UNIVERSIDADE BEIRA INTERIOR

As tensões entre as perspetivas informativa e política da comunicação de risco e de crise:
A comunicação das organizações públicas portuguesas sobre os incêndios florestais

Bianca Persici Toniolo

Tese para obtenção do Grau de Doutor em
Ciências da Comunicação
(3º ciclo de estudos)

Orientadora: Prof.ª Doutora Gisela Marques Pereira Gonçalves

Fevereiro de 2025

Júri:
Prof. Doutor Joaquim Mateus Paulo Serra
Prof.ª Doutora Sónia Margarida Pedro Sebastião
Prof.ª Doutora Anabela Maria Gradim Alves
Prof.ª Doutora Gisela Marques Pereira Gonçalves
Prof. Doutor José Gabriel Oliveira Andrade Júnior
Prof. Doutor Jones Machado
Prof.ª Doutora Sónia Manuela Martins de Sá

Provas públicas realizadas a 17 de janeiro de 2025

Declaração de Integridade

Eu, Bianca Persici Toniolo, que abaixo assino, estudante com o número de inscrição D2640 de Ciências da Comunicação da Faculdade de Artes e Letras, declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o Código de Integridades da Universidade da Beira Interior.

Mais concretamente afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi à exigida referenciação de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.

Universidade da Beira Interior, Covilhã, 17 de fevereiro de 2025.



Este estudo foi financiado no âmbito de uma bolsa de doutoramento com a referência 2020.05702.BD, concedida pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e cofinanciada pelo Fundo Social Europeu (FSE) da União Europeia (UE) através do Programa Operacional Regional Centro (Centro 2020).









Dedicatória

Aos meus avós, *in memoriam*, José Mário Persici, Adelina Maria Agostini Persici, José Francisco Langaro e Angelina Toffanelo Langaro.

Agradecimentos

A conclusão do doutoramento em Ciências da Comunicação representa o fim de um longo percurso de cinco anos de trabalho árduo que só foi possível graças a diversas pessoas e instituições, às quais expresso a minha profunda gratidão.

Antes de mais, manifesto o meu sincero reconhecimento à minha orientadora, Professora Doutora Gisela Gonçalves, pelo acompanhamento atento e pelo incentivo constante durante todo esse percurso. O seu conhecimento e a sua experiência foram indispensáveis para que eu pudesse desenvolver este trabalho com rigor académico. Agradeço-lhe, também, pelas inúmeras oportunidades que me ofereceu, pela crença na minha capacidade e, sobretudo, por jamais duvidar de que eu conseguiria chegar ao fim desta jornada. A sua orientação foi uma fonte de inspiração para superar todos os desafios deste doutoramento.

À Universidade da Beira Interior, em nome do Professor Doutor Paulo Serra, pelo acolhimento durante esses anos de formação, desde o início do mestrado, em 2017, e por proporcionar-me um ambiente estimulante de aprendizagem. Ao LabCom – Comunicação e Artes, em nome da Professora Doutora Anabela Gradim, pelo suporte na elaboração do projeto de investigação, pelas discussões construtivas e pelas oportunidades de participação em eventos científicos, que contribuíram significativamente para o enriquecimento da minha trajetória académica.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia sou profundamente grata pelo financiamento que possibilitou, por quatro anos, dedicar-me exclusivamente à investigação doutoral. Às professoras Doutora Maria Helena Weber, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil), e Doutora Audra Diers-Lawson, da Universidade Kristiania (Noruega), registo a minha imensa gratidão pelas generosas e encorajadoras cartas de recomendação, que foram valiosas para a obtenção da bolsa de estudos.

À Faculdade de Ciências da Informação da Universidade Complutense de Madrid (Espanha), em nome da Professora Doutora Maria-José Canel, que me recebeu por três meses para a realização de um estágio científico *Erasmus+*, essencial para o amadurecimento teórico do modelo de análise aplicado nesta tese. Ao Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais (CEIF) da Universidade de Coimbra, na pessoa do Professor Doutor Domingos Xavier Viegas, onde desenvolvi um período de cinco meses de

formação complementar a fim de aprofundar-me na compreensão do fenómeno dos incêndios florestais em Portugal.

Aos familiares, deste e do outro lado do Atlântico, por encorajarem-me a seguir em frente. Em especial, agradeço aos meus pais, Dorvalino e Maria Emília, e à minha sogra, Ivone, pelo apoio incondicional. À minha irmã Sibila e ao meu irmão Francisco, às minhas cunhadas Ana Paula e Renata, aos meus cunhados Álvaro e Gonçalo, aos meus sobrinhos João Pedro, Miguel e Nuno, às minhas afilhadas Valentina e Emília e ao meu afilhado João Vicente, agradeço o carinho.

À Elizângela e ao Fernando, amigos com quem eu sempre pude contar, pelo apoio especial nos últimos dias de conclusão desta tese. À Vera e à Tâmela, amigas com quem dividi a trajetória na "reta final" do doutoramento, pela motivação. Aos demais amigos e amigas com que me brindou o doutoramento, pela amizade que tornou esta caminhada menos solitária.

Principalmente, agradeço ao meu marido, Tobias, à minha filha, Antonia, e ao meu filho canino, Doki, pela paciência, pela compreensão, pelo incentivo e pelo amor em cada momento.

A Deus, por manter-me firme e por nunca me deixar faltarem forças para chegar até ao fim.

Resumo

Os incêndios florestais em Portugal fazem parte de problema global associado às mudanças climáticas que, nos últimos anos, têm aumentado a intensidade e a frequência de desastres naturais em todo o mundo. A comunicação de desastres naturais, contudo, envolve tensões entre dois propósitos distintos da comunicação das organizações públicas: a proteção da população *versus* a preservação da reputação. Nesse sentido, investigámos qual perspetiva – informativa ou política (Frandsen & Johansen, 2020d) – prevaleceu, ao nível da mensagem, na comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas implicadas diretamente no enfrentamento aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019. Para isso, desenvolvemos um modelo original a que denominámos *Modelo Loop*, composto por um *loop* de 12 meses com seis fases cronologicamente delimitadas que se repetem infinitamente: (1) *Prevenção*; (2) *Preparação*; (3) *Alerta*; (4) *Socorro*; (5) *Recuperação*; e (6) *Avaliação*.

O nosso estudo empírico adotou uma abordagem que combinou métodos quantitativos e qualitativos na análise dos dados. Analisámos o conteúdo (Bardin, 2014) de 1.151 mensagens emitidas por 10 organizações públicas conforme 10 variáveis do *Modelo Loop*. Também verificámos a presença ou a ausência dos 13 fatores que formam o Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), um indicador agregado de análise multivariada que nos permitiu avaliar objetivamente a qualidade informativa, relacionada com a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise, das mensagens emitidas em cada fase do *Modelo Loop*. A nossa principal conclusão foi que a comunicação dos incêndios florestais oscilou entre as perspetivas informativa e política, com marcada predominância da perspetiva informativa, exceto na fase *Prevenção*, que apresentou o IQI-IF negativo nos três anos analisados.

Palavras-chave

Comunicação estratégica; comunicação de risco; comunicação de crise; desastres naturais; incêndios florestais; emergências; perspetiva informativa; perspetiva política; organizações públicas; governo; Portugal.

Abstract

Forest fires in Portugal are part of a global problem associated with climate change, which in recent years has intensified the frequency and severity of natural disasters worldwide. Natural disasters communication, however, involves tensions between two distinct purposes in the communication of the public organisations: protecting the public *versus* preserving reputation. In this regard, we investigated which perspective – informational or political (Frandsen & Johansen, 2020d) – prevailed in the messaging of risk and crisis communication by Portuguese national public organisations directly engaged in tackling forest fires in 2017, 2018, and 2019. To achieve this, we developed an original model called the *Loop Model*, which comprises a 12-month loop with six chronologically defined phases that repeat indefinitely: (1) *Prevention*; (2) *Preparation*; (3) *Alert*; (4) *Rescue*; (5) *Recovery*; and (6) *Evaluation*.

Our empirical study adopted a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative analyses of the data. We conducted a content analysis (Bardin, 2014) of 1,151 messages issued by 10 public organisations according to 10 variables in the *Loop Model*. We also examined the presence or absence of the 13 factors that constitute the Informational Quality Indicator for Forest Fires (IQI-FF), a composite multivariate analysis indicator that allowed us to objectively evaluate the informational quality, related to the informational perspective in risk and crisis communication, within the messages issued at each phase of the *Loop Model*. Our main conclusion was that forest fires communication fluctuated between the informational and political perspectives, with a marked predominance of the informational perspective, except in the *Prevention* phase, which showed a negative IQI-IF across the three years analysed.

Keywords

Strategic communication; risk communication; crisis communication; natural disasters; forest fires; emergencies; informational perspective; political perspective; public organisations; government; Portugal.

Índice

INTRODUÇÃO 1

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO 7

Capítulo I. Explorar Risco, Crise e Desastre Natural 9
1. Risco 10
1.1 Teorias do risco 11
1.1.1 Teoria da Modernidade Reflexiva 11
1.1.2 Outras teorias sociais do risco 13
1.2 Riscos ambientais 14
1.2.1 Riscos e mudanças climáticas 15
1.3 Risco e comunicação 19
1.3.1 Da mediação à mediatização dos riscos 20
1.3.2 Amplificação dos riscos 22
1.3.3 Perceção dos riscos 22
1.4 Definir "risco" 23
2. Crise 24
2.1 Definições e características das crises organizacionais 25
2.1.1 Apresentam uma ameaça imediata 25
2.1.2 Atraem a atenção dos *media* de massa 25
2.1.3 Dependem da perceção 27
2.1.4 Exigem resposta rápida 28
2.1.5 São (im)previsíveis 28
2.1.6 São intensas 29
2.1.7 São singulares 29
2.1.8 Surgem repentinamente e causam surpresa 30
2.1.9 Têm natureza pública 30
2.2 Efeitos das crises 31
2.2.1 Reputação 31
2.2.2 Ameaças e oportunidades 32
2.2.3 *Spillover crisis* 32
2.3 Definir "crise" 33
3. Desastres naturais 33
3.1 O que são desastres? 34

3.1.1 Quão naturais são os desastres naturais? 36
3.1.2 Tipos de desastres naturais 36
3.2 Desastres como classes de crise 39
3.2.1 Organizações como vítimas de desastres 40
3.2.2 Desastres naturais como crises interorganizacionais 41
3.2.3 Desastres segundo a sua previsibilidade e influência 43
3.2.4 Desastres como eventos inimputáveis 44
3.2.5 Desastres como eventos que exigem gestão 47
3.3 Definir "desastres naturais" 50

Capítulo II. Gerir a Comunicação de Risco e de Crise 53
1. Comunicação estratégica 54
1.1 Comunicação de risco e de crise na comunicação estratégica 56
2. Comunicação de risco 58
2.1 Abordagens da comunicação de risco 59
2.2 Gestão de risco 60
2.3 Comunicação no processo de gestão de risco 61
2.4 Características da comunicação de risco 63
2.5 Objetivos e funções da comunicação de risco 64
2.6 Diálogo no processo de comunicação de risco 65
2.7 Definir "comunicação de risco" 66
3. Comunicação de crise 67
3.1 Abordagens da comunicação de crise 68
3.2 Gestão de crise 69
3.3 Estágios da gestão de crise 69
3.4 Comunicação no processo de gestão de crise 70
3.5 Comunicar durante a crise 72
3.6 Objetivos e funções da comunicação de crise 73
3.7 Definir "comunicação de crise" 75
4. Teorias e modelos de comunicação de risco e crise 76
4.1 Famílias teóricas de comunicação de risco e crise 76
4.1.1 Teorias de alerta 77
4.1.2 Teorias de desenvolvimento 77
4.1.3 Teorias de resultado 78
4.1.4 Teorias de coordenação e resposta 78
4.1.5 Teorias de legado dos estudos dos *media* 78
4.1.6 Teorias de redes sociais digitais 78

4.1.7 Teorias de influência 79
4.1.8 Teorias de gestão de risco 79
4.1.9 Teorias multinível 79
4.2 Teorias e modelos representativos de cada família teórica 79
4.2.1 Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder 80
4.2.2 Modelo CERC 82
4.2.3 Teoria Situacional de Comunicação de Crise 85
4.2.4 Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência 89
4.2.5 Teoria do Enquadramento Noticioso 91
4.2.6 Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada 94
4.2.7 Teoria de Reparação da Imagem 98
4.2.8 Modelo IDEA 99
4.2.9 Teoria da Arena Retórica 101

Capítulo III – Comunicar os Desastres Naturais 105
1. Comunicação nas organizações públicas 106
1.1 Especificidades da comunicação nas organizações públicas 107
1.2 Dimensões da comunicação nas organizações públicas 108
1.2.1 Dimensão política da comunicação 109
1.2.2 Dimensão de política pública da comunicação 113
1.2.3 Da reputação à confiança 114
2. Desastres naturais e organizações públicas 117
2.1 Perspetivas da comunicação de desastres naturais 119
2.1.1 Dimensão estratégica *versus* dimensão operacional 119
2.1.2 Perspetivas informativa, política e institucional 121
2.2 Desafios da comunicação de desastres naturais 125
2.2.1 Desafios relacionados com a incerteza 126
2.2.2 Desafios relacionados com a confiança 126
2.2.3 Desafios relacionados com a autoproteção 126
2.2.4 Desafios relacionados com as relações com os *media* de massa 126
2.2.5 Desafios relacionados com os recursos humanos 127
2.2.6 Desafios relacionados com o resgate das vítimas 127
2.2.7 Desafios relacionados com a tradução da informação 127
2.2.8 Desafios relacionados com a aprendizagem organizacional 127
3. Comunicação de emergência durante desastres naturais 128
3.1 Atores 129
3.2 Audiência 130

3.3 Preparação 131
3.4 Mitigação 134
3.5 Comunicação de emergência via *media* de massa 135
3.6 Comunicação de emergência via redes sociais digitais 136

PARTE II. ESTUDO EMPÍRICO 139

Capítulo IV. Problematizar os Incêndios Florestais 141
1. Causas dos incêndios florestais 148
1.1 Topografia 152
1.2 Vegetação 152
1.3 Meteorologia 152
2. Consequências dos incêndios florestais 153
2.1 Ambientais 154
2.2 Económicas 155
2.3 Sociais 156
3. História dos incêndios florestais em Portugal continental 158
3.1 Desenvolvimento da agricultura 158
3.2 Expansão marítima 158
3.3 Desenvolvimento da industrialização 159
3.4 Guerra Colonial Portuguesa 159
3.5 Crescimento da indústria de celulose 160
3.6 Aceleração dos impactos das alterações climáticas 161
4. Incêndios florestais em Portugal continental no século XXI 162
4.1 Incêndios florestais de 2003 164
4.2 Incêndios florestais de 2005 166
4.3 Incêndios florestais de 2017 167
4.3.1 Tragédia de Pedrógrão Grande 168
4.3.2 Incêndios de Outubro 170
4.3.3 Impactos dos incêndios florestais de 2017 172
4.3.4 Resposta operacional aos incêndios florestais de 2017 173
4.3.5 Resposta estratégica aos incêndios florestais de 2017 173
4.4 Incêndios florestais de 2018 174
4.5 Incêndios florestais de 2019 176
4.6 Incêndios florestais de 2022 180
4.7 História da gestão das florestas e dos incêndios florestais em Portugal 182

Capítulo V. Estudar a Comunicação dos Incêndios Florestais 187
1. *Loop* da Comunicação de Risco e Crise dos Incêndios Florestais 188
1.1 Fases do *Modelo Loop* 190
2. Variáveis do modelo 195
2.1 Análise do controlo: Quem diz 197
2.1.1 Fonte 197
2.1.2 Porta-voz 197
2.2 Análise do conteúdo: Quando, o quê e como diz 198
2.2.1 Categorização cronológica 198
2.2.2 Categorização qualitativa 199
2.2.3 Desenho da mensagem 201
2.2.4 Enquadramento das ações 202
2.2.5 Função da linguagem 202
2.2.6 Campanha de comunicação 203
2.3 Análise dos *media*: Por que canal diz 204
2.3.1 Mediação 204
2.4 Análise da audiência: A quem diz 204
2.4.1 Audiência 204
2.5 Análise dos efeitos 205
2.5.1 Comportamentos 206
2.5.2 Opiniões 206
3. Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais 206

Capítulo VI. Planear o Estudo Empírico 209
1. Pressupostos ontológicos e epistemológicos 210
2. Problema 210
3. Objeto de estudo 214
3.1 Governo 215
3.2 Primeiro Ministro 217
3.3 Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais 218
3.4 Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil 219
3.5 Estado-Maior-General das Forças Armadas 220
3.6 Guarda Nacional Republicana 221
3.7 Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas 222
3.8 Instituto Nacional de Emergência Médica 224
3.9 Instituto Português do Mar e da Atmosfera 224
3.10 Serviço Nacional de Saúde 225

4. Fontes e recolha 225
4.1 Dados do Governo 227
4.2 Dados do Primeiro Ministro 228
4.3 Dados da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais 229
4.4 Dados da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil 229
4.5 Dados do Estado-Maior-General das Forças Armadas 230
4.6 Dados da Guarda Nacional Republicana 231
4.7 Dados do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas 231
4.8 Dados do Instituto Nacional de Emergência Médica 232
4.9 Dados do Instituto Português do Mar e da Atmosfera 233
4.10 Dados do Serviço Nacional de Saúde 233
5. *Corpus* de análise 234
6. Análise de conteúdo 235
6.1 Pré-teste das categorias e dos códigos 237
6.2 Codificação dos dados 237
6.3 Tratamento dos dados 238
6.4 Apresentação dos dados 238

Capítulo VII. Apresentar os Dados 241
1. Resultados da análise de conteúdo quantitativa 241
1.1 Análise da fonte 241
1.2 Análise do porta-voz 242
1.3 Análise da categorização cronológica 243
1.4 Análise da categorização qualitativa 246
1.5 Análise do desenho da mensagem 251
1.5.1 Quanto aos elementos do Modelo IDEA 251
1.5.2 Quanto às dimensões operacional e estratégica das mensagens 252
1.5.3 Quanto às estratégias de resposta à crise 254
1.5.4 Quanto aos tipos e aos formatos dos conteúdos 257
1.6 Análise do enquadramento das ações 258
1.7 Análise da função da linguagem 258
1.8 Análise da campanha de comunicação 259
1.9 Análise da mediação 259
1.10 Análise da audiência 260
2. Resultados da análise de conteúdo qualitativa 261
2.1. Análise do Fator 1 261
2.2 Análise do Fator 2 262

2.3 Análise do Fator 3 263
2.4 Análise do Fator 4 264
2.5 Análise do Fator 5 265
2.6 Análise do Fator 6 266
2.7 Análise do Fator 7 267
2.8 Análise do Fator 8 267
2.9 Análise do Fator 9 268
2.10 Análise do Fator 10 269
2.11 Análise do Fator 11 270
2.12 Análise do Fator 12 271
2.13 Análise do Fator 13 272
3. Verificação da Qualidade Informativa 273

Capítulo VIII. Discutir os Resultados 277
1. Gradual descentralização das fontes das mensagens 277
2. Crescente institucionalização das mensagens 278
3. Formalização das emoções nas mensagens do Primeiro-Ministro 278
4. Predominância das mensagens centradas na proteção da população 279
5. Priorização da emissão das mensagens durante a fase *Alerta* 280
6. Mais mensagens emitidas durante as fases *Prevenção* e *Preparação* 280
7. Predominância das mensagens com conteúdo de alerta 281
8. Correlação cronológica e qualitativa durante as emergências 282
9. Ausência do elemento "internalização" nas mensagens 284
10. Predominância das mensagens associadas à dimensão operacional 285
11. Compensações materiais como estratégia de resposta predominante 285
12. Adaptação das mensagens para as redes sociais digitais 287
13. Mensagens com um enquadramento pessimista cada vez maior 287
14. Crescimento da função apelativa da linguagem nas mensagens 288
15. Lenta expansão das campanhas estratégicas de comunicação 289
16. Transição dos canais oficiais para as redes sociais digitais 289
17. Mensagens dirigidas a audiências universais 290
18. Qualidade informativa inconsistente 291
18.1 Desempenho repetidamente negativo na fase *Prevenção* 292
18.2 Desempenho positivo decrescente na fase *Preparação* 292
18.3 Desempenho positivo crescente na fase *Alerta* 292
18.4 Estabilização na fase *Socorro* com IQI-IF neutro ou positivo baixo 292
18.5 Desempenho positivo baixo na fase *Recuperação* 293

18.6 Desempenho positivo elevado na fase *Avaliação* 293
19. Conclusões 293

CONSIDERAÇÕES FINAIS 297
Limitações e Investigações Futuras 300
Referências 305
Anexos 331

Lista de Figuras

1. Diagrama de contextos e conceitos explorados no Capítulo I 10
2. Matriz de Gundel 44
3. Subcampos da gestão de crise 50
4. Diagrama de conceitos explorados no Capítulo II 54
5. Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder 82
6. Estágios da crise de acordo com o Modelo CERC 84
7. Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência 90
8. Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada 96
9. Modelo IDEA 100
10. Macro-componentes da Teoria da Arena Retórica 102
11. Micro-componentes da Teoria da Arena Retórica 103
12. Interconexão dos conceitos explorados no Capítulo III 106
13. Evolução da área ardida na Europa mediterrânica (2000-2019) 145
14. Número de megaincêndios florestais em Portugal (1980-2018) 146
15. Evolução da área ardida em Portugal (1980-2018) 162
16. Aplicação do *Modelo Loop* ao padrão cronológico dos incêndios florestais em Portugal 191
17. Diagrama das variáveis do *Modelo Loop* aplicadas às dimensões do modelo de Lasswell 196
18. Resultados da investigação aplicados ao *Modelo Loop* 294

Lista de Tabelas

1. Composição do *corpus* de análise por fonte de dados (2017-2019) 235
2. Frequência das 36 mensagens-chave do *Modelo Loop* (2017-2019) 249
3. Frequência dos elementos do Modelo IDEA nas mensagens identificadas com o Tipo 3 – *Alerta* e com o Tipo 4 – *Socorro* (2017-2019) 252
4. Frequência das dimensões operacional e estratégica e das categorias de conteúdo temático nas mensagens identificadas qualitativamente com as fases *Alerta* e *Socorro* (Tipo 3 e Tipo 4) (2017-2019) 253
5. Frequência das estratégias de resposta à crise (2017-2019) 256
6. Verificação do Fator 12 (2017-2019) 272
7. Verificação do IQI-IF em cada fase do *Modelo Loop* (2017-2019) 274

Lista de Gráficos

1. Resultado da aplicação do IQI-IF a cada fase do *Modelo Loop* (2017-2019) 275

Lista de Quadros

1. Resumo com as características das crises 31
2. Tipos de desastres naturais 37
3. Classes e tipos de crises 44
4. Definições de comunicação estratégica 55
5. Fases do processo de gestão de risco 62
6. Funções, objetivos e enfoques da comunicação de risco 65
7. Famílias de teorias de comunicação de risco e crise 77
8. Estratégias de resposta à crise da SCCT 87
9. Guia de resposta à crise segundo a SCCT 88
10. Tipos de enquadramento aplicados à comunicação estratégica 92
11. Estratégias de resposta conforme o SMCC 97
12. Estratégias discursivas da IRT 99
13. Especificidades da comunicação nas organizações públicas 108
14. Funções das organizações públicas na gestão de desastres naturais 118
15. Subdimensões da comunicação de desastres naturais nas organizações públicas 120
16. Perspetivas da comunicação de risco e crise nas organizações públicas 125
17. Estrutura do modelo de plano de emergências da ANEPC 133
18. Consolidação da história da gestão das florestas e dos incêndios florestais em Portugal 182
19. Aplicação do *Modelo Loop* ao padrão cronológico dos incêndios florestais em Portugal e objetivos de comunicação de cada fase 199
20. Categorização qualitativa e mensagens-chave do *Modelo Loop* 200
21. Características do desenho da mensagem no *Modelo Loop* 202
22. Fatores de avaliação da comunicação de risco e crise de acordo com o *Modelo Loop* 207
23. Equação para o cálculo do IQI-IF 207
24. Objetivos Específicos de Investigação e respetivos métodos 213
25. Presença digital das organizações públicas 227
26. Síntese das opções metodológicas do estudo 239
27. Aplicação da variável categorização cronológica da mensagem do *Modelo Loop* aos incêndios florestais de 2017 em Portugal 244

Lista de Acrónimos

AFN	Autoridade Florestal Nacional
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Incêndios Rurais
AGMR	Administração Geral das Matas do Reino
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANIF	Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APIF	Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais
ASPS	Aldeia Segura, Pessoas Seguras
BIFF	Brigada de Investigação de Fogos Florestais
BMCC	Modelo de Comunicação de Crise Mediada por Blogues
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CCRE	Centro de Coordenação de Resposta de Emergência
CDC	Centro de Controlo e Prevenção de Doenças
CEEE	Comunidade Económica Europeia
CERC	Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências
CEIF	Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais
CNEFF	Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais
CNF	Conselho Nacional de Reflorestação
COP 21	21.ª Conferência do Clima de Paris
CRD	Modelo de Comunicação de Riscos de Desastres
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais de Portugal
DGF	Direção-Geral das Florestas
DGRF	Direção-Geral dos Recursos Florestais
DGSFA	Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas
DHS	Departamento de Segurança Interna
DRC	Centro de Investigação de Desastres
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FEMA	Agência Federal de Gestão de Emergências
FFP	Fundo Florestal Permanente
FSBF	Força de Sapadores Bombeiros Florestais
FWI	Índice de Condições para Incêndios Florestais
GEE	Gases de Efeito Estufa
GFR	Gestão de Fogos Rurais
GIPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
GRIF	Gestão de Riscos de Incêndios Florestais
HGI	Hipótese Geral de Investigação
IC	Itinerário Complementar
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IDEA	Modelo Internalizar-Distribuir-Explicar-Agir
IDO	Incêndios de Outubro
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e da Pesca
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IPCC	Painel Intergovernamental para a Mudança Climática

IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IRT	Teoria de Reparação da Imagem
IUF	Interface Urbano-Florestal
JRC	Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MS	Ministério da Saúde
NAD-AIR	Núcleo de Apoio à Decisão-Análise de Incêndios Rurais
NCA	Associação Nacional de Comunicação
NRC	Conselho Nacional de Pesquisa
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEI	Objetivo Específico de Investigação
OGI	Objetivo Geral de Investigação
ONU	Organizações das Nações Unidas
OTI	Observatório Técnico Independente
PAF	Programa de Acção Florestal
PCIR	Proteção Contra Incêndios Rurais
PDF	Plano de Desenvolvimento Florestal
PFP	Projecto Florestal Português
PIB	Produto Interno Bruto
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
PNGIFR 20-30	Plano de Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30
PPF	Plano de Povoamento Florestal
PS	Partido Socialista
RAT	Teoria da Arena Retórica
RNPV	Rede Nacional de Postos de Vigia
SCCT	Teoria Situacional de Comunicação de Crise
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGMAI	Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
SIEM	Sistema Integrado de Emergência Médica
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança
SMCC	Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada
SNB	Serviço Nacional de Bombeiros
SNBPC	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
SNPPFI	Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta contra Incêndios
SNPRPP	Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TGP	Tragédia de Pedrógão Grande
TSC	Teoria Social Cognitiva
UE	União Europeia
UEPS	Unidade Especial de Proteção e Socorro
UNDRR	Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres
UNEP	Programa da ONU para o Meio Ambiente
UNFCCC	Convenção-Quadro da ONU sobre a Mudança do Clima
WMO	Organização Meteorológica Mundial

Introdução

Os incêndios rurais em Portugal inserem-se numa problemática global associada às mudanças climáticas que, nos últimos anos, têm aumentado a intensidade e a frequência de desastres naturais em todo o mundo. Apenas no ano de 2017, os incêndios florestais resultaram em 117 mortes, 323 feridos, 540 mil hectares ardidos e em enormes prejuízos sociais, ambientais e económicos no/para o País. A gestão de desastres naturais, processo do qual a comunicação faz parte, é uma função pública inalienável. É responsabilidade dos governos garantir a segurança dos cidadãos, o que inclui protegê-los em níveis psicológico, físico e material no caso de catástrofes como os incêndios florestais. No entanto, a comunicação associada a desastres naturais envolve tensões, ou conflitos de interesse, entre as necessidades de proteger a população *versus* de preservar a reputação das organizações públicas e das autoridades políticas. Tal dicotomia foi traduzida naquilo que Frandsen e Johansen (2020d) descreveram como a perspetiva informativa e a perspetiva política da comunicação de risco e crise. A questão central do nosso estudo reside na análise dessas tensões.

O nosso estudo propõe-se a responder à seguinte Pergunta Geral de Investigação (PGI): **Qual foi a perspetiva – informativa ou política – que prevaleceu, ao nível da mensagem, na comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas envolvidas diretamente no enfrentamento aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019?** Para isso, enquadramos esta investigação no campo da comunicação estratégica de risco e crise, nomeadamente no campo da comunicação de desastres naturais.

O interesse pelo tema desta tese surgiu da experiência profissional da autora como assessora de comunicação, por mais de 10 anos, em diversas organizações públicas federais, estaduais e municipais no Brasil. Essa vivência despertou questionamentos profundos sobre as práticas comunicacionais nesse contexto que somente a investigação científica seria capaz de responder, levando-nos a uma investigação preliminar desenvolvida no mestrado em Comunicação Estratégica, quando estudámos a comunicação de crise do então Presidente da República Portuguesa, Marcelo Rebelo de Sousa, durante os incêndios florestais de 2017 (Toniolo & Gonçalves, 2020; Toniolo, 2019). Como é esperado no doutoramento, a investigação levada a cabo realiza uma reflexão teórica aprofundada não só sobre comunicação de crise, mas também sobre comunicação de risco.

A recorrência dos incêndios florestais em Portugal evidencia a importância da gestão contínua desse fenómeno pelas organizações públicas, o que implica numa abordagem comunicacional permanente e sistemática (Plana *et al.*, 2024). Inspirada na ciência transformadora (Brüggemann *et al.*, 2023), a nossa investigação apresenta um compromisso reflexivo na análise da comunicação de risco e crise, que se traduz na intenção de contribuir para ampliar a capacidade das organizações públicas de responderem aos desafios ambientais contemporâneos. Ao direcioná-lo para os incêndios florestais, este estudo slinha-se com os princípios da investigação transformadora no campo da comunicação ambiental, designadamente com aqueles que pregam que a ciência deve ser desenvolvida a partir de problemas reais, deve promover a reflexividade e deve gerar impacto social para além do impacto académico (Brüggemann *et al.*, 2023).

A relevância da comunicação estratégica de risco e crise em desastres naturais é o ponto de partida desta tese. Os incêndios florestais constituem uma ameaça concreta que afeta os ecossistemas e as comunidades de maneira severa em Portugal. Dessa forma, a nossa investigação concentra-se sobre um problema urgente com o propósito de entender como as mensagens das organizações públicas podem ser estruturadas e aprimoradas para proteger a população e o meio ambiente. Adotamos uma postura reflexiva ao analisar criticamente as mensagens das organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios rurais. Assim, a investigação não apenas descreve as práticas existentes, mas também enfatiza a importância de as organizações públicas avaliarem continuamente as suas estratégias de comunicação, de forma a adaptarem-nas às necessidades emergentes. Ainda do ponto de vista da ciência transformadora (Brüggemann *et al.*, 2023), procuramos transcender a produção de conhecimento teórico, gerando uma contribuição aplicável para o planeamento e a avaliação da comunicação de risco e crise relacionada aos incêndios florestais. O *Loop da Comunicação de Risco e Crise dos Incêndios Florestais – Modelo Loop* –, um modelo original centrado na perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d) testado neste estudo, é um exemplo dessa busca por impacto.

O *Modelo Loop* é formado por um *loop* de 12 meses, composto por seis fases cronologicamente delimitadas que se repetem infinitamente: (1) *Prevenção*; (2) *Preparação*; (3) *Alerta*; (4) *Socorro*; (5) *Recuperação*; e (6) *Avaliação*. As fases (4) *Socorro* e (5) *Recuperação* formam a segunda volta do *loop*, a qual se abre apenas quando da ocorrência de incêndios rurais. Cada fase do *Modelo Loop* tem objetivos

específicos que, se aplicados adequadamente em relação às variáveis do modelo, resultam em mensagens que favorecem a proteção física, emocional e materia da população frente aos incêndios florestais e às suas consequências.

Pretendemos que a investigação apresentada nas páginas seguintes contribua para que a comunicação de risco e crise no contexto dos incêndios florestais vá além da simples transmissão de informações. A nossa intenção é que a comunicação possa se tornar um agente transformador que apoia o governo e a sociedade a caminhar em direção a uma convivência sustentável com o meio ambiente e à redução das vulnerabilidades face às mudanças climáticas.

Esta tese está dividida em duas partes, uma teórica e a uma empírica. A Parte I – Enquadramento Teórico é composta por três capítulos (I, II e III).

No Capítulo I, exploramos três conceitos fundamentais para o desenvolvimento deste estudo e as suas respetivas definições: risco, crise e desastre natural. Partimos do contexto da atividade industrial enquanto uma das causas das mudanças climáticas para discutir o conceito de risco, nomeadamente o conceito de risco ambiental. Do risco ambiental realizado, chegamos ao conceito de desastre para, então, defender o argumento de que os desastres naturais podem causar crises organizacionais que necessitam de gestão pública, política e empresarial.

No Capítulo II, a fim de enquadrar teoricamente o nosso estudo, analisamos os conceitos de comunicação estratégica, comunicação de risco e comunicação de crise. Debatemos sobre como esses conceitos inter-relacionam-se para reduzir a incerteza associada a eventos catastróficos e para melhorar a preparação e a resposta das organizações públicas. Também apresentamos um conjunto de nove famílias teóricas de comunicação de risco e crise, bem como discorremos sobre teorias e/ou modelos representativos dessas famílias.

No Capítulo III, abordamos as especificidades que distinguem a comunicação nas organizações públicas da comunicação noutros tipos de organizações e verificamos como as dimensões política e de política pública coexistem na comunicação das organizações públicas. Ademais, exploramos os conceitos de reputação e de confiança, elementares para garantir a conformidade dos cidadãos com as diretrizes das autoridades quando a segurança pública está em risco. Ainda no Capítulo III, apresentamos as perspetivas política e informativa da comunicação de risco e crise nas organizações públicas

(Frandsen & Johansen, 2020d) e refletimos sobre o papel das organizações públicas na comunicação durante emergências.

A Parte II – Estudo Empírico divide-se em cinco capítulos (IV, V, VI, VII e VIII).

No Capítulo IV, discutimos as causas dos incêndios florestais e as suas consequências ambientais, económicas e sociais. Traçamos a história das florestas, dos incêndios florestais e das políticas públicas para essas duas temáticas em Portugal. Examinamos os principais eventos ocorridos no século XXI, com destaque para a "Tragédia de Pedrógão Grande" e os "Incêndios de Outubro", e as respetivas respostas operacionais e estratégicas das organizações públicas.

No Capítulo V, apresentamos o *Modelo Loop*, que é o modelo teórico de análise do nosso estudo. Primeiramente, argumentamos sobre a sua originalidade e discorremos sobre as suas fases e respetivos objetivos de comunicação. De seguida, abordamos as 12 variáveis do modelo, detalhando a análise do controlo; do conteúdo; dos *media*; da audiência; e dos efeitos. Por fim, revelamos os 13 fatores, derivados da revisão de literatura, que compõem o indicador agregado de análise multivariada a que nomeamos Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), parâmetro através do qual avaliamos a qualidade da comunicação praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d).

No Capítulo VI, explicamos os pressupostos ontológicos e epistemológicos que fundamentam o nosso estudo e identificamos as perguntas, os objsetivo e a hipóteses, gerais e específicas, de investigação. Também, definimos o nosso objeto de estudo e detalhamos as fontes e o processo de recolha dos dados. Ainda, descrevemos o percurso metodológico, as técnicas de investigação adotadas e os procedimentos da análise de conteúdo que desenvolvemos.

No Capítulo VII, expomos os resultados da análise dos dados. Na análise de conteúdo quantitativa, debruçamo-nos sobre as variáveis do *Modelo Loop* a fim de caracterizar a comunicação de risco e crise sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d). Na análise de conteúdo qualitativa, verificamos a presença ou a ausência dos 13 fatores que qualificam a comunicação de risco e crise por essa perspetiva. Ao fim do capítulo, calculamos o Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF) em cada fase do *Modelo Loop*.

No Capítulo VIII, discutimos comparativamente, a partir dos nossos cinco Objetivos Específicos de Investigação (OEI), os resultados do estudo empírico. Respondemos à PGI e verificamos se a Hipótese Geral de Investigação (HGI) é confirmada ou rejeitada em cada fase do *Modelo Loop*. Por fim, apresentamos as principais conclusões acerca da comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas entre 2017 e 2019 no contexto dos incêndios florestais.

Nas considerações finais, fazemos uma análise das limitações e dos desafios enfrentados durante o processo doutoral, incluindo aqueles decorrentes das restrições impostas pelo período pandémico, que impactaram o nosso estudo em relação aos seus aspetos metodológicos. Encerramos este trabalho com reflexões e sugestões para futuras investigações sobre o tema, destacando algumas áreas nas quais a comunicação de risco e crise em desastres naturais pode ser ainda mais aprofundada e aperfeiçoada.

Parte I – Enquadramento Teórico

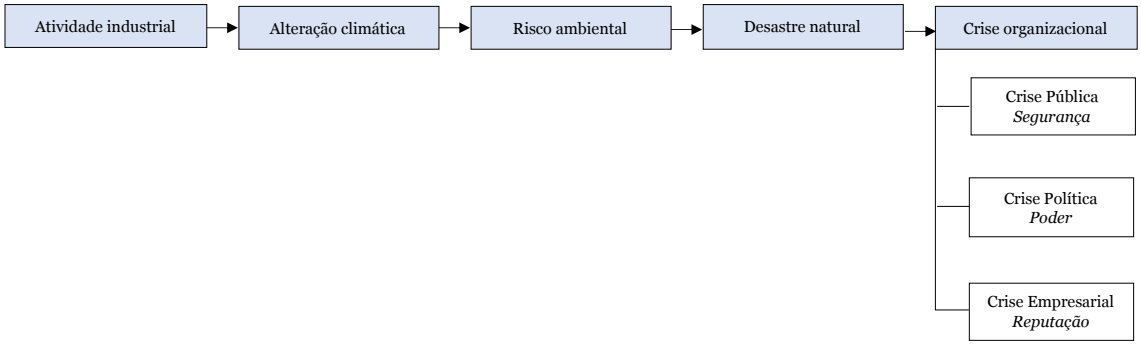
Capítulo I. Explorar Risco, Crise e Desastre Natural

Neste capítulo, exploramos três conceitos fundamentais para o desenvolvimento deste estudo e as suas respetivas definições: risco, crise e desastre natural. Definir conceitos é essencial para delimitar a sua aplicação numa dada conjuntura. Partimos das noções de risco, de crise e de desastre natural presentes na literatura dos campos das ciências sociais e das ciências da comunicação para apresentarmos a nossa definição estipulativa para esses conceitos. De acordo com Blackburn (1997, p. 100), uma definição estipulativa – ou definição operativa ou definição de trabalho – é "uma definição que, em vez de corresponder a alguma regra ou padrão prévio de uso, estipula como se deve usar um termo".

Antes de discutirmos as definições dos conceitos de risco, de crise e de desastre natural, é importante diferenciarmos o que é um conceito do que é uma definição. Para Ceia (n.d.), um conceito é uma "representação intelectual, complexa e abstracta da essência de um objecto". Entendido como a unidade básica do pensamento e do conhecimento, o conceito está no cerne da reflexão filosófica. É a partir dos conceitos que organizamos e categorizamos informações e conhecimentos de maneira lógica. Possuir um conceito "é ter a capacidade de usar um termo que o exprima ao fazer juízos; essa capacidade está relacionada com aspetos como saber reconhecer quando o termo se aplica, assim como poder compreender as consequências da sua aplicação" (Blackburn, 1997, p. 73). A definição, por sua vez, "é a base de trabalho de qualquer ciência que nos queira propor uma teoria ou que pretenda defender um conceito original" (Ceia, n.d.). Definir um conceito, portanto, implica ir além da descrição da natureza e do funcionamento de um objeto; é delimitar o seu significado a partir da sua origem etimológica e/ou do contexto em que ele se aplica; é identificar oposições e/ou distinções que lhe dêem sentido.

Desenvolver e propor definições de trabalho dos conceitos de risco, de crise e de desastre natural é estabelecer, já à partida, os princípios lógicos por trás dos argumentos sobre os quais sustentamos a nossa tese. O fluxograma exposto na Figura 1 resume o encadeamento entre contextos e conceitos explorados neste capítulo. O contexto influencia a forma como entendemos e aplicamos um conceito e fornece informações adicionais que ajudam a dar sentido ao conceito numa situação específica.

Figura 1: Diagrama de contextos e conceitos explorado no Capítulo I



Fonte: Elaborado pela autora

Assim, neste capítulo, partiremos do contexto da atividade industrial como uma das causas das alterações climáticas para discutir o conceito de risco, nomeadamente o conceito de risco ambiental. Do risco ambiental realizado, chegaremos ao conceito de desastre, com ênfase nos desastres naturais para, então, defender o argumento de que os desastres naturais podem causar crises organizacionais que necessitam de gestão pública, política e empresarial.

1. Risco

No Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa (Cunha, 2010), a palavra "risco" está descrita como um substantivo masculino de origem obscura, muitas vezes utilizada como sinónimo para perigo, ameaça e azar (Lupton, 2023). Na Europa, o registo mais remoto do uso do termo "risco" encontra-se na Itália, na Idade Média, mais precisamente no ano de 1193. Naquela época, o conceito de risco abrangia apenas os riscos associados às forças da natureza, como as tempestades, as inundações e as epidemias. O surgimento da aceção de risco para indicar perigo ou possibilidade de perigo recua ao século XVI (Giddens, 2007, p. 32), no período das grandes navegações, sugerindo que a ideia de risco teria sido "cunhada por exploradores ocidentais ao partirem para as suas viagens pelo mundo".

A expansão do comércio e dos seguros marítimos, o aprimoramento das técnicas contabilísticas e financeiras e as reformas religiosas são fatores que contribuíram para a popularização do termo "risco", que passou a estar relacionado com as probabilidades estatísticas de um evento adverso acontecer (Lupton, 2023). Essa definição de risco, conhecida por modernista ou náutica, manteve-se até o século XIX, quando uma nova significação ganhou força (Lupton, 2023). Tratava-se de uma aceção social ligada aos acidentes de trabalho e aos seus custos para o sistema capitalista (Mendes, 2015). A partir de então, aspetos associados com o comportamento humano, isoladamente ou em interação com a natureza, foram incorporados na ideia de risco (Lupton, 2023).

Lupton (2023) defendeu que risco é um conceito neutro, construído socialmente, de caráter cultural/simbólico. A autora definiu risco como a probabilidade de eventos que podem gerar

enormes perdas ou ganhos. Entre os riscos que mais preocupam as sociedades ocidentais estão seis categorias: os (1) *riscos ambientais*; os (2) *riscos associados ao modo de vida*; os (3) *riscos médicos*; os (4) *riscos interpessoais*; os (5) *riscos económicos*; e os (6) *riscos criminais*.

O conceito de risco está ligado com as probabilidades de eventos futuros indesejáveis ocorrerem (Areosa, 2008); com a possibilidade de perda ou de dano; com o comprometimento da segurança; e com as consequências negativas, individuais ou coletivas (Bouzon, 2013), causadas pela natureza ou pela ação humana. Abrangente e inerente à vida quotidiana (Sellnow & Sellnow, 2023), o risco está presente em situações ligadas à saúde; à economia; ao direito; à ciência; e à política, entre outras disciplinas, conforme as quais a sua definição pode sofrer variações. Como resumiu (Galindo, 2015, p. 143), o conceito de risco refere-se a "algo que não é nem necessário, nem impossível"[1]. Riscos caracterizam-se por representar ameaças potenciais, por gerar incerteza e por depender do diálogo para ser compreendidos (Sellnow & Sellnow, 2023). Neste capítulo, discutiremos diferentes definições de risco e exploraremos algumas teorias do risco, com destaque para a Teoria da Modernidade Reflexiva de Ulrich Beck, com a qual identificamos a nossa abordagem do conceito de risco. De seguida, versaremos sobre o risco ambiental e sobre as relações entre o risco e a comunicação. Finalmente, apresentaremos a nossa definição estipulativa de risco.

1.1 Teorias do risco

Foi no fim do século XX, quando os riscos tornaram-se mais difíceis de distinguir e de gerir porque mais globalizados, menos identificáveis e com efeitos mais sérios (Lupton, 2023), que surgiram as teorias do risco num contexto histórico marcado pela polarização entre o capitalismo e o socialismo, assim como pelo intenso desenvolvimento nas áreas industrial; tecnológica; mediática; e informacional.

1.1.1 Teoria da Modernidade Reflexiva

O sociólogo alemão Ulrich Beck, ao identificar o risco como a característica central da contemporaneidade, escreveu, em 1986, o ensaio "*Risk Society: Towards a New Modernity*" e, posteriormente, em 1999, "*World Risk Society*". Beck (1992) relacionou a sociedade do risco com as ameaças derivadas do desequilíbrio entre o benefício e o custo da industrialização e analisou a transformação dos conflitos nas sociedades industrializadas. O autor destacou que estes conflitos não estão mais relacionados com a distribuição da riqueza, mas, sim, com a distribuição dos riscos. A pobreza, embora ainda presente, não é mais a principal preocupação, uma vez que, por um lado, os desenvolvimentos científico e tecnológico contribuíram para a redução da carência, mas, por outro lado, geraram novos problemas, entre eles os riscos ambientais.

No ensaio "*World Risk Society*", Beck (1999) definiu "riscos" como o produto das decisões industriais e situou esse conceito sob uma perspetiva temporal. O autor explicou que o conceito

[1] Traduzido pela autora. No original: "algo que no es ni necesario, ni imposible" (Galindo, 2015, p. 143).

de risco altera a relação entre o passado, o presente e o futuro, torna o futuro hipotético mais influente do que o passado e posiciona o debate sobre risco em torno de algo que poderá ocorrer se não houver mudança de curso. Dessa maneira, Beck (1999) deixou de considerar o risco como algo latente e passou a encará-lo como uma construção social que tem efeitos reais, sintomas de uma crise profunda na sociedade capitalista.

Perpassa as reflexões de Beck o conceito de "modernidade reflexiva", uma fase da modernidade em que a reflexão sobre a imprevisibilidade das consequências da ação humana influencia a forma como as pessoas tomam decisões, como as instituições funcionam e como as sociedades enfrentam os desafios globais. Segundo Frederiksson (2018), a modernidade reflexiva é o resultado da transformação estrutural da sociedade, cujas fronteiras entre o político e o não-político foram dissolvidas. O autor enfatizou que, enquanto na modernidade os debates sobre a política ficam circunscritas a instituições políticas, na modernidade reflexiva os atores não-políticos também envolvem-se nos debates políticos, não no sentido político-administrativo, mas no que se refere às condições de vida. Nesse cenário, ganharam relevância os discursos sobre responsabilidade, alimentados pelo crescimento dos movimentos sociais, uma das arenas da subpolítica (Frederiksson, 2018).

Ainda de acordo com Frederiksson (2018), a comunicação, nomeadamente as relações públicas, desempenha um papel central na prática da subpolítica ao lidar com questões de alcance global decorrentes das transformações da modernidade reflexiva. Diante de uma multiplicidade de discursos ambivalentes, "as relações públicas podem ser vistas não apenas como uma função de expressividade organizacional, mas como uma função que busca a redução da incerteza e da complexidade na interpretação da sociedade"[2] (Frederiksson, 2018, p. 38) por meio da gestão da comunicação e dos relacionamentos entre uma organização e os seus *stakeholders*[3]. De acordo com Verčič *et al.* (2001), as relações púbicas têm papeis (1) *gerenciais*; (2) *operacionais*; (3) *reflexivos*; e (4) *educacionais*. O (1) *papel gerencial* das relações públicas está centrado na comunicação estratégica e na gestão dos relacionamentos com diferentes públicos a fim de manter uma imagem positiva da organização. No (2) *papel operacional*, as relações públicas lidam com as atividades práticas da comunicação com o propósito de assegurar que as mensagens sejam transmitidas de forma clara e eficiente. O (3) *papel reflexivo* das relações públicas envolve a análise das mudanças sociais, a promoção de diálogos dentro da organização e o alinhamento entre as ações da organização e as expectativas da sociedade. O (4) *papel educativo* das relações públicas visa aprimorar a competência comunicacional dos membros da organização para que se comuniquem de maneira mais eficaz e contribuam, assim, para o sucesso organizacional (Verčič *et al.*, 2001).

[2] Traduzido pela autora. No original: "public relations could be seen as a function not only for organizational expressivity, but as a function that strives for the reduction of uncertainty and complexity in the interpretation of society" (Frederiksson, 2018, p. 38).
[3] No contexto organizacional, *stakeholders* são pessoas ou grupos de pessoas que podem afetar (Diers-Lawson, 2020) ou ser afetadas (Bryson, 2004) pelas atividades de uma organização. Alguns exemplos de *stakeholders* são os empregados; a concorrência; os fornecedores; os consumidores; o governo; os *media* de massa; e a comunidade envolvente, entre outros.

O papel reflexivo das relações públicas, que se identifica com o conceito de modernidade reflexiva de Beck (1999), refere-se a "analisar as normas e os valores em mudança na sociedade e discuti-los com os membros da organização, de modo a ajustar as normas e os valores da organização no que respeita à responsabilidade social e à legitimidade"[4] (Verčič *et al.*, 2001, p. 380). Enquanto agente no processo de autorreflexão das organizações, as relações públicas podem ajudar a promover mudanças sociais no seio das organizações (Verčič *et al.*, 2001).

1.1.2 Outras teorias sociais do risco

Embora o conceito de risco não tenha sido um tema central em nenhuma das obras do filósofo francês Michel Foucault, os seus estudos são pertinentes para as discussões sobre como as sociedades gerem e governam os riscos na modernidade, nomeadamente no que se refere à saúde e à segurança pública. Durante a série de palestras conferidas por Foucault (1997) no "*Collège de France*" entre 1970 e 1982 e em livros posteriores, Focault fez diversas referências ao conceito de risco. O autor relacionou esse conceito com o neoliberalismo, com o surgimento de novas formas governamentais e com a gestão das populações. Nessas ocasiões, Foucault defendeu a governamentalidade não intervencionista, entendida como os métodos que as pessoas usam para controlarem a si mesmas e aos outros a partir de uma racionalidade neoliberal, por meio da qual a repressão e a assistência pudessem ser dispensadas, dado que os indivíduos tornar-se-iam corresponsáveis, a par com o Estado, pela gestão de riscos (Carvalho, 2007).

