



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

O papel da comunicação na implementação da política de prevenção de  
incêndios florestais em Portugal.

Gil Ferraz de Abreu Mendes da Costa

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Pedro Pereira Neto  
Professor Auxiliar na Escola de Sociologia e Políticas Públicas  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2019



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

O papel da comunicação na implementação da política de prevenção de  
incêndios florestais em Portugal.

Gil Ferraz de Abreu Mendes da Costa

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Pedro Pereira Neto  
Professor Auxiliar na Escola de Sociologia e Políticas Públicas  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2019

## Agradecimentos:

Um agradecimento especial à minha família, por todo o seu apoio.

A todos os meus amigos e colegas com quem partilhei este, e tantos outros percursos.

Não podendo deixar de agradecer ao Dr. Pedro Pereira Neto pela enorme disponibilidade de orientação e excelentes críticas, sugestões, e contributos que proporcionou ao longo da elaboração desta tese.

Assim como aos vários professores do ISCTE-IUL com os quais tive o privilégio de aprender.

“It’s the job that’s never started that takes longest to finish”

(Tolkien, 1954:361)

## Resumo

O tema geral desta dissertação é a influência da comunicação na implementação das políticas públicas. Devido à impossibilidade de realizar, neste momento, uma análise global e generalizada deste tema, foi escolhido um *case study* específico que permita analisar de forma objectiva o papel que a comunicação teve na implementação de uma política. A política pública escolhida foi a política de prevenção de incêndios florestais em Portugal, durante os anos de 2018 e 2019.

Para verificar o papel da comunicação na implementação da mesma, foi primeiramente necessário demonstrar, segundo vários autores, o papel que a comunicação pode ter em vários processos – caso seja eficiente. Após identificar os critérios que podem ser utilizados para determinar essa eficiência, verifiquei se a comunicação que acompanhou a implementação desta política os cumpria.

Posteriormente à recolha e análise dos dados, foi possível concluir que a comunicação desta política cumpriu os critérios de eficiência definidos por vários autores, ainda que não na totalidade. Nesse sentido, apesar de não se poder associar diretamente os resultados positivos da implementação da política à sua estratégia de comunicação, é possível afirmar que esta poderá ter tido alguma influência nos mesmos.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Comunicação, Campanha de Comunicação, Estratégia de Comunicação, Prevenção de Incêndios.

## **Abstract**

The general topic of this dissertation is the influence of communication in the implementation of public policies. Due to the impossibility, at this time, of performing a generalized analysis of the topic, I chose a specific case study which allowed me to objectively analyze the role that communication had in the implementation of a policy. The chosen policy was the forest fire prevention policy in Portugal, in the years of 2018 and 2019.

In order to verify the role of communication in the implementation phase, it was first necessary to demonstrate how, according to various authors, communication may have a significant role in many processes – as long as it is performed efficiently. After identifying the criteria which can be used to determine that efficiency, I verified if the communication of this policy had met them.

After collecting and analyzing the data, I reached the conclusion that this policy's communication indeed met the defined efficiency criteria, albeit not entirely. Therefore, despite it not being possible to directly associate the positive results of the policy's implementation with its communication strategy, it is possible to state that it may have had some influence in this success.

**Keywords:** Public Policies, Communication, Communication Campaign, Communication Strategy, Fire Prevention.

# Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vi
Índice de figuras.....	ix
Glossário de siglas.....	x
Introdução.....	1
Capítulo I – Enquadramento e contextualização.....	3
1.1 – Tema.....	3
1.2 – Delimitação do tema.....	3
1.3 – Enquadramento Legal.....	4
1.4 – Objectivo Geral.....	5
1.5 – Objectivos Específicos.....	5
1.6 – Justificação das Escolhas.....	6
Capítulo II – Desenho da pesquisa e procedimentos metodológicos.....	7
2.1 – Problema / pergunta de pesquisa.....	7
2.2 – Hipóteses.....	7
2.3 – Estratégia de Investigação.....	8
2.4 – Métodos de Recolha de Dados.....	8
2.5 – Métodos de Análise de Dados.....	9
2.6 – Justificação das Escolhas.....	9
Capítulo III - Revisão e discussão crítica da literatura.....	11
3.1 – As políticas públicas.....	11
3.1.1 – O que é uma Política Pública.....	11
3.1.2 – O que define uma Política Pública de sucesso.....	12

3.2 – Comunicação na implementação de Políticas Públicas.....	14
3.2.1 – A disciplina da comunicação.....	14
3.2.2 – As boas práticas de comunicação.....	17
3.2.2.1 – Boas práticas / critérios.....	18
3.3 – A Comunicação no momento da implementação da política.....	18
3.3.1 – Comunicação interna do Estado.....	19
3.3.2 – Comunicação externa do Estado.....	21
Capítulo IV – Apresentação e análise dos dados recolhidos.....	24
4.1 – Instrumentos e suportes comunicacionais.....	25
4.1.1 – Instrumentos utilizados em 2018.....	24
4.1.2 – Instrumentos utilizados em 2019.....	28
4.2 – Relatórios.....	32
4.2.1. – Relatório da CTI.....	32
4.2.2 – Estudo de opinião acerca da campanha de 2018.....	33
4.2.3 – Estratégia comunicacional para 2019.....	34
4.3 – Entrevistas.....	34
4.3.1 – Ao nível da CS.....	35
4.3.2 – Relativamente à CI.....	36
4.3.3 – Importância da comunicação na implementação desta política.....	37
Conclusão.....	39
Referências.....	41
Fontes de informação.....	46
Anexos.....	i

## **Índice de figuras:**

Figura 1: Rotas de comunicação entre o Estado central, estruturas locais e população.

## **Glossário de siglas:**

AGIF - Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias

ANEPC - Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

AR - Assembleia da República

BBDO - Batten, Barton, Durstine & Osborn (agência de publicidade)

BE - Bloco de Esquerda

CDS-PP - Centro Democrático Social, Partido Popular

CI - Comunicação Interna

CS - Comunicação Social

CTI - Comissão Técnica Independente

GFK - Growth from Knowledge (instituto de pesquisa de mercado)

GNR - Guarda Nacional Republicana

ICCC - Israeli Community Center Corporation

ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

IPMA - Instituto Português do Mar e da Atmosfera

PAN - Partido Pessoas, Animais e Natureza

PCP - Partido Comunista Português

PEV - Partido Ecologista, os Verdes

PSD – Partido Social Democrata

PS - Partido Socialista

SGIF - Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais

SMS - Short Message Service

## Introdução

O ano de 2017 foi, em Portugal, particularmente trágico no que toca aos incêndios (ICNF, 2017). Tem existido bastante debate sobre o tema, nomeadamente a existência de factores climáticos e meteorológicos extraordinários que potenciaram o desastre – abrindo a porta a uma outra área de investigação: a influência que as alterações climáticas e o aquecimento global podem ter no agendamento de políticas públicas: “As consequências extremas dos incêndios que assolaram o território, aliadas às alterações das condições climáticas evidenciaram a necessidade de se proceder a um[a] (...) clarificação [das regras de prevenção de incêndios florestais]” (Decreto-lei nº10/2018).

Apesar de brevemente mencionado neste documento, este será um tema que reservo para uma eventual oportunidade de investigação futura: “[os] ambientalistas podem usar a crescente atenção pública e mediática no seguimento destes eventos para colocar (ou manter) o aquecimento global na agenda” (Pralle, 2009:796).

Esta dissertação não tem o objectivo de investigar o ano de 2017. Menciono-o porque esses incêndios florestais despertaram o país para a necessidade de alterações legislativas e mudanças de comportamento na prevenção de incêndios: “O país está indignado e certamente não deixará de prestar uma atenção continuada a este assunto nos tempos futuros” (Xavier Viegas, 2017). Sendo no entanto importante frisar que já tinham existido alterações à legislação em causa no ano de 2014, e que o actual XXI Governo, e Assembleia da República, estavam já a preparar alterações legislativas anteriormente aos eventos de 2017: “A comissão parlamentar de Agricultura concluiu hoje [19 de Julho de 2017] (...) a votação na especialidade das propostas legislativas para a reforma da floresta (...)” (Revista Visão, 2017).

Os eventos de 2017 poderão no entanto ter apressado estas novas alterações à lei e trazido a questão para o debate público: “Com efeito, as regras existentes [em 2017] revelaram-se ineficazes (...) pelo que importa proceder à sua revisão. (Decreto-lei nº10/2018) – proporcionando ao Estado a oportunidade de aproveitar essa atenção para implementar as novas medidas, acompanhadas de uma campanha de comunicação com o objectivo de mudar o comportamento da população face a este problema.

“As leis não mudam comportamentos. O que muda é a cultura que tem que imperar” (Costa, 2019) foi uma frase do Primeiro-Ministro António Costa em 2019, ainda que abordando outro tema. Penso que a utilização de uma campanha de comunicação no momento de implementação da política poderá traduzir precisamente esta necessidade de modificar a cultura. “(...) existe uma associação entre cultura (...) e a tendência (...) comportamental (...) para a mudança” (Rashid, Sambasivan, & Rahman, 2004:161).

No seguimento destes eventos foram, em 2018, implementadas alterações legislativas em simultâneo com uma estratégia de comunicação organizada pelo Sistema de Gestão e Informação de

Incêndios Florestais (SGIF). Em 2019, surgiram alterações adicionais à lei, sendo o SGIF reorganizado e renomeado de Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF), que organizou uma nova estratégia de comunicação para esse ano – a campanha de comunicação intitulada de ‘*Portugal Chama*’. Esta dissertação e a análise que nela é realizada incidem não sobre as alterações legislativas em si, mas sim sobre estas duas estratégias/campanhas de comunicação em 2018 e 2019.

Os vários relatórios e investigações por parte das autoridades competentes concluíram que a maioria dos incêndios verificados no ano de 2017 resultaram de comportamentos negligentes ou de risco (60%). Ou seja, apesar de os fogos de origem natural (sem intervenção humana) serem muito poucos (2%), a conclusão apresentada pelas instituições foi que os fogos de origem humana não tiveram, na sua maioria, intenção criminosa (21%) (ICNF, 2019). Nesse sentido, se a população não teve intenções criminosas quando efectuou comportamentos de risco que levaram ao surgimento de incêndios, é lógico concluir que efectuaram estes comportamentos possivelmente devido à falta de conhecimento e informação acerca do próprio risco.

Foi assim prioridade para o Estado português a divulgação das regras de prevenção de incêndios florestais – através das mencionadas estratégias de comunicação desenhadas pelo SGIF (2018) e AGIF (2019).

Torna-se deste modo evidente que existiu uma preocupação, por parte do Estado, em utilizar a comunicação como ferramenta de implementação desta política pública de prevenção de incêndios – de modo a colmatar uma das principais falhas identificadas nos anos anteriores (GFK, 2019): a falta de divulgação e/ou compreensão de informação. O propósito desta dissertação é então observar o papel que a comunicação terá tido na implementação desta política, de modo a determinar a sua eficácia e uma eventual influência no sucesso da política.

Tendo tal em conta, esta dissertação foi organizada da seguinte forma: no Capítulo I é apresentado um breve enquadramento geral e legal, bem como uma contextualização da política – aprofundando a apresentação do tema e objectivos desta dissertação. No Capítulo II é tratada a questão metodológica – definindo o problema e pergunta de pesquisa, hipóteses, variáveis, e descrevendo a estratégia de investigação escolhida, no momento da recolha e análise dos dados. No Capítulo III é realizada uma revisão e discussão crítica da literatura - procurando sumarizar as opiniões de vários autores acerca das disciplinas das políticas públicas e comunicação, definindo conceitos e estabelecendo a ligação entre ambas. Por fim, no Capítulo IV são apresentados e analisados os dados recolhidos, procurando verificar se a comunicação que acompanhou a implementação desta política cumpriu determinados critérios - possibilitando assim a resposta à pergunta de pesquisa no capítulo seguinte: Conclusão.

# **Capítulo I – Enquadramento e contextualização**

## **1.1 – Tema**

O tema desta dissertação é a comunicação na área das Políticas Públicas. Esta escolha surge através de dois momentos: em primeiro lugar, uma curiosidade científica acerca do tema; realizei a minha licenciatura na área das Relações Públicas e Comunicação Empresarial e por isso vejo esta dissertação como uma oportunidade de juntar as disciplinas da Comunicação e Políticas Públicas. O segundo momento que determinou a minha escolha foi o encontro de desafios colocados por outros autores na leitura de artigos e livros sobre estes temas (Lakatos & Marconi, 2008).

Penso que a escolha deste tema contribuí também para a construção de uma mais abrangente perspectiva científica acerca da implementação de políticas públicas, ao procurar observar o papel que um factor em especial tem neste processo. No momento anterior à revisão da literatura deparei-me com vários autores que tratam a questão da possível influência da comunicação em diversos processos; desde a saúde à educação, entre muitos outros. Essa aparente presença constante da comunicação despertou o meu interesse em abordá-la a partir de uma perspectiva das Políticas Públicas. No entanto, “o tema de uma dissertação requer conhecimento científico, deve ser especializado” (Lakatos & Marconi, 2008:102).

Dessa forma, e conhecendo as limitações deste momento na minha vida académica, soube que era importante especificar este tema, escolhendo uma Política Pública, limitando a análise de forma temporal e geográfica, e focando-me numa das etapas. O que irá permitir uma maior “facilidade de encontrar um método mais adequado que leve ao conhecimento aprofundado (...)” (Lakatos & Marconi, 2008:102).

## **1.2 - Delimitação do Tema**

Ao procurar uma Política Pública que me permitisse realizar a análise desejada, deparei-me com uma que me pareceu bastante própria para esta análise: a política de prevenção de incêndios florestais em Portugal. Penso que esta Política é extremamente útil para um trabalho de pesquisa sobre a influência da comunicação, porque no momento da sua implementação foi acompanhada de estratégias de comunicação. Permite também ir de encontro ao objectivo de contribuição científica ao proporcionar uma visão detalhada do papel da comunicação na implementação de uma política ao nível nacional.

A política de prevenção de incêndios florestais existe em Portugal desde 2006, no entanto, o meu foco será nas alterações e novas medidas implementadas a partir do Decreto-Lei de 2018 e da sua comunicação ao longo dos anos de 2018 e 2019. Adicionalmente, é apresentado no ponto 1.3 um

enquadramento legal desta política, referindo a lei original de 2006 e as alterações e novas medidas implementadas em 2018.

Fica deste modo estabelecida a limitação geográfica e temporal deste trabalho: o território da República Portuguesa durante o ano de 2018 e 2019.

### 1.3 – Enquadramento Legal

A Lei n.º 12/2006, de 4 de Abril, determina as regras e acções a tomar no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Tendo sido publicada em Diário da República (n.º 123/2006, Série I-A) no dia 28 de Junho de 2006 – emitida pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas do XVII Governo Constitucional da República Portuguesa.

Ao longo dos últimos anos, esta primeira lei tem sofrido várias alterações, através da Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto e também dos Decretos-Leis n.ºs:

- 15/2009, de 14 de Janeiro;
- 17/2009, de 14 de Janeiro;
- 114/2011, de 30 de Novembro;
- 83/2014, de 14 de Fevereiro;
- 10/2018, de 14 de Fevereiro;
- 14/2019, de 21 de Janeiro.

O foco desta dissertação é a comunicação das regras estabelecidas/alteradas através do Decreto-Lei n.º10/2018, e pelo Decreto-Lei n.º14/2019. Essencialmente, a comunicação relativa à prevenção de incêndios florestais durante os anos de 2018 e 2019.

