uncertainty avoidance” (com valor máximo de 120) indica um valor de 104 para Portugal, o segundo mais alto entre 66 países, indicando uma elevada tendência para evitar a incerteza (Hofstede e Hofstede, 2005, *apud* Smillie e Blissett, 2010: 133-134). Relativamente ao referido trabalho, alguns autores questionaram a representatividade para a população de um estudo efetuado aos trabalhadores de uma empresa (Kaasa, Vadi e Varblane, 2016: 231).

Kaasa, Vadi e Varblane (2014) desenvolveram dados regionais e por país, com base no modelo de Hofstede (1980), utilizando os resultados dos *European Values Survey* (EVS, 2008) e do *European Social Survey* (ESS, 2008), (Kaasa, Vadi e Varblane, 2014: 826). Neste estudo a comparação entre regiões indica que em Portugal existe uma elevada diferença no indicador de “uncertainty avoidance”, estando as regiões do Algarve e do Alentejo em extremos opostos. Quanto ao indicador masculinidade as diferenças entre regiões não são significativas (Kaasa, Vadi e Varblane, 2014: 842-844).

Para o presente trabalho de projeto foram ainda pesquisados outros trabalhos que refletissem sobre a perceção de riscos em Portugal. O trabalho desenvolvido por Delicado e Gonçalves (2007), teve por base um inquérito realizado em 2003, em Portugal, e pretende

---

<sup>15</sup> <http://priberam.pt/dlpo/>, acesso em 23-08-2016.

<sup>16</sup> Com base em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Estrat%C3%A9gia>, acesso em 04-09-2016.

analisar a percepção de risco, a avaliação do risco, a gestão do risco, bem como a participação.

Os participantes indicaram a violência como risco mais preocupante (mencionado por 24% dos respondentes em resposta livre), seguindo-se os riscos ambientais (indicados por 21% dos respondentes) e os acidentes, especialmente os de viação (cerca de 16% dos respondentes). Sendo especificamente questionados sobre o risco ambiental ou de saúde pública que mais temiam (resposta livre), verificou-se que o mais referido é a poluição (53% dos inquiridos), sendo especificamente nomeada a poluição dos rios e dos mares (12% dos inquiridos) e a poluição do ar (7% dos inquiridos) (Delicado e Gonçalves, 2007: 691-694).

Quando indicado um conjunto de riscos que afetam Portugal, o que suscita mais preocupação é a disponibilidade e a qualidade da água para consumo, estando no pólo oposto, as catástrofes naturais como riscos percecionados como menos graves (Delicado e Gonçalves, 2007: 689 - 690).

Adicionalmente, é de referir que nos “riscos globais”, a destruição da camada de ozono é indicada entre os que causam maior preocupação (72% dos inquiridos indicaram-na muito grave), enquanto as alterações climáticas tiveram um resultado muito inferior (40% dos inquiridos indicaram-na muito grave). Perante a diferente percepção destes riscos, Delicado e Gonçalves (2007) consideram que “Esta aparente contradição poderá dever-se à elevada exposição mediática do problema do ozono e à consciência das suas consequências directas sobre a saúde.” (Delicado e Gonçalves, 2007: 693).

No que concerne à confiança e credibilidade, no referido inquérito solicitou-se aos inquiridos que fizessem uma avaliação da sua confiança na informação fornecida por diversos agentes. A informação transmitida pelos profissionais de saúde/médicos foi a indicada como a que tem maior confiança, seguida pelos cientistas e peritos. As associações ambientalistas ou de consumidores suscitam também níveis elevados de confiança. De entre as organizações públicas, as da União Europeia são as que têm um nível mais elevado de credibilidade. No pólo oposto, a Administração central e as empresas são os agentes em quem é depositada menor confiança (Delicado e Gonçalves, 2007: 704-705). Ainda relativamente à confiança:

... tal como o Estado e as empresas, também os media não atingem níveis elevados de confiança pública, apesar de, como se viu, os meios de comunicação social constituírem a principal fonte de informação dos indivíduos sobre o risco. As próprias características dos riscos ambientais e de saúde pública (efeito sobre a vida quotidiana, potencial de ameaça) tornam-nos um tema de notícia privilegiado pelos jornalistas (Delicado e Gonçalves, 2007: 707).

Outro elemento a detalhar é o motivo pelo qual os respondentes não tiveram atividades de participação, tendo sido questionadas as razões dessa opção. Foram indicados,

principalmente, fatores externos como “não lhes ter sido dada oportunidade, não disporem de informação suficiente, não terem sido convidados”. Por outro lado, foram também identificadas limitações dos indivíduos, como “não ter tempo, não se preocupar com estes problemas, não concordar com as formas de acção praticadas ou não as achar eficazes” (Delicado e Gonçalves, 2007: 701-702).

Delicado e Gonçalves (2007) indicam a importância do conhecimento da percepção do risco pelo público, bem como a vontade em participar nos processos de tomada de decisão:

Os dados deste inquérito alertam para aspectos de relevância para os gestores do risco, quer públicos, quer privados. Um maior conhecimento do modo como o público percebe o risco pode permitir antecipar eventuais reacções de contestação e desenvolver iniciativas para as evitar ou atenuar. A vontade de participar nos processos de tomada de decisão expressa pelos inquiridos chama a atenção para a necessidade de um mais amplo envolvimento das populações na gestão do risco. Os elevados níveis de desconfiança podem ser combatidos por meio de uma gestão de risco mais transparente, dialogada e atenta às preocupações e aspirações das populações (Delicado e Gonçalves, 2007: 704).

Mais recentemente, é de referir a análise efetuada por Tavares, Mendes e Basto (2011) que utilizou como recurso metodológico um inquérito nacional a uma amostra representativa dos cidadãos portugueses, residentes em Portugal continental, maiores de idade. Este inquérito foi aplicado em 2008 e a investigação teve por base as seguintes questões:

(i) qual a percepção do risco e quais as experiências e práticas de preparação para resposta a emergências; (ii) como se diferencia a percepção do risco segundo uma escala mais proximal dos inquiridos (representando o concelho de residência) e outra mais distal (representando o espaço nacional); (iii) qual a confiança individual nos agentes e instituições de proteção civil e de emergência (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 167: 169).

Relativamente ao grau de confiança nas fontes que promovem a comunicação do risco, os resultados deste estudo indicam uma elevada confiança nas instituições em geral, tendo o governo/administração central e as empresas valores inferiores à média; a confiança depositada nos profissionais de saúde ou nas associações de consumidores ou ambientais é superior à média (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 181).

Foi avaliada a percepção dos inquiridos sobre a possibilidade de serem afetados por um conjunto de 28 processos e eventos naturais, tecnológicos e mistos. Ao nível nacional a percepção mais elevada foi para “os acidentes de viação, os incêndios florestais, as cheias e os processos extensivos relacionados com eventos meteorológicos extremos”. De referir que o 7.º valor mais levado é a contaminação dos rios (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 181).

Relativamente aos efeitos dos avisos e alertas das entidades oficiais foram questionados o seu conhecimento e a mudança de comportamentos na sua sequência, tendo-se verificado que 60,4% dos inquiridos indicaram conhecimento dos avisos do

Instituto de Meteorologia e 37,6% conhecimento dos alertas da Autoridade Nacional de Proteção Civil. De entre os “inquiridos que conhecem os avisos da meteorologia, 42,2% alteram os seus comportamentos em função dos mesmos” (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 183).

A comparação entre a percepção de riscos a ocorrer a nível local e nacional levou Tavares, Mendes e Basto (2011) a concluir que “Os inquiridos sublinham que no contexto nacional há expectativas superiores de se ser afetado por um perigo ou acidente.”. Relativamente à comparação da percepção de risco dos habitantes de diferentes regiões do país, é indicado:

Em termos globais, estes valores de percepção evidenciam que as regiões Norte e Centro apresentam, genericamente, as mesmas tendências de expectativas, nunca evidenciando valores superiores ao ponto central da escala de análise. As regiões com maiores índices de população urbana – Lisboa e Vale do Tejo e Algarve – apresentam uma tendência para graus de percepção mais elevados, apresentando somente a região do Alentejo os valores médios mais elevados de percepção (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 180).

É de salientar que os resultados deste estudo indicam valores de percepção dos riscos genericamente baixos para os habitantes de Portugal continental, sendo ainda de referir a existência de contrastes regionais (Tavares, Mendes e Basto, 2011: 167-189).

Para a caracterização da audiência, e para efeitos da preparação da comunicação de risco, outros elementos podem ser relevantes, nomeadamente a capacidade da audiência para compreender ou apreender as mensagens. Assim, uma análise às capacidades de literacia, nomeadamente aos conteúdos sobre risco e sobre risco ambiental, será relevante para a construção da estratégia de comunicação de risco. Tendo em conta que segundo os dados dos Censos de 2011<sup>17</sup>, a taxa de analfabetismo<sup>18</sup> em Portugal é de 5,2 %, sendo de 3,5% na população masculina e 6,8 % na feminina, os conteúdos, quando destinados ao público em geral, devem ser adaptados tendo em conta a existência desta percentagem da população analfabeta.

