

Comunicação Pública do Risco: alertas hidrológicos em evento extremo no Rio Grande do Sul¹

Janis Linda Loureiro MORAIS²

Rosângela Florczak de OLIVEIRA³

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar dimensões da comunicação do risco durante a cheia recorde de 2024 no Rio Grande do Sul. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa exploratória sobre comunicação de risco. Após, a análise de conteúdo dos alertas divulgados pelas agências de governo e setor privado. Como resultado, considerando quatro dimensões da comunicação do risco: (1) Normativa, (2) Processual Detectiva, (3) Instrutiva Explicativa e (4) Preventiva Ajustada, identificou-se que é preciso ampliar a compreensão da comunicação de risco como um processo dialógico e comunitário na emissão de alertas visando a promoção de práticas de prevenção.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação de Risco; Comunicação Pública; Eventos Extremos; Complexidade; Mudanças climáticas.

1. INTRODUÇÃO

Depois de chuvas torrenciais, o Rio Grande do Sul sofreu no início do mês de maio de 2024 com enchentes em diversas bacias hidrográficas em níveis superiores à cheia histórica de 1941. Mais de 2 milhões de pessoas foram afetadas, caracterizando esse episódio como o maior desastre climático do estado.⁴ No decorrer deste evento extremo foram divulgados alertas hidrológicos com o objetivo de orientar a tomada de decisão voltada à proteção das pessoas.

A implantação de sistemas de alerta como mecanismo para redução do risco de desastres ganha relevância ao ser definida como uma das metas globais de ação do Quadro

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

² Mestranda do PPGCOM/PUCRS. E-mail: janis.m@edu.pucrs.br

³ Mestre e doutora pela PUCRS. Professora e pesquisadora do PPGCOM e PPGTeologia da PUCRS. E-mail: rosangela.florczak@pucrs.br

⁴ <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/05/05/o-rio-grande-do-sul-vive-o-maior-desastre-natural-de-sua-historia.ghhtml>

Sendai⁵ (UNISDR, 2015). Um dos elementos constitutivos desses sistemas de alertas é a divulgação e comunicação, por fonte oficial, de avisos oficiais, oportunos, precisos e acionáveis e informações sobre probabilidade e impacto (UNISDR, 2017).

No Brasil, cabe ao Centro Nacional de Gerenciamento de Risco de Desastres (CENAD) receber os alertas, avisos e boletins gerados por órgãos do governo federal, e após processá-los, encaminhar os alertas para as Defesas Cíveis Estaduais e Municipais. Os alertas são um instrumento mais completo com informações do evento adverso somado a análise de suscetibilidade da área afetada e vulnerabilidade da população exposta (BRASIL, 2021). A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº12.608/12, atribui à União e Municípios a tarefa de produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os demais entes federados.

Considerando a recorrência e potência dos eventos extremos, este trabalho busca analisar a comunicação do risco nos alertas hidrológicos. Considera-se a comunicação na perspectiva dialógica estratégica sugerida por Oliveira (2020) para a gestão de crise (Oliveira, 2020). Optou-se por uma pesquisa qualitativa exploratória (Gil, 1991) com vistas a formulação de problemas mais precisos para estudos posteriores. Para realizar a análise, foram identificados os alertas emitidos pelo Cemaden⁶, SGB-CPRM⁷, Defesa Civil do Estado⁸ e a empresa privada MetSul⁹. Os dados coletados foram organizados a partir da Análise de Conteúdo (Bardin, 2011). Como espaço temporal, foi definido como período para coleta de dados o dia 28 de abril, início de emissão de alertas, e como ponto final, a inundação da Região Metropolitana de Porto Alegre, no dia 4 de maio, compreendendo a fase de prevenção e mitigação, ou seja, pré-desastre, na qual se desenvolve a comunicação de risco (Quinteiros, 2023).

2. COMUNICAÇÃO DE CRISE, RISCO E DESASTRE

O risco é uma avaliação probabilística do que pode dar errado e com que tipo de impacto e magnitude (Heath, 2022). Coombs (2022) considera a comunicação de risco um campo aliado, junto com a comunicação de desastres, de um escopo maior, que é a

⁵ Marco Sendai para Redução do Risco de Desastres (2015–2030) é adotado pelos estados membros das Nações Unidas (ONU) em março de 2015 na Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres realizada em Sendai, Japão.