De modo a entender aquilo que foi comunicado, penso ser importante destacar as principais alterações legislativas presentes nos dois Decretos-Lei:

O Decreto-Lei n.º10/2018 “clarifica os critérios aplicáveis à gestão de combustível nas faixas secundárias de gestão de combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios” – procurando definir precisamente as regras de limpeza das faixas de gestão de combustível, através da definição das distâncias entre árvores e vegetação, das alturas máximas e percentagens de desramação dos mesmos (Decreto-Lei n.º10/2018).

Em 2018, foi também aprovado o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, “com o intuito de promover uma estratégia nacional de protecção das pessoas e dos bens, sem prostrar a defesa dos recursos florestais” (Decreto-Lei n.º14/2019). Este Decreto-Lei foi promulgado a 6 de Fevereiro de 2018. De seguida foram criados vários suportes de comunicação que acompanharam a implementação destas novas regras – estes serão apresentados e analisados posteriormente nesta dissertação.

No ano seguinte, seguiu-se o Decreto-Lei nº14/2019 que “clarifica os condicionalismos à edificação e adapta as normas relativas a queimadas e queimas de sobranes, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios” (Decreto-Lei nº14/2019).

Em suma: em 2018 o foco das alterações legislativas foi o estabelecimento das regras relativas às faixas de combustíveis. Enquanto em 2019 existiu uma maior clarificação relativa às regras para a realização de queimadas. Sendo que as campanhas de comunicação respectivas reflectiram também estes focos temáticos.

#### **1.4 – Objectivo Geral**

O objectivo geral desta dissertação, servindo de fio condutor para o estudo (Lakatos & Marconi, 2008) é observar se a comunicação que acompanhou a implementação da política de prevenção de incêndios em Portugal cumpriu as boas práticas da disciplina, durante os anos de 2018 e 2019.

Este objectivo surge das conclusões retiradas através da revisão de literatura (presente nos capítulos seguintes). Onde os autores analisados determinam que a comunicação pode ser influente nos processos em que se envolve, desde que cumpra as boas práticas da disciplina e se revele eficaz.

Surge também o objectivo adicional de abrir caminho para investigações futuras acerca da influência que a comunicação poderá ter no sucesso de implementação de qualquer Política Pública. No entanto, esta é uma conclusão difícil de confirmar. Mesmo que neste caso a comunicação cumpra estas boas práticas, e os resultados da implementação da política forem positivos, é impossível estabelecer uma correlação obrigatória entre os dois factos. Adicionalmente, todas as políticas são diferentes, tornando-se assim difícil fazer uma conclusão global sobre a influência da comunicação em todas as Políticas Públicas.

No entanto, penso que ao analisar esta Política específica, poderá, numa oportunidade de investigação futura, ser possível tipificá-la, identificando alguns dos seus elementos ou propriedades que poderão ser comuns a outras Políticas, possibilitando assim alguma extrapolação e generalização dos resultados – determinando que tipos de políticas requerem certo tipo de comunicação.

#### **1.5 – Objectivos Específicos**

De modo a atingir o objectivo geral, foram determinados alguns objectivos específicos que permitem definir etapas intermediárias e mapear o caminho até ao objectivo geral (Lakatos & Marconi, 2008):

- 1) Observar, através da revisão da literatura, a importância da comunicação em diversos processos, especialmente nas políticas públicas. E em que circunstâncias essa importância poderá existir;
- 2) Identificar, através da literatura existente sobre o tema, os critérios de avaliação que definem as boas práticas de comunicação.
- 3) Analisar as campanhas de comunicação que acompanharam a implementação da política em 2018 e 2019 de modo a verificar se esses factores estiveram presentes, permitindo assim determinar se esta comunicação cumpriu ou não as boas práticas da disciplina.
- 4) Procurar deste modo, determinar a possibilidade de a comunicação ter influenciado o sucesso de implementação da Política Pública em causa.

### 1.6 – Justificação das escolhas

Surge como vantagem o facto de este tema ser particularmente recente, o que facilita bastante o acesso a fontes de informação sobre o mesmo. A consulta de artigos especializados é deste modo viável (Lakatos & Marconi, 2008). Existe também uma grande disponibilidade dos actores envolvidos para entrevistas sobre o tema – sendo este um dos métodos de recolha de dados.

Uma desvantagem e limitação são, curiosamente, também o facto de o tema ser recente. Apesar da grande acessibilidade à informação, a quantidade de informação disponível é algo limitada – por exemplo, não existem ainda dados relativos aos resultados da prevenção de incêndios durante o ano de 2019, dificultando a análise da eventual influência da comunicação neste processo.

A delimitação do tema e a escolha da política parece-me útil por possibilitar uma análise mais detalhada de um caso específico, contribuindo também para o estudo sobre as políticas públicas a nível nacional.

Quanto aos objectivos, estes parecem-me estar bem definidos, estabelecendo *checkpoints* que devem ser atingidos à medida que a pesquisa e análise são realizadas.

## Capítulo II – Desenho da pesquisa e procedimentos metodológicos

### 2.1 – Problema e pergunta de pesquisa

Parece-me importante iniciar este capítulo com a definição da minha pergunta de pesquisa, visto que “esta irá servir de fio condutor da investigação” (Campenhoudt & Quivy, 1995:22).

O tema da influência da comunicação no sucesso das políticas públicas é um que quero continuar a explorar e investigar no futuro e, apesar de ter sido reduzido a uma caso específico nesta dissertação de mestrado, continua a ser o problema de pesquisa da mesma. Deste modo, no seguimento da delimitação do tema, surge uma pergunta de pesquisa específica ao *case study* escolhido: A comunicação que acompanhou a implementação da política de prevenção de incêndios florestais em Portugal nos anos de 2018 e 2019 cumpriu as boas práticas da disciplina?

### 2.2 – Hipóteses

Não é possível afirmar com certeza que a presença da comunicação, cumpra ela as boas práticas, ou não, tenha sido a única razão para o sucesso ou falta de sucesso da política, por isso as hipóteses não devem estar relacionadas apenas com a possível influência no processo de implementação. O máximo que podemos concluir é que ela poderá ter tido alguma influência, contribuindo para a divulgação da política, caso tenha cumprido estas boas práticas. Surge assim apenas uma hipótese para a minha pergunta de pesquisa:

- a) A comunicação que acompanhou a implementação da política cumpriu as boas práticas de comunicação, divulgando de forma eficaz a informação relativa à política.

O foco da investigação torna-se deste modo o cumprimento das boas práticas de comunicação por parte da campanha de comunicação que acompanhou a implementação desta política. A variável dependente desta investigação serão os elementos presentes na mensagem (e os instrumentos utilizados para a divulgar) – Enquanto a variável independente será a eficácia da comunicação.

Esta hipótese, como aliás a própria pergunta de pesquisa, resultam de uma revisão de literatura sobre os temas das políticas públicas e da comunicação – apresentada num capítulo seguinte – onde os autores mencionados concluem que a comunicação poderá ser influente nos processos onde está presente (neste caso no processo de implementação da política através da sua divulgação) se cumprir as boas práticas da disciplina.

### 2.3 – Estratégia de investigação

Como mencionado anteriormente, devido à impossibilidade de generalizar as conclusões acerca deste tema, optei por uma estratégia de investigação intensiva, em que escolho um caso específico que me permita analisar este tema: o papel da comunicação na implementação de uma política pública.

### 2.4 – Métodos de recolha de dados

Para responder à pergunta de pesquisa é essencial a recolha de dados acerca do *case study* escolhido, permitindo analisar o tipo de comunicação que existiu e as suas características. Neste sentido, optei por um conjunto de métodos de recolha de dados que possibilite uma análise qualitativa, listando os instrumentos utilizados nas campanhas e recolhendo exemplos dos mesmos, complementando esta recolha com relatórios que tratam a preparação, implementação, e resultados destas campanhas.

De forma a complementar a análise documental qualitativa, optei também por realizar um conjunto de entrevistas a alguns atores que estiveram envolvidos neste processo: quer no desenho e implementação da política, quer na sua comunicação. Estas entrevistas serão de carácter exploratório.

Serão do tipo “aberto” e baseadas num “guia por tópicos” (Bogner, Littig e Menz, 2009:31). Algo que me parece ser útil para complementar a análise documental previamente realizada: “Umas e outras são complementares e enriquecem-se mutuamente. As leituras dão um enquadramento às entrevistas exploratórias e estas esclarecem-nos quanto à pertinência desse enquadramento” (Quivy, Campenhoudt, 2005:34).

As entrevistas foram realizadas aos partidos políticos com assento parlamentar – Partido das Pessoas Animais e Natureza (PAN), Partido Ecologista Os Verdes (PEV), Partido Comunista Português (PCP), Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), Partido Socialista (PS). Infelizmente foi impossível completar o quadro parlamentar devido à falta de resposta por parte do Bloco de Esquerda (BE) e Partido Social Democrata (PSD). O PS, na pessoa do Eurodeputado Pedro Marques, aceitou responder por escrito, mas infelizmente a resposta não chegou até à data de entrega desta dissertação.

E também a algumas entidades do Governo Português – Ministério da Agricultura, Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil, Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros). Infelizmente verificaram-se também algumas faltas de resposta ou indisponibilidades para realizar entrevistas neste sector – O Ministério do Ambiente respondeu de forma célere, através de Despacho da Sr<sup>a</sup> Secretária de Estado que indicou que fosse o Instituto da Conservação da Natureza e das

Florestas (ICNF) a responder à entrevista. Infelizmente o ICNF não enviou resposta até à data de entrega desta dissertação.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) afirmou não ter disponibilidade para responder a qualquer questão. A Associação Nacional de Bombeiros Profissionais também não respondeu aos pedidos.

## 2.5 – Métodos de análise de dados

Após estarem recolhidos os vários dados para análise a este caso, proceder-se-á à sua análise.

Esta será uma análise documental textual aos vários instrumentos que a campanha de comunicação utilizou.

Os instrumentos utilizados são listados na sua tipologia, analisando um exemplo de cada instrumento, sendo este representativo do todo pela sua semelhança no conteúdo e formato. O objectivo é verificar se a comunicação existente cumpriu ou não as boas práticas da disciplina:

1. Alinhamento dos interlocutores (Pickering & Garrod, 2006);
2. Presença de factores adicionais complementares (Geddes, 1993) e (Morreale et al, 2000);
3. Personalização de mensagens (Morreale et al., 2000);
4. Obtenção de feedback (Morreale et al., 2000).

Focando-me no conteúdo das mensagens e não tanto na sua forma visual, sendo que esta será apenas brevemente mencionada. Existirá também uma análise documental textual aos relatórios que prepararam e avaliaram as campanhas. Esta servirá para contextualizar o *porquê* do que foi feito e os seus resultados.

Nesse sentido, a análise a estes relatórios não deve servir por si só como uma análise à comunicação efectuada, mas sim para verificar se o que foi feito corresponde ao que foi proposto e planeado.

Por sua vez, a análise das respostas às entrevistas permitirá entender de que forma os vários atores participaram no processo de implementação e comunicação desta política, assim como a sua opinião acerca deste tema. Esta análise será uma análise de conteúdo textual.

## 2.6 – Justificação das escolhas

A selecção do problema de pesquisa parece-me ser apropriada, apresentando um conjunto de vantagens: a sua *relevância* – sendo capaz de gerar conhecimentos novos e a sua oportunidade – atendendo interesses particulares e gerais. (Lakatos & Marconi, 2008).

No entanto poderá ter algumas limitações, nomeadamente nos aspectos da *viabilidade* e *exequibilidade* – a possibilidade de resolver o problema através da pesquisa é algo limitada devido à

dificuldade de generalizar uma conclusão que advenha de um caso particular: A *novidade* – a importância da comunicação na área das políticas públicas é um tema já estudado. (Lakatos & Marconi, 2008).

Para tal, procurei resolver alguns destes problemas através de uma pergunta de pesquisa mais específica, permitindo, na minha perspectiva, aproveitar as vantagens da *relevância* e *oportunidade* e transformando algumas das limitações em oportunidades – como a *novidade* – o caso específico em análise é ainda pouco tratado cientificamente, e a *exequibilidade* – o papel da comunicação na implementação desta política é mais fácil de determinar eficazmente através da pesquisa.

A escolha de uma estratégia de investigação intensiva parece-me não só útil como mesmo essencial. Abordar um assunto na generalidade seria inútil, torna-se assim necessário especificá-lo (Lakatos & Marconi, 2008).

Esta escolha permite precisamente essa especificação, ultrapassando o problema de generalização – enquanto numa análise extensiva poderia perder o foco dos detalhes de cada caso, não atingindo nenhuma conclusão específica sobre cada exemplo e arriscar atingir uma conclusão generalizada incerta, ao escolher apenas um caso consigo concentrar toda a minha análise no mesmo, apresentando conclusões que poderão ser úteis à avaliação do trabalho que foi realizado (Lakatos & Marconi, 2008), sendo que a pesquisa será de tipo qualitativo, de modo a “compreender fenómenos através de dados narrativos (...). Os dados brutos estão em palavras e são analisados em curso. Eles envolvem o uso de observações e comentários para se chegar a uma conclusão” (Diana, 2019:1).

Parece-me assim ser uma vantagem analisar os vários instrumentos da campanha. Assim como os documentos que a precederam e a seguiram, de modo a conseguir pintar uma imagem mais completa do processo, compreendendo-o e facilitando a sua análise.

Sobre a utilização de entrevistas, parece-me que serão um meio útil de recolher informação. O contacto directo com atores intervenientes no processo e a recolha de dados em primeira mão poderá facilitar a análise, e mesmo que não o faça penso que enriquece o trabalho de investigação ao proporcionar uma visão interna daqueles que fizeram parte da elaboração e/ou divulgação desta política, sendo no entanto verdade, e surgindo como desvantagem, o facto de a sua opinião, principalmente no caso dos representantes partidários, poder ser algo parcial – nota-se uma grande polarização de opiniões no que toca à posição dos partidos apoiantes ou opositores ao actual Governo.

Finalmente, quanto à análise dos dados recolhidos, penso que a análise documental é a melhor opção para cumprir os objectivos específicos definidos, ao determinar se a comunicação desta política cumpriu ou não os critérios de eficácia definidos pelos vários autores. Permitindo deste modo testar as hipóteses, ao verificar a possível influência da comunicação no sucesso de implementação desta política, respondendo assim à pergunta de pesquisa e contribuindo com mais informação para um melhor entendimento do problema de pesquisa.

## Capítulo III - Revisão e discussão crítica da literatura

“Achamos que sabemos muito, embora (...) conheçamos muito pouco, pois tratamos o conhecimento nas mentes dos outros como se fosse nosso. Isto não é necessariamente mau (...) permite-nos andar pela vida sem nos enredarmos no esforço impossível de compreendermos tudo sozinhos” (Harari, 2018:254).

Existem duas disciplinas relacionadas com a temática geral desta dissertação: a comunicação nas Políticas Públicas. Elas são a disciplina das Políticas Públicas, o que são e como se inserem no processo político. E a disciplina da Comunicação, a sua influência ou importância nos processos em que está envolvida.

Procurei realizar uma revisão e discussão crítica da literatura separada em dois subtemas: Políticas Públicas, e Comunicação na Implementação de Políticas Públicas, sendo que nesta última procuro também introduzir, brevemente, a disciplina da Comunicação.

Esta revisão da literatura permitirá adquirir um conjunto de novos conhecimentos sobre as disciplinas associadas à minha dissertação, facilitando a análise dos dados recolhidos e possibilitando uma melhor compreensão da comunicação e da influência que esta poderá ter na implementação de uma política.