### **3.2 EXEMPLOS DE COMUNICAÇÃO DE RISCO EM PORTUGAL**

A comunicação de risco nas suas páginas na *internet*, por parte de outros organismos da Administração Pública em Portugal, foi pesquisada no âmbito do presente trabalho de projeto. Esta pesquisa não pretendeu ser exaustiva, tendo-se escolhido o Instituto Português

---

<sup>17</sup> Fonte: Pordata disponível em

<http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+analfabetismo+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-2517> acesso em 23-09-2016.

<sup>18</sup> Definição de Analfabeto - indivíduo com 10 ou mais anos que não sabe ler nem escrever, isto é, incapaz de ler e compreender uma frase escrita ou de escrever uma frase completa (metainformação – INE), disponível em <http://www.pordata.pt> acesso em 23-09-2016.

do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.), por haver conhecimento de uma parte do público dos avisos deste organismo, segundo Tavares, Mendes e Basto (2011), como referido no ponto anterior. Assim, foram consultadas a página oficial do IPMA, I.P., bem como da APA, I.P. para análise da informação de risco transmitida através das referidas páginas na *internet*.

### **3.2.1 IPMA, I. P.**

O Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. tem:

as responsabilidades ao nível do território nacional nos domínios do mar e da atmosfera, concentra os seus esforços de investigação em projetos que revertam para aplicações diretas com utilização na atividade operacional, na procura de uma melhoria progressiva da informação disponibilizada aos seus utilizadores, quer a oferta revista um carácter comercial, quer de serviço público e em particular, neste caso, com a preocupação orientada para a salvaguarda de pessoas e bens<sup>19</sup>.

Na página oficial deste organismo, na *internet*, é disponibilizada sistematicamente informação sobre situações meteorológicas de risco<sup>20</sup>, risco de incêndio<sup>21</sup> e índice ultravioleta (UV)<sup>22</sup>. É ainda de referir que é também disponibilizada informação descritiva sobre os diferentes riscos.

### **3.2.2 APA, I.P.**

As atribuições da APA, I.P. foram já analisadas no capítulo anterior. Assim, no que se refere à divulgação de informação de risco, verifica-se que na página oficial deste organismo, na *internet*, existe divulgação diária de dados, nomeadamente de qualidade do ar, caudais e precipitações e condições atmosféricas, na página principal, no canto inferior direito (ver em anexo estrutura da página principal – Anexo C).

Adicionalmente, são disponibilizadas informações na zona de “Destaques”, quando existem eventos relevantes, por exemplo “Previsão de transporte de partículas naturais com origem em regiões áridas” (ver Anexo C).

Verifica-se ainda a divulgação de informação para Empresas, por exemplo “Guião para Empresas e Sectores”<sup>23</sup>, contendo orientações para organizações, particularmente expostas a riscos climáticos, com uma abordagem estruturada à adaptação às alterações climáticas.

---

<sup>19</sup> <http://www.ipma.pt/pt/oipma/> acesso em 28-07-2016.

<sup>20</sup> <http://www.ipma.pt/pt/ambiente/biometeo/utci/index.jsp?page=utci12.xml> acesso em 28-07-2016.

<sup>21</sup> <http://www.ipma.pt/pt/ambiente/risco.incendio/> acesso em 28-07-2016.

<sup>22</sup> <http://www.ipma.pt/pt/ambiente/uv/> acesso em 28-07-2016.

<sup>23</sup> <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=118&sub3ref=394>

### **3.3 DIAGNÓSTICO DA ENVOLVENTE**

Para o diagnóstico da envolvente vamos focar-nos no âmbito do presente projeto, i.e. a comunicação de risco em ambiente. O diagnóstico da envolvente foi feito com base em duas ferramentas, a análise de *stakeholders* e a análise SWOT.

#### **3.3.1 Análise de *stakeholders***

Procedeu-se à identificação dos *stakeholders*, ou seja partes interessadas nesta atividade. Os *stakeholders* foram divididos em internos e externos, dadas as necessidades e expectativas de ambos serem diferentes.

Os *stakeholders* internos são os funcionários, os dirigentes e a Gestão. No que se refere aos *stakeholders* externos estes foram agrupados em várias categorias.

A análise de *stakeholders* está descrita no quadro seguinte e pretende responder às questões: 1) O que o stakeholder espera do Organismo? 2) O que recebe? 3) “O que o Organismo espera do stakeholder? 4) O que o Organismo obtém do stakeholder.

Quadro 3.1– Análise de *stakeholders*.

	<b>Stakeholders</b>	<b>O que o <i>stakeholder</i> espera do Organismo?</b>	<b>O que recebe?</b>	<b>O que o Organismo espera do <i>stakeholder</i></b>	<b>O que o Organismo obtém do <i>stakeholder</i></b>
<b>Internos</b>	<b>Funcionários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Formação</li> <li>* Boas condições de trabalho</li> <li>* Igualdade de oportunidades</li> <li>* Reconhecimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Boas condições de trabalho</li> <li>* Bom ambiente de trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bom desempenho</li> <li>* Cumprimento dos objetivos</li> <li>* Orgulho na organização</li> <li>* Sigam os valores da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Motivação</li> <li>* Interesse em melhorar as competências</li> <li>* Orgulho na organização.</li> </ul>
	<b>Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Satisfação dos clientes</li> <li>* Colaboradores motivados</li> <li>* Cumprimento dos objetivos estratégicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reconhecimento</li> <li>* Colaboradores motivados</li> <li>* Cumprimento dos objetivos estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Elaboração de medidas internas</li> <li>* Incentivo aos colaboradores</li> <li>* Gestão de recursos</li> <li>* Cumprimento de orientações da tutela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Elaboração de medidas internas</li> <li>* Gestão de recursos</li> <li>* Cumprimento de orientações da tutela.</li> </ul>
<b>Externos</b>	<b>Indústria / Empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Celeridade nas decisões</li> <li>* Transparência e simplificação dos procedimentos</li> <li>* Disponibilização de informação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Competência técnica</li> <li>* Disponibilização de informação</li> <li>* Produção de normas de orientação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cumprimento da legislação</li> <li>* Satisfação com o serviço</li> <li>Participação nos processos consulta</li> <li>* Robustez dos pedidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Resistência a algumas medidas</li> <li>* Cumprimento de orientações.</li> </ul>
	<b>Instâncias internacionais e comunitárias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação em grupos de trabalho</li> <li>* Participação elaboração de legislação comunitária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Participação em grupos de trabalho</li> <li>* Participação elaboração de legislação comunitária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Informação técnica</li> <li>* Cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Legislação comunitária</li> <li>* Informação técnica</li> <li>* Cooperação.</li> </ul>
	<b>Organismos da AP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trabalho conjunto</li> <li>* Cooperação</li> <li>* Boa comunicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trabalho conjunto</li> <li>* Cooperação</li> <li>* Boa comunicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trabalho conjunto</li> <li>* Cooperação</li> <li>* Boa comunicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trabalho conjunto</li> <li>* Cooperação</li> <li>* Boa comunicação.</li> </ul>

	<b>Stakeholders</b>	<b>O que o <i>stakeholder</i> espera do Organismo?</b>	<b>O que recebe?</b>	<b>O que o Organismo espera do <i>stakeholder</i></b>	<b>O que o Organismo obtém do <i>stakeholder</i></b>
	<b>Tutela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cumprimento dos objetivos estratégicos</li> <li>* Contribuir para a política de ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cumprimento dos objetivos estratégicos</li> <li>* Cumprimento das atribuições</li> <li>* Cumprimento do orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Orientações</li> <li>* Apoio institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Orientações</li> <li>* Apoio institucional</li> </ul>
	<b>Público em geral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgação de informação atual e precisa</li> <li>* Resposta célere a pedidos de informação.</li> <li>* Promoção da educação ambiental e sensibilização ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Elaboração de documentos e orientações</li> <li>* Transmissão de informação ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Atuação dentro das recomendações</li> <li>* Participação nos processos de consulta</li> <li>* Participação nas acções de sensibilização ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pouca participação</li> <li>* Limitado conhecimento das questões ambientais.</li> </ul>

A análise de *stakeholders* permite determinar os níveis de interesse e influência que cada *stakeholder* tem para a atividade da comunicação de risco. Da análise efetuada podemos concluir que o público em geral e as empresas são partes interessadas com diferentes níveis de interesse e também de conhecimento.

### 3.3.2 Análise SWOT

A Análise SWOT analisa a envolvente interna e externa, identificando-se os pontos fracos e fortes da organização e as ameaças e oportunidades provenientes do exterior. A análise SWOT tem em conta a interação entre a administração e o ambiente externo e encontra-se representada graficamente na figura seguinte.

