

Assunto: Comunicação de risco associado a linhas de transporte de energia

Nº: 36/DA
DATA: 17/12/08

Para: Administrações Regionais de Saúde, Delegados Regionais de Saúde

Contacto na DGS: Divisão de Saúde Ambiental

COMUNICAÇÃO DO RISCO

A comunicação com o público relativamente aos potenciais riscos ambientais e de saúde associados à utilização das novas tecnologias tem vindo a revestir-se de uma importância cada vez maior. Daí que, embora já abordada na Circular Informativa n.º 68/DSA, de 27.12.04, emitida a propósito dos sistemas de comunicações móveis, esta questão volte a ser objecto de atenção, constituindo o tema central da presente circular.

Com este documento pretende-se, sobretudo, sistematizar a informação considerada relevante para otimizar o processo de comunicação de risco relacionado com as linhas de transporte de energia.

A necessidade de Comunicação do Risco

Actualmente, e em particular na área do transporte de energia, a comunicação sobre os eventuais perigos para a saúde tornou-se um imperativo. Isso advém, obviamente, da necessidade de manter a população correctamente informada, no sentido de, por um lado, evitar receios infundados e, por outro, permitir a adopção de adequadas medidas de prevenção que possam vir a justificar-se.

Na verdade, em todo o mundo, a opinião pública vem evidenciando grande preocupação pelos efeitos, eventualmente adversos para a saúde, da exposição aos campos electromagnéticos (CEM) gerados pelas linhas de alta tensão, especialmente no que se refere às crianças (a construção de linhas de alta tensão tem suscitado forte oposição social em diversos países).

Dados históricos recentes demonstram que a oposição social a inovações tecnológicas radica, muitas vezes, no facto de não se dispor de um cabal conhecimento sobre o que está em causa e as suas reais consequências, assim como nas diferenças de percepção de risco, nem sempre adequadamente consideradas na comunicação entre cientistas, governantes, indústria/ entidades e público.

A comunidade científica, no seu *processo de avaliação do risco para a saúde*, pondera criticamente todas as evidências científicas actualmente disponíveis.

Já a população em geral, por regra, faz a sua própria avaliação de risco mediante um processo completamente diferente, frequentemente não assente em informações quantificáveis. Contudo, quando se trata da afectação de investimentos comerciais ou de políticas governamentais, a percepção do risco das comunidades envolvidas poderá assumir uma importância equivalente à do risco determinado quantitativamente.

A comunicação do risco, de acordo com o *National Research Council* (NRC), dos Estados Unidos, é "um processo interactivo de troca de informação e opinião entre indivíduos, grupos e instituições que envolve múltiplas mensagens

sobre a natureza do risco e outras que expressam as preocupações, opiniões e reacções às mensagens sobre o risco ou às medidas legais e institucionais da gestão do risco”.

Não se resume, pois, a uma apresentação do cálculo científico do risco; trata-se também de um fórum de discussão de questões mais abrangentes, de carácter ético e moral.

a. Gestão da Comunicação do Risco relativa aos CEM

A oposição social frequentemente manifestada pelas populações quanto às linhas de alta tensão decorre, obviamente, da acumulação de muita ansiedade e preocupação.

A escalada deste tipo de fenómenos pode ficar a dever-se ao facto de o processo de comunicação de risco não ser iniciado suficientemente cedo, de forma a estabelecer a confiança da opinião pública e a possibilitar uma melhor compreensão e conhecimento sobre a questão em causa.

Uma comunicação bem sucedida relativamente a qualquer projecto requer bom planeamento. É importante antecipar as necessidades de informação: saber não só o que é conveniente disponibilizar, mas também o momento certo de o fazer. O estabelecimento de diálogo, o mais cedo possível, permite alcançar vários objectivos, entre os quais, o de o público-alvo passar a considerar que o comunicador está a agir de forma responsável e a demonstrar preocupação relativamente ao assunto em causa. Se não houver atrasos na transmissão da informação e discussão sobre a matéria, torna-se possível obviar à necessidade de rectificação de informação errónea e de esclarecimento de mal-entendidos.