### 3.1 – As políticas públicas

Penso ser importante apresentar duas breves definições acerca das Políticas Públicas:

1. O que é uma Política Pública?
2. O que define uma Política Pública de sucesso?

#### 3.1.1 – O que é uma Política Pública

As políticas públicas fazem parte de quase toda a história humana. Na Roma antiga, temos exemplos de aquilo que podemos definir como uma política pública: em 138 a.C. o Senador Cônsul Caio Lúlio apresentou uma reforma agrária que atribuía a cada cidadão romano uma parcela de terra, de forma que a trabalhassem, para garantir a sua sobrevivência num momento em que a utilização de escravos levou à perda de trabalho e rendimentos para os cidadãos romanos (Baker, 2006).

Em Portugal, as políticas públicas também estão presentes desde cedo na nossa história: quando no início do século XIII, o rei Afonso II aplicou uma política de revisão e confirmação de todos os títulos e privilégios reais. Ou quando alguns anos mais tarde foi implementada no reino uma política real de

desenvolvimento da costa marítima e de prevenção da invasão dos territórios cultivados por parte de areia proveniente da costa (Marques, 2018).

Entendemos assim que, desde muito cedo “as Políticas Públicas configuram (...) um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de acção e de decisão – local, regional, nacional e transnacional – , visando a resolução de problemas públicos e a distribuição de recursos e de poderes” “[são] o resultado de um processo ou padrão de actividades que envolve diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais” (Rodrigues & Carreiras, 2017:5).

Apresentando também o conceito de forma mais sucinta: “Elas são a resposta dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam” (Rodrigues & Carreiras, 2017:1). Uma ideia que é complementada por Jenkins, Howlett & Ramesh (1996), citados por Hayashi (2017): “[Uma] Política pública corresponde à estruturação de decisões sistemáticas oriundas dos atores políticos”.

No entanto, apesar de as “políticas serem feitas em resposta a problemas, o que é entendido como problemático não é predeterminado ou fixo para todos os tempos. A agenda das políticas públicas altera-se quando se alteram os problemas sociais” (Goodin, Rein, & Moran, 2013:25)

Ora sabendo o que define uma política pública, devemos também entender como proceder a uma análise das mesmas. “Lasswell é um dos primeiros autores a propor, no fim da década de 1950, uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas (...). Parte da abordagem de (...) Easton para a construção do modelo *policy cycle*.” (Rodrigues & Carreiras, 2017:5-6). As Políticas Públicas são assim um processo sequencial que se desenvolve e repete por etapas do ciclo político, sendo que qualquer análise às mesmas deve focar-se na análise individual de cada etapa: Problema > Agendamento > Formulação > Implementação > Avaliação > Mudança. Nesta dissertação, o objectivo principal é observar o papel da comunicação na implementação de uma política. Logo, o foco estará precisamente na fase da implementação, ainda que “*em relação com as etapas subsequentes*” (Rodrigues & Carreiras, 2017:6).

Tendo entendido o que define, e como analisar uma Política Pública, é agora importante determinar os factores que determinam se essa Política foi ou não de sucesso.

### **3.1.2 – O que define uma Política Pública de sucesso**

Novamente, sendo que o foco desta dissertação é a implementação, parece-me mais útil utilizar este ponto para expor apenas o que define uma implementação de sucesso de uma Política (apesar de ser verdade que um eventual falhanço de implementação poderá estar relacionado com falhas em etapas anteriores).

“A implementação de políticas engloba as acções de entidades públicas ou privadas (...) que têm como propósito alcançar os objectivos previamente designados nos momentos de tomada de decisão acerca destas mesmas políticas” (Van Meter & Van Horn, 1973:4).

Van Meter e Van Horn (1973) referem-se também às afirmações de Williams (1971) sobre o tema: “(...) Na sua forma mais geral, um inquérito sobre implementação (...) pretende determinar se uma organização consegue juntar mão-de-obra e materiais numa unidade organizacional coesa (...) de modo a alcançar os objectivos previamente definidos”. Sendo também importante apontar que “(...) a fase de implementação não começa até que as metas e objectivos tenham sido estabelecidos (ou identificados) (...) toma lugar apenas após a aprovação de legislação e a alocação de fundos”. (Van Meter & Van Horn, 1973:5). Em suma, Van Meter e Van Horn (1973) afirmam que o inquérito à implementação de uma política deve procurar determinar a capacidade do Estado em juntar e aplicar os recursos necessários.

Rodrigues e Carreiras (2017) têm uma perspectiva complementar: “A investigação ou a análise, nesta etapa, é tradicionalmente orientada para identificar o défice de concretização ou os desvios e distância entre o programado e o realizado, bem como as razões que explicam tais desvios e distância, considerando as seguintes dimensões: A distribuição de competências e de recursos; e As técnicas de controlo e outros instrumentos de acompanhamento e apoio”. (Rodrigues & Carreiras, 2017:13).

Ou seja, para analisar o sucesso de implementação de uma Política, devemos observar o desvio entre aquilo que foi programado e aquilo que foi alcançado, concordando no entanto com Van Meter e Van Horn (1973), ao confirmar a importância de analisar a capacidade do Estado através da análise dos “obstáculos à concretização das decisões” (Rodrigues & Carreiras, 2017:13) e, eventualmente, impulsionadores – a comunicação poderá ser um destes impulsionadores.

A análise destes eventuais desvios, e conseqüentemente do sucesso da implementação, pode ser realizada através de dois tipos de modelos (Rodrigues & Carreiras, 2017:14):

- “Modelos top-down (Pressman & Wildavsky, 1973 Bardach, 1977)”;
- Modelos bottom-up (Lipsky, 1971; Sabatier, 1986)”.

Os modelos *top-down* focam-se numa análise que “parte da decisão, tomada no topo, e procura compreender os desvios da concretização em relação às decisões tomadas que ocorrem na base”. Enquanto os modelos bottom-up “parte[m] dos atores nos níveis da base de implementação (...) procurando identificar os factores que provocam a distância entre as decisões e a concretização” (de Lurdes Rodrigues & Carreiras, 2017:14). de Lurdes Rodrigues e Carreiras explicam ainda que nos modelos *bottom-up*, são utilizados três conceitos específicos para a análise de desvios:

- 1) “Burocracia no terreno (Lipsky, 1980): Relativo à (...) ação dos funcionários públicos na prestação de serviços [à população] (...) que lhes permite em alguns casos redefinir a orientação de um programa.

- 2) Poder de veto (Tsebelius, 2002): (...) capacidade de (...) atores desenvolverem ações no sentido de boicotar ou impedir a sua concretização (...).
- 3) Deriva burocrática (Grossman e Hart, 1983; Neton e Deth, 2005; Schnapp, 2001): (...) caracteriza o afastamento (...) de uma medida (...) da intenção original do decisor e dos objectivos definidos” (Rodrigues & Carreiras, 2017:14).

Em ambos os casos, seja a abordagem *top-down* ou *bottom-up*, está em causa a interacção entre atores: interacção/comunicação “interna” (do Estado) entre atores públicos – Governo e Autarquias, e interacção/comunicação “externa” entre atores públicos e privados (população). Essencialmente, se existe um desvio negativo entre o programado e realizado, a política não terá sido implementada com sucesso.

Se o desvio for inexistente, ou positivo, então estaremos perante uma implementação bem sucedida. De forma a determinar a existência do desvio, devemos então proceder a uma análise comparativa entre o decidido e o aplicado – através dos métodos *top-down* ou *bottom-up* mencionados pelas autoras, procurando determinar as razões desse desvio. No entanto, esse não é propósito desta dissertação.

### **3.2 – Comunicação na implementação de Políticas Públicas**

Sendo o propósito deste subtema a junção da Comunicação com a disciplina das Políticas Públicas, penso ser importante incorporar nele uma breve definição de Comunicação. Identificando também o que, segundo alguns autores, são boas práticas de comunicação, permitindo a sua eficácia.

#### **3.2.1 – A disciplina da comunicação**

Na sua obra “The effects of mass communication”, Joseph Klapper afirma que a comunicação é mais frequentemente um agente de reforço do que como um agente de mudança (Klapper, 1960).

A comunicação enquanto disciplina terá já tido influência em vários processos ainda antes do início do processo de globalização e da invenção de tecnologias de comunicação modernas que hoje vivemos: “A comunicação em forma de discurso é certamente mais antiga do que a história registada” (Stevens, 1950:689). Torna-se por isso importante apresentar uma definição de comunicação. No entanto, “(...) uma definição geral o suficiente para englobar todos os significados que a comunicação tem [para cada tópico ou indivíduo] arrisca dissipar-se em generalidades (...)” (Stevens, 1950:689).

Miller discorda, afirmando que “mesmo que seja impossível estipular precisamente os limites periféricos de uma disciplina, será possível identificar um núcleo central de interesse intelectual, enumerando as situações de principal importância para os académicos da área da comunicação”. Este

núcleo central deve basear-se “(...) na distinção entre comunicação intencional e não intencional”(Miller, 1966:97).

Mas *Stevens* apresenta também uma definição abrangente: “Comunicação é a resposta discriminatória de um organismo a um estímulo” (Stevens, 1950:689). Quando esta envolve linguagem, existirão pelo menos dois processos envolvidos: a *produção* (codificação de significado em som), e a *compreensão* (descodificação do som em significado) (Pickering & Garrod, 2006). Miller discorda, afirmando que “esta definição agrupa qualquer interacção humana” (Miller, 1966:92). Penso que a perspectiva de *Miller* é mais correta, ainda que exista sempre comunicação – mesmo que sem intenção – é importante distinguir se esta intenção existe. Principalmente para o propósito desta dissertação – observar se a comunicação desta política foi bem-sucedida, cumprindo a intenção do Estado de que ela fosse aplicada.

É também útil fazer uma distinção entre comunicação unilateral e bilateral: a comunicação bilateral é definida como uma “transmissão [de informação] na qual o emissor recebe uma indicação do seu sucesso em termos da compreensão do receptor do conteúdo e do propósito da mensagem”. Desse modo, a comunicação unilateral verifica-se na ausência desta indicação. (Haney, 2018:128). No caso em análise nesta dissertação, penso que estamos na presença de uma situação de comunicação bilateral. Isto porque a entrada em vigor da política é comunicada pelo Estado, e existirá sempre uma indicação do sucesso desta comunicação – se a política foi ou não cumprida.

Sendo interessante observar os factores que podem, por sua vez, influenciar a comunicação e, conseqüentemente, o processo em que esta se insere. “(...) Factores adicionais [às palavras] influenciam como as mensagens (...) são interpretadas e podem complicar uma transacção aparentemente simples”. (Tulsky & Story, 2012:361). Devemos assim também entender que a comunicação não se trata apenas do que dizemos ou da informação que transmitimos, mas também de como o fazemos. Identificando outros factores que poderão influenciar a comunicação: “*Confiança, Incerteza, Afecto, Esperança*”, entre outros. (Tulsky & Story, 2012). Sendo que estes factores adicionais poderão variar consoante o processo em análise. No entanto, a sua utilização parece ser importante para determinar uma boa comunicação.

Morreale *et al* abordam também a importância da comunicação em várias disciplinas, procurando demonstrar a sua possível influência em vários processos: Em referência à obra “The Quarterly Journal of Speech” de Harrington (1995), mencionam a opinião deste de que “(...) a comunicação oral é a chave que abre a porta para uma educação liberal.” Sendo que Harrington define o objectivo da educação liberal como “(...) a criação do todo (de uma pessoa), do pensamento, sentimento (...)” e, logo, como algo positivo que pode ser potenciado pela utilização da comunicação. (Morreale et al , 2000:5).

Ainda no tema da educação, citam Allen et al, afirmando que “(...) a instrução comunicacional melhora[m] a habilidade de pensamento crítico (...)” (Morreale et al., 2000:7).

Fazendo uma ponte entre esta educação e a competência administrativa, Morreale *et al* abordam o tema da administração escolar: Citando um artigo de Geddes (1993), onde os autores mencionam “*a importância da comunicação para manter o sucesso organizacional. (...) Os administradores escolares devem ser comunicadores eficazes de modo a empoderar os professores*” (Morreale et al., 2000:9).

Apesar de Geddes (1993) se referir apenas à administração escolar, penso que esta tem um elemento comum à maioria dos cargos administrativos – a necessidade do administrador interagir com os seus colaboradores ou subordinados de modo a coordenar a sua actividade. Ora se a comunicação é importante num tipo de administração devido a esta interacção, penso ser possível extrapolar, até certo ponto, os resultados. Politi e Légaré (2010), por exemplo, abordam o tema da comunicação no sector da saúde, ao tratarem o tópico de *shared decision making* entre profissionais de saúde e pacientes, destacando o papel da comunicação. Numa perspectiva mais geral: a *American Management Association* publica em 1996, em Nova Iorque, uma “Análise executiva da comunicação empresarial”. “Através de um inquérito, determina que quase seiscentos [600] executivos colocam uma alta prioridade na comunicação”. Chamando a atenção para a necessidade de “(...) personalizar mensagens e obter feedback” (Morreale et al., 2000:20)

Sendo também possível encontrar outros exemplos de áreas que demonstram a possível influência da comunicação em diversos processos: Blumer (1993) aponta o jornalismo e as organizações de comunicação social como “essenciais na conduta dos assuntos públicos”. Afirmando que “o jornalismo tem grande influência na direcção da democracia dos Estados Unidos da América” (Morreale et al., 2000:11). Através destes exemplos, observamos a possível importância da comunicação. E a influência que esta poderá ter em processos de várias disciplinas, desde a saúde, aos negócios, e à educação.

Na sua tentativa de definir comunicação, Miller aborda esta mesma interdisciplinaridade da comunicação: “Se alguma palavra pudesse descrever o ponto de vista dominante contemporâneo sobre a comunicação, essa palavra seria ‘interdisciplinar’. (...) [a] comunicação permeia todos os aspectos do comportamento humano” (Miller, 1966:89). Através destes exemplos e das conclusões destes autores, penso ficar assim demonstrado que a comunicação participa em vários processos, e poderá ter alguma influência nos mesmos através do reforço das mensagens que devem ser transmitidas. No entanto, para a comunicação funcionar realmente como um agente de reforço, ela deve ser eficaz: “Segundo Ruggiero (2002) (...) se (...) não comunicarem adequadamente, não será possível potenciar a força humana da empresa” (Schaefer & Moritz, 2002:179). Torna-se por isso essencial compreender o que é comunicação eficaz e quais são as boas práticas e critérios que ela deve cumprir.

### 3.2.2 – As boas práticas de comunicação / a eficácia comunicacional

Existem vários critérios que podemos assumir como essenciais para tal, e que se tornaram já evidentes na revisão de literatura até este momento.

O alinhamento é um destes, segundo Pickering e Garrod (2006). A “maioria da pesquisa [sobre comunicação / psicologia da linguística] tem investigado a forma como as pessoas descodificam estímulos linguísticos, convertendo-os de som em significado, o codificando ideias não-linguísticas no som”. Ora Pickering e Garrod procuram abordar o tema de outra perspectiva, escrevendo: “(...) os interlocutores alinham a sua representação linguística durante o diálogo, com comunicação de sucesso a ocorrer quando [as representações] estão bem alinhadas”. (Pickering & Garrod, 2006:203). Dois anos depois, em 2006, os mesmos autores procuram definir o conceito de alinhamento em comunicação: “(...) comunicação de sucesso está associada com o desenvolvimento de representações similares nos interlocutores”. Segundo estes, “o alinhamento é alcançado através daquilo a que chamamos alinhamento de estados de informação (...)” (Pickering & Garrod, 2006:203).