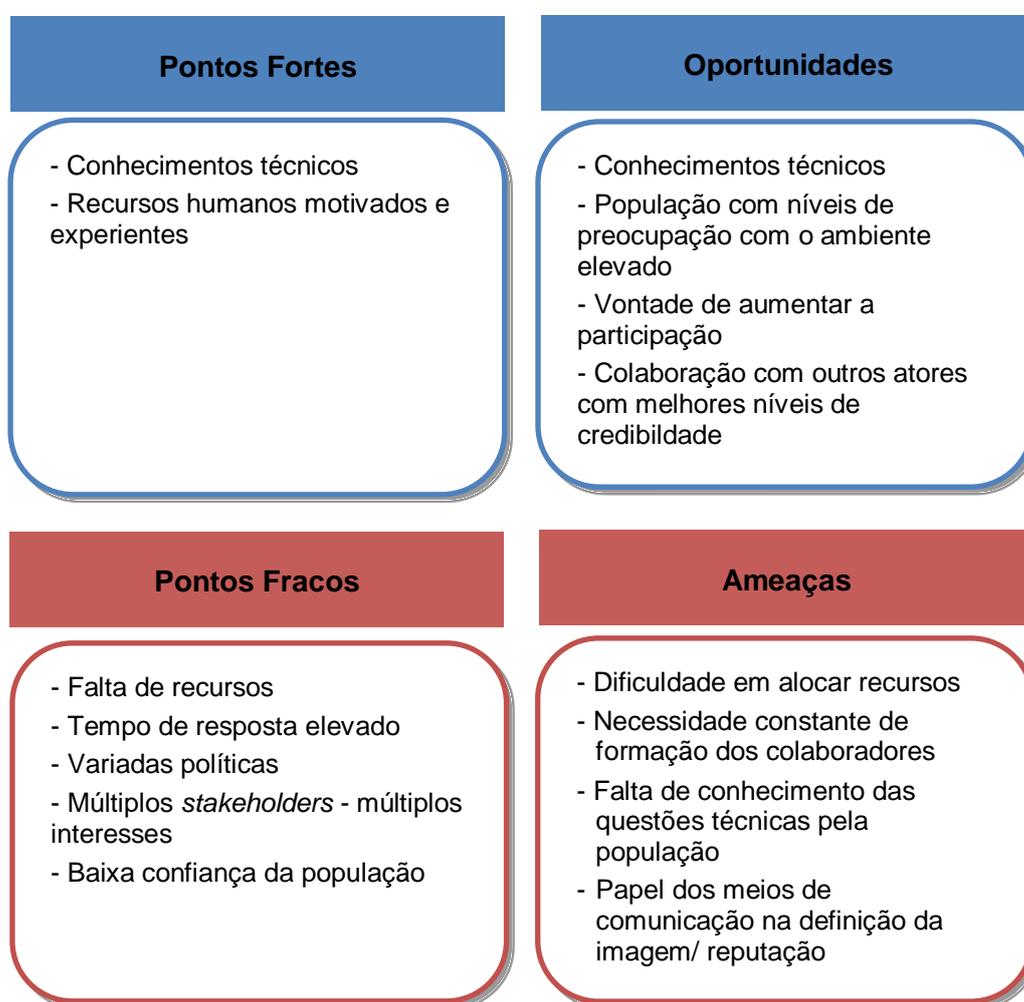


Figura 3.1 - Análise SWOT.

Da análise SWOT podemos verificar que existem diversos pontos fracos e ameaças, sendo que os pontos fortes identificados são em menor número. Estes resultados irão servir de base aos contributos para a estratégia a seguir para a comunicação de risco.

### **3.4 ANÁLISE DOS MODELOS PARA ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DE RISCO EM AMBIENTE**

Para desenvolvimento da presente proposta analisaram-se em particular, no capítulo 2 os modelos propostos por Smillie e Blissett (2010), Ng e Hamby (1997), Covello e Allen (1988) e Sinisi (2003).

A prosta de Sinisi (2003), detalhada no capítulo anterior, com uma componente mais simples estabelece duas fases, separando entre a fase de pré-avaliação e operação, que apesar de constituir uma proposta válida não será considerada dada a simplicidade.

Smillie e Blissett (2010), por sua vez, apresentam um modelo, que inclui um conjunto de critérios para auxiliar o comunicador na sua análise, focando-se na fase de operacionalização, ou seja de apreciação do risco; análise da situação e análise da fonte.

Foram analisados através de uma matriz os pontos de sobreposição ou cruzamento entre os elementos indicados entre as duas restantes propostas, tendo por base a proposta de Ng e Hamby (1997).

	Regra 1 - Aceitar e envolver o público como um parceiro legítimo	Regra 2 - Planejar cuidadosamente e avaliar os esforços	Regra 3 - Ouvir as preocupações específicas do público	Regra 4 - Ser honesto, franco e aberto	Regra 5 - Coordenar e colaborar com outras fontes credíveis	Regra 6 - Satisfazer as necessidades dos meios de comunicação social	Regra 7 - Falar claramente e com compaixão
Passo 1: Obter apoio Organizacional							
Passo 2: Determinar as necessidades de comunicação de risco	x		x				
Passo 3: Desenvolver objetivos para a comunicação de risco		x					
Passo 4: Formar equipas de comunicação					x		
Passo 5: Dar formação aos membros da equipa		x					
Passo 6: Avaliar a potencial audiência	X	x					
Passo 7: Avaliar os meios de comunicação social						X	
Passo 8: Delinear a mensagem de risco			x	x			x
Passo 9: Estabelecer um calendário							x
Passo 10: Comunicar o plano à Organização							
Passo 11: Formar <i>Focus Groups</i>		x	x				
Passo 12: Practicar							
Passo 13: Avaliar o programa de comunicação							x

Figura 3.2 - Matriz de comparação entre o programa de comunicação de riscos de Ng e Hamby (1997) e as sete regras principais da Comunicação de Risco de Covello e Allen (1988).

A análise permitida pela matriz de comparação entre a proposta de Ng e Hamby (1997) e a proposta de Covello e Allen (1988) indica que estas têm diversos pontos em comum. Por outro lado, a estrutura proposta por Ng e Hamby (1997) inclui obter apoio organizacional; comunicar o plano à Organização; e praticar; que não são aspectos não abordados por Covello e Allen (1988), sendo todos os restantes são elementos comuns.

Assim, para estabelecer um contributo para uma estratégia de comunicação de risco, e considerando os contributos dos vários autores recolhidos na revisão bibliográfica e mencionados no capítulo anterior, considera-se adequado ter por base a proposta de Ng e Hamby (1997), por ter uma estrutura por passos sequencial e abrangente, não sendo de descurar os elementos fornecidos pelos outros autores e que podem servir como elementos práticos e sugestões de ação.

### **3.5 CONTRIBUTOS PARA ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO DE RISCO EM AMBIENTE**

A estratégia é a abordagem coerente que é decidida para um programa ou campanha, o princípio orientador ou a lógica subjacente ao programa tático. A estratégia não é o mesmo que os objetivos e vem antes das táticas, que constituem os métodos ou atividades para a implementar (Gregory, 2010: 118).

Como contributos para a estratégia são de ressaltar os seguintes elementos:

- Necessidade de melhorar os níveis de confiança no organismo, considerando os dados que indicam que a confiança nos organismos da administração central é globalmente baixa (com base nos dados de Delicado e Gonçalves, 2007: 704-705 e Tavares, Mendes e Basto, 2011: 181);
- Oportunidade de cooperar com outras entidades ou atores que detêm níveis de confiança mais elevados, por exemplo profissionais de saúde/médicos, quando aplicável, bem como cientistas e peritos (com base nos dados de Delicado e Gonçalves, 2007: 704-705), bem como Associações de consumidores ou ambientais (com base nos dados de Tavares, Mendes e Basto, 2011: 181);
- Considerar os baixos níveis de perceção de risco da população, e ainda as diferenças regionais existentes em Portugal Continental (com base nos dados de Tavares, Mendes e Basto, 2011: 187-189). No entanto como oportunidade deve-se considerar que o nível de preocupação com riscos ambientais parece ser elevado, tendo sido o segundo risco mais preocupante identificado pelos inquiridos, no estudo de Delicado e Gonçalves (2007).
- Ter em conta as diferentes perceções em relação aos diferentes riscos ambientais, sendo a poluição o risco ambiental que mais preocupa os portugueses (com base nos dados de Delicado e Gonçalves, 2007: 691-694), e ainda outras limitações à perceção como por exemplo as diferenças na perceção dos riscos naturais *versus* riscos tecnológicos (Renn e Klinke, 2004 *apud* Smillie e Blissett, 2010:119);
- Considerar como oportunidade a vontade manifestada em aumentar a participação em processos de tomada de decisão (Delicado e Gonçalves, 2007: 704), devendo ser avaliados os mecanismos adequados para a operacionalizar;

- Considerar as diferentes audiências, por exemplo público em geral e empresas, bem como diferentes grupos no público em geral, e ainda as diferenças regionais de percepção de riscos existentes em Portugal Continental (com base nos dados de Tavares, Mendes e Basto, 2011: 180) devendo ser tidos em conta para estabelecer objetivos, adequar mensagens, entre outros.
- Adaptar a mensagem de risco de modo a que a audiência a compreenda, devendo ser tido em conta o nível de literacia da audiência (Ng e Hamby, 1997: 13-14);
- Ter em conta a dificuldade em compreender incertezas, indicadas por diversos autores, e de modo a não sobrecarregar o público com todas as incertezas que existem, podem ser selecionadas as situações em que estas são comunicadas, podendo por exemplo ser comunicadas incertezas que afetam a escolha dos consumidores sobre os riscos (Markon, Crowe e Lemyre, 2013: 323-326 e Kasperson, 2014: 1236-1237);
- Considerar o papel dos meios de comunicação na definição da imagem/reputação, pois uma parte da informação recolhida pelas partes interessadas é feita a partir das notícias da comunicação social (Carroll, 2004; Carroll e McCombs, 2003; Meijer, 2004 *apud* Coombs, 2007: 164, Gregory, 2010: 100). Os meios de comunicação social são ainda identificados como a principal fonte de informação dos indivíduos sobre o risco (Delicado e Gonçalves, 2007: 707), tendo ainda Delicado e Gonçalves (2007) caracterizado os riscos ambientais e de saúde como um tema de notícia privilegiado pelos jornalistas (Delicado e Gonçalves, 2007: 707).