⁶ Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden). Previsão de riscos geohidrológicos. Disponível em: <<https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/riscos-geo-hidrologicos/>>

⁷ Serviço Geológico do Brasil (SGB). Boletim de alerta. Disponível em: <<https://www.sgb.gov.br/sace/>>

⁸ Defesa Civil do Rio Grande Do Sul. Avisos e Alertas. Disponível em: <https://defesacivil.rs.gov.br/avisos-e-alertas/>

⁹ MetSul. Disponível em: <<https://metsul.com/>>

comunicação de crise, a qual define como a coleta, processamento e divulgação de informações necessárias para enfrentar uma situação de crise gerada por um risco negligenciado ou subvalorizado. Para Veyret (2019), o risco é uma construção social que depende da percepção das pessoas, dentro de um contexto histórico e espaço geográfico, variando de acordo com a época e a cultura. Conforme Quinteros (2023), enquanto os estudos norte-americanos enfocam a comunicação como processo à tomada de decisão das pessoas em situação de risco, e as produções europeias sobre percepção e prevenção, a autora aporta propostas com perspectiva relacional, a partir dos estudos dos ibero-americanos Gonzalo-Iglesia e Farré i Coma (2011) e Victor (2015).

A perspectiva relacional também é apontada por Oliveira (2020). A autora relembra que antes de caracterizar o processo comunicacional no universo do risco e da crise, é importante lembrarmos os sentidos do que é a comunicação, que, embora se diferencie nas aplicações em diferentes campos do conhecimento, parte de um sentido único mínimo, que é o de *por em relação*. Propondo uma perspectiva que denomina de dialógica-estratégica, Oliveira defende que para a comunicação ser efetiva – considerando que é o processo que apoia a construção de sentido entre sujeitos com lógicas e interesses distintos – e demanda que o diálogo seja incluído como metodologia.

Já a comunicação do risco está situada, na visão de Coombs (2022) no contexto da comunicação de crise, que pode ser dividida à luz do modelo trifásico (Coombs, 2022) nas fases pré-crise, crise e pós-crise. Na fase pré-crise, que inclui detecção de sinais, prevenção e preparação, a comunicação concentra-se na localização e redução do risco (Coombs, 2022). Sendo o trabalho de prevenção e mitigação com base nas relações comunitárias, aspecto fundamental, o que se aplica também aos especialistas que fazem as previsões e os alertas sobre eventos extremos (Heath, 2022). Coombs (2022) também diferencia a comunicação de desastres e a comunicação de crise a partir das características únicas dos desastres, os quais na definição do autor são eventos de grande escala que exigem coordenação de múltiplas agências, sendo a coordenação de diversos atores e a segurança das pessoas a preocupação central da comunicação.

Quanto à comunicação de risco, Coombs (2022) cita Palenchar (2005) que a define como uma infraestrutura comunitária. A partir de uma perspectiva da comunicação organizacional, Coombs (2022) considera o diálogo entre as organizações que criam riscos e os stakeholders que devem suportar o risco como a essência da comunicação de

risco, em que parte do processo consiste em explicar os riscos às comunidades vulneráveis e tentar compreender as suas preocupações. A relevância da comunicação de risco se confirma tanto para (1) instruir quanto para (2) ajustar informações (Sturges, 1994). Assim, por exemplo, se moradores de áreas vulneráveis forem instruídos a evacuar diante de uma ameaça serão mais diligentes se: (1) souberem o que isso significa e (2) acreditarem que o comportamento sugerido funcionará. Nessa abordagem, a comunicação do risco pode ajudar no processo de tradução e criar uma sensibilidade sobre o risco.

Quinteros (2023) indica diferenças no campo comunicacional do risco e crise. Nesta delimitação, a comunicação de risco compreende as fases de prevenção e mitigação anteriores à ocorrência do desastre, enquanto a comunicação de crise, é o processo comunicacional relacionado às fases de resposta e recuperação durante e pós desastre. Dessa forma, a autora se diferencia de Coombs (2022), ao dizer que a comunicação de risco corresponde somente à fase pré-crise.

Gonzalo Iglesia e Farré Coma (2011) definem comunicação de risco como todo o processo de mediação e mediatização sobre os riscos como forma de comunicação entre todos os atores envolvidos, afetados ou interessados. Diante de diferentes abordagens, analisam que sob uma perspectiva tradicional, a comunicação de risco é vista como instrumento estratégico e eficaz de comunicação, enquanto numa abordagem mais ampla, busca romper com essa linearidade comunicacional e dar voz aos atores implicados. A discussão do papel social da comunicação de riscos na promoção da resiliência aos desastres associados às mudanças climáticas é feita por Victor (2015).

Os sistemas de alerta são parte integrante da comunicação de risco (Mayhorn & Mclaughlin, 2014). De acordo com Sorensen & Mileti (1987), os sistemas de alerta de desastres têm três componentes: detecção de perigos, gestão de emergências e comunicação pública. A detecção de perigos é o subsistema responsável por monitorar o ambiente em busca de perigos potenciais.