A comunicação terá sucesso se existir alinhamento no momento do diálogo, ou se este o procurar alcançar. Para este alinhamento acontecer, os *modelos de situação* de cada interlocutor devem ser iguais: “diálogo de sucesso ocorre quando interlocutores constroem modelos de situação similares” (Pickering & Garrod, 2006:203). Citando Johnson-Laird, 1983, Sanford e Garrod, 1981, e Zwaan e Radvansky, 1998 para contextualizar este conceito de *modelo de situação*: “Assumimos que um modelo de situação é uma representação multidimensional da situação discutida”. “(...) as dimensões chave codificadas nos modelos de situação são espaço, tempo, causalidade, intencionalidade e referência aos indivíduos principais da discussão”. Ou seja, a comunicação de sucesso ocorre quando os interlocutores têm a mesma noção das dimensões do diálogo e o tema discutido, partilhando assim o *modelo da situação*. (Pickering & Garrod, 2006:204).

*Yanow* coloca também esta questão: “como é que várias interpretações de significado afectam a implementação de políticas?” (Yanow, 1993:41). Sendo que este alinhamento pode também surgir em várias outras dimensões: “(...) o alinhamento sintáctico e lexical conduz ao alinhamento do modelo de situação” (Pickering & Garrod, 2006:205).

Um dos autores mencionados anteriormente, sobre a importância da comunicação na administração escolar (Geddes, 1993) determina também alguns elementos “essenciais para a comunicação ser eficaz”: “percepção, reforço positivo, audição activa, estilos de audição flexíveis e mensagens não-verbais” (Morreale et al., 2000:9) ou associar valores desejáveis ao cumprimento da política.

Essencialmente, factores adicionais, não linguísticos ou verbais, que potenciam e complementam a comunicação. Regressando à obra de Morreale et al (2000), a sua análise da importância da comunicação no sector empresarial indica-nos outros factores importantes para uma comunicação de sucesso: Chamando a atenção para a necessidade de “(...) *personalizar mensagens e obter feedback*” (Morreale et al., 2000:20).

### 3.2.2.1 – Boas práticas comunicacionais / critérios de comunicação eficaz

Desta forma, segundo estes autores, uma comunicação cumpre as boas práticas da disciplina, sendo eficaz, se esta: procurar alinhamento entre os interlocutores no momento do diálogo (1), tiver associada factores complementares adicionais, (2), personalizar mensagens (3) e procurar obter feedback (4).

Outros autores definem critérios através de nomenclatura diferente. Por exemplo, Duarte (2009) define quatro eixos fundamentais da comunicação política: transparência, acesso, interacção, e *ouvidoria* social. Cada um destes eixos pode ser associado aos critérios definidos pelos outros autores:

A transparência pode ser alcançada através do *alinhamento* – se os interlocutores tiverem o mesmo modelo de situação, estarão esclarecidos acerca do modelo de situação – este será transparente. O *acesso* é definido pela facilidade da sociedade em obter informações – algo obtido através da utilização de factores adicionais e personalização da mensagem. A *interacção* surge com a presença de fluxos bilaterais de comunicação – algo obtido através da procura de *feedback*, um critério que permite também a *ouvidoria social* (Duarte, 2009). Existirão mais critérios para determinar a eficácia da comunicação, poderia aliás ser realizada uma dissertação inteira sobre esse tema. No entanto, parece-me que com estes quatro factores é possível verificar se a comunicação do *case study* cumpriu as boas práticas necessárias, visto que estes são tão determinantes, que a sua ausência seria muito prejudicial para o sucesso comunicacional.

### 3.3 – A comunicação no momento da implementação da política

No *case study* desta dissertação, os tipos de comunicação existentes serão:

- 1) Comunicação Interna do Estado: troca de informação entre Governo, Assembleia da República, Poder Local (autarquias) e entidades competentes (Protecção Civil, GNR, e Bombeiros).
- 2) Comunicação Externa do Estado: divulgação de informação pelo Estado à população.

### 3.3.1 – Comunicação interna do Estado

A comunicação interna é aquela que existe dentro de uma organização, entre os seus membros. Neste caso, será a comunicação existente dentro do Estado, entre os seus vários organismos. Para que esta seja eficaz, é essencial que exista uma igual compreensão dos objectivos a serem alcançados. “As estratégias de comunicação eficaz procuram atingir um conjunto de objectivos, inclusivamente explicar os planos futuros de uma organização aos seus colaboradores (Westphalen, 1994 *Apud* Pichot & Tribou, 2008:418).

“A primeira função de um departamento de comunicação é conseguir uma informação descendente adequada, fazendo chegar desde a direcção até ao último ponto da hierarquia os aspectos mais relevantes da cultura empresarial [e] as informações mais específicas da sua política (...)” (Urrutia, 1998).

Ou seja, “Uma comunicação eficaz exige que os padrões e objectivos de um programa sejam compreendidos pelos indivíduos responsáveis por atingi-los. Logo, é vital que nos preocupemos com a clareza (...), a precisão da sua comunicação aos que implementam [as políticas] e a consistência (ou uniformidade) com que eles são comunicados por várias fontes de informação” (Van Meter & Van Horn, 1974:465-466). É por isso necessário que os vários organismos do Estado partilhem o mesmo alinhamento e modelo de situação, um dos critérios definidos para comunicação de sucesso.

Nixon aborda esta questão, destacando a importância desta comunicação para uma boa implementação: “(...) enquanto o governo central se manter dependente de estruturas locais para a implementação de políticas nacionais, estas devem continuar a ser consideradas um alvo [comunicacional]. (Nixon, 1980:127). Através desta relação entre o Governo central e as estruturas locais, entendemos que muitas vezes a comunicação de uma política pode não se verificar directamente entre aqueles que a desenharam e a população: “(...) o governo central não é o único, nem o principal agente de implementação de políticas a nível local (...)” (Nixon, 1980:143). Passando assim por níveis intermédios:

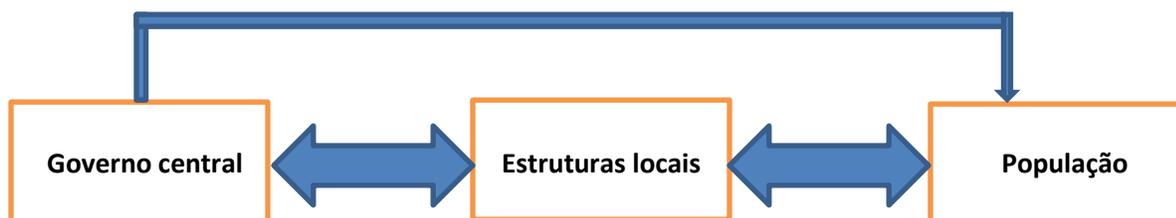


Figura 1: Rotas de comunicação entre o Estado central, estruturas locais e população.

A comunicação do Governo com as estruturas locais pode permitir a delineação de estratégias, mas pode ter também efeitos secundários. “Ao transmitir mensagens em sentido descendente numa organização, ou de uma organização para outra, os comunicadores inevitavelmente distorcem-nas – com ou sem intenção (Downs, 1967:133-136 *Apud* Van Meter & Van Horn, 1974:466).

Regressando também à ideia de Miller de divisão entre comunicação intencional e não intencional: “[Uma entidade] A poderá comunicar com B, afectando o comportamento de C, mas esses efeitos poderão não ser a intenção de A” (Miller, 1966:92-93). Se atribuirmos A ao papel de Governo, a sua comunicação com B (estruturas locais) poderá ter também um efeito indesejado em C (população) – seja ele positivo ou negativo e contribuindo para eventuais desvios na implementação da Política.

Esta relação entre o poder central e local serve para demonstrar a possível influência que a comunicação pode ter no processo de implementação. A maneira como uma política é categorizada, ou a perspectiva que as várias instituições têm sobre a mesma, pode variar (Nixon, 1980), e essa perspectiva pode depender da comunicação interna entre as instituições. Por exemplo, se o governo central já tiver desenvolvido uma política semelhante, a actual pode ser vista como uma política reformadora da anterior.

Enquanto o poder local pode vê-la como inovadora e primeira da sua categoria. Diferentes estruturas locais, de regiões diferentes, podem também ter experiências diferentes, alterando a forma como cada uma irá implementar a política: “(...) cada departamento detém valores relativamente diferentes e uma base de experiência diferente através da qual avançam com igual oportunidade.” (Nixon, 1980:134).

Ora a comunicação entre o poder central e as estruturas locais, ou entre as próprias estruturas locais, permite partilhar informações e uniformizar a abordagem à implementação da política, evitando riscos de diferenciação e contribuindo para uma implementação com maior sucesso. Gerir bem a comunicação dentro de uma instituição diminui a possibilidade de existirem fluxos de desinformação e consequentemente de conflito (Serrano, 2001).

*Nixon* (1980:131) aborda ainda as formas como esta comunicação entre as instituições de poder central e local pode existir (devemos ter em conta a data da publicação, e entender que muitos dos métodos a que se refere podem já encontrar-se limitados ou substituídos devido ao desenvolvimento tecnológico que se verificou nas tecnologias da informação e comunicação). Alguns dos métodos de comunicação interna referidos são: notas explicativas, circulares, publicação de literatura consultiva, reuniões formais ou informais, inspecções estatutárias, ou a presença de representantes departamentais ao nível local.

Sejam quais forem os mecanismos seleccionados, é importante que pelo menos um exista, “a implementação de sucesso muitas vezes exige mecanismos e procedimentos institucionais onde autoridades hierarquicamente superiores [governo] possam aumentar a probabilidade que os

implementadores [instituições locais] ajam de modo consistente com os padrões e objectivos de uma política” (Van Meter & Van Horn, 1974:466).

Certos métodos de comunicação poderão ser mais eficazes a divulgar informação do que outros. Esta eficácia variará consoante os casos específicos, no entanto Nixon sumariza que: “(...) pode ser sugerido que, como um todo, a comunicação escrita tem maior probabilidade de ser eficaz quando uma política pode ser feita cumprir através da imposição de sanções legais” “Logo, tendem a causar uma resposta limitada ao nível local, sendo que as autoridades identificam mais rapidamente as acções que devem ou não tomar para simplesmente cumprir a lei” (Nixon, 1980:140).

No *case study* em causa parece-me que faz sentido concordar com a afirmação de Nixon, visto que existe uma necessidade de acção por parte dos Municípios – a limpeza das áreas florestais e aprovação de planos florestais – para que estes se mantenham dentro da lei – nova obrigatoriedade de limpeza das áreas florestais e aprovação dos planos. Será portanto um caso onde a comunicação por escrito é mais eficaz enquanto meio de comunicação entre o governo e as instituições locais. Caso a não-aplicação ao nível local não seja punível com sanções legais, Nixon conclui que “contactos informais são mais eficazes” (Nixon, 1980:140).

Existe também a necessidade de comunicação entre o governo e as instituições locais no momento anterior à aplicação da política, por exemplo na etapa de desenho: “quanto mais inovadora for a política, mais importante é que o governo central consulte e se aconselhe o nível local” (Nixon, 1980:142), mas sendo que esta dissertação se prende apenas com o momento da implementação, deixo a exploração da influência da comunicação em outras fases do processo político para outra oportunidade de pesquisa.

Essencialmente, concluo através desta revisão de literatura que a comunicação interna do Estado é essencial para garantir uniformidade na compreensão e implementação da Política, procurando evitar os desvios a nível global (entre o desenhado e os resultados da implementação) e a nível local – situações onde a implementação em diversos municípios seja diferente e porventura mal sucedida como um todo.

### 3.3.2 – Comunicação externa do Estado

Após ter comunicado entre os seus vários organismos e instituições, surge a necessidade do Estado comunicar ao seu público: a população. Para que esta comunicação seja eficaz devem ser cumpridos os critérios previamente definidos, tendo também em conta algumas particularidades: “[Diferentes] *stakeholders* podem formar interpretações sobre a linguagem das políticas, (...) ou acções de implementação; e estas interpretações podem variar umas das outras e das intenções do legislador (...).

Estas múltiplas interpretações podem facilitar ou impedir a implementação da política” (Yanow, 1993:42).

Torna-se por isso importante que o Estado tenha em conta estas diferenças entre *stakeholders*, personalizando a comunicação dirigida a cada um para assegurar que o entendimento e interpretação da política é igual – devemos distinguir igualdade de equidade. Igualdade seria comunicar a mesma mensagem a todos os *stakeholders* de forma indiscriminada. Enquanto equidade será a noção que diferentes *stakeholders* têm diferentes necessidades e particularidades na sua recepção da comunicação, exigindo assim a personalização das mensagens consoante o público-alvo específico. Surge aqui a necessidade de cumprir o critério da personalização das mensagens.

Num exemplo utilizado por Yanow (1993), este conclui que a organização em causa “falhou em alterar a separação existente entre duas grandes subdivisões da população” (Yanow, 1993:53) – uma falha desta dimensão pode pôr em causa a compreensão da política, prejudicando o sucesso da implementação. Cabe portanto ao Estado, através da sua comunicação, assegurar a compreensão uniforme. Sendo no entanto possível que, no momento da sua comunicação interna, o governo tenha já resolvido este problema através da sua comunicação com as autoridades locais, às quais delega a comunicação à população.

Contudo, estas autoridades podem por sua vez utilizar técnicas diferentes de comunicar a medida. Para o demonstrar, apresento de seguida um exemplo de implementação de uma Política Pública. Yanow (1993) trata o caso da implementação de centros comunitários em Israel. O autor menciona que o propósito amplo do Estado Israelita, através da *Israeli Community Center Corporation* (ICCC) era ‘moldar’ a população israelita a um estilo de vida que consideravam certo: “A política da ICCC (...) pode ser ‘lida’ no seu sentido mais amplo (...) como um texto sobre concepções da desejada identidade israelita” (Yanow, 1993:54). Ou seja, a implementação de centros comunitários e a associação de certos valores aos mesmos, foi um meio que a entidade local utilizou para cumprir o propósito ‘amplo’ do Estado. Visto que não tinha meios para realmente implementar mudanças ao nível socioeconómico no país: “(...) a agência não foi fornecida com os meios para lidar com problemas socioeconómicos (ex: criar empregos ou determinar políticas industriais). Estava numa posição de encorajar a adopção de símbolos de um estilo de vida, substituindo o objectivo explícito – [diminuir a distância entre grupos sociais em Israel] – com um objectivo tácito, expresso tacitamente.” (Yanow, 1993:54).

O ICCC conseguiu comunicar à população de forma a associar os valores à política, justificando o factor previamente mencionado, que pode definir um campanha de comunicação de sucesso: A associação de valores positivos ao cumprimento da política, exemplo de um factor não verbal adicional. Ou seja, por vezes, as entidades locais podem optar por alterar o modo de comunicação/implementação da

política e até o seu objectivo inicial, sendo que o propósito amplo e a política em si continuam a ser cumpridos.

Parece-me por isso certo concluir que a comunicação externa do Estado está em muito dependente da sua comunicação interna, visto que muitas vezes serão as instituições locais a aplicar as Políticas definidas pelo Estado central, criando uma necessidade de comunicação entre estas, de modo a definir estratégias. Essencialmente, deve cumprir os critérios de boa comunicação que foram definidos.

Conseguindo assim uniformizar a sua mensagem, assegurando-se de que ela é interpretada da mesma forma por parte de *stakeholders* diferentes, garantindo uma uniformidade comunicacional.

Deste modo, a comunicação poderá influenciar positivamente a implementação da Política, através da sua melhor divulgação compreensão, servindo eventualmente de impulsionador, ao invés de se tornar um obstáculo ou um elemento neutro na implementação da política.