Adicionalmente propõe-se como estrutura para a estratégia, a seguinte:

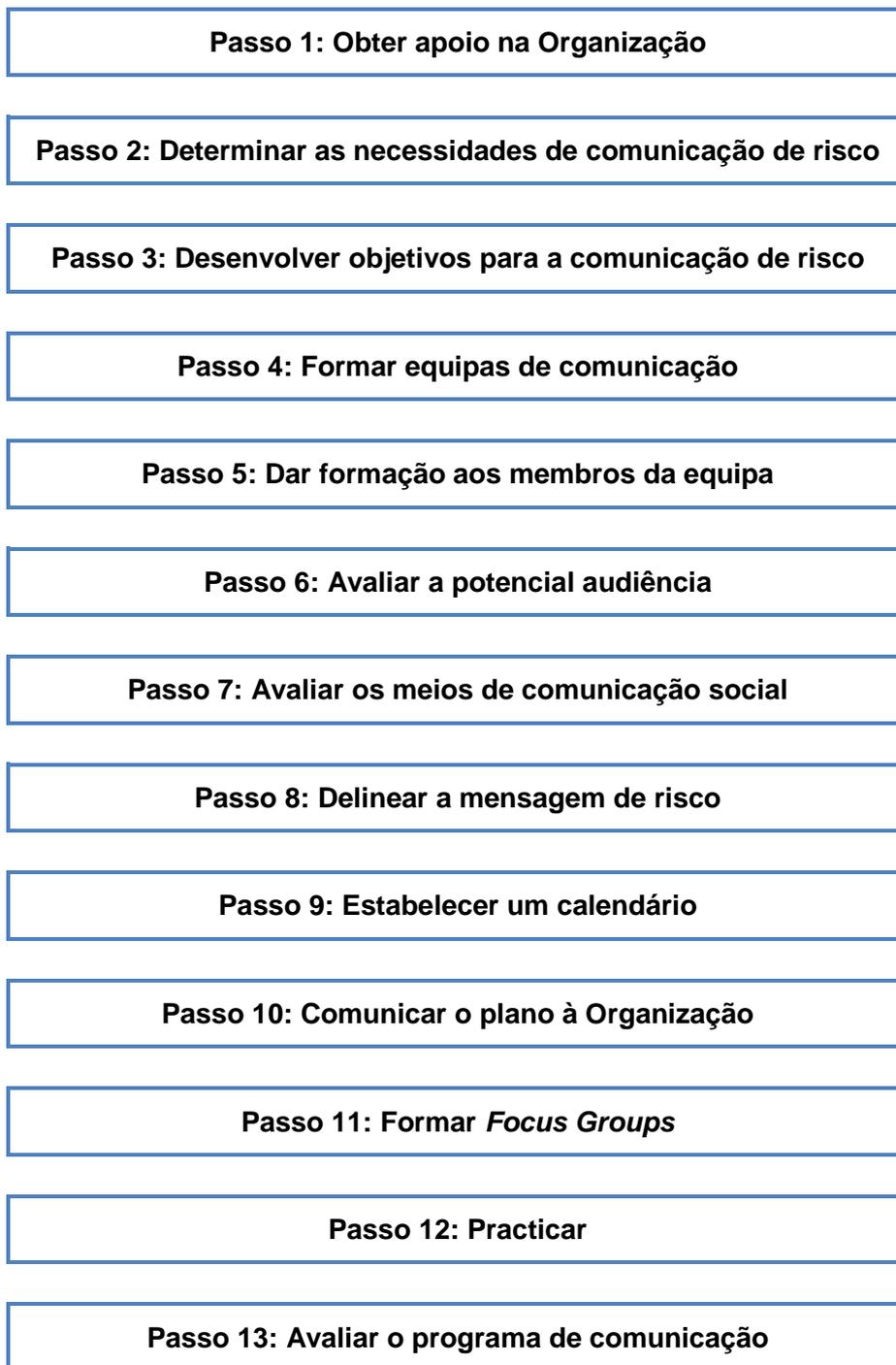


Figura 3.3 - Proposta de estrutura. Adaptado de (Ng e Hamby, 1997: 7-17).

É proposta uma estrutura sequencial que envolve primeiramente o apoio da Gestão, a identificação das necessidades de comunicação de risco, onde se devem identificar quais as temáticas onde essa comunicação é necessária, bem como os respetivos objetivos. Prevê ainda a criação de uma equipa para a prossecução da tarefa, bem como a necessidade esta equipa receber formação adequada. É também indicada a avaliação da audiência e dos meios de comunicação social e sequencialmente delinear a ou as mensagens de risco. A

implementação de uma programação é seguida da comunicação do plano aos diversos intervenientes internos à organização. É ainda previsto um mecanismo de auscultação, com envolvimento das partes interessadas, através da criação de *focus groups*. Depois de posta em prática a comunicação deve ser avaliado todo o processo.

Para a concretização das tarefas inerentes aos diferentes passos desta estrutura, podem consultados e utilizados os detalhes do capítulo 2, no ponto 2.6, que pormenorizam os elementos a considerar em cada fase.



## CONCLUSÃO

No presente trabalho pretendeu-se refletir sobre os diversos fatores que poderão influenciar a comunicação de riscos na área de ambiente e assim elencar um conjunto de contributos para a elaboração de uma estratégia de comunicação de risco.

A participação ou cidadania é uma característica definidora do Estado moderno e constitui-se como um elemento fundamental de aprofundamento da democracia. A evolução na participação tem como objetivo envolver diferentes atores no processo de governação, numa base mais contínua e não apenas em tempo de eleições.

Tradicionalmente, na comunicação pública é fornecida informação ao público não havendo recolha de opinião ou informação junto deste, caracterizando-se este processo por um fluxo de informação num sentido. No entanto, no âmbito da comunicação de risco, diversos autores estabelecem uma evolução para uma comunicação com base no diálogo, tendo por base interações mútuas e partilha de um entendimento comum, de modo a melhorar a eficiência do processo. Ouvir as preocupações do público, ao invés de supor quais são as suas preocupações, permitirá uma melhoria na comunicação.

Foram, no entanto, identificadas diversas limitações à participação do público, sendo um dos desafios mais relevantes a capacidade efetiva de envolvimento dos indivíduos de modo a que não haja uma exclusão ou incapacidade de envolvimento de elementos de todos os quadrantes da sociedade.

Um conjunto de elementos que permitem uma comunicação do risco mais eficiente e mais eficaz foram identificados, nomeadamente as diferentes perspetivas de risco, a forma como as mensagens são elaboradas, como é tratada a incerteza nas mensagens, e ainda, ao nível da organização que é responsável pela comunicação, o efeito da confiança, credibilidade, reputação e imagem.

Verifica-se pela pesquisa efetuada, para o presente trabalho, a existência de literatura dedicada, por um lado, aos riscos para a saúde e respetiva comunicação e, por outro, investigação dedicada aos riscos tecnológicos e ambientais. Uma conclusão possível seria que a comunicação de risco não pode ser definida como uma disciplina independente, devido a uma fragmentação por área de estudo. No presente trabalho pesquisaram-se informações de diferentes fontes e incluíram-se elementos de fundamentação teórica de diferentes áreas.

Por sua vez, no âmbito da perceção de riscos em Portugal, a perceção do risco pela população é baixa, havendo ainda diferenças regionais de perceção. Podemos salientar como elemento positivo a manifestação de vontade em participar (em ser envolvido), nos processos de tomada de decisão.

Quanto à confiança institucional, globalmente os organismos da administração central suscitam níveis baixos de confiança, devendo a comunicação de risco ser adequada a este constrangimento e procurar formas de o ultrapassar.

Considera-se também que a comunicação de riscos em matéria de ambiente, com carácter regular, contribuirá para a promoção da cidadania ambiental, que se quer participada, constituindo-se ainda como uma potencial plataforma para o aumento da participação pública.