A antropóloga britânica Mary Douglas e o cientista político norte-americano Aaron Wildavsky publicaram, em 1983, a obra "*Risk and Culture*", na qual abordaram a relação entre os riscos tecnológicos e o meio ambiente. Douglas e Wildavsky (1983) discutiram como esse tipo de risco era percebido pelo público em geral e concluíram existir uma apreciação de que os riscos tecnológicos têm a capacidade de afetar negativamente a natureza. Esses riscos geram consequências involuntárias e impostas do desenvolvimento, menos toleradas do que os riscos voluntariamente assumidos. Segundo Douglas e Wildavsky (1983), nos riscos voluntários, a razão entre o custo e o benefício da ação que expõe o indivíduo ao risco é calculada segundo critérios subjetivos e, por isso, socialmente aceites.

Niklas Luhmann, sociólogo alemão, ao criticar a teoria de Beck, lançou, em 1991, a obra "*Risk: A Sociological Theory*". O conceito de risco, para Luhmann (2007), tem como unidade de análise a comunicação[5], elemento-chave da sua teoria sistémica. De acordo com o autor, os eventos do mundo não são, por si sós, arriscados, mas tornam-se arriscados quando são observados através da lente do risco. Para Luhmann (2007), a distinção entre "risco" e "perigo" reside nas decisões

[4] Traduzido pela autora. No original: "analyze changing standards and values in society and discuss these with the members of the organization, in order to adjust the standards and values of the organization regarding social responsibility and legitimacy" (Verčič et al., 2001, p. 380).

[5] Ao distanciar-se da tese clássica de que a sociedade é o resultado das interações entre os indivíduos, Luhmann propôs a comunicação como o elemento fundamental na geração e na reprodução da sociedade contemporânea. Para Luhmann, a comunicação não é mais do que uma forma específica de processar o sentido, forma essa que serve de *medium* a um tipo particular de sistemas, a saber, os sistemas de comunicação ou sistemas sociais" (Grácio, 2014, p. 105).

que são tomadas a partir das informações obtidas sobre uma determinada situação. Enquanto risco é uma construção comunicativa que envolve a antecipação de danos e a tomada de decisões para evitá-los, perigo é observado independentemente das decisões tomadas e com foco nos danos em si, sem considerar a prevenção. Dessa forma, segundo Luhmann (2007), o conceito de risco é pertinente à ideia de contingência, com o futuro a ser moldado através das escolhas feitas no presente e da atribuição de significado ao risco que se faz por meio da comunicação.

O sociólogo britânico Anthony Giddens, no livro "Mundo em Descontrole" (2007, p. 34), definiu risco como "a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança, que deseja determinar seu próprio futuro em vez de confiá-lo à religião, à tradição ou aos caprichos da natureza". Associadas aos benefícios que o desenvolvimento, inclusive o desenvolvimento científico, proporciona, existem consequências negativas com maior ou menor participação da atividade humana. Entre essas consequências estão os riscos ambientais, apesar de estes não serem os únicos riscos derivados da modernidade e da globalização. Os riscos ambientais contradizem a racionalidade técnica própria da modernidade, pois são derivados, justamente, da incapacidade de controlar a natureza.

1.2 Riscos ambientais

O conceito de risco é fulcral para entender fenómenos como a mudança climática na contemporaneidade e promover ações capazes de evitar possíveis desastres naturais. Ao longo da história, o nosso planeta experimentou flutuações climáticas que o levaram a extremos opostos na escala de temperatura. Atualmente, porém, a atividade humana é um elemento que distingue o processo de mudança climática em relação a qualquer outro que a Terra já tenha vivenciado (Galindo, 2015). Estudos revelam que, em decorrência da intensa industrialização, a concentração atmosférica de dióxido de carbono (CO_2) atingiu níveis não vistos nos últimos dois milhões de anos (Shukla & Skea, 2022).

Embora Beck (1999) diferencie o conceito geral de risco daqueles relacionados com os desastres naturais, já que estes não teriam as suas causas diretamente associadas com decisões baseadas na obtenção de vantagens económicas, a deterioração do meio ambiente resultante do desenvolvimento é transversal à sua teoria. A manipulação genética, o mau uso dos recursos energéticos e a proliferação das armas de destruição em massa são alguns exemplos de ações humanas capazes de desencadear riscos ambientais globais. Conforme a análise feita por Cohen (2017) sobre a contribuição de Beck para a compreensão da diferença entre "risco ambiental" e "desastre", por um lado, o risco ambiental representa uma possibilidade antecipada e ameaçadora que segue a lógica do "glocal", entendida como um fenómeno global que requer análise e discussão ao nível local; por outro lado, o desastre é o risco concretizado.

Na teoria de Giddens (2007), os riscos ambientais estão na distinção que o autor faz entre riscos externos e riscos fabricados. Os riscos externos são eventos que ocorrem independentemente da ação humana. Os riscos ambientais, como o risco de desastres naturais, são considerados pelo

autor como riscos externos. Apesar de não ser possível os eliminar completamente, aprendemos a geri-los e a calcular as suas probabilidades (Giddens, 2007). Os riscos fabricados, para o autor, são mais significativos e caracterizados pela falta de experiência histórica, como os riscos criados pela introdução de novas tecnologias. São exemplos de riscos fabricados as vacinas e os alimentos transgénicos, temas capazes de gerar muitas incertezas e perguntas sem respostas claras que podem levar à desconfiança na ciência.

Não obstante os diferentes enquadramentos dos desastres naturais pelas teorias de Beck e Giddens, o aquecimento global, causado pela alta concentração de gases como o dióxido de carbono na atmosfera e a consequente destruição da camada de ozono em função da intensificação da atividade industrial pós-Segunda Guerra Mundial, resultou no aumento significativo da frequência e da gravidade dos desastres naturais, como incêndios florestais, inundações, tornados e, até mesmo, simos (McGuire, 2010). A Meta 13 das Organizações das Nações Unidas (ONU)[6] para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)[7] refere-se a combater as mudanças climáticas e os seus impactos. A temperatura global já aumentou 1,1°C em relação aos níveis pré-industriais (1890-1900), causando o degelo dos glaciares e a elevação do nível do mar, o que provoca inundações, deslocando milhões de pessoas e agravando a pobreza e a desigualdade.

1.2.1 Riscos e mudanças climáticas

As alterações climáticas referem-se a modificações no estado do clima reconhecidas por meio de testes estatísticos que se mantém por um longo período, geralmente décadas ou mais (Shukla & Skea, 2022). De acordo com Santos (2021, p. 36), "o clima na Terra tem variado desde o início da sua formação (...), contudo, as mudanças climáticas têm sido suficientemente moderadas para terem permitido a evolução da vida". Para o Painel Intergovernamental para a Mudança Climática (IPCC)[8], as mudanças climáticas podem ter origem em processos naturais internos ou externos. Entre as causas naturais, estão as modulações dos ciclos solares e as erupções vulcânicas, que podem influenciar o clima devido às variações na radiação solar e às emissões de aerossóis

[6] As Organizações das Nações Unidas (ONU) é uma entidade internacional fundada em 24 de outubro de 1945, após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de promover a cooperação e a paz entre os países do mundo. A ONU é composta por 193 Estados-Membros que se reúnem para discutir questões globais e trabalhar em conjunto para tomar decisões que afetam a comunidade internacional. A sede da ONU está localizada em Nova Iorque (Estados Unidos). As deliberações da ONU são realizadas através de órgãos e agências especializadas, como a Assembleia Geral; o Conselho de Segurança; o Conselho Económico e Social; o Secretariado; e o Tribunal Internacional de Justiça, cada um com funções específicas para atingir os objetivos da organização. O Secretário-Geral da ONU é, desde 2017, o ex-Primeiro-Ministro português António Guterres. Retirado de https://www.un.org/en/

[7] Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma série de 17 metas globais estabelecidas pela ONU na Agenda 2030. Esses objetivos visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e promover a paz e a prosperidade para todas as pessoas até 2030. Os ODS abrangem questões sociais, económicas e ambientais, buscando enfrentar desafios como a fome; a desigualdade; a saúde; a educação; o combate às mudanças climáticas; e a conservação da biodiversidade. Os ODS orientam as políticas e as ações dos governos, da sociedade civil e do setor privado para construir um mundo mais sustentável e inclusivo para as gerações presentes e futuras. Retirado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/

[8] Traduzido pela autora. No original: *Intergovernmental Panel for Climate Change* (IPCC). O IPCC é um organismo científico intergovernamental estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization* – WMO) e pelo Programa da ONU para o Meio Ambiente (*United Nations Environmenl Programme* – UNEP). O principal objetivo do IPCC é fornecer avaliações objetivas e cientificamente sólidas sobre as mudanças climáticas, os seus impactos e as opções de mitigação. O IPCC é composto por três grupos de trabalho principais, sendo o Grupo de Trabalho III responsável por examinar as opções de mitigação das mudanças climáticas, ou seja, as estratégias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e enfrentar o aquecimento global.

vulcânicos. Além disso, mudanças antropogénicas persistentes na composição da atmosfera, como o aumento das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da atividade humana, e mudanças no uso da terra, como o desmatamento, também desempenham um papel significativo na alteração do clima ao longo do tempo (Shukla & Skea, 2022). Já a Convenção-Quadro da ONU sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)[9], no seu Artigo 1, define como mudanças climáticas apenas aquelas causadas direta ou indiretamente pela atividade humana, provocadas pelas alterações na composição da atmosfera global adicionais à variabilidade climática natural observada em períodos comparáveis. Portanto, o UNFCCC estabelece uma diferenciação entre mudanças climáticas causadas por atividades humanas que afetam a composição atmosférica e a variabilidade climática decorrente de causas naturais (Shukla & Skea, 2022).

O Acordo de Paris[10], assinado pelos 193 Estados-Membros da ONU, em 2015, definiu que é urgente limitar o aquecimento global a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Para isso, é necessário atingir o pico das emissões globais dos gases com efeito de estufa antes de 2025, reduzi-las em 43% até 2030 e alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Os países signatários do Acordo de Paris estão a desenvolver planos de ação climática para enfrentar esses desafios, mas os compromissos atuais ainda não são suficientes para alcançar a meta de 1,5°C. Durante a 15ª Conferência da Biodiversidade, realizada em dezembro de 2022, em Montreal, Canadá, 103 países assinaram um acordo histórico no qual comprometeram-se a preservar/recuperar 30% do planeta até 2030. Serão disponibilizados 30 milhões de dólares anuais provenientes de várias fontes para ajudar os países em desenvolvimento a atingir essa meta. A medida passa pelo combate à crise climática e pela proteção das espécies, das terras e dos oceanos. Nesse sentido, Lupton (2023) destacou estar em curso uma gradual consciencialização das populações e dos governos, após décadas de contestação e de negacionismo acerca dos "efeitos visíveis e tangíveis das mudanças climáticas" (Lupton, 2023, p. 198), como os desastres naturais.

Em 2020, o IPCC divulgou um guia para orientar a aplicação consistente e transparente do conceito de risco (Reisinger *et al.* 2020) entre os Grupos de Trabalho, apesar de reconhecer as diferenças na forma como esse conceito pode ser usado conforme a disciplina. Centrada nas mudanças climáticas, a definição do IPCC estipula que "risco" refere-se ao potencial de consequências adversas para sistemas humanos ou ecológicos devido aos impactos e às respostas às mudanças climáticas.

> Os riscos surgem das interações dinâmicas entre os perigos associados com o clima, a exposição dos sistemas afetados a esses perigos e a sua vulnerabilidade. Estes fatores podem ser incertos em termos de magnitude e probabilidade de ocorrência e podem

[9] Traduzido pela autora. No original: *United Nations Framework Convention for Climate Change* (UNFCCC).
[10] O Acordo de Paris é um tratado internacional sobre mudanças climáticas assinado por 196 países em dezembro de 2015 durante a 21.ª Conferência do Clima de Paris (COP 21), em Paris, França. O seu objetivo é limitar o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, com esforços adicionais para limitá-lo a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Para alcançar este objetivo, é essencial reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas. O acordo é significativo porque é a primeira vez que diversos países se unem para combater as mudanças climáticas em escala global. Retirado de https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement

> mudar ao longo do tempo e do espaço devido a mudanças socioeconómicas e a decisões humanas[11]. (Reisinger *et al.* 2020, p. 5)

Santos (2021, p. 68) enfatizou que as mudanças climáticas "não têm efeitos equitativos nas populações do mundo ao aumentarem a pobreza, a malnutrição e a fome, o risco de doença e as migrações forçadas nas populações mais vulneráveis e frágeis".

> Vulnerabilidade refere-se às condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, económicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de um indivíduo, uma comunidade, ativos ou sistemas aos impactos dos perigos. Exposição refere-se à localização de pessoas, infraestrutura, habitação, capacidades de produção e outros ativos humanos tangíveis em áreas propensas a perigos. Desastres ocorrem quando qualquer um desses elementos do risco não é reduzido ou adequadamente gerido[12]. (UNDRR, 2023, p. 16)

No âmbito da emergência e da proteção civil, risco é definido como "a probabilidade de ocorrência de um acontecimento adverso que pode colocar a comunidade, no seu todo ou uma parte, perante a possibilidade de perda de vidas e de bens e perante a possibilidade de degradação do meio envolvente" (Jesus, 2013, p. 113). Para a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)[13], organização pública portuguesa, os riscos podem ser classificados em (1) *riscos naturais*, (2) *riscos tecnológicos* e (3) *riscos mistos*:

(1) *Riscos naturais*[14] são aqueles ligados ao funcionamento dos sistemas naturais. Entre eles estão as vagas de frio e de calor; as secas; as cheias; as inundações; os sismos; os tornados; e a erosão costeira;
(2) *Riscos tecnológicos*[15] são aqueles associados a acidentes resultantes da ação humana. Alguns exemplos de risco tecnológicos são a rotura de barragens, os acidentes radiológicos e os acidentes que envolvem materiais perigosos; e
(3) *Riscos mistos*[16] são aqueles que envolvem a interação complexa entre a ação humana e o funcionamento dos sistemas naturais. Nessa classe de risco estão os incêndios florestais.

Segundo a ONU, é primordial fortalecer a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos referentes ao clima e a desastres naturais ao nível global; integrar políticas de mudança climática

[11] Traduzido pela autora. No original: "Risks result from dynamic interactions between climate-related hazards with the exposure and vulnerability of the affected human or ecological system to the hazards. Hazards, exposure and vulnerability may each be subject to uncertainty in terms of magnitude and likelihood of occurrence, and each may change over time and space due to socio-economic changes and human decision-making" (Reisinger et al. 2020, p. 5).
[12] Traduzido pela autora. No original: "Vulnerability refers to the conditions determined by physical, social, economic and environmental factors or processes that increase the susceptibility of an individual, a community, assets or systems, to the impacts of hazards. Exposure refers to the location of people, infrastructure, housing, production capacities and other tangible human assets in hazard-prone areas. Disasters occur when any of these elements of risk is not reduced or adequately managed" (UNDRR, 2023, p. 16).
[13] A ANEPC é parte integrante da Força Especial de Proteção Civil, um corpo especializado em intervenções de proteção e socorro em situações de emergência. A sua missão é planear, coordenar e executar as políticas de emergência e proteção civil em todo o território continental português. A ANEPC tem como função principal coordenar e executar ações de proteção civil em situações de emergência e trabalhar em colaboração com diversas entidades para garantir a segurança e a proteção da população. Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/anepc/quem-somos/a-autoridade/
[14] Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/prevencao-e-preparacao/avaliacao-de-riscos/riscos-naturais/
[15] Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/prevencao-e-preparacao/avaliacao-de-riscos/riscos-tecnologicos/
[16] Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/prevencao-e-preparacao/avaliacao-de-riscos/riscos-mistos/

em políticas e estratégias nacionais; melhorar a educação e a sensibilização sobre o tema; e mobilizar recursos financeiros para apoiar os países em desenvolvimento nas suas ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres[17] (UNDRR) definiu resiliência como "a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a riscos de resistir, absorver, acomodar, adaptar-se, transformar e recuperar-se dos efeitos de um risco de maneira oportuna e eficiente, incluindo a preservação e a restauração das suas estruturas e funções básicas essenciais por meio da gestão de riscos"[18]. De acordo com Hyvärinen e Vos (2016), a resiliência pode ser definida como a capacidade de uma comunidade para adaptar-se com sucesso diante de perturbações, atributo que é adquirido por meio de um processo contínuo de adequação a circunstâncias em mudança e da aprendizagem com experiências passadas. A resiliência comunitária é fortalecida pelo desenvolvimento de redes sociais[19] e requer o sólido comprometimento dos cidadãos. Para a Agência Federal de Gestão de Emergências (FEMA)[20], dos Estados Unidos, resiliência é um estado final desejado, resultado de uma gestão eficaz de riscos e de uma mentalidade de entendimento, da antecipação e da preparação para os riscos, a fim de promover a capacidade adaptativa da comunidade diante dos desafios futuros (FEMA, 2016).

> Resiliência Comunitária é a capacidade de preparar-se para riscos antecipados, de adaptar-se a condições em constante mudança e de resistir e recuperar-se rapidamente de interrupções. Atividades como a preparação para desastres (que inclui a prevenção, a proteção, a mitigação, a resposta e a recuperação) e a redução de estressores comunitários (as condições sociais, económicas e ambientais subjacentes que podem enfraquecer uma comunidade) são passos fundamentais para a resiliência[21]. (FEMA, 2022, p. 3)

[17] Traduzido pela autora. No original: *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNDRR). O UNDRR desempenha um papel fundamental na promoção de uma abordagem proativa e preventiva para enfrentar os desafios associados aos desastres naturais e aos fenómenos climáticos extremos, com o objetivo de reduzir o seu impacto. As principais áreas de atuação do UNDRR incluem a promoção da consciencialização e da educação pública sobre a importância da redução do risco de desastres; o apoio à formulação de políticas e de estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres; a coleta e a partilha de dados e de informações relacionadas com os desastres; a facilitação da cooperação internacional e regional na redução do risco de desastres; e a promoção da integração da redução do risco de desastres em setores como o desenvolvimento; o planejamento urbano; a agricultura, e saúde. Retirado de https://www.undrr.org/

[18] Traduzido pela autora. No original: "the ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management". Retirado de http://www.undrr.org/quick/11974

[19] De acordo com Recuero (2009), uma rede social consiste em atores (pessoas, instituições ou grupos) e as suas conexões (interações sociais). Os atores são representações sociais, espaços de interação e locais de expressão da personalidade. As conexões são formadas pelos laços sociais, representando as relações entre os atores. É importante notar que as redes sociais não são exclusivas da internet, existindo sempre que pessoas ou organizações se reúnem em torno de valores comuns. Não se deve confundir redes sociais com plataformas de redes sociais, que são espaços virtuais formados por redes de computadores, ampliando as relações para além dos ambientes físicos.

[20] Traduzido pela autora. No original: *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Criada em 1979, a FEMA é uma agência norte-americana sediada em Washington D.C. que possui 10 escritórios regionais pelos Estados Unidos e mais de 20 mil colaboradores. A missão da FEMA é ajudar as pessoas antes, durante e após desastres. Retirado de https://www.fema.gov/about

[21] Traduzido pela autora. No original: "Community Resilience is the ability to prepare for anticipated hazards, adapt to changing conditions, and withstand and recover rapidly from disruptions. Activities such as disaster preparedness (which includes prevention, protection, mitigation, response and recovery) and reducing community stressors (the underlying social, economic and environmental conditions that can weaken a community) are key steps to resilience" (FEMA, 2022, p. 3).

Em 2023, a Comissão Europeia[22] adotou os objetivos de resiliência a desastres[23] da UE, que consistem em cinco objetivos estabelecidas para melhorar a capacidade da UE para prevenir, preparar-se e responder a desastres. Estes objetivos são (1) *antecipar*, isto é, melhorar a avaliação dos riscos, a antecipação e o planeamento da gestão de risco de desastres; (2) *preparar*, isto é, aumentar a consciencialização sobre os riscos e a preparação da população; (3) *alertar*, isto é, aprimorar o sistema de alerta precoce; (4) *responder*, isto é, ampliar a capacidade de resposta do mecanismo de Proteção Civil da UE; e (5) *assegurar,* isto é, garantir um sistema robusto de proteção civil. Os objetivos de resiliência a desastres da UE foram assumidos em reação a desafios recentes como a pandemia de SARS-CoV-2, a guerra na Ucrânia e os impactos das alterações climáticas.

A comunicação entre os governos e os cidadãos também desempenha um papel fundamental para a resiliência das comunidades sob o risco de desastres naturais. O relatório "*Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks"*, publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico[24] (OECD, 2024) sugeriu que se promova a consciencialização sobre os riscos através da comunicação bidirecional entre os governos e os *stakeholders*. Outra recomendação da OECD (2024) é combinar estratégias de comunicação com incentivos para que todos assumam as responsabilidades coletivamente. O relatório enfatizou, ainda, a necessidade de mobilizar o sistema educacional para fortalecer a resiliência da sociedade (OECD, 2024).

1.3 Risco e comunicação

Segundo Beck (1992), viver na sociedade de risco implica assumir a existência de um desequilíbrio entre os custos e os benefícios das decisões industriais. Nessa sociedade, os *media* de massa [25] têm o papel fundamental de alertar para uma necessária mudança de atitude e mobilizar o envolvimento político (Beck, 1999) face aos riscos. Diante da indeterminação dos riscos, o que Luhmann (1989) denominou "comunicação ecológica" consiste na escolha criteriosa de parâmetros capazes de transmitir informações sobre a exposição a riscos ambientais de natureza incerta.

[22] Traduzido pela autora. No original: *European Comission*. A Comissão Europeia é o órgão executivo da União Europeia (UE), responsável por propor e monitorar a implementação de leis e por gerir o orçamento da UE. É função da Comissão Europeia garantir a aplicação correta das políticas comunitárias nos Estados-Membros, negociar acordos internacionais e representar os interesses da UE globalmente. A ex-ministra da Defesa da Alemanha Ursula von der Leyen é a presidente da Comissão Europeia desde dezembro de 2019. Retirado de https://commission.europa.eu/about-european-commission_pt

[23] Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_600

[24] Traduzido pela autora. No original: *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD). A OCDE, fundada em 1961, é uma organização intergovernamental que orienta a formulação de políticas públicas que buscam promover prosperidade, oportunidade, igualdade e bem-estar. A organização trabalha em estreita colaboração com formuladores de políticas públicas, *stakeholders* e cidadãos para estabelecer padrões internacionais baseados em evidências e encontrar soluções para desafios sociais, econômicos e ambientais. Retirado de https://www.oecd.org/en/about.html

[25] O termo "*media* de massa" denota os meios de comunicação social de massa, caracterizados pela disseminação de informações produzidas conforme critérios de noticiabilidade por jornalistas devidamente qualificados. Os *media* de massa incluem canais como televisão; rádio; jornais; e revistas. Em contraste, a expressão "redes sociais digitais" refere-se a plataformas *online* destinadas à interação e à partilha de conteúdos entre os utilizadores.

Na sua abordagem sobre a comunicação ecológica, Luhmann (1989) destacou o papel fundamental da comunicação para aumentar a consciência da sociedade em relação aos problemas ambientais que a afetam. Essa consciência é essencial para que a sociedade adote uma postura de reconhecimento dos riscos, que só se configuram como tais quando comunicados e discutidos (Rocha & Weyermüller, 2014). Dessa forma, se um dano futuro está condicionado a uma decisão presente, o conceito de risco torna-se um assunto de comunicação.

Entre os teóricos da comunicação, encontramos diferentes definições para o conceito de risco. Williams e Olaniram (1998) definiram "risco" como a possibilidade de dano ou, de forma mais ampla, a exposição potencial a perdas. O termo "ameaça", intrinsecamente ligada à discussão sobre "risco", indica a magnitude das consequências negativas de um evento e a probabilidade de ocorrência do evento. De acordo com McComas (2006), "riscos" são forças ou circunstâncias que apresentam perigo para as pessoas ou para aquilo que elas consideram valioso, mensurado pela probabilidade de ocorrência de perdas. Sellnow *et al.* (2009) descreveram "risco" como um processo interativo, dinâmico e em permanente evolução. Para Heath e O'Hair (2010), o risco é uma condição que se localiza entre a segurança e a destruição. Segundo os autores, quanto maior a perceção e a consciência sobre o risco, mais provável é que se possa reduzi-lo ou, idealmente, eliminá-lo, daí a importância da mediação e da mediatização dos riscos.

No contexto dos riscos, não existe uma relação fixa entre informação e segurança. A informação nem sempre simplifica a tomada de decisão, pelo contrário, pode complicá-la, uma vez que aumenta a consciência sobre os riscos (Galindo, 2015). Dada a centralidade da comunicação nas teorias sociológicas do risco de Beck e de Luhmann, propomo-nos, de seguida a discutir, sob a ótica da mediação e da mediatização, da perceção e da ampliação, como o conceito de risco relaciona-se com o conceito de comunicação.

1.3.1 Da mediação à mediatização dos riscos

Mediação e mediatização são dois conceitos distintos, porém ambos relacionados com a influência dos *media* de massa na sociedade. Segundo Martín-Barbero (1993), a mediação é um processo fundamental na comunicação, intrinsecamente ligado à negociação e à construção de significados. A mediação situa-se entre a produção e a receção das mensagens, papel desempenhado pelos *media* de massa, que atuam como intermediários ou mediadores na disseminação de informações e na formação de opiniões. Por outro lado, a mediatização, de acordo com Couldry e Hepp (2013), refere-se à forma como os *media* de massa podem influenciar a sociedade, moldá-la e transformá-la social e culturalmente. O processo de mediatização apresenta aspetos tanto quantitativos quanto qualitativos. Em termos quantitativos, a mediatização aborda a crescente disseminação, ao longo do tempo, da comunicação mediada. Quanto aos aspetos qualitativos, a mediatização destaca a importância de determinados tipos de *media* de massa em processos emergentes de mudança sociocultural (Couldry & Hepp, 2013). Ambos os processos – mediação e mediatização – são fundamentais na abordagem dos riscos na nossa sociedade. Ao passo que a mediação pode contribuir para a disseminação das informações sobre os riscos e para a amplificação dos riscos,

a mediatização pode agir sobre a perceção e influenciar mudanças comportamentais relacionadas com os riscos numa comunidade, por exemplo.

Sellnow e Sellnow (2023) notaram a relevância da seleção e do enquadramento dos riscos pelos *media* de massa no comportamento das pessoas, de forma a evitar que passem de ameaças potenciais a ameaças reais. A incerteza, característica inerente aos riscos, pode afetar a disposição das pessoas em investir tempo, recursos ou ações para mitigar uma ameaça potencial. Felizmente, enquanto um risco ainda não se converteu numa crise, existe a eventualidade de as partes participarem num diálogo construtivo sobre o risco e a sua capacidade de evoluir para uma situação de crise (Sellnow & Sellnow, 2023). Contudo, a complexidade intrínseca aos riscos também é causadora de debates intensos entre especialistas com diferentes visões. Tais debates que, com frequência, são mediados, podem gerar maior incerteza em relação ao risco, aumentar a confusão na interpretação da questão e enfraquecer a credibilidade dos porta-vozes oficiais (Lin, Lachlan & Spence, 2022).

Serra (2006, p. 1) também evidenciou a importância dos *media* de massa na comunicação de riscos. Conforme o autor, o conceito de risco é contraditório, podendo significar "por um lado, a oportunidade de conseguir um benefício, mas, por outro lado, a possibilidade de ter uma perda". Como sublinhou o autor, os riscos na sociedade contemporânea não estão limitados nem no tempo e nem no espaço, mas "abrangem múltiplos grupos de indivíduos e comunidades – em muitos casos, potencialmente toda a humanidade" (Serra, 2006, p. 2). O autor categorizou três tipos de associação entre risco e comunicação: (1) *implícita-normal*, (2) *temática-normal* e (3) *temática-de crise*.

(1) A comunicação de risco *implícita-normal*, na qual os eventos quotidianos são abordados nas notícias sem destacar explicitamente os riscos, partindo do pressuposto de que o público compreende os riscos implícitos nas situações discutidas;
(2) A comunicação de risco *temática-normal*, que aborda os riscos de maneira explícita e objetiva com base nos padrões jornalísticos. Com isso, os riscos tornam-se visíveis nos *media* de massa, permitindo que a sociedade os compreenda e tome providências para reduzi-los; e
(3) A comunicação de risco *temática-de crise*, quando os *media* de massa transmitem informações e alertas durante situações de crises, como desastres naturais. Os *media* de massa divulgam informações cujas fontes são as organizações públicas responsáveis pela segurança da população e realizam as suas próprias coberturas.

Como sublinhou Serra (2006), a comunicação *temática de crise* é essencial para alertar e informar sobre os riscos iminentes, oferecer recomendações e instruções sobre como agir durante uma crise e acompanhar os acontecimentos em tempo real. A televisão, nomeadamente, é uma forma de comunicação visualmente apelativa que pode ajudar a transmitir a gravidade e o impacto dos riscos de maneira mais envolvente para o público (Serra, 2006).

1.3.2 Amplificação dos riscos

Um enquadramento conceitual para a compreensão da amplificação social do risco foi desenvolvido e testado por Kasperson *et al.* (1988) e por Renn *et al.* (1992). Esse enquadramento foi revisado recentemente (Kasperson *et al.*, 2022). A base do conceito de amplificação social do risco é que os acontecimentos relacionados com o risco interagem com processos psicológicos; sociais; institucionais; e culturais que podem intervir nas perceções e nos comportamentos em relação ao risco. Renn *et al.* (1992) conduziram um estudo empírico que examinou cinco componentes diferentes do processo de amplificação: (1) *impactos físicos*; (2) *quantidade de cobertura mediática*; (3) *perceções individuais dos leigos*; (4) *respostas do público*; e (5) *efeitos socioeconómicos e políticos do risco*.

Renn *et al.* (1992) descobriram que, em relação à influência da cobertura mediática na experiência do risco, a maneira como os *media* de massa tratam o risco afeta a perceção de medo e as intenções individuais de comportamento. Isso ocorre porque as perceções e as respostas sociais estão mais ligadas à exposição ao risco do que à sua magnitude. As redes sociais digitais foram identificadas, na revisão do enquadramento conceitual publicado por Kasperson *et al.* (2022), como canais de geração e transmissão de informações, além dos *media* de massa e da comunicação interpessoal, capazes de espalhar rapidamente informações sobre riscos locais para redes de comunicação globais.

1.3.3 Perceção dos riscos

A perceção de risco sempre foi um tema central nos estudos sobre comunicação de saúde. Nos últimos anos, devido à pandemia de SARS-CoV-2, esses estudos foram intensificados com o propósito de identificar a relação entre a perceção de risco e a adoção de comportamentos preventivos. Compreender a relação entre esses dois aspetos foi fundamental para que os governos pudessem planear as suas políticas de contenção da doença, bem como a sua comunicação. Para além das fontes e dos canais oficiais, a comunicação dos governos contou com os *media* de massa como intermediários para amplificar a voz das autoridades e contribur para a criação da perceção de risco (Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021). A credibilidade dos *media* de massa; o nível de confiança da população no governo; os recursos mediáticos disponíveis; e o conteúdo das mensagens exerceram influência sobre a perceção de risco e a adesão às diretrizes difundidas (Narimani *et al.*, 2023; Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021).

A perceção de risco é uma avaliação subjetiva que os indivíduos fazem dos riscos existentes, influenciada por fatores sociais, culturais e individuais, mas também por experiências; crenças; atitudes; julgamentos; emoções; e pelo tipo de informação consumida (Narimani *et al.*, 2023; Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021). A perceção de risco "provém de explicação com base num conhecimento" (Oliveira, 2014, p. 13), ou seja, tem por base aspetos cognitivos (conhecimento intelectual, por exemplo) e sensoriais (experiências e emoções, por exemplo). Por

essa razão, técnicos e leigos costumam ter diferentes perceções sobre os riscos, sendo que os primeiros têm as suas perceções mais ligadas aos aspetos cognitivos e os segundos, aos aspetos sensoriais.

Quanto à influência dos *media* de massa na perceção dos riscos, Hampel (2006) identificou duas diferentes abordagens na forma como os riscos são avaliados e percecionados: a (1) *abordagem tradicional* de risco – também conhecida como científica – está orientada para as experiências passadas e fundamentada em evidências científicas. Já a (2) *abordagem evolutiva* enfatiza a análise de riscos centrada no futuro. Para essa análise são tidas em conta não só as consequências imediatas de uma atividade, mas também os efeitos secundários e a longo prazo. Assim, a incerteza está no cerne da abordagem evolutiva em razão de que não se sabe quando e que tipos de danos poderão ocorrer.

À medida que comunicar é um processo que envolve a troca de informações, a comunicação desenvolvida a partir da definição tradicional de risco promove não mais do que a disseminação unilateral de informações com evidências factuais e probabilísticas sobre os riscos e sobre como lidar com eles. Uma comunicação que pretenda favorecer a confiança nas organizações públicas e o comprometimento da população deverá estar centrada na abordagem evolutiva de risco (Hampel, 2006) e ter a interação e a cooperação como princípios (Narimani *et al.*, 2023).

1.4 Definir "risco"

Com base na revisão de literatura que realizámos sobre o tema, emerge uma definição estipulativa para o conceito de risco. Esta definição revela-se alinhada com o pensamento de Beck (1992) e proporciona a compreensão de como entendemos o conceito de risco neste estudo.

Risco é a possibilidade de ocorrência de eventos futuros com consequências negativas coletivas, resultantes da tomada de decisões com propósitos individualistas.

Os elementos críticos da definição proposta podem ser assim explicados:

(1) Os riscos situam-se no âmbito da análise das incertezas, de forma que a possibilidade de ocorrência denota que materialização de determinados eventos pode acontecer, mas não é garantido;
(2) Os eventos futuros são incidentes que ocorrerão após o presente momento temporal, sendo objetos de especulação;
(3) As consequências negativas dos riscos emergem da materialização de tais eventos e podem comprometer a segurança física, emocional e/ou material dos envolvidos;
(4) Os danos causados por esses eventos trazem consequências coletivas, podendo, até mesmo, afetar toda a humanidade;
(5) A tomada de decisões comporta o fator humano associado com o conceito, pois contempla as escolhas efetuadas; e

(6) Tais decisões são tomadas com base nas informações disponíveis e guiadas por propósitos individualistas, em oposição a propósitos coletivistas centrados no benefício de um grupo, de uma comunidade ou da sociedade como um todo.

2. Crise

A palavra "crise" é um substantivo feminino com origem nas línguas grega e latina. Desde o século XIX, o termo "crise" é empregado para expressar estados de alteração e/ou de desequilíbrio, dúvida e/ou incerteza ou, ainda, de tensão e/ou de conflito (Cunha, 2010). Matías e Cardoso (2023) destacaram que as crises são singulares, provocam impactos e causam desestabilização. Os autores enfatizaram que o conceito de crise tem várias definições, consoante o contexto e a disciplina em que é aplicado.

Matías e Cardoso (2023) explicaram que, na economia, as crises são definidas em termos de indicadores como inflação, desemprego e recessão; na política, as crises podem ser atribuídas a erros e a dificuldades das lideranças em resolver problemas; na sociologia, as crises refletem desequilíbrios sociais (por exemplo, a crise climática e a forma desigual como as suas consequências atingem as populações); a psicologia vê as crises como uma rotura na identidade de um indivíduo ou como impasses nos relacionamentos; e, na história, crises são mudanças significativas e perturbadoras nos padrões estabelecidos numa determinada sociedade.

Risco e crise são dois conceitos aparentemente semelhantes (Fraustino & Liu, 2017). Contudo, enquanto riscos são possibilidades incertas, crises são eventos concretos. Riscos manifestos e mal geridos podem tornar-se crises (Heath & O'Hair, 2010; Palenchar, 2010). A definição de Boin (2005) destacou a complexidade como o principal atributo da crise moderna. Por não estar mais limitada a fronteiras espaciais e temporais, uma crise pode conectar-se rapidamente com outros problemas estruturais capazes de gerar consequências que perduram por longos períodos. Dado que o nosso estudo situa-se no campo das ciências da comunicação, notoriamente da comunicação estratégica, o tipo de crise que nos interessa é aquele que tem lugar no âmbito das organizações[26]. Assim, sublinhamos que, a partir deste ponto, utilizaremos os termos "crise" e "crise organizacional" indistintamente.

Abordaremos, nesta secção, diversas definições de crises e analisaremos as características e os efeitos das crises nas organizações. Paralelamente, procederemos à revisão da literatura com o propósito de desenvolver a nossa definição estipulativa de crise.

[26] As organizações, segundo Chiavenato (2020), são sistemas de recursos humanos, financeiros e tecnológicos que operam de forma coordenada para alcançar objetivos comuns. As organizações, quanto à sua natureza jurídica, podem ser privadas ou públicas. Quanto à finalidade, as organizações podem ter fins lucrativos, sociais ou múltiplos. Podemos inserir no campo das crises organizacionais também aquelas que envolvem personalidades da política, das artes e dos *media*.

2.1 Definições e características das crises organizacionais

O nome do comunicólogo norte-americano Timothy Coombs figura proeminente como o autor com o maior volume de publicações sobre comunicação de crise (Che *et al.*, 2022). Por essa razão, não poderíamos deixar de iniciar a apresentação das definições de crise por outro autor senão Coombs. Em 1999, Coombs definiu crise como "um evento que é uma ameaça imprevisível e importante que pode ter um efeito negativo na organização, na indústria ou nos *stakeholders* se for tratado inadequadamente"[27] (Coombs 1999, p. 2). Uma outra definição cunhada por Coombs, em coautoria com Holladay, estabeleceu que uma crise é um evento imprevisível e repentino que coloca em risco a continuidade das operações da organização (Coombs & Holladay, 2005).

Também é bastante difundida a definição de crise de Heath e Millar (2004), tomada por autores como Diers-Lawson (2020) e Toniolo e Gonçalves (2020) nos seus estudos. Como crise, Heath e Millar (2004, p. 2) estabelecerem "um evento prematuro, mas previsível, que tem consequências reais ou potenciais tanto para os interesses dos *stakeholders* como para a reputação da organização que sofre a crise"[28]. Millar (2004) descreveu "crise" como uma súbita ocorrência que se intensifica rapidamente e que demanda uma ação imediata para evitar ameaças à reputação da organização. Segundo o autor, a crise não apenas afeta o desempenho da organização, mas também pode causar mudanças permanentes nela. De seguida, discutiremos outras definições de crise e as características intrínsecas a esse conceito.

2.1.1 Apresentam uma ameaça imediata

Enquanto os riscos estão relacionados a ameaças potenciais, as crises apresentam ameaças urgentes (Sellnow & Sellnow, 2023) à segurança, ao bem-estar e/ou aos interesses de indivíduos, organizações, comunidades ou, até mesmo, países inteiros. A perceção de ameaças reais numa crise exige uma resposta rápida e eficaz, de modo que a demora em responder a uma crise pode agravar os impactos negativos e aumentar as consequências adversas. Dada a natureza das ameaças reais associadas às crises, a prevenção, juntamente com as medidas de preparação, pode antecipar e ajudar a minimizar o seu impacto (Tachkova & Coombs, 2022).

2.1.2 Atraem a atenção dos *media* de massa

No contexto da definição de "crise", merece destaque a intrínseca relação entre as crises e os *media* de massa, impulsionada pelos valores-notícia que esses eventos carregam. O desenvolvimento da narrativa sobre a crise é, frequentemente, capaz de gerar investigações minuciosas e julgamentos público (Lampreia, 2007) de forte apelo mediático devido a apresentarem valores-notícia como o inesperado, o conflito e/ou a infração (Traquina, 2005). Crises demandam uma gestão transparente (Lampreia, 2007) pautada por valores como a credibilidade e a honestidade (Sebastião, Saramago & Range, 2016). Esses valores, juntamente

[27] Traduzido pela autora. No original: "an event that is an unpredictable, major threat that can have a negative effect on the organization, industry, or stakeholders if handled improperly" (Coombs, 1999, p. 2).
[28] Traduzido pela autora. No original: "an untimely but predictable event that has actual or potential consequences for stakeholder's interests as well as the reputation of the organization suffering the crisis" (Heath & Millar, 2004, p. 2).

com uma relação bem estabelecida entre os assessores mediáticos e os jornalistas, são atributos essenciais para que a comunicação entre as organizações e os *media* de massa seja efetiva, favorecendo a boa reputação das organizações e a publicação das informações de interesse das organizações pelos jornalistas (Sebastião, Range & Saramago, 2016). O estudo de Sebastião, Saramago e Range (2016) sobre a relação entre assessores mediáticos e jornalistas em Portugal revelou que 98% dos 121 assessores mediáticos inquiridos acreditam que a credibilidade é decisiva para a noticiabilidade das informações enviadas aos jornalistas. Manter uma "relação continuada" (Sebastião, Saramago & Range, p. 10) com os jornalistas foi destacada como fundamental por 93% dos participantes.

A cobertura dos *media* de massa é decisiva para a criação da narrativa sobre uma crise, usada para recriar a sequência de eventos e os esforços de comunicação da organização envolvida (Holladay, 2010). O enquadramento e a intensidade da cobertura podem transformar uma crise num fenómeno de dimensões excepcionais (Matías & Cardoso, 2023), uma vez que os *media* de massa servem como o principal canal de informação para os cidadãos, criando a necessidade de uma relação estreita e colaborativa entre as partes envolvidas (Larsson, 2010; Coombs, 2007). O exame severo da organização a partir do exterior durante uma crise indica a importância da comunicação na maneira como o público a percebe (Holladay, 2010). É importante que as organizações mantenham estratégias de comunicação com os jornalistas também no estágio pós-crise, de forma a tranquilizar o público sobre o controlo da situação, mas também a minimizar as ameaças à reputação (Holladay, 2010). Nesse sentido, Liu (2010) destacou a importância do nível de escrutínio dos *media* e observou que, quanto maior a cobertura de uma crise, mais provável é que o público se lembre dela. Essa memória aumentada pode levar a uma maior atribuição de responsabilidade à organização, especialmente se a crise for mal gerida.

Não oferecer declarações aos jornalistas durante uma crise é considerado arriscado, pois pode prejudicar a imagem da organização (Holladay, 2010). Coombs e Holladay (2010) reforçaram a ideia de que a exposição à cobertura mediática pode salientar certos atributos e orientar as interpretações e as opiniões da comunidade sobre a crise. Uma comunicação transparente pode ajudar a restaurar a confiança na organização, enquanto uma comunicação ineficaz ou opaca pode agravar a crise. O "modo como os meios de informação contam a 'história da crise'" (Lampreia, 2007, p. 81) é um indicador da eficácia da comunicação durante uma crise. Assim, os *media* de massa ocupam uma posição central na divulgação das informações relacionadas com uma crise. Durante a sua fase mediática, o público está atento não apenas à situação em si, mas também ao modo como a organização lida com ela. Os *media* de massa, influenciados pelo que a organização comunica, podem ajudar a moldar o julgamento público, guiar as opiniões sobre quem é culpado pela crise e que consequências são adequadas. A probabilidade de sucesso na comunicação de crise está diretamente relacionada à transparência e à forma como a organização gere o seu relacionamento com os jornalistas.

As redes sociais digitais, para além da velocidade com que são capazes de propagar (des)informações sobre uma crise, facilitam que as pessoas conversem sobre o evento e desempenham um papel relevante na formação da perceção e na escalada da crise (Valentini, Romenti & Kruckeberg, 2017). Considerando que as pessoas também buscam informações nas redes sociais digitais para moldar as suas opiniões sobre uma crise, realizar a gestão da comunicação de crise tanto junto aos *media* de massa quanto por meio das redes sociais digitais é fundamental para proteger a reputação organizacional. Contudo, uma análise mais aprofundada desse tópico será abordada no Capítulo II desta tese.

2.1.3 Dependem da perceção

Coombs (2010a) sublinhou a inexistência de uma definição universalmente aceite para o termo "crise" e adotou como definição de crise a perceção de um evento imprevisível que ameaça expectativas importantes dos *stakeholders* e tem o potencial de impactar seriamente o desempenho de uma organização, podendo gerar resultados negativos (Coombs, 2022a). Essa definição não é de Coombs, mas, sim, resultado da discussão entre diversos especialistas em comunicação de risco e de crise que se reuniram, em 2005, numa pré-conferência temática da Associação Nacional de Comunicação (NCA)[29], em Boston (Estados Unidos).

> Um ponto significativo nessa discussão foi a natureza percetiva das crises. A maneira como os *stakeholders* veem um evento tem ramificações sobre se este evento é ou não uma crise. A definição tenta honrar as preocupações dos *stakeholders* e o papel que eles podem desempenhar na cocriação do significado de uma crise. O significado é socialmente construído e as crises não são exceção.[30] (Coombs, 2010a, p. 19)

Como vimos, a definição de "crise" da NCA, assumida por Coombs e por outros autores, destaca o seu caráter percetivo. Essa particularidade já havia aparecido, porém, em 1997, quando Benoit enfatizou que "*perceções são mais importantes do que a realidade*"[31] (Benoit, 1997, p. 178, grifo do autor). Independentemente de a organização ser ou não ser culpada pela ação que desencadeou a crise, a sua imagem poderá ser prejudicada se a perceção pública for de que a organização é responsável, mesmo que indiretamente. A perceção também apareceu em 1998 como elemento da definição de crise de Seeger, Sellnow e Ulmer (2003, p. 233), para quem esse fenómeno é "um evento específico, ou uma série de eventos, inesperado e não rotineiro, baseado nas organizações, que cria altos níveis de incerteza, ameaça ou ameaça percebida aos objetivos prioritários de uma organização"[32].

---

[29] Traduzido pela autora. No original: *National Communicaton Association* (NCA). A NCA é uma organização profissional norte-americana que se concentra no avanço da comunicação enquanto disciplina. Fundada em 1914, a sua missão é promover o estudo, o ensino e a aplicação da comunicação em diversos contextos. A NCA organiza conferências, publica revistas científicas e disponibiliza plataformas para discussão de temas relacionados com a comunicação. Retirado de https://www.natcom.org/about-nca/what-nca

[30] Traduzido pela autora. No original: "A significant point in that discussion was the perceptual nature of crises. How stakeholders view an event has ramifications for whether or not that event becomes a crisis. The definition attempts to honor stakeholder concerns and the role they can play in co-creating the meaning of a crisis. Meaning is socially constructed and crises are no exception" (Coombs, 2010a, p. 19).

[31] Traduzido pela autora. No original: "perceptions are more important than reality" (Benoit, 1997, p. 178).

[32] Traduzido pela autora. No original: "a specific, unexpected and non-routine organizationally based event or series of events which creates high levels of uncertainty and threat or perceived threat to an organization's high priority goals" (Seeger, Sellnow & Ulmer, 1998, p. 233).

Um evento é considerado uma crise se os *stakeholders* concordarem sobre a natureza crítica da situação (Coombs, 2022a), e essa perceção, por si só, é suficiente para definir uma situação como tal (Tachkova & Coombs, 2022), sem que a perceção seja, necessariamente, unânime. Devido a esse aspeto, mais do que os acontecimentos, são as perceções sobre os acontecimentos que devem ser levadas em consideração para a definição das estratégias de resposta (Tian & Yang, 2022; Palenchar, 2010), já que "a maneira como a crise é percebida pode influenciar o seu desfecho"[33] (Palenchar, 2010, p. 42).

A essência da definição de Dias e Andrade (2017) está no caráter percetivo da crise. Segundo os autores, crise é uma perceção formada por terceiros sobre um ator que se encontra envolvido num evento ou numa ação imprevisível e complexa. O caráter contextual da crise também é evidenciado pelos autores como definidor das perceções individuais sobre a crise e, consequentemente, da necessidade de diferentes respostas da organização à crise. Andrade (2020, p. 110) mencionou que "as crises são processos pelos quais, em algum momento, todas as organizações, ou entidades físicas ou jurídicas irão passar". Na avaliação do autor, uma crise pode trazer benefícios para a organização, como, por exemplo, a oportunidade de promoção de uma nova imagem organizacional ou de a organização enfrentar as suas limitações, o que também foi mencionado por Ulmer, Sellnow e Seeger (2010).

2.1.4 Exigem resposta rápida

A capacidade de lidar com o tempo de maneira eficaz é fundamental na gestão de crises. O nível de pressão temporal varia de uma crise para a outra e influencia como são percebidas, geridas e comunicadas. Além disso, as redes sociais digitais redefiniram o conceito de rapidez no que se refere à produção e à divulgação de informações sobre as crises (Austin *et al.*, 2017). A necessidade de respostas imediatas cria um senso de urgência; limita as opções disponíveis; força a tomada de decisões; e intensifica a sensação de que a situação é crítica (Billings, Milburn & Schaalman, 1980). As organizações precisam comunicar-se rapidamente com o público e com os *media* de massa, o que aumenta a importância da transparência e da capacidade de articular uma resposta eficaz num curto espaço de tempo. Responder rapidamente a uma crise também é fundamental para proteger vidas, recursos e a reputação organizacional (Sellnow & Sellnow, 2023).

2.1.5 São (im)previsíveis

Uma das características mais controversas das crises é a sua previsibilidade (Matías & Cardoso, 2023), tanto que é possível observar a discordância dos autores quanto a esse aspeto. As definições assumidas por Coombs (2022a) e por Coombs e Holladay (2005) evidenciam o caráter imprevisível das crises. No entanto, ao explicar o que entende por imprevisibilidade, Coombs (2022a) associou essa característica ao fator surpresa que acompanha a ocorrência das crises. A noção de que as crises são inesperadas sugere que, embora a ocorrência exata não possa ser

[33] Traduzido pela autora. No original: "the perception of crisis can ultimately affect the outcome of the crisis" (Palenchar, 2010, p. 42).

prevista, a possibilidade de ocorrerem é reconhecida e pode ser antecipada. A imprevisibilidade surge do fato de as crises emergirem repentinamente (Coombs, 2022a). Autores como Teixeira (2022), Diers-Lawson (2020), Canel (2010) e Heath e Millar (2004) preferiram explicitar nas suas definições, próprias ou assumidas de terceiros, a previsibilidade como propriedade das crises, com o que concordamos. Podemos não saber quando, onde e com que intensidade uma crise vai ocorrer, mas não devemos ignorar a possibilidade de que ela ocorra.

Como exemplo podemos citar o encerramento de uma unidade fabril, com despedimentos massivos. A organização que vai realizar tal medida deve estar ciente da crise potencial que poderá advir, pois a medida irá colocar centenas (ou até milhares) de famílias sob uma situação de vulnerabilidade. As contaminações de alimentos são outro exemplo de previsibilidade das crises. Organizações do setor alimentar, cujos produtos passam por uma cadeia que envolve outras organizações até chegar ao consumidor final, estão sujeitas a envolverem-se em crises de contaminação, pois dificilmente têm controlo sob todo o processo. Até mesmo as crises originadas pela ocorrência de desastres naturais são previsíveis. Os governos dos Estados Unidos, do México e dos países da América Central, por exemplo, precisam estar preparados para lidar com os potenciais *tsunamis* que, com alguma frequência, acontecem entre os meses de agosto e outubro na costa caribenha. Não é diferente com os governos dos países do sul da Europa e/ou da região mediterrânica, nos quais todos os anos são registados incêndios florestais. Para Diers-Lawson e Omondi (2024), incêndios florestais não são apenas previsíveis, mas crises contínuas, ou prolongadas, que afetam profundamente vários aspetos da sociedade e que, frequentemente, carecem de soluções claras devido à sua complexidade. Independentemente do grau de previsibilidade e da duração de uma crise, a preparação é o primeiro passo para evitá-la e, para isso, é imprescindível, conhecer as vulnerabilidades da organização (Björck, 2016). Ainda, é importante elaborar um plano de crise, no qual a comunicação é um elemento fundamental. Essas ações ajudam não só a organização a enfrentar as crises, mas também a prevenir-se delas.