## Capítulo IV – Apresentação e análise dos dados recolhidos

Após os incêndios de 14 a 16 de Outubro de 2017 foi elaborado por uma Comissão Técnica Independente (CTI) da Assembleia da República um Relatório de Avaliação, divulgado em Março de 2018. O relatório apresenta um conjunto de recomendações para mudanças de comportamento relativas à prevenção de incêndios. Foi com base neste relatório, assim como nas alterações legislativas, que o SGIF em 2018, e a AGIF em 2019 desenharam e implementaram as suas estratégias de comunicação. Tendo tal em conta, foram recolhidos vários tipos de dados para realizar a análise pretendida, ao papel da comunicação na implementação da política em causa, verificando o seu cumprimento dos critérios definidos.

Estes dados dividem-se em três partes:

- 1) Instrumentos comunicacionais (cartazes, folhetos, declarações, vídeos, etc);
- 2) Relatórios (da CTI, resultados da prevenção em 2018, estratégia de comunicação para 2019);
- 3) Entrevistas (a vários dos atores envolvidos no processo de implementação e/ou comunicação).

O foco da análise dos instrumentos comunicacionais será na sua grande maioria a comunicação externa do Estado. O mesmo se verifica nos relatórios, sendo que apenas nas entrevistas surge alguma maior evidência passível de análise sobre a comunicação interna.

### 4.1 – Instrumentos e suportes comunicacionais

Devido à existência de inúmeros suportes, muitos deles em grande semelhança na sua forma e repetição no seu conteúdo, foram apenas seleccionados alguns exemplares que servem de exemplo a cada um dos tipos de instrumentos de comunicação utilizados – presentes em anexo no final deste documento.

#### 4.1.1 – Instrumentos utilizados em 2018

Em 2018, o foco das alterações legislativas à política de prevenção de incêndios foi o estabelecimento das regras relativas às faixas de combustíveis - os instrumentos reflectem esse foco. A análise a ser realizada é acerca da *natureza da linguagem*, permitindo reunir suportes, como audiovisuais, e outros tipo de conteúdo como declarações.

**Cartazes e folhetos (meios impressos):** Um dos instrumentos mais utilizados na comunicação desta política, especialmente em 2018, foram os meios impressos. Dois instrumentos que são “capazes de ampliar as instâncias de informação e participação” (Duarte, 2003:5). As entidades governamentais,

especialmente o ICNF, Protecção Civil e Municípios criaram e/ou distribuíram cartazes e folhetos que procuraram informar a população sobre a necessidade de agir, e que medidas tomar.

O Cartaz “Proteja a sua floresta” (anexo A) demonstra a utilização destes meios. Criado pelo ICNF, este meio procura informar a população sobre como prevenir os incêndios florestais. Divide primeiramente as acções a tomar em dois: “Durante o período crítico” – onde indica o que é proibido fazer nas épocas de maior risco de incêndio (como “fumar nos espaços florestais” ou “lançar (...) foguetes”). E “Durante todo o ano” – onde descreve como as populações devem proteger a sua casa e proceder na sua actividade agrícola e florestal. Acrescentando ainda meios de contacto. Este meio procura efectivamente cumprir o primeiro critério definido para comunicação eficaz: conseguir o alinhamento dos interlocutores:

- É discutível se esse alinhamento já existia anteriormente à utilização do meio, para o sabermos seria necessário realizar uma análise da *literacia ambiental*, que “tem como propósito último a adopção de comportamentos” (Spínola, 2016:289).
- Quanto à associação de factores complementares, está de certa forma presente: a protecção da floresta e da casa do leitor. Assim como a utilização de mensagens não-verbais – nomeadamente através dos grafismos e cores escolhidas: “pessoas expostas a cores vermelhas e amarelas reportaram níveis mais elevados de ansiedade”(Kaya & Epps, 1998:397). Sendo esta uma situação séria, a maior atenção e gravidade associada à cor vermelha pode ser considerada positiva.
- No entanto não existe qualquer personalização de mensagens. Este cartaz / folheto é claramente uma mensagem generalizada para toda a população.
- Existe algum esforço para a obtenção de *feedback*, na parte inferior do cartaz, está presente a *call-to-action*: “Informe-se! Ligue 808 200 520”, assim como a presença – no canto superior direito – de dois *QR Codes* que estabelecem ligação ao site do Instituto Português do Mar e Atmosfera (IPMA) e do ICNF, onde é possível contactar estas instituições.

**Declarações e acções de campo:** Tiveram lugar um conjunto de declarações por parte de atores políticos e técnicos acerca da implementação desta política e da necessidade do cumprimento das regras para evitar o surgimento e propagação de incêndios florestais. Estas declarações foram na sua maioria realizadas no contexto de acções de campo e divulgadas através da comunicação social e canais institucionais. A intervenção, através de discursos é especialmente útil enquanto instrumento de comunicação, especialmente quando o público em causa é a sociedade em geral (Duarte, 2003).

Um exemplo é a participação de membros do XXI Governo em “acções de limpeza de matas” na Serra de São Mamede. Onde o Primeiro-Ministro declarou: “Esta é uma serra que além do mais tem um valor ambiental da maior importância. (...) temos de fazer aqui todos um grande esforço para fazer essa

limpeza, essa manutenção. O ICNF também o está a fazer, a Câmara também (...) O nosso objectivo é que cada um faça o maior esforço possível para até 31 de Maio [2018] limparmos o máximo que pudermos; inclusive foi já tomada a decisão de todos os autos que sejam levantados até 31 de Maio serão anulados se entretanto as pessoas fizerem a limpeza.” Acrescentando ainda que esta foi “Uma acção de comunicação” e que “É muito importante que haja um esforço de dotar as aldeias de kits de primeira intervenção, de planos de evacuação, de planos de emergência e a Protecção Civil”, disse referindo-se ao programa ‘Aldeias Seguras’ (Jornal Observador, 2018).

Existe, através deste instrumento, o cumprimento de alguns dos critérios estabelecidos:

- O alinhamento entre os interlocutores é conseguido através de um conhecimento igual do modelo de situação em causa. Neste caso, a comunicação existente parece novamente ter como objectivo alcançar este mesmo alinhamento através da divulgação de informação à população, este alinhamento não existe no momento da comunicação mas contribui para a sua existência futura.
- Utiliza alguns factores complementares: a associação de valores desejáveis – a manutenção da riqueza ambiental. E o reforço positivo – a anulação dos autos no caso de regularização.
- Existe também alguma personalização de mensagens: a menção dos *planos de evacuação*, em referência ao programa ‘Aldeias Seguras’, demonstra que o Estado desenhou estratégias específicas para cada aldeia tendo em conta as suas características únicas.
- No entanto surge uma total ausência da obtenção de *feedback*. Ainda que exista a possibilidade de os envolvidos nestas acções de campo interagirem com as populações, tendo assim oportunidade de receberem *feedback*, este não é procurado por parte do transmissor de informação – o Estado.

Verifica-se também nestas acções de campo a presença de um dos factores considerados importantes para a comunicação interna: a presença de representantes departamentais ao nível local (Nixon, 1980). A presença de membros do Governo em limpezas florestais em certos concelhos, pode assegurar que estas são realizadas de acordo com as indicações emitidas pelo Estado central – garantindo o alinhamento entre o Governo e as entidades locais na própria implementação da política.

**Meios audiovisuais:** Existiu também a criação e divulgação (*online* e através dos meios de comunicação social) de um conjunto de meios audiovisuais que apelaram à limpeza das faixas de combustível. Um instrumento útil para comunicar, por “facilmente motivar os aprendentes [espectadores] porque desperta um interesse multissensorial, tornando assim a aprendizagem mais imediata e produtiva” (Naz, 2008:38).

Exemplo disso é o vídeo “PORTUGAL SEM FOGOS (anexo B) - Está nas mãos de todos” criado pelo Ministério da Administração Interna e o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento

Rural, e que na sua narração indica: “Antes que seja tarde, antes que o atinja a si, limpe e corte o mato 50 metros à volta da sua casa – e 100 metros à volta da aldeia. Assim, se o fogo chegar – vai ficar longe. A vida da sua família e da segurança dos seus bens, depende do seu gesto. É obrigatório. Se não o fizer até 15 de Março pode pagar multas a dobrar. Para mais informações ligue 808 200 520. Portugal sem fogos está nas mãos de todos.” Este suporte parece cumprir alguns dos critérios de boa comunicação definidos:

- A existência de alinhamento entre os interlocutores é difícil de avaliar, sendo que não existe resposta por parte do receptor, no entanto, ao informar o *porquê* da necessidade de agir: “Assim se o fogo chegar – vai ficar longe.” Permitirá contribuir para a existência de alinhamento futuro.
- Associa valores desejáveis ao cumprimento da política – “A vida da sua família e da segurança dos seus bens”. Assim como o reforço positivo de evitar “(...) pagar multas a dobrar”;
- No entanto, não personaliza de qualquer forma a mensagem, apresentando um vídeo genérico e não específico a qualquer indivíduo e/ou localidade.
- Possibilita de certa forma a obtenção de *feedback* – através da indicação da linha telefónica informativa – ainda que não seja explícito esse propósito, ou de comentários *online*.

Ainda que a análise a ser realizada seja apenas textual, parece-me importante mencionar detalhes adicionais acerca do vídeo: A sua duração não é longa (35 segundos) contribuindo para maior atenção do espectador, mantém o estilo gráfico dos outros suportes permitindo a sua identificação como parte de uma campanha, utiliza demonstrações simples do que é narrado – “melhorando a compreensão e clareza da comunicação” (Naz, 2008:39), e utiliza efeitos sonoros que chamam à atenção do ouvinte para a seriedade e gravidade do tema – tal como no segundo 15 onde surge o som de um incêndio a arder com gritos da população e sirenes dos bombeiros. Indo assim de encontro a um dos critérios definidos – a associação a factores complementares adicionais que potenciam a comunicação. Neste caso, as mensagens não-verbais.

**Envio de mensagens de texto (SMS):** A utilização, por parte da ANEPC de avisos de prevenção através de sms, quando é declarado o Estado de Alerta Especial de Nível Vermelho, é também um dos instrumentos de comunicação aplicados na implementação desta política. “Em 2018, a Protecção Civil enviou cerca de 20 milhões de mensagens de aviso às populações” (Notícia TVI24, 2019).

A utilização deste instrumento vai de encontro a dois dos critérios definidos: apesar de não procurar o alinhamento comunicacional, nem utilizar factores adicionais, utiliza uma certa personalização da mensagem – o envio das mensagens é apenas realizado aos residentes das zonas em risco extremo (neste caso o Distrito de Lisboa). Possibilitando o *feedback* através da indicação de uma linha telefónica. Sumarizando, em 2018 a comunicação da política de prevenção de incêndios, cumpriu de forma global os critérios de comunicação eficaz. Sendo importante notar a impossibilidade de verificar o alinhamento dos

interlocutores no momento do diálogo - ainda que alguns dos instrumentos procurarem criar este alinhamento. Demonstrando uma forte associação de factores complementares: como as mensagens não-verbais ou a associação de valores desejáveis. Falhando no entanto na personalização de mensagens (com a excepção de algumas acções de campo). E mostrando-se algo insuficiente na obtenção de *feedback* – sendo que esta obtenção é por vezes possibilitada através dos instrumentos utilizados mas não sendo claro se essa era a sua intenção.

#### 4.1.2 – Instrumentos utilizados em 2019:

No ano de 2019 teve lugar uma clarificação das regras relativas à realização de queimadas. No entanto, este foco não é tão evidente nos suportes comunicacionais, que procuram abranger todos os aspectos da prevenção de incêndios através da nova campanha “Portugal Chama”. É também importante notar a utilização de mais instrumentos de comunicação no ano de 2019, com uma maior variedade de suportes.

**Cartazes e folhetos (meios impressos):** Serve de exemplo o folheto “*ALDEIAS SEGURAS PESSOAS SEGURAS*” (anexo C) criado e distribuído pelo Ministério da Administração Interna e pela Protecção Civil, que informa os leitores das várias medidas que devem tomar em diferentes situações, tais como: “Se estiver próximo de um incêndio” ou “Em caso de evacuação”, entre outros.

- Este instrumento procura contribuir para um maior alinhamento comunicacional através da divulgação de informações úteis.
- Utiliza muito pouco reforço positivo –o valor desejável de o público não sofrer perdas de vida e perdas materiais, conseguindo no entanto aproveitar de certa forma a linguagem não verbal através da utilização de alguns símbolos que simplificam a interpretação de cada situação.
- Não personaliza de qualquer forma a mensagem – remetendo para outras fontes de informação esta personalização: “Siga as indicações das autoridades locais e do oficial de segurança local”. No entanto, como foi mencionado, a campanha de 2019 diversifica os meios de cada instrumento – nesse sentido, existem vários outros folhetos destinados a outros públicos alvo, garantindo assim a personalização da mensagem.
- E não possibilita de forma directa qualquer tipo de *feedback* – é verdade que no momento de distribuição dos folhetos pode existir *feedback* por parte da população, mas o Estado não procura activamente obter esse *feedback* através do conteúdo e forma do instrumento.

Os cartazes utilizados durante a campanha de 2019 (anexo D) têm uma característica que os diferencia dos utilizados em 2018: utilizam uma linha gráfica única, transmitindo sempre a mesma mensagem e alterando apenas a imagem de fundo. O seu objectivo parece deste modo ser apenas chamar a atenção da população à política em causa: apresentam como título o nome da campanha “Portugal

Chama – Por si. Por todos” acrescentando uma *call-to-action* para que o público se dirija ao *website*: “Saiba como responder em [portugalchama.pt](http://portugalchama.pt)”.

- Estes meios impressos focam as suas características em apenas um dos critérios de comunicação eficaz: o alinhamento – tendo como único objectivo divulgar informação ao seu interlocutor.
- Sendo importante mencionar também a utilização de uma mensagem não verbal forte através do uso de imagens chocantes como incêndios, bombeiros a combater as chamas, ou áreas ardidadas.
- Existindo uma total ausência de personalização da mensagem e procura de *feedback*.

**Ações de Campo:** As acções de campo continuaram também a ser um instrumento utilizado nesta campanha. Em 2018 o foco desta análise foi uma acção de campo por parte do Governo num momento de limpeza da floresta. Nesta análise de 2019 aproveito para descrever um outro tipo de acção realizada: o já mencionado Programa Aldeia Segura Pessoas Seguras. Um programa que visa “prevenir e mitigar os efeitos dos incêndios rurais, por via de acções de sensibilização para a prevenção de comportamentos de risco, divulgação de medidas de autoprotecção e realização de simulacros de planos de evacuação, em articulação com as autarquias locais” (Gabinete do Sec. de Estado das Comunidades Portuguesas, 2018).

Surge novamente um factor importante a ser identificado: a colaboração por parte do Estado central, através das suas demais instituições, com o poder local. A Autoridade Nacional de Protecção Civil deslocou-se a várias localidades rurais por todo o país para realizar acções de sensibilização e preparação das populações. Contribuindo assim para o alinhamento, personalizando a mensagem – cada aldeia teve uma intervenção diferente, com simulacros específicos à região, e possibilitando a obtenção de *feedback* imediato por parte do público. Tendo esta sido uma acção local e não existindo registo escrito da sua realização, é impossível analisar a presença de factores adicionais sem ter estado presente.