Importa considerar todos os indícios provenientes da opinião pública, assim como usar a experiência e o conhecimento pré-adquirido para introduzir melhorias no processo.

Quanto mais precocemente for iniciada a transmissão da informação, tanto mais capacidade de decisão terão os agentes para impedir que o problema atinja a fase de crise. É bastante mais fácil ajudar as pessoas a formar opiniões do que a modificar ideias ou conceitos preestabelecidos. Uma vez atingida a fase de crise, para os agentes de decisão torna-se, efectivamente, muito mais difícil conduzir o processo de comunicação de risco e alcançar bons resultados, pois se dispõe de menos tempo para considerar as diferentes opiniões das partes interessadas e também para as envolver no diálogo.

Noutra perspectiva, o desenvolvimento de uma efectiva comunicação sobre riscos depende da identificação das partes “chave” envolvidas, ou seja, das mais interessados na questão ou susceptíveis de desempenhar um papel preponderante no incentivo à compreensão e ao consenso por parte da população preocupada. Identificar estes intervenientes e reconhecer o seu papel no processo requer, na maior parte das vezes, um grande investimento de tempo e energia. Há que ter presente que as falhas da etapa podem comprometer todo o processo de comunicação.

A identificação das preocupações do público e dos potenciais problemas é um ponto crítico para a definição de aproximações estratégicas e proactivas. A partir do momento em que as partes interessadas ficam mais sensibilizadas para determinado assunto, começam a ser levantadas questões baseadas na sua percepção e avaliação do risco.

Para o processo de comunicação de risco, poderão ser utilizados os seguintes tipos de argumentos:

- Científicos (baseados na evidência – poderão apresentar-se figuras, dados e factos);
- Sociais (relacionados com as opiniões e preocupações do público)

- Formais (referentes a regulamentações).

A comunidade científica comunica os resultados, mas os peritos técnicos ficam perante o desafio de os transmitir ao público através de informação que seja de fácil compreensão. Para isso, torna-se necessário simplificar e adaptar a mensagem.

Neste processo, o êxito da mensagem não depende apenas do seu conteúdo, mas também do seu contexto. Por outras palavras, a **forma** como algo é dito é tão importante como **o que** é dito. Os contornos que se imprimem à comunicação podem ter uma influência decisiva no modo como as partes interessadas percebem os riscos e encaram as soluções.

Quando se lida com um assunto tão delicado como os riscos potenciais dos Campos Electromagnéticos, uma das aptidões mais importantes é a capacidade de construir e manter uma relação de confiança com as partes envolvidas no processo. Será necessário, por isso, criar um ambiente não ameaçador e usar na abordagem um tom sincero, respeitador e apoiante.

De modo geral, as populações com preocupações relacionadas com a exposição involuntária aos Campos Electromagnéticos têm provavelmente alguma desconfiança quanto aos pontos de vista e fontes de informação oficiais. Importa, então, desenvolver um esforço adicional para encorajar as partes interessadas a rever essas desconfianças. Para estabelecer credibilidade, é necessário gerar confiança. E a confiança só é gerada através de uma conversa aberta, em que deve caber o reconhecimento de incertezas, quando estas existam.

Os agentes de decisão têm de se certificar de que todos os indivíduos envolvidos na comunicação com o público estão actualizados com os desenvolvimentos da situação e que se encontram preparados para discutir os receios públicos.

Alguns dos componentes necessários da comunicação em condições de desconfiança são:

- Reconhecer a falta de confiança
- Reconhecer incerteza, onde esta exista
- Realçar o que está diferente desta vez (esclarecer metas e papéis, envolvimento das partes interessadas)
- Perguntar o que ajudaria ao desaparecimento da desconfiança
- Ser paciente – ganhar confiança leva tempo
- Não realizar reuniões à porta fechada
- Admitir que não se tem resposta para alguma questão, quando isso aconteça
- Mostrar disponibilidade que possa ser valorizada pelas partes interessadas.