2.1.6 São intensas

Innerarity (2022) definiu crise como um momento intenso e excepcional, no qual o destino de uma organização é decidido, podendo levar à sua extinção, à recuperação da normalidade anterior ou à implementação das mudanças necessárias para assegurar a sua sobrevivência. Para o autor, uma crise é uma situação que pode, mais cedo ou mais tarde, ser resolvida. Contudo, quando lidamos com situações incontornáveis ou cujas soluções não são unânimes, o autor entende não fazer sentido falar em crise, mas sim numa instabilidade permanente. Innerarity (2022) também enfatizou que muitas das crises que enfrentamos não podem ser reduzidas a causas simples, pois são resultado de realidades multifacetadas.

2.1.7 São singulares

Sellnow e Seeger (2021) descreveram as crises como eventos de natureza interdisciplinar que frequentemente ultrapassam os limites regionais; culturais; económicos; e políticos. Cada crise detém singularidade, embora todas as crises apresentem algumas semelhanças, como representar

uma ameaça para a entidade, estar envoltas em incerteza e exigir resposta rápida (Sellnow & Seeger, 2021). As crises impulsionam transformações profundas nas organizações. De acordo com os autores, as crises têm o potencial de causar prejuízos substanciais, mas também podem desencadear mudanças construtivas e trazer crescimento e renovação às organizações.

Singularidade e complexidade são traços distintivos das crises para Reich, Bentman e Jackman (2011) e para Canel (2010). Canel (2010) enfatizou a relevância do planeamento de comunicação como forma de antecipar a ocorrência de crises. Apesar de considerar as crises como eventos previsíveis, a autora salientou que cada crise requer abordagens específicas que só podem ser identificadas diante do contexto em que ocorrem. A incerteza é um traço destacado por Reys Bernard *et al.* (2021, p. 2), que caracterizaram as crises "por níveis aumentados de incerteza e (que), portanto, exigem direção, ação, informações claras e responsabilidade"[34].

2.1.8 Surgem repentinamente e causam surpresa

A surpresa é um atributo essencial das crises (Sellnow & Sellnow, 2023) que desempenha um papel significativo na forma como elas desenvolvem-se e são percebidas. Quando uma crise surge abrupta e inesperadamente, o tempo disponível para responder a ela pode ser limitado, o que aumenta a pressão sobre os tomadores de decisão para lidar com a crise e com as suas consequências (Tachkova & Coombs, 2022). Exemplos de crises surpreendentes incluem desastres naturais, como sismos e *tsunamis*, pandemias e ataques cibernéticos de grande escala.

A definição de Teixeira (2022, p. 59) reconhece as crises organizacionais como "eventos repentinos, incomuns e intempestivos, publicamente conhecidos, mas previsíveis, que têm consequências negativas emocionais, financeiras e de reputação para a organização que sofre a crise, para os seus públicos e para os *stakeholders* e seus interesses". Para além da definição de crise, o autor faz referência à necessidade da estratégia em todo o processo para a antecipação; a resposta; a proteção; e/ou a recuperação da organização dos efeitos da crise.

2.1.10 Têm natureza pública

Diers-Lawson (2020) analisou os elementos da definição de Heath e Millar (2004) e propôs atualizações que considerou pertinentes para uma melhor contextualização do conceito de crise no século XXI. Em primeiro lugar, a autora enfatizou que as crises são sempre de natureza pública. Em segundo lugar, ressaltou que não importa se uma organização foi causadora ou vítima de uma crise, desde que tenha sido afetada, os seus *stakeholders* também podem ser afetados. Em terceiro lugar, evidenciou que o interesse central em risco é o relacionamento da organização com os seus *stakeholders* (Diers-Lawson, 2020).

No Quadro 1, para facilitar a compreensão, resumimos as principais características das crises organizacionais e os respetivos autores discutidos nesta subsecção.

[34] Traduzido pela autora. No original: *Crises are characterized by increased levels of uncertainty and thus require direction, action, clear information and accountability* (Reys Bernard *et al.*, 2021, p. 2)

Quadro 1: Resumo com as características das crises

Características	Referências
Apresentam uma ameaça imediata	Sellnow e Sellnow, 2023
Atraem a atenção dos *media* de massa	Coombs e Holladay, 2010; Holladay, 2010; Larsson, 2010; Liu, 2010; Lampreia, 2007
Dependem da perceção	Matías e Cardoso, 2023; Tachkova e Coombs, 2022; Dias e Andrade, 2017; Coombs, 2022, 2012; Palenchar, 2010; Seeger, Sellnow e Ulmer, 1998
Exigem resposta rápida	Sellnow e Sellnow, 2023; Sellnow e Seeger, 2021; Millar, 2004; Billings, Milburn e Schaalman, 1980
São imprevisíveis	Dias e Andrade, 2017; Coombs, 2022a; Coombs e Holladay, 2005; Reynolds e Seeger, 2005
São previsíveis	Teixeira, 2022; Diers-Lawson, 2020; Canel, 2010; Heath e Millar, 2004
São intensas	Innerarity, 2023; Millar, 2004
São singulares	Innerarity, 2023; Sellnow e Seeger, 2021; Canel, 2010
Surgem repentinamente e causam surpresa	Sellnow e Sellnow, 2023; Tachkova e Coombs, 2022; Coombs e Holladay, 2005; Millar, 2004
Têm natureza pública	Diers-Lawson, 2020

Fonte: Elaborado pela autora

2.2 Efeitos das crises

Crises são "eventos ou circunstâncias que são considerados como tendo impactos negativos sobre indivíduos, organizações ou sociedade" (Ndlela, 2018, p. 4). Exemplos de efeitos negativos são os danos físicos, financeiros e psicológicos (Coombs, 2010a), os prejuízos em áreas como a saúde; a segurança; o meio ambiente; e a economia (Coombs, 2022a). Algumas crises podem acarretar perdas irreversíveis, como a perda de vidas humanas causadas por uma pandemia ou a degradação de um ecossistema em consequência de um desastre natural. No que se refere às crises como objeto de estudo no campo da comunicação estratégica, interessa-nos compreender como responder às crises de modo a minimizar os danos à reputação da organização (Millar, 2004), bem como ao seu relacionamento com os *stakeholders* (Diers-Lawson, 2020). Ainda que uma crise possa potencialmente desencadear resultados positivos, é imperativo considerar que os riscos associados a resultados adversos são substancialmente mais significativos. Portanto, a abordagem de resposta às crises é fundamentalmente moldada pelas possibilidades de prejuízo à organização, com ênfase na importância de evitar a ocorrência de crises em primeiro lugar.

2.2.1 Reputação

Embora não exista uma definição amplamente reconhecida, a reputação é um ativo intangível baseado na avaliação dos *stakeholders* sobre o desempenho financeiro; social; ambiental (Barnett, Jermier & Lafferty, 2006); e relacional de uma organização. As experiências diretas e indiretas dos *stakeholders* com a organização contróem boas ou más reputações e refletem-se nas expectativas futuras dos *stakeholders* (Coombs, 2022a; Thiessen, 2013). Quando essas expectativas são frustadas, há ameaças à reputação. Por essa razão, a reputação é uma variável fundamental na gestão de crises (Tachkova & Coombs, 2022). Enquanto recurso intangível de grande valor, a reputação tem o poder de atrair clientes; gerar interesse de investidores; atrair talentos; aumentar o retorno sobre os ativos; proporcionar vantagens competitivas; e provocar

comentários positivos de analistas financeiros (Coombs, 2007). As perceções dos *stakeholders* sobre a organização desempenham um papel fundamental na forma como eles tomam decisões e agem em relação a ela, com variações possíveis entre diferentes grupos de interesse (Nöhammer, Schorn & Becker, 2022).

2.2.2 Ameaças e oportunidades

Segundo Coombs e Holladay (2005), crises são ameaças, mas também oportunidades, pois, ao mesmo tempo em que uma crise pode afetar negativamente a relação entre uma organização e os seus *stakeholders*, uma gestão eficaz da crise pode fortalecer os laços entre eles. Também Sellnow e Seeger (2021), Diers-Lawson (2020), Olsson (2014), Reich, Bentman e Jackman (2011), Palenchar (2010), Friedman (2002) e Fink (1986) consideram que as crises podem não trazer, necessariamente, apenas consequências negativas para as organizações. Diers-Lawson (2020, p. 5) foi além ao defender que as crises podem, até mesmo, gerar consequências positivas para as organizações: "se o relacionamento for fortalecido, então uma organização pode prosperar apesar da crise – ou talvez até mesmo por causa da crise"[35]. Entre as consequências positivas de uma crise podem estar a ascensão de novos líderes (Palenchar, 2010) e a inovação nos processos empresariais estimulada pela aprendizagem trazida pela crise (Paltalla *et al.*, 2012; Deverell, 2010; Boin *et al.*, 2005; Boin, McConnell e t'Hart, 2008; Palenchar, 2005) com a finalidade de garantir que o problema gerador da crise não aconteça novamente.

2.2.3 *Spillover crisis*

Uma "*spillover crisis*" ou "crise de transbordamento" ocorre quando eventos negativos associados a uma organização geram preocupações, incertezas ou perceções de dano para outra(s) organização(ões) associada(s) (Wang & Laufer, 2024). Esse fenómeno não se restringe a organizações, pois pode acontecer também entre indivíduos, como políticos, atletas e celebridades. As redes sociais digitais podem contribuir para que uma crise se espalhe velozmente de uma organização para outra.

O conceito de *spillover crisis* está intimamente ligada ao conceito de reputação. De acordo com Wang e Laufer (2024), quando uma organização enfrenta uma crise, a perceção pública dessa crise pode estender-se a outras organizações ou indivíduos vinculados a ela. Isso ocorre porque a reputação de uma organização ou indivíduo não existe de forma isolada, mas é influenciada por associações mentais e categorizações feita pelos *stakeholders*. Por exemplo, se uma montadora de automóveis enfrenta um crise relacionada a emissão de poluentes, outras montadoras podem ser vistas como igualmente culpadas, mesmo que não estejam diretamente envolvidas, afetando a reputação da categoria como um todo, não apenas da organização específica.

As *spillover crises* representam ameaças significativas, uma vez que podem levar a uma perda generalizada de confiança num setor ou categoria e resultar em danos financeiros e de reputação

[35] Traduzido pela autora. No original: "if the relationship is strengthened, then an organization can prosper despite the crisis – or perhaps even because of the crisis" (Diers-Lawson, 2020, p. 5).

para várias organizações ou indivíduos. No entanto, essas crises também podem apresentar oportunidades. Segundo Wang e Laufer (2024), organizações que não estão diretamente envolvidas na crise, mas que são associadas à categoria afetada, podem diferenciar-se ao adotar medidas proativas para demonstrar a sua fiabilidade, transparência e comprometimento com os padrões éticos, fortalecendo a reputação dessas organizações em relação aos concorrentes que estão mais diretamente implicados na crise.

2.3 Definir "crise"

Assim como fizemos com o conceito de risco, também para o conceito de crise apresentamos uma definição estipulativa original, elaborada a partir da revisão de literatura. Neste estudo, compreendemos que:

Crise é a perceção negativa sobre a ocorrência de eventos mais ou menos previsíveis que envolvem, direta ou indiretamente, uma organização. Uma crise é capaz de gerar debate público nos media e de trazer prejuízos tangíveis e/ou intangíveis para uma organização.

A seguir, analisamos os elementos críticos da definição proposta:

(1) Crises são consequências de eventos, não os eventos propriamente ditos;
(2) Crises são a atribuição de significado negativo a estes eventos pelos *stakeholders* de uma organização;
(3) Crises são eventos inesperados, mas com certo grau de previsibilidade, desde que a organização envolvida conheça as suas vulnerabilidades;
(4) Crises estão relacionadas, de forma direta ou indireta, com as atividades de uma organização, sem que ela, necessariamente, seja responsável pelo evento desencadeador da crise;
(5) Para que um evento torne-se uma crise, é preciso que tal evento gere debate público, seja por atrair a atenção dos *media* de massa, seja por originar conversas nas nas redes sociais digitais; e
(6) Crises podem causar efeitos negativos tangíveis e/ou intangíveis a uma organização e aos seus *stakeholders*.

3. Desastres naturais

O agravamento global dos desastres naturais[36] é uma ameaça em crescente intensidade. Segundo o relatório do Escritório da ONU para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR, 2022), nas décadas de 2010 e de 2020, testemunhamos um aumento no número de eventos de desastres relatados a cada ano. Os dados são assustadores: enquanto a média anual de desastres geofísicos, de desastres relacionados ao clima e de desastres biológicos de médio e de grande portes ficava

[36] Para evitar a repetição excessiva do termo "desastre", nesta tese utilizaremos o termo "catástrofe" como sinónimo.

entre 90-100 no período de 1970 a 2000, entre 2001 e 2020, essa média aumentou para 350-500. Até 2030, estima-se que a média anual de desastres dessas dimensões chegue a 560, o que representa a alarmante média de 1,5 catástrofe por dia (UNDRR, 2022).

Ao passo que o número de desastres registados aumentou cinco vezes nos últimos 50 anos (UNDRR, 2022), a taxa global de mortalidade por desastres diminuiu de 1,6 mortes para cada 100 mil pessoas, entre 2005 e 2014, para 1,15 mortes para cada 100 mil pessoas, no período de 2013-2022 (*United Nations General Assembly*, 2023). Contudo, o número de pessoas afetadas por desastres para cada 100 mil pessoas aumentou de 1,09 para 2,03 nos mesmos períodos, respetivamente. No que se refere à economia, os prejuízos diretos corresponderam, em 2022, a uma média de 0,83% do produto interno bruto (PIB) total dos países afetados. Esse indicador também revela o agravamento dos desastres, já que a média no período 2015-2022 foi significativamente menor: 0,37% do PIB (*United Nations General Assembly*, 2023).

A proposta desta secção é explorar algumas definições de desastres e de desastres naturais, os tipos de desastres naturais e as situações de emergência. Apresentaremos, ainda, algumas classificações de crises a fim de enquadrar os desastres, naturais ou não, como eventos capazes de gerar crises organizacionais. Por fim, proporemos a nossa definição estipulativa de desastre natural.

3.1 O que são desastres?

Definir desastres naturais exige, antes de mais, definir desastres. Conforme o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030[37] – um documento internacional assinado por 187 países durante a Terceira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres, realizada na cidade de Sendai (Japão) em 2015 – desastre é uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causada pela interação de eventos perigosos com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, resultando em perdas humanas; materiais; económicas; e/ou ambientais. Ainda segundo o documento, os impactos[38] de um desastre, geralmente, são difundidos no espaço e perduram por um período prolongado. Esses efeitos podem sobrecarregar ou exceder a capacidade de uma comunidade ou sociedade de lidar com a situação com recursos próprios, o que torna necessário recorrer a ajuda externa, inclusive internacional.

[37] Traduzido pela autora. No original: *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. O objetivo desse marco é orientar os esforços globais para reduzir o risco de desastres naturais e aumentar a resiliência das comunidades e das nações frente a esses eventos até o ano de 2030. A coordenação da implementação do marco está a cargo do do UNDRR.

[38] É importante diferenciar dano e impacto quando se trata de desastres. O Marco de Sendai 2015-2030 definiu que danos são consequências que ocorrem durante e imediatamente após o evento. Esses danos são geralmente mensurados em unidades físicas, como metros quadrados de habitações destruídas ou quilómetros de estradas danificadas. Danos também contemplam a interrupção de serviços essenciais, como eletricidade, água potável e saúde, e prejuízos às fontes de subsistência das pessoas na área afetada. Já o impacto inclui aspetos humanos e ambientais, o que significa que, além de calcular as perdas financeiras, são consideradas as implicações à saúde física e mental dos afetados, as consequências ambientais e, até mesmo, os possíveis ganhos económicos que podem surgir durante processo de recuperação.

Para Enrico Quarantelli, sociólogo norte-americano fundador do Centro de Investigação de Desastres[39], desastres são eventos súbitos que causam interrupções significativas na operação de sistemas (Quarantelli, 1998). Para o autor, desastres demandam a implementação de novas estratégias para lidar com essa interrupção e representam uma ameaça aos valores e aos objetivos sociais (Quarantelli, 1998). Assim, segundo Quarantelli (2018), o que caracteriza uma catástrofe é o seu potencial para causar vulnerabilidade social e para provocar mudanças na sociedade.

Desastres são construções sociais e, devido a essa subjetividade, é difícil estabelecer uma definição tangível de para esse termo (Quarantelli, 1998). No campo da comunicação, entendemos desastres como eventos de larga escala com potencial para gerar crises em diversas organizações, públicas e privadas, simultaneamente. A compreensão de que os desastres não são crises organizacionais em si, mas sim eventos causadores de crises organizacionais (Coombs, 2022a), contudo, não é unânime. Utilizados muitas vezes como sinónimos (Quarantelli, Boin & Lagadec, 2018; Liu & Levenshus, 2012; Gundel, 2005), certo é que os termos "desastre" e "crise" não podem ser desassociados (Boin, 2005).

Para Boin (2005), um desastre ocorre quando o funcionamento normal de um sistema humano, como uma comunidade ou várias comunidades interligadas geograficamente, é gravemente interrompido. Apesar de a interrupção no sistema social estar presente tanto na definição de Quarantelli (1998) quanto na de Boin (2005), ela não é suficiente para um evento ser considerado um desastre. Também é preciso que as funções essenciais para a vida desse sistema sejam prejudicadas e levem a uma grande angústia das pessoas afetadas. De acordo com Adkins (2010), eventos de grande magnitude que requerem coordenação entre várias organizações, públicas sobretudo, são considerados desastres. Na definição do autor, qualquer acontecimento que não possa ser controlado no âmbito local pode ser classificado como um desastre.

Segundo Oliveira (2014), um desastre é uma perturbação grave na operação de uma comunidade, com perdas significativas de vidas humanas; recursos materiais; impactos económicos; e danos ambientais que ultrapassam a capacidade da própria comunidade de lidar com a situação com os seus próprios meios. Os desastres podem ser desencadeados por fenómenos naturais ou provocadas pela ação humana. A medida da gravidade de um desastre é proporcional à magnitude do evento adverso e ao nível de vulnerabilidade do sistema afetado. As catástrofes naturais tendem a ocorrer periodicamente e seguem um ciclo de vida específico que engloba etapas de prevenção; preparação; resposta; e recuperação.

Coombs (2022a) definiu desastres como eventos de grande escala que demandam a intervenção de diversas organizações públicas. Têm potencial para causar danos significativos para as

[39] Traduzido pela autora. No original: *Disaster Research Center* (DRC). O DRC é um centro de investigação interdisciplinar que se dedica ao estudo de desastres. Fundado em 1963, está localizado na Universidade de Delaware (Estados Unidos). Os investigadores do DRC estudam uma ampla gama de tópicos relacionados com desastres, incluindo a preparação para desastres; a resposta a emergências; a recuperação após desastres; a comunicação de risco; e a resiliência comunitária. Retirado de https://www.drc.udel.edu/

comunidades, como as catástrofes naturais (por exemplo, sismos; furacões; inundações; e incêndios florestais), bem como desastres causados pela ação humana, como acidentes industriais e ataques terroristas, exigindo respostas de emergência e esforços de recuperação para minimizar os danos e ajudar na reconstrução das comunidades.

De acordo com Tierney (2019), desastres são eventos que têm impactos significativos e generalizados, capazes de espalhar-se por uma vasta área geográfica e de afetar comunidades inteiras. A resposta às catástrofes envolve várias jurisdições e requer uma coordenação intergovernamental, mas segue uma abordagem tipicamente de "baixo para cima". A reconstrução das infraestruturas danificadas, o apoio às comunidades afetadas e a restauração dos serviços essenciais são tarefas que demandam planeamento e coordenação cuidadosas[40].

3.1.1 Quão naturais são os desastres naturais?

Os desastres naturais são um tipo de desastre que se caracteriza mais pelo ambiente em que ocorrem do que pelas suas causas. Como destacou Lupton (2023), as mudanças climáticas derivadas da atividade humana estão presentes na maior parte das catástrofes naturais, assim, desastres naturais "podem, na verdade, ser causados indiretamente por mudanças climáticas e atividades humanas relacionadas"[41] (Hyvärinen & Vos, 2016, p. 96). Dessa forma, o que define um desastre como "natural" é o fato dele (1) *ocorrer na natureza*, (2) *envolver e/ou ser intensificado por fenómenos naturais* e/ou (3) *provocar efeitos na natureza*.

Um exemplo dessa definição são os incêndios florestais em Portugal[42]. Classificados como catástrofes naturais, os incêndios rurais são o fenómeno natural extremo mais frequente no País, seguido pelas inundações e pelos sismos. Os incêndios florestais (1) *ocorrem na natureza*, nomeadamente, nas florestas, (2) *são diretamente influenciadas por condições naturais*, como o clima seco e os ventos fortes (Oliveira, 2014) e (3) *acarretam graves danos à natureza*, como a destruição das florestas e a poluição do ar. Incêndios rurais podem ser desencadeados por causas naturais, como a queda de raios, apesar de a probabilidade ser extremamente baixa. Na maioria dos casos, a sua origem está associada com a intervenção humana, seja por negligência, acidente ou incêndio criminoso.

3.1.2 Tipos de desastres naturais

De acordo com Ritchie, Rosado e Roser (2022), em média, os desastres naturais causaram 60 mil mortes por ano em todo o mundo entre os anos de 2010 e de 2019. Globalmente, as catástrofes naturais foram responsáveis por 0,1% das mortes naquele período. Historicamente, as secas e as

[40] Para mais definições de desastres, ver Perry (2007). Nesta obra, o autor apresentou uma ampla gama de definições segundo três perspetivas: clássica, dos riscos e social.
[41] Traduzido pela autora. No original: "may in fact indirectly be caused by climate change and related human activity" (Hyvärinen & Vos, 2016, p. 96).
[42] A ocorrência de incêndios florestais em Portugal será abordada mais pormenorizadamente no Capítulo IV desta tese. Incêndios florestais são fogos não controlados que ocorrem nas áreas cobertas pelas florestas nativas ou plantadas. O termo "incêndio rural", por sua vez, é mais abrangente, pois refere-se a incêndios em qualquer tipo de área rural. Apesar de, tecnicamente, haver diferenças entre os conceitos de incêndios florestais e de incêndios rurais, nesta tese utilizamos os dois termos como sinónimos.

inundações são as catástrofes mais mortais. Atualmente, porém, são os terremotos que causam mais mortes. Em Portugal, os desastres naturais foram responsáveis por uma média anual de 324 mortes por ano na década de 2000 (2000 – 2009). Esta média reduziu-se a 18 mortes por ano na década seguinte (2010 – 2019), das quais 12 devido a incêndios rurais.

O Quadro 2, elaborado com consulta à Organização Meteorológica Mundial (WMO)[43], da ONU, ao Departamento de Segurança Interna (DHS)[44] e ao Centro de Controlo e Prevenção de Doenças (CDC)[45] norte-americanos, à Revista *National Geographic*[46] e à Oliveira (2014), expõe 12 tipos de catástrofes naturais e as respetivas descrições:

Quadro 2: Tipos de desastres naturais

Tipos de desastres naturais	Definição
Avalanches	Ocorre uma avalanche quando uma grande quantidade de neve e gelo desce abruptamente pela encosta de uma montanha, arrastando consigo terra, pedras e detritos. As avalanches podem causar uma destruição significativa, movendo-se a velocidades que excedem os 150 quilómetros por hora. Anualmente, milhares de avalanches acontecem, resultando numa média de 500 mortes em todo o mundo.
Ciclones tropicais	Um ciclone tropical é uma tempestade de rápida rotação que se forma sobre os oceanos tropicais. O seu diâmetro varia de aproximadamente 200 a 500 quilómetros, embora em alguns casos possa atingir dimensões de até 1 mil quilómetros. Trazem consigo ventos de extrema violência, chuvas intensas e ondas elevadas. Em determinadas situações, podem resultar em surtos de tempestades altamente destrutivas e em inundações costeiras.
Deslizamentos de terra e desmoronamentos	Deslizamentos de terra e desmoronamentos são eventos desencadeados por chuvas intensas, pelo degelo rápido de neve ou gelo ou pelo transbordamento de lagos de cratera em encostas íngremes. Envolvem o rápido movimento de grandes quantidades de terra, pedras, areia ou lama, podendo atingir velocidades superiores a 50 quilómetros por hora. Encostas desprovidas de vegetação devido ao desmatamento ou a incêndios florestais são especialmente vulneráveis. Deslizamentos de terra têm o potencial de causar danos graves, incluindo o soterramento de pessoas e a destruição de edifícios.
Erupções vulcânicas	Erupções vulcânicas trazem múltiplos perigos, além das correntes de lava. Esses perigos incluem fluxos piroclásticos que podem chegar a uma velocidade superior a 700 quilómetros por hora, como o que destruiu Pompeia e Herculano no ano 79 d.C., inundações de lama e

[43] Traduzido pela autora. No original: *World Meteorological Organization* (WMO). A WMO é uma agência especializada da ONU com foco em assuntos relacionados com o clima, a meteorologia e os recursos hídricos. Estabelecida em 1950, a WMO tem como principal missão fomentar a cooperação global e a coordenação entre os serviços meteorológicos e hidrológicos de várias nações. O seu objetivo central é aprimorar o entendimento e a previsão do clima e do tempo, além de abordar questões ambientais e hídricas. Retirado de https://public.wmo.int/en/our-mandate/focus-areas/natural-hazards-and-disaster-risk-reduction.

[44] Traduzido pela autora. No original: *Department of Homeland Security* (DHS). A DHS é uma agência do governo dos norte-americano encarregada de coordenar e executar políticas e ações voltadas para a segurança doméstica dos Estados Unidos. A sua criação ocorreu em resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001, com o propósito de reforçar a segurança nacional e de salvaguardar a nação contra ameaças internas e externas.
Retirado de https://www.dhs.gov/natural-disasters

[45] Traduzido pela autora. No original: *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC). O CDC é uma agência norte-americana, criada em 1946, parte do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (*Department of Health and Human Services* – DHHS), dedicada à proteção da saúde pública, à prevenção e ao controlo de doenças, mas também a outros temas ligados à segurança nacional, como ataques terroristas e desastres naturais. O CDC tem evoluído ao longo dos anos e tornou-se uma das principais agências de saúde pública do mundo, desempenhando um papel fundamental na prevenção e controlo de doenças, bem como na promoção da saúde pública. Retirado de https://www.cdc.gov/disasters/index.html

[46] A *National Geographic Society* é uma organização sem fins lucrativo, fundada em 1888, mundialmente conhecida, principalmente, pelo seu trabalho na divulgação da ciência, por meio de uma revista e de um canal de televisão com o mesmo nome. Retirado de https://www.nationalgeographic.com/environment/topic/natural-disasters-weather

	cinzas vulcânicas afiadas que podem causar danos à saúde, à infraestrutura e ao meio ambiente.
Furacões	Furacões são grandes motores de calor que extraem energia do ar oceânico quente e húmido, liberando-a através da condensação do vapor de água em tempestades. Eles giram em torno de um centro de baixa pressão chamado de "olho", que tem entre 32 e 64 quilómetros de largura. Ao redor do olho, há uma "parede do olho" circular que contém os ventos e as chuvas mais intensos da tempestade. Furacões provocam destruição ao atingir a costa, principalmente através de uma devastadora maré de tempestade que pode chegar a 6 metros de altura e deslocar-se vários quilómetros para o interior.
Incêndios florestais	Incêndios de grande magnitude e altamente destrutivos que podem surgir durante ou após períodos de escassez de chuvas, causados por descargas elétricas naturais ou devido às atividades humanas. Além de provocarem danos significativos às florestas, os incêndios florestais resultam na morte de animais, destroem comunidades e representam uma ameaça à vida dos habitantes locais.
Cheias e inundações	As cheias podem ocorrer devido a chuvas intensas ou a outros eventos climáticos que causam um aumento rápido no volume de água nos rios. Já uma inundação acontece quando a água cobre uma área de terra que normalmente não está submersa. Além das chuvas intensas, as inundações podem acontecer devido ao rompimento de barragens e ao degelo rápido de neve ou gelo, entre outros. As inundações costeiras são causadas por tempestades ou *tsunamis* que fazem o mar avançar sobre a terra.
Secas	Períodos de seca são causados pela escassez de chuvas ou por chuvas abaixo da média. Distinto de outros desastres naturais, as secas desenvolvem-se de forma gradual, por vezes ao longo de anos. O impacto das secas pode ser devastador, uma vez que, com a falta de água, as colheitas não prosperam, os animais perecem e a desnutrição espalha-se amplamente.
Sismos	Os sismos, também chamados de terramotos ou tremores de terra, são uma rápida e súbita agitação da terra causada pela movimentação de rochas profundas. Sismos ocorrem frequentemente, embora a maioria seja impercetível. Sismos de grande magnitude podem resultar desabamentos; incêndios; *tsunamis*; deslizamentos de terra; e avalanches.
Tempestades de inverno e nevões	As tempestades de inverno acontecem quando uma quantidade considerável de neve ou gelo acumula-se rapidamente, resultando no bloqueio de estradas, na interrupção de sistemas de comunicação; em falhas no fornecimento de energia; e em riscos para a segurança das pessoas. Os nevões, por sua vez, acontecem quando há queda de neve por longos períodos, cobrindo áreas extensas. Nevões podem deixar populações isoladas e, ainda, reduzir a visibilidade e causar acúmulo de gelo nas rodovias, provocando acidentes.
Tornados	Tornados são ventos extremamente fortes e rotativos que se formam e ocorrem especialmente em latitudes temperadas. Os Estados Unidos enfrentam anualmente mais de mil tornados, resultando em consideráveis impactos nas áreas de transporte; energia; gás; água; e comunicações.
Tsunami	Um *tsunami* é uma sequência de ondas no oceano que resulta em grandes fluxos de água, às vezes com alturas superiores a 30 metros, avançando em direção à terra. Quando atingem a costa, essas massas de água podem causar danos generalizados, como a perda de vidas humanas, a destruição de comunidades e danos estruturais às cidades. Os *tsunami*s deslocam-se pelo mar a mais de 800 quilómetros por hora, aproximadamente a mesma velocidade de um avião a jato.

Fonte: Adaptado pela autora de WMO, DHS, CDC, Revista *National Geographic* e Oliveira (2014)

Não há um consenso sobre eventos como chuvas intensas; nevões; ventos fortes; tempestades de trovões; relâmpagos; vagas de frio e de calor; tempestades de poeira ou de areia; poluição do ar; e pragas de gafanhotos do deserto, entre outros, referirem-se a desastres naturais. Por essa razão, esses eventos não foram incluídos no Quadro 2.

3.2 Desastres como classes de crise

Segundo Boin (2005), desastres são um tipo de crise que, como nenhum outro, recebeu a atenção de uma comunidade de científica. Inicialmente, os estudos sobre desastres estiveram direcionados para as catástrofes naturais e as guerras. Até então, as investigações nesse campo centraram-se em temas como a preparação e a resposta aos desastres. Com os atentados de 11 de setembro de 2001, foi despertado o interesse de investigadores em descrever os comportamentos individuais e coletivos, bem como sociais e organizacionais, em situações de catástrofes.

Sob o prisma da sociologia dos desastres, Boin (2005) defendeu que uma crise caracteriza-se pelo declínio significativo na legitimidade da estrutura institucional de um sistema. Isso ocorre quando as funções centrais de serviço desse sistema são prejudicadas ou sobrecarregadas, o que pode levar a uma perda de confiança e de credibilidade na sua capacidade de funcionar eficazmente. O autor resumiu a sua definição ao expressar que um desastre é uma crise que termina mal.

Como já notamos, embora comumente os termos "desastre" e "crise" sejam usados de forma intercambiável, eles podem relacionar-se com diferentes categorias de eventos, cada uma a suscitar questões distintas que requerem diferentes abordagens de investigação (Wolbers, Kuipers & Boin, 2021). Nesse sentido, é importante destacar uma distinção fundamental: as crises estão relacionadas, principalmente, com as organizações, enquanto os desastres são eventos que afetam as comunidades como um todo (Seeger, Sellnow & Ulmer, 1998). Desastres podem ocasionar o surgimento de crises organizacionais quando os *stakeholders* e/ou o público em geral direcionam a sua atenção para a maneira como as organizações, sejam elas públicas ou privadas, gerem as decisões relativas ao desastre (Coombs, 2022a; Stephens & Tich, 2022). Porém nem todas as crises se configuram como desastres (Adkins, 2010).

Classificar as crises é um desafio no qual vários autores já se empenharam sem que, contudo, nenhum deles tenha conseguido propor uma classificação universalmente aceite. Devido à complexidade e à natureza interdisciplinar das crises, a sua classificação pode variar consoante as abordagens dos autores (Björck, 2016). Seeger, Sellnow e Ulmer (2003) defenderam que classificar crises é útil para reduzir as incertezas nos momentos iniciais das crises. Gundel (2005) afirmou que classificar crises é fundamental para controlá-las e facilitar a tomada de decisões sobre as medidas para combatê-las. A classificação ajuda a compreender as diferentes naturezas e características das situações de crise e os seus processos de progressão (Ndlela, 2018), mas também possibilitam às organizações antecipar, planear e responder mais eficazmente. Ainda, classificar crises permite que as organizações analisem os padrões recorrentes e aprendam com as experiências. Assim, nesta subsecção, apresentaremos cinco diferentes formas de classificar crises e os enquadramentos dados pelos respetivos autores aos desastres e/ou aos desastres naturais nessas classificações.

3.2.1 Organizações como vítimas de desastres

Como já mencionamos, Coombs é uma das principais referências nos estudos sobre comunicação de crise. É autor da Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT)[47] (Coombs, 1995, 2007, 2017, 2022), que iremos explorar em profundidade no Capítulo II desta tese. A SCCT estabeleceu uma classificação com três classes abrangentes e 12 tipos específicos de crises, segmentadas conforme a atribuição de responsabilidade sobre a crise na perceção dos *stakeholders*: (1) *vítima*, (2) *acidental* e (3) *evitável* (Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2002).

(1) Numa crise da classe do tipo *vítima*, a organização é percebida como vítima da crise. Assim, as atribuições de responsabilidade pela crise são fracas e a ameaça à reputação organizacional é leve. Nessa classe estão as crises os (1) ***desastres naturais*** (quando eventos da natureza prejudicam uma organização, por exemplo); os (2) *boatos* (quando há a circulação de informações falsas sobre a organização, por exemplo); os (3) *atos de violência no local de trabalho* (quando ocorrem ataques de empregados ou de antigos empregados a atuais empregados durante o trabalho, por exemplo); e as (4) *adulterações de produtos* (quando um agente externo adultera um produto da organização para prejudicá-la, por exemplo);

(2) Na classe *acidental* de crise, os *stakeholders* não percebem uma relação de intencionalidade entre a organização e o evento que levaram à crise, gerando atribuições mínimas de responsabilidade pela crise e moderada ameaça à reputação organizacional. Entre os tipos de crises acidentais, Coombs (2007) incluiu os (5) *desafios* (quando são realizadas denúncias de que a organização está a operar de maneira inadequada, por exemplo); os (6) *acidentes com erros técnicos* (quando problemas tecnológicos causam acidentes industriais, por exemplo); e os (7) *danos aos produtos por erros técnicos* (quando falhas em produtos por problemas tecnológicos fazem com esses produtos que sejam recolhidos, por exemplo);

(3) *Evitável* é a classe mais grave de crise organizacional, segundo a classificação de Coombs (2007), porque os *stakeholders* percebem que a organização colocou pessoas em risco propositalmente, realizou ações inadequadas conscientemente ou deixou que erros humanos acontecessem. Nesse caso, a atribuição de responsabilidade da organização pela crise é forte e a ameaça à reputação é severa. Estão nessa classe os (8) *acidentes com erros humanos* (quando um erro humano gera um acidente, por exemplo); os (9) *danos aos produtos por erros humanos* (quando ocorre a recolha de produtos devido a defeitos causados por erro humano, por exemplo); as (10) *más condutas organizacionais sem lesões* (quando *stakeholders* são enganados, mas não acontecem lesões, por exemplo); as (11) *más condutas de gestão organizacional* (quando regulamentos são violados, colocando em risco os *stakeholders*, por exemplo); e as (12) *más condutas organizacionais com lesões* (quando os *stakeholders* são colocados em risco e ocorrem lesões, por exemplo).

[47] Traduzido pela autora. No original: *Situational Crisis Communication Theory* (SCCT).

Outras classes de crise cunhadas por Coombs e coautores, mas que não estão integradas à SCCT são as (1) *paracrises* e as (2) *scansis*:

(1) Em 2012, Coombs e Holladay introduziram as *paracrises* como uma nova classe de crise. Mais tarde, em 2022, Tachkova e Coombs explicaram que as *paracrises* não são exatamente crises, mas estão mais próximas do conceito de risco. Por não se tratar de crises concretas, mas sim de uma situações com o potencial para tornar-se uma crise, as *paracrises* não estão classificadas segundo a atribuição de responsabilidade, como as classes descritas anteriormente. Uma *paracrise* pode ser descrita como uma ameaça de crise que se torna visível publicamente quando uma organização é acusada de agir de maneira irresponsável ou antiética. A *paracrise* desenvolve-se no ambiente digital e o monitoramento do que se diz sobre a organização nesse ambiente pode conter o seu escalonamento (Tachkova & Coombs, 2022). Os efeitos da *paracrise* são exclusivamente reputacionais, por essa razão também são conhecidas como crises reputacionais ou crises de redes sociais digitais (Coombs, 2022a). Os ativistas frequentemente recorrem às *paracrises* para pressionar as organizações e levá-las a agir de uma maneira mais responsável e ética, sob pena de ameaças à reputação.
(2) *Scansis*, um neologismo formado pela fusão das palavra escândalo + crise[48], é a intersecção de uma crise organizacional com um escândalo. Os *scansis* são caracterizados pela presença de indignação moral e de desaprovação ética por parte dos *stakeholders*. Crises de má conduta têm o potencial de tornar-se escândalos, uma vez que estão relacionadas à exposição de comportamentos antiéticos ou ilegais por parte de uma organização. A divulgação dessas condutas pode desencadear a perceção de violações de confiança por parte dos *stakeholders* e o sentimento de que foram explorados. A escandalização de uma crise é um processo pelo qual uma situação se torna um escândalo devido à atenção dos *media* de massa, o que resulta em condenação pública. Um escândalo é, frequentemente, associado à injustiça e à ganância por parte da organização, podendo afetar a reputação e a imagem da organização (Tachkova, 2022; Tachkova & Coombs, 2022; Coombs & Tachkova, 2018).

3.2.2 Desastres naturais como crises interorganizacionais

A classificação proposta por Seeger, Sellnow e Ulmer (2003) contém nove classes abrangentes de crises, fornecendo um panorama das crises que uma organização pode enfrentar: (1) *crises de perceção pública*; (2) *desastres naturais*; (3) *crises de produtos ou serviços*; (4) *ataques terroristas*; (5) *crises económicas*; (6) *crises de recursos humanos*; (7) *crises industriais*; (8) *derramamentos de óleo ou de produtos químicos*; e (9) *desastres de transporte*[49]. Os autores

[48] Traduzido pela autora: *scandal + crisis*.
[49] Os nomes dos tipos de crises propostos por Seeger, Sellnow e Ulmer (2003) foram traduzidos pela autora. No original: *Crisis in Public Perception; Natural Disasters; Product or Service Crisis; Terrorist Attacks; Economic Crises; Human Resource Crises; Industrial Crises; Oil and Chemical Spills; Transportation Disasters*.

destacaram, porém, que a classificação não é exaustiva, uma vez que os riscos são dinâmicos e que novas classes de crises podem surgir.

(1) *Crises de perceção pública* são crises causadas por rumores sobre uma organização ou por ruídos na sua comunicação (por exemplo, campanhas publicitárias e logótipos ambíguos). Exigem monitoramento permanente, em especial no ambiente digital, no qual os rumores e as críticas propagam-se com grande velocidade;
(2) ***Desastres naturais*** são caraterizados por causar altos níveis de destruição com consequências para o meio ambiente, a população e as empresas (tornados, inundações, deslizamentos e incêndios rurais, por exemplo). Envolvem uma ampla gama de organizações, mas, normalmente, cabe às organizações públicas geri-los. Ao nível das organizações privadas, podem causar interrupções nas suas operações;
(3) *Crises de produtos ou serviços* estão entre as classes de crises mais sensíveis, pois afetam a forma como a organização interage com os seus clientes. Os *recall* de produtos, realizados voluntariamente pelas organizações ou por exigências de entidades reguladoras, são um exemplo de crise de produto ou serviço. Também estão nesta classe de crise as contaminações de alimentos e as crises de produtos ou serviços causadas pela realização de testes de qualidade em programas mediáticos especializados;
(4) *Ataques terroristas* compreendem um ou mais atos de violência coordenados por organizações criminosas e caracterizados pela dificuldade em prevê-los. O ataque terrorista mais emblemático da história foram os atentados de 11 de setembro de 2021;
(5) *Crises económicas* referem-se a situações em que acontece um colapso ou um desequilíbrio significativo nas condições económicas de uma organização, com impactos adversos nas condições desta organização honrar os seus compromissos. Nesta classe de crise estão os escândalos financeiros, que ocorrem quando organizações envolvem-se em práticas enganosas, ilegais ou antiéticas pertinentes às suas atividades financeiras (por exemplo, fraude contábil; manipulação de mercados; lavagem de dinheiro; e corrupção);
(6) *Crises de recursos humanos* abrangem greves, discriminação, assédio e violência no ambiente de trabalho;
(7) *Crises industriais* são uma classe de crise que contempla acidentes em unidades de produção devido a falhas humanas, tecnológicas ou como consequência de desastres naturais (explosões e acidentes de trabalho, por exemplo). Evitar crises industriais exige uma avaliação regular dos riscos; a formação permanente das equipas; a manutenção dos equipamentos; e o desenvolvimento de uma cultura organizacional que priorize a segurança dos empregados e da comunidade em torno da organização;
(8) *Derramamentos de óleo e produtos químicos* são uma classe de crise que acontece durante o transporte de produtos em camiões; comboios; navios; e gasodutos/oleodutos. Podem provocar a contaminação do solo e/ou da água e impactar a comunidade e o meio ambiente; e

(9) *Desastres de transporte* são relativos a acidentes com o transporte de passageiros. Nesta classe de crise estão os acidentes aéreos; os descarrilamentos ferroviários; os naufrágios; e os acidentes rodoviários.

3.2.3 Desastres segundo a sua previsibilidade e influência

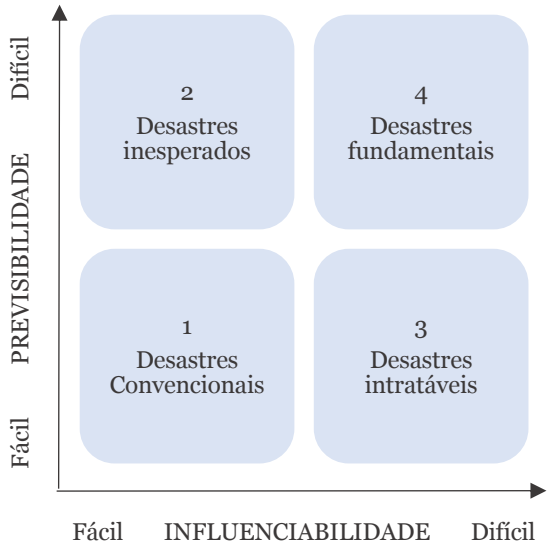
Em 2005, Perry expressou que a classificação é a forma mais precisa de definir um termo tão ambíguo quanto é o termo "desastre". Segundo Gundel (2005), a primeira classificação que se deu entre os investigadores da área foi quanto às causas das catástrofes, divididas entre humanas ou naturais. Mas esses eventos também podem ser classificados quanto a diferentes perspetivas. Uma das abordagens de classificação dos desastres é a de Gundel (2005). O autor classificou os desastres – ou as crises, termos que Gundel utiliza de forma intercambiável – a partir de dois critérios: (1) *previsibilidade* e (2) *influência*. A (1) *previsibilidade* refere-se ao conhecimento por, pelo menos, uma terça parte competente sobre o local, o momento e/ou a forma como um desastre poderá ocorrer. Já a (2) *influência* está associada com o conhecimento das medidas para conter ou reduzir os danos decorrentes de um desastre, caso essas medidas sejam viáveis de serem implementadas.

A matriz de Gundel (2005) inclui quatro classes de desastres que variam conforme os seus graus de previsibilidade e de influência. A classe de desastre mais facilmente previsível e influenciável é o que inclui os (1) *desastres convencionais*, na qual estão aqueles de origem tecnológica cujos riscos são conhecidos e sobre os quais existe constante monitoração. Os (2) *desastres inesperados* são difíceis de prever, mas fáceis de influenciar. Têm origem em sistemas tecnológicos, porém são causados por anomalias raras. Fáceis de prever e difíceis de influenciar são os (3) *desastres intratáveis*. Essa classe envolve interrupções em sistemas tecnológicos, naturais e sociais que, apesar de poderem ser antecipados, sobre os quais é muito difícil exercer influência. Por fim, as catástrofes que mais dificilmente podem ser previstas e influenciadas são os (4) *desastres fundamentais*. Nessa classe também estão catástrofes de ordem tecnológica, natural e social, mas que se diferenciam das catástrofes intratáveis pela impossibilidade de serem previstas, pelo enorme potencial de destruição e pela irreversibilidade dos seus efeitos[50].

De acordo com a matriz de Gundel (2005) (Figura 2), os **desastres naturais** são classificados como *desastres intratáveis* porque, ou não podem ser influenciados de forma alguma, como os terremotos, ou são difíceis de influenciar, como os incêndios rurais. O atributo comum aos *desastres intratáveis* é que o perigo é amplamente conhecido e, geralmente, pode ser identificado no espaço e no tempo. Gundel (2005) qualificou, ainda, *desastres intratáveis* por exigirem a gestão coordenada de múltiplas organizações e por gerarem grande impacto, de modo que as políticas públicas e as regulamentações representam as medidas mais importantes.

[50] Os nomes das categorias de desastres propostas por Gundel (2005) foram traduzidos pela autora. No original: *conventional crisis; unexpected crisis; intractable crisis;* e *fundamental crisis*.

Figura 2: Matriz de Gundel



Fonte: Adaptado de Gundel (2005, p. 112)

3.2.4 Desastres como eventos inimputáveis

Uma outra classificação de crises é a de Diers-Lawson (2020). A autora dividiu 17 tipos de crises em quatro classes baseadas no nível de atribuição de culpa da organização pelo evento desencadeador da crise. A classe de crise com maior atribuição de culpa são as (1) *transgressões*; seguida pelos (2) *eventos*; pelas (3) *crises reputacionais*; e pelos (4) *desastres*, estes com o menor nível de atribuição de culpa. No Quadro 3, podemos ver as classes e os tipos de crises de crises propostos por Diers-Lawson (2020).

Quadro 3: Classes e tipos de crises

Classe	Definição	Tipo	Definição
Transgressões	Crises decorrentes da realização de atos que violam normas legais ou éticas estabelecidas, independentemente da intenção da organização.	Comportamentos ilegais	Atividades ilegais realizadas em benefício da organização. Podem incluir fraudes contábeis; discriminações; concorrências desleais; e violações de patentes, entre outras atividades.
		Acidentes por falhas técnicas	Acidentes que ocorrem devido a uma falha, ao mau funcionamento ou a problema técnico em equipamentos, sistemas ou tecnologias. Incluem acidentes aéreos; acidentes de mineração; colapsos em edifícios; e acidentes industriais.
		Recall de produtos devido a falhas técnicas	Retirada de produtos do mercado devido a problemas técnicos que podem representar riscos para a segurança dos consumidores ou não

			apresentar a qualidade prometida.
		Acidentes com danos de grandes proporções	Acidentes ou colapsos industriais que causam mortes e danos de grandes proporções à comunidade e ao meio ambiente. São exemplos os derramamentos de óleo, os vazamentos de gás e as explosões em usinas nucleares.
		Acidentes por erros humanos	Causados por ações ou decisões humanas. Podem ocorrer em vários domínios, como a aviação; a saúde; a engenharia; e o transporte. Frequentemente são resultado de fatores como a falta de comunicação; a falta de formação; a fadiga; o estresse; e a distração.
		Delitos sem lesões físicas	Acontecem quando uma organização, de forma consciente, engana os seus *stakeholders*, sem que desses atos resultem danos corporais, apesar de poderem gerar sérias consequências para as vítimas e para a sociedade como um todo. As publicidades enganosas, as manipulações de dados e os golpes e as fraudes financeiras são alguns exemplos desse tipo de crise.
		Delitos com lesões físicas	Ocorrem quando uma organização, conscientemente, coloca em risco os seus *stakeholders*, tendo como resultados danos ou sofrimentos físicos e, até mesmo, mortes. Os incêndios em edifícios devido ao incumprimento das recomendações de segurança; os desabamentos causado pela utilização de materiais de baixa qualidade em construções e as manipulações de dados sobre os malefícios de produtos são exemplos.
Eventos	Crises decorrentes de ações tomadas por uma organização em resposta a uma situação.	Fusões e fusões malsucedidas	Transações em que duas ou mais organizações combinam-se ou em que uma organização adquire a outra. Fusões podem gerar crises devido a especulações que levam à

			incerteza do mercado, à perda de clientes e de talentos.
		Greves e paralisações dos trabalhadores	Ações coletivas em que os empregados interrompem o trabalho como forma de protesto, afetando setores inteiros da economia e levando a conflitos entre os trabalhadores, a organização e a comunidade.
		Restrições económicas	Situações nas quais a organização é forçada a tomar medidas a fim de proteger a sua sobrevivência, como a redução de pessoal, de recursos ou de operações, numa tentativa de melhorar o desempenho financeiro ou operacional da empresa.
		Violências no local de trabalho	Ataques de atuais ou antigos membros da organização nas suas instalações ou durante o exercício de atividades ligadas à organização. Podem afetar diversos tipos de *stakeholders*. São exemplos as brigas com ataques físicos entre parlamentares; os tiroteios em escolas; os acidentes provocados propositadamente por empregados; e o assédio sexual.
Crises reputacionais	Afetam exclusivamente a relação de uma organização com os seus *stakeholders*. Geralmente, são desencadeadas por algum problema na interação entre uma organização e um grupo de *stakeholders*.	*Paracrises*	Referem-se a situações em que as organizações enfrentam reações negativas devido a publicações inadequadas, a comentários polémicos ou a má gestão das redes sociais digitais. Podem tornar-se virais e impactar a reputação organizacional.
		Rumores	Circulação de informações falsas difundidas para prejudicar uma organização. Com frequência, os rumores são usados como ferramenta de desinformação ou para manipular a opinião pública.
		Desafios	Confrontos entre uma organização e um grupo de *stakeholders* que afirma que a organização agiu de maneira inadequada. Podem desencadear boicotes e

			pressõesde movimentos sociais contra a organização.
		Mudanças de atitudes políticas	Ocorrem quando decisões políticas afetam negativamente os negócios de uma organização. Regulamentações, aumentos de impostos e saída de países de blocos económicos são exemplos de decisões políticas que podem impactar uma organização e gerar crises.
Desastres	Acontecimentos pelos quais não se pode atribuir culpa, mas que, ainda assim, representam risco à organização, aos seus *stakeholders* e à sua reputação, dependendo de como a organização responde à crise.	**Desastres naturais** e epidemias	Causadas pela ocorrência de eventos da natureza, como inundações, sismos, *tsunamis* e epidemias.
		Ataques terrorista e atos de violência externa	Atos de violência deliberadante planeados, realizados por indivíduos externos à organização. Podem atingir *stakeholders*, mas também podem causar um colapso no funcionamento da organização.

