

A Comunicação do Risco enquanto ativo crítico das Relações Públicas:  
o caso do setor público municipal

MARIANA MICAELA MIRANDA NUNES

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE EM GESTÃO ESTRATÉGICA DAS RELAÇÕES PÚBLICAS

Orientadora:

Professora Doutora Sandra Martins Pereira

Escola Superior de Comunicação Social - Instituto Politécnico de Lisboa

FEVEREIRO, 2021

Documento redigido ao abrigo do Novo Acordo Ortográfico.

## AGRADECIMENTOS

No intervalo entre a limitação imposta à extensão dos estudos académicos e a exigência de uma linguagem científica concisa para descrever um universo social complexo, o Regulamento reserva esta página à ilimitada expressão escrita estilística que vim a conter no decorrer do discurso técnico inscrito neste trabalho final de mestrado.

Mais do que cristalizar os agradecimentos em palavras pomposas e politicamente corretas, o meu verdadeiro intento é apresentar esta dissertação como genuína prova da minha gratidão.

Gratidão por uma conjuntura mundial que, embora marcada por uma delicada emergência sanitária, securitária e social, me permitiu desenvolver este estudo inserida num contexto cindínico real, sem precisar das lentes que, *a priori*, me ajudariam a cenarizá-lo.

Gratidão por, mesmo experienciando trabalhar nesse e sobre esse ambiente incerto, não ter colocado em risco a ambição, o perfeccionismo e a perseverança que me são intrínsecas ao ser, mas que inúmeras vezes me foram características lembradas por entidades - individuais e coletivas - que acompanharam e iluminaram o meu percurso. Constituintes dessa corrente de energia, enumero:

A minha família, em geral, pelo orgulho que tem na minha caminhada pessoal e intelectual e, em especial, pelo respeito que deposita no tempo que a minha perfeição leva a produzir conteúdo de qualidade, nunca tendo pressionado. Num olhar mais singular: os meus pais, pelo investimento numa educação superior; a minha irmã, pela ingenuidade e simplicidade - típicas da tenra idade - transmitidas num olhar de admiração que me fortalecia nos momentos mais intrincados deste processo; e, por fim, a minha avó, por puxar a minha ansiedade pelo futuro para a calma do presente, porque afinal “estou no tempo em que tenho de estar”.

A minha orientadora, a Professora Doutora Sandra Pereira. Primeiro, por ter abraçado com uma dedicação inexplicável um tema que também para ela era novo. Segundo, pelo suporte académico e, para além disso, psicoemocional. Terceiro, pelo respeito e capacidade de adaptação que teve pelo meu método de trabalho, em geral, e pelo meu vincado sujeito da escrita, em particular. Quarto, pelo mundo de oportunidades que os seus desafios, constantes e visionários, me alavancaram no campo disciplinar e profissional das Relações Públicas. Por último, pela relação de confiança construída ao longo deste nosso processo de governança. Este sim, exímio exemplo da prática eficaz de uma comunicação bidirecional simétrica.

A Câmara Municipal, em geral, e cada entrevistado, em particular, pela abertura, prontidão e disponibilidade com que aceitaram representar a amostra desta investigação científica.

A Escola Superior de Comunicação Social - IPLisboa, por ter sido a instituição académica que reuniu, num só curso, as linhas que viriam a traçar o início da minha carreira - a comunicação, a estratégia e o risco - validando esta dissertação de mestrado.

Neste documento, concluo (mais) um ciclo de vida: o 2º Ciclo do Ensino Superior.

## RESUMO

A vivência num ambiente VUCA - dano colateral à Globalização - veio enredar a sociedade contemporânea num só apelido: o risco.

Embora livre em circulação e unida pela revolução digital, a sociedade de risco encontra-se simultaneamente presa a uma conjuntura volátil e dividida entre dois polos do conhecimento - o técnico-científico, dos especialistas/decisores; e o popular, do público leigo - cada um com a sua linguagem e percepção sobre risco.

Compreende-se, portanto, que educar sobre risco se torna desafiante quando prevalece uma relação de desconfiança e indiferença entre organismos de proteção civil e o público.

Revela-se urgente gerir a relação entre ambos os *players* através de planos de comunicação estratégicos e integrados, capazes de simetrizar, num processo de governança funcional, os múltiplos níveis de consciência sobre risco - função análoga à prática das Relações Públicas (RP). Apesar da abundante literatura sobre risco e a crescente bibliografia sobre comunicação estratégica/RP, poucos são os estudos académicos que articulam as duas áreas. Assim, a presente dissertação compromete-se, nos moldes de um estudo qualitativo, (1) a posicionar a comunicação estratégica do risco na estrutura organizativa de um governo local - a partir de um estudo de caso numa Câmara Municipal - e (2) a analisar os esforços que essa autarquia deposita no planeamento de uma comunicação capaz de alertar e capacitar os munícipes para agir em resposta a uma eventual ameaça no Concelho.

Na sua essência, esta pesquisa científica pretende responder a apenas uma premissa: provar o papel crucial que as RP do risco podem desempenhar, em organizações responsáveis pela segurança e proteção civil, para a construção de comunidades mais alerta, conscientes, atuantes e resilientes face ao risco.

**Palavras-chave:** sociedade de risco; comunicação estratégica do risco; Relações Públicas; governança; governo local.

## **ABSTRACT**

The living condition in a VUCA environment - collateral damage to Globalization - came to enroll contemporary society in a unique surname: risk.

Although free in circulation and bound together by the digital revolution, risk society is simultaneously stuck in a volatile conjuncture and divided between two knowledge clusters – the scientific-technical, from the decision makers/specialist; and the popular, from the lay audience – each with its own language and perception of risk.