**Declarações:** Em 2019 continuaram a ter lugar um conjunto de declarações por parte dos atores envolvidos. Tendo na análise de 2018 apresentado uma declaração política, penso ser mais útil analisar agora uma por parte de um actor mais técnico – ainda que enquanto porta-voz do Governo. Esta declaração foi uma conferência de imprensa (Anexo E) que teve lugar a 25 de Janeiro de 2019. E procurou informar a população acerca da campanha a ter início no dia seguinte: os seus meios, propósitos e objectivos. Assim como as medidas que cada um deve tomar para que a política seja implementada com sucesso.

Cumprasse assim o critério da procura de alinhamento – ao contribuir para a transparência e a divulgação de informação sobre o modelo de situação. Não utiliza no entanto quaisquer factores não-verbais, não personaliza a mensagem e não procura qualquer *feedback*.

**Meios audiovisuais:** Os meios audiovisuais são exemplo da maior quantidade de suportes utilizados ao nível de certos instrumentos. Foram criados e distribuídos através de meios *online* e dos meios de comunicação social, 9 vídeos para a campanha “Portugal Chama”. Os vídeos consistem na apresentação de um conjunto de imagens enquanto o narrador proclama uma mensagem em formato de poema, porventura para transmitir maior emoção ao espectador: “(...) a Poesia tem a capacidade de ensinar até as mais elevadas verdades espirituais” (Ferraz de Abreu, 2015). Estes vídeos (anexo F) servem sempre o objectivo principal da campanha de implementar a política e prevenir os incêndios, tendo no entanto focos distintos. Sendo eles:

1. Aldeia segura, pessoas seguras; (185.728 visualizações no canal de *Youtube* da campanha)
2. Comportamentos de risco; (2.994 visualizações)
3. Lume, fogueiras e foguetes; (189 visualizações)
4. Máquinas; (236 visualizações)
5. Limpe o terreno à volta da sua casa e da sua aldeia; (1.153 visualizações)
6. Peça autorização para fazer queimas e queimadas. É obrigatório; (698 visualizações)
7. Portugal Chama. Por si. Por todos; (1.023.741 visualizações)
8. Queimas e máquinas; (114 visualizações)
9. Risco máximo. (336 visualizações)

A utilização destes meios audiovisuais, permite um mais eficaz cumprimento dos critérios definidos: É procurado o alinhamento através da divulgação de todas as informações relativas ao modelo de situação. São utilizados factores adicionais, com especial foco no reforço positivo (evitar coimas), associação de valores desejáveis (evitar incêndios e assegurar a segurança individual) e linguagem não verbal (imagens utilizadas, sons e músicas escolhidas). Existe uma personalização da mensagem, através da elaboração de vários vídeos cujo conteúdo é específico a um certo público – quem vive em aldeias, quem utiliza foguetes, quem realiza queimadas, entre outros. Assim como a utilização de linguagem gestual, possibilitando a inclusão de públicos com deficiências auditivas. Falhando apenas na procura de obtenção de *feedback* imediato por parte do público. No entanto, parece-me que este instrumento, em 2019, é aquele que melhor cumpre os critérios definidos para uma comunicação eficaz de uma política pública.

**Envio de mensagens de texto (SMS):** O sistema de alerta através de sms, por parte da ANEPC continuo a ser utilizado em 2019 da mesma forma que em 2018. Aliás, no momento em que escrevo esta parte da dissertação, no dia 4 de Agosto de 2019, recebi um sms com a mensagem: “Risco extremo de incêndio rural. Fique atento. Evite o uso do fogo. Em caso de dúvida: 800 246 246 ou [www.prociv.pt](http://www.prociv.pt) / ANEPC (Concelho de Lisboa) ”. Sendo que o cumprimento dos critérios se mantém idêntico ao verificado em 2018.

**Meios online:** Em 2018, tal como em 2019, foi disponibilizado em todos os *websites* governamentais relacionados com o tema, informações úteis à implementação da política. No entanto, o ano de 2019 diferencia-se através da criação de um *site* específico para a campanha de comunicação. O site [portugalchama.pt](http://portugalchama.pt) (anexo G).

- O site procura apresentar todos os conteúdos comunicacionais associados à campanha, divulgando todas as informações que considera serem relevantes para uma boa implementação da política – contribuindo assim para o alinhamento entre os interlocutores.
- Utiliza fortemente o factor adicional das mensagens não-verbais, através de conteúdos audiovisuais e de um *design* moderno e simplificado nas suas páginas.
- Consegue personalizar a mensagem de forma eficaz através da segmentação das mensagens consoante os vários públicos: a população que realiza queimadas, ou queimadas extensivas, a população que esteja de férias em épocas de risco, as empresas, e as crianças. Apresentando conteúdos informativos diferentes e específicos para cada um destes públicos.
- Não existe nenhuma procura directa de *feedback* acerca da comunicação em si, no entanto, este é possibilitado através da disponibilização de uma linha telefónica, a qual conta já com 32.733 chamadas desde Fevereiro de 2019.

O meio *online* parece ter tido uma aplicação bem-sucedida enquanto instrumento de comunicação da política. Segundo os dados da AGIF conta já com 35.714 visitantes e 60.303 visualizações de página.

Em suma, em 2019 foram cumpridos os critérios definidos para uma comunicação eficaz, de forma mais completa do que em 2018. Com especial melhoria no critério da personalização das mensagens e da utilização do factor adicional: mensagens não-verbais (em grande parte através da uniformização da imagem e linha gráfica de praticamente todos os instrumentos da campanha).

São assim identificados factores específicos que permitiram o cumprimento destes critérios: No caso do alinhamento – a divulgação de informação útil que o permitisse. No caso dos factores adicionais – a utilização forte de reforço positivo, a associação a valores desejáveis e a utilização de mensagens não-verbais. No caso da personalização – a criação de materiais específicos e destinados a públicos segmentados, assim como a deslocação a locais específicos onde foram realizadas acções. E no caso do *feedback* – a disponibilização de meios de contacto e interacção com os agentes comunicacionais. Apesar de existirem alguns instrumentos que falham em alguns dos critérios, a prestação global da campanha através de uma grande diversificação de instrumentos parece colmatar essa falha individual.

## 4.2 – Relatórios

Como mencionado, o Relatório da CTI serviu de base para a estratégia de implementação e comunicação desta política. Os restantes documentos adquiridos – disponibilizados em grande parte no momento da entrevista realizada à AGIF – demonstram a preparação e a avaliação das campanhas de comunicação de 2019 e 2018 (respectivamente). Serão analisados de forma breve quatro documentos:

- 1) O relatório da CTI;
- 2) O estudo de opinião realizado acerca da campanha de sensibilização / comunicação de 2018;
- 3) O documento que definiu a estratégia de comunicação da AGIF para 2019.

O relatório da CTI é de carácter público. No entanto, os dois restantes relatórios são de carácter privado e interno da AGIF – tendo sido pedida confidencialidade. Nesse sentido, não estão presentes em anexo – sendo no entanto possível disponibilizá-los em caso de necessidade de confirmação dos dados citados.

### 4.2.1. – Relatório da CTI

Como mencionado, o papel deste relatório na definição do tipo de comunicação a ter lugar foi algo indirecto. O que se verificou foi um conjunto de sugestões e recomendações ao Estado relativamente ao combate e prevenção de incêndios – sendo que as campanhas de comunicação reflectiram necessariamente as recomendações acatadas pelo Estado.

No entanto o relatório destaca precisamente a importância da comunicação e informação para a melhor prevenção dos incêndios: “Considera-se que esta área é fundamental na medida em que permite transmitir às populações informações e instruções diversas, abrangendo modelos de ocupação do território, regras de localização de habitações e equipamentos, normas de protecção em caso de catástrofes e instruções de circulação e evacuação que deveriam ser adoptadas nesses casos.” (p.12).

Abordando a necessidade de cumprir com alguns requisitos que se alinham com os critérios definidos nesta dissertação: “Perante cada situação concreta, as instruções e aconselhamentos deverão ser naturalmente distintos e ajustados às respectivas realidades” – personalização das mensagens. “Haverá que conceber e disseminar as soluções a adoptar nos diversos casos, envolvendo e comprometendo as populações (...)” (p.12) – possibilitando *feedback*.

Mencionando ainda que “O modelo de alertas que é adoptado pelo IPMA e pela ANEPC necessita de ser credibilizado de forma a evitar a sua banalização ou o entendimento de que se trata de uma rotina.” (p.12) – algo que não foi aparentemente concretizado.

Através da análise previamente realizada aos instrumentos de comunicação e informação utilizados, penso ser possível concluir que existiu um cumprimento parcial destas recomendações – o programa Aldeia Segura é um exemplo disso, transmitindo às populações praticamente toda a informação considerada importante pela CTI no excerto apresentado acima. O documento frisa assim a necessidade de cumprir os critérios de *alinhamento* e *feedback*, assim como a *personalização de mensagens*.

#### 4.2.2 – **Relatório AGIF: Estudo de opinião acerca da campanha de 2018**

Este estudo foi encomendado pela AGIF ao instituto de estudos de mercado - GFK, que o realizou, procurando determinar a opinião da população residente em zonas de maior risco de incêndios rurais acerca da campanha de sensibilização realizada.

Concluindo que 63% da população considera que 2018 foi um “ano melhor” ao nível dos incêndios rurais, face a 2017. Sendo que 59% dos inquiridos consideraram que a prevenção teve também uma melhoria em comparação ao ano anterior (p.4).

Quando questionados acerca dos principais factores da melhoria, a população nacional considerou como os 4 principais motivos: Maior limpeza das matas e florestas (14%) (o foco da campanha de 2018). Maior sensibilização da população (17%) (segundo o relatório devido a “maior informação e comunicação”, revelando a importância do critério de alinhamento). Menos criminalidade (4%). E Mais meios na prevenção dos incêndios (16%) (p.7). Sendo que 68% dos portugueses consideraram que em 2018 foram tomadas mais medidas para prevenir os incêndios rurais e incentivar a autoprotecção. E 76% consideraram que as populações tiveram mais cuidados para prevenir incêndios (p.11-12).

Uma das principais acções de prevenção realizadas pelos inquiridos foi a não realização de queimadas (35%) – Indicando que, em 2017, 79% dos inquiridos não tomavam acções de prevenção. Enquanto em 2018 essa percentagem reduziu para 32% (p.14).

Quanto ao esclarecimento acerca de cada tópico, os inquiridos revelaram-se esclarecidos acerca de: limpeza dos terrenos (66%), fumar ou fazer lume nas áreas florestais (65%), comportamentos a adoptar em caso de incêndio (57%), realização de queimadas (54%) ou queimadas extensivas (47%), utilização de maquinaria (53%). O relatório indica ainda que 74% dos portugueses considera que “em 2018 foi divulgada mais informação sobre prevenção (...)” reforçando o cumprimento do critério de *alinhamento* (p.17).

Quanto à eficácia da própria campanha: 54% dos inquiridos recorda-se pelo menos de uma campanha de sensibilização (p.19). Sendo que a principal mensagem recordada é o incentivo à limpeza dos terrenos à volta de casas (32%) – o principal foco da alteração legislativa desse ano (p.24).

Em suma, segundo este relatório, o ano de 2018 foi positivo comparativamente a 2017 quando se trata de incêndios florestais; em grande parte devido a uma maior sensibilização da população, algo que poderá ser consequente, pelo menos em parte, pela campanha de comunicação realizada. Corroborando assim a análise realizada a cada instrumento e verificando que existiu um cumprimento dos critérios definidos que se reflecte nos resultados positivos da campanha. Além do mais, este relatório em si permite o cumprimento de um dos critérios de comunicação eficaz para 2018: a falha que se verifica nos vários instrumentos de comunicação utilizados relativamente à obtenção de *feedback* é colmatada pela elaboração de um estudo de opinião acerca da campanha.

#### 4.2.3 – Relatório AGIF: Estratégia comunicacional para 2019

Este documento, elaborado pela agência de comunicação BBDO a pedido da AGIF, estabelece o plano estratégico de comunicação para a campanha *Portugal Chama* durante o ano de 2019. Apresenta a necessidade de cumprir um dos critérios definidos – a personalização de mensagens. Identificando 5 públicos distintos. Esta segmentação terá sido cumprida através da diversificação dos meios em cada um dos instrumentos utilizados – como por exemplo a criação de cartazes para crianças em idade escolar, entre outros. Define os instrumentos a serem utilizados (já referidos) e calendariza as suas acções.

Cumprindo os critérios definidos através da forma e conteúdo destes instrumentos. Nota-se a ausência de procura de *feedback*. No entanto, se em 2018 o SGIF procurou realizar um estudo de opinião para o obter, é lógico assumir que a AGIF fará o mesmo neste ano.

Sendo que o ano de 2019 ainda decorre aquando da elaboração desta dissertação, não existem ainda dados que possibilitem qualquer avaliação dos resultados da implementação da política neste ano. No entanto, sendo que em 2019 existiu um maior cumprimento dos critérios de comunicação eficaz em comparação com 2018, será provável que os resultados da campanha de comunicação sejam também mais positivos do que os alcançados em 2018, demonstrando-se também eficaz.

#### 4.3 – Entrevistas

A entrevista com a AGIF realizou-se em formato “reunião” em dois momentos distintos. Deste modo, não seguiu o mesmo modelo das restantes, devido à vontade dos entrevistados. A primeira reunião teve lugar com Sara Otero, coordenadora das Relações Públicas da organização, e a segunda contou com a presença adicional do Presidente da AGIF, Tiago Oliveira. Nestas reuniões foi essencialmente descrito o processo de elaboração e implementação das campanhas de comunicação, o que serviu para desenhar a minha análise às mesmas através dos instrumentos utilizados e dos relatórios internos disponibilizados pela

AGIF. Foi ainda discutida a área da comunicação de risco e mencionada a possibilidade de investigações futuras nesta área, relacionadas com a prevenção de incêndios, com a colaboração da AGIF.

Devido à limitação do número de páginas serão aqui apresentadas e analisadas as posições gerais dos entrevistados, recorrendo a citações, mas não transcrevendo a totalidade das entrevistas. É de notar que algumas das transcrições são parafraseadas para melhor se inserirem no sentido das frases – nunca alterando a sua mensagem e conteúdo. A realização de entrevistas introduziu dois tópicos, até agora não abordados, relacionados com a comunicação – a comunicação interna (CI) e o papel da comunicação social (CS). Reforçando também a importância da comunicação na implementação da política.

#### 4.3.1 – Ao nível da CS

A deputada Vânia Dias da Silva, do CDS-PP, afirma que “o papel da CS é fundamental em qualquer matéria, é o 4º poder e o braço armado da democracia e a forma de fazer chegar aos cidadãos a informação das políticas públicas e ajudar os decisores a acorrer a situações atuais”.

Esta é uma opinião partilhada pelos outros inquiridos – a importância da CS ou no momento de agendamento da política, ou na sua implementação. Cristina Rodrigues, chefe de gabinete e assessora jurídica do PAN, acredita que existiu um papel importante em traduzir a pressão pública e a divulgar as novas medidas – contribuindo assim para um maior alinhamento comunicacional dos interlocutores.

Os partidos da esquerda apresentam uma posição algo mais crítica do papel da CS. O deputado Jorge Machado do PCP considera que a CS deve ter um papel educativo relativamente aos comportamentos a ter em situações de catástrofe. No entanto, “ainda não o fez. Preferindo apresentar uma excessiva cobertura mediática do momento do combate aos incêndios e não cumprindo a orientação clara de cuidado acerca dos conteúdos transmitidos para evitar a mimetização de comportamentos”.

Acreditando assim que o papel da CS foi mais determinante, de uma forma eventualmente negativa, na altura dos incêndios e não tanto na prevenção. A mesma opinião é partilhada pela deputada Heloísa Apolónia do PEV que identifica algum “tratamento insensível, como a partilha de imagens de fogos florestais, de forma nefasta, para ganhar audiências”. Considerando no entanto que existe “um papel informativo relevantíssimo na divulgação de novas regras, num momento em que se pede ação a toda a comunidade”.