Fonte: Adaptado pela autora de Diers-Lawson (2020)

3.2.5 Desastres como eventos que exigem gestão

Mais do que uma classificação dos tipos de crise, Frandsen e Johansen (2020a) propuseram o reenquadramento do campo da gestão de crises sob uma perspetiva interinstitucional. Os autores identificaram três subcampos inter-relacionados que constituem um sistema complexo, integrado e sincrónico de gestão de crise. Esses subcampos são delimitados não pelos tipos de crise que abarcam, mas pelas organizações e pelos objetivos envolvidos. São eles: (1) *gestão de crise pública*, (2) *gestão de crise política* e (3) *gestão de crise empresarial*.

O primeiro subcampo, a (1) *gestão de crise pública*, também conhecido como gestão de emergência, pressupõe a colaboração interorganizacional. Definida por Frandsen e Johansen (2020a, p. 69) como "a organização e a gestão dos recursos e das responsabilidades de todos os aspetos humanitários de emergências, **desastres** e catástrofes, incluindo a redução dos efeitos prejudiciais de todos os tipos de riscos"[51], a gestão de crises[52] públicas está sob a liderança de políticos e de gestores públicos. São atores-chave nesse subcampo as organizações ligadas à segurança da população em âmbitos local, regional e nacional, como os governos; a proteção civil; o corpo de bombeiros; e a polícia e, ainda, organizações como a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras. O foco desse tipo de gestão de crise, enfatizaram os autores, é a segurança pública, por

[51] Traduzido pela autora. No original: "the organization and management of the resources and responsibilities for all humanitarian aspects of emergencies" (Frandsen e Johansen, 2020a, p. 69).
[52] Gestão de risco, gestão de crise e fases das crises são temas a ser abordados com maior profundidade juntamente com a revisão de literatura sobre comunicação de risco e de crise, no Capítulo II desta tese. O processo de gestão de crises divide-se, normalmente, em três fases: pré-crise, crise e pós-crise (Tachkova & Coombs, 2022).

isso essas organizações atuam especialmente durante a crise em si, ou seja, do momento em que o evento desencadeador da crise rebenta até ao momento em que esse evento está controlado. Em muitos países, é comum que a *gestão de crise pública* esteja sujeita a regulamentos e a protocolos específicos. Na *gestão de crise pública*, a comunicação segue o modelo de circuito-fechado, um processo de comunicação no qual há uma confirmação ou um *feedback* claro e direto entre o emissor da mensagem e o recetor, garantindo que a mensagem foi entendida e recebida corretamente.

O segundo subcampo, a (2) *gestão de crise política*, refere-se às crises políticas propriamente ditas, como as guerras internacionais ou os desacordos entre partidos políticos que compõem um mesmo governo, mas também às dimensões políticas de crises públicas e empresariais – a chamada politização da crise. Frandsen e Johansen (2020a) explicaram que o foco da *gestão de crise política* é o poder, pois uma crise pode ser utilizada como arma política. Como atores-chave desse subcampo estão os políticos; os governantes; os gestores públicos; os eleitores; os jornalistas políticos; e partidos políticos. O enquadramento legal deste tipo de gestão de crise, geralmente, envolve a regulamentação da atividade de conselheiros políticos e de *spin doctors*[53]. É nesse subcampo que se situam os escândalos políticos[54]. A *gestão de crise política* está centrada no período pós-crise e envolve estratégias de exploração de crise[55], evitação de culpa[56] e jogos de culpa[57] (Frandsen & Johansen, 2020a).

O terceiro, e último, subcampo, ainda conforme Frandsen e Johansen (2020a), é a *gestão de crise empresarial*, caracterizada por uma abordagem pró-ativa e orientada para o processo. Como o próprio nome diz, abrange as crises que envolvem organizações do setor privado, de forma que os seus atores-chave são os *stakeholders* internos e externos das empresas. Consoante os autores, a maior parte da investigação sobre comunicação de crise está centrada nessa abordagem. A *gestão de crise empresarial* tem como foco a reputação. Essa abordagem de gestão de crise não está sujeita a enquadramentos legais, a não ser em setores específicos, como a aviação.

Existem várias teorias de resposta à crise que se encaixam na abordagem conhecida por *gestão de crise empresarial*. Um conceito relacionado à gestão pró-ativa de crises empresariais é o *stealing thunder* (roubar o trovão), compreendido como estratégias de divulgação antecipada de

[53] *Spin doctors* são profissionais da política que possuem um amplo conhecimento sobre os *media*, o jornalismo e os jornalistas e que utilizam esse conhecimento para, de forma pró-ativa e por meio de estratégias e técnicas que ultrapassam o escopo tradicional da assessoria de imprensa, obter cobertura positiva sobre uma organização ou indivíduo (Ribeiro, 2018).
[54] Escândalos políticos são eventos que envolvem comportamentos inadequados, antiéticos ou ilegais por parte de políticos ou figuras públicas em cargos políticos. Esses escândalos podem variar desde a corrupção e a má conduta financeira, até abuso de poder, o comportamento sexual considerado inadequado, o envolvimento em atividades ilegais ou as violações de ética (Thompson, 2002).
[55] Exploração de crise refere-se à estratégia de empregar uma retórica de crise com o propósito de influenciar o apoio político a políticos em cargos públicos e às políticas que eles defendem. Isso envolve usar uma linguagem ou um discurso que evoque urgência, perigo ou crise para mobilizar ou persuadir o público em direção a determinadas posições políticas ou candidatos. A exploração de uma crise política pode dar-se entre o governo e a oposição ou entre aqueles atores que apoiam a manutenção das regulamentações e da estrutura administrativa existente e aqueles que defendem uma reforma política ou administrativa (Boin, t'Hart & McConnell, 2009).
[56] Evitação de culpa refere-se a estratégias empregadas por indivíduos ou organizações para evitar serem culpados por problemas ou erros.
[57] Jogos de culpa são as dinâmicas em que indivíduos ou organizações atribuem ou transferem a culpa umas às outras.

informações negativas ou desfavoráveis, mas de forma controlada e com ênfase nas ações que a organização está a tomar para resolver a crise. O *stealing thunder* permite que a organização tenha controlo sobre a narrativa e minimize o impacto de informações prejudiciais que poderiam ser reveladas posteriormente por terceiros (Claeys, 2022). O estudo desenvolvido por Claeys (2017) concluiu que *stealing thunder* é uma estratégia de gestão de crises que apresenta vantagens para a reputação organizacional, como maior credibilidade na organização; menor gravidade percebida da crise; menor atenção negativa por parte dos *media* de massa; maior probabilidade de os consumidores apoiarem a organização; demonstração de que a organização prioriza os seus *stakeholders;* e perceção de que a organização comporta-se de forma ética em situações de crise. Ainda, a estratégia contribui para que os porta-vozes da organização sejam vistos pelos jornalistas como mais críveis quando são pessoalmente informados sobre a crise do que quando descobrissem a história por si mesmos (Arpan & Pompper, 2003).

Apesar de, à primeira vista, parecer que os desastres são eventos circunscritos exclusivamente ao subcampo da *gestão de crise pública*, essa é uma ideia enganosa. Como notaram Frandsen e Johansen (2020a), a gestão de crises causadas por catástrofes envolve, frequentemente, também *gestão de crise política* e *gestão de crise empresarial*. A *gestão de crise pública* é essencial para coordenar a resposta e a recuperação frente aos desastres enquanto eventos que provocam impactos significativos em comunidades inteiras, não apenas em indivíduos, mas também em infraestruturas, serviços públicos e economias locais. Além disso, muitas catástrofes não se limitam a uma única jurisdição ou localidade. As catástrofes podem cruzar fronteiras administrativas, exigindo a coordenação entre os diferentes níveis de governo. No que se refere à *gestão de crise política*, são as autoridades políticas que tomam decisões sobre a retirada das pessoas das áreas sob perigo, a alocação de recursos e a mobilização de pessoal de emergência, entre outros. As decisões políticas podem afetar diretamente a eficácia da resposta ao desastre, da mesma forma que as más decisões podem ser usadas como arma pelos adversários dos políticos e dos governos envolvidos. Finalmente, a gestão empresarial pode estar associada a desastres sob três diferentes perspetivas: (1) *quando as atividades de organizações privadas estão envolvidas diretamente com os eventos que desencadearam o desastre* (rompimentos de barragens, acidentes de aviação ou vazamentos de óleo no oceano, por exemplo), (2) *quando organizações privadas são contratadas para prestar serviços de prevenção, alerta e socorro a desastres e esses serviços são falhos* e (3) *quando organizações privadas são afetadas por catástrofes*, seja devido a danos às suas instalações ou a interrupção das operações. Em todos esses casos, a ocorrência de desastres pode ameaçar a reputação de uma organização privada. Na Figura 3, representamos os três subcampos da gestão de crise (Frandsen & Johansen, 2020a). A área destacada na imagem refere-se aos desastres naturais.

Figura 3: Subcampos da gestão de crise



Fonte: Adaptado de Frandsen e Johansen (2020a)

Ao retomar as diferentes formas de classificar os desastres naturais do autores abordados nessa subsecção, temos que Coombs (2007) enquadrou os desastres naturais como uma crise do tipo "vítima", Seeger, Sellnow e Ulmer (2003) criaram uma classe de crises exclusiva para as catástrofes naturais, e Gundel (2005) defendeu que os desastres naturais são um tipo de desastre que se pode prever, mas cujos efeitos são muito difíceis de controlar. Diers-Lawson (2020) inseriu os desastres naturais como um tipo de crise da classe "desastres", junto com as epidemias, e caracterizou-os como um tipo de crise cuja culpa não se pode atribuir a ninguém. Frandsen e Johansen (2020a), finalmente, inseriram os desastres como um tipo de crise que requer gestão pública, política e empresarial, uma vez que envolve ameaças à segurança pública, ao poder e à reputação de organizações públicas e privadas.

3.3 Definir "desastres naturais"

Com base na revisão de literatura que realizámos sobre o conceito de desastre, elaboramos uma definição estipulativa original de desastre natural sobre a qual conduziremos o nosso estudo. Dessa forma, para os fins dessa investigação, estabelecemos que:

Desastres naturais são eventos de larga escala ocorridos na, influenciados por ou com impactos na natureza. Esses eventos caracterizam-se pela interrupção de sistemas sociais que colocam em risco a vida nas comunidades afetadas. Desastres naturais demandam a gestão de emergência coordenada de múltiplas organizações públicas e podem dar origem a crises organizacionais públicas, políticas e empresariais.

Os elementos críticos da definição proposta estão pormenorizados de seguida:

(1) Desastres naturais são eventos que, geralmente, afetam extensas áreas geográficas, causando danos severos e impactos a longo prazo para a natureza e para as comunidades;

(2) Esses eventos acontecem na natureza e podem, também, ser desencadeados e/ou influenciados por fenómenos naturais;
(3) Um dos principais aspetos dos desastres naturais é a interrupção dos sistemas sociais, como transporte; água potável; eletricidade e telecomunicações, levando a uma série de problemas para as comunidades afetadas;
(4) Os desastres naturais representam uma ameaça à vida humana. Eles podem causar mortes e ferimentos devido à sua intensidade e ao seu impacto, bem como danos indiretos como problemas de saúde, falta de acesso a serviços médicos e condições precárias de vida nas áreas afetadas;
(5) A gestão e a resposta a desastres naturais exigem a coordenação de várias organizações públicas, desde serviços de emergência locais e regionais até nacionais e, eventualmente, de organismos internacionais; e
(6) A ocorrência de desastres naturais pode desencadear crises em várias esferas. As organizações públicas enfrentam o desafio de responder rápida e eficazmente à emergência, ao mesmo tempo em que as questões políticas podem surgir em relação à gestão do desastre. Além disso, as empresas que operam na área afetada ou envolvidas na gestão do desastre também podem enfrentar adversidades.

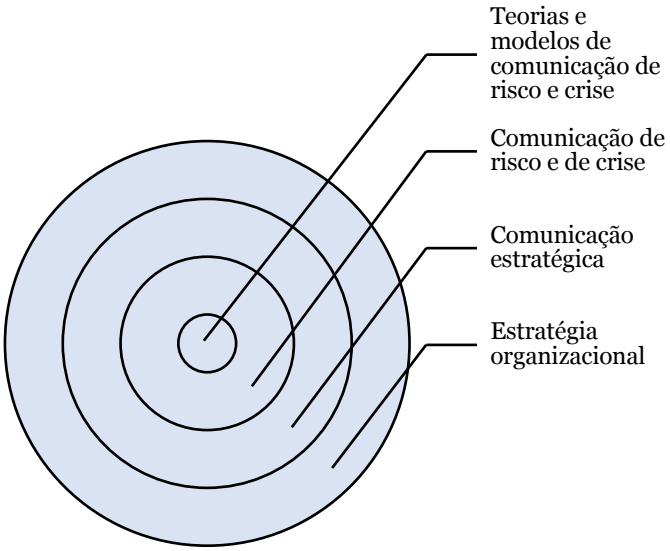
Capítulo II. Gerir a Comunicação de Risco e de Crise

Comunicação de risco e comunicação de crise são conceitos interligados. Uma falha na comunicação de risco pode transformar riscos em crises, exigindo uma comunicação de crise subsequente, a qual também está sujeita a riscos (Che *et al.*, 2022). Prevenir e preparar os *stakeholders* sobre um risco potencial requer a utilização de estratégias de comunicação de risco pelas organizações e, com frequência, pelos *media* de massa. Já a comunicação de crise é aplicada para responder à crise, tanto no sentido de proteger os grupos e os indivíduos diretamente afetados, quanto de resguardar a reputação dos envolvidos. Essa constante alternância entre riscos e crises representa um desafio significativo para académicos e profissionais (Che *et al.*, 2022).

Che *et al.* (2022) identificaram, por meio da análise bibliométrica de artigos publicados entre os anos de 1979 e 2020 e de 1986 e 2020, respetivamente nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science*, que os campos da comunicação de risco e de crise são estudados, sobretudo, por investigadores das áreas da medicina, comunicação, economia, saúde pública e governança. A maior produção concentra-se nos Estados Unidos e na Europa, nomeadamente no Reino Unido, na Alemanha, nos Países Baixos, na Suécia e na Itália. Ainda tem relevância a investigação neste campo produzida na China, no Canadá e no Japão. Esses 10 países reúnem 36,44% dos $N = 3271$ artigos únicos analisados. No mesmo estudo, os autores verificaram que os tópicos de investigação mais frequentes foram (1) *parâmetros na comunicação de risco*; (2) *redes sociais digitais na comunicação de risco*; (3) *comunicação de risco em saúde*; e (4) *redes sociais digitais na comunicação de crise*. Tal resultado revela que os investigadores seguem a observar a comunicação de risco como um campo distinto da comunicação de crise.

A fim de enquadrar teoricamente o nosso estudo, neste capítulo discutiremos três conceitos-chave para o desenvolvimento desta tese: (1) *comunicação estratégica*, (2) *comunicação de risco* e (3) *comunicação de crise*. Por razões didáticas, exploraremos as definições de comunicação de risco e de comunicação de crise separadamente. As definições fornecem a base conceitual necessária para a construção das teorias (Sellnow & Seeger, 2021), permitindo que os teóricos comuniquem as suas ideias de forma consistente e compreensível. Posteriormente, reuniremos os conceitos de risco e de crise para apresentar as teorias de comunicação de risco e de crise. Nesse sentido, o diagrama exposto na Figura 4 resume o encadeamento entre conceitos e teorias explorados neste capítulo.

Figura 4: Diagrama de conceitos explorados no Capítulo II



Fonte: Elaborado pela autora

1. Comunicação estratégica

O termo "estratégia", do grego "*strategia"*, tem origem militar e, por um longo período, foi utilizado como sinónimo para o planeamento e a direção de operações militares com objetivos de longo prazo, como a manutenção da paz (Falkheimer & Heide, 2018). No campo da gestão, esse termo começou a aparecer na década de 1940 (Falkheimer & Heide, 2018), entendido amplamente como a escolha dos meios, entre recursos limitados, para a persecução de um determinado fim e de acordo com um determinado propósito (Nothhaft *et al.* 2018).

De uma perspetiva prescritiva, "estratégia é definida como o resultado de um processo de planeamento que consiste numa sequência de decisões, partindo da avaliação da situação atual, passando pela formulação de objetivos e pela especificação de formas adequadas de implementação até, eventualmente, chegar à avaliação da eficácia das decisões"[58] (Raupp, 2015, p. 524).

Como defendeu Van Ruler (2018), a comunicação estratégica está amparada nas teorias da comunicação, de modo que esse pode ser um processo unidirecional, bidirecional ou diacrónico de construção de significado. No Quadro 4, apresentamos algumas das definições de comunicação estratégica mais difundidas:

[58] Traduzido pela autora. No original: "strategy is regarded as the result of a planning process that consists of a sequence of decisions: on the evaluation of the current situation, on formulating goals, on specifying suitable ways of implementation and, eventually, on evaluating the effectiveness of the decisions" (Raupp, 2015, p. 524).

Quadro 4: Definições de comunicação estratégica

Definição	Referência
"a utilização deliberada da comunicação por parte de uma organização para cumprir a sua missão"[59]	Hallahan *et al.*, 2007, pp. 3-4
"a prática deliberada e intencional da comunicação executada por um agente de comunicação na esfera pública em nome de uma entidade de comunicação para atingir objetivos definidos"[60]	Holtzhausen e Zerfass, 2013, p. 74
"o estudo de como as organizações usam intencionalmente a comunicação para cumprir as suas missões gerais"[61]	Frandsen e Johansen, 2017a, p. 2250
"a comunicação estratégica abrange toda a comunicação que é substancial para a sobrevivência e o sucesso sustentado de uma entidade; (...) é o uso intencional da comunicação por uma organização ou outra entidade para participar em discussões de importância estratégica para os seus objetivos"[62]	Zerfass *et al.*, 2018, p. 488
"atividades de comunicação conscientes com o objetivo de alcançar metas organizacionais"[63]	Falkheimer e Heide, 2018, p. 57
"a amálgama de processos de comunicação no contexto de elaboração, apresentação, realização e reformulação da estratégia, como um ciclo contínuo de aprendizagem reflexiva"[64]	Van Ruler, 2018, p. 378

Fonte: Elaborado pela autora

Uma vez que a comunicação estratégica está inserida no campo das ciências da comunicação e que a comunicação é um processo, defendemos que a comunicação estratégica é, por definição, um processo estratégico (Falkheimer & Heide, 2018; Nothhaft *et al.*, 2018; Van Ruler, 2018). Segundo a perspetiva processual da estratégia

> a comunicação não é um processo de transmissão entre um emissor e um recetor, mas um processo em que os participantes constroem significado quando conversam e partilham mensagens (...); (estratégias) são importantes para a aprendizagem organizacional coerente e integrada e para criar um senso de segurança entre os membros da organização; (...) as estratégias devem ser abrangentes e não muito detalhadas, ou correm o risco de vincular a organização a certas ações[65]. (Falkheimer & Heide, 2018, p. 50)

Zerfass *et al.* (2018) dividiram o processo estratégico em três fases: (1) *formulação e revisão da estratégia*, (2) *apresentação da estratégia* e (3) *execução, implementação e operacionalização da estratégia*. Para que um processo seja considerado estratégico, é preciso que ele se dê em torno

[59] Traduzido pela autora. No original: "the purposeful use of communication by an organization to fulfill its mission" (Hallahan *et al.*, 2007, pp. 3-4).
[60] Traduzido pela autora. No original: "the practice of deliberate and purposive communication that a communication agent enacts in the public sphere on behalf of a communication entity to reach set goals" (Holtzhausen & Zerfass, 2013, p. 74).
[61] Traduzido pela autora. No original: "the study of how organizations use communication purposefully to fulfil their overall missions" (Frandsen & Johansen, 2017a, p. 2250).
[62] Traduzido pela autora. No original: "strategic communication encompasses all communication that is substantial for the survival and sustained success of an entity; is the purposeful use of communication by an organization or other entity to engage in conversations of strategic significance to its goals" (Zerfass *et al.*, 2018, p. 488).
[63] Traduzido pela autora. No original: "conscious communication activities aimed at reaching organizational goals" (Falkheimer & Heide, 2018, p. 57).
[64] Traduzido pela autora. No original: "an amalgam of continuous communication processes in order to build, define, present, realize, and rebuild strategy" (Van Ruler, 2018, p. 378).
[65] Traduzido pela autora. No original: "communication is not a transmission process between a transmitter and a receiver, but a process where participants construct meaning when they talk and share messages (...); (strategies) are important for coherent and integrated organizational learning and for creating a sense of security among organization members; (...) strategies must be comprehensive and not too detailed or they risk locking the organization into certain actions" (Falkheimer & Heide, 2018, p. 50).

de questões que possam comprometer a sobrevivência da organização, como aquelas relacionadas a recursos; à concorrência; a questões ambientais; a cenários de risco; à inovação; ao comprometimento; e à operação. Nesse sentido, os autores destacaram que as discussões sobre essas questões podem acontecer em arenas como os *media* de massa, as redes sociais digitais e, até mesmo, em conversas privadas. A comunicação perpassa as três fases do processo estratégico proposto Zerfass *et al.* (2018) como (1) *constituidora da estratégia de negociação de significado sobre a questão*, (2) *informação dos atores envolvidos sobre os requisitos e os recursos da estratégia de discussão da questão* e (3) *alinhamento da estratégia junto aos atores que a transportam aos níveis operacional, tático e rotineiro da comunicação*.

1.1 Comunicação de risco e de crise no âmbito da comunicação estratégica

A comunicação estratégica é uma disciplina de abordagem interdisciplinar[66] que combina as disciplinas da comunicação; psicologia social; gestão de negócios; e teoria organizacional, além das subdisciplinas da comunicação organizacional; comunicação de massa; comunicação política; relações públicas; gestão estratégica; comunicação integrada de marketing; e publicidade (O'Connor & Shumate, 2018). Trabalhada por autores que se identificam tanto com a comunicação estratégica quanto com as relações públicas, a comunicação de risco e de crise são áreas especializadas da comunicação estratégica. O estudo de Werder *et al.* (2018) identificou que, dos $N = 207$ artigos publicados em 11 volumes (2007-2017) da *International Journal of Strategic Communication*, $n = 18$ (8,7%) referem-se à comunicação de risco, crise e desastre, com o segundo grupo temático a ser mais frequente, atrás apenas do grupo que reúne gestão, liderança e consultoria ($n = 21$, 10,1%).

De acordo com Palenchar e Heath (2007, p. 127), o caráter estratégico da comunicação de risco está mais no seu processo do que no seu conteúdo. Os autores sustentaram que

> o principal produto da comunicação de risco não é apenas o entendimento informado em si, mas sim a qualidade do relacionamento social que ela apoia; (...) uma ferramenta para comunicar valores e identidades, assim como para sensibilizar e motivar atitudes e comportamentos relacionados ao risco em si"[67].

Smillie e Blisset (2010) sugeriram um modelo para a definição de estratégias de comunicação de risco. O modelo está baseado em três fases: (1) *avaliação dos riscos*, que contempla a análise objetiva dos factos científicos em torno do risco, (2) *análise situacional*, fase na qual procura-se identificar qual é a perceção externa do risco e (3) *análise interna*, fase de ponderação da organização sobre o risco. Nessa terceira e última fase, os autores enfatizaram que é importante

[66] A interdisciplinaridade ocorre quando disciplinas diversas são integradas para estudar um problema, resultando na criação de novos conhecimentos e teorias (Werder *et al.*, 2018).
[67] Traduzido pela autora. No original: "the main product of risk communication is not informed understanding as such, but the quality of the social relationship it supports; (...) a tool for communicating values and identities as much as being about the awareness, attitudes and behaviors related to the risk itself" (Palenchar & Heath, 2007, p. 127).

refletir sobre as razões e o momento de se comunicar sobre o risco e, ainda, sobre as implicações de fazê-lo ou de não o fazer.

Raupp (2015, p. 520) argumentou que, no âmbito da comunicação de risco, a estratégia é uma "atividade emergente de construção de sentido e de enquadramento"[68] a serviço das diferentes perceções de perigo existentes num cenário de incerteza. Para a autora, na comunicação de risco, a estratégia apresenta-se com uma (1) *dimensão processual* e uma (2) *dimensão estrutural*. Por um lado, a (1) *dimensão processual* refere-se ao modo como as estratégias de comunicação de risco são formuladas, implementadas e convertidas em comunicação dirigida aos diversos *stakeholders* da organização com a finalidade de detetar, alertar e informar sobre os perigos potenciais e, assim, contribuir para proteger a organização de crises eventuais. Por outro lado, a (2) *dimensão estrutural* refere-se a fatores organizacionais que conformam o processo de desenvolvimento da estratégia de comunicação de risco. Entre esses fatores, destacam-se a natureza da organização (organização pública ou privada, terceiro setor ou movimento social, por exemplo) e a cultura organizacional em relação ao risco (nível de tolerância à incerteza, que se traduz pela menor ou maior adoção de normas e procedimentos de segurança, por exemplo) (Raupp, 2015).

Assim como a comunicação de risco, a comunicação de crise está incluída na comunicação estratégica (Zhao, 2017; Coombs, 2015b; Frandsen & Johansen, 2009). As duas teorias de comunicação de crise mais citadas nos estudos sobre comunicação de crise (Upadhyay & Upadhyay, 2023; Frandsen & Johansen, 2020b) foram desenvolvidas por autores que se identificam com as disciplinas da comunicação estratégica e das relações públicas. Estamos a falar da Teoria de Reparação da Imagem (IRT)[69], de Benoit (1997, 1995), e da Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT), de Coombs (2022b), paradigmas dominantes na investigação em comunicação de crise (Elgueta-Ruiz & Martínez-Ortiz, 2022; Avery *et al.*, 2010) fundamentados nas estratégias de resposta. Essas teorias serão pormenorizadas mais adiante neste capítulo. Importa, agora, discorrer sobre a relação entre o conceito de estratégia e comunicação de crise.

A IRT (Benoit, 1997, 1995), é uma teoria inerentemente estratégica, uma vez que fornece uma abordagem estruturada para indivíduos e organizações reagirem a situações em que a sua imagem está em risco. Partindo do pressupostos de que "a comunicação é uma atividade orientada para um objetivo (...) (e de que) manter uma reputação positiva é um dos objetivos centrais da comunicação"[70] (Benoit, 2015, p. 305), o autor elaborou um conjunto de estratégias de reparação da imagem conforme o grau de responsabilidade da organização e a gravidade da ação que deu origem à crise. Essas estratégias vão da negação da crise à mortificação da organização. Para além

[68] Traduzido pela autora: No original: "emergent sense-making and framing activity under the conditions of perceived uncertainties and dangers" (Raupp, 2015, p. 520).
[69] Traduzido pela autora. No original: *Image Repair Theory* (IRT).
[70] Traduzido pela autora. No original: "communication is a goal-directed activity (...) (and that) maintaining a positive reputation is one of the central goals of communication" (Benoit, 2015, p. 305).

da seleção adequada da estratégia, Benoit (1997) também destacou a importância de conhecer a perceção da audiência sobre a crise para adaptar e/ou combinar diferentes estratégias.

A estratégia também é central na SCCT de Coombs (2022b). A SCCT categoriza as crises em diferentes níveis de gravidade e de atribuição de responsabilidade. Na essência da SCCT está o entendimento de Coombs (2022a) de que a comunicação de crise é uma parte significativa da comunicação estratégica e, como tal, é intencional. Com o desenvolvimento da SCCT, a comunicação de crise recebeu uma abordagem ainda mais estratégica do que em Benoit (1997, 1995), já que se voltou mais para a gestão do significado da crise do que para a gestão da informação. As tipologias de resposta à crise propostas pela SCCT orientam os esforços da comunicação para alcançar os resultados pretendidos em termos de proteção da reputação organizacional durante uma crise.

Mason *et al.* (2019), que estudaram comunicação de desastres naturais, argumentaram que a comunicação estratégica de risco e crise pode trazer benefícios para as organizações porque contribui para conquistar a confiança de *stakeholders* externos, como voluntários e potenciais doadores, e para obter o apoio de *stakeholders* internos, incluindo colaboradores. A comunicação estratégica de risco e crise também desempenha um papel na redução da incerteza associada a eventos catastróficos, melhorando, assim, a preparação e a resposta da organização. Além disso, os autores mencionaram que a comunicação de risco e crise melhora o valor da marca após perturbações ecológicas ou económicas significativas. Por último, a comunicação estratégica de risco e crise é vista como um elemento fundamental para auxiliar a organização a recuperar-se no período pós-desastre (Mason *et al.*, 2019).

2. Comunicação de risco

Na nossa definição estipulativa, apresentada no Capítulo I desta tese, estabelecemos "risco" como a possibilidade de ocorrência de eventos futuros com consequências negativas coletivas, resultantes da tomada de decisões com propósitos individualistas. Verificamos que risco e comunicação são dois conceitos interligados, já que a mediação é responsável por como são percebidos e amplificados os riscos na sociedade moderna.

A forma como os *media* de massa abordam os riscos pode influenciar a perceção do público e a disposição das pessoas em lidar com os riscos. Uma parte essencial da compreensão sobre os riscos é elucidar o papel desempenhado pela comunicação na sua gestão (Sellnow & Seeger, 2021). Como sublinharam Sellnow e Sellnow (2023, p. 7), "o nosso objetivo ao estudar riscos e comunicação de riscos não é eliminar os riscos, mas sim compreendê-los e geri-los de maneira a reduzir a possibilidade de que se transformem em crises"[71] A comunicação tem uma função

[71] Traduzido pela autora. No original: "our goal in studying risk and risk communication is not to eliminate risk but to understand and manage them in ways that reduce the potential of them manifesting into crises" (Sellnow & Sellnow, p. 7).

estratégica no processo de gestão de risco. Mais do que informar, a comunicação de risco compreende estabelecer relacionamentos dialógicos que permitam envolver as pessoas na construção de significado sobre o risco e promover a confiança nas organizações responsáveis pela sua gestão. Amaral (2019) frisou a importância da comunicação de risco como um elemento fundamental para atingir a horizontalidade nos processos decisórios, especialmente ao considerar as populações em áreas de risco, e destacou que a comunicação de informações é fulcral para iniciar o processo de formação de comunidades resilientes diante de potenciais ameaças, mas que isso faz parte de um contexto mais amplo de gestão de riscos.

A comunicação de risco, na qualidade de área da ciência e da prática, desenvolveu-se devido a preocupações relacionadas com a saúde pública, a segurança alimentar e as experiências em desastres químicos e ambientais. Muitos estudos nesta área concentram-se na criação e na aplicação de modelos comunicacionais para construir mensagens persuasivas que incentivem comportamentos responsáveis face ao risco. Diferentemente da comunicação de crise, que se concentra na reparação da imagem e na resposta a crises organizacionais, a comunicação de risco procura sensibilizar o público sobre os riscos com o objetivo de reduzir a probabilidade de crises a longo prazo (Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021).

Abordaremos, nesta secção, a importância da comunicação no processo de gestão de risco e caracterizaremos a comunicação de risco sob a ótica do diálogo, fundamental para a construção de significado sobre o risco, e das mensagens instrucionais, vitais para a proteção dos indivíduos em situações de emergência. Ainda, apresentaremos a nossa definição estipulativa para o conceito de comunicação de risco.

2.1 Abordagens da comunicação de risco

A comunicação de risco pressupõe que os cidadãos têm o direito de ser informados sobre os perigos e as ameaças a que estão vulneráveis. Ao disponibilizar informações sobre os riscos detetados, as organizações permitem que as pessoas tomem decisões fundamentadas, o que, por sua vez, contribui para a partilha da responsabilidade em relação ao risco (Reynolds & Seeger, 2005). Até meados da década de 1990, a comunicação de risco seguia, sobretudo, uma abordagem unidirecional de comunicação, primeiramente marcada pela transmissão de informações em linguagem científica para cidadãos leigos e, posteriormente, por campanhas de comunicação centradas na mudança de comportamento dos cidadãos em relação ao risco. Mais recentemente, a comunicação de risco vem apresentando uma maior ênfase ao diálogo com a comunidade a partir de uma abordagem de comunicação bidirecional que envolve os cidadãos na discussão sobre como compreender o risco e tomar ações coletivas (Leiss, 1996).

O campo da comunicação de risco foi dominado por sete abordagens académicas de avaliação de riscos: (1) *abordagem atuarial*; (2) *abordagem toxicológica e epidemiológica*; (3) *abordagem da engenharia*; (4) *abordagem económica*; (5) *abordagem psicológica*; (6) *teorias sociais do risco*; e (7) *teorias culturais do risco* (Renn, 1992). Tais abordagens traduzem-se em três

correntes de pensamento que influenciaram a evolução da comunicação de risco: o (1) *positivismo científico*, na qual os dados e os métodos científicos desempenham um papel dominante na avaliação e na comunicação de riscos, o (2) *construtivismo/relativismo*, para a qual todas as opiniões têm igual valor, reconhecendo a importância da diversidade de perspetivas na comunicação de riscos e o (3) *diálogo*, a partir do qual são tomadas decisões de forma colaborativa de modo a integrar a opinião científica a políticas públicas que são examinadas à luz dos valores-chave do público (Palenchar & Heath, 2007).

A perspetiva evolucionista da comunicação de risco evidencia que, assim como a comunicação em geral, também a comunicação de risco é um processo coletivo de construção de significados, mais do que um conjunto de mensagens (Aldoory, 2010), por meio do qual procura-se aproximar "as diferenças entre avaliações de risco por especialistas e como essas avaliações são percebidas e compreendidas pelas pessoas afetadas"[72] (Palenchar, 2010, p. 35).

2.2 Gestão de risco

A gestão de risco é uma atividade ou ferramenta (Frandsen & Johansen, 2017b) que tem como objetivo operar proativamente (Hillson, 2023) sobre um risco de modo a reduzir o seu nível de ameaça. O objetivo da gestão de risco é analisar as atividades essenciais de uma organização; identificar os riscos relacionados com essas atividades; avaliar a natureza desses riscos; e, por último, determinar as ações necessárias para lidar com eles (Frandsen & Johansen, 2017b). Existe uma relação de reciprocidade entre a gestão de riscos e a gestão de crises, visto que um risco pode evoluir para uma crise ou, ainda, ser considerado um estado de pré-crise (Venette, 2008). Uma parcela significativa do trabalho dos gestores de crises é identificar os riscos antes que eles se convertam em crises (Williams & Olaniram, 1998). Nas palavras de Coombs (2010b) "a gestão eficaz de riscos pode prevenir crises"[73] (p. 56).

Hatayama e Nakai (2020) classificaram dois tipos de gestão de risco. O primeiro, denominado (1) *gestão de risco neutro*, refere-se ao risco num sentido restrito. Nesse tipo de gestão de risco, especialistas calculam a probabilidade de dano sem considerar a perceção local destes riscos, apenas baseados na avaliação de dados estatísticos. O segundo tipo de gestão de risco, ou (2) *gestão de risco ativo*, abrange o risco de forma mais alargada, com enfoque na maneira como a exposição a riscos pode estimular comportamentos positivos, em contraposição às estatísticas. Lin, Lachlan e Spence (2022) enfatizaram a importância de assinalar as incertezas e as perspetivas conflitantes ao avaliar e gerir os riscos. Ao levar em consideração estes aspetos, é possível ter uma compreensão mais aprofundada da natureza complexa do risco e tomar decisões informadas para mitigar ou responder a possíveis perigos, o que possibilita uma melhor preparação e resposta a eventos.

[72] Traduzido pela autora. No original: "the differences between risk assessments by experts and how they are perceived and understood by those who are affected" (Palenchar, 2010, p. 35).
[73] Traduzido pela autora. No original: "effective risk management can prevent crises" (Coombs, 2010b, p. 56).

Um novo conceito no processo de gestão proativa de risco é o conceito de *issue*, palavra que não tem um correspondente em língua portuguesa, mas que pode ser entendido como "questão" ou "problema" e que "pode representar desde os produtos ou serviços que a organização oferece até tópicos relacionados aos negócios da organização nos quais um interessado está envolvido"[74] (Diers-Lawson, 2020, p. 59). Os *issues* são um tipo específico de risco (Tachkova & Coombs, 2022), e a sua gestão concentra-se, principalmente, em assuntos externos às organizações, como questões sociais; políticas; legais; e/ou ambientais (Coombs, 2022a; Frandsen & Johansen, 2017b). *Issues* são riscos na medida que indicam possíveis discrepâncias entre o comportamento organizacional e as expectativas dos *stakeholders* sobre uma organização. A gestão de *issues* envolve a identificação de problemas que se podem transformar em crises e a busca por resolvê-los (Tachkova & Coombs, 2022).

2.3 Comunicação no processo de gestão de risco

Para Venette (2008), a comunicação de risco é um processo contínuo de troca de informações, perceções e experiências entre organizações e/ou sujeitos que estão a construir a compreensão sobre um risco, esferas com diferentes interesses identificáveis que afetam o processo de comunicação de risco e o seu resultado. Esse processo pode ser traduzido no Modelo de Comunicação de Riscos de Desastres (CRD)[75], criado por Victor (2019) para compreender o papel da cobertura dos *media* de massa na redução de riscos de desastres. O CRD inclui quatro níveis interligados: (1) *intrainstitucional*; (2) *interinstitucional*; (3) *mediático*; e (4) *comunitário*. O modelo destaca a importância da harmonia dentro da estrutura de proteção civil (nível intrainstitucional); a participação de diversas instituições (nível interinstitucional); a utilização dos *media* de massa (nível mediático); e a comunicação direta com a comunidade (nível comunitário) para uma abordagem abrangente na gestão de riscos, nomeadamente na gestão de riscos de desastres.

De acordo com o modelo idealizado por Leiss e Krewski (1992), o processo de comunicação de risco compreende a interação entre o domínio técnico do risco e o domínio público do risco percebido. Na esfera especializada, estão as organizações, os especialistas técnicos e os cientistas; na esfera pública, encontramos o público em geral, os grupos de interesse e os *media* de massa. A interação entre essas esferas é determinante na comunicação de risco. O modelo de Leiss e Krewski (1992) destaca a tensão entre elas. No centro desse processo ficam os governos, responsáveis pela tomada de decisões que devem considerar tanto o conhecimento técnico especializado, quanto a perceção pública de risco que, se ignorada, pode levar a controvérsias e, consequentemente, a reversões de decisões.

[74] Traduzido pela autora. No original: "could represent anything from the product or services that the organization offers to those topics related to an organization's business in wich a stakeholder is interested traduzir" (Diers-Lawson, 2020, p. 59).
[75] Traduzido pela autora. No original: *Comunicación de Riesgos de Desastres* (CRD).

Segundo Hillson (2023), o processo de gestão de riscos envolve oito etapas (Quadro 5) e, em cada uma delas, uma pergunta específica deve ser respondida. Essas etapas são: (1) *contextualização*; (2) *identificação*; (3) *avaliação*; (4) *planeamento de respostas*; (5) *implementação de respostas*; (6) *comunicação*; (7) *revisão*; e (8) *aprendizagem*.

Quadro 5: Fases do processo de gestão de risco

Etapa	Pergunta a ser respondida
(1) Contextualização	*O que estamos tentando alcançar?* A resposta a essa questão envolve a definição do escopo de risco, a clarificação dos objetivos organizacionais sujeitos a riscos e a compreensão dos riscos que os principais *stakeholders* da organização estão dispostos a suportar.
(2) Identificação	*O que nos poderia afetar na realização desses objetivos?* Essa pergunta está relacionada com a identificação concreta dos riscos que podem vir a afetar a realização dos objetivos organizacionais.
(3) Avaliação	*Quais são mais importantes?* O objetivo dessa questão é hierarquizar os riscos anteriormente identificados de modo a concentrar os recursos nos riscos que têm maior impacto para o alcance dos objetivos de uma organização.
(4) Planeamento das respostas	*O que devemos fazer?* Essa pergunta é feita para explorar medidas que podem ser tomadas em relação aos riscos identificados como mais influentes para alcançar um objetivo.
(5) Implementação das respostas	*As medidas implementadas funcionaram?* Responder a essa questão é essencial para monitorar os resultados da implementação das medidas planeadas na etapa anterior.
(6) Comunicação	*A quem devemos contar?* Ao responder a essa pergunta, define-se quem deve ser informado sobre os riscos existentes e sobre como a organização está a lidar com eles.
(7) Revisão	*O que mudou?* Como os riscos são dinâmicos, precisam ser revisados permanentemente para verificar se a sua gestão está a ser eficaz e identificar novos riscos que possam ter surgido durante o processo.
(8) Aprendizagem	*O que aprendemos?* Refletir sobre o que funcionou e sobre o que precisa ser melhorado é uma etapa que permite tirar proveito de uma experiência em situações futuras semelhantes.

Fonte: Adaptado de Hillson (2023)

A comunicação de risco é uma importante etapa no processo de gestão de riscos, tanto que, desde a década de 1980, vem a consolidar-se como um campo de estudo distinto, amadurecido (Palenchar, 2010) e cada vez mais valorizado. Em 1989, o Conselho Nacional de Pesquisa (NRC)[76] norte-americano definiu comunicação de risco como

> um processo interativo de troca de informações e opiniões entre indivíduos, grupos e instituições (..., envolvendo) múltiplas mensagens sobre a natureza do risco e outras mensagens, não estritamente relacionadas ao risco, (mas também) que expressam

[76] Traduzido pela autora. No original: National Research Council (NRC). O NRC foi criado em 1916 pela Academia Nacional de Ciências (*National Academy of Sciences*) dos Estados Unidos com o objetivo de promover a ligação entre a comunidade científica e os propósitos da instituição.

> preocupações, opiniões ou reações às mensagens de risco ou aos acordos legais e institucionais para a gestão de riscos[77]. (NRC, 1989, p. 21)

Como indica essa definição, a comunicação de risco é parte integrante da gestão de riscos. Todavia, se em sete das oito etapas definidas por Hillson (2023) a gestão de risco acontece no interior das organizações, a comunicação é uma etapa que, geralmente, ultrapassa as suas fronteiras, pois é nela que os *stakeholders* são envolvidos nos debates sobre os riscos. Prova disso é a presença marcante da comunicação no processo de gestão de risco preconizado no "*Wildfire Peer Review Assessment Framework*" (*Wildfire* PRAF) (Casartelli & Mysiak, 2023), uma ferramenta que facilita realizar revisões temáticas dos sistemas de gestão de riscos de incêndios florestais. Desenvolvido no contexto do Mecanismo de Proteção Civil da UE, o documento oferece a especialistas independentes, conhecidos como "pares", um guia para avaliar a eficácia desses sistemas de gestão de risco de incêndios. De seguinte, apresentamos algumas formas como a comunicação é abordada no documento (Casartelli & Mysiak, 2023):

(1) Coordenação entre organizações públicas: O documento enfatiza a importância da comunicação entre as diferentes organizações públicas e os *stakeholders* envolvidos na gestão de incêndios, incluindo a troca de informações sobre os riscos, os recursos disponíveis e as estratégias de resposta;
(2) Envolvimento da comunidade: A comunicação com as comunidades locais é destacada como essencial. O documento sugere que as autoridades devem informar e educar os cidadãos sobre os riscos de incêndios florestais e as medidas de prevenção;
(3) Transparência e relato: O documento recomenda a criação de canais de comunicação transparentes para relatar incidentes, lições aprendidas e melhores práticas, contribuindo, assim, para construir confiança e melhorar a resposta a futuros incêndios florestais;
(4) Uso de tecnologia: A comunicação também é abordada em termos de utilização de tecnologias modernas, como aplicações móveis e plataformas digitais, para disseminar informações em tempo real durante situações de emergência;
(5) Formação: O documento menciona a necessidade de realizar formações com os profissionais envolvidos na gestão de incêndios documento para que se possam comunicar de forma eficaz durante crises, garantindo que as mensagens sejam claras e compreensíveis.

2.4 Características da comunicação de risco

A comunicação de risco, conforme Sellnow, Seeger e Ulmer (2003), é uma forma especializada de comunicação que se concentra em abordar e gerir os riscos potenciais com o objetivo de promover a sensibilização, a preparação e a tomada de decisões informadas. Os autores caracterizaram a

[77] Traduzido pela autora. No original: "an interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups, and institutions (..., involving) multiple messages about the nature of the risk and other messages, not strictly about risk, (but also) that express concerns, opinions, or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management" (NRC, 1989, p. 21).

comunicação de risco segundo oito aspetos: (1) *centrada no risco*; (2) *ênfase na probabilidade*; (3) *fundamentada no conhecimento atual*; (4) *perspetiva de longo prazo*; (5) *envolvimento de especialistas técnicos*; (6) *dimensão pessoal*; (7) *mensagens mediadas*; e (8) *controlada e estruturada*.

(1) A comunicação de risco é, principalmente, *centrada no risco*, a fim de projetar e discutir possíveis danos que se podem materializar em algum momento no futuro. Ela lida com a incerteza e com a antecipação de consequências negativas;
(2) As mensagens na comunicação de risco têm *ênfase na probabilidade* conhecidas de resultados adversos e fornecem informações sobre como esses riscos podem ser geridos e/ou minimizados;
(3) A comunicação de risco está *fundamentada no conhecimento atual* e apoiada nas informações disponíveis no momento da comunicação, tais como dados estatísticos, investigações e avaliações de risco atuais;
(4) Essa forma de comunicação é, frequentemente, uma medida proativa que ocorre na fase pré-crise. Assim, envolve o planeamento numa *perspetiva de longo prazo*, a preparação e a realização de campanhas de comunicação destinadas a aumentar a sensibilização e a reduzir os riscos a longo prazo;
(5) A comunicação de risco, geralmente, tem o *envolvimento de especialistas técnicos* que podem fornecer contribuições sobre a natureza dos riscos, as suas causas e as estratégias de mitigação;
(6) Embora a comunicação de risco trate de questões amplas que afetam comunidades ou populações, também possui uma *dimensão pessoal*, uma vez que é preciso também sensibilizar os indivíduos sobre como esses riscos podem impactá-los pessoalmente.
(7) A comunicação de risco transmite *mensagens mediadas* pela comunicação social;
(8) A comunicação de risco é tipicamente *controlada e estruturada*, com organizações e especialistas a elaborar e a divulgar cuidadosamente mensagens para garantir a precisão, a clareza e a eficácia na transmissão das informações relacionadas com o risco.

Devido à natureza intangível do conceito de risco, a comunicação de risco é um processo desafiador, uma vez que lida com a incerteza, o conflito e a ambiguidade (Raupp, 2015) e que aciona mecanismos psicológicos que envolvem emoções como a raiva; o medo; a preocupação; a ansiedade e a tristeza (Dao & Lim, 2022; Bouzon, 2013; Jin & Pang, 2010).

2.5 Objetivos e funções da comunicação de risco

Renn (2010) destacou que o objetivo principal da comunicação de risco é ajudar os *stakeholders* e o público em geral a entender a lógica por trás de decisões baseadas no risco e a fazer julgamentos a partir das evidências e de acordo com os seus próprios interesses e valores. Isso significa preparar as pessoas para tomar decisões informadas sobre as questões que lhes afetam, em vez de tentar convencê-las de que uma determinada decisão é a correta. Assim, Renn (2010) estabeleceu quatro funções para a comunicação de risco: (1) *esclarecimento*; (2) *modificação de*

comportamento; (3) *construção de confiança*; e (4) *participação*. No Quadro 6, apresentamos os objetivos e os temas de comunicação de cada uma das quatro funções.

Quadro 6: Funções, objetivos e enfoques da comunicação de risco

Função	Objetivo	Tema
(1) Esclarecimento	Facilitar a compreensão dos riscos por diferentes grupos, levando em consideração os padrões de perceção dos riscos nesses grupos.	Estratégias de mitigação dos riscos e minimização das suas consequências.
(2) Modificação de comportamento	Auxiliar os *stakeholders* a alterarem os seus hábitos com o objetivo de reduzir os riscos individuais.	Comportamentos preventivos em relação ao riscos e a perigos potenciais.
(3) Construção de confiança	Fomentar a credibilidade dos *stakeholders* em relação às organizações que realizam a gestão e/ou a regulação dos riscos.	Capacidade das organizações que gerem os riscos para lidar com eles.
(4) Participação	Fornecer ferramentas para o diálogo, a resolução de conflitos, bem como para o planejamento eficaz e democrático da gestão e da regulamentação dos riscos.	Incentivo à participação dos *stakeholders* no processo de gestão de riscos.

Fonte: Adaptado pela autora de Renn (2010)

2.6 Diálogo no processo de comunicação de risco

O diálogo é uma característica presente em diversas definições de comunicação de risco, como na já mencionada definição do NRC (1989). De acordo com Sellnow e Sellnow (2023), o diálogo na comunicação de risco tem a função de promover o envolvimento e a aprendizagem dos indivíduos na/sobre o risco.

De acordo com Sellnow *et al.* (2009), a comunicação de risco é um processo interativo que envolve múltiplas mensagens que, frequentemente, competem entre si. Os autores destacaram que o estabelecimento do diálogo, a resolução colaborativa dos conflitos e a construção do consenso são imprescindíveis para uma comunicação de risco eficaz e para a construção de uma relação de confiança entre uma organização e os *stakeholders* envolvidos ou afetados por um risco.

Também caracteriza a comunicação de risco a transmissão de mensagens concorrentes por especialistas técnicos, devido à incerteza e à ambiguidade inerentes às situações de risco, capazes de confundir o público leigo e de minar a confiança nesses porta-vozes. Como explicaram Sellnow *et al.* (2009), diante de situações de risco, a comunicação deve procurar fornecer um espaço para o diálogo e para a tomada de decisões informadas.

Coombs (2010b, p. 57) definiu comunicação de risco como "um diálogo entre organizações que criam riscos e *stakeholders* que devem suportar o risco"[78] (Sellnow *et al.* 2015). Esse diálogo ocorre em dois sentidos: por um lado, a organização explica os riscos àqueles que a eles estão

[78] Traduzido pela autora. No original: "a dialogue between organizations that create risks and stakeholders that must bear the risk" (Coombs, 2010b, p. 57).

expostos e que enfrentarão as suas consequências, tranquilizando-os; e, por outro lado, os *stakeholders* são ouvidos e a organização esforça-se para compreender as suas preocupações em relação aos riscos (Coombs, 2010b).