3. COMUNICAÇÃO DOS ALERTAS HIDROLÓGICOS

A compreensão do processo de comunicação fundamentou-se na análise dos alertas hidrológicos. Entende-se como alerta hidrológico toda nota, alertas, avisos e boletins com projeções de inundação. No período foram emitidos 81 alertas. Destes, foram selecionados um alerta por órgão a cada dia do intervalo, totalizando 19 alertas para compor a fase de exploração. A partir das unidades de registro que compuseram o

corpus de análise, foi aplicado o modelo quadridimensional proposto pela autora: (1) Normativa, (2) Processual Detectiva, (3) Instrutiva Explicativa e (4) Preventiva Ajustada, orientado pelos referenciais teóricos dos autores Coombs (2022) Quinteiros (2023), Victor (2015), Sturges (1994), Gonzalo Iglesia e Farré Coma (2011), Oliveira (2020)¹⁰.

Em relação à dimensão normativa, a atribuição de produzir alertas é da União e dos municípios, tendo o Estado o papel de atuar junto de forma articulada, e a MetSul como empresa privada sem participação prevista em lei. A dimensão Processual Detectiva compreende a produção do conhecimento geocientífico e detecção de risco. A maioria dos alertas são abrangentes indicando risco em mesorregiões, bacias, e não em municípios e bairros, o que facilitaria a ação preventiva. Da mesma forma, as informações sobre níveis de rio, com indicativos de tendência de subida, apenas o SGB indica o nível de atingimento, horário e município em risco.

A dimensão Instrutiva Explicativa refere-se ao esforço de explicar os riscos às comunidades, como a contextualização com evento anterior, que colabora com a ação de precaução em comunidades que já vivenciaram eventos extremos, e não aparece nos documentos das agências do governo federal. Também não colaboram com o debate das mudanças climáticas, embora o SGB cite “eventos climáticos catastróficos” e a MetSul “situação climática fora do comum”. Por fim, a dimensão Preventiva Ajustada abrange orientações de prevenção e o ajuste das informações buscando sensibilizar as comunidades, com mensagens persuasivas, por exemplo, *atenção, orientação expressa aos moradores*. O Cemaden oferece um canal de interação sobre ocorrência de eventos (*link* de acesso a formulário). Trate-se de uma iniciativa de interação mediada, porém não se conforma como um efetivo processo dialógico estratégico de escuta e interlocução.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos da comunicação de risco têm por objetivo avaliar a qualidade da relação dos cidadãos com as políticas de interesse público. Considerando a importância da comunicação pública do risco em um contexto de mudanças climáticas e desastres provocados por eventos extremos, este trabalho problematiza a comunicação dos alertas hidrológicos. Como resultado, identificou-se que é preciso ampliar a compreensão da comunicação de risco como processo dialógico estratégico. Observa-se a oportunidade de

¹⁰ A identificação das dimensões da comunicação de risco é apresentada em quadros de análise que compõe o artigo completo em vias de publicação.

estudos acerca do potencial para inclusão das trocas dialógicas com as comunidades ameaçadas para construção de novas abordagens na comunicação pública de risco.

5. REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto. 1. ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. MDR. **Guia Prático de Utilização de Alertas do Governo Federal para Ações de Preparação para Desastres**. 1. ed. Brasília: PNUD Brasil, 2021.

COOMBS, W. T.; HOLLADAY, S. J. **The Handbook of Crisis Communication**. 2. ed. Nova Jersey: Wiley-Blackwell, 2022.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GONZALO-IGLESIA, J. L.; FARRÉ i COMA, J. **Teoría de la comunicación de riesgo**. Barcelona: UOC, 2011.

HEATH, Robert L. **Crisis communication: defining the beast and de-marginalizing**. In: COOMBS, W. T.; HOLLADAY, S. J. (Eds.). *The handbook of crisis communication*. 2. ed. Nova Jersey: Wiley-Blackwell, 2022. p. 1-13.

MAYHORN, C. B.; MCLAUGHLIN, A. C. **Warning the world of extreme events: A global perspective on risk communication for natural and technological disaster**. *Safety Science*, v. 61, 2014.

MILETI, D. S.; SORENSEN, J. H. **Natural risks and preventive behavior**. In: WEINSTEIN, N. D. (Ed.). *Taking care: Understanding and encouraging self-protective behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 189–207.

OLIVEIRA, R. F. **Comunicação dialógica estratégica para a prevenção e gestão de crise no contexto das organizações**. *Revista Cadernos de Comunicação*, v. 24, n. 3, Santa Maria, RS, 2020.

QUINTEROS, Cora Catalina Gaete. **A comunicação pública do clima e riscos de desastres: imbricações comunicacionais sobre as políticas públicas em Curitiba**, Brasil. 2023. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) – ECA, USP, São Paulo, 2023.

STURGES, D. L. **Communicating through crisis: A strategy for organizational survival**. *Management Communication Quarterly*, v. 7, n. 3, p. 297–316, 1994.

UNISDR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Mar. 18, 2015.

UNISDR. **Terminology on Disaster Risk Reduction**, 2017.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

VICTOR, C. **Comunicação de riscos de desastres no contexto das mudanças climáticas: muito além do Jornalismo**. 2015.