Fernando Vale, engenheiro florestal e assessor do secretário de Estado da agricultura descreve a mesma perspectiva, afirmando que “muitas vezes não da melhor forma mas sim, a comunicação social contribuiu. Muitas vezes opta-se pelo caminho do sensacionalismo – o que introduz um ruído que é dispensável em toda esta problemática”. Uma ideia reforçada por Pedro Cegonho, Presidente da ANAFRE, que destaca a importância da CS na divulgação da política ao público e na sua acessibilidade.

Patrícia Gaspar, 2ª comandante nacional da Protecção Civil, afirma que a CS “não definirá de forma directa as agendas. Mas (...) quando estamos a falar de comunicação, temos de considerar o aspecto dos *media*”.

E que a Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil considera a CS “não como um condicionamento mas sim como um parceiro para a transmissão de certas mensagens”.

É assim consenso dos inquiridos que a comunicação social não foi determinante para estabelecer a agenda legislativa, podendo no entanto ter acelerada um pouco a elaboração e implementação da política devido à pressão pública que traduziu. E que foi extremamente importante na divulgação da nova política e das regras a esta associadas, contribuindo necessariamente para o cumprimento de um dos critérios estabelecidos – a existência ou procura de alinhamento.

#### 4.3.2 – **Relativamente à CI**

Na perspectiva da Protecção Civil, “tem que existir uma boa comunicação interna entre o governo e as outras entidades. Sendo eles já chamados a participar no processo de elaboração da política, não faria sentido que não fossem chamados no momento da sua implementação”. Indicando também que o Governo consegue encontrar soluções para as dificuldades de CI – sendo difícil comunicar com todas as Autarquias, pode existir uma representação através de entidades como a ANAFRE. Para o Presidente da ANAFRE, a comunicação interna acerca deste tema realizou-se com normalidade através dos canais institucionais próprios – como o Concelho de Concertação. Afirmando que “*não houve problemas com a comunicação*”.

O Ministério da Agricultura considera também que “há acções que têm de ser implementadas pela população e há outras que têm de ser executadas pelo Governo - Estado central ou municípios”. E que o Governo, através da fiscalização aos Municípios, “que têm a obrigação de realizar o plano municipal de defesa da floresta contra incêndios, pode verificar o cumprimento das medidas estabelecidas pelo Decreto-Lei 124 - 10/2018” – utilizando assim a fiscalização como instrumento de CI.

Por sua vez, o PAN entende que existiu “um envolvimento directo com a população para que cumprissem as regras de prevenção através dos municípios e instituições locais”. Assumindo assim a importância da personalização da mensagem. O PEV indica que apenas tem informação acerca da CI através da comunicação social – demonstrando talvez uma ausência de CI entre o Governo e os partidos acerca deste tema. Mas que pensa que “a comunicação do governo com as autarquias foi positiva e competente”. Uma ideia novamente partilhada pelo PCP que destaca a “importância da articulação”, afirmando que “existiu uma boa comunicação interna em boa parte do território” – utilizando como exemplo o projecto Aldeia Segura, criado pelo Governo e implementado pelas autarquias.

Na perspectiva do CDS, esta CI não terá sido tão bem sucedida: “Não tendo o retrato completo, tenho a impressão que a informação foi chegando, às vezes não tão completa como deveria, mas foi chegando. No entanto, a mudança da organização da ANEPC - a estrutura deixar de ser municipal e passar a ser regional prejudica a proximidade, que é essencial. Deixando os municípios de fora da cadeia de comando – o que pode trazer complicações graves e dificuldades acrescidas”. Considerando assim que é possivelmente colocado em causa o cumprimento do critério de personalização das mensagens.

Com excepção do CDS, os inquiridos concluem que a CI entre o Governo e autarquias foi bem sucedida após 2017, destacando a importância desta articulação por permitir uma melhor interacção do Estado com as suas populações – o que permite o cumprimento do critério da personalização das mensagens.

#### 4.3.3 – **Importância da comunicação na implementação desta política**

Torna-se claro pelas respostas dos entrevistados, que a estratégia de comunicação desenhada após 2017 não teve a participação dos partidos políticos. Foi apenas elaborada pelo Governo, através da AGIF e em colaboração com as várias entidades do Estado, desde a ANEPC às autarquias. Nesse sentido, a falta de participação no desenho da comunicação traduz-se em algumas críticas em relação à mesma.

O CDS procura destacar mais o papel da CS e não do Estado na divulgação da política, afirmando que “a comunicação (...) foi feita de maneira competente através dos meios de comunicação social”. Não mencionando a acção do Estado. Criticando também a comunicação da política relativamente a um dos seus instrumentos, os meios *online*, estendendo essa crítica à CS: “As pessoas estão mais concentradas nas redes sociais do que nos meios tradicionais. A informação mais detalhada vem mais nos jornais e isso é um problema. O ano passado menos de 50% folheou uma página de jornal e assim podem não ter acesso à informação mais detalhada”. Muitas vezes é criticado o uso dos meios *online* por não chegarem à população info-excluída. O CDS faz uma crítica diferente, afirmando que até abrange um público maior, mas de maneira menos detalhada e menos útil. Concluindo “que a prevenção melhorou, objectivamente, as pessoas estão mais alertadas para o problema”. Ainda que não admita que esse aumento de alerta seja exclusivamente devido à acção da campanha de comunicação do Estado. Destacando assim a necessidade de melhorar a *performance* relativamente ao critério do alinhamento – sendo necessário informar melhor.

O PCP apresenta também algumas críticas e propostas para novos instrumentos de comunicação: “É necessária uma maior campanha de sensibilização para as pessoas cumprirem as ordens da protecção civil. O problema não é a legislação mas sim a aplicação da mesma. Indicando como necessária uma maior participação dos agentes técnicos nos momentos de contacto directo e sensibilização da população. Concluindo que é necessário criar [mais] linhas de comunicação para a população. Definir a política,

articular com os respectivos agentes e depois comunicar ao público - os 3 eixos fundamentais para uma boa política. Porque a comunicação é fundamental. Qualquer política de protecção civil deve ter o envolvimento de todos os agentes de protecção civil, é impossível fazê-lo sem comunicar com todos os agentes”.

O PEV afirma que “a comunicação da política por parte do governo e AGIF passou uma mensagem forte da limpeza dos terrenos, não tendo sido tão fortes as mensagens acerca de outros meios de prevenção”. Criticando alguns dos instrumentos utilizados – como a ameaça de coimas que considera ser ineficaz (um factor adicional não verbal). Concluindo que “a comunicação é sempre importante e que a comunicação de massas para a população melhorou e teve efeitos ao nível da prevenção”. O PAN responde dizendo que “existiu um envolvimento directo com a população para que cumprissem as regras de prevenção mas através dos municípios e instituições locais. E que nesse sentido a comunicação contribuiu para o sucesso da sua implementação”.

O Ministério da Agricultura foca o sucesso da política nesse mesmo aspecto da comunicação interna e no critério da personalização de mensagens através do contacto entre autarquias e populações locais. Acrescentando que “em todas as componentes de implementação da política [incluindo a comunicação] houve um reforço muito assinalável do investimento e da dimensão da área executada”.

A ANAFRE destaca o papel que o poder local pode ter na implementação das políticas, devido à possibilidade de personalização das mensagens às populações locais, afirmando que “se a informação for linear, funciona bem”. Frisando mesmo a importância da comunicação para cumprir o princípio de igualdade: “É importante para as pessoas conhecerem os serviços públicos de modo a promover a igualdade no seu acesso, se não, só quem tem acesso privilegiado [com o Estado] teria acesso”.

Por fim, a ANEPC, conclui que “a comunicação funcionou muito devido à janela de oportunidade - a oportunidade de atenção que a sociedade teve para corrigir os seus comportamentos. E focando a implementação da política na necessidade de modificar os comportamentos da população. “Não é possível ter um bombeiro para cada português. Logo os problemas devem ser resolvidos em primeiro lugar através da mudança de comportamentos. A comunicação é fundamental para essa mudança”.

Em suma, os inquiridos concordam que a política teve uma implementação de sucesso – houve menos incêndios florestais em 2018. Essa diminuição teve como principal razão a melhoria na prevenção. Sendo que essa prevenção resultou em parte da mudança de comportamentos que é conseguida através da comunicação, um factor que é considerado importante. Apesar de serem apontados alguns defeitos à estratégia desenvolvida, demonstrando a possibilidade de existirem melhorias no futuro.

## Conclusão

O propósito desta dissertação foi observar se a comunicação que acompanhou a implementação desta política cumpriu as boas práticas da disciplina, sendo eficaz, e demonstrando o papel possivelmente influente que a comunicação pode ter nos vários processos onde participa.

A política analisada revelou-se útil. É recente e, no momento da sua implementação, recorreu a inúmeros instrumentos e suportes de comunicação, facilitando assim a sua análise a propósito deste tema.

Primeiramente foi essencial definir de que forma a comunicação pode ser influente. Segundo os vários autores citados, para tal é fulcral que a comunicação seja eficaz a divulgar informação, cumprindo certas boas práticas. Nesse sentido, foram identificados os vários critérios que, para estes autores, são essenciais. Estes foram: (1) o alinhamento – ou procura do mesmo, no momento da comunicação. (2) A utilização de factores adicionais – como a associação de valores desejáveis à mensagem, o reforço positivo, ou a utilização de mensagens não-verbais. (3) A personalização de mensagens – consoante o público-alvo. E (4) a procura de *feedback* acerca da comunicação efetuada.

Realizou-se assim uma investigação intensiva, focada nesta política específica. A recolha de dados foi qualitativa - recorrendo aos instrumentos de comunicação utilizados na implementação da campanha. Mas também recolhendo relatórios específicos à planificação, implementação e avaliação desta política. Assim como a realização de entrevistas exploratórias de tipo aberto.

Procedeu-se de seguida a uma análise documental textual aos vários instrumentos comunicacionais, através de uma análise detalhada de um suporte representativo de cada um. Assim como aos relatórios recolhidos. Esta análise, focada principalmente na comunicação externa, permitiu verificar se a comunicação realizada cumpriu ou não os critérios definidos. Através de uma análise específica de cada instrumento, e uma análise global da comunicação por via dos relatórios e das suas conclusões.

Por fim, a análise de conteúdo às entrevistas possibilitou a corroboração das análises documentais anteriores. Verificando se os intervenientes no processo concordavam com o cumprimento dos critérios. Introduzindo novos tópicos relativos à comunicação desta política - como a comunicação interna e o papel da comunicação social, permitindo assim aprofundar a análise à comunicação envolvida na implementação e confirmando o cumprimento dos critérios estabelecidos, na maioria dos casos.

Não existem dados relativos ao sucesso de implementação da política em 2019 – uma limitação para as conclusões desta investigação. No entanto, o relatório acerca de 2018 permite-nos concluir que a implementação da política foi bem-sucedida – existindo uma diminuição do número de ocorrências de fogo (21.006 em 2017 para 12.262 em 2018) e uma enorme diminuição da área ardida (539.921 hectares em 2017 para 44.520 hectares em 2018) (ICNF, 2019).

É verdade que não é possível afirmar inequivocamente que esta diminuição se deveu à boa comunicação da política. No entanto, sendo determinado pelas entidades governamentais, nomeadamente através do relatório da CTI, que uma das principais falhas na prevenção de incêndios até 2017 foi a falta de divulgação de informação por parte do Estado, ou de compreensão da mesma por parte da população, e existindo (segundo o estudo de opinião da GFK) uma melhoria de grande dimensão na divulgação de informação e compreensão da mesma – penso ser lógico concluir que a comunicação terá tido um papel influente, e positivo, no sucesso de implementação desta política em 2018. Principalmente, por ter sido uma comunicação baseada nas boas práticas definidos – cumprindo em grande parte os critérios de vários autores.

Quanto a 2019 é impossível afirmá-lo com certeza. No entanto, sendo que o cumprimento dos critérios de boa comunicação em 2019 foi mais aprofundado do que em 2018 (segundo a análise aqui realizada), será bastante provável que em 2019 exista uma melhoria acrescida na divulgação e compreensão da informação, possibilitando um maior sucesso na implementação da política.

Concluindo, após a realização desta dissertação, é possível apresentar uma resposta clara à pergunta de pesquisa: A comunicação que acompanhou a implementação da política de prevenção de incêndios florestais em Portugal nos anos de 2018 e 2019 cumpriu as boas práticas da disciplina.

Verifica-se assim a primeira hipótese: A comunicação que acompanhou a implementação da política cumpriu as boas práticas de comunicação, divulgando de forma eficaz a informação relativa à política e possivelmente contribuindo para uma implementação de sucesso da mesma.

Colmatando a falha identificada nos anos anteriores. Ao contribuir para um maior conhecimento da política e das suas regras por parte da população, é provável que tenha tido uma influência positiva na sua implementação.

Ao longo desta dissertação surgiram vários tópicos e problemas que mereciam o seu próprio estudo. Desde a influência das alterações climáticas no agendamento das políticas públicas, ao papel que um determinado instrumento de comunicação poderá ter. Um outro, indicado no início como *problema geral* desta tese, é a própria influência que a comunicação terá na implementação de qualquer política pública. Esta é certamente uma pergunta difícil de responder devido à sua generalidade.

No entanto, parece-me que existem características comuns a várias políticas – a necessidade de acção imediata por parte de um público, a indispensabilidade de divulgar certas informações, entre outras. Ora esta partilha de características poderá possibilitar uma tipificação de políticas públicas, associando a cada tipo de política uma certa necessidade de comunicação (através de instrumentos e métodos específicos às suas necessidades). Permitindo assim uma conclusão generalizada acerca da importância que a comunicação poderá ter para a implementação de qualquer política pública. Este é um tema que espero ter oportunidade de continuar a estudar e investigar.

## Referências bibliográficas

- AGIF, 2019. GfK: Estudo de Opinião – Perceção da população sobre os incêndios rurais, causas, riscos e comportamentos. Avaliação da eficácia das campanhas de sensibilização. 4-24.
- AGIF, 2018. BBDO – Plano estratégico de comunicação: Portugal Chama. 5.
- Baker, S. (2006). Roma: Ascensão e Queda de um Império. In *Casa das Letras, Lisboa*.
- Bogner, Littig e Menz (2009). Interviewing Experts. Research Method Series. ECPR. 31.
- Campenhoudt, L. Van, & Quivy, R. (1995). Manual de Investigação em Ciências Sociais. *Departamento de Sociologia Da Universidade de Lisboa*.
- Comissão Técnica Independente da Assembleia da República, 2018. Relatório: Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental [ONLINE] Disponível em <https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>. Consultado a 27 de Abril de 2019. 5.
- de Lurdes Rodrigues, M. & Carreiras, H. (2017). Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2. Lisboa, Mundos Sociais - CIES, ISCTE-IUL, 1-13.
- Duarte, J. (2009). *Comunicação Pública*. 1–7.
- Diana, J. (2019). Pesquisa Quantitativa e Pesquisa Qualitativa [ONLINE] Disponível em <https://www.diferenca.com/pesquisa-quantitativa-e-pesquisa-qualitativa>. Consultado a 10 de Janeiro de 2019.
- Downs, A. (1967). Inside Burocracy. 133-136 *apud* Van Meter, D., & Van Horn, C. (1974). *The Policy Implementation Process*, 465-466.
- Entrevista ANEPC. 2ª Comandante Nacional Patrícia Gaspar, 26 de Junho de 2019.
- Entrevista PEV. Deputada à Assembleia da República, Heloísa Apolónia, 25 de Julho de 2019.
- Entrevista PCP. Deputado à Assembleia da República, Jorge Machado, 8 de Maio de 2019.
- Entrevista CDS-PP. Deputada à Assembleia da República, Vânia Dias da Silva, 11 de Julho de 2019.
- Entrevista PAN. Chefe de gabinete e assessora jurídica na Assembleia da República, Cristina Rodrigues, 30 de Abril de 2019.