It is, consequently, understandable that educating about risk becomes challenging when a relationship of distrust and indifference prevails between organisms of civil protection and the public.

It becomes urgent to manage the relation between both players through strategic and integrated communication plans, capable of sharing in a functional governance process, the multiple levels of conscience about risk – similar function to the practice of Public Relations (PR).

Despite the abundant literature about risk and the increasing bibliography about strategic communication/PR, there are few academic studies that relate both areas. Therefore, the current dissertation, taking into account qualitative study molds, commits to (1) position strategic risk communication in the local government organizational structure – starting from a particular case study – and to (2) analyze the efforts that the municipality deposits in planning a communication capable of warning and capacitating the civilians to act as a response to a potential threat for the local community.

In its essence, this scientific research intends to answer to a single premise: to prove the key role that risk public relations can perform, in organizations responsible for security and civil safety, to promote a more alert, conscious, acting and resilient communities when facing risk.

**Key words:** risk society; strategic communication of risk; public relations; governance; local government.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	I
RESUMO .....	III
ABSTRACT .....	IV
ÍNDICE DE TABELAS .....	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	IX
ÍNDICE DE FIGURAS .....	X
LISTA DE SIGLAS .....	XI
LISTA DE ACRÓNIMOS .....	XII
PARTE I_PARADIGMA ONTOLÓGICO: PROBLEMATIZAÇÃO .....	13
Introdução .....	13
PARTE II_PARADIGMA EPISTEMOLÓGICO: REVISÃO DA LITERATURA .....	21
Capítulo 1. Noção de Risco .....	21
1.1. Perceção de Risco .....	25
1.2. O que surge primeiro: o risco ou a crise? .....	31
1.3. Risco: o domínio da segurança ampliado à proteção civil.....	36
1.4. Gestão do Risco: sinónimo, ou holónimo da Governança de Risco? .....	41
Capítulo 2. Comunicação de Risco: o ativo crítico a proteger .....	48
2.1. Desafios na compreensão do risco .....	48
2.2. Comunicação de Risco: definição de um conceito .....	57
2.3. Comunicação de Risco: uma práxis volúvel.....	60
2.4. As Relações Públicas enquanto disciplina protetora da Comunicação de Risco: De que forma as Relações Públicas podem contribuir para a prática eficaz da comunicação de risco? .....	63
PARTE III_PARADIGMA METODOLÓGICO: OPERACIONALIZAÇÃO .....	77
Capítulo 3. Desenho da Investigação .....	77
3.1. Delimitação do Objeto em Estudo .....	77
3.2. Pergunta de Partida .....	77
3.3. Objetivos de Pesquisa .....	77
3.4. Hipóteses de Pesquisa .....	78
3.5. Tipologia do Estudo .....	79
3.6. Métodos e Procedimentos de Recolha de Dados .....	83
3.7. Métodos e Procedimentos de Análise de Dados .....	91
3.8. Questões Éticas da Investigação .....	99

PARTE IV_PARADIGMA DA (RE)CODIFICAÇÃO: RECOLHA E TRATAMENTOS DOS DADOS BRUTOS .....	101
Capítulo 4. Estudo de Caso.....	101
4.1. Comunicação do Risco na Câmara Municipal do Município 17 .....	105
4.2. Monitorização de Notícias: <i>Site</i> e <i>Facebook</i> da Câmara Municipal do Município 17 .	129
4.3. Análise SWOT: Comunicação do risco da Câmara Municipal do Município 17 .....	134
Capítulo 5. Apresentação, Análise e Interpretação dos Resultados: Entrevistas Formais .....	136
5.1. Totalidade das Categorias .....	136
5.2. Parcelamento das Categorias .....	137
5.3. Balanço final das unidades de registo relativamente à intervenção de cada entrevistado .....	155
PARTE V_ CONCLUSÃO .....	156
Notas Conclusivas .....	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	169
WEBGRAFIA .....	189
APÊNDICES .....	191
Apêndice 1_Descrição da tipologia dos riscos por nível de aceitação e/ou tolerância .....	191
Apêndice 2_Instituições e Programas Políticos.....	192
Apêndice 3_Etapas do Processo de Planificação Estratégica em Relações Públicas.....	200
Apêndice 4_Entrevista Exploratória.....	201
Apêndice 5_Entrevistas Formais .....	215
Apêndice 5.1_Base Conceptual dos Guiões das Entrevistas .....	215
Apêndice 5.2_Modelo do Consentimento Informado para Entrevistas .....	227
Apêndice 5.3_Transcrição da entrevista ao antigo Chefe da Divisão de Segurança e Proteção Civil do Município 17 .....	228
Apêndice 5.4_Transcrição da entrevista ao Presidente da Câmara Municipal do Município 17 .....	244
Apêndice 5.5_Transcrição da entrevista ao GAPC da Câmara Municipal do Município 17 .....	249
Apêndice 6_Grelha Excel com Análise dos Conteúdos das Entrevistas Formais .....	254
Apêndice 6.1_Categoria “Reconhecimento” .....	254
Apêndice 6.2_Categoria “Responsabilidade” .....	255
Apêndice 6.3_Categoria “Informação” e Subcategorias “Informação-Alerta” e “Informação-Capacitação” .....	256
Apêndice 6.4_Categoria “Envolvimento” .....	257

Apêndice 6.5_ Categorias “Mensagens” e “Canais” .....	258
Apêndice 6.6_ Categoria “Desafios” e Subcategoria “Publico(s)-Alvo” .....	259
Apêndice 7_ Grelha Excel com Monitorização Simultânea das Notícias do <i>site</i> institucional e do <i>Facebook</i> da Câmara Municipal do Município 17 .....	261
Apêndice 8_ Análise <i>SWOT</i> à Comunicação do Risco da Câmara Municipal do Município 17 .....	262