Apesar das suas limitações, este trabalho de projeto procurou ilustrar um conjunto de fatores determinantes para a transmissão e perceção de informação sobre o risco e constituir um contributo para a constituição e desenvolvimento de uma estratégia de comunicação de riscos em ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

- Alves, Helena (2013), "Co-creation and innovation in public services." *Service Industries Journal* 33, (7/8), (Online), Disponível em B-on consultado em 12.03.2016.
- Araújo, Joaquim (2013), "Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Benoit, W. L. (1997), "Image repair discourse and crisis communication", *Public Relations Review*, (2). 177. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Bostrom, Ann (2014), "Progress in risk communication since the 1989 NRC report: response to 'Four questions for risk communication' by Roger Kasperson." *Journal Of Risk Research* 17, no. 10: 1259-1264, Disponível em B-on consultado em 24.06.2016.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2013), "A co-produção de serviços públicos pelo utilizador e pela comunidade: trazendo de volta o público para o Estado", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Bradbury, J.A. (1994), Risk communication in environmental restoration programs. *Risk Analysis*. 14:357-363, citado por Ng, K.L. e D.M. Hamby, (1997) "Fundamentals for Establishing a Risk Communication Program", *Health Physics*, 73(3):473-82. Disponível em [web.engr.oregonstate.edu/~hambydm/papers/ng.pdf](http://web.engr.oregonstate.edu/~hambydm/papers/ng.pdf) consultado em 04.05.2016.
- Brown, Valerie J. (2014), "Risk Perception." *Environmental Health Perspectives* 122, no. 10: A276-A279, Disponível em B-on consultado em 3.07.2016.
- Brudney, J. e R. England (1983) "Toward a Definition of the Coproduction Concept" em *Public Administration Review*, January/February, citado por Osborne, Stephen P. (2013), "A prestação de Serviços Públicos: É o momento para uma nova teoria?" em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo (orgs), *Colectânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Burnett, John J. (1998), "A strategic approach to managing crises.", *Public Relations Review*, 475. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Burns, T. W., D. J. O'Connor e S. M. Stockmayer, (2003) "Science communication: A contemporary definition" *Public Understanding of Science*, 12:183–202, citado por Scheer, Dirk *et al* (2014), "The Distinction Between Risk and Hazard: Understanding and Use in Stakeholder Communication." *Risk Analysis: An International Journal* 34, no. 7, Disponível em B-on consultado em 4.05.2016.
- Cairns, Georgina, Marisa de Andrade e Laura MacDonald (2013) "Reputation, Relationships, Risk Communication, and the Role of Trust in the Prevention and Control of Communicable Disease: A Review." *Journal Of Health Communication* 18, no. 12: 1550, Disponível em B-on consultado em 28.05.2016.
- Carroll, C. E. (2004), "How the mass media influence perceptions of corporate reputation: Exploring agenda-setting effects within business news coverage", Dissertation, The University of Texas, Austin, Texas, citado por Coombs, W. T. (2007), "Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis Communication Theory", *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Carroll, C. E. e M. McCombs, (2003) "Agenda setting effects of business news on the public's images and opinions about major corporations", *Corporate Reputation Review*, 16, 36 - 46, citado por Coombs, W. T. (2007), "Protecting organization reputations during a crisis: the development and

- application of Situational Crisis Communication Theory”, *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Christensen, T. e P. Laegreid (2007), “Transcending New Public Management: the transformation of public sector reforms”, Aldershot, Ashgate Publishing, citado por Joaquim Araújo (2013), “Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Clarke, John (2010), "Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics?", *Citizenship Studies* 14, 6, (Online), Disponível em B-on consultado em 24.03.2016.
- Coombs, W. T. (2004). Impact of past crises on current crisis communication: insights from Situational Crisis Communication Theory, *The Journal of Business Communication*, (3). 265.
- Coombs, W. T. (2007), “Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis Communication Theory”, *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Coombs, W. T. e S. J. Holladay (2001), “An Extended Examination of the Crisis Situations: A Fusion of the Relational Management and Symbolic Approaches.” *Journal Of Public Relations Research*, 13(4), 321-340. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Covello, V. (1992), “Trust and Credibility in Risk Communication.”, *Health Environ. Dig.* 6(1), 1-3, citado por Peters, Richard, Vincent Covello, e David McCallum (1997), “The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study”, *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 1, Disponível em B-on consultado em 28.05.2016.
- Covello, Vincent T. e Frederick W. Allen (1988), *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, Environmental Protection Agency, Washington.
- Delicado, Ana, e Gonçalves, Maria Eduarda (2007), “Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito”, *Análise Social*, (184), 687-718. Disponível em SciELO, consultado em 03.09.2016.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The new service public? Serving, not Steering*, New York, London, M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, 60, 549-559.
- Dunn, William N. e David Y. Miller (2007, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organization Review*, v. 7.
- FAO/WHO (2000) Joint Expert Consultation on Foods derived from Biotechnology, Geneva, citado por Frewer, Lynn J., et al (2003), "The views of scientific experts on how the public conceptualize uncertainty." *Journal Of Risk Research* 6, no. 1: 75-85, Disponível em B-on consultado em 27.06.2016.
- Farrell, Catherine M. (2000), “Citizen Participation in Governance”, *Public Money & Management*, vol. 20, issue 1.
- Ferraz, David (2010), *As tecnologias e a Internet são instrumentos transversais e de suporte à concretização do interesse público de forma partilhada*, (online), consultado em 27.01.2016. Disponível em <http://www.algebraica.pt/Arquivo/Newsletters/eap/302/index.htm>

- Fiorino, D. (1990), "Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms", *Science Technology and Human Values* 15 (2), 226–43, citado por Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Fischhoff, Baruch, Stephen R. Watson, e Chris Hope (1984), "Defining Risk.", *Policy Sciences* 17, no. 2, Disponível em B-on consultado em 4.05.2016.
- Fombrun, C. J. e C. B. M. van Riel (2004), *Fame & Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputations*, Prentice-Hall Financial Times, New York, citado por Coombs, W. T. (2007), "Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis Communication Theory", *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Frewer, Lynn J., et al (2003), "The views of scientific experts on how the public conceptualize uncertainty." *Journal Of Risk Research* 6, no. 1: 75-85, Disponível em B-on consultado em 25.06.2016.
- Gains, F. (2004), "Adapting the agency concept: variations within <Next steps>" em C. Pollit e C. Talbot, *Unbundled Government*, London and New York, Routledge, citado por Joaquim Araújo (2013), "Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Gregory, Anne (2010), *Planning and Managing Public Relations Campaigns: A Strategic Approach (PR In Practice)*, 3<sup>rd</sup>. Edition, UK: Kogan Page.
- Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Hall, John A. e G. John Ikenberry (1990), *O Estado*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Hofstede, G. (1980), "Culture's consequences: international differences in work related values." Beverly Hills: Sage Publications, citado por Smillie, L., e A. Blissett (2010), "A model for developing risk communication strategy.", *Journal Of Risk Research* 13, no. 1: 115-134. Disponível em B-on consultado em 24.06.2016.
- Hofstede, G., e G.J. Hofstede (2005), *Cultures and organizations: Software of the mind*, London, McGraw-Hill citado por Smillie, L., e A. Blissett (2010), "A model for developing risk communication strategy.", *Journal Of Risk Research* 13, no. 1: 115-134. Disponível em B-on consultado em 24.06.2016.
- IRGC - International Risk Governance Council (2005) White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Framework. Geneva: International Risk Governance Council, citado por Scheer, Dirk et al (2014), "The Distinction Between Risk and Hazard: Understanding and Use in Stakeholder Communication." *Risk Analysis: An International Journal* 34, no. 7, Disponível em B-on consultado em 4.05.2016.
- Johnson, Branden B. (2003), "Further notes on public response to uncertainty in risks and science.", *Risk Analysis* Vol. 23(4):781-9, Disponível em B-on consultado em 27.06.2016.

- Joint Center Working Paper No. 04-10, citado por Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Kaasa, Anneli, Maaja Vadi, e Urmas Varblane (2014), "Regional Cultural Differences Within European Countries: Evidence from Multi-Country Surveys." *Management International Review (MIR)* 54, no. 6: 825-852. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Kaasa, Anneli, Maaja Vadi, e Urmas Varblane (2016), "Full length article: A new dataset of cultural distances for European countries and regions." *Research In International Business And Finance* 37, 231-241. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Kallio, Katri, Inka Lappalainen e Karo Tammela (2013), "Co-innovation in public services: Planning or experimenting with users?.", *Innovation Journal* 18, 3, (Online), Disponível em B-on consultado em 22.03.2016.
- Kasperson, R., D. Golding e S. Tuler (1992), "Social Distrust as a Factor in Siting Hazardous Facilities and Communicating Risks", *J. Soc. Issues* 48(4). 161-187, citado por Peters, Richard, Vincent Covello, e David McCallum (1997), "The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study", *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 1, Disponível em B-on consultado em 28.05.2016.
- Kasperson, Roger (2014), "Four questions for risk communication." *Journal Of Risk Research* 17, no. 10: 1233-1239, Disponível em B-on consultado em 25.06.2016.
- Kickert, W. (1993), 'Complexity Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management' em J. Kooiman (org) *Modern Governance*. London: Sage, citado por Stephen P. Osborne, (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Volume 8, Issue 3, Routledge.
- King, Cheryl, Kathryn Feltey e Bridget Susel, (2001), "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration", em *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*, Boulder (EUA) (2001), citado por João Caupers (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Laking, R. (2002), "Distributed Public Governance: Principles for control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies" em *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris citado por Joaquim Araújo (2013), "Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Laking, R. (2005), "Agencies: Their Benefites and Risks", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, nº 4, citado por Joaquim Araújo (2013), "Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Lanceiro, Rui Tavares (2014), "O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas", em Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, (orgs), *A Trilogia de Aarhus. Conferência promovida pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa (julho de 2015), Disponível em

[http://www.apambiente.pt/zdata/DPCA/Aarhus/ebook\\_trilogia\\_aarhus.pdf](http://www.apambiente.pt/zdata/DPCA/Aarhus/ebook_trilogia_aarhus.pdf) consultado em 26.06.2016.