Uma vez que as informações debatidas na comunicação de risco têm origem no conhecimento especializado e/ou científico, essas informações precisam ser, primeiramente, adaptadas para uma linguagem acessível. Da mesma forma, as audiências precisam ser ouvidas: "fazê-lo evita a tendência de adotar uma abordagem paternalista na comunicação de risco, na qual os especialistas emitem diretivas sem considerar as complexas implicações que podem impor na vida daqueles impactados por elas"[79] (Sellnow & Sellnow, 2023, p. 9).

2.7 Definir "comunicação de risco"

Por meio da revisão de literatura apresentada nesta secção, vimos que a comunicação de risco é uma forma especializada de comunicação que lida com a incerteza, a ambiguidade e as emoções individuais em relação a riscos potenciais. Não obstante as diversas definições de comunicação de risco identificadas, elaboramos uma definição original sobre a qual apoiaremos a nossa investigação. Assim, nesta tese, entendemos que:

Comunicação de risco, parte integrante do processo de gestão de risco, envolve o diálogo entre o conhecimento técnico especializado e a perceção pública do risco. Fundamental para a tomada de decisões informadas pelos stakeholders em relação a riscos potenciais, a comunicação de risco procura promover a adoção de comportamentos preventivos para evitar os riscos, a confiança nas organizações responsáveis pela gestão de riscos e nas suas instruções e a preparação, individual e coletiva, para agir frente aos riscos.

A definição da comunicação de risco apresentada possui elementos críticos que podem ser analisados da seguinte forma:

(1) Reconhecer a comunicação de risco como uma etapa essencial da gestão de riscos é reconhecer a importância da comunicação desde o início do processo, o que pode influenciar as decisões e as ações tomadas para lidar com os riscos;
(2) O diálogo entre o conhecimento técnico e a perceção pública demonstra que comunicação de risco não é apenas sobre transmitir informações, mas também sobre ouvir e responder às preocupações dos indivíduos. O equilíbrio entre esses dois aspetos é crítico para o sucesso da comunicação de risco;
(3) A comunicação de risco deve habilitar os *stakeholders* para tomar medidas apropriadas em relação aos riscos, o que implica fornecer informações claras sobre os riscos e instruções precisas sobre as opções disponíveis;

[79] Traduzido pela autora. No original: "doing so avoids the tendency to take a paternalistic approach to risk communication where experts issue directives without considering the complex implications they might impose on the lives of those impacted by them" (Sellnow & Sellnow, 2023, p. 9).

(4) A prevenção é, muitas vezes, mais eficaz e menos dispendiosa do que a resposta a crises, por isso a comunicação de risco deve incentivar a ação proativa por parte dos *stakeholders* para evitar ou minimizar os riscos;
(5) A confiança é essencial para a eficácia da comunicação de risco. Quando as organizações responsáveis pela gestão de riscos são percebidas como confiáveis, o público é mais propenso a seguir as suas orientações e recomendações; e
(6) A preparação para a ação ajuda a garantir que as pessoas estejam prontas para responder de maneira eficaz se/quando os riscos se materializarem e pode incluir planos de gestão de crise; planos de comunicação de crise; formações; e simulações.

3. Comunicação de crise

Como vimos na nossa definição estipulativa, apresentada no Capítulo I desta tese, "crise" é a perceção negativa sobre a ocorrência de eventos mais ou menos previsíveis que envolvem, direta ou indiretamente, uma organização, geram debate público nos *media*, sejam eles tradicionais ou sociais, e causam prejuízos tangíveis e/ou intangíveis para uma organização. Crise e comunicação são, portanto, dois conceitos indissociáveis. As crises são definidas não apenas pelos eventos em si, mas pela forma como são percebidas. A perceção pública, mesmo que não seja unânime, é suficiente para considerar uma situação como uma crise. Crises geram interesse mediático, e o modo como uma organização lida com a crise é observado pelo público por meio da cobertura mediática. Uma comunicação transparente é essencial para restaurar a confiança e a credibilidade da organização.

Também são indissociáveis a teoria e a prática no desenvolvimento do campo da comunicação de crise. Segundo Sellnow e Seeger (2021), inicialmente, foram os profissionais que buscaram desenvolver manuais para orientar as suas práticas. Após as crises, os gestores elaboravam relatórios de ação que seriam usados em formações, em simulações e no planejamento de eventos futuros. Esses esforços começaram a revelar padrões que levaram a estruturas teóricas mais gerais. Tais abordagens baseadas na experiência evoluíram para estudos de caso formais, que continuam a ser a metodologia dominante na investigação sobre crises (Sellnow & Seeger, 2021), posteriormente enriquecidas com outros métodos de investigação. Metodologias críticas também foram aplicadas para desenvolver teorias de comunicação de crise, incluindo abordagens retóricas, que possibilitam a transição de uma abordagem tática, reativa e centrada em eventos para uma abordagem estratégica, proativa e orientada a processos (Frandsen & Johansen, 2017a).

Nesta secção, desenvolveremos o conceito de comunicação de crise como parte do processo de gestão de crise, quiçá a mais importante. Resgataremos a evolução desse campo de estudo e discutiremos as abordagens e as tendências na investigação em comunicação de crise. Também caracterizaremos os estágios da gestão de crise e o papel da comunicação em cada um deles. Por fim, apresentaremos a nossa definição estipulativa de comunicação de crise e os seus elementos críticos.

3.1 Abordagens da comunicação de crise

A comunicação de crise, seja como uma área especializada da comunicação estratégica (Tachkova & Coombs, 2022), seja como uma disciplina independente, é um campo de estudo em franco crescimento desde a publicação do primeiro artigo sobre esse tema (Lipset, 1953) na revista *Public Opinion Quartely*, como frisou Diers-Lawson (2020). Porém, foi na década de 1990 que a investigação em comunicação de crise proliferou-se significativamente (Tachkova & Coombs, 2022). Elgueta-Ruiz e Martínez-Ortiz (2022) analisaram n = 1037 artigos publicados na *Public Relations Review* entre os anos 2000 e 2014 e constataram que, em relação aos 57 temas identificados no *corpus*, o tópico "gestão e comunicação de crise" (n = 175) dominou nos 15 anos contemplados pelo estudo. Os autores ainda identificaram que a participação desses tópicos apresentou uma evolução crescente maior do que o aumento no número total de artigos publicados no período analisado.

A primeira vaga dos estudos em comunicação de crise esteve centrada em definir o que é crise e em estabelecer boas práticas. Numa segunda vaga, começaram a aparecer estudos de caso com a aplicação de estratégias de resposta a crises. Só na terceira – e atual – vaga é que surgiram os primeiros estudos sobre como os *stakeholders* reagem às crises e como essas reações afetam as organizações (Diers-Lawson, 2020). Diers-Lawson (2020) atribuiu essa evolução a um amadurecimento do campo da comunicação de crise a partir da década de 1990, quando o desenvolvimento teórico deu um salto qualitativo, mas também à demanda por modelos teoricamente fundamentados que pudessem ser aplicados na prática. Como explicaram Tachkova e Coombs (2022), na comunicação de crise, a teoria e a prática caminham juntas: a teoria explica as relações entre as respostas e os resultados e a prática valida essas relações, a confirmar ou a refutar que determinadas respostas sejam capazes de gerar resultados previsíveis em situações de crise específicas.

No domínio da disciplina das relações públicas, o florescer dos estudos em comunicação de crise remete ao ano de 1987, quando foi publicado, na revista *Public Relations Review* (An & Cheng, 2010), o primeiro artigo sobre esse tema (Murphy, 1987). Até 2005, essa revista e a *Journal of Public Relations Research* haviam publicado 74 artigos sobre comunicação de crise. A meta-análise de An e Cheng (2010) identificou a predominância dos estudos qualitativos (51,4%), nomeadamente dos estudos de caso. O aumento dos estudos quantitativos foi notado a partir de meados da década de 1990, e os estudos com métodos mistos surgiram a partir do ano 2000. O grande volume de estudos de caso reflete-se no enfoque dado à maior parte dos artigos: ao passo que 48,6% realizaram a avaliação de uma situação de crise, apenas 8,1% dedicaram-se à construção de teorias e de modelos (An & Cheng, 2010). A necessidade de maior investigação centrada no desenvolvimento teórico da comunicação de crise ficou evidente na constatação de An e Cheng (2010) de que somente 13% dos artigos publicados propuseram perguntas e/ou hipóteses de investigação fundamentadas em teorias.

Uma outra meta-análise, desta vez conduzida por Diers-Lawson (2020, 2017), analisou 690 artigos sobre comunicação de crise publicados na base de dados Scimago entre 1953 e 2015. Os resultados demonstraram que a comunicação de crise mudou substancialmente nesse período, passando das boas práticas para a uma abordagem orientada por dados, e transferindo a sua centralidade das organizações para os aspetos humanos da comunicação de crise. O que não mudou nos últimos setenta anos foi a predominância norte-americana (60,43%) e europeia (18,26%) nos estudos desse campo. No que se refere à temática, a maior parte dos artigos que compuseram a amostra de Diers-Lawson (2020, 2017) discorreu sobre o contexto da crise (n = 253); a resposta à crise/avaliação de resposta (n = 240); a avaliação organizacional (n = 220); o tipo de organização/indústria (n = 163); a gestão de crise (n = 162); as redes sociais digitais (n = 126); e os *stakeholders* externos (n = 106). Enquanto campo de estudo interdisciplinar, o estudo revelou que comunicação de crise está relacionada, sobretudo, com as ciências sociais e humanas (31%); a gestão e os negócios (30%); a comunicação e a linguagem (26%); a ciência, a engenharia e a tecnologia (6%); as perspetivas industriais aplicadas (4%); e a medicina e a saúde (3%) (Diers-Lawson, 2020).

3.2 Gestão de crise

Conforme Tachkova e Coombs (2022), a gestão de crises é, atualmente, um dos tópicos dominantes nos estudos das relações públicas. Mais do que um plano a ser elaborado e executado (Tachkova & Coombs, 2022), a gestão de crise é definida como o processo contínuo, dinâmico e diário de prevenir; preparar; responder; e aprender com situações de crise (Coombs, 2010c). A gestão de crises tem o objetivo de combater os efeitos negativos de uma crise (Tachkova & Coombs, 2022) e proteger tanto a organização envolvida quanto os *stakeholders* afetados (Coombs, 2015a). Nesse processo, a comunicação desempenha um papel central, talvez o mais importante (Frandsen & Johansen, 2017b), capaz de transformar a gestão de crise em ações práticas, também chamadas de intervenção (Tachkova & Coombs, 2022).

Segundo Coombs (2015a), a gestão de crises tem como principais objetivos: (1) *prevenir* crises sempre que possível, por meio de medidas proativas para evitar situações de crise; (2) *preparar* a organização para responder de maneira eficaz a crises quando elas ocorrem, através do desenvolvimento de estratégias; (3) *responder* de forma rápida e eficaz a crises para minimizar danos e proteger a reputação da organização; e (4) *aprender* com cada crise, a partir da revisão e do aprimoramento dos processos e do Plano de Gestão de Crises para situações semelhantes futuras.

3.3 Estágios da gestão de crise

Dividir as crises em estágios é uma abordagem para explicar como esses eventos desenvolvem-se e evoluem (Sellnow & Seeger, 2021). Existem diversas formas de divisão (Reynolds & Seeger, 2005; Fink, 1986; Turner, 1976), sendo o modelo de três estágios (Coombs, 2015a; Seeger, Sellnow & Ulmer, 2001; Ray, 1999) o mais comum. Quanto mais genérica a divisão, mais abrangente é a abordagem; quanto maior é a quantidade de estágios em que estão divididas as

crises, mais estreita é a aplicação do modelo. Os estágios das crises são "ordenados no tempo, dependentes do tempo e sensíveis ao tempo"[80] (Sellnow & Seeger, 2021, p. 67) sem que, contudo, precisem ser finalizados para que se possa passar ao estágio seguinte. Tais divisões são propostas a partir da observação de padrões que só se tornam evidentes quando observados ao longo de vários eventos. A cada estágio estão associados objetivos de comunicação específicos. Coombs (2010a) dividiu as crises em três estágios: (1) *pré-crise*, (2) *crise* e (3) *pós-crise*, dos quais o último é o menos estudado (Coombs & Laufer, 2018).

(1) Pré-crise: O estágio pré-crise é descrito como um período de incubação ou gestação, no qual uma ameaça emerge, desenvolve-se e interage com outros elementos de um sistema (Sellnow & Seeger, 2021). Quando aparecem os primeiros sinais de alerta, a organização atua no sentido de tentar eliminar os riscos (Coombs, 2015a). A pré-crise envolve três subestágios: (1) *deteção de sinais* (2) *prevenção* e (3) *preparação* para a crise (Coombs, 2015a).
(2) Crise: A crise propriamente dita tem início com o evento desencadeador e com o reconhecimento geral de que uma crise de facto ocorreu. Esse reconhecimento é, muitas vezes, acompanhado por uma intensa agitação emocional e, eventualmente, pela sua negação. Nesse estágio, a gestão de crise está centrada em mitigar, conter e limitar os danos (Sellnow & Seeger, 2021). Coombs (2015a) dividiu a crise em dois subestágios: (1) *reconhecimento* e (2) *contenção*.
(3) Pós-crise: Com o término da crise, o momento é de análise intensa, o que inclui esforços para explicar o que aconteceu e o que deve ser feito para evitar futuras crises (Sellnow & Seeger, 2021). Segundo Coombs (2015a), as ações pós-crise servem para preparar a organização para enfrentar crises futuras e para gerar uma perceção positiva sobre os esforços de gestão de crise da organização e para certificar-se de que a crise está, de facto, terminada. Frandsen e Johansen (2017b) entendem que a pós-crise deve concentrar-se na avaliação, na aprendizagem e na implementação de mudanças.

3.4 Comunicação no processo de gestão de crise

Coombs (2010a) definiu comunicação de crise como um processo amplo que envolve a coleta, o processamento e a disseminação de informações necessárias para lidar com uma situação de crise. Como o autor sublinhou, respostas inadequadas a uma crise podem agravar a situação e, portanto, a comunicação de crise tem sido historicamente direcionada para o que as organizações dizem e fazem a partir do momento em que uma crise rebenta. No entanto, a comunicação deve estar presente em todos os estágios de uma crise (Liu & Levenshus, 2012).

Tachkova e Coombs (2022) destacaram a importância do ambiente digital na gestão de crises. Numa sociedade altamente conectada, crises podem espalhar-se muito rapidamente através das

[80] Traduzido pela autora. No original: "time-ordered, time-dependent and time-sensitive" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 67).

redes sociais digitais. Assim, monitorar o ambiente digital permite que as organizações detetem potenciais crises mais cedo e ajam proativamente para lidar com elas antes que se agravem. Da mesma forma, durante e depois de uma crise, os canais digitais ajudam a organização a estabelecer uma comunicação transparente num ambiente onde as informações circulam rapidamente.

A utilidade prática da divisão da gestão e da comunicação de crise em estágios, segundo Sellnow e Seeger (2021), está na relação entre as circunstâncias de um estágio e as consequências do estágio subsequente. Os autores argumentaram que, "ao pontuar a sequência de eventos, riscos, necessidades, questões, públicos e mensagens em unidades menores e coerentes, é possível impor alguma ordem ao que, de outra forma, poderia ser caótico e avassalador"[81] (Sellnow & Seeger, 2021, p. 85). Do mesmo modo que a gestão de crise, a comunicação de crise pode ser dividida em três estágios (1) *pré-crise*, (2) *crise* e (3) *pós-crise*.

(1) Pré-crise: Nesse estágio, a comunicação de crise gira em torno da coleta de informações sobre os riscos, a tomada de decisões sobre como gerir possíveis crises e do treinamento dos membros da equipa[82] de crise, como porta-vozes e quaisquer pessoas envolvidas na resposta à crise (Coombs, 2010a). As redes sociais digitais são valiosas para a deteção de sinais de alerta, o que envolve a observação ativa de conversas a fim de identificar *issues* que se possam transformar em crises. Também permitem que os gestores de crises estejam sintonizados com uma ampla gama *stakeholders*, não apenas os mais influentes, permitindo obter uma visão mais completa das preocupações e das expectativas do público (Coombs, 2015a).
(2) Crise: Esse estágio, que se concentra na resposta imediata à crise, representa, segundo Coombs (2010a), a definição tradicional de comunicação de crise, a parte visível do processo de gestão de crise. Em termos de comunicação, o estágio "crise" compreende a coleta e o processamento contínuo de informações para a tomada de decisões pela equipa de crise, bem como a criação e a disseminação de mensagens para pessoas de fora da organização envolvida na crise, seja através dos *media* de massa, das redes sociais digitais ou dos canais próprios da organização, digitais ou não. Durante a crise, as redes sociais digitais e os canais digitais da organização desempenham o papel de comunicar informações e atualizações em tempo real. Eles podem ser usados para fornecer informações importantes aos *stakeholders*, como medidas de segurança, ações em andamento e respostas da organização à crise (Coomb, 2015)[83].

[81] Traduzido pela autora. No original: "punctuating the stream of events, risks, needs, issues, audiences and messages into smaller, coherent units imposes some order on what might otherwise be chaotic and overwhelming" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 85).
[82] Uma equipa de crise é um grupo de pessoas definido pela alta direção da organização para coordenar as atividades de gestão de crise em todos os seus estágios. O tamanho, a estrutura e o modo de operação da equipa de crise podem variar de organização para organização. Contudo, geralmente, trata-se de um grupo multidisciplinar do qual são peças indispensáveis representantes das áreas jurídica e da comunicação. Cabe à equipa de crise elaborar; implementar; ativar; desativar; avaliar; e atualizar o plano de gestão de crise (Frandsen & Johansen, 2017b).
[83] As principais teorias e modelos de comunicação de risco e crise serão abordados em profundidade na secção 4 deste capítulo.

(3) Pós-crise: No estágio pós-crise, a comunicação abrange a análise do esforço de gestão de crise, a comunicação, aos *stakeholders*, sobre as mudanças que serão implementadas em decorrência da crise e a disponibilização de mensagens de acompanhamento à crise (Coombs, 2010a). Nesse estágio, as redes sociais digitais continuam a desempenhar um papel importante, pois são úteis para fornecer informações de acompanhamento e respostas a perguntas específicas dos *stakeholders* que podem surgir depois da crise. Além disso, a comunicação via os canais próprios da organização ajuda a manter a transparência e a confiança, pois permite-lhe demonstrar o seu compromisso contínuo em resolver problemas e em melhorar o seu desempenho (Coombs, 2015a).

3.5 Comunicar durante a crise

Para Seeger, Sellnow e Ulmer (2003), a comunicação durante uma crise deve estar focada nos eventos específicos que estão a ocorrer e visar manter o público informado sobre a situação atual de crise, fornecendo informações sobre o que está a acontecer. Baseada nas informações disponíveis, também deve discernir as áreas em que ainda há incerteza ou falta de informações sobre a crise. Nesse estágio, a comunicação de crise precisa envolver planeamento de curto prazo. É importante que a ênfase da comunicação durante uma crise seja na resposta rápida e eficaz aos eventos e na gestão da situação com a emissão de mensagens direcionadas para os *stakeholders* e/ou para a comunidade diretamente impactada.

A fim de facilitar a tomada de decisões e a implementação das estratégias de comunicação de crise, é importante que as organizações disponham de um Plano de Comunicação de Crise, que faz parte do Plano de Gestão de Crise. Trata-se de um conjunto de instruções sobre como uma organização pretende gerir a comunicação e a informação durante uma crise (Frandsen & Johansen, 2017b). De caráter prescritivo, o Plano de Comunicação de Crise permite que as organizações economizem tempo ao responder a uma crise, uma vez que atribui tarefas, reúne informações e disponibiliza mensagens pré-elaboradas aprovadas para uso, além de contactos úteis (Tachkova & Coombs, 2022). Alinhado com a estratégia de comunicação organizacional, o Plano de Comunicação de Crise serve como um guia que estabelece os procedimentos que a organização seguirá para garantir uma resposta coordenada e eficiente. De acordo com Frandsen e Johansen (2017b), o Plano de Comunicação de Crise deve responder respostas às seguintes questões: Qual é a estratégia geral da comunicação de crise? Quem são os emissores e quem são os destinatários dessa comunicação? Quais são as mensagens-chave e por que canais são transmitidas? No Plano de Comunicação de Crise estão definidos os porta-vozes da organização, que podem ser diferentes para os públicos interno e externo, assim como para os diferentes canais de comunicação. Também costuma constar do Plano de Comunicação de Crise uma lista de *stakeholders*, organizada conforme o grau que são afetados pela crise (Frandsen & Johansen, 2017b). Uma relação de contactos com os jornalistas e as situações em que serão realizadas conferências de imprensa, enviados comunicados de imprensa ou publicados conteúdos no *website* e nas redes sociais digitais organizacionais são importantes elementos do Plano de Comunicação de Crise.

3.6 Objetivos e funções da comunicação de crise

Sellnow e Seeger (2021) apresentaram uma definição funcionalista de comunicação de crise que realça a diversidade dos atores comprometidos nesse processo. Para os autores, a comunicação de crise é um processo contínuo de significação, partilhado entre grupos; comunidades; indivíduos; e organizações com o propósito de preparar; reduzir; limitar; e responder a ameaças e a danos. Dos objetivos presentes nessa definição, nomeadamente criar significado e preparar-se para a crise, Sellnow e Seeger (2021) deduziram quatro funções da comunicação de crise[84]: a (1) *análise*, o que inclui o monitoramento das informações e a manutenção dos relacionamentos externos; a (2) *resposta*, o que contempla o planeamento e a gestão das informações, a emissão de alertas e de avisos e a implementação da estratégia de comunicação junto aos *stakeholders*; a (3) *resolução*, compreendida como a reestruturação, a reparação e a manutenção dos relacionamentos depois de uma crise por meio de discursos, mensagens e ações de reparação da imagem; e a (4) *aprendizagem*, o que significa emergir de uma crise com conhecimento, relacionamentos e capacidade aprimorados[85].

A comunicação de crise tem uma importância fundamental na gestão de situações de crise, tanto para proteger os *stakeholders*, quanto para preservar a reputação organizacional. Para Palttala *et al.* (2012), ao passo que as crises são eventos únicos, é importante adaptar as estratégias de comunicação com base na natureza da crise e nas expectativas dos *stakeholders* a fim de influenciar a perceção pública em relação à crise. Os principais objetivos da comunicação de crise, segundo a autora, são (1) *comunicar claramente o que está a acontecer*, por meio do fornecimento de informações precisas sobre a natureza e a extensão do problema; (2) *antecipar e comunicar os possíveis desdobramentos da crise*, tanto em termos de impacto instantâneo, quanto de consequências a longo prazo; (3) *fornecer informações que ajudem a minimizar os danos causados pela crise*, seja à segurança das pessoas, à reputação da organização ou a outros ativos; (4) *reduzir a incerteza e a desinformação durante a crise,* com informações claras e oportunas; (5) *contribuir para a gestão de crise*, respondendo à situação de maneira eficaz e apropriada; e (6) *usar a experiência da crise para aprender*, contribuindo para uma melhor preparação diante de situações similares no futuro.

Para atingir esses objetivos, a transparência é uma peça-chave, o que demanda uma comunicação de crise aberta, honesta e rápida (Rudolph-Cleff *et al.*, 2022). A transparência é fundamental para construir perceções positivas sobre a credibilidade e responsabilidade da organização durante uma crise. Nesse contexto, transparência é a prática de divulgar, de forma aberta, honesta e completa todas as informações relevantes por meio de mensagens com informações claras e exatas que ajudem o público a entender melhor a situação e a resposta da organização à crise (Holland, Seltzer & Kochigina, 2021; Cheung & Leung, 2016). Na comunicação de crise, a

[84] Traduzido pela autora. No original: "scanning", "crisis response", "crisis resolution" e "organizational learning" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 16).
[85] A aprendizagem organizacional envolve a aquisição e aplicação de conhecimentos passados por indivíduos e grupos em organizações para lidar com desafios atuais, incluindo o uso de experiências de crises anteriores para gerir situações similares com o propósito de corrigir falhas e de melhorar o desempenho (Larsson, 2010).

transparência envolve a disposição de uma organização em expor tanto os aspetos positivos quanto os aspetos desfavoráveis de um evento, sem tentar ocultar ou minimizar os problemas, comportamento essencial para manter a confiança e o apoio das partes interessadas (Cheung & Leung, 2016).

Cheung e Leung (2016) destacaram que a importância da transparência na comunicação de crise reside na sua capacidade de preservar e, até mesmo, de fortalecer a reputação de uma organização. Quando uma organização é transparente, ela demonstra compromisso com a ética e com a integridade, bem como respeito pelos seus *stakeholders*. Na era digital, essa relevância é ainda maior, pois as informações circulam rapidamente e de forma ampla (Cheung & Leung, 2016). Com a facilidade de acesso à informação e a velocidade das redes sociais digitais, qualquer tentativa de esconder ou de distorcer a verdade pode ser rapidamente desmascarada por outras fontes, causando danos ainda mais significativos à reputação da organização, sublinharam os autores. Portanto, a transparência não é apenas uma escolha estratégica, mas uma necessidade para manter a credibilidade e a confiança do público, sobretudo na era digital (Cheung & Leung, 2016).

Holland, Seltzer e Kochigina (2021) analisaram a relação entre o grau de transparência das mensagens emitidas durante situações de crise e o tipo de crise segundo as categorias da SCCT (Coombs, 2017). O estudo revelou que, quando a crise é percebida como evitável ou quando a organização é vista como responsável pela crise, o uso de mensagens altamente transparentes tende a aumentar a credibilidade organizacional e a melhorar a perceção pública. Para além disso, em crises nas quais uma organização é vista como vítima ou a crise é considerada um acidente, a transparência também pode mitigar a raiva e promover atitudes mais positivas em relação à organização (Holland, Seltzer & Kochigina, 2021). O estudo mostrou, ainda, que, mesmo quando as estratégias de resposta à crise são alinhadas corretamente com o tipo de crise, o uso de mensagens de baixa transparência pode minar a eficácia dessas estratégias, enquanto mensagens de alta transparência podem reforçar a correspondência entre tipo de crise e estratégia de resposta e levar a melhores resultados para a organização. Essas conclusões sugerem que a transparência não é apenas um fator complementar, mas um elemento essencial para o sucesso da comunicação de crise e para a manutenção da credibilidade organizacional (Holland, Seltzer & Kochigina, 2021).

Dhar e Bose (2022) entendem que o objetivo geral da comunicação de crise é prestar informações confiáveis que permitam aos envolvidos compreender o evento que gerou a crise. Depois que a situação que acarretou a crise for compreendida, a comunicação de crise assume uma função mais pragmática e passa a desempenhar funções de (1) *orientação* (isto é, orientar as ações que possam influenciar positivamente o desfecho da crise), (2) *emocional* (isto é, minimizar as emoções negativas dos *stakeholders* em relação à organização) e (3) e *motivacional* (isto é, motivar uma resposta comportamental positiva por parte dos *stakeholders*) (Dhar & Bose, 2022). O relacionamento com os *media* também está no escopo das funções de comunicação de crise. Trata-se de uma atividade paradoxal: por um lado, é devido aos *media* que as crises se tornam

públicas, por outro lado, as organizações dependem dos *media* para transmitir a sua perspetiva sobre os eventos (Matías & Cardoso, 2023).

3.7 Definir "comunicação de crise"

Com base na discussão da literatura realizada nesta secção, observamos que a comunicação de crise é uma atividade fundamental da gestão de crises. A comunicação deve estar presente em todos os estágios da gestão de crise, desde o estágio pré-crise (deteção de sinais, prevenção e preparação, por exemplo), passando pelo estágio da crise propriamente dita (reconhecimento e contenção, por exemplo), até o estágio pós-crise (avaliação, aprendizagem e implementação de mudanças, por exemplo). Apesar das várias definições de comunicação de crise encontradas, criamos uma definição original que será a base da nossa investigação. Portanto, nesta tese, concebemos que:

Comunicação de crise é um processo contínuo que envolve a implementação de estratégias, de táticas e de ações de comunicação. Ela está presente em todos os estágios da gestão de crises, com os objetivos de preparar a organização para enfrentar a crise; de responder com agilidade e transparência; de prestar contas sobre os esforços de gestão de crise; e de informar sobre as mudanças organizacionais decorrentes da crise. A principal finalidade da comunicação de crise é proteger, em primeiro lugar, os stakeholders dos efeitos negativos da crise e, em segundo lugar, a organização dos danos reputacionais.

Os elementos críticos da nossa definição operativa para comunicação de crise podem ser esmiuçados da seguinte forma:

(1) A comunicação de crise é vista como um processo contínuo, indicando que não é uma ação isolada reativa, mas sim uma série de estratégias, táticas e ações proativas de comunicação em curso;
(2) A comunicação é reconhecida como uma atividade essencial em todos os estágios da gestão de crise, talvez até a mais importante delas;
(3) A comunicação de crise tem objetivos claros que direcionam a equipa de gestão de crise na tomada de decisões antes, durante e depois da crise;
(4) No estágio pré-crise, a comunicação tem o objetivo de preparar a organização para enfrentar a crise, o que inclui a elaboração de um Plano de Comunicação de Crise, a criação e o teste das mensagens, a formação dos porta-vozes e a realização de simulações;
(5) Durante a crise, o objetivo da comunicação é responder à crise com agilidade e transparência, seja por meio dos *media* de massa, das redes sociais digitais ou dos canais próprios da organização;
(6) No estágio pós-crise, o objetivo da comunicação é prestar contas sobre as ações e as decisões da organização durante a crise, bem como informar sobre as correções, as mudanças e as melhorias que a organização está a implementar como resultado da crise;

(7) O principal propósito da comunicação de crise é proteger os *stakeholders* dos efeitos negativos da crise, preservando a sua segurança física, emocional e/ou material e os seus interesses; e
(8) Além de proteger os *stakeholders*, a comunicação de crise visa proteger a organização de danos a esse ativo valioso que é a reputação organizacional.

4. Teorias e modelos de comunicação de risco e crise

Teorias são conjuntos de conceitos e definições que organizam a forma como os investigadores observam e explicam determinados fenómenos (Sellnow & Seeger, 2021). Importantes para o avanço do conhecimento, as teorias também são fundamentais para a prática profissional, pois fornecem enquadramentos para a tomada de decisões e a solução de problemas. Como forma de representação da realidade, as teorias devem estar em permanente revisão para que possam evoluir, adaptando-se num mundo em constante mudança.

Sellnow e Seeger (2021, p. 28, grifos nossos) fixaram nove funções para as teorias. São elas:

> (1) organizar observações de um fenómeno ou conjuntos de fenómenos relacionados; (2) descrever o que é observado; (3) explicar relações entre conceitos; (4) prever o que acontecerá numa determinada circunstância; (5) controlar resultados quando for possível prevê-los; (6) informar a prática, ajudando as pessoas a entender o que está a acontecer; (7) facilitar a crítica por meio da promoção da compreensão do que pode acontecer; (8) promover a pesquisa e a investigação, ajudando os investigadores a formular perguntas; e (9) promover a construção de outras teorias ao fornecer compreensões relacionadas[86].

O nosso objetivo nesta secção é discutir as principais teorias e modelos[87] de comunicação de risco e crise. Note-se que, nessa discussão, abordaremos risco e crise conjuntamente, como já havíamos mencionado na introdução deste capítulo, uma vez que a comunicação de risco e a comunicação de crise estão intrinsecamente interconectadas.

4.1 Famílias teóricas de comunicação de risco e crise

Na obra "*Theorizing Crisis Communication*", Sellnow e Seeger (2021) descreveram, não exaustivamente, mais de 40 teorias e modelos de comunicação de risco e crise ou que, oriundos de outras disciplinas, tenham sido aplicados para o estudo da comunicação em situações de risco e crise. Inspirados nessa classificação, apresentamos, no Quadro 7, as principais famílias teóricas

[86] Traduzido pela autora. No original: "(1) organize observations of a phenomenon or sets of related phenomena; (2) describe what is observed; (3) explain the relationships between constructs; (4) predict what will happen in a particular circumstance; (5) control the outcome when it is possible to predict; (6) inform practice by helping people understand what is happening; (7) facilitate critique by promoting understanding of what can happen; (8) promote inquiry and research by helping investigators form questions; [and] (9) promote other theory building by proving related insights" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 28).
[87] Um modelo é uma representação simplificada e abstrata de fenómenos, ideias ou processos usados para organizá-los, explicá-los ou para fazer previsões sobre o seu comportamento (Freixo, 2012).

ou grupos de teorias, conforme a classificação de Sellnow e Seeger (2021) e as exemplificamos com uma teoria ou modelo representativo, os quais serão discutidos em profundidade na subsecção 4.2 deste capítulo.

Quadro 7: Famílias de teorias de comunicação de risco e crise

Família teórica	Exemplo	Autoria
Teorias de alerta	Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder	Mileti e Sorensen (1990)
Teorias de desenvolvimento	Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências (CERC)	Reynolds e Seeger (2005)
Teorias de resultado	Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT)	Coombs (2019, 2010c); Coombs e Holladay (2002)
Teorias de coordenação e resposta	Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência	Pechta, Brandenburg e Seeger (2010)
Teorias de legado dos estudos dos *media*	Abordagem do Enquadramento das Ações	Olsson e Ihlen (2018); Hallahan (2005, 1999)
Teorias de redes sociais digitais	Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada (SMCC)	Austin e Jin (2017)
Teorias de influência	Teoria da Reparação de Imagem (IRT)	Benoit (1997, 1995)
Teorias de gestão de risco	Modelo Internalizar-Distribuir-Explicar-Agir (IDEA)	Sellnow *et al.* (2017)
Teorias multinível	Teoria da Arena Retórica (RAT)	Frandsen e Johansen (2020c, 2017b)

Fonte: Inspirado em Sellnow e Seeger (2021)

4.1.1 Teorias de alerta

Reúne teorias especializadas e funcionalistas sobre como informar os indivíduos e motivá-los a agir face à concretização de um risco (Sellnow & Seeger, 2021) ou, noutras palavras, face a uma emergência. Trata-se de um conjunto de teorias sobre sistemas de textos e de signos com dimensões informativa e persuasiva. O Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder[88] (Mileti & Sorensen, 1990) faz parte dessa família teórica.

4.1.2 Teorias de desenvolvimento

Essas teorias, normalmente, associam, a cada estágio da crise, estratégias de gestão e de comunicação. Entre as teorias e os modelos dessa família, o Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências (CERC)[89] (Reynolds & Seeger, 2005), baseado numa sequência de cinco estágios, vem firmando-se como a teoria cuja aplicação apresenta maior crescimento (Zurro-Antón, Moreno & Humanes, 2023).

[88] Traduzido pela autora. No original: *Hear-Confirm-Understand-Decide-Respond* (Mileti & Sorensen, 1990).
[89] Traduzido pela autora. No original: *Crisis & Emergency Risk Communication* (CERC) (Reynolds & Seeger, 2005).

4.1.3 Teorias de resultado

Nessa família estão reunidas abordagens teóricas que se concentram na maneira como as organizações respondem a crises e em como essas respostas afetam o resultado da crise. Aceitam que as crises podem ser momentos de transição e de oportunidades para as organizações repensarem as suas estratégias, melhorarem as suas reputações e adaptarem-se a um ambiente em constante mudança. A teoria mais representativa dessa família é a Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT) (Coombs, 2022a, 2010c; Coombs & Holladay, 2002).

4.1.4 Teorias de coordenação e resposta

As abordagens que compõem essa família teórica, entre elas o Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência[90] (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010), enfocam a importância da comunicação na coordenação e na resposta a emergências. As teorias de coordenação e resposta são desafiadas por dois problemas práticos que emergem junto com as catástrofes: (1) *levar à população afetada mensagens com instruções precisas sobre como proteger-se* e (2) *coordenar a operação de múltiplas organizações e grupos em diferentes níveis*, fundamentais para que trabalhem juntas durante catástrofes (Sellnow & Seeger, 2021). Nesse sentido, a comunicação é vista como um instrumento para a solução de problemas e para o atendimento a necessidades específicas de diversos públicos e *stakeholders*.

4.1.5 Teorias de legado dos estudos dos *media*

Legado dos estudos dos *media* é uma família teórica que abrange teorias de comunicação de massa, como a Teoria do Enquadramento Noticioso[91]. Essa abordagem está fundamentada na importância, no papel e nos efeitos dos *media* na distribuição de informações durante uma crise e na construção da narrativa sobre a crise. A aplicação da Teoria do Enquadramento Noticioso à comunicação de crise considera que é com base em como as crises são enquadradas nos *media* que o sucesso ou o fracasso da comunicação de crise pode ser avaliado. Para além da Teoria do Enquadramento Noticioso, para os estudos sobre comunicação de risco e crise, podemos situar nessa família teórica as abordagens de De Vries (2004), acerca do enquadramento das crises por porta-vozes oficiais, e de Hallahan (2005, 1999), relativamente aos seis tipos de enquadramento que se pode aplicar às relações públicas, entre eles o enquadramento das escolhas arriscadas e das ações.

4.1.6 Teorias de redes sociais digitais

A família de teorias de redes sociais digitais constitui um conjunto de abordagens que se fundamentam, em grande parte, nas teorias de comunicação de risco e crise, adaptadas às peculiaridades das plataformas digitais, ou mesmo concebidas para atender às complexidades emergentes na comunicação de risco e crise associadas ao advento das redes sociais digitais. Essas teorias, predominantemente focadas na perspetiva organizacional, buscam integrar a dinâmica comunicativa que caracteriza os tempos de incerteza, destacando o papel essencial do diálogo e

[90] Traduzido pela autora. No original: *Four-Channel Model of Communication* (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010).
[91] Traduzido pela autora. No original: *News Framing Theory* (Sellnow & Seeger, 2021).

da interação entre as organizações e os indivíduos, assim como entre os próprios indivíduos. A teoria mais proeminente nesse contexto é o Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada[92] (SMCC) (Austin & Jin, 2017).

4.1.7 Teorias de influência

Enraizadas na tradição retórica da comunicação, são teorias utilizadas pelas organizações para justificar as suas ações durante e depois de crises, visando manter ou a reconstruir as suas reputações (Sellnow & Seeger, 2021). A Teoria de Reparação da Imagem (IRT) (Benoit, 1997, 1995), fundadora das teorias de comunicação de crise, faz parte dessa família teórica, juntamente com a Teoria da Apologia (Hearit, 2022, 2005), que se concentra no impacto do pedido de desculpas na reputação das organizações envolvidas em situações de crise.

4.1.8 Teorias de gestão de risco

Essa família agrupa teorias focadas em distinguir riscos que podem causar crises em grande escala e em oferecer orientações sobre como desenvolver uma comunicação que contribua para prevenir resultados negativos em situações de emergências (Sellnow & Seeger, 2021). Entre as teorias de gestão de risco, destaca-se o Modelo Internalizar-Distribuir-Explicar-Agir (IDEA)[93] (Sellnow *et al.* 2017), um modelo que ajuda as equipas de gestão de risco e crise a desenvolver, rapidamente, mensagens eficazes e fáceis de serem compreendidas sobre como os indivíduos devem proteger-se antes e durante situações de emergências.

4.1.9 Teorias multinível

Essa família teórica caracteriza-se por abordar as crises sob a perspetiva de que podem gerar a necessidade de gestão e de comunicação em múltiplos níveis (Frandsen & Johansen, 2020b). Ao admitir que uma crise organizacional pode acarretar crises noutras organizações (nível interorganizacional), na sociedade (nível social) e, até mesmo, noutros países e culturas (nível intersocial), essas teorias de comunicação de risco e crise não estão centradas nas organizações, mas nas relações que se estabelecem entre os atores de diversos níveis em torno de uma crise. Essa família teórica é representada pela Teoria da Arena Retórica[94] (RAT) (Frandsen & Johansen, 2020c).

4.2 Teorias e modelos representativos de cada família teórica

Depois de abordadas as famílias teóricas de comunicação de risco e crise na subsecção 4.1 deste capítulo, exploraremos teorias representativas de cada grupo. Iremos descrever as suas origens, as suas principais proposições e as características que as distinguem, bem como as suas aplicabilidades. Isso será realizado por meio de uma revisão de literatura que visa aprofundar a compreensão dessas teorias e do seu contexto dentro da área de estudo em questão.

---

[92] Traduzido pela autora. No original: *Social-Mediated Crisis Communication Model* (SMCC) (Austin & Jin, 2017).
[93] Traduzido e adaptado pela autora. No original: *IDEA Model* (Sellnow *et al.*, 2015).
[94] Traduzido pela autora. No original: *Rhetorical Arena Theory* (RAT) (Frandsen & Johansen, 2020c).

4.2.1 Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder

O modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder (Mileti & Sorensen, 1990), enquadrada entre as *teorias de alerta*, explica o processo da comunicação de alerta de emergências, enfocando a importância de mensagens estratégicas e de sistemas de alerta integrados. Segundo Mileti e Sorensen (1990, p. 38), "um sistema de alerta é um meio de obter informações sobre uma emergência iminente, de comunicar essas informações para aqueles que precisam delas e de facilitar decisões acertadas e uma resposta oportuna por parte das pessoas em perigo"[95].

O processo de alerta, conforme descrito por Mileti e Sorensen (1990), ocorre em três subsistemas inter-relacionados: (1) *deteção*, (2) *gestão* e (3) *resposta pública*. O subsistema de (1) *deteção* concentra-se no monitoramento regular dos ambientes naturais, tecnológico e civil que podem desencadear emergências. No caso de riscos natural, costuma ser gerido por organizações científicas. Caracterizam o subsistema de deteção o monitoramento rotineiro do ambiente e a articulação desse subsistema com o subsistema de gestão. O subsistema de (2) *gestão* concentra-se em integrar as informações obtidas por meio do subsistema de deteção e alertar o público quando necessário. É composto, principalmente, por autoridades locais de gestão de emergências. O subsistema de gestão caracteriza-se pela comunicação permanente entre a equipa desse subsistema e do subsistema de deteção no sentido de este ajudar aquele a interpretar as informações de risco; pela interface com o público, já que é o subsistema de gestão que elabora (conteúdo) e emite (canal) os alertas; pelo monitoramento da resposta aos alertas, no sentido de como as pessoas os interpretam; e pelo reconhecimento de que outros fatores, para além daqueles identificados por meio do subsistema de deteção, podem exercer influência direta sobre os gestores. O subsistema de (3) *resposta pública*, por fim, realiza o monitoramento da resposta pública, ou seja, do comportamento das pessoas, para ajustes nos alertas. Caracteriza-se por considerar a capacidade do ambiente de influenciar diretamente a resposta pública, por admitir que membros do sistema de detecção informem diretamente o público e por reconhecer que as pessoas podem gerar alertas não oficiais umas às outras. A integração do sistema de alerta demanda o estabelecimento e a manutenção de relações sólidas entre esses subsistemas (Mileti & Sorensen, 1990).

O modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder assente que a decisão de (não) agir perante a receção de um alerta de emergência é um processo psicossocial associado à perceção individual dos riscos (Mileti & Sorensen, 1990). Esse processo de tomada de decisão, descrito pelos autores do modelo como uma sequência de ações influenciadas por fatores relacionados à mensagem, à audiência e a variáveis sociais.

[95] Traduzido pela autora. No original: "a warning system is a means of getting information about an impending emergency, communicating that information to those who need it, and facilitating good decisions and timely response by people in danger" (Mileti & Sorensen, 1990, p. 38).

> Consistência da mensagem, informações específicas, frequência e credibilidade são todos fatores associados à persuasão de uma mensagem em termos de identificação e avaliação de riscos. Decisões sobre redução de risco, viabilidade e, por fim, resposta de proteção, podem ser influenciadas por fatores como especificidade da mensagem e certeza da mensagem[96]. (Sellnow & Seeger, 2021, p. 47)

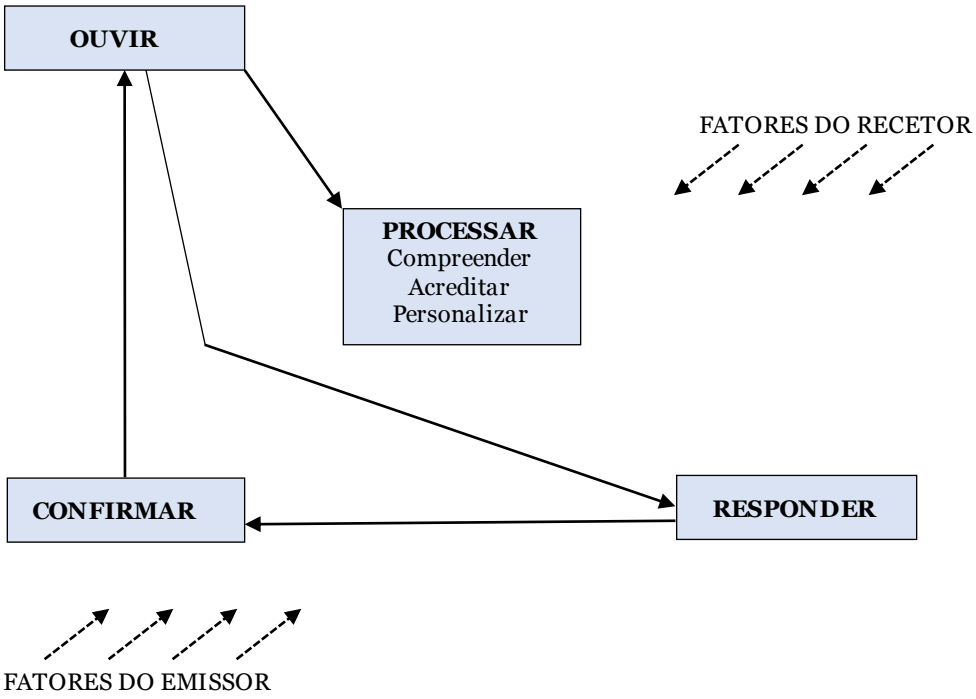
Quando um alerta é emitido, tem início o processo. Contudo "não se pode presumir que, apenas porque um alerta é transmitido ou uma sirene é acionada, as pessoas o ouvirão. Independentemente do motivo, a falha em ouvir um alerta geralmente impede ou, pelo menos, atrasa a resposta"[97] (Sellnow & Seeger, 2021, p. 85). É comum que os recetores do alerta procurem noutras fontes a confirmação das informações recebidas por meio do sistema integrado de alerta. A compreensão do alerta está vinculada a como cada indivíduo percebe o risco e se acredita na sua veracidade. A personalização da mensagem é de fundamental importância para a tomada de decisão sobre o alerta, pois, caso as pessoas não se entendam como alvos da mensagem, poderão ignorá-la.

> Nessa fase, a pessoa ouviu o alerta, formou uma compreensão sobre o que foi ouvido, desenvolveu um nível de crença sobre o que foi compreendido e decidiu se será ou não afetada pessoalmente pelo risco quando ele se materializar. O próximo passo no processo é decidir o que fazer, se é que algo precisa ser feito, em relação ao risco[98]. (Sellnow & Seeger, 2021, p. 86)

O processo de comunicação pelo modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder está representado na Figura 5.

[96] Traduzido pela autora. No original: "Consistency of message, specific information, frequency and credibility are all factors associated with the persuasiveness of a message in terms of risk identification and assessment. Decisions about risk reduction, feasibility and ultimately the protective response may be influenced by factors such as message specificity and message certainty" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 47).
[97] Traduzido pela autora. No original: "it cannot be assumed that just because a warning is broadcast or a siren is sounded people will hear it. Regardless of the reason, the failure to hear a warning generally precludes or at least delays response" (Mileti & Sorensen, 1990, p. 85).
[98] Traduzido pela autora. No original: "At this stage a person has heard the warning, formed an understanding about what was heard, developed a level of belief about what was understood, and decided whether or not he or she will be personally affected by the risk when it materializes. The next step in the process is to decide what if anything to do about the risk" (Mileti & Sorensen, 1990, p. 86).

Figura 5: Modelo Ouvir-Confirmar-Compreender-Decidir-Responder



Fonte: Adaptado de Mileti e Sorensen (1990)

A aplicação do modelo a estudos empíricos associados a desastres de diversas naturezas revelou que ouvir um alerta é facilitado quando a mensagem é entregue na língua materna, quando o recetor está envolvido numa forte rede social, quando a fonte do alerta é uma autoridade e quando a informação é tida como confiável. A entrega de alertas por vários canais e a clareza da mensagem também aumentam a probabilidade de o público ouvir e responder a um alerta (Sellnow & Seeger, 2021). O modelo é criticado pela sua linearidade, uma vez que não considera as interações que são geradas entre os três subsistemas e entre os recetores e os emissores dos alertas.

4.2.2 Modelo CERC

O Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências (CERC) foi desenvolvido pelo Centro de Controlo e Prevenção de Doenças (CDC), agência federal norte-americana responsável pela segurança sanitária nacional, criada em decorrência dos ataques bioterroristas posteriores aos atentados de 11 de setembro de 2001. O CERC nasceu como um manual e um programa de formação para a gestão de riscos e crises sanitárias, como epidemias e pandemias. Ao longo dos anos, porém, evoluiu para um modelo aplicado também a desastres naturais e terrorismo. No âmbito da comunicação de emergências em saúde pública, o estudo de Zurro-Antón, Moreno e Humanes (2023) revelou que os tópicos predominantes nos artigos publicados entre 2011 e 2021 que utilizaram o CERC como modelo de análise são: estratégias de resposta; perceções da audiência; uso das redes sociais digitais; e variáveis intangíveis.

O CERC é um modelo linear, estruturado em cinco estágios, que faz parte da família de *teorias de desenvolvimento* de comunicação de risco e crise. Centrado no emissor, promove uma

comunicação com múltiplas audiências. Devido à sua natureza prescritiva, o CERC tem-se sobressaído como um modelo útil para conduzir a comunicação de forma estratégica durante emergências (Zurro-Antón, Moreno & Humanes, 2023). Com uma abordagem aplicada, o objetivo do CERC é facilitar a gestão da comunicação durante situações de emergência (Sellnow & Seeger, 2021). Para isso, conta com um conjunto de ferramentas que ajudam a compreender a forma como os indivíduos procuram e processam informações; a conhecer as audiências e a criar mensagens efetivas; a promover o envolvimento das comunidades; a desenvolver e aplicar planos de comunicação; a preparar porta-vozes; e a trabalhar com os *media* em contextos de emergência.

Uma outra aplicação do CERC é a formação. Estima-se que "mais de 100 mil profissionais de saúde pública em todos os Estados Unidos receberam formação sobre os princípios do CERC como parte de um esforço federal coordenado para expandir a capacidade de resposta a crises"[99] (Sellnow & Seeger, 2021, p. 80). O CERC é um modelo adequado a países de grandes dimensões e com organização federativa, como é o caso do país norte-americano, o que leva qualquer gestão de risco e crise a, necessariamente, envolver uma ampla variedade de organizações em níveis nacional, estadual e municipal (CDC, 2014).