É sabido que as questões ambientais susceptíveis de envolver incerteza relativamente a riscos para a saúde (tais como a exposição involuntária a Campos Electromagnéticos provenientes de linhas de distribuição de energia) exigem decisões sustentáveis. Nesse sentido, importa que:

- A comunidade científica comunique com clareza as evidências científicas;
- As entidades oficiais informem a comunidade sobre as regulamentações de segurança;
- Os cidadãos preocupados decidam até que ponto estão dispostos a aceitar cada risco.

Na tabela seguinte estão identificados os factores a ponderar na gestão do processo de comunicação de risco, discriminando-se, para cada factor, as questões-chave a considerar para optimização do processo de comunicação do risco.

Quadro I – Identificação dos factores a ponderar na gestão do processo de comunicação de risco e das questões chave para cada um dos factores.

| FACTORES A PONDERAR NA GESTÃO DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO DO RISCO | QUESTÕES-CHAVE EM RELAÇÃO A CADA UM DOS FACTORES PARA OPTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO DO RISCO |
|---|---|
| 1. Quando iniciar o processo de comunicação de risco? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quando iniciar o diálogo? ▪ Existe tempo suficiente para planear as acções? ▪ Consegue-se facilmente perceber quem e o quê estão a influenciar a opinião das comunidades? ▪ Quando se inclui no processo as partes interessadas? ▪ Quando se planeia o processo, se estabelecem as metas e se ajustam os objectivos? |
| 2. Com quem comunicar? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quem estará mais interessado no assunto? ▪ O que se sabe sobre os interesses, medos, preocupações, atitudes e motivações das partes interessadas? ▪ Quais as autoridades responsáveis pela definição e implementação das políticas? ▪ Existem associações com as quais se possa estabelecer articulação/cooperação? ▪ Quem poderá providenciar aconselhamento e experiência científica? |
| 3. O que comunicar? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ As partes interessadas têm acesso a informação suficiente e imparcial referente à tecnologia em causa? ▪ A mensagem é perceptível ou contém muita informação complexa? ▪ As mensagens das partes interessadas foram compreendidas, para que a informação do responsável pela comunicação de risco vá de encontro às preocupações expressas? |
| 4. Como comunicar? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Que tipo de ferramenta de participação deseja dirigir à audiência? ▪ Onde, quando e em que circunstâncias o debate tem lugar? ▪ Que tom quer fazer prevalecer? ▪ Qual o grau de formalismo a imprimir à gestão da situação? |

O Director-Geral da Saúde



Francisco George

Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Campos Electromagnéticos (0 Hz – 300 GHz) da Direcção-Geral da Saúde, constituído pelos seguintes elementos:

António Tavares, Doutor – Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge

Carla Barreiros, Eng.^a – Serviço de apoio ao Delegado Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.

Cristina Fraga Amaral, Eng.^a

Isabel Lança, Eng.^a – Departamento de Saúde Pública e Planeamento da Administração Regional de Saúde do Centro, I. P.

João Brito Camacho, Dr. – Administração Regional de Saúde do Algarve, I. P.

José Gomes Esteves, Dr. – Administração Regional de Saúde do Alentejo, I. P.

José Rocha Nogueira, Dr. – Departamento de Saúde Pública da Administração Regional de Saúde do Norte, I. P.

Maria João Pedroso, Eng.^a – Administração Regional de Saúde do Centro, I. P.

Mário Jorge, Dr. – Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.

A Direcção-Geral da Saúde agradece ao Sr. Professor Doutor José Manuel Calheiros (Universidade da Beira Interior) e ao Sr. Eng. José Peralta (REN) a colaboração prestada na elaboração do texto da presente Circular Informativa.