- Leiss, W. (1996) "Three phases in the evolution of risk communication practice", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 545 (May), 85–94, citado por Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Leiss, W. (1996) "Three phases in the evolution of risk communication practice", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 545 (May), 85–94.
- Löffler, Elke (2005), "Governance and Government. Networking with External Stakeholders", em Bovaird, Tony e Elke Löffler (orgs.) *Public management and governance*, London and New York, Routledge.
- Löfstedt, R. E. (2004), "Risk communication and management in the 21st century", AEI-Brookings
- Löfstedt, Ragnar E. e Perri 6 (2008), "What environmental and technological risk communication research and health risk research can learn from each other.", *Journal Of Risk Research* 11, no. 1/2: 141-167. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Markon, Marie-Pierre L., Joshua Crowe, e Louise Lemyre (2013), "Examining uncertainties in government risk communication: citizens' expectations." *Health, Risk & Society* 15, no. 4: 313-332, Disponível em B-on consultado em 24.06.2016.
- Marquand, D. (1992), "The Progressive Dilemma", Heinemann, London citado por Farrell, Catherine M. (2000), "Citizen Participation in Governance", *Public Money & Management*, vol. 20, issue 1.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and social Class*, London, Pluto Press, 1996 citado por Pedro Adão e Silva (1997), *Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno*, Finisterra, Nº 24-25.
- Martin, Steve (2005), "Engaging with citizens and other stakeholders", em Bovaird, Tony e Elke Löffler (orgs.) *Public management and governance*, London and New York, Routledge.
- McComas, K. A. (2006), "Defining moments in risk communication research: 1996-2005.", *Journal Of Health Communication*, 11(1), 75-91. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- McComas, Katherine A. (2014), "Perspective on 'Four Questions for Risk Communication'", *Journal Of Risk Research* 17, no. 10: 1273-1276, Disponível em B-on consultado em 25.06.2016.
- Meijer, M. M. (2004), *Does Success Breed Success? Effects of News and Advertising on Corporate Reputation*, Aksant Academic Publishers, Amsterdam, citado por Coombs, W. T. (2007), "Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis Communication Theory", *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Moffitt, Mary Anne (1994), "Collapsing and Integrating Concepts of 'Public' and 'Image' into a New Theory," *Public Relations Research* 20, pp. 159-70, citado por Benoit, W. L. (1997), "Image repair discourse and crisis communication", *Public Relations Review*, (2). 177. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Moreira José M. e Filipe Teles (2009), "Bom Governo, Incentivos e Seleção em Política", em "Cadernos Sociedade e Trabalho", 11, citado por Moreira, José M. e André A. Alves (2009), "Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública", *Revista Enfoques*, Vol. VII, n.º 11.

- Moreira, José M. e André A. Alves (2009), “Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública”, *Revista Enfoques*, Vol. VII, n.º 11.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1.ª edição de 1997).
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O papel do Estado na sociedade”, em António José Telo *et al.* (orgs), *Pilares da estratégia nacional*, Lisboa, Edições Prefácio, Instituto da Defesa Nacional (2010).
- Neto, Luís Moretto, Vanessa Marie Salm e Victor Burigo (2014), A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão, *Revista de Ciências da Administração*, (Online), vol. 16, n.º 39.
- Ng, K.L. e D.M. Hamby, (1997) “Fundamentals for Establishing a Risk Communication Program”, *Health Physics*, 73(3):473-82. Disponível em [web.engr.oregonstate.edu/~hambydm/papers/ng.pdf](http://web.engr.oregonstate.edu/~hambydm/papers/ng.pdf) consultado em 04.05.2016.
- Osborne, Stephen P. (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, Volume 8, Issue 3, Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2010), “The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?”, em Stephen P. Osborne (org), *The New Public Governance?*, London and New York, Routledge.
- Osborne, Stephen P. (2013), “A prestação de Serviços Públicos: É o momento para uma nova teoria?” em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo (orgs), *Colectânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pauchant, Thierry C. e Ian I. Mitroff (1992), “Transforming the Crisis Prone Organization”, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, citado por Burnett, John J. (1998), “A strategic approach to managing crises.”, *Public Relations Review*, 475. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Pearson, C. M. e I. I. Mitroff (1993). “From crisis prone to crisis prepared: a framework for crisis management”, *Executive (19389779)*, 7(1), 48. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Pestoff, V. (2006), “Citizens and Co-Production of Welfare Services”, em *Public Management Review*, 8(4), citado por Osborne, Stephen P. (2013), “A prestação de Serviços Públicos: É o momento para uma nova teoria?” em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo (orgs), *Colectânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Peters, B. Guy (2010), “Meta-Governance and public management”, em Stephen P. Osborne (org), *The New Public Governance?*, London and New York, Routledge.
- Peters, Richard, Vincent Covello, e David McCallum (1997), “The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study”, *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 1, Disponível em B-on consultado em 28.05.2016.
- Pierson, Christopher (2011), *The Modern State*, London and New York, Routledge (3.ª edição) (Edição original, 1996)
- Pollit, C. e C. Talbot (2004) “Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation”, London, Routledge, citado por Joaquim Araújo (2013), “Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Colectânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Reichart, J. (2003), “A theoretical exploration of expectational gaps in the corporate issue construct”, *Corporate Reputation Review*, 6, 58 – 69, citado por Coombs, W. T. (2007), “Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis

- Communication Theory”, *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Renn, O., e A. Klinke (2004) “Systemic risks: A new challenge for risk management”, *Embo Reports* 5: S41–6 citado por Smillie, L., e A. Blissett (2010), "A model for developing risk communication strategy.", *Journal Of Risk Research* 13, no. 1: 115-134. Disponível em B-on consultado em 24.06.2016.
- Renn, O. e D. Levine (1991), “Credibility and Trust in risk Communication,” in Kasperson and Stallen (eds.), “Communicating Risks to the Public”, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, citado por Peters, Richard, Vincent Covello, e David McCallum (1997), “The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study”, *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 1, Disponível em B-on consultado em 28.05.2016.
- Renn, O., T. Webler e P. Wiedemann (1995), “Fairness and Competence in Citizen Participation, Evaluating Models for Environmental Discourse”, (eds.) Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, citado por Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Renn, Ortwin (2014), "Four questions for risk communication: a response to Roger Kasperson." *Journal Of Risk Research*, 17, no. 10: 1277-1281, Disponível em B-on consultado em 25.06.2016.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press. citado por Stephen P. Osborne, (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, Volume 8, Issue 3, Routledge.
- Rowe, G. e L. J. Frewer (2000), “Public participation methods: A framework for evaluation”, *Science, Technology, & Human Values* 25 (1), 3–29, citado por Gurabardhi, Zamira, Jan Gutteling e Margôt Kuttschreuter (2005), "An empirical analysis of communication flow, strategy and stakeholders' participation in the risk communication literature 1988–2000.", *Journal Of Risk Research* 8, no. 6: 499-511. Disponível em B-on consultado em 24.08.2016.
- Rowe, Gene (2005) e Lynn J. Frewer, *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, Science Technology Human Values, vol. 30 nº. 2.
- Scheer, Dirk *et al* (2014), "The Distinction Between Risk and Hazard: Understanding and Use in Stakeholder Communication." *Risk Analysis: An International Journal* 34, no. 7, Disponível em B-on consultado em 4.05.2016.
- Silva, Pedro Adão e (1997), *Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno*, Finisterra, Nº 24-25.
- Sinisi, Luciana (2003), “Public concerns and risk communication” em Roger Aertgeerts e A. Angelakis (orgs), *State of the Art Report Health Risks in Aquifer Recharge Using Reclaimed Water*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, World Health Organization. Disponível em [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/83800/1/WHO\\_SDE\\_WSH\\_03.08.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/83800/1/WHO_SDE_WSH_03.08.pdf) consultado em 18.09.2016.
- Slovic, P. (1999), “Trust, emotion, sex, politics, and science: Surveying the risk-assessment battlefield” (Reprinted from *Environment, ethics, and behavior*, pp. 277–313, 1997), *Risk Analysis*, 19(4), 689–701, citado por McComas, K. A. (2006), “Defining moments in risk communication research: 1996-