- Entrevista Ministério da Agricultura. Assessor do secretário de Estado da agricultura, Fernando Vale, 25 de Maio de 2019.
- Entrevista ANAFRE. Presidente, Pedro Cegonho, 16 de Setembro de 2019.
- Ferraz de Abreu, M. (2019). Uma apologia da poesia (1595) / Philip Sidney - Tradução em língua portuguesa. Lisboa, Centro de Estudos Anglísticos da Universidade de Lisboa.
- Geddes, D.S. (1993). Empowerment through communication: Key people-to-people and organizational success. *People and Education*, 1, 76-104.
- Goodin, R. E., Rein, M., & Moran, M. (2013). *Oxford Handbooks Online Overview Of Public Policy : The Public And Its Policies*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0043>.
- Haney, W. V. (2018). A Comparative Study of Unilateral and Bilateral Communication. *Academy of Management Journal*, 7(2), 128–136. <https://doi.org/10.5465/255021>.
- Harari, Y. N. (2018). “ 21 Lições para o Século XXI. Elsinore.
- Hayashi (2017). O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica. [ONLINE] Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55955/o-ciclo-de-politicas-publicas-uma-sintese-epistemologica>  
Consultado a 14 de Dezembro de 2018.
- ICNF, 2017. 10º Relatório provisório de incêndios rurais [ONLINE] Disponível em: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/2017/10-rel-prov-1jan-31out-2017.pdf>  
Consultado a 22 de Janeiro de 2019.
- ICNF, 2018. 6º Relatório provisório de incêndios rurais [ONLINE] Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if/2018>. Consultado a 22 de Janeiro de 2019.
- ICNF, 2019. 5º Relatório provisório de incêndios rurais [ONLINE] Disponível em: <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if/2019>. Consultado a 1 de Setembro de 2019.
- Jenkins, Howlett & Ramesh. (1996) *apud* Hayashi, R. 2017. O ciclo de políticas públicas: uma síntese epistemológica. *Revista Jus Navigandi*, n. 5030, 9 abr. 2017. [ONLINE] Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55955>. Consultado a 14 de Agosto de 2019.
- Johnson-Laird (1983). Mental Models *apud* Pickering, M. J., & Garrod, S. (2006). Alignment as the basis for successful communication. *Research on Language and Computation*, 4(2–3), 203–228. <https://doi.org/10.1007/s11168-006-9004-0>

- Jornal Observador, 24 de Março de 2018. Costa, António – Governo limpar as matas é uma “ação de comunicação” que funciona como “alerta” [ONLINE] Disponível em <https://observador.pt/2018/03/24/costa-governo-a-limpar-matas-e-uma-acao-de-comunicacao-que-funciona-como-alerta>. Consultado a 10 de Agosto de 2019.
- Jornal Público, 19 de Novembro de 2017. Xavier Viegas, Domingos – Uma reflexão sobre os incêndios florestais de 2017 [ONLINE] Disponível em <https://www.publico.pt/2017/11/19/sociedade/ensaio/uma-reflexao-sobre-os-incendios-florestais-de-2017-1792896> Consultado a 24 de Novembro de 2018.
- Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. New York: Free Press.
- Kaya, N., & Epps, H. (1998). *RELATIONSHIP BETWEEN COLOR AND EMOTION: A STUDY OF COLLEGE STUDENTS*. 396–406.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2008). Metodologia do Trabalho Científico. *Aprendendo a Observar*, 39. 138. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>
- Marques, A. H. de O. (2018). Breve História de Portugal. *Tinta da China*.
- Miller, G. R. (1966). On Defining Communication: Another Stab. *Journal of Communication*, 16(2), 88–98. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1966.tb00020.x>.
- Morreale, S. P., Osborn, M. M., & Pearson, J. C. (2000). Why Communication is Important: A Rationale for the Centrality of the Study of Communication. *Pearson Journal of the Association for Communication Administration*, 29(June 2015), 1–25. [ONLINE] Disponível em: [http://dev.natcom.org/uploadedFiles/More\\_Scholarly\\_Resources/Chairs\\_Corner/Making\\_the\\_Case\\_for\\_and\\_Advancing\\_the\\_Discipline/PDF-ATD-JACA-Why\\_Communication\\_is\\_Important\\_Rationale\\_for\\_Centrality\\_of\\_the\\_Study\\_of\\_Communication.pdf](http://dev.natcom.org/uploadedFiles/More_Scholarly_Resources/Chairs_Corner/Making_the_Case_for_and_Advancing_the_Discipline/PDF-ATD-JACA-Why_Communication_is_Important_Rationale_for_Centrality_of_the_Study_of_Communication.pdf). Consultado a 23 de Fevereiro de 2019.
- Naz, A. A. (2008). *Use of Media for Effective Instruction its Importance: Some Consideration*. 18, 35–40.
- Nixon, J. (1980). The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy a t Local Level Jaqi Nixon. *Policy and Politics*, 8(2), 127–144.
- Pichot, L., & Tribou, G. (2008). *Sport Sponsorship, Internal Communications, and Human Resource Management: An Exploratory Assessment of Potential Future Research*. 413–423.

- Pickering, M. J., & Garrod, S. (2006). Alignment as the basis for successful communication. *Research on Language and Computation*, 4(2–3), 203–228. <https://doi.org/10.1007/s11168-006-9004-0>
- Politi, M. & Légaré, F. (2010). Physicians' reactions to uncertainty in the context of shared decision making. *Patient Education and Counselling*, 80(2), 155-157.
- Portal do Estado do Ambiente em Portugal, 2019. Relatório do estado do ambiente [ONLINE] Disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/inc%C3%AAndios-rurais>. Consultado a 15 de Setembro de 2019.
- Pralle, S. B. (2009). *Agenda-setting and climate change*. (August 2013), 37–41. <https://doi.org/10.1080/09644010903157115>
- Quivy, Campenhoudt. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva. 34.
- Rashid, A., Sambasivan, & Rahman, A. (2004). The influence of organizational culture on attitudes toward organizational change. *Leadership & Organizational Development Journal*, 25(2), 161–179. <https://doi.org/10.1108/01437730410521831>
- Revista Visão, 19 de Julho de 2017. Ribeiro, Luís – Tudo para perceber a reforma florestal que acaba de ser aprovada [ONLINE] Disponível em <http://visao.sapo.pt/actualidade/sociedade/2017-07-19-Tudo-para-perceber-a-reforma-florestal-que-acaba-de-ser-aprovada>. Consultado a 24 de Novembro de 2018.
- Serrano F. (2001), “La Comunicación Interna. Herramienta Estratégica de Gestion para Las empresas”, 1.
- Schaefer, I. L., & Moritz, G. D. O. (2002). *Análise da comunicação interna e seus reflexos nos relacionamentos interpessoais nos diversos setores do Tribunal de Justiça de Santa Catarina*. 2(1995), 179–196.
- Spínola, H. (2016). *Literacia ambiental: um desafio à didática e à matemática*.
- Stevens, S. S. (1950). communication is certainly older than. *The Journal of the Acoustical Society of America*, 22(6), 689–690.
- Tulsky, J. A., & Story, T. H. E. P. S. (2012). Beyond Advance Directives Importance of Communication Skills at the End of Life. *JAMA : The Journal of the American Medical Association*, 294(3), 359–366.

TVI24, 2 de Agosto de 2019. Proteção Civil ainda não enviou nenhuma mensagem de alerta [ONLINE] Disponível em <https://tvi24.iol.pt/sociedade/sms-alerta/protecao-civil-ainda-nao-enviou-nenhuma-mensagem-de-alerta>. Consultado a 12 de Setembro de 2019.

Urrutia, A. A. (1998). *La comunicación interna para combatir la desinformación dentro la empresa*.

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197–209. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>, 4-5.

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1974). *The Policy Implementation Process*, 465-466.

Westphalen, M.H. (1994). Le Communicator *apud* Pichot, L., & Tribou, G. (2008). *Sport Sponsorship , Internal Communications , and Human Resource Management : An Exploratory Assessment of Potential Future Research*. 413–423.

Yanow, D. (1993). The communication of policy meanings: Implementation as interpretation and text. *Policy Sciences*, 26(1), 41–61. <https://doi.org/10.1007/BF01006496>, 41-54.

## **Fontes de informação**

- Assembleia da República, 2006. Diário da República (n.º 123/2006, Série I-A);
- Assembleia da República, 2017. Lei n.º 76/2017, de 17 de Agosto;
- Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro;
- Decreto-Lei n.º 83/2014, de 14 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 83 10/2018, de 14 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 83 14/2019, de 21 de janeiro.



# Anexos

## Anexo A – Cartaz 2018:

# PROTEJA A SUA FLORESTA



RISCO DE INCÊNDIO [www.jpma.pt](http://www.jpma.pt) | [www.icnfp.pt](http://www.icnfp.pt)

### DURANTE O PERÍODO CRÍTICO\*

**É PROIBIDO:**

- Fumar nos espaços florestais.
- Usar fogareiros e grelhadores, excepto fora das zonas críticas, nos locais autorizados.
- Lançar balões de mecha acesa ou foguetes. O uso de fogo de artifício só é permitido com autorização da Câmara Municipal, solicitada com 15 dias de antecedência.
- Fumigar ou desinfestar apiários, excepto se os fumigadores estiverem equipados com dispositivos de retenção de faúlhas.

**É OBRIGATÓRIO:**

- Usar dispositivos de retenção de faúlhas e tapa-chamas nos tubos de escape e chaminés das máquinas de combustão interna e externa e nos veículos de transporte pesados e 1 ou 2 extintores de 6 kg, consoante o seu peso máximo seja inferior ou superior a 10 toneladas.

As coimas vão até **60.000 €**

\* 1 de julho a 30 de setembro, podendo ser alterado em função das condições meteorológicas.

### DURANTE TODO O ANO

- Consulte o Risco de Incêndio diário para o seu concelho e saiba **todas as restrições** associadas a cada **classe de risco** e planeie as suas atividades agrícolas, florestais e de lazer.

### PROTEJA A SUA CASA



- Faça a gestão da vegetação numa faixa de **proteção de 50 m** à volta da casa.
- Limpe o telhado** de folhas, ramos, pinhas ou carumas.
- Mantenha o caminho de **acesso à casa** limpo e desimpedido.

### NA SUA ATIVIDADE AGRÍCOLA E FLORESTAL

- Saiba que as queimas e queimadas estão **proibidas** sem o registo prévio e sem o comprovativo de **autorização**. Para tal, aceda à **aplicação** (<https://fogos.icnfp.pt/QueimasQueimadas/>), dirija-se à sua câmara municipal ou ligue para o **808 200 520**.
- Não faça **queimas** ou **queimadas** nos dias de risco de incêndio **Elevado**, **Muito Elevado** ou **Máximo**. Não queime com tempo seco, quente ou com vento.
- É **proibido** trabalhar no espaço florestal com motorroçadoras, corta-matos e destroçadores nos dias de risco **Máximo**.

**INFORME-SE! LIGUE 808 200 520**  
Custo de chamada local | todos os dias das 08h00 às 21h00

**PORTUGAL CHAMA POR SI POR TODOS.**



## Anexo B – Vídeo 2018:



**PORTUGAL SEM FOGOS**  
**ESTÁ NAS MÃOS DE TODOS**

[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

REPUBLICA PORTUGUESA | TPC | GNR | ICNF

0:34 / 0:35

Anexo C – Folheto 2019:



**Se estiver próximo de um incêndio**

- › Ligue de imediato para o 112
- › Se não correr perigo e possuir vestuário adequado, tente extinguir pequenos focos com pás, enxadas ou ramos
- › Evite a exposição ao fumo, tape a boca e o nariz com um pano húmido
- › Proteja o corpo das chamas e do calor com vestuário seco e comprido
- › Não prejudique a ação dos Bombeiros, Sapadores Florestais e outras forças de socorro e siga as suas instruções
- › Retire a sua viatura dos caminhos de acesso ao incêndio
- › Se notar a presença de pessoas com comportamentos de risco, informe as autoridades
- › Evite circular em zonas próximas de incêndios

**SIGA AS INDICAÇÕES DAS AUTORIDADES E DO OFICIAL DE SEGURANÇA LOCAL**

**Divulgue estes conselhos junto da sua família e comunidade**

Informe-se sobre os caminhos de evacuação e os locais de abrigo ou refúgio coletivo da sua área de residência.

**EM CASO DE INCÊNDIO  
LIGUE DE IMEDIATO**

 **112**



**Aldeia Segura  
Pessoas Seguras**

**Prepare-se e Proteja-se dos Incêndios Rurais**









**Se um incêndio se aproximar de sua casa**

- › Avise os vizinhos
- › Regue paredes, telhado e 10 metros à volta de casa
- › Feche portas, janelas e outras aberturas, corra as persianas ou portadas
- › Retire mobiliário, lonas ou lenhas próximas da habitação
- › Caso tenha condições de segurança, desligue e retire as botijas de gás para um local seguro
- › Afaste o que possa arder junto às janelas e coloque toalhas molhadas nas frestas
- › Se não correr perigo, apague pequenos focos de incêndio com água, terra ou ramos verdes

**SIGA AS INDICAÇÕES DAS AUTORIDADES E DO OFICIAL DE SEGURANÇA LOCAL**



**Em caso de confinamento na habitação**

- › Mantenha a calma
- › Afaste as cortinas e sofás que estejam junto às janelas
- › Feche portas, janelas e outras aberturas que possibilitem a entrada de fumaças para o interior
- › Coloque toalhas molhadas nas frestas das portas e janelas
- › Fique longe das paredes
- › Procure abrigo nas divisões do extremo oposto da habitação em relação ao lado por onde o incêndio se está a aproximar
- › Espere que o fogo passe e, posteriormente, verifique a existência de focos de incêndio na envolvente da habitação e no seu telhado

**COMUNIQUE A SUA SITUAÇÃO ÀS AUTORIDADES, ATRAVÉS DO 112**

- › Leve consigo os animais de companhia
- › Dirija-se rapidamente ao local de abrigo ou refúgio coletivo mais próximo

**CUMPRA AS INDICAÇÕES DAS AUTORIDADES E DO OFICIAL DE SEGURANÇA LOCAL**



**Tenha preparado um kit de evacuação com:**

- › Um estojo de primeiros socorros
- › A sua medicação habitual
- › Água e comida não perecível
- › Produtos de higiene pessoal
- › Uma muda de roupa
- › Rádio, lanterna e apito
- › Dinheiro
- › Lista de contactos de familiares/amigos



Anexo D – Cartaz 2019:



# PORTUGAL CHAMA

POR SI. POR TODOS.

Saiba como responder em [portugalchama.pt](http://portugalchama.pt)



Anexo E – Conferência de Imprensa 2019:



Anexo F – Vídeo(s) 2019:



Anexo G – Website Portugal Chama 2019:



PORTUGAL CHAMA  
FÉRIAS EM SEGURANÇA  
LIMPEZA  
COMPORTAMENTOS DE RISCO  
QUEIMADAS  
QUEIMAS  
ALDEIAS SEGURAS  
RESULTADOS  
EMPRESAS