O CERC (CDC, 2018) foi estruturado sobre seis princípios de comunicação:

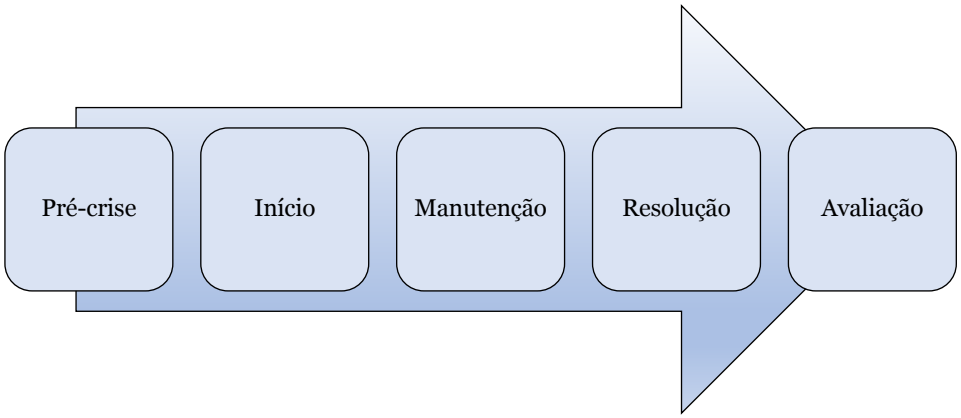
(1) Seja o primeiro: A rapidez na comunicação de informações durante crises é fulcral, pois a primeira fonte de informação, geralmente, torna-se a preferida pelo público;
(2) Seja correto: A precisão é essencial para a credibilidade, e as informações devem abranger o conhecido, o desconhecido e as medidas em curso;
(3) Seja credível: A integridade e a verdade não devem ser sacrificadas em situações de crise;
(4) Expresse empatia: Durante crises, é importante reconhecer verbalmente o sofrimento causado, demonstrando empatia ao abordar as emoções e os desafios das pessoas para construir confiança;
(5) Promova a ação: Oferecer ocupações significativas alivia a ansiedade, promove a ordem e proporciona uma sensação de controlo; e
(6) Mostre respeito: Em momentos de vulnerabilidade, a comunicação respeitosa é essencial para fomentar a cooperação e fortalecer os relacionamentos (CDC, 2018).

Segundo o CERC, o ciclo de vida da comunicação de emergência segue um padrão com cinco estágios, para os quais são prescritos objetivos de comunicação: (1) *pré-crise*; (2) *início*; (3) *manutenção*; (4) *resolução*; e (5) *avaliação*, conforme ilustra a Figura 6. A abordagem proposta no CERC é valiosa para orientar os indivíduos ou as comunidades durante emergências. Independentemente da fase da comunicação de crise, os comunicadores devem manter três

[99] Traduzido pela autora. No original: "over 100,000 public health workers throughout the United States were trained in the principles of CERC as part of a coordinated federal effort to expand crisis response capacity" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 80)

objetivos principais: envolver a comunidade, incentivar a tomada de decisões e realizar avaliações (CDC, 2018).

Figura 6: Estágios da crise de acordo com o Modelo CERC



Fonte: Adaptado de CDC (2014)

A partir de Reynolds e Seeger (2005), descrevemos os objetivos e os públicos sugeridos pelo modelo em cada um dos seus estágios:

(1) Pré-crise: No estágio *pré-crise*, são realizadas campanhas de comunicação para sensibilizar o público e a comunidade, visando monitorar riscos emergentes; promover a compreensão do público sobre o risco; preparar o público para eventos adversos; incentivar mudanças comportamentais preventivas; e transmitir alertas específicos. Também é importante, no estágio pré-crise, estabelecer alianças e cooperação, desenvolver recomendações consensuais e preparar mensagens para os estágios posteriores.

(2) Início: No *início* da crise, a comunicação é direcionada ao público em geral e aos grupos afetados com o objetivo de estabelecer empatia, tranquilizar e minimizar o estresse emocional. A designação dos porta-vozes, a definição dos canais formais de comunicação e a busca por uma compreensão abrangente da crise, a fim de reduzir as incertezas a ela associadas, compõem a comunicação ness estágio. A comunicação aborda também as respostas da gestão de emergências e da comunidade médica de modo a promover a compreensão da autoeficácia[100] e das atividades de resposta pessoal.

(3) Manutenção: No estágio de *manutenção*, a comunicação continua centrada no público em geral e nos grupos afetados, buscando promover uma compreensão mais precisa sobre os riscos contínuos, o entendimento dos fatores subjacentes e o apoio amplo aos esforços de resposta e de recuperação. O objetivo é permitir que o público tome decisões

[100] A autoeficácia é um conceito da disciplina da psicologia, nomeadamente da Teoria Social Cognitiva (TSC), desenvolvido por Bandura (1978), que se refere à crença individual na capacidade de realizar com sucesso uma atividade específica que influencie as escolhas e o desempenho profissional. As crenças de eficácia podem originar-se da experiência direta, da observação (experiência vicária), da persuasão social e dos estados físicos e emocionais do indivíduo. A experiência direta é destacada como a mais influente fonte de autoeficácia (Barros & Batista-dos-Santos, 2010).

informadas com base na compreensão dos riscos e/ou dos benefícios e da importância da autoeficácia. A comunicação, no estágio *manutenção*, pode incluir ter de lidar com desenvolvimentos inesperados, rumores e/ou desinformação.

(4) Resolução: No estágio de *resolução* da crise, a comunicação é direcionada ao público em geral e aos grupos afetados, visando informar e a persuadir sobre os esforços contínuos de retorno ao *status quo*. O objetivo da comunicação, nesse momento, é melhorar ou criar a compreensão pública sobre (novos) riscos, promover comportamentos de prevenção e destacar a capacidades de resposta das organizações envolvidas.

(5) Avaliação: Na *avaliação*, a comunicação é direcionada para as organizações envolvidas nas respostas à crise com o propósito de avaliar a sua adequação e a eficácia da comunicação. Além disso, esse estágio envolve a documentação, a formalização e a comunicação das lições aprendidas, a determinação das ações específicas para aprimorar a comunicação de crise e a capacidade de resposta à crise e o estabelecimento de conexões com atividades do estágio pré-crise.

Entre as críticas dirigidas ao CERC, destacam-se o potencial que a comunicação desenvolvida segundo o modelo tem para ampliar a perceção de risco no estágio pré-crise, a necessidade de aprofundar a compreensão sobre como as redes sociais digitais podem tornar o modelo mais flexível e o desenvolvimento de uma maior interconexão entre a persuasão e a informação, a primeira presente, sobretudo, no estágio pré-crise, e a segunda nos demais estágios (Sellnow & Seeger, 2021).

4.2.3 Teoria Situacional de Comunicação de Crise

A Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT), apresentada por Coombs, em 1995, e testada pela primeira vez por Coombs e Holladay, em 2002, é uma teoria da família de *teorias de resultado* que explora como as pessoas percebem as crises, reagem às estratégias de resposta e respondem à organização envolvida. Orientada para a audiência, a SCCT parte da premissa de que as perceções e as atribuições sobre uma crise são moldadas pela natureza da crise e pela cobertura dos *media*. Apresentada pela primeira vez em 1995, desde então a SCCT vem sendo aplicada e refinada. Como uma das teorias mais utilizadas nos estudos sobre comunicação de crise (Upadhyay & Upadhyay, 2023; Frandsen & Johansen, 2020b), a sua aplicação está sujeita a problemas de má interpretação e de má representação, o que pode comprometer a integridade da teoria (Coombs, 2022b).

Como uma adaptação da Teoria da Atribuição[101] (Hearit, 2022, 2005), é central na abordagem da SCCT compreender como as pessoas atribuem responsabilidades pelas crises e os efeitos dessas atribuições nas atitudes e nas intenções comportamentais (Coombs, 2007).

> Embora a teoria da atribuição esteja focada principalmente em comunicações interpessoais, a Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT) amplia o ponto de

[101] Traduzido pela autora. No original: *Attribution Theory* (Hearit, 2022, 2005).

> vista para observar a maneira como os indivíduos inferem a causa relacionada às ações de organizações, especificamente em situações de crise ou noutras circunstâncias de alta incerteza"[102]. (Sellnow & Seeger, 2021, p. 109)

A SCCT concentra-se na atribuição da responsabilidade de uma organização pela crise. Essa responsabilidade por ter causas externas, consideradas situacionais, ou ter causas internas, consideradas disposicionais.

> Se uma organização é considerada responsável, a atribuição é negativa, o sentimento dos *stakeholders* é de raiva e a reputação da organização é afetada. Se uma organização não for julgada responsável pela crise, a atribuição é positiva e o sentimento evocado é o de simpatia". (Toniolo & Gonçalves, 2020, p. 77)

A atribuição de responsabilidade, conforme delineado por Coombs (2007), desencadeia impactos na reputação organizacional e nas intenções de comportamento, influenciada por fatores situacionais (Coombs, 2015b) como o histórico de crises, que avalia se a organização enfrentou crises semelhantes no passado; a reputação relacional anterior, que reflete como os *stakeholders* percebem o tratamento dispensado pela organização noutros contextos; a competência e a integridade da organização em relação à crise, sendo que as pessoas são mais propensas a perdoar violações de confiança relacionadas à competência do que à integridade; a duração das ameaças aos *stakeholders* envolvidas na crise, destacando que ameaças de longo prazo são percebidas como mais intensas do que ameaças de curto prazo; e a iniciativa em divulgar informações sobre a crise com estratégias como o já referido *stealing thunder*, que ajuda a reduzir os danos à reputação. Esses danos podem ser intensificados se terceiros forem a fonte inicial das informações sobre a crise (Coombs, 2007, 2015b).

Conforme Coombs (2007), as crises podem ser classificadas como (1) *vítima*, (2) *acidental* ou (3) *evitável*[103], dependendo da relação da organização com a crise. Como explicaram Toniolo e Gonçalves (2020), o primeiro passo na gestão da comunicação de crise é identificar corretamente o tipo de crise, determinando a responsabilidade inicial, o que permite antecipar a ameaça à reputação. O diagnóstico inclui a avaliação do histórico de crise e da reputação relacional anterior, que podem modular os níveis de ameaça. O próximo passo envolve a implementação de estratégias de resposta à crise, com base nas informações obtidas durante o diagnóstico.

As estratégias de comunicação de crise podem concentrar-se na (1) *gestão da informação*, que envolve a disseminação de informações relacionadas à crise, ou na (2) *gestão do significado*, que vai além ao incluir esforços para influenciar a perceção dos públicos sobre a crise (Coombs, 2015b). A *gestão da informação* é caracterizada por uma comunicação de crise centrada na disseminação de *informações instrutivas*, isto é, no fornecimento de orientações para proteger

[102] Traduzido pela autora. No original: "While attribution theory is focused primarily on interpersonal communications, SCCT expands the viewpoint to observe the way in wich individuals infer cause related to the actions of organizations, specifically in crisis or other circumstances of high uncertainty" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 109).
[103] Os tipos de crises segundo a SCCT foram discutidos na subsecção 3.2 do Capítulo I desta tese.

fisicamente os envolvidos durante uma crise. Já a gestão do significado abrange uma comunicação de crise que privilegia tanto *informações de ajuste*, ou seja, informações que buscam reduzir a ambiguidade sobre a crise e minimizar os seus efeitos psicológico, quanto *informações de reparação da reputação*, que têm o objetivo mitigar os efeitos negativos da crise na reputação organizacional.

Coombs (2015b) classificou as estratégias de resposta associadas às *informações de reparação da reputação* em dois grupos: (1) *respostas primárias* e (2) *respostas secundárias* (Quadro 8).

Quadro 8: Estratégias de resposta à crise da SCCT

Respostas primárias		
Estratégias		**Exemplo**
Negação	Atacar o acusador	O gestor da crise confronta o acusador
	Negar a crise	O gestor da crise afirma que não há crise
	Bode expiatório	O gestor da crise responsabiliza alguma pessoa ou grupo fora da organização pela crise
Diminuição	Desculpa	O gestor da crise minimiza a responsabilidade organizacional negando a intenção de causar danos e/ou alegando incapacidade de controlar os eventos que desencadearam a crise
	Justificação	O gestor da crise minimiza o dano percebido causado pela crise
Reconstrução	Compensação	O gestor da crise oferece dinheiro ou outros presentes às vítimas
	Pedido de perdão	O gestor da crise indica que a organização assume total responsabilidade pela crise e pede perdão às vítimas
Respostas secundárias		
Estratégia		**Exemplo**
Reforço	Lembrete	O gestor da crise informa os *stakeholders* sobre os bons trabalhos anteriores da organização
	Gratidão	O gestor da crise elogia os *stakeholders* e/ou lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização
	Vitimação	O gestor da crise lembra os *stakeholders* de que a organização também é uma vítima da crise

Fonte: Toniolo & Gonçalves (2020, p. 77-78)

Como mostrou o Quadro 8, as *respostas primárias* de reparação da reputação comportam três diferentes estratégias: as (1) estratégias de *negação* visam dissociar a organização da crise, as (2) estratégias de *diminuição* argumentam que a crise não é tão grave quanto percebida ou que a organização não tinha controlo sobre ela e as (3) estratégias de *reconstrução* são apontadas como a principal maneira de gerar novos ativos reputacionais. As *respostas secundárias* de reparação da reputação, com a (4) estratégia de *reforço*, devem ser utilizadas como complementos às respostas primárias e às informações de ajuste. As *respostas primárias* e as *respostas secundárias* totalizam 10 tipos de resposta à crise, conforme a SCCT: (1) *atacar o acusador*; (2) *negar a crise*; (3) *bode expiatório*; (4) *desculpa*; (5) *justificação*; (6) *compensação*; (7) *pedido de perdão*; (8) *lembrete*; (9) *gratidão*; e (10) *vitimação*.

A abordagem estratégica proposta pela SCCT tem os objetivos de influenciar positivamente as perceções dos *stakeholders* e de minimizar os resultados da crise não apenas na reputação da

organização, mas também na emoção dos *stakeholders*; na intenção de compra pelos consumidores; nos preços das ações da organização; e na comunicação boca a boca negativa (Coombs, 2015b). Como já vimos, a reputação, elemento central na maior parte da investigação sobre comunicação de crise, é uma avaliação sobre as organizações impulsionada pelas perceções dos *stakeholders*. Em situações de crise, as emoções predominantes são a ansiedade e a raiva. A raiva é um sentimento que aumenta a probabilidade de boca a boca negativo depois de uma crise. Crises têm custos financeiros diretos, pois impactam as intenções de compra e os preços das ações da organização no mercado de capitais. Diante de tantas variáveis – atribuição de responsabilidade, tipo de crise e resultado da crise –, Coombs (2015b) elaborou um guia para a determinação da estratégia de resposta adequada a cada situação, vemos no Quadro 9.

Quadro 9: Guia de resposta à crise segundo a SCCT

Situação	Estratégias de resposta	Resultados
Quando a organização não tem responsabilidade pela crise	Negação	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva e o boca a boca negativo
Quando a organização tem mínima responsabilidade pela crise	Informações instrutivas, de ajuste e de reparação da reputação (diminuição)	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva, a ansiedade e o boca a boca negativo
Quando a organização tem forte responsabilidade pela crise	Informações instrutivas, de ajuste e de reparação da reputação (diminuição e/ou reconstrução)	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva, a ansiedade e o boca a boca negativo
Quando a crise é baseada na integridade da organização	Informações instrutivas, de ajuste e de reparação da reputação (diminuição e/ou reconstrução)	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva, a ansiedade e o boca a boca negativo
Quando a crise é baseada na competência da organização	Informações instrutivas, de ajuste e de reparação da reputação (diminuição)	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva e o boca a boca negativo
Quando a crise gera ameaças de longo prazo aos *stakeholders*	Informações instrutivas, de ajuste e de reparação da reputação (diminuição e/ou reconstrução)	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva e o boca a boca negativo
Quando uma organização pode ser a primeira fonte de informações sobre a crise	Informações instrutivas e de ajuste	Proteger a reputação e a intenção de compra e reduzir a raiva, a ansiedade e o boca a boca negativo

Fonte: Adaptado de Coombs (2017, 2015b)

A SCCT é uma teoria prescritiva e analítica aplicável a quaisquer tipos de organizações e de crises, inclusive desastres naturais (Sedeño-Alcántara *et al.*, 2023; Toniolo, 2019; Adkins, 2010). Como o desenvolvimento inicial dessa teoria data da década de 1990, a SCCT não considerava as redes sociais digitais na sua formulação original. Uma primeira revisão da teoria estendeu a SCCT para a fase pré-crise, analisando os tipos de *paracrise* e vinculando-os a estratégias de resposta, já que as redes sociais digitais tornaram as *paracrises* problemas a serem geridos publicamente (Coombs, 2017).

Coombs (2017) classificou três tipos de *paracrise*: (1) *desafios,* (2) *erros organizacionais* e (3) *irritação dos clientes*. (1) *Desafios* podem envolver denúncias e provocar a perceção de irresponsabilidade no modo de operar da organização (Coombs, 2007, 2017). Diante de uma *paracrise* deste tipo, Coombs (2017) recomenda seis estratégicas de resposta: (1) *recusa* (isto é, ignorar o desafio); (2) *refutação* (isto é, demonstrar a invalidade do desafio); (3) *repressão* (isto é, impedir a propagação do desafio, às vezes por meio de processos judiciais); (4) *reconhecimento* (isto é, reconhecer as preocupações dos *stakeholders*, mas não realizar mudanças); (5) *revisão* (isto é, realizar modificações pequenas consistentes com as demandas); e (6) *reforma* (isto é, realizar mudanças significativas) (Coombs, 2017). (2) *Erros organizacionais* são *paracrises* que envolvem o uso inadequado das redes sociais digitais ou a emissão de mensagens ofensivas. Neste caso, o autor acredita que um pedido de desculpas e o compromisso de evitar repetir o erro pode mitigar a *paracrise*. Por fim, *paracrises* do tipo (3) *irritação dos clientes* geralmente estão associadas à insatisfação dos clientes com produtos ou serviços, resultando em reclamações. Situações desse tipo também podem resultar em vingança do cliente em relação à organização. Coombs (2017) indica como única resposta possível a esse tipo de *paracrise* o reconhecimento do problema e a tentativa da organização de resolver a reclamação.

Na mesma obra, uma segunda revisão da SCCT explicitou a seleção das redes sociais digitais como parte da resposta à crise, destacando a importância crescente desses *media* na comunicação de crise e recomendando a utilização de todos os canais ao alcance da organização sempre que a crise envolver ameaças à segurança, dos canais mais apropriados a cada *stakeholder* quando a reputação estiver ameaçada e do *website* da organização como repositório das respostas à crise e das redes sociais digitais como canais para fazê-las chegar ao público (Coombs, 2017).

Como vimos, a SCCT é uma teoria flexível (Sellnow & Seeger, 2021), aplicável a diversos tipos de crises e de organizações que, mesmo amplamente reconhecida e empregada a estudos sobre comunicação de crise, vem adaptando-se ao longo dos anos para ajustar-se às dinâmicas do ecossistema digital de comunicação. Contudo, como argumentaram Sellnow e Seeger (2021), a SCCT ainda carece de maior desenvolvimento quanto aos efeitos da emoção na atribuição de responsabilidade pela crise. Coombs (2022b) sugeriu que os investigadores interessados em colaborar com a SCCT explorassem outras variáveis que pudessem contribuir para um diagnóstico de crise mais efetivo.

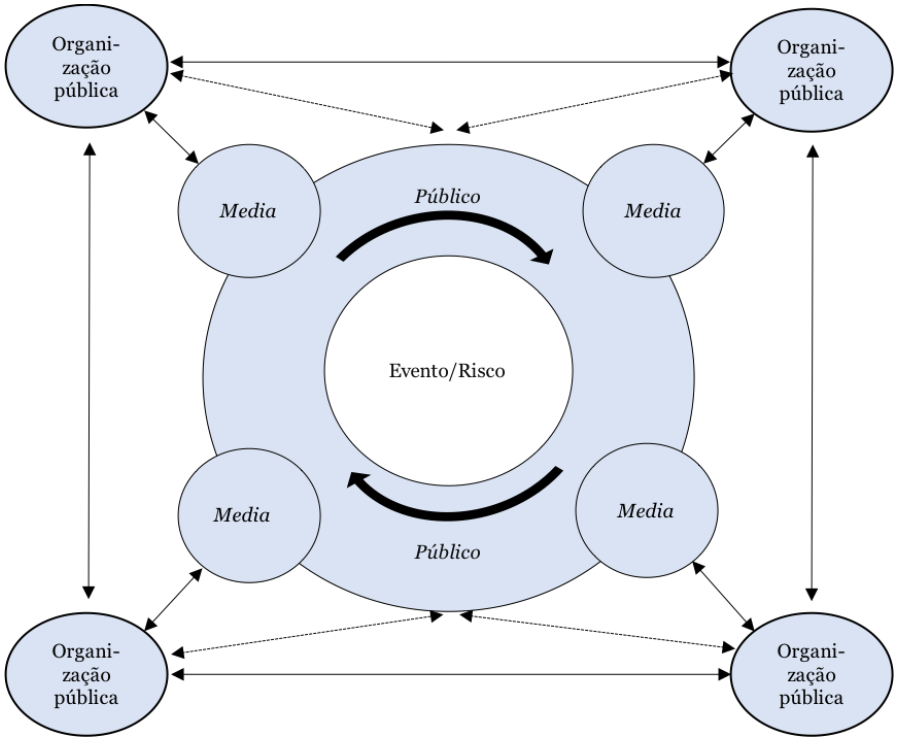
4.2.4 Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência

O Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência, proposto por Pechta, Brandenburg e Seeger em 2010 é uma abordagem inserida na família de *teorias de coordenação e resposta a emergências*. Diferencia-se de outras teorias e modelos por colocar o público afetado no centro de um processo de comunicação no qual há um fluxo de informação multidirecional entre este e os demais atores que constituem o modelo, nomeadamente os *media* de massa e as organizações públicas. Trata-se de um modelo descritivo que caracteriza o público afetado pela emergência como um participante ativo na comunicação como aquilo que os autores chamam "jornalista

cidadão", papel que desempenha ao fornecer, em primeira mão, relatos sobre os eventos aos *media* de massa através das redes sociais digitais (Sellnow & Seeger, 2021; Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010). Por conhecer em profundidade a comunidade afetada, "o público torna-se tanto uma fonte de informações em tempo real sobre a situação para a comunidade de resposta quanto para outros membros do público, além de ser alvo de mensagens da comunidade de resposta"[104] (Sellnow & Seeger, 2021, p. 150). No entanto, é importante notar que, ao mesmo tempo em que o jornalismo cidadão envolve o público na comunicação de emergências, a sua participação pode incluir a propagação de rumores ou de desinformação (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010). Os *media* de massa também são alimentados com informações sobre o evento pelas organizações públicas.

A Figura 7 ilustra os quatro fluxos de informação presentes no Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência: (1) *entre as organizações públicas*, facilitando a cooperação e a interoperabilidade na resposta à emergência; (2) *das organizações públicas para o público afetado*, com o fornecimento de atualizações sobre os eventos e de orientações para a mitigação dos danos; (3) *do público afetado para as organizações públicas*, frequentemente via o monitoramento dos *media* de massa pelas organizações públicas; e (4) *entre o público afetado*, através das redes sociais digitais, com o fornecimento de atualizações sobre os eventos (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010).

Figura 7: Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência



Fonte: Adaptado de Pechta, Brandenburg e Seeger (2010)

[104] Traduzido pela autora. No original: "the public becomes both a source of real-time information about the situation for the responde community and other members of the public and target for messages from the response community" (Sellnow & Seeger, 2021, p. 150).

O Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência desafia o mito do controlo, pelos sistemas de alerta e as organizações públicas, sobre o fluxo de informações e reconhece a complexidade da situação, enfatizando o papel dos diversos atores na comunicação, na resposta e na mitigação de desastres. De acordo com o modelo, os *media* de massa atuam como intermediários na comunicação entre o público afetado e as organizações públicas, vistas como facilitadoras do processo de informação. Ao descrever as relações entre o público afetado, os *media* de massa e as organizações públicas, o modelo enfatiza a não linearidade e a bidirecionalidade da comunicação (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010).

Apesar de emergente, esse modelo já tem servido como enquadramento teórico para estudos empíricos. De Leon (2022) aplicou o Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência para analisar a comunicação via *Twitter* (agora "X") durante a passagem do tufão Ulysses pelas Filipinas. Os resultados demonstraram que os indivíduos tornaram-se muito ativos na disseminação de informações sobre a coordenação das atividades de socorro e que o principal fluxo de informações via *Twitter* deu-se entre o público afetado (De Leon, 2022). Villodre e Criado (2020) exploraram o comportamento dos utilizadores do *Twitter* durante a inundação na Ilha de Majorca (Espanha) em 2018, a partir da utilização de uma *hashtag* relativa à situação de emergência. A investigação testou a taxonomia de utilizadores do *Twitter* de Congosto (2018) e sugeriu que essa fosse incorporada ao modelo para facilitar a identificação de pessoas a serem socorridas e de jornalistas cidadãos entre o público afetado.

O modelo reconhece o papel da tecnologia e de atores não planeados na comunicação durante emergências, como foi o caso da rádio KPBS[105] que, em 2003, espontaneamente, tornou-se um importante agregador de informações advindas dos públicos afetados pelos incêndios em San Diego (Estados Unidos). Uma das fragilidades desse modelo, sublinhada por Sellnow e Seeger (2021), refere-se aos limitados estudos aplicados. Os autores também enfatizaram a necessidade de o modelo explorar como as organizações podem aproveitar, diretamente, as informações emitidas pelo público afetado nas redes sociais digitais na gestão de emergências.

4.2.5 Teoria do Enquadramento Noticioso

A Teoria do Enquadramento Noticioso faz parte da família de *teorias de legado dos estudos dos media*. O conceito de enquadramento ou "*framing*", no âmbito das teorias de comunicação de massa, envolve a seleção e a ênfase ou a ocultação estratégica de determinados aspetos da informação por parte dos *media* de massa ou de outros emissores para construir um argumento sobre os problemas e as suas causas, avaliações e/ou soluções (Entman, 1993). O termo "enquadramento" é uma metáfora que compara a elaboração de mensagens ao ato de desenhar uma moldura ao redor de uma pintura, moldura que ajuda a definir o significado da mensagem ao destacar elementos específicos e ao excluir elementos concorrentes, distrativos ou

[105] A rádio KPBS é uma rádio pública, não comercial, vinculada à San Diego State University (Estados Unidos). https://www.kpbs.org

contraditórios (Hallahan, 2005). Com uma perspetiva retórica, o enquadramento reflete qual é o comportamento que o emissor espera influenciar na sua audiência e afeta a significação da realidade social (Hallahan, 1999) por meio de um processo que abrange os criadores e os recetores das mensagens (Hallahan, 2005).

Para além do enquadramento noticioso aplicado a inúmeros estudos sobre a cobertura realizada pelos *media* de massa, Hallahan (2005, 1999) entende que há outras seis formas de aplicar a teoria do enquadramento à comunicação estratégica, uma vez que ela oferece um contexto para a apresentação das informações sobre problemas específicos. O Quadro 10 descreve os tipos de enquadramento aplicados à comunicação estratégica segundo Hallahan (1999): (1) *enquadramento das situações*; (2) *enquadramento dos atributos*; (3) *enquadramento das escolhas arriscadas*; (4) *enquadramento das ações*; (5) *enquadramento das questões*; e (6) *enquadramento da responsabilidade*.

Quadro 10: Tipos de enquadramento aplicados à comunicação estratégica

O que enquadra	O que enfatiza
Situações	As relações dos indivíduos com o problema
Atributos	As características dos objetos, eventos ou pessoas envolvidas no problema
Escolhas arriscadas	As possíveis escolhas em termos de perda e/ou ganho em relação ao problema numa situação de risco
Ações	As ações relacionadas ao problema que se deseja influenciar em termos positivos e/ou negativos
Questões	Os diferentes posicionamentos sobre o problema
Responsabilidade	As causas e as responsabilidades sobre o problema

Fonte: Adaptado de Hallahan (1999)

Predomina nos estudos sobre comunicação de risco e crise a aplicação do enquadramento noticioso como abordagem para analisar a cobertura dos *media* de massa sobre o evento (Sellnow & Seeger, 2021). Ao passo que as organizações buscam apresentar as suas respostas à crise com um enquadramento positivo, os *media* de massa, por sua vez, podem aceitar ou apresentar a resposta da organização com um novo enquadramento (Sellnow & Seeger, 2021). Olsson e Ihlen (2018) defenderam que, durante uma crise, as estratégias de comunicação devem concentrar-se no enquadramento da responsabilidade. Os autores sublinharam que, em situações de crise, muitas vezes tem início um jogo de culpa, com as organizações a enquadrar o seu envolvimento com a crise a partir de fatores externos (isto é, fora do controlo da organização) ou internos (isto é, quando a organização é a fonte do problema).

Como vimos, Hallahan (2005, 1999) evidenciou a possiblidade de expandir a utilização da teoria do enquadramento para outras dimensões afora a sua aplicação à cobertura noticiosa, nomeadamente às relações públicas e à comunicação estratégica. Nesse sentido, notamos a crescente aplicação do enquadramento das escolhas arriscadas e do enquadramento das ações nos estudos sobre comunicação de risco e crise. O enquadramento das escolhas arriscadas diz respeito à realização de uma escolha entre duas opções independentes quando há algum grau de

incerteza ou risco. Esse tipo de enquadramento apresenta "as escolhas alternativas em termos negativos (perda) ou positivos (ganho) (...) em situações de incerteza, [sugerindo que] as pessoas estão mais dispostas a correr riscos para evitar perdas do que para obter ganhos"[106] (Hallahan, 1999, p. 210). Já o enquadramento das ações sublinha que "a probabilidade de que uma pessoa aja para atingir um objetivo desejado é influenciada pelo fato de as alternativas serem declaradas em termos positivos ou negativos"[107] (Hallahan, 1999, p. 210). O enquadramento das ações difere-se do enquadramento das escolhas por não envolver uma situação de risco iminente, mas uma decisão que pode ter consequências positivas ou negativas. Estudos sugerem que o enquadramento das ações em termos de consequências negativas tem um impacto persuasivo maior do que o enquadramento que enfatiza as consequências positivas (Hallahan, 2005).

No que se refere a mensagens sobre comportamento preventivo em saúde, mensagens positivas, centradas no ganho, aumentaram a intenção de adotar comportamentos de autoproteção. As mensagens positivas, no contexto da saúde, são consideradas mais persuasivas, enquanto as mensagens com enquadramento negativo, portanto centradas nas perdas, aumentaram a perceção de risco (Gantiva, Jiménez-Leal & Urriago-Rayo, 2021). Um estudo realizado na sequência de um grave incêndio florestal na Califórnia, em 2018, demonstrou que as mensagens com um enquadramento negativo e com o sujeito da oração na primeira pessoa ("eu perco") são mais eficazes para aumentar a intenção de doação para o fundo do desastre, ao passo que as mensagens com um enquadramento positivo são mais persuasivas quando o sujeito da oração está na terceira pessoa ("eles ganham") (Wang *et al.*, 2022). Em relação à comunicação de porta-vozes durante situações de emergências, especialistas técnicos tendem a concentrar as suas mensagens nos danos decorrentes da inconformidade com as orientações das organizações públicas, enquanto autoridades políticas abordam com mais frequência as consequências positivas das ações implementadas (Toniolo & Sampaio, 2024; Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003 2003).

Ainda relativamente ao enquadramento por porta-vozes oficiais, De Vries (2004) analisou como as autoridades respondem a crises, utilizando como estudo de caso as explosões em fábricas de fogos de artifício em diversos países. O autor argumentou que essas crises são frequentemente enquadradas de forma a minimizar a responsabilidade dos envolvidos, tratando-as como acidentes inevitáveis ou falhas humanas isoladas. Tal enquadramento serve para evitar reformas institucionais profundas, resultando em pouca ou nenhuma mudança efetiva. O autor criticou a visão benevolente de que crises oferecem oportunidades para reformas, sugerindo que, na prática, elas tendem a fechar mais janelas de oportunidade do que abrir. De acordo com De Vries (2004), os oito possíveis enquadramentos dados por porta-vozes refletem diferentes estratégias de gestão da perceção pública e da responsabilidade em resposta a crises: (1) *natural*; (2) *social*; (3)

[106] Traduzido pela autora. No original: "alternative decisions in either negative (loss) or positive (gain) terms (...) in situations involving uncertainty [suggesting that] people will take greater risks to avoid losses than to obtain gains" (Hallahan, 1999, p. 2010).
[107] Traduzido pela autora. No original: "the probability that a person will act to attain a desired goal is influenced by whether alternatives are stated in positive or negative terms" (Hallahan, 1999, p. 210).

externalização; (4) *preservação do mapa cognitivo*: (5) *redução de expectativas*; (6) *auto-culpa*; (7) *desculpa pública*; e (8) *novas teologias de política*.

(1) Natural: A crise é vista como um acidente inevitável, não guiado por falhas pessoais ou de políticas públicas, sugerindo que não há culpados e que o incidente não poderia ter sido previsto ou evitado;
(2) Social: Atribui a causa da crise a falhas humanas ou a comportamentos defeituosos, implicando que alguém deve ser responsabilizado em caso de negligência ou de ausência de controlo;
(3) Externalização: A culpa é transferida para terceiros, evitando que qualquer indivíduo ou organização específica seja responsabilizada integralmente;
(4) Preservação do mapa cognitivo: Os porta-vozes mantêm as suas suposições e visões de mundo inalteradas, argumentando que o evento foi imprevisível e que tais acontecimentos não podem ser completamente evitados, independentemente da política pública aplicada;
(5) Redução de expectativas: Sugere que não se pode esperar que o governo remova todos os riscos da sociedade, minimizando assim a sua responsabilidade;
(6) Auto-culpa: O público é responsabilizado pelo acidente devido a características como degeneração de valores sociais ou materialismo;
(7) Desculpa pública: O porta-voz reconhece ter havido falhas por parte das autoridades, seguido por um pedido de desculpas e por uma promessa de melhorias futuras;
(8) Novas teologias de política: O acidente é enquadrado dentro de uma teoria política abrangente, sugerindo a necessidade de uma "revolução cultural" no governo para manter regras e regulamentos.

4.2.6 Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada

Em 2010, Jin e Liu apresentaram um estudo que destacava a importância crescente da blogosfera nas práticas das relações públicas, especialmente na comunicação de crise, e propuseram um novo modelo conceitual, o Modelo de Comunicação de Crise Mediada por Blogues[108] (BMCC), para orientar profissionais de comunicação a interagir com blogues nessas situações (Jin & Liu, 2010). Mais adiante, em 2012, quando o BMCC ainda era considerado um modelo emergente, Liu *et al.* (2012) aplicaram empiricamente o modelo pela primeira vez. Os resultados indicaram que as plataformas de rede sociais eram mais úteis para a comunicação de crise do que os blogues. Com base nessa constatação, as autoras realizaram revisões importantes no modelo, incluindo a sua renomeação como Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada (SMCC) (Liu *et al.*, 2012), inserido na família de *teorias de redes sociais digitais*.

O SMCC foi o primeiro modelo criado especificamente para tratar do papel das redes sociais digitais na comunicação de crise (Sellnow & Seeger, 2021). É "provavelmente a abordagem mais abrangente para a teorização da comunicação de crise num ambiente com múltiplas fontes,

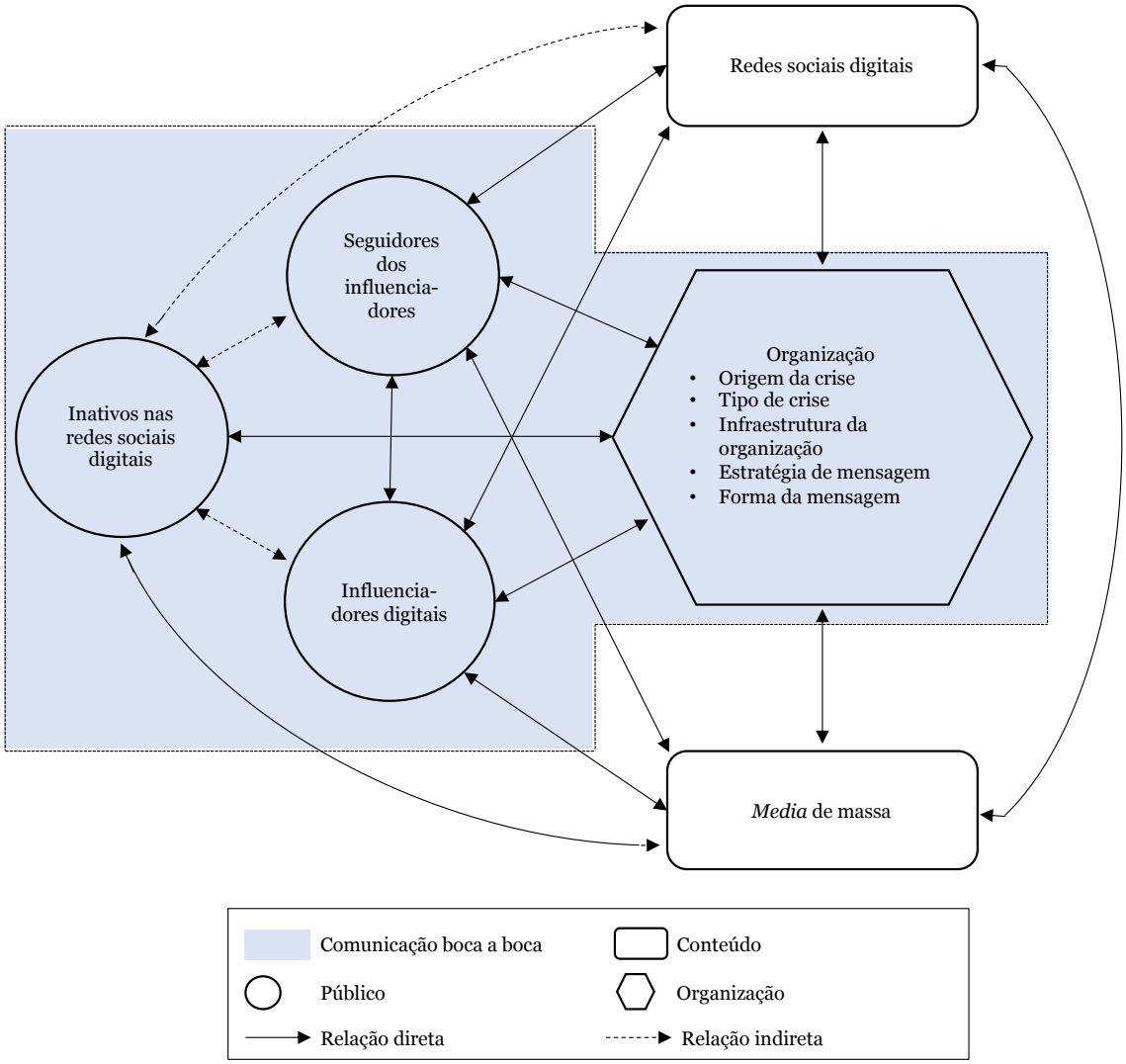
[108] Traduzido pela autora. No original: *Blog-Mediated Crisis Communication Model* (BMCC).

múltiplos *media*"[109] (Austin *et al.*, 2017, p. 437). A fonte e a forma, assim como a maneira como o público procura e distribui informações sobre crises, constitui a primeira parte do modelo, destacando a importância dos influenciadores digitais nesse processo. As quatri fontes de informação abrangidas pelo modelo são os (1) *influenciadores digitais,* que produzem informações sobre a crise; os (2) *seguidores,* que consomem, diretamente, as informações produzidas pelos influenciadores digitais; os (3) *inativos nas redes sociais digitais*, que podem, indiretamente, consumir conteúdos sobre a crise produzidos pelos influenciadores digitais por meio da comunicação boca a boca com seguidores dos influenciadores digitais e, diretamente, consumir conteúdos produzidos pelos *media* de massa; e a (4) *organização envolvida na crise* (Austin, Liu & Jin, 2012; Liu, Austin & Jin, 2011).

Os influenciadores digitais de maior relevância para os públicos da organização devem ser identificados e monitorados permanentemente. A forma da informação refere-se ao modo como as fontes de informação interagem antes, durante e depois de uma crise. No modelo SMCC, essa interação pode dar-se por meio das redes sociais digitais, dos *media* de massa e da comunicação *offline* boca a boca. O modelo SMCC destaca, ainda, a transmissão direta de informações sobre crises entre os *media* de massa e as redes sociais digitais (Austin, Liu & Jin, 2012). Os atores e os fluxos de informação que compõem o modelo estão graficamente representados na Figura 8.

[109] Traduzido pela autora. No original: "perhaps the most comprehensive approach to crisis communication theorizing in a multisource, multimedia environment" (Austin *et al.*, 2017, p. 437).

Figura 8: Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada



Fonte: Adaptado de Austin & Jin (2017)

A segunda parte do modelo adaptou as estratégias de resposta da SCCT à psicologia dos rumores para recomendar estratégias de resposta à crise a serem distribuídas por meio dos influenciadores digitais. A psicologia do rumor é uma disciplina que investiga os processos psicológicos, sociais e comunicativos envolvidos na disseminação de informações não verificadas. Essa área de estudo busca compreender as razões para o surgimento dos rumores, como eles propagam-se e por que as pessoas tendem a acreditar neles. Para cada um dos três estágios da transmissão de rumores e, especificamente, para o estágio de recuperação de crise, Austin, Lin e Jin (2012) sugeriram estratégias de resposta (ver Quadro 11). Os três estágios da transmissão de rumores, segundo DiFonzo (2008) são a (1) *geração do rumor*, a (2) *crença no rumor* e a (3) *transição do rumor*. Os rumores, ou a cocriação de informação sobre a crise, podem estar presentes em qualquer um dos estágios de desenvolvimento da crise (pré-crise, crise e pós-crise).

Quadro 11: Estratégias de resposta conforme o SMCC

Opções de resposta		Estratégia	Estágios dos rumores			Recuperação de crise
			Geração	Crença	Transmissão	
Gestão da informação		Informação instrutiva	X			
		Informação de ajuste: Ação corretiva	X			
		Informação de ajuste: Emoção	X			
Defensiva	Negação	Ataque ao acusador		X		
		Negação		X		
		Bode expiatório		X		
		Ignorância		X		
	Diminuição	Desculpa		X		
		Justificação		X		
		Separação		X		
	Reconstrução	Compensação				X
		Desculpa				X
		Transcendência				X
	Reforço	Fortalecimento		X		
		Gratidão		X		
		Vitimização		X		
		Endosso		X		
Acomodativa	Punição*	Ação legal			X	

Gestão do significado

*Não recomendada como estratégia de resposta nas redes sociais digitais.

Fonte: Adaptado de Austin e Jin (2017)

Às estratégias de resposta previstas na SCCT, foi adionado o "endosso", que destaca o apoio da organização a outras organizações que enfrentam crises (Liu, Austin & Jin, 2011). Além da fonte e da forma da informação e da estratégia de resposta, também impactam a aceitação da resposta organizacional à crise a (1) *origem da crise*, distinguida entre causas internas e externas, o (2) *tipo de crise e o grau percebido de culpa da organização* e a (3) *infraestrutura organizacional*, considerando se uma resposta centralizada ou localizada é mais apropriada (Austin, Liu & Jin, 2012). Como na SCCT, a correta definição da estratégia de resposta depende da (1) *atribuição de responsabilidade pela crise à organização*; dos (2) *tipos de emoções negativas relacionadas à crise geradas nos públicos*; do (3) *histórico relacional entre a organização e os seus públicos*; e do (4) *histórico de crises da organização* (Austin *et al.*, 2017).

A aplicação do modelo SMCC a um experimento com de N = 2150 participantes, realizado nos Estados Unidos, focado em como as pessoas procuram e partilham informações durante a ocorrência de desastres naturais e na relação entre a fonte e a forma da informação e o comportamento de autoproteção (Liu, Fraustino & Jin, 2015), revelou que a fonte exerce mais influência do que a forma na intenção de buscar mais informações sobre o evento na televisão, nos *websites* dos governos locais e no *website* do governo federal norte-americano. Independentemente da forma e da fonte de informação, os participantes mostraram uma forte inclinação para comunicar-se sobre o desastre *offline* em vez de *online*. Além disso, houve uma

notável disposição para abandonar zonas de risco quando instruídos pelo governo, independentemente da fonte de informação (Liu, Fraustino & Jin, 2015).

O modelo SMCC pode ser aplicado a qualquer tipo de organização (Sellnow & Seeger, 2021), sendo indicado, sobretudo, a estudos que pretendem avaliar os padrões na busca e na partilha de informações sobre crises no complexo ecossistema da comunicação no qual situam-se as organizações e os influenciadores digitais, com efeitos nos *media* de massa e na comunicação boca a boca (Sellnow & Seeger, 2021). Alguns desafios são a incorporação do diálogo e do fluxo multidimensional de informações ao modelo (Sellnow & Seeger, 2021) e o combate à desinformação que circula e que pode causar ou agravar crises (Liu *et al.*, 2020), o que já foi contemplado numa recente revisão da teoria (Jin, Austin & Liu, 2022) com o desenho de um complexo sistema para analisar como o público avalia; processa; julga; e age em relação às informações sobre crises que circulam nas redes sociais digitais.

4.2.7 Teoria de Reparação da Imagem

A Teoria da Reparação da Imagem[110] (IRT), da família de *teorias de influência*, foi criada como Teoria da Restauração da Imagem por Benoit, em 1995. A mudança de nome ocorreu devido ao reconhecimento da impossibilidade ou da indesejabilidade de restaurar uma imagem aos níveis pré-crise (Sellnow & Seeger, 2021). Como já referimos, a IRT é fundadora das teorias de comunicação de crise e consiste num conjunto de estratégias discursivas que visam reparar a imagem de uma organização ou personalidade durante e depois de uma crise. Benoit (1997) explicou que considerar a natureza dos ataques que desencadeiam uma crise é essencial para a escolha da estratégia de reparação da imagem. Em primeiro lugar, é preciso que a organização seja considerada responsável pela ação que gerou o ataque. Em segundo lugar, tal ação deve ser considerada ofensiva. O autor destacou, ainda, que a organização só corre o risco de sofrer danos à sua imagem se for percebida como responsável por essa ação, à medida que as perceções da audiência são mais importantes do que a realidade.

Como podemos ver no Quadro 12, a IRT compreende cinco grandes estratégias discursivas, algumas delas com variantes: (1) *negação*; (2) *evasão da responsabilidade*; (3) *redução do grau de ofensa*; (4) *ação corretiva*; e (5) *mortificação*. A (1) *negação* e a (2) *evasão da responsabilidade* procuram rejeitar ou diminuir a responsabilidade do acusado. A (3) *redução do grau de ofensa* e a (4) *ação corretiva* buscam diminuir a gravidade do ato atribuído ao acusado. A (5) *mortificação*, finalmente, tenta restaurar a imagem da organização ao apresentar um pedido de perdão. Quanto maior o grau de responsabilidade e a gravidade da ação, maiores as chances de a organização ter de recorrer à estratégia de mortificação.

[110] Traduzido pela autora. No original: Image Repair Theory (IRT).

Quadro 12: Estratégias discursivas da IRT

	Estratégia	Definição
-	**Negação**	
Grau de ofensa e gravidade da ação ▲	Negação simples	A organização nega a existência de um problema
	Transferência da culpa	A organização transfere a culpa a outrem
	Evasão da responsabilidade	
	Reação a uma provocação	A organização apenas reagiu a uma ação ofensiva anterior
	Vitimização	A organização alega que a ação ofensiva ocorreu devido à falta de informação ou controlo
	Acidente	A organização argumenta que a ação ofensiva não foi intencional
	Boas intenções	A organização explica as boas intenções por trás da ação ofensiva
	Redução do grau de ofensa	
	Auto-elogio	A organização destaca as suas características e ações positivas
	Minimização	A organização expressa que a ofensa não é tão séria quanto parece
	Diferenciação	A organização compara a ação em questão com outras ações semelhantes mais graves e prejudiciais
	Transcendência	A organização justifica a ação em nome de valores fundamentais no momento da ocorrência
	Ataque ao acusador	A organização ataca a credibilidade do acusador, sugere que a vítima de alguma forma merecia o que aconteceu; desvia a atenção da ação em si
	Compensação	A organização oferta algo valioso como uma forma de reparar os danos da ação
	Ação corretiva	A organização vai corrigir o problema ou prevenir a sua recorrência
+	Mortificação	A organização reconhece abertamente o erro, assume total responsabilidade pela ação e expressa remorso sincero

Fonte: Adaptado de Benoit (1997, 2018) e Gonçalves (2011)

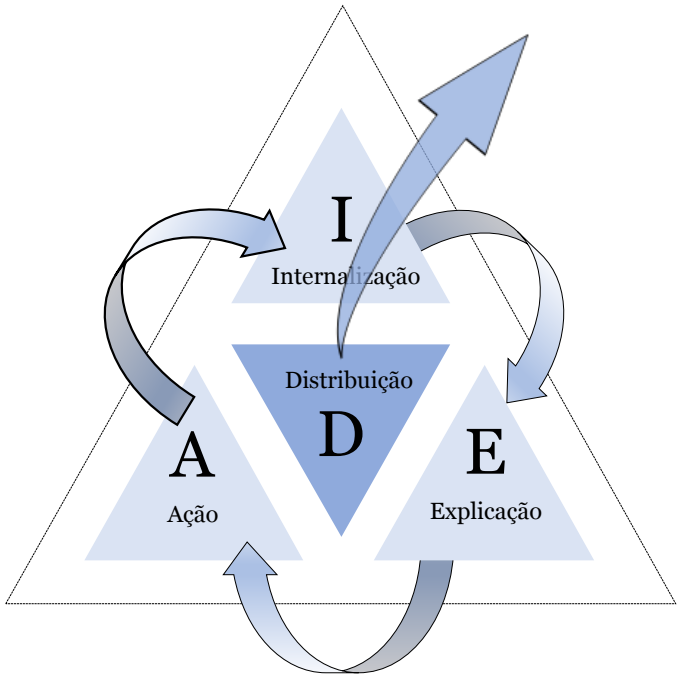
A IRT tem sido aplicada numa variedade de casos, como crises que envolvem organizações públicas (Kamboh, Ittefaq & Jin, 2023) e privadas (Hassan, 2019); celebridades (Xu & Yanan, 2020) atletas profissionais (Koa & Hassan, 2022; Allison *et al.*, 2020) e políticos (Waymer & Hill, 2023), entre outros, o que indica a sua relevância e a sua utilidade no estudos da comunicação de crise. Essa adaptabilidade é sublinhada por Sellnow e Seeger (2021) como uma das fortalezas da teoria. No âmbito prático, as estratégias detalhadas da IRT são valiosas na preparação de porta-vozes para lidar com situações de crise (Sellnow & Seeger, 2021).