- 2005.", *Journal Of Health Communication*, 11(1), 75-91. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Smillie, L., e A. Blissett (2010), "A model for developing risk communication strategy.", *Journal Of Risk Research* 13, no. 1: 115-134. Disponível em B-on consultado em 24.06. 2016.
- Tavares, Alexandre Oliveira, José Manuel Mendes e Eduardo Basto (2011), "Percepção dos riscos naturais e tecnológicos, confiança institucional e preparação para situações de emergência: O caso de Portugal continental", *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 93. Disponível em <http://rccs.revues.org/1380>, consultado em 01.09.2016.
- Thapa, Basanta E.P. et.al (2015), "Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives.", *Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age* 20, 1, (Online), Disponível em B-on consultado em 22.03.2016.
- Thompson, Kimberly M. (2002), "Variability and Uncertainty Meet Risk Management and Risk Communication." *Risk Analysis: An International Journal* 22, no. 3: 647-654, Disponível em B-on consultado em 25.06.2016.
- Verhoest, Peters et.al (2004)" The Study of Organizational Autonomy: a conceptual review", em "Public Administration e Development", vol 24, nº 2, citado por Joaquim Araújo (2013), "Da Nova Gestão pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública", em Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, (orgs), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Wartick, S. (1992), "The relationship between intense media exposure and change in corporate reputation", *Business & Society* 31, 33 - 49, citado por Coombs, W. T. (2007), "Protecting organization reputations during a crisis: the development and application of Situational Crisis Communication Theory", *Corporate Reputation Review*, (3), 163. Disponível em B-on consultado em 07.09.2016.
- Wiedemann P., H. Schütz e A. Spangenberg A. (2010), Evaluation of Communication on the Differences between "Risk" and "Hazard", Ulbig E, Hertel RF, Bül GF (eds). BfR-Wissenschaft, Berlin, citado por Scheer, Dirk *et al* (2014), "The Distinction Between Risk and Hazard: Understanding and Use in Stakeholder Communication." *Risk Analysis: An International Journal* 34, no. 7, Disponível em B-on consultado em 4.05.2016.
- Wu, Longmei (s.a.), Executive Book Summary de G. Hofstede e G.J. Hofstede, *Cultures and organizations: Software of the mind*, London, McGraw-Hill, Disponível em [http://www.teacamp.eu/moodle2/pluginfile.php/2020/mod\\_resource/content/1/JYU/Hofstede.pdf](http://www.teacamp.eu/moodle2/pluginfile.php/2020/mod_resource/content/1/JYU/Hofstede.pdf), consultado em 24.08.2016.

## **FONTES**

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005). Disponível em:  
<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de fevereiro, Ratifica a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, medidas de modernização administrativa, com as alterações do D.L. n.º 29/2000, de 13 de Março, D.L. n.º 72-A/2010, de 18 de Junho e D.L. n.º 73/2014, de 13 de Maio.

Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE.

Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, Regula o acesso à informação sobre ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, com as alterações do D.L. n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, e a Diretiva 2003/98/CE.

Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro, Aprova, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.



## ANEXO A

Atribuições da APA, I.P. (<https://www.apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=634>)

- a) Propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, nomeadamente no âmbito do combate às alterações climáticas, da gestão de recursos hídricos, dos resíduos, da protecção da camada do ozono e qualidade do ar, da recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, da prevenção e controlo integrados da poluição, da prevenção e controlo do ruído, da prevenção de riscos industriais graves, da segurança ambiental e das populações, da rotulagem ecológica, das compras ecológicas, dos sistemas voluntários de gestão ambiental, bem como da avaliação de impacte ambiental e avaliação ambiental de planos e programas;
- b) Exercer as funções de Autoridade Nacional da Água, nos termos e para efeitos do disposto na Lei da Água, nomeadamente propondo, desenvolvendo e acompanhando a execução da política dos recursos hídricos, com vista à sua protecção e valorização, através do planeamento e ordenamento dos recursos hídricos e dos usos das águas, da gestão das regiões hidrográficas, da emissão dos títulos de utilização dos recursos hídricos não marinhos e fiscalização do cumprimento da sua aplicação, da análise das características de cada região hidrográfica e das incidências das atividades humanas sobre o estado das águas, da análise económica das utilizações das águas, da aplicação do regime económico e financeiro nas regiões hidrográficas, da gestão das redes de monitorização, do desenvolvimento de uma estratégia de protecção e gestão integrada do litoral, bem como da garantia da consecução dos objetivos da Lei da Água;
- c) Exercer as funções de Autoridade Nacional de Segurança de Barragens, nomeadamente no âmbito do controlo de segurança, e promover e fiscalizar o cumprimento do Regulamento de Segurança de Barragens;
- d) Desenvolver e assegurar a aplicação das opções estratégicas, políticas e medidas conducentes a uma economia de baixo carbono, em particular em matéria de mitigação das emissões de gases com efeito de estufa e de adaptação aos impactes das alterações climáticas, bem como exercer as funções de Autoridade Nacional Competente no âmbito do comércio europeu de licenças de emissão (CELE), de Administrador e Gestor do Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE) e de Autoridade Nacional designada para os mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto e Entidade Competente para o Sistema Nacional de Inventário de Emissões Antropogénicas por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA);
- e) Exercer as funções de Autoridade Nacional de Resíduos, nomeadamente assegurando e acompanhando a execução da estratégia nacional para os resíduos, mediante o exercício de competências próprias de licenciamento, da emissão de normas técnicas aplicáveis às operações de gestão de resíduos, do desempenho de tarefas de acompanhamento das actividades de gestão de resíduos, bem como de uniformização dos procedimentos de licenciamento;
- f) Exercer as funções de Autoridade Nacional para a Prevenção e Controlo Integrados da Poluição, de Autoridade Nacional de Avaliação de Impacte Ambiental e de Autoridade de Avaliação Ambiental Estratégica de Planos e Programas, bem como exercer as funções de autoridade competente para o registo europeu de emissões e transferências de poluentes (PRTR);
- g) Exercer as funções de autoridade competente para o regime de responsabilidade ambiental;
- h) Elaborar estudos e análises prospectivas e de cenarização, modelos e instrumentos de simulação, incluindo análises custo-benefício, de suporte à formulação de políticas e para apoio à tomada de

decisões em matéria de política de ambiente, designadamente às conducentes a uma economia «verde» e de baixo carbono;

i) Propor e acompanhar, em articulação com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., as políticas de conservação da natureza e da biodiversidade, garantindo o cumprimento dos objetivos decorrentes dos regimes relativos a estas políticas;

j) Desenvolver e manter um sistema nacional de informação do ambiente, de forma a garantir a estruturação, a divulgação e a utilização de dados de referência para apoio ao desenvolvimento e avaliação de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável, bem como promover a análise integrada e a produção de relatórios demonstrativos do estado e das pressões a que o ambiente está sujeito;

l) Promover a educação, formação e sensibilização para o ambiente e desenvolvimento sustentável, nomeadamente através do desenvolvimento de sistemas de informação, mecanismos de divulgação ajustados aos diferentes públicos e ações de formação;

m) Exercer as competências próprias de licenciamento, qualificação, produção de normas técnicas e uniformização de procedimentos em matérias ambientais específicas;

n) Assegurar a gestão da rede de laboratórios do ambiente e colaborar na acreditação de outros laboratórios e de novas técnicas analíticas;

o) Assegurar, em cooperação com as entidades competentes, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a participação e representação técnica em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável nas instâncias internacionais no quadro da União Europeia, da Organização das Nações Unidas e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e de cariz bilateral, o acompanhamento das questões e a transposição e o cumprimento do direito internacional e comunitário em matéria de ambiente, bem como a monitorização do cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal, a nível europeu e internacional, em matéria de política de ambiente.

O Fundo Português de Carbono, o Fundo de Intervenção Ambiental e o Fundo de Proteção de Recursos Hídricos funcionarão junto da APA, regendo-se por legislação própria.

Funciona ainda junto da APA, a estrutura de coordenação e acompanhamento da Estratégia Nacional para os Efluentes Agro - Pecuários e Agro -Industriais (ENEAPAI).

## ANEXO B

Lei n.º 26/2016

Artigo 3.º (Definições)

Número 1 alínea e)

«Informação ambiental» quaisquer informações de natureza administrativa, sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, relativas:

- i) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;
- ii) A fatores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioativos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente referidos na alínea anterior;
- iii) A medidas políticas, legislativas e administrativas, designadamente planos, programas, acordos ambientais e ações que afetem ou possam afetar os elementos ou fatores referidos nas subalíneas anteriores, bem como medidas ou ações destinadas à sua proteção;
- iv) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;
- v) A análises custo-benefício e outras avaliações e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e atividades, em matéria ambiental, referidas na subalínea iii);
- vi) Ao estado da saúde e à segurança das pessoas, incluindo designadamente a contaminação da cadeia alimentar, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afetados pelo estado dos elementos referidos na subalínea i), ou, através desses elementos, pelos fatores ou medidas referidas nas subalíneas ii) e iii);

Artigo 11.º

Divulgação ativa de informação relativa ao ambiente

1 — Os órgãos e entidades a quem se aplica a presente lei recolhem e organizam a informação ambiental no âmbito das suas atribuições e asseguram a sua divulgação ao público de forma sistemática e periódica, nomeadamente de forma eletrónica, devendo assegurar a sua disponibilização progressiva em bases de dados facilmente acessíveis através da *Internet*.

2 — A informação a que se refere o presente artigo deve ser atualizada no mínimo semestralmente, e incluir, pelo menos:

- a) Textos de tratados, convenções ou acordos internacionais e da legislação nacional e europeia sobre ambiente ou com ele relacionada;
- b) Políticas, planos e programas relativos ao ambiente;
- c) Relatórios sobre a execução dos instrumentos referidos nas alíneas anteriores;
- d) Um relatório nacional sobre o estado do ambiente, nos termos do número seguinte;
- e) Dados ou resumos dos dados resultantes do controlo das atividades que afetam ou podem afetar o ambiente;
- f) Licenças e autorizações com impacto significativo sobre o ambiente, acordos sobre ambiente ou referência ao local onde tais informações podem ser solicitadas ou obtidas;

g) Estudos de impacto ambiental e avaliações de risco relativas a elementos ambientais mencionados na subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º, ou referência ao local onde tais informações podem ser solicitadas ou obtidas.

3 — O relatório nacional sobre o estado do ambiente, cuja elaboração e publicação anual compete ao membro do Governo responsável pela área do ambiente, inclui informação sobre a qualidade do ambiente e as pressões sobre ele exercidas.

4 — Os órgãos e entidades públicas competentes devem garantir que, em caso de ameaça iminente para a saúde humana ou o ambiente, causada por ação humana ou por fenómenos naturais, sejam divulgadas imediatamente todas as informações ambientais que permitam às populações em risco tomar medidas para evitar ou reduzir os danos decorrentes dessa ameaça.

## ANEXO C

Página principal *website* da APA, IP ([www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)), em 22-09-2016.

Detalhe de dados do dia, no site da APA, I.P. ([www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)) em 22-09-2016.

### DADOS DO DIA

Previsão Qualidade do Ar		Caudais e Precipitações	Condições Atmosféricas
Aveiro	BOM		
Braga	BOM		
Coimbra	BOM		
Faro	BOM		
Lisboa	BOM		
Porto	BOM		
Setúbal	BOM		
2016-09-22 Fonte >			

Detalhe de informação sobre exemplo “Previsão de transporte de partículas naturais com origem em regiões áridas” no site da APA, I.P.

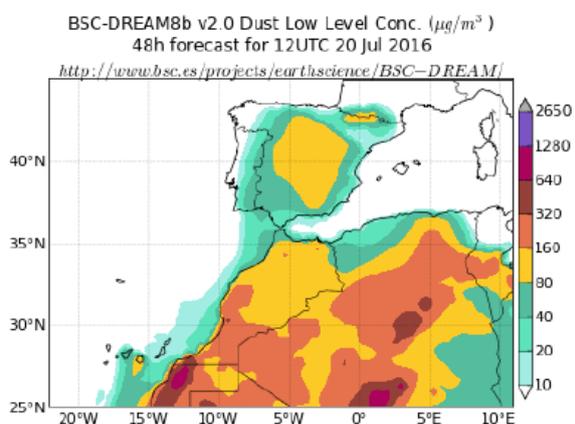
([https://www.apambiente.pt/\\_zdata/DAR/Ar/Eventos/PREVISAO\\_EN\\_2016\\_07\\_20.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/DAR/Ar/Eventos/PREVISAO_EN_2016_07_20.pdf))



### Previsão de transporte de partículas naturais com origem em regiões áridas

<b>Data</b>	20/07/2016
<b>Entidade Responsável</b>	Agência Portuguesa do Ambiente, IP
<b>Resumo</b>	Prevê-se que as regiões do Algarve, Alentejo e interior das regiões Centro e Norte sejam influenciadas por uma massa de ar com origem no Norte de África, transportando na circulação partículas e poeiras em suspensão, durante o dia 20 de julho 2016.

Mapa de previsão



## CURRICULUM VITAE

### Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Almeida, Inês Moreira Simões de**

Correio(s) electrónico(s) inesmalmeida@hotmail.com

Nacionalidade Portuguesa

Data de nascimento 06.02.1978

### Experiência profissional

Datas Desde 16 julho 2013

Função ou cargo ocupado Técnico Superior

Principais actividades e responsabilidades Atividades no âmbito dos Regulamentos REACH, CLP e PIC: preparação de pareceres, acompanhamento de reuniões comunitárias, avaliação de substâncias, propostas de classificação e rotulagem harmonizadas

Nome e morada do empregador *Agência Portuguesa do Ambiente, I.P*

Tipo de empresa ou sector Organismo da Administração Central

### Experiência profissional

Datas De Dezembro 2008 a janeiro 2012

Função ou cargo ocupado Apoio técnico (Bolsreira)

Principais actividades e responsabilidades Apoio e resposta a solicitações de empresas no âmbito das obrigações dos Regulamentos REACH e CLP; gestão de pedidos. Preparação de conteúdos e participação em ações de esclarecimento sobre os regulamentos REACH e CLP. Preparação de conteúdos e notícias sobre os Regulamentos REACH e CLP, para o portal da Agência Portuguesa do Ambiente; acompanhamento dos temas abordados em sede do Comité dos Estados-Membros (ECHA) e do Comité das Autoridades Competentes.

Nome e morada do empregador *Agência Portuguesa do Ambiente*

Tipo de empresa ou sector Organismo da Administração Central

### Experiência profissional

Datas Fevereiro 2008 a setembro 2008

Função ou cargo ocupado Trabalhador Temporário

Principais actividades e responsabilidades Análise e prospecção de mercado, elaboração de uma base de dados de empresas por sector industrial – área Lubrificantes Industriais. Prospecção de potenciais clientes.

Nome e morada do empregador *BP Portugal - Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.*

Tipo de empresa ou sector Comércio de combustíveis

## Experiência profissional

Datas	Fevereiro 2004 a janeiro de 2008
Função ou cargo ocupado	Bolseira
Principais actividades e responsabilidades	Estatísticas de Ciência e Tecnologia – Inquérito Comunitário à Inovação
Nome e morada do empregador	<i>Gabinete de Planeamento, Avaliação, Estratégia e Relações internacionais do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, ex-Observatório da Ciência e do Ensino Superior</i>
Tipo de empresa ou sector	Organismo da Administração Central

## Experiência profissional

Datas	Julho 2003 a dezembro 2003
Função ou cargo ocupado	Bolseira de Investigação
Principais actividades e responsabilidades	Projeto de Investigação Laboratorial, “ <i>New High Viscosity Reference Standards</i> ” - ensaios de medição de viscosidades utilizando um viscosímetro capilar e de Tensão Superficial através do Método da gota pendente, com posterior análise e tratamento de dados.
Nome e morada do empregador	<i>Centro de Química Estrutural, Instituto Superior Técnico</i>
Tipo de empresa ou sector	Centro de Investigação

## Experiência profissional

Datas	Julho 2002 a janeiro 2003
Função ou cargo ocupado	Estagiária
Principais actividades e responsabilidades	Focalizado em <i>Marketing</i> e Informação de Gestão.
Nome e morada do empregador	<i>Banco BPI - Direcção de Banca de Protocolos</i>
Tipo de empresa ou sector	Banca

## Educação e formação

Datas	Setembro 1995 a março 2002
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura
Principais disciplinas/competências profissionais	Engenharia Química
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	<i>Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa</i>

## Educação e formação

Datas	Setembro de 2012 a julho de 2013
Designação da qualificação atribuída	-

Principais disciplinas/competências profissionais	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (450 horas)																																								
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA – Direção-Geral da Qualificação de Trabalhadores em Funções Públicas																																								
<b>Educação e formação</b>																																									
Datas	Desde Setembro de 2015																																								
Designação da qualificação atribuída	-																																								
Principais disciplinas/competências profissionais	Frequência de Mestrado em Administração Pública																																								
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa																																								
Outra(s) língua(s)																																									
Auto-avaliação																																									
Nível europeu (*)																																									
<b>Inglês</b>																																									
<b>Francês</b>																																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Compreensão</th> <th colspan="4">Conversaão</th> <th colspan="2">Escrita</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Compreensão oral</th> <th colspan="2">Leitura</th> <th colspan="2">Interacção oral</th> <th colspan="2">Produção oral</th> <th colspan="2"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B1</td> <td>Utilizador independente</td> </tr> <tr> <td>A2</td> <td>Utilizador elementar</td> <td>A2</td> <td>Utilizador elementar</td> <td>A1</td> <td>Utilizador elementar</td> <td>A1</td> <td>Utilizador elementar</td> <td>A1</td> <td>Utilizador elementar</td> </tr> </tbody> </table>	Compreensão				Conversaão				Escrita		Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral				C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador elementar	A2	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar
Compreensão				Conversaão				Escrita																																	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral																																			
C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente																																
A2	Utilizador elementar	A2	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar																																
	(*) Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)																																								
Aptidões e competências sociais	Elevado sentido de responsabilidade, capacidade de comunicação e facilidade de trabalhar em equipa.																																								
Aptidões e competências técnicas	Capacidade de interacção e apoio solicitações externas. Experiência em trabalhar com bases de dados e em análise de dados																																								
Aptidões e competências informáticas	Bons conhecimentos de Informática, na óptica do utilizador, Windows XP e Office XP, Word, Excel,																																								