4.2.8 Modelo IDEA

Diante do cenário em que se desenvolve a gestão de riscos, vimos como o diálogo pode ser decisivo para a preparação e a resposta a uma eventual crise (Coombs, 2010b), já que os indivíduos envolvidos na comunicação de risco têm maior propensão a atender mais efetivamente às instruções das autoridades e a adotar medidas de autoproteção (Sellnow & Sellnow, 2023; Sellnow *et al.*, 2015). Porém, quando um risco torna-se real e concretiza-se num desastre, o diálogo dá lugar à distribuição de mensagens instrucionais (Sellnow & Sellnow, 2023). O Modelo IDEA (Sellnow *et al.*, 2017) – acrónimo para os termos "internalização", "distribuição", "explicação" e "ação" – está centrado no desenho de mensagens instrucionais eficazes a serem distribuídas antes e durante eventos de alto risco.

O Modelo IDEA, que integra a família de *teorias de gestão de risco*, é uma ferramenta que interconecta a comunicação de risco à comunicação de crise com o objetivo de facilitar a elaboração e a distribuição de mensagens capazes de instruir claramente um público não científico sobre como autoprotegerem-se em situações de emergência (Sellnow & Seeger, 2021). Para isso, o modelo baseou-se na Teoria da Aprendizagem Experimental[111], integrando os aspetos cognitivos, afetivos e comportamentais da aprendizagem (Sellnow & Seeger, 2021). O modelo (ver Figura 9) consiste em quatro elementos, dos quais três são relacionados ao conteúdo e um à distribuição da mensagem: (1) *internalização*; (2) *distribuição*; (3) *explicação*; e (4) *ação*.

Figura 9: Modelo IDEA



Fonte: Adaptado de Sellnow e Sellnow (2023)

A (1) *internalização* refere-se a ajudar os destinatários da mensagem a introjetar o impacto potencial do risco ou da emergência ao evocar proximidade e urgência. A mensagem, para isso, deve responder à seguinte questão: "como eu ou meus entes queridos seremos afetados?". A (2) *distribuição* está relacionada à identificação de canais apropriados para distribuir as mensagens sobre o risco ou a emergência. O modelo prescreve o envio de mensagens consistentes através de múltiplos canais e de uma variedade de fontes confiáveis. A (3) *explicação* trata de oferecer um esclarecimento breve e inteligível sobre natureza do risco ou da emergência, respondendo a perguntas como "o que está a acontecer e porquê?", "o que está a ser feito?" e "quais são as consequências". A (4) *ação* está associada ao fornecimento de instruções sobre medidas claras e

[111] A Teoria da Aprendizagem Experiencial, criada por David A. Kolb, é um modelo amplamente reconhecido que descreve como as pessoas aprendem por meio da experiência. Segundo essa teoria, o ciclo de aprendizagem possui quatro estágios: (1) experenciar; (2) refletir; (3) pensar; e (4) agir. Retirado de https://experientiallearninginstitute.org/

específicas que os indivíduos devem tomar ou não tomar para a sua autoproteção (Sellnow *et al.*, 2019a).

Os autores do Modelo IDEA aplicaram-no nos Estados Unidos (Sellnow *et al.,* 2019b), inicialmente, e depois noutros países, como a Suécia (Johansson *et al.*, 2021). Os testes indicaram que as mensagens instrucionais desenvolvidas de acordo com os critérios do Modelo IDEA são notavelmente mais eficazes do que as mensagens de *status quo*. Essa abordagem resultou em maiores intenções comportamentais por parte dos indivíduos para envolverem-se em ações de autoproteção em situações de risco ou de emergência (Sellnow *et al.*, 2017). O Modelo IDEA vem sendo empregado numa ampla gama de estudos para além dos desastres (Kim & Lee, 2022), tais como epidemias (Sellnow-Richmond, George & Sellnow, 2018), contaminação de alimentos (Sellnow *et al.*, 2019a) e terrorismo (Kuchenbecker & LaBelle, 2023), entre outros. De acordo com Sellnow e Seeger (2021), o Modelo IDEA requer ser testado, ainda, em atividades pró-ativas de gestão de risco, como preparações e simulações.

O estudo de Johansson e Sandstig (2024) indicou três áreas que precisam de mais atenção nos estudos sobre o desenvolvimento de mensagens instrucionais baseadas no Modelo IDEA. Em primeiro lugar, ao autores consideraram necessário dar mais foco ao processo de aprendizagem em situações de risco e crise. Enfatizaram, em segundo lugar, a importância de investigar como o desenho das mensagens afeta esses processos de aprendizagem. Finalmente, sugeriram que integrar diferentes tipos de aprendizagem – afetiva, cognitiva e comportamental – no desenho de mensagens instrucionais pode torná-las mais eficazes (Johansson & Sandstig, 2024; CEIF, 2024).

4.2.9 Teoria da Arena Retórica

A Teoria da Arena Retórica[112] (RAT), ou abordagem *multivocal* da comunicação de crise, foi apresentado por Frandsen e Johansen no ano 2000. Entende a comunicação como um processo dinâmico de construção de significado que não está centrado, exclusivamente, nas organizações, mas que envolve interações e negociações entre diversos atores. A RAT está integrada na família de *teorias multinível* de comunicação de crise. Na RAT, os diferentes níveis são as diferentes vozes – emissoras e receptoras – que surgem na arena retórica sempre que uma crise eclode (Johansen, 2018). A RAT pode ser aplicada a qualquer tipo de crise e de organização (Frandsen & Johansen, 2022), incluindo organizações públicas (Rodin, Ghersseti & Odén, 2018), privadas (Raupp, 2019) e meta-organizações (Frandsen & Johansen, 2017c).

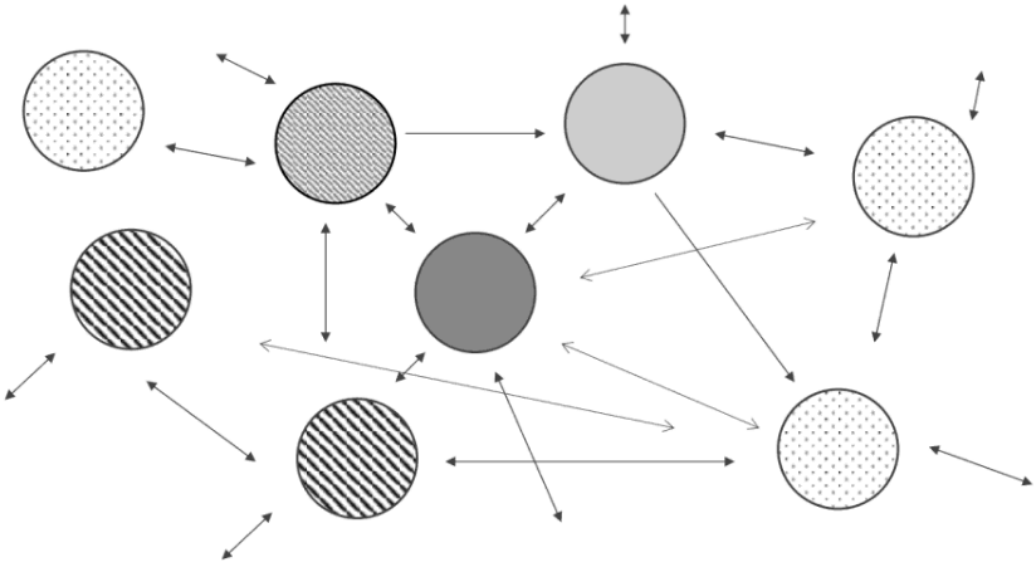
Numa perspetiva agonística das crise, as vozes representam perspetivas, valores e interesses que podem estar em conflito dentro da arena retórica (Frandsen & Johansen, 2017b). A arena sugere que a comunicação de crise é como um campo de batalha simbólico, onde as diferentes mensagens competem por atenção e por aceitação. A RAT visa explicar como a retórica pode ser usada na comunicação de crise para persuadir e influenciar a opinião pública, mas também como a retórica

[112] Traduzido pela autora. No original: *Rethorical Arena Theory* (RAT).

é afetada pelo contexto em que é utilizada. Assim, a RAT sugere que a organização deve estar aberta a variados pontos de vista, assim como deve envolver os seus *stakeholders* na arena retórica, o que inclui ouvir ativamente o *feedback* e adaptar a mensagem e a estratégia de comunicação em resposta às vozes presentes na arena retórica.

A RAT é composta por quatro macro-componentes – (1) *convergência*; (2) *divergência*; (3) *coexistência*; e (4) *competição* – que representam os padrões de interações entre os emissores-recetores na arena retórica, comunicando-se "para, com, contra, através e sobre uns e os outros"[113] (Frandsen & Johansen, 2022, p. 171). A (1) *convergência* representa as vozes na arena retórica que se unem em torno de um objetivo comum, o que pode acontecer quando uma crise ou uma ameaça exige uma resposta coordenada; a (2) *divergência* está associada às vozes na arena retórica que têm pontos de vista ou interesses conflitantes, levando a debates, a negociações e mesmo a confrontos entre as diferentes partes; a (3) *coexistência* refere-se às vozes na arena retórica que, simplesmente, coexistem sem, necessariamente, convergir ou divergir, ou por terem objetivos diferentes ou por não estarem interessadas em participar em conflitos diretos; e a (4) *competição* relaciona-se às vozes na arena retórica que competem por atenção, recursos e legitimidade, desencadeando estratégias retóricas mais agressivas e tentativas de minar a posição de outras partes na arena retórica (Frandsen & Johansen, 2022). Tais padrões de interação, como mostra a Figura 10, ajudam a entender como as diferentes vozes – os participantes ativos na arena retórica – interagem entre si e como a dinâmica da arena retórica pode mudar ao longo do tempo, exigindo a adaptação da retórica da comunicação organizacional de crise para atender às necessidades e às expectativas dos *stakeholders*, a fim de construir relações de confiança e legitimidade duradouras.

Figura 10: Macro-componentes da Teoria da Arena Retórica

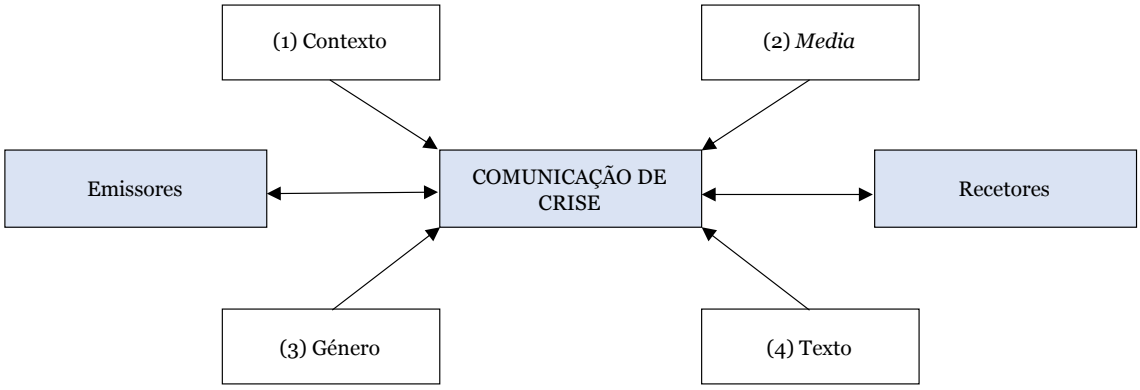


Fonte: Frandsen e Johansen (2017b, p. 148)

[113] Traduzido pela autora. No original: "to, with, against, past or about each other" (Frandsen & Johansen, 2022, p. 171).

Além dos quatro macro-componentes, a RAT também é composta por quatro micro-componentes (ver Figura 11) que influenciam o processo de comunicação entre emissores-recetores na arena retórica: (1) *contexto*; (2) *media*; (3) *género*; e (4) *texto*. O (1) *contexto* refere-se a um conjunto de fatores internos e externos que condicionam o modo como os indivíduos interpretam a crise. Compreender o cenário no qual a crise está situada é fundamental para adaptar a mensagem de maneira eficaz, considerando as características específicas do ambiente. Os (2) *media* são os meios pelos quais as mensagens sobre a crise são transmitidas. Inclui os *media* de massa, como jornais e revistas, redes sociais digitais, *media* próprios, entre outros. Os *media* têm características e alcances particulares, e a escolha dos *media* pode influenciar significativamente a perceção da mensagem. O (3) *género* remete à adequação da comunicação a cada *media* utilizado numa comunicação de crise, por exemplo, uma conferência de imprensa para passar uma informação aos *media* noticiosos ou um vídeo para explicar um evento no canal da organização no *YouTube*. O (4) *texto* é a manifestação concreta da mensagem, o que envolve a escolha das palavras; o estilo da escrita; a estrutura da mensagem; e outros elementos verbais e não verbais (Frandsen & Johansen, 2022).

Figura 11: Micro-componentes da Teoria da Arena Retórica



Fonte: Adaptado de Frandsen e Johansen (2017b)

A expansão da teoria inclui o estudo de Johansen, Johansen e Weckesser (2016), que aplicaram a RAT para observar as subarenas que se formam nas redes sociais digitais durante uma crise. As autoras identificaram três padrões de audiências – (1) *faith holders*, (2) *hate holders* e (3) *third parties* – que interagem seguindo um padrão. Os (1) *faith holders* são audiências que já apoiam ou que confiam na organização e nas suas vozes na arena retórica. Podem ser *faith holders* os empregados; os clientes leais; os acionistas; ou outros *stakeholders* que mantêm uma relação positiva com a organização. Os (2) *hate holders* são audiências que têm uma opinião negativa ou uma desconfiança em relação à organização e às suas vozes na arena retórica. Podem ser *hate holders* os concorrentes; os grupos ativistas; os clientes insatisfeitos; ou outros *stakeholders* que têm um histórico de conflito ou crítica em relação à organização. Os (3) *third parties*, finalmente, são audiências que não têm uma relação direta com a organização ou com as vozes na arena retórica, mas que podem ser influenciados pelos seus discursos e ações, como os *media*; os legisladores; os reguladores; os grupos comunitários e outros *stakeholders* que são afetados pelas decisões da organização ou que têm um interesse geral na questão em discussão.

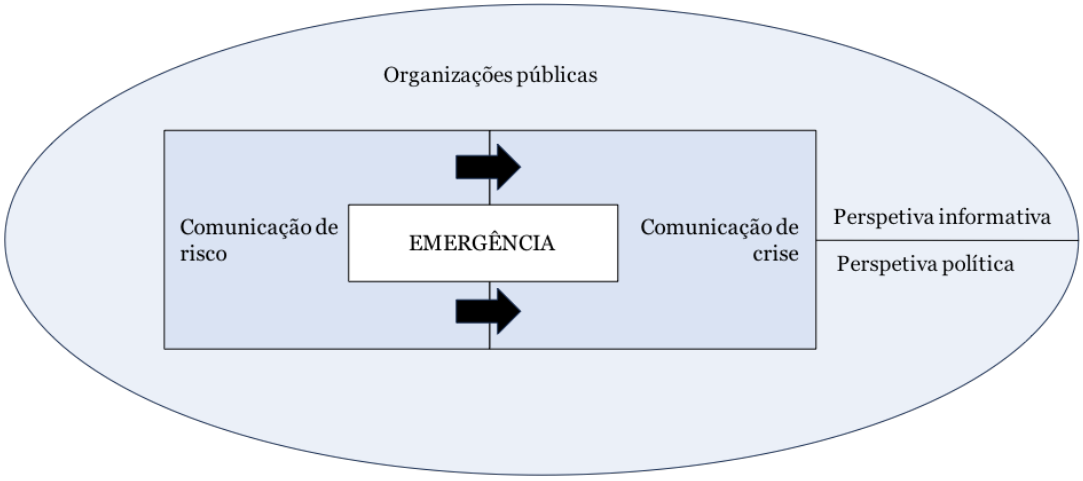
Capítulo III. Comunicar os Desastres Naturais

No âmbito desta tese, explorámos anteriormente as definições de comunicação de risco e de comunicação de crise, assim como a interconexão desses conceitos no contexto dos desastres naturais. Desastres naturais são eventos de grande magnitude que influenciam ou que são influenciados pela natureza e geram interrupções nos sistemas sociais, impondo riscos à vida nas comunidades afetadas. Esses eventos demandam uma gestão de emergência coordenada entre diversas organizações públicas, podendo culminar em crises organizacionais de natureza pública, política e empresarial (Frandesen & Johanson, 2020a). A gestão eficaz dos desastres naturais, contudo, não se deve limitar ao momento em que uma crise rebenta, mas, sim, exige uma compreensão aprofundada do conceito de risco, central para prevenir catástrofes e mitigar os seus impactos adversos para a sociedade e para a reputação das autoridades políticas e das organizações públicas envolvidas.

A comunicação desempenha um papel crítico na gestão de desastres naturais, servindo a diversas funções e propósitos, como sensibilizar os cidadãos sobre os riscos; promover comportamentos de proteção; fornecer alertas; e acionar respostas durante eventos perigosos. Além disso, para os indivíduos afetados por um desastre, a comunicação é essencial para atribuir significado à situação (Hansson *et al.*, 2020). A fim de debater a comunicação dos desastres naturais, este capítulo concentra-se na análise da comunicação em situações específicas de emergência, com destaque para os desafios enfrentados pelas organizações públicas na sua gestão.

Antes de mais, abordaremos as especifidades que distinguem a comunicação nas organizações públicas da comunicação noutros tipos de organizações. Também discutiremos as dimensões política e de política pública que coexistem, nem sempre pacificamente, na comunicação das organizações públicas. De seguida, veremos como o conceito de reputação evolui para o conceito de confiança, elementar para garantir a conformidade dos cidadãos com as diretrizes das autoridades quando a sua segurança está em risco. Ainda neste capítulo, apresentaremos as perspetivas política e informativa da comunicação de risco e crise nas organizações públicas (Frandsen & Johansen, 2020d), assim como os desafios da comunicação de desastres naturais. Para finalizar, versaremos sobre o papel das organizações públicas na gestão e na comunicação de desastres naturais, marcando a passagem do risco para a crise. A Figura 12 resume o encadeamento entre os conceitos e as teorias exploradas neste capítulo.

Figura 12: Interconexão dos conceitos explorados no Capítulo III



Fonte: Elaborado pela autora

1. Comunicação nas organizações públicas

Nos capítulos anteriores, utilizámos frequentemente o termo "organizações públicas" para referirmo-nos a entidades vinculadas ao Estado e financiadas por meio de recursos provenientes dos impostos, das taxas e de outras formas de arrecadação pública. Essas instituições desempenham um papel fundamental na oferta de serviços essenciais à população, como a saúde, a educação e a segurança. São organizações estritamente públicas os (1) *governos*, na qualidade de instituições máximas do poder executivo em níveis nacional, regional e local, incluindo ministérios e secretarias de governo, e as (2) *demais organizações públicas* executoras das políticas públicas definidas pelos governos e prestadoras de serviços à população. Com diferentes graus de publicidade, também compõem o que Luoma-aho e Canel (2020) denominam de "setor público" as organizações não governamentais, os consórcios público-privados e as organizações privadas contratadas para prestar serviços públicos (*outsourcing*[114]). Segundo as autoras, o que todas essas organizações têm em comum é o compromisso em servir, direta ou indiretamente, aos cidadãos (Luoma-aho & Canel, 2020). Com exceção do governo, as demais organizações públicas são, teoricamente, apolíticas e apartidárias.

Como integrantes do setor público, porém, as organizações públicas estão inseridas num contexto político, o que confere características particulares à sua comunicação (Luoma-aho & Canel, 2020; Liu & Horsley, 2007), tanto que o estudo da comunicação de governo está historicamente subordinado à área da comunicação política e, apenas mais recentemente, tem sido abraçado também por académicos da relações públicas e da comunicação organizacional (Canel & Sanders, 2015, 2012). É pertinente esclarecermos a definição de comunicação nas organizações públicas

[114] *Outsourcing* é a prática de contratar uma empresa externa para realizar atividades ou prestar serviços que normalmente seriam executados internamente por uma organização.

que adotamos no desenvolvimento deste estudo. Luoma-aho e Canel (2020, p. 10) estabeleceram comunicação no setor público como a

> comunicação orientada para objetivos, dentro das organizações e entre as organizações e os seus *stakeholders*, que possibilita o exercício das suas funções públicas (...) com o propósito de construir e manter o bem público e a confiança entre os cidadãos e as autoridades[115].

1.1 Especificidades da comunicação nas organizações públicas

A comunicação nas organizações públicas distingue-se da comunicação nas organizações privadas devido a um conjunto de atributos como a propriedade; o financiamento; o controlo; e a *accountability*[116], entre outros (Luoma-aho & Canel, 2020). Em termos de propósitos, as diferenças mais evidentes são os objetivos e o público-alvo: enquanto as organizações públicas visam atender ao interesse público e, muitas vezes, fornecem serviços essenciais aos cidadãos, as organizações privadas buscam a satisfação dos clientes e o lucro dos acionistas.

A seguir, no Quadro 13, apresentamos um conjunto de 10 características que diferem as organizações públicas das organizações privadas e que influenciam diretamente na comunicação daquelas: (1) *bem público*; (2) *contexto político*; (3) *envolvimento dos cidadãos*; (4) *escrutínio dos media*; (5) *esferas de autoridade*; (6) *estrutura de tomada de decisões*; (7) *perceção negativa do público*; (8) *profissionalização defasada e baixo orçamento*; (9) *regulamentação*; (10) *transparência e accountability*.

[115] Traduzido pela autora. No original: "goal-oriented communication inside organizations and between organizations and their stakeholders that enables public sector functions (...) with the purpose of building and maintaining the public good and trust between citizens and authorities" (Luoma-aho & Canel, 2020, p. 10).
[116] *Accountability* refere-se à responsabilidade e à obrigação de prestar contas por ações, decisões e resultados, especialmente em contextos organizacionais. A *accountability* envolve a disposição de ser responsável e de responder por ações de forma ética e transparente.

Quadro 13: Especificidades da comunicação nas organizações públicas

Especificidade	Explicação
(1) Bem público	As organizações públicas estão focadas em servir os cidadãos, não em obter lucros e, por isso, estão menos propensas a pressões do mercado, porém mais propensas a pressões da opinião pública
(2) Contexto político	A política é a essência do setor público, e as organizações públicas são definidas por ações e relacionamentos políticos. Reconhecer a centralidade da política na dinâmica das organizações públicas permite melhor compreender os desafios do contexto em que essas organizações operam e alinhar as suas ações com as expetativas políticas da sociedade
(3) Envolvimento dos cidadãos	As organizações públicas frequentemente envolvem os cidadãos no processo de tomada de decisões, exigindo uma comunicação mais participativa que garante maior legitimidade às suas ações
(4) Escrutínio dos *media*	As relações entre as organizações públicas, especialmente os governos, e os *media* são complementares. Os *media* fiscalizam as ações dos governos e influenciam as suas decisões, assim como os governos utilizam-se dos *media* para manter os cidadãos informados
(5) Esferas de autoridade	A comunicação das organizações públicas em sistemas federalistas ou em sistemas cuja competências nacionais são descentralizadas é complexa devido à existência de diferentes e, por vezes, conflitantes esferas de autoridade
(6) Estrutura de tomada de decisões	As organizações públicas geralmente apresentam estruturas de tomada de decisões projetadas para garantir a transparência, a responsabilidade e a representação adequada dos cidadãos, o que pode tende a tornar a sua comunicação mais burocrática e menos criativa
(7) Perceção negativa do público	A tradição dos governos em usar modelos unidirecionais de comunicação limita o diálogo e faz com que o público perceba a comunicação das organizações públicas como ineficiente ou propagandística
(8) Profissionalização defasada e baixo orçamento	O desenvolvimento profissional da comunicação nas organizações públicas é defasado em relação ao da comunicação nas organizações privadas. Além disso, os baixos orçamentos limitam a execução das estratégias de comunicação e os ordenados abaixo daqueles do setor privado fazem com que os governos percam pessoal qualificado
(9) Regulamentação	As organizações públicas são reguladas sob aspetos específicos que geram tensão permanente sobre o que é considerado comunicação de interesse público e o que é considerado propaganda
(10) Transparência e *accountability*	As organizações públicas têm o dever de serem transparentes e de prestar contas aos cidadãos sobre a aplicação dos recursos públicos que lhes são destinados

Fonte: Adaptado de Luoma-aho e Canel (2020) e de Liu e Horsley (2007)

1.2 Dimensões da comunicação nas organizações públicas

A palavra política possui uma riqueza de significados associados com as dinâmicas sociais e com as estruturas de poder que refletem a sua complexidade. Neste estudo, referimo-nos à política como a disputa e o exercício do poder, a negociação de interesses e a gestão da sociedade, esta realizada pelas organizações públicas. Sob o comando estratégico dos líderes indicados pelos grupos que compõem o governo, as organizações públicas são operadas por funcionários públicos que contribuem na conceção, no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas.

Na medida em que "a política é o meio pelo qual uma comunidade toma decisões coletivas (e que) tais decisões, quando tomadas pelo governo, assumem a forma de políticas públicas"[117] (Matheson, 2016, p. 7), a comunicação nas organizações públicas é uma função estratégica

[117] Traduzido pela autora. No original: "politics is the means by which a community makes collective decisions (and that) such decisions when taken by government take the form of public policies" (Matheson, 2016, p. 7).

(Comunello *et al.*, 2023) que contribui tanto para a confiança dos cidadãos no grupo político que forma o governo e que, consequentemente, controla essas organizações, quanto na capacidade de as organizações cumprirem as suas respetivas missões organizacionais. Com base nessa constatação, é possível afirmar que a comunicação nas organizações públicas tem duas dimensões: (1) *dimensão política* (*politics*) e (2) *dimensão de política pública* (*policies*). Entre tais dimensões existe o que Comunello *et al.* (2023, p. 123) descreveram como "porosidade", já que ambas coexistem de maneira integrada na comunicação das organizações públicas nas sociedades democráticas.

Tais dimensões podem ser expressas por três funções de comunicação desenvolvidas no âmbito das organizações públicas: (1) *funções democráticas,* (2) *funções políticas* e (3) *funções pragmáticas* (Lee, 2012). As (1) *funções democráticas* são essenciais para a transparência e a *accountability* e incluem o relacionamento com os *media* de massa e o diálogo com os cidadãos. As (2) *funções políticas* são aquelas que têm por objetivo promover a popularidade das organizações públicas entre os cidadãos. Por fim, entre as (3) *funções pragmáticas* estão o diálogo com os cidadãos enquanto clientes dos produtos e dos serviços fornecidos pelas organizações públicas; o estímulo ao cumprimento voluntário das leis e dos regulamentos vigentes; o estímulo para que os cidadãos fiscalizem a atuação do governo; e a realização de campanhas de comunicação[118] para promover produtos e serviços, bem como para sensibilizar os cidadãos em relação a determinados comportamentos. As *funções pragmáticas* são consideradas perigosas por Lee (2012), pois defende que a popularidade seja resultado de uma boa gestão, não o seu objetivo. Diante do exposto, iremos discutir o que caracteriza essas dimensões e como elas complementam-se na (re)construção da confiança.

1.2.1 Dimensão política da comunicação

A relação entre a política e as políticas públicas é caracterizada por uma intrincada rede de interações e de influências recíprocas. A política como processo de tomada de decisões estabelece o contexto no qual as políticas públicas são concebidas, desenvolvidas e implementadas. Por sua vez, as políticas públicas, instrumentos de intervenção estatal na sociedade, refletem as dinâmicas políticas subjacentes. Diante dessa interdependência, interessa-nos como a comunicação nas organizações públicas exerce influência sobre e é influenciada pela política num cenário de permanente campanha (Blumenthal, 1982) onde as fronteiras entre o que é político e o que é política pública estão cada vez mais difusas, gerando tensões entre essas duas dimensões da comunicação nas organizações públicas (Glenny, 2020).

A comunicação é um processo contínuo que molda a perceção pública ao longo do tempo, portanto reconhecer o papel estratégico da comunicação nas organizações públicas implica o planeamento

[118] Uma campanha de comunicação é um esforço planeado, integrado e concentrado que pode incluir estratégias publicitárias, de relações públicas e de assessoria de imprensa, entre outras. No contexto das organizações públicas, uma campanha de comunicação refere-se a uma iniciativa para comunicar mensagens relacionadas a questões de interesse público. Essas campanhas podem ter objetivos de mobilização pública ou objetivos de mudança de comportamento individual em relação a questões sociais relevantes (Nogueira, Simões & Sani, 2022).

a longo prazo de ações alinhadas com a missão e com os objetivos dos governos e as suas respetivas atribuições. Para Schnee (2015), todavia, a estratégia não é mais do que um mito quando se trata de gestão da reputação política, pois apenas 20% da comunicação desenvolvida nesse âmbito é planeada. Gonçalves (2018), contudo, defende que toda comunicação política tem caráter estratégico, pois é intencional e orientada por objetivos. Como sustentou Lees-Marshment (2017), a gestão da reputação das organizações públicas deve ter uma abordagem abrangente, considerando não apenas a imagem individual dos políticos a exercer funções executivas (os governantes), mas também a entrega efetiva das políticas públicas para os cidadãos (os governados). Dessa forma, a comunicação não apenas acompanha, mas também impulsiona a evolução democrática e fortalece os laços entre governantes e governados (Duarte, 2011), que interagem através dos *media* de massa ou de forma direta.

Com base na revisão de literatura e na análise de 21 entrevistas realizadas com profissionais de comunicação de partidos políticos, governos e *media* de massa britânicos, Schnee (2015) discutiu os desafios da gestão da reputação política. Para o autor, tais desafios encontram-se relacionados com a interação entre as decisões sobre políticas públicas, a perceção pública dos políticos e a forma de comunicar estrategicamente esses dois aspetos, por vezes, conflitantes. A seguir, elencamos oito pontos sobre esse tema destacados por Schnee (2015) a partir das declarações dos entrevistados:

(1) Algumas decisões sobre políticas públicas que parecem razoáveis do ponto de vista da comunicação podem ter consequências não intencionais na reputação dos políticos;
(2) As atividades de comunicação, especialmente as relações com os *media*, são planeadas tendo em mente as políticas públicas que os políticos pretendem promover, apresentando-as de forma a obter a compreensão e o apoio públicos;
(3) A reputação é a força motriz da política, e os políticos podem, até mesmo, tomar decisões sobre as políticas públicas com o objetivo explícito de moldar a perceção pública sobre si mesmos;
(4) As políticas públicas podem, às vezes, ser ignoradas se forem difíceis de comunicar ou se houver dúvidas sobre como conectá-las aos sentimentos públicos;
(5) A capacidade dos políticos com funções nos governos de selecionar, defender e moldar as políticas públicas alinhadas às suas reputações é limitada por variáveis incontroláveis, incluindo eventos imprevisíveis e a agenda dos chefes dos governos;
(6) Na ausência de ações e políticas públicas apropriadas para diferenciar as imagens públicas dos políticos, conflitos – reais ou fabricados – podem ser usados para moldar as suas reputações;
(7) A comunicação influencia a decisão sobre a inclusão, a manutenção ou a retirada de políticas públicas das agendas dos políticos de acordo com a repercussão que podem causar na reputação dos políticos; e

(8) É aconselhável cautela da comunicação na interpretação das políticas públicas sob pena de o seu aconselhamento estar centrado apenas nas consequências para a imagem do político e não no bem público.

Desse modo, podemos afirmar que a gestão da reputação política é um processo multifacetado, sobretudo no âmbito das organizações públicas, no qual é essencial que as políticas públicas sejam desenvolvidas não apenas com base nas considerações sobre a reputação política, mas também no interesse público a fim de garantir a integridade do processo de gestão da sociedade.

No que se refere à reputação das organizações públicas, Carpenter e Krause (2012) estabeleceram quatro dimensões nas quais ela expressa-se: a (1) *reputação executiva*, relativa à competência das organizações públicas para cumprir as suas missões; a (2) *reputação moral*, associada à empatia, à flexibilidade e à honestidade das organizações públicas na proteção dos interesses dos cidadãos; a (3) *reputação procedural*, referente ao cumprimento, pelas organizações públicas, das normas vigentes na condução dos processos organizacionais; e a (4) *reputação técnica*, vinculada à capacidade das organizações públicas de adaptarem-se a ambientes complexos. Essas quatro dimensões da reputação influenciam tanto o comportamento dos membros das organizações públicas quanto a confiança dos cidadãos nessas organizações.

O embate entre a dimensão política e a dimensão de política pública nas organizações públicas torna-se particularmente evidente em situações críticas. Segundo Boin *et al.* (2005), a gestão de crises nessas organizações transcende a mera capacidade de resposta e a implementação das políticas públicas. Os autores argumentaram que a gestão de crises é intrinsecamente política, caracterizando-se como uma atividade controversa, uma vez que as crises impactam profundamente as ordens política e organizacional já estabelecidas. A interação entre a política e as políticas públicas na gestão de crises assume, portanto, uma natureza intensamente política, permeada por questões de conflito, poder e legitimidade. Mais do que um procedimento técnico, a gestão de crises nas organizações públicas é concebida como uma arena na qual as dinâmicas políticas e a capacidade de liderança desempenham um papel de extrema importância (Boin *et al.*, 2005).

Frandsen e Johansen (2020d, p. 238) sublinharam, a respeito da obra de Boin *et al.* (2005), que,

> por um lado, uma crise cria circunstâncias extraordinárias para a governança; por outro lado, uma crise proporciona aos líderes políticos oportunidades extraordinárias. Em resumo, uma crise pode representar o fim de uma carreira política, mas também pode ser o início de uma carreira política[119].

[119] Traduzido pela autora. No original: "on the one hand, a crisis creates extraordinary circumstances for governance; on the other hand, a crisis provides political leaders with extraordinary opportunities. In short, a crisis can be the end of a political career, but it can also be the beginning of a political career" (Frandsen & Johansen, 2020d, p. 238).

Boin *et al.* (2005) argumentam que o desenvolvimento de habilidades específicas para lidar com crises é essencial, indo além das competências de gestão e liderança convencionais, e enfatizaram a limitação da experiência pessoal na formação de líderes para gerir crises, reconhecendo que poucos profissionais passam por mais de uma ou duas crises significativas ao longo das suas carreiras. Os autores apresentaram um modelo para compreender as demandas estratégicas e políticas enfrentadas pelos líderes políticos durante crises. A abordagem do modelo de Boin *et al.* (2005) está fundamentada num pressuposto normativo: a responsabilidade desses líderes para com os cidadãos e a sociedade. A expectativa dos cidadãos é que os líderes políticos, como presidentes, primeiros-ministros e outros, trabalhem para eliminar as ameaças e minimizar os danos durante crises (Frandsen & Johansen, 2020d). O modelo inclui as cinco principais atividades da liderança política estratégica durante crises: (1) *compreender a situação*; (2) *tomar decisões*; (3) *criar significado*; (4) *prestar contas;* e (5) *aprender*.

(1) A primeira atividade envolve a *compreender a situação* em que a crise se desenrola. Reconhecer fatores iminentes e antecipar diferentes tipos de crises são desafios iniciais, pois muitas delas são complexas e difíceis de identificar previamente;
(2) A segunda atividade concentra-se em *tomar decisões* estratégicas que moldarão a resposta à crise. Essas decisões não se limitam à liderança de cima para baixo, mas também abrangem decisões e coordenação em toda a rede de resposta;
(3) A terceira atividade destaca a importância de moldar uma compreensão comum e amplamente apoiada do significado da crise. *Criar significado* durante uma crise é importante para conquistar o consenso permissivo necessário, permitindo que os líderes políticos tomem decisões e formulem políticas públicas eficazes para mitigar a situação;
(4) A quarta atividade aborda a forma como uma crise pode ser encerrada. Responsabilizar e *prestar contas* têm uma importância decisiva para esse encerramento, determinando se a crise chega a um fim claro, rápido e relativamente limpo ou se persiste de maneira imprevisível; e
(5) A quinta e última atividade dedica-se a *aprender*, ou seja, à implementação das lições aprendidas. A capacidade dos países e das organizações públicas assimilarem as aprendizagens pertinentes e efetuarem mudanças pós-crises pode variar e, por vezes, ser limitada por tensões fundamentais entre os imperativos da gestão política de crises e as condições para realizar as reformas nas políticas públicas necessárias (Frandsen & Johansen, 2020d; Boin *et al.,* 2005).

O modo como as organizações públicas comunicam-se tem um impacto direto na perceção dos cidadãos sobre a sua eficiência, eficácia e integridade. Indiretamente, essa comunicação pode influenciar as preferências dos eleitores em relação aos candidatos associados ao grupo no poder. Da mesma forma, a efetiva comunicação das políticas públicas implementadas e das realizações alcançadas por um governo pode ter um papel significativo na decisão de voto dos eleitores. Essa interdependência é evidenciada pelo crescente investimento em comunicação por parte dos governos. No entanto, o despreparo dos profissionais para lidar com as especificidades da

comunicação nas organizações públicas, conforme destacado por Figenschou, Karlsen e Kolltveit (2023), apresenta um desafio que reside na busca pelo equilíbrio entre a comunicação política e a comunicação das políticas públicas, conforme discutido por Luoma-aho e Canel (2020).

1.2.2 Dimensão de política pública da comunicação

Num cenário marcado pelo acentuado aumento da interação entre os governos e os cidadãos, a comunicação emerge como um elemento estruturante para as organizações públicas. Nesse contexto, a comunicação transcende o seu papel meramente instrumental (Toniolo, 2019). Na sua dimensão de política pública, a comunicação nas organizações públicas pode ter quatro diferentes abordagens segundo Vos (2006): (1) *comunicação **sobre** políticas as públicas*; (2) *comunicação **como** política pública*; (3) *comunicação **para** as políticas públicas*; e (4) *comunicação **nas** políticas públicas*. Em todas as quatro abordagens, é fundamental que sejam estabelecidos canais de comunicação para o *feedback*, o esclarecimento de dúvidas e o relato de problemas.

A abordagem (1) *comunicação **sobre** as políticas públicas* envolve tornar públicas, explicar e envolver os cidadãos nas políticas públicas em implementação ou já implementadas. Um exemplo de comunicação sobre as políticas públicas poderia ser observado numa iniciativa do governo voltada para a saúde pública, como uma nova política para combater a propagação de doenças transmitidas por vetores, como a dengue. Para isso, o governo, o Ministério da Saúde e outras organizações públicas ligadas à saúde lançariam campanhas de comunicação nos diferentes *media,* informando os cidadãos sobre a nova política de combate à dengue. Por meio de comunicados à imprensa, de conferências de imprensa e de materiais informativos, as organizações públicas explicariam detalhadamente as medidas adotadas. Eventos junto às comunidades mais vulneráveis à propagação da doença seriam realizados a fim de esclarecer os cidadãos sobre as medidas de prevenção e de incentivar a sua participação ativa na implementação da política pública.

Na abordagem (2) *comunicação **como** política pública*, a perceção da comunicação transcende o seu papel tradicional e assume uma posição proativa no desenho e na implementação de políticas públicas. Ao adotar a comunicação como uma política pública, o foco não está apenas na transmissão das informações, mas na utilização estratégica da comunicação como uma força motriz para promover mudanças comportamentais alinhadas aos objetivos organizacionais. Um exemplo dessa perspetiva seria o uso da comunicação para promover comportamentos ambientalmente sustentáveis. O governo, junto com o Ministério do Meio Ambiente, ou o ministério responsável pelas questões ambientais, e as demais organizações públicas cujas atribuições perpassassem a temática da sustentabilidade desenvolveriam, em conjunto, uma estratégia articulada para sensibilizar a população sobre a importância da adoção de práticas não prejudiciais ao meio ambiente. Além de campanhas de comunicação nos diversos *media*, a política pública poderia incluir programas educativos sobre sustentabilidade e preservação ambiental nos currículos escolares, utilizando a comunicação como uma ferramenta para moldar atitudes e comportamentos desde cedo, e a promoção de incentivos associados a comportamentos

sustentáveis, destacando benefícios como descontos em impostos para aqueles que adotassem as práticas recomendadas.

O foco da abordagem (3) *comunicação **para** as políticas públicas* está no desenvolvimento de políticas públicas por meio de processos colaborativos com o envolvimento dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. Nesse contexto, a comunicação pode facilitar a coleta de contribuições da sociedade, permitindo a sua participação no processo de elaboração das políticas públicas. Um exemplo seria o lançamento de uma consulta pública sobre políticas de habitação por meio da qual o governo, acompanhado pelo Ministério da Habitação e por outras organizações públicas, ouviria as opiniões, as preocupações e as sugestões dos cidadãos sobre determinadas políticas em fase de desenvolvimento. Os cidadãos poderiam manifestar as suas opiniões por meio de plataformas *online* ou de inquéritos. Também poderiam ser realizadas audiências públicas sobre o tema com representantes da sociedade civil e do setor imobiliário, académicos e outros especialistas. Ao adotar uma abordagem de comunicação para as políticas públicas, o objetivo é construir um processo transparente no qual a comunicação desempenha um papel central na garantia de que as políticas resultantes sejam representativas das necessidades e das expectativas da sociedade, legitimando-as. Gelders e Ihlen (2010) sublinharam a heterogeneidade dessa abordagem ao discutir argumentos a favor e contra a comunicação de políticas públicas ainda não implementadas. Para os autores, embora a promoção da participação cidadã na formulação das políticas públicas contribua para a qualidade da democracia, é essencial garantir que os recursos públicos não sejam usados para financiar interesses políticos.

A abordagem (4) *comunicação **nas** políticas públicas* pressupõe uma visão integral da comunicação em todos os serviços e produtos à disposição da sociedade. A centralidade dessa abordagem é tornar a informação compreensível para os cidadãos, independentemente das suas habilitações literárias, a fim de promover uma participação informada na vida política. A comunicação nas políticas públicas inclui a aplicação de uma linguagem clara na redação das leis e dos regulamentos, garantindo que a informação seja acessível, compreensível e transparente para todos; a formação regular dos funcionários das organizações públicas sobre comunicação eficaz e comunicação para a diversidade; o fornecimento de recursos educacionais que expliquem o sistema político, os direitos e os deveres dos cidadãos, assim como o funcionamento do governo; e a disseminação de informações através de múltiplos canais para que cheguem a um público mais amplo possível, entre outros.

1.2.3 Da reputação à confiança

A definição de confiança proposta pela Edelman, uma renomada empresa global de comunicação e relações públicas fundada em 1952 por Daniel J. Edelman, sublinha a importância desse valor para as organizações, enfatizando os seus benefícios e impactos em vários aspetos do seu funcionamento. Segundo o *website* da Edelman[120],

[120] Traduzido pela autora. No original: “trust defines an organization’s license to operate, lead and succeed. Trust is the foundation that allows an organization to take responsible risk, and, if it makes mistakes, to rebound from them. For a

> a confiança define a licença de uma organização para operar, liderar e ter sucesso. A confiança é o alicerce que permite a uma organização assumir riscos responsáveis e, se cometer erros, recuperar-se deles. Para um negócio, especialmente, a confiança duradoura é o seguro mais robusto contra perturbações competitivas, o antídoto para a indiferença do consumidor e o melhor caminho para um crescimento contínuo. Sem confiança, a credibilidade é perdida e a reputação pode ser ameaçada.

Castaldo, Premazzi e Zerbini (2010) discutiram a falta de consenso sobre o conceito de confiança, destacando que a sua definição varia em relação a atores; relacionamentos; comportamentos; e contextos. Os autores enfatizaram haver uma melhor compreensão sobre o que a confiança faz do que sobre o que a confiança é. Nesse sentido, Machado (2020, p. 132) defendeu que "uma das funções principais da confiança é assegurar dispositivos de controlo de incerteza face à imprevisibilidade do futuro, sem criar disrupção social". Apesar de admitirem não exisitir uma definição universalmente aceite, Castaldo, Premazzi e Zerbini (2010) percebem "confiança" como a expectativa de que um sujeito, distinguido por características específicas, realizará ações futuras com o objetivo de produzir, durante situações de risco e vulnerabilidade, resultados positivos para quem nele confia. Tal definição tem como base uma revisão sistemática de literatura sobre o tema. Entre as 36 diferentes definições encontradas no estudo, as mais citadas são as de Moorman, Zaltman e Deshpandé (1992); Morgan e Hunt (1994); Crosby, Evans e Cowles (1990); e Ganesan (1994), nesta ordem.

De acordo com Moorman, Zaltman e Deshpandé (1992), confiança é a presença simultânea da crença na confiabilidade de um parceiro e da intenção comportamental de depender desse parceiro. Ambos os elementos – a crença na confiabilidade e a disposição em depender – são considerados essenciais para a existência da confiança. Se alguém acredita que um parceiro é confiável, mas não está disposto a depender dele, ou se está disposto a depender de um parceiro sem ter a crença na sua confiabilidade, a verdadeira confiança é limitada. A confiança, nesse contexto, é vista como uma combinação de convicções e comportamentos. Para Morgan e Hunt (1994), a confiança vai além da mera crença e implica a disposição subjacente para agir, indicando que uma parte só pode ser considerada confiável se estiver disposta a assumir ações que envolvam riscos. Os autores argumentaram que a confiança é a combinação da crença na confiabilidade do parceiro com a disposição de agir com base nessa crença, refletindo uma relação de interdependência entre confiança e ação.

Anterior às definições de Moorman, Zaltman e Deshpandé (1992) e de Morgan e Hunt (1994), a definição de Crosby, Evans e Cowles (1990) evidencia a importância da crença em comportamentos previsíveis e obrigatórios por parte de um parceiro num relacionamento. Em contextos relacionais, a confiança é essencial, pois envolve a expectativa de comportamentos confiáveis e previsíveis, especialmente quando há a ausência de acordos formais entre os

---

business, especially, lasting trust is the strongest insurance against competitive disruption, the antidote to consumer indifference, and the best path to continued growth. Without trust, credibility is lost and reputation can be threatened". Retirado de https://www.edelman.com/trust

parceiros (Crosby, Evans & Cowles, 1990). Ganesan (1994), finalmente, definiu confiança como a combinação de dois elementos distintos: credibilidade e benevolência. A credibilidade refere-se à crença de que o parceiro possui a expertise necessária para desempenhar efetivamente e de maneira confiável a sua missão. A benevolência, por sua vez, está relacionada à crença de que o parceiro tem intenções e motivações benéficas, especialmente em situações para as quais não foi estabelecido um compromisso formal.

A confiança emerge como um elemento fundamental na relação entre as organizações públicas e os cidadãos, especialmente durante emergências. Como sublinharam Gonçalves, Piñeiro-Naval e Toniolo (2021), a confiança é a base da ação coletiva, fundamental para influenciar o comportamento público em situações extremas, vista como um elemento motivador que impulsiona a adesão dos cidadãos às diretrizes emanadas pelas organizações públicas. Segundo Devine *et al.* (2020), níveis elevados de confiança desempenham um papel facilitador na execução de políticas públicas restritivas, especialmente nas sociedades democráticas. Os autores também apontaram que a confiança é associada ao aumento da conformidade com a lei, indicando que os cidadãos tendem a seguir de perto as orientações quanto mais elevado for o seu grau de confiança nas organizações públicas. Devine *et al.* (2020) advertiram, contudo, sobre o perigo do excesso de confiança, sugerindo que um nível demasiado elevado pode levar os cidadãos a não avaliar criticamente as medidas implementadas.

Ao discutir a crise de confiança na ciência, nos políticos, nas políticas públicas e nas organizações públicas durante a pandemia de SARS-CoV-2, Machado (2020) abordou a confiança como um valor volátil que demanda permanente legitimação. A autora argumentou que a confiança depende da combinação entre a base científica das decisões e a participação efetiva dos cidadãos nas ações governamentais relacionadas com a crise sanitária. A perceção de que as decisões são fundamentadas em evidências científicas sólidas e em conselhos de especialistas contribuiria para aumentar a confiança no governo, ao mesmo tempo em que dar voz aos cidadãos nas decisões e valorizar as suas contribuições poderia fortalecer a confiança na capacidade do governo em lidar com a pandemia. Machado (2020) argumentou que, para construir relações de confiança pública em situações de crise, é essencial adotar uma abordagem de comunicação cuja mensagem esteja centrada na coletividade, que envolva todos os intervenientes e que se adapte às diversas audiências. A autora também destacou a importância de reforçar mecanismos democráticos de transparência e de prestação de contas, demonstrando responsabilidade nas decisões governamentais.

Mizrahi *et al.* (2022) exploraram as condições que incentivam os cidadãos a cumprir as orientações das organizações públicas durante emergências. Um dos eixos da investigação foi a relação entre a participação dos cidadãos na tomada de decisões e a conformidade com as instruções das organizações públicas. As conclusões sugeriram um efeito negativo entre essas duas variáveis: os cidadãos que percebem o setor público como mais participativo, responsivo e transparente são menos propensos a cumprir as diretrizes governamentais durante emergências,

apesar de a participação na tomada de decisões contribuir para o aumento da confiança nas organizações públicas e para a uma perceção positiva sobre as medidas implementadas. Os autores sugeriram algumas possíveis causas para a relação negativa entre participação e conformidade durante emergências, entre elas a (1) *necessidade de clareza e de direção*, a (2) *falta de confiança na responsabilidade do governo* e a (3) *importância de uma comunicação rápida e autoritária*. Essas causas sugerem que, em momentos de crise, a participação extensiva pode ser percebida como contraproducente para a eficácia das ações governamentais.

Em suma, a reputação e a confiança emergem como fatores fundamentais na legitimidade das organizações públicas. As autoridades políticas e as organizações públicas devem aproveitar os períodos entre crises para estabelecer e/ou fortalecer relações de confiança com os cidadãos (McLean & Ewart, 2015). Conforme discutido por Schnee (2015), a gestão da reputação revela-se um desafio, exigindo uma cuidadosa navegação entre as decisões sobre as políticas públicas, as perceções públicas e as estratégias de comunicação das organizações públicas. Delineada pelas dimensões executiva; moral; procedural; e técnica, a reputação desempenha um papel significativo na formação da confiança dos cidadãos nas organizações públicas, conforme estabelecido por Carpenter e Krause (2012). No entanto, a intrincada relação entre reputação e confiança é evidenciada pela pesquisa de Mizrahi *et al.* (2022), que sugere que a participação dos cidadãos na tomada de decisões pode, paradoxalmente, impactar negativamente na conformidade durante emergências. É, portanto, imperativo que essas organizações, ao gerirem a sua reputação, estejam atentas não apenas à perceção pública imediata, mas também ao desenvolvimento e à promoção de políticas públicas que, de facto, sirvam ao bem comum, contribuindo, dessa forma, para a consolidação de uma confiança duradoura e significativa entre os cidadãos.

2. Desastres naturais e organizações públicas

Como evidenciou a nossa definição de desastres naturais, apresentada no Capítulo I desta tese, as organizações públicas são responsáveis pela gestão desse tipo de evento (Olsson, 2014). Cabe aos governos garantir a segurança dos cidadãos, o que inclui protegê-los aos níveis psicológico, físico e material no caso de catástrofes como incêndios florestais, inundações e sismos, apenas para citar as mais comuns em Portugal. São as organizações públicas que detêm os recursos necessários para lidar com os desastres naturais e, principalmente, a capacidade de coordenar os esforços entre os diferentes atores envolvidos (Reich, Bentman & Jackman, 2011). A gestão de desastres naturais é uma função pública inalienável. É uma responsabilidade exclusiva das organizações públicas impor restrições, implementar ações preventivas e aplicar e/ou exigir medidas de resposta e de recuperação antes, durante e depois da ocorrência dos desastres naturais. No Quadro 14, apresentamos as principais funções das organizações públicas relativamente aos desastres naturais:

Quadro 14: Funções das organizações públicas na gestão de desastres naturais

Antes	Durante	Depois
Desenvolver e implementar as políticas e as estratégias preventivas	Coordenar as operações de socorro e de resgate em parceria com as organizações de segurança pública e com os serviços de emergência	Desenvolver a resiliência das comunidades afetadas
Desenvolver os planos de gestão dos desastres naturais	Articular a colaboração entre as organizações públicas locais, regionais e nacionais, bem como com as organizações não governamentais e do setor privado	Reconstruir as infraestruturas danificadas
Educar a população sobre as medidas preventivas e o que fazer antes, durante e depois da ocorrência de um desastre natural	Distribuir os suprimentos essenciais às vítimas	Avaliar os danos e formular as estratégias para reduzir os riscos e as vulnerabilidades futuras
Elaborar os planos de contingência, de evacuação e de resposta	Facilitar a cooperação internacional em situações de desastres naturais que ultrapassam as fronteiras nacionais	Coordenar os esforços para a reconstrução e a recuperação pós-desastre
Estabelecer os sistemas de alerta precoce para notificar a população sobre a iminência de desastres naturais	Fornecer os abrigos temporários, os serviços médicos e o apoio psicossocial às vítimas	Facilitar os programas de ajuda financeira e de apoio psicossocial para as comunidades afetadas
Garantir que os alertas sejam claros, compreensíveis e alcancem todos os segmentos da sociedade, incluindo as pessoas com necessidades especiais	Fornecer as informações de modo transparente e preciso sobre a natureza, a escala e os impactos potenciais do desastre natural em curso	Fornecer uma assistência a longo prazo para a recuperação das comunidades afetadas
Identificar as áreas de risco	Mobilizar os recursos humanos, os equipamentos e os suprimentos para mitigar os impactos adversos sobre as comunidades	Incorporar a aprendizagem das experiências passadas para aprimorar os protocolos de segurança
Promover as práticas de ordenamento territorial que minimizem os riscos		Prestar uma assistência financeira às vítimas
Realizar os projetos de engenharia para fortalecer as infraestruturas críticas contra os desastres naturais		
Realizar os treinamentos e as simulações necessárias para preparar a população e os serviços de emergência		

Fonte: Elaborado pela autora

Tais funções abrangem organizações públicas dos mais diversos setores, como o setor do meio ambiente; da proteção civil; da educação; do ordenamento do território; da infraestrutura; da segurança pública; da saúde; e da segurança social, entre outros. É importante que a comunicação, enquanto função estruturante, perpasse todas as políticas públicas relativas a desastres naturais no sentido de assegurar a confiança da população nas organizações públicas envolvidas, a conformidade da população com as instruções dadas pelas autoridades e a transparência das medidas tomadas pelos governos no enfrentamento aos desastres naturais, princípio fundamental da democracia nas sociedades contemporâneas. Divulgar informações precisas e atualizadas sobre ameaças iminentes e medidas de segurança; manter a população

informada sobre medidas de segurança, evacuações, abrigos e recursos disponíveis; promover uma abordagem unificada na divulgação de informações para evitar confusão e desinformação; sensibilizar os cidadãos sobre os riscos; prestar informações para a sociedade; e prestar contas à sociedade sobre as medidas aplicadas são apenas algumas das funções da comunicação no âmbito da gestão dos desastres naturais pelas organizações públicas.

2.1 Perspetivas da comunicação de desastres naturais

A comunicação de desastres naturais pode ser entendida sob diversas perspetivas. Palttala *et al.* (2012) chamaram a atenção para o facto de algumas interpretações verem a comunicação de desastres naturais como a simples transmissão de informações, enquanto outras a consideram um sistema que incorpora várias funções em todos os estágios da gestão de risco e de crise associadas com os desastres naturais. Os autores também evidenciaram a complexidade da comunicação em situações de desastres naturais em torno da incerteza quanto ao seu propósito. Mesmo que o seu principal objetivo seja resgatar as pessoas e reduzir os danos, existem outros objetivos possíveis, como limitar os prejuízos à reputação (Paltalla *et al.*, 2012). Dessa forma, fica latente a necessidade de uma compreensão abrangente e coordenada do papel da comunicação na gestão de desastres naturais percebida como elemento que unifica tais lógicas e dimensões mutuamente dependentes (Tinker *et al.*, 2020).

2.1.1 Dimensão estratégica *versus* dimensão operacional

Diante da necessidade de ampliar a perspetiva sobre a comunicação possível e necessária num cenário de emergência, Olsson (2014) propôs uma tipologia que classifica a comunicação de desastres naturais praticada pelas organizações públicas baseada em duas dimensões: a primeira dimensão é orientada para o binómio (1) *estratégia versus operação* e a segunda dimensão é orientada para o binómio (2) *reputação versus resiliência*. Essas dimensões intercruzam-se formando quatro orientações para a comunicação de desastres naturais: (1) *orientação estratégica*; (2) *orientação operacional*; (3) *orientação para a reputação*; e (4) *orientação para a resiliência*.

A (1) *orientação estratégica* é planeada para alcançar objetivos organizacionais de longo prazo, enquanto a (2) *orientação operacional* refere-se a informações para lidar com a situação imediata. Já a (3) *orientação para reputação* está centrada na reputação organizacional, ao passo que a (4) *orientação para resiliência* está centrada na renovação e na autossuficiência das comunidades afetadas por catástrofes. Essa tipologia, segundo a autora, fornece uma estrutura para entender como as organizações públicas envolvem-se na comunicação de desastres naturais. Ao intercruzarem-se, as dimensões de Olsson (2014) dão origem a quatro subdimensões ideais segundo as quais as organizações públicas deveriam conduzir a sua comunicação durante emergências (ver Quadro 15): (1) *estratégica orientada para a reputação*; (2) *estratégica orientada para a resiliência*; (3) *operacional orientada para a reputação;* e (4) *operacional orientada para a resiliência*.

Quadro 15: Subdimensões da comunicação de desastres naturais nas organizações públicas

<table>
<tr><th colspan="4">Estratégia</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Reputação</td><td>Estratégica orientada para a reputação</td><td>Estratégica orientada para a resiliência</td><td rowspan="2">Resiliência</td></tr>
<tr><td>Operacional orientada para a reputação</td><td>Operacional orientada para a resiliência</td></tr>
<tr><th colspan="4">Operação</th></tr>
</table>

Fonte: Adaptado de Olsson (2014)

De acordo Olsson (2014), a comunicação desenvolvida segundo a dimensão (1) *estratégica orientada para a reputação* nada mais é que a definição tradicional de comunicação de crise organizacional, cujo objetivo principal é minimizar os danos à reputação dos envolvidos. A comunicação consoante a dimensão (2) *estratégica orientada para a resiliência* tem como foco aumentar a capacidade de enfrentar e de superar as adversidades depois da crise por meio da emissão de mensagens de apoio emocional, do envolvimento dos *media* no retorno à normalidade e do fortalecimento de identidades coletivas positivas. A comunicação que segue a dimensão (3) *operacional orientada para a reputação* visa produzir efeitos reputacionais diretos ou ser um resultado colateral da comunicação baseada na dimensão operacional orientada para a resiliência, portanto com efeitos reputacionais indiretos. Por fim, a comunicação de acordo com a dimensão (4) *operacional orientada para a resiliência* tem o objetivo de aumentar a autossuficiência, de reafirmar a identidade coletiva das comunidades afetadas e de oferecer apoio emocional às vítimas durante a resposta a uma catástrofe.

Ao analisar as mensagens emitidas pelo governo australiano durante e depois das inundações decorridas em Queensland (Austrália) entre dezembro de 2010 e janeiro de 2011, inundando 75% do território daquele estado, além de testar a aplicabilidade das dimensões, Olsson (2014) discutiu as suas implicações para a comunicação de desastres naturais nas organizações públicas. No que se refere às prioridades organizacionais, a autora defendeu que as organizações públicas que veem a comunicação como uma atividade controlada por planos e que têm uma liderança centralizada tendem a estar mais focadas nos aspetos reputacionais da comunicação do que na promoção da resiliência comunitária. Olsson (2014) também argumentou que a comunicação operacional pode ser mais eficaz para a reputação do que a comunicação deliberadamente estratégica. A autora explicou que uma comunicação centrada na proteção e/ou na recuperação da reputação de uma organização pública e/ou da autoridade política que a lidera envolve, muitas vezes, jogos de culpa e manipulações políticas contraproducentes, diminuindo a confiança de forma generalizada e provocando efeitos negativos tanto para a reputação quanto para a resiliência.

Relativamente aos processos organizacionais, Olsson (2014) destacou os diferentes contextos em que é favorável gerir a comunicação de desastres naturais de maneira centralizada ou descentralizada. De um lado, a centralização pode ser benéfica quando existem ameaças

aumentadas, incertezas e riscos políticos percebidos. Processos centralizados de comunicação, ainda, facilitam a padronização e a coordenação das atividades, especialmente quando a consistência nas mensagens e na ação é determinante. De outro lado, a comunicação descentralizada é mais vantajosa em facilitar o fluxo contínuo de informações e de tomada de decisões, em valorizar o conhecimento de organizações públicas especializadas e em desenvolver a criação, a disseminação e a partilha orgânica de informação, nomeadamente por meio das redes sociais digitais, em diversos níveis administrativos e entre diferentes atores, incluindo os cidadãos e os parceiros externos.

Por último, sobre as práticas organizacionais, a autora realçou que na cultura centralizada (*push*), a ênfase está no controlo sobre a formulação e a transmissão das informações durante uma crise. Já na cultura descentralizada (*pull*), a reputação organizacional é influenciada por diversos *stakeholders,* por meio das redes sociais digitais. Nessa cultura, o foco é tornar as organizações públicas e as autoridades políticas envolvidas na gestão de crise fontes prestigiosas de informações e parceiras dos *media* de massa na cobertura do evento. Apesar da relevância das mensagens distribuídas diretamente pelas organizações públicas aos cidadãos, os *media* desempenham um papel fundamental ao reformular a comunicação do governo, enfatizando informações com maior impacto social. O enquadramento dado pelos *media* de massa à crise pode influenciar os sentimentos da audiência e afetar, assim, a perceção e a compreensão do público em relação a uma crise (Lerouge, Lema & Arnaboldi, 2023).

Em situações de desastres naturais, as dimensões operacional e estratégica da comunicação de risco e crise nas organizações públicas concretizam-se de maneira sinérgica (Olsson, 2014) e ambas são capazes de gerar resultados tanto no comportamento da população quanto na reputação organizacional. O estudo de Bytzek (2008) sobre as notícias publicadas nos *media* alemães acerca das inundações do Rio Elba, em 2002, e sobre a forma como essa crise pode ter influenciado a reeleição de Gerhard Schröder ao governo da Alemanha revelou seis categorias de conteúdo temático que podem ser associadas às dimensões de Olsson (2014): (1) *informações sobre o desastre natural, as suas causas e as regiões afetadas*; (2) *informações sobre medidas práticas* (ações, não promessas) *para a mitigação do desastre natural e dos danos*; (3) *presença de políticos nas regiões afetadas*; (4) *apelo à ajuda e/ou manifestação de solidariedade*; (5) *promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas*; e (6) *histórias individuais que mostram mais do que mera informação e visam atingir emocionalmente os destinatários*. As duas primeiras categorias de conteúdo temático estão relacionadas à dimensão operacional, ao passo que as três últimas referem-se à dimensão estratégica.

2.1.2 Perspetivas informativa, política e institucional

No escopo do estudo de Frandsen e Johansen (2020d), a comunicação de risco e crise nas organizações públicas expressa-se como um conjunto abrangente de atividades que vão da prevenção pré-evento, passando pela comunicação durante o evento até a avaliação pós-evento.

Essa comunicação compreende uma diversidade de estratégias e de práticas de informação e de comunicação, cujo objetivo central é garantir a segurança dos cidadãos. Contudo, como assinalaram os autores, é imperativo reconhecer que a comunicação de risco e crise incorpora elementos de responsabilização que podem ser exploradas para o aproveitamento político das crises, revelando, assim, uma complexidade de facetas. Tal característica advém das especificidades das organizações públicas, que, como vimos, distinguem-se das organizações privadas quanto ao propósito (isto é, interesse público e serviços essenciais aos cidadãos *versus* satisfação dos clientes e lucro dos acionistas) e noutros aspetos, entre os quais destaca-se estarem envolvidas num contexto político. De acordo com Frandsen e Johansen (2020d), a comunicação de risco e crise nas organizações públicas por ter três perspetivas: (1) *perspetiva informativa*, (2) *perspetiva política* e (3) *perspetiva institucional.*

A (1) *perspetiva informativa* da comunicação de risco e crise nas organizações públicas é identificada como uma abordagem racional, universalista e otimista. Nessa perspetiva, acredita-se que os diversos atores envolvidos, como autoridades políticas, gestores públicos e cidadãos, são capazes de alcançar um consenso sobre a interpretação do risco e da crise, facilitando a tomada de decisões racionais. Informar, alertar e proteger os cidadãos por meio da distribuição de informações é o principal objetivo da comunicação de risco e crise pela perspetiva informativa. No entanto, as transformações trazidas pela internet e pelas plataformas de redes sociais têm levado os defensores dessa perspetiva a reavaliar o seu quadro conceitual (Frandsen & Johansen, 2020d).

A perspetiva informativa da comunicação de risco e crise nas organizações públicas, com base em Frandsen e Johansen (2020d), pode ser caracterizada por cinco aspetos principais: (1) *ter o CERC* (CDC, 2014) *como o principal modelo*; (2) *estar focado em boas práticas*; (3) *ter uma abordagem centrada na mensagem*; (4) *considerar a comunicação de risco um processo dialógico*; e (5) *estar baseada no consenso sobre a perceção de risco e crise*, como explicamos a seguir.

(1) A perspetiva informativa adota o Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências (CERC) como o principal modelo para orientar a comunicação em situações de risco e crise. Esse modelo é considerado uma meta-estratégia ou uma estrutura geral com cinco estágios, desde a preparação até a avaliação, oferecendo uma abordagem integral para lidar com as diferentes fases de eventos extremos;
(2) A perspetiva informativa está direcionada para a identificação e para a implementação de boas práticas em comunicação de risco e crise. Baseada em suposições universalistas, essa perspetiva busca soluções que possam ser consideradas eficazes de forma geral e não hesita em as prescrever. A ênfase está em desenvolver princípios que possam ser aplicados a diversas organizações públicas e a diversos cenários de crise, visando a melhoria contínua dos processos;
(3) A perspetiva informativa adota uma abordagem centrada na mensagem para a comunicação de risco e crise. Segundo essa perspetiva, a comunicação é vista como um

processo interativo que envolve diferentes mensagens e argumentos provenientes de especialistas técnicos e científicos, gestores públicos e autoridades políticas. A atenção é direcionada à forma como as mensagens são construídas e recebidas pelo público;

(4) A perspetiva informativa considera a comunicação de risco como um processo dialógico, com ênfase não apenas na transmissão de informações, mas na interação entre as organizações públicas e os cidadãos; e

(5) A perspetiva informativa reflete a convicção de que as circunstâncias em questão enquadram-se nos parâmetros de risco e crise. A falta de dúvidas revela a natureza crítica e desafiadora dos eventos.

Frandsen e Johansen (2020d) descreveram a (3) *perspetiva política* da comunicação de risco e crise nas organizações públicas como simbólica, pessimista e, por vezes, maquiavélica ou cínica. Nessa perspetiva, os atores envolvidos, geralmente, não chegam a um consenso sobre como interpretar um risco ou uma crise específica. A perspetiva política destaca que as tensões entre o governo, a oposição e os cidadãos são amplificadas durante situações extremas, o que pode causar divisões pronunciadas. Na perspetiva política, a comunicação é vista como uma atividade inerentemente retórica, centrada nos enquadramentos e nas disputas simbólicas pelo poder e pela legitimidade.

A perspetiva política da comunicação de risco e crise nas organizações públicas, de acordo com Frandsen e Johansen (2020d), destaca-se por três características distintivas: (1) *ter como base teórica a obra "The Politics of Crisis Management",* de Boin *et al.* (2005); (2) *ver nas crises uma "arma" para a exploração política*; (3) *apresentar interpretações conflitantes;* e (4) *ter a Teoria da Arena Retórica (RAT) como um dos seus principais modelos.* De seguida, explicamos cada uma dessas características:

(1) A perspetiva política tem como principal base teórica a obra "*The Politics of Crisis Managemen"t*, de Boin *et al.* (2005)[121], enfatizando que a gestão de crises é intrinsecamente política e, por isso, controversa;

(2) A perspetiva política considera as crises como uma "arma" estratégica para a exploração política[122], por meio das quais os políticos buscam rotular situações como crises a fim de influenciar as agendas políticas, as políticas públicas e as trajetórias de carreira;

(3) A perspetiva política ressalta a natureza agonística das crises, na qual sobressai a existência de interpretações conflitantes, reconhecendo que os diferentes *stakeholders*, incluindo os cidadãos e os políticos, têm valores e interesses contraditórios que resultam numa disputa de enquadramentos e de contra-enquadramentos para estabelecer a narrativa dominante; e

[121] A obra de Boin et al. (2005) foi explorada na subsecção 1.2.1 deste capítulo.
[122] A exploração política das crises foi abordada previamente na subsecção 3.3.5 do Capítulo I desta tese.

(4) A perspetiva política inclui a Teoria da Arena Retórica (RAT)[123] como um dos principais modelos de comunicação de risco e crise, sublinhando a natureza *multivocal* das crises.

A (3) *perspetiva institucional* da comunicação de risco e crise nas organizações públicas, como descrita por Frandsen e Johansen (2020d), difere das outras duas perspetivas (informativa e política). Enquanto as perspetivas informativa e política adotam uma abordagem interna, centrada na gestão e na comunicação de risco e crise, a perspetiva institucional tem uma abordagem externa. Em vez de oferecer recomendações para melhorar a comunicação, seja ao nível informativo, seja ao nível político, a perspetiva institucional busca compreender os processos pelos quais as ideias de risco e crise foram incorporadas pelas organizações públicas e institucionalizadas.

A discussão sobre a perspetiva institucional da comunicação de risco e crise nas organizações públicas passa pela distinção entre a (1) *lógica da emergência* e a (2) *lógica da gestão de crise*. Frandsen e Johansen (2009) foram pioneiros em estabelecer duas diferentes abordagens para a gestão e a comunicação de risco e crise nas organizações públicas, incluindo crises originadas por catástrofes. Consoante os autores, a (1) lógica da emergência representa uma abordagem tradicional, enraizada nas organizações públicas há séculos. Caracterizada pela orientação a eventos específicos de emergência, como acidentes e desastres naturais, a lógica da emergência tem como principais atores as organizações públicas da proteção civil. Encarregadas de fornecer informações sobre os riscos de desastres naturais, tais organizações, geralmente, possuem equipas com conhecimentos limitados para dialogar com os cidadãos, o que, como vimos, é imprescindível na comunicação de risco (Katsikopoulos, 2021). A (2) lógica da gestão de crise, mais recente, considera não apenas as consequências humanas e económicas, mas também danos ao capital simbólico público, como a reputação e a confiança. Contempla não apenas emergências, mas também outros tipos de crises. Na lógica da gestão de crise, os principais atores são os gabinetes de comunicação (Frandsen & Johansen, 2009).

A lógica da emergência e a lógica da gestão de crise, porém, focam, principalmente, na institucionalização da gestão e da comunicação de risco e crise no âmbito das organizações públicas. Dessa forma, são limitadas para abranger a diversidade de processos de comunicação que emergem durante as catástrofes e que demandam esforços tanto para o socorro à vida, quanto para a proteção do capital simbólico organizacional. O Quadro 16 apresenta um resumo das características das perspetivas da comunicação de risco e crise nas organizações públicas a partir de Frandsen e Johansen (2020d):

[123] A Teoria da Arena Retórica (RAT) foi objeto de discussão na subsecção 4.2.9 do Capítulo II desta tese.

Quadro 16: Perspetivas da comunicação de risco e crise nas organizações públicas

	Informativa	Política	Institucional
Fundamento	- Abordagem interna - Informar, alertar e proteger contra riscos e crises - Segurança dos cidadãos	- Abordagem interna - Enquadrar, persuadir - Expectativas dos cidadãos	- Abordagem externa - Institucionalizar - Legitimidade das organizações públicas
Definição de crise	- Emergências e desastres	- Certas situações tornam-se crises	- Crise é institucionalizada como parte de um novo vocabulário
Modelo básico	- Modelo de consenso: abordagem racional - Universalismo	- Modelo agonístico	- Modelo de consenso: realidade social partilhada
Atores-chave	- Organizações de emergências e outras organizações públicas	- Líderes políticos (primeiros-ministros e presidentes de Câmaras Municipais, por exemplo)	- Lógica institucional
Compreensão da comunicação (estratégia de comunicação	- Distribuição da informação	- Atividade retórica (persuasão)	- Mensagens institucionais

Fonte: Adaptado pela autora de Frandsen e Johansen (2020d, p. 234)

2.2 Desafios da comunicação de desastres naturais

Com ênfase nas especificidades das crises decorrentes de desastres naturais e de outros eventos que ameaçam a vida, Reich, Bentman e Jackman (2011) desenvolveram o "Guia de Comunicação de Crise para Organizações Públicas"[124], uma ferramenta abrangente que promove estratégias eficazes, antecipa desafios e oferece recursos práticos adequados às necessidades de cada etapa do processo. Reich, Bentman e Jackman (2011) enumeraram os 19 principais desafios da comunicação das organizações públicas:

(1) Fornecer informações na ausência delas;
(2) Materializar o direito civil à informação com o propósito de autodefesa;
(3) Planear meticulosamente, ao mesmo tempo em que se está aberto à mudança;
(4) Lidar com a redução temporária na capacidade de absorver informações;
(5) Ter credibilidade prévia à crise como chave para a confiança durante a crise;
(6) Integrar lideranças aos esforços de comunicação de crise;
(7) Enfatizar as atividades das autoridades sem cair na mera promoção política;
(8) Mobilizar o público para preparar-se mesmo quando a ameaça parece remota;
(9) Ajudar o público a autoproteger-se;
(10) Nutrir colaborações interorganizacionais e redes de informação;
(11) Trabalhar com os *media* e minimizar distorções;
(12) Manter-se atualizado no momento da verdade;
(13) Lidar com recursos limitados;

[124] Traduzido pela autora. No original: *Crisis Communication Guide for Public Organizations* (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

(14) Identificar e cuidar de populações especiais;
(15) Combinar planos de comunicação e planos de resgate;
(16) Preservar e transmitir conhecimento e experiência;
(17) Lidar com críticas e culpabilização;
(18) Superar a lacuna entre o conhecimento especializado e o público em geral; e
(19) Aprender com a crise após o seu término.

A comunicação em situações que envolvem risco à vida é complexa, devido à natureza crítica dessas circunstâncias, e apresenta desafios próprios, sobretudo quando associada às especificidades da comunicação nas organizações públicas. Na descrição das dificuldades enfrentadas pelas organizações públicas na comunicação de desastres naturais, Reich, Bentman e Jackman (2011) evidenciaram aspetos relacionados com a (1) *incerteza*; a (2) *confiança*; a (3) *autoproteção*; as (4) *relações com os media de massa*; os (5) *recursos humanos*; o (6) *resgate das vítimas*; a (7) *tradução da informação técnica e científica;* e a (8) *aprendizagem organizacional.*

2.2.1 Desafios relacionados com a incerteza

Conforme Reich, Bentman e Jackman (2011), durante a ocorrência de catástrofes, não é sempre possível ter uma compreensão exata dos eventos. Ao mesmo tempo, é preciso garantir o direito dos indivíduos de receber informações e instruções precisas para tomar decisões informadas sobre segurança. Embora o planeamento e as simulações sejam fundamentais, é essencial ter flexibilidade para realizar mudanças rápidas nos planos durante situações reais.

2.2.2 Desafios relacionados com a confiança

Crises originadas por desastres naturais podem abalar a credibilidade das organizações públicas, especialmente quando as autoridades distantes dos centros decisórios precisam atuar como porta-vozes. Estabelecer confiança requer a perceção de ações enérgicas das autoridades para mitigar os danos da catástrofe. Depois de uma crise, a comunicação precisa de transparência para manter a confiança pública diante das críticas internas e externas (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

2.2.3 Desafios relacionados com a autoproteção

No âmbito dos desafios da comunicação das organizações públicas face a desastres naturais, Reich, Bentman e Jackman (2011) frisaram que a perceção das ameaças como abstratas e distantes reduz a motivação do público para preparar-se e seguir instruções. Contrariando a expectativa de que as autoridades cuidarão de tudo, é essencial motivar o público a assumir a responsabilidade pela sua própria preparação.

2.2.4 Desafios relacionados com as relações com os *media* de massa

Durante desastres naturais, é inevitável depender dos *media* de massa para disseminar mensagens críticas e proteger vidas. O desafio está em comunicar de maneira precisa,

especialmente em crises prolongadas, com atrasos nas informações e a presença de agentes com perspetivas variadas sobre as necessidades do público (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

2.2.5 Desafios relacionados com os recursos humanos

Reich, Bentman e Jackman (2011) realçaram que as crises de desastres naturais demandam um aumento considerável de recursos humanos. Na comunicação, equipas pequenas mostram-se inadequadas diante da complexidade e da pressão para lidar com várias frentes, incluindo um público ávido por informações e as exigências dos jornalistas. A sobrecarga, a necessidade de gerir informações e a coordenação outras com organizações públicas destacam a crítica necessidade de reforços de recursos humanos.

2.2.6 Desafios relacionados com o resgate das vítimas

A comunicação de resgate foi definida por Stephens e Tich (2022) como as práticas comunicativas que tornam as necessidades de resgate evidentes durante desastres naturais, o que envolve tanto respondentes oficiais, quanto voluntários não oficiais e o público. Nessa definição, destaca-se a natureza emergente e adaptativa da comunicação de resgate, que depende do acesso a ferramentas partilhadas para a troca de informações vitais. Segundo Reich, Bentman e Jackman (2011), a comunicação de desastres naturais exige flexibilidade para atender às necessidades em termos de mensagens, linguagem e canais de comunicação dos diferentes grupos populacionais. O desafio relacionado com o resgate das vítimas reside na integração da comunicação com o esforço de salvar vidas, em contraste com a tradicional separação entre resgate e gestão da reputação organizacional (Reich, Bentman & Jackman, 2011). Nesses momentos críticos, a comunicação de resgate transcende as abordagens convencionais de resposta a desastres, adentrando um cenário mais complexo de interação entre voluntários e respondentes oficiais (Stephens & Tich, 2022).

2.2.7 Desafios relacionados com a tradução da informação

Durante crises, os gestores de comunicação enfrentam desafios ao tentar traduzir informações técnicas e científicas para uma linguagem acessível, especialmente em situações que envolvem o conhecimento científico. O problema é agravado pelo uso de termos técnicos pelos especialistas, gerando dificuldades na absorção e na interpretação das informações pelo público, que pode variar em níveis de educação, perceções e desconfiança (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

2.2.8 Desafios relacionados com a aprendizagem organizacional

Com o passar do tempo, as organizações podem perder o conhecimento adquirido sobre crises, especialmente quando a sua cultura depende mais da tradição oral do que da documentação. A falta de registo pode resultar na perda de habilidades tacitamente conhecidas. Depois de uma crise, mobilizar o público e outras organizações para aprender com a experiência é um desafio contínuo.

3. Comunicação de emergência durante desastres naturais

Uma emergência é uma situação crítica decorrente de um evento negativo que demanda respostas rápidas devido à sua capacidade de causar danos e impactos significativos em indivíduos e/ou comunidades. As emergências podem manifestar-se de várias formas, incluindo desastres naturais; acidentes; atos de terrorismo; e epidemias. Com frequência, o termo "emergência" é utilizado equivocadamente como sinónimo para "desastre" e/ou "crise." No decurso do nosso enquadramento teórico, deparamo-nos com múltiplas definições de risco, crise, comunicação de risco e comunicação de crise e estabelecemos as nossas definições de trabalho para esses conceitos. Também definimos desastres naturais como eventos de larga escala que ameaçam a vida e que podem gerar crises em âmbitos público, político e empresarial. Contudo, não havíamos abordado a comunicação de emergência, um termo, até então, encontrado apenas na descrição dos modelos CERC (Reynolds & Seeger, 2005) e de Quatro Canais de Comunicação de Emergência (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010). Está-se diante de uma emergência quando um risco deixa de ser potencial e torna-se real, causando um evento negativo, e enquanto durar esse evento. Assim, no contexto dos desastres naturais, emergência é a concretização do risco, o que exige ação ágil e requer a cooperação entre diversas organizações públicas (CDC, 2014). Seguindo essa lógica, a comunicação de emergência não é uma tipologia isolada de comunicação, mas sim um estágio que marca a transição do risco para a crise. Durante esse período crítico, tanto a comunicação de risco quanto a comunicação de crise desempenham papéis fundamentais, adaptando-se às necessidades específicas de cada estágio para fornecer informações essenciais à população e facilitar a gestão eficaz da situação. A comunicação de emergência em desastres naturais distingue-se da comunicação de emergência em saúde pública, amplamente estudada no início dos anos 2020 em razão da pandemia de SARS-CoV-2 (Zurro-Antón, Moreno & Humanes, 2023), porque esta concentra-se na resposta a doenças infecciosas potencialmente capazes de alastrarem-se rapidamente por todo o mundo[125]. Já a comunicação de emergência em desastres naturais enfatiza a importância de gerir informações durante um período crítico para proteger a população e mitigar os efeitos negativos de eventos circunscritos a uma determinada região (Plana *et al.*, 2024).

A comunicação de emergência não é isolada, mas sim parte de um *continuum*[126] que começa com a comunicação de risco e evolui para a comunicação de crise, essencial para a transição eficaz do risco para a crise e para a resposta adequada a situações críticas. A dinâmica que se instala entre a comunicação de risco e a comunicação de crise quando uma emergência está em vias de manifestar-se e/ou recém-manifesta pode ser ilustrada por meio de algumas situações concretas. Por exemplo, antes de um furacão atingir uma determinada região, as autoridades emitem alertas por meio de múltiplos canais de comunicação, informando os cidadãos residentes nas áreas de

[125] Retirado de https://www.who.int/our-work/health-emergencies
[126] Segundo o dicionário da Infopédia, um *continuum* é um "conjunto coerente e homogéneo formado por uma sequência de elementos que diferem entre si de forma ligeira e gradual, sem que se distingam pontos divisórios claros". Retirado de https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/continuum

risco. Ao mesmo tempo, reforçam informações sobre os serviços de socorro e os centros de acolhimento e disponibilizam linhas diretas para fornecer suporte às comunidades afetadas. Paralelamente a isso, as autoridades políticas preparam-se para emitir comunicados de imprensa e para conceder entrevistas aos *media* sobre como as organizações públicas prepararam a si mesmas e às comunidades para lidar com a situação, sobre as medidas em andamento para mitigação da catástrofe e sobre os danos previstos. No caso de um incêndio florestal, assim que um foco é identificado, as autoridades emitem alertas acompanhados de orientações para a população criar zonas de segurança ao redor das residências nas áreas de risco. Na medida em que o fogo avança, são direcionadas evacuações e informações sobre rotas seguras, além de informações regulares sobre o progresso do combate. Simultaneamente, as autoridades políticas emitem declarações sobre o evento e apelam aos cidadãos para que sigam as diretrizes de segurança emanadas.

Como defenderam Reich, Bentman e Jackman (2011), a emergência é a fase central de uma crise, aquela na qual a crise de facto manifesta-se e, portanto, ações imediatas precisam ser tomadas para lidar com a situação. Durante uma emergência, a comunicação enfrenta diversos desafios, entre eles os principais estão relacionados à proteção da vida. É preciso compreender a dimensão da emergência para geri-la de maneira habilidosa e adaptativa a circunstâncias em constante mudança (Reich, Bentman & Jackman, 2011). Nas próximas subsecções, iremos abordar alguns conceitos fundamentais para compreender a complexidade da comunicação de emergência. Antes de mais, discutiremos quem são os atores e os públicos da comunicação de emergência. Também exploraremos alguns termos associados a essa fase da comunicação de risco e crise, nomeadamente “preparação” e “mitigação”. Para finalizar, abordaremos o papel dos *media* de massa e das redes sociais digitais nessas situações.

3.1 Atores

Além das organizações públicas em vários níveis – municipal, nacional e internacional – envolvidos na gestão dos desastres naturais, Hyvärinen e Vos (2016) incluíram os provedores de serviços de infraestrutura, tais como as concessionárias de eletricidade; as empresas de abastecimento de água; as operadoras de gás natural; as companhias de telecomunicações; e as autoridades de transporte público. As organizações da sociedade civil, como a “Cruz Vermelha” e os “Médicos Sem Fronteiras”, também desempenham atividades essenciais durante emergências. Os autores destacaram, ainda, a importância da colaboração com diversas organizações voluntárias, como os bombeiros voluntários, embora considerem que a integração dessas organizações nos planos de crises nem sempre seja efetiva, especialmente ao nível municipal. A importância dos voluntários não oficiais torna-se especialmente significativa quando os recursos oficiais mostram-se insuficientes para suprir a demanda por assistência durante desastres (Stephens & Tich, 2022). Horsley (2016) frisou o papel proeminente dos *media* de massa durante desastres naturais. Jornalistas e outros profissionais da comunicação social são descritos como os mais visíveis entre todos os atores, desempenhando papéis de investigadores, críticos e

historiadores da catástrofe, além de amplificadores das mensagens emitidas pelas organizações públicas envolvidas na gestão de desastres naturais.

Face à rápida politização da comunicação de crise no contexto público (Frandsen & Johansen, 2009), do estudo de McLean e Ewart (2015) sobre o papel das autoridades políticas australianas na comunicação de desastres resultou um conjunto de boas práticas para a integração desses atores na divulgação, via os *media* de massa, de alertas e de informações sobre catástrofes antes, durante e depois da sua ocorrência. De acordo com os autores, o papel dos políticos na comunicação de catástrofes é transmitir empatia, apoio e tranquilidade à população para, assim, reforçar as mensagens operacionais. A cargo de especialistas, as mensagens operacionais são caracterizadas pela presença de avisos; de dados; de informações; e de instruções práticas. McLean e Ewart (2015) frisaram a importância da colaboração entre os políticos e as organizações públicas ligadas à gestão de desastres naturais para garantir uma resposta eficiente e coordenada. As autoridades políticas, conforme os autores, devem envolver-se ativamente nas fases de alerta e recuperação, recuando, porém, durante a fase de resposta para permitir que as organizações públicas especializadas assumam o comando.

3.2 Audiência

Não há dúvidas de que a principal audiência da comunicação de emergência são as populações residentes nas áreas de risco e/ou afetadas pela catástrofe, cuja vida precisa ser protegida. Essa audiência também tem uma importância fundamental para o sucesso do resgate das vítimas e da mitigação da crise (Reich, Bentman e Jackman, 2011). Em eventos extremos, como os desastres naturais, o objetivo maior de qualquer esforço de comunicação é a proteção da vida e a segurança pública. Entre o alerta de uma emergência e o socorro às vítimas, a comunicação, independentemente do emissor, tem como propósito mitigar a crise com o mínimo de danos possível. A partir de Wukich (2019, 2016), CDC (2014) e Reich, Bentman e Jackman (2011) identificámos 15 objetivos de comunicação centrados nas necessidades da audiência:

(1) Convocar o público a tomar medidas imediatas para a minimizar os riscos;
(2) Orientar o público a consultar a probabilidade de risco para a sua região;
(3) Dizer exatamente o que os cidadãos devem fazer entre o alerta de emergência e o início da crise;
(4) Fornecer *follow-up* sobre uma informação de emergência anteriormente enviada;
(5) Alertar sobre as penalidades a quem não cumprir as ordens das autoridades e/ou provocar situações de risco;
(6) Transmitir instruções realmente simples e práticas sobre o que fazer no momento em que a crise rebenta;
(7) Informar quem exatamente deve ser evacuado, até quando e a que distância;
(8) Informar quais são as organizações disponíveis para assistência e os respetivos contactos;
(9) Entregar atualizações sobre os eventos em andamento;
(10) Informar sobre a provisão de recursos para os afetados;

(11) Apresenta casos de cidadãos que sobreviveram à crise por seguirem as instruções dadas;
(12) Esclarecer/desmentir rumores e boatos sobre o evento e a sua gestão;
(13) Informar sobre atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento realizados nas últimas 48 horas;
(14) Pedir a colaboração da sociedade para ajudar os afetados (*crowdfunding*[127], doações e voluntariado, por exemplo); e
(15) Prestar apoio emocional aos públicos afetados e potencialmente afetados pela emergência, às vítimas e aos seus familiares.

De acordo com Reich, Bentman e Jackman (2011), o sucesso ou o fracasso dos esforços de comunicação de emergência é determinado pelo direcionamento correto das mensagens à audiência. A avaliação é feita com base na eficácia da comunicação em atender às suas perceções e necessidades. Para isso, é fundamental priorizar uma comunicação que enfatize a transmissão de informações essenciais para reduzir riscos e danos físicos, materiais e psicológicos à população. Spence e Lachlan (2016) ressaltaram que, para atender as necessidades da audiência, a comunicação de emergência deve fornecer informações precisas e atualizadas sobre a situação. Os alertas iniciais estabelecem o que esperar da crise que se avizinha, e a emissão contínua de atualizações confiáveis é primordial para manter a população informada. Os autores também expuseram que é importante fornecer recomendações comportamentais tangíveis que os indivíduos possam seguir para reduzir a sua suscetibilidade ao risco, o que responde à necessidade do público por controlo e capacita as pessoas a tomar decisões informadas e potencialmente salvadoras. Durante emergências, a confiança nas fontes de informação pode ser vital. De acordo com Spence e Lachlan (2016), as pessoas geralmente inclinam-se a buscar informações de fontes confiáveis, como autoridades governamentais e especialistas técnicos. Quanto mais confiança o público tiver nas fontes de informações, maior é a probabilidade das suas orientações serem seguidas (Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021). Ao nível psicológico, transmitir apoio emocional ao público com a inclusão de elementos de tranquilização, assegurando à audiência que seguir as recomendações reduzirá o risco, é essencial para manter a confiança nas informações fornecidas (Spence & Lachlan, 2016).

3.3 Preparação

A preparação para emergências é de extrema importância porque pode salvar vidas (Roberton & Stephens, 2022; Taylor, Johnston & Ryan, 2022). De acordo com a UNDRR[128], a preparação refere-se ao conhecimento e à capacidade de diversos setores para antecipar, responder e recuperar-se de desastres. Realizada no contexto da gestão de riscos, tem por objetivo construir habilidades para gerir emergências, o que envolve a análise dos riscos; a integração com sistemas de alerta precoce; o planeamento de contingência; e a realização de formações e de simulações.

[127] *Crowdfunding* é uma forma de financiamento coletivo em que um grande número de pessoas contribui com pequenas quantias de dinheiro para apoiar um projeto, ideia ou causa. O *crowdfunding* ocorre, geralmente, por meio de plataformas *online*.
[128] Retirado de http://www.undrr.org/quick/11970

Conforme Roberton e Stephens (2022), a preparação, definida como o conjunto de ações deliberadas empreendidas antecipadamente para enfrentar problemas reais ou potenciais relacionados à resposta durante desastres e à recuperação pós-desastres, é essencial no contexto da gestão de emergências.

O estudo de Taylor, Johnston e Ryan (2022) enfatizou a importância do envolvimento comunitário na preparação para emergências. Os autores revelaram que, embora a existência de um plano de resposta a emergências não garanta segurança total, os indivíduos e as comunidades que adotam medidas proativas são mais propensos a sofrer perdas substancialmente menores em comparação àquelas que negligenciaram tal preparação. A análise desenvolvida por Taylor, Johnston e Ryan (2022) destacou o envolvimento comunitário como um elemento estratégico na construção da capacidade de enfrentamento de emergências. Em cenários nos quais a escassez de recursos, a disseminação dos impactos e os acessos bloqueados comprometem a prontidão das equipas de resposta, uma comunidade preparada demonstra uma resiliência substancialmente superior. Este fenómeno reforça a ideia de que a preparação para emergências não deve ser encarada como uma responsabilidade individual isolada, mas como uma empreitada coletiva, na qual a participação ativa da comunidade revela-se determinante para a obtenção de resultados exitosos (Taylor, Johnston & Ryan, 2022). A contribuição de Taylor, Johnston e Ryan (2022) reside na evidência de que, em situações de emergências, a preparação comunitária não apenas pode mitigar as perdas materiais, mas ainda pode promover uma distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis. As comunidades envolvidas atuam como agentes resilientes, enfrentando adversidades de forma mais eficaz mesmo em contextos nos quais a resposta tradicional pode ser limitada.

Robertson e Stephens (2022) notaram a relação intrínseca entre o conceito de preparação e o princípio mais amplo da resiliência. A preparação, nesse contexto, não é meramente uma série de medidas isoladas, mas sim um componente da resiliência, entendida como a capacidade de um sistema – individual, familiar ou comunitário – de resistir, de adaptar-se e de recuperar-se diante de adversidades. Fundamental na construção da resiliência, a preparação proporciona a base estrutural para a prontidão e a resposta diante de emergências. Nesse sentido, a preparação é percebida como um indicador tangível do comprometimento com a resiliência, pilar para a edificação de sociedades capazes de suportar pressões externas e de emergir fortalecidas a partir desses desafios (Robertson & Stephens, 2022).

Uma ferramenta basilar de preparação para as emergências nas organizações são os planos de emergência que, geralmente, incluem uma ampla gama de protocolos. No âmbito português, o plano de emergência sugerido pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) como modelo a ser adaptado pelas organizações municipais responsáveis pela proteção civil é um exemplo de plano de resposta operacional. O modelo está estruturado em três secções: apresentação, modelo de resposta operacional e documentos de apoio à resposta operacional. No

Quadro 17 podemos ver a descrição dos conteúdos de cada secção do plano de emergência da ANEPC:

Quadro 17: Estrutura do modelo de plano de emergências da ANEPC

Secção	Conteúdo
Apresentação	Designação do diretor do plano e dos seus substitutos
	Finalidade do plano e os objetivos específicos a que pretende responder
	Tipificação dos riscos que incidem em cada área territorial
	Mecanismos e circunstâncias fundamentadoras para a ativação ou a desativação do plano
Modelo de resposta operacional	Organização geral das operações de proteção civil a efetuar, incluindo a composição e as competências das estruturas de direção política, de coordenação política e institucional e de comando operacional
	Definição das responsabilidades dos serviços e dos agentes de proteção civil e dos organismos e das entidades de apoio, tanto na resposta imediata a um acidente grave ou catástrofe, como na recuperação a curto prazo
	Estrutura dos meios operacionais a empregar nas operações de proteção civil e definição dos critérios relativos à sua mobilização e coordenação
	Identificação e descrição das características das infraestruturas consideradas sensíveis e ou indispensáveis às operações de proteção civil
	Definição dos mecanismos adequados para assegurar a notificação à proteção civil territorialmente competente, aos serviços e agentes de proteção civil e aos organismos e entidades de apoio
	Definição das medidas e das ações a desencadear em cada uma das áreas de intervenção da organização geral das operações
Apoio à resposta operacional	Identificação dos principais recursos (públicos e privados) existentes
	Identificação dos contactos das entidades intervenientes no plano ou que possam apoiar as operações de proteção civil
	Modelos de relatórios de situação, requisições e comunicados a empregar em operações de proteção civil
	Cartografia de suporte às operações de emergência de proteção civil, de base topográfica, à escala de representação mais adequada
	Medidas a implementar para a prevenção e mitigação dos riscos identificados e para a garantia da manutenção da operacionalidade do plano

Fonte: Adaptado pela autora de ANEPC[129]

Um protocolo em situações de emergência é o da gestão da informação pública. Quando um risco torna-se uma crise, é essencial estabelecer uma comunicação imediata com as vítimas, com os familiares das vítimas e com os profissionais de emergência a fim de os mitigar danos (Reynolds & Seeger, 2005). Essa comunicação pode decorrer por meio da prestação de informações diretamente à população ou mediada pela comunicação social. A clareza, a simplicidade e a acessibilidade das mensagens, aliadas à identificação confiável das fontes e à diversificação dos canais de comunicação, são características fundamentais para a preparação e a resposta eficazes da comunidade e das instituições em situações de risco (Bravo, 2022).

No âmbito dos Estados Unidos, conforme enunciado pela FEMA (2016), a capacidade de gerir a informação pública compreende a entrega coordenada; rápida; confiável; e acionável de mensagens à comunidade, a fim transmitir, de maneira eficaz, os detalhes relacionados com as ameaças ou os perigos iminentes, incluindo, quando apropriado, as medidas em curso e a assistência disponível. A FEMA (2016) enfatizou que as mensagens durante emergências devem

[129] Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/prevencao-e-preparacao/planeamento-de-emergencia/estrutura-dos-planos

caracterizar-se pela clareza, pela consistência e pela acessibilidade. Também é fundamental que as mensagens sejam adaptadas a diferentes contextos sociais, culturais e linguísticos, tornando-as acessíveis a pessoas com deficiências, a comunidades culturalmente diversas e a audiências com proficiência limitada no idioma, por exemplo. Idealmente, salientou a FEMA (2016), a entrega das informações deve ser realizada por meio de diversos canais, garantindo a participação plena da comunidade.

3.4 Mitigação

Para a UNDRR, o conceito de mitigação refere-se à redução ou à minimização dos impactos adversos de eventos perigosos, especialmente eventos naturais. Embora não seja possível prevenir totalmente tais impactos, a sua magnitude pode ser substancialmente reduzida por meio de estratégias como técnicas de engenharia; construções resistentes a riscos; políticas ambientais e sociais aprimoradas; e sensibilização pública[130]. A FEMA definiu mitigação como "as capacidades necessárias para reduzir a perda de vidas e de propriedades, minimizando o impacto de desastres"[131] (FEMA, 2016, p. 1).

No que se refere à cooperação e à colaboração na mitigação de emergências, a FEMA (2016) defendeu o conceito de cultura de consciência de risco. Fundamentada na compreensão partilhada de que desastres naturais ocorrerão e na crença de que cada pessoa tem a responsabilidade de preparar-se para responder adequadamente a esses riscos, a cultura de consciência de risco envolve reconhecer; antecipar; comunicar; e preparar-se para as ameaças e os perigos futuros, tanto internos quanto externos, por meio de uma gestão abrangente e deliberada de riscos. De acordo com a FEMA (2016), uma cultura de consciência de risco implica avaliar sistematicamente uma variedade de ameaças, considerar dados científicos e de experiências passadas para fornecer informações claras e acessíveis e tomar decisões informadas. O governo nacional e os governos locais; o setor privado; as comunidades; as organizações não governamentais; as famílias; e os indivíduos (FEMA, 2016) são atores essenciais na gestão coletiva da segurança.

No âmbito da gestão de emergências, conforme proposto por Heath (2022), a mitigação é um tema central que fundamenta uma abordagem abrangente e estratégica para lidar com desastres naturais. Em primeiro plano, destaca-se a premissa de que desastres naturais tornam-se crises quando os riscos excedem as capacidades operacionais dos serviços de emergência, incitando a necessidade premente de estratégias mitigatórias. Heath (2022) ressaltou que a mitigação, ancorada no conhecimento científico aplicado, visa atenuar os impactos adversos associados a tais eventos. Para o autor, o conceito de mitigação sugere que, mesmo em situações em que a prevenção mostra-se insuficiente, é possível antecipar e implementar medidas destinadas a reduzir os danos. A mitigação, segundo Heath (2022), demanda a análise estratégica, a

[130] Retirado de http://www.undrr.org/quick/11969
[131] Traduzido pela autora. No original: "the capabilities necessary to reduce loss of life and property by lessening the impact of disasters" (FEMA, 2016, p. 1).

organização eficaz e a promoção de comportamentos cooperativos e colaborativos nos quais a comunidade desempenha um papel preponderante.

Outro ponto na discussão de Heath (2022) sobre mitigação refere-se à comunicação estratégica. Heath (2022) argumentou que as mensagens associadas à mitigação, sejam dialógicas ou monológicas, requerem uma cuidadosa preparação narrativa contextualmente relevante, tanto no período pré-evento, quanto na mobilização de resposta, incluindo a fase de recuperação pós-evento. Variáveis de comunicação, tais como canais; *timing*[132]; qualidade da mensagem; credibilidade da fonte; e coordenação interorganizacional, destacam-se como fatores determinantes na eficácia das estratégias de comunicação durante a mitigação. Por fim, o autor reconheceu os desafios inerentes à comunicação de emergência, indicando que os fatores políticos, organizacionais e comunitários podem auxiliar; distorcer; opor; ou confundir os esforços de mitigação. Dessa forma, a necessidade de uma comunicação transparente é imperativa para alcançar os objetivos almejados.

3.5 Comunicação de emergência via *media* de massa

Os *media* de massa, como o jornal, o rádio e a televisão, têm um papel central num cenário de emergência pela confiança do público nesses canais como fonte de informação, mas também pela cobertura abrangente que realizam sobre o evento e pela sua capacidade de disseminação rápida de informações essenciais para a proteção da vida (Horsley, 2016; Spence & Lachlan, 2016). Para garantir uma comunicação eficaz, é essencial que as organizações públicas e os *media* de massa trabalhem de forma coordenada e colaborativa. Contudo, durante a cobertura de uma emergência, podem surgir tensões entre os jornalistas e os profissionais de comunicação das organizações públicas, o que Horsley (2016) atribui à diferença de objetivos e de perspetivas desses profissionais, nomeadamente a busca pela transparência *versus* o controlo da narrativa. Os profissionais dos *media* de massa tendem a relatar os eventos de maneira objetiva e, muitas vezes, procuram informações de fontes diversas, incluindo aquelas fora das organizações públicas. Por outro lado, os profissionais de comunicação das organizações públicas podem estar mais empenhados em controlar a mensagem, em garantir a precisão das informações e em promover a cooperação do público nas ações de emergência (Horsley, 2016).

Outro aspeto importante da comunicação de emergência via os *media* de massa é reconhecer que é fundamental diversificar os canais para garantir uma comunicação eficaz durante crises. A falta de interoperabilidade entre as plataformas de comunicação é apontada por Stephens e Tich (2022) como um desafio significativo que limita o acesso à informação e prejudica a coordenação dos esforços durante as emergências. A importância de apostar numa comunicação através de múltiplos canais, e não somente na comunicação via os *media* de massa, reside na possibilidade de colapso nos sistemas de comunicação (Spence & Lachlan, 2016; Reich, Bentman & Jackman, 2011) e nas limitações dos meios tradicionais (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

[132] Em comunicação, *timing* é a escolha do momento mais oportuno para emitir uma mensagem, de modo a causar o impacto desejado.

Frente à possibilidade de interrupção nos serviços de energia durante catástrofes, as audiências precisam ter acesso a meios de comunicação resilientes, como o rádio. Spence e Lachlan (2016) destacaram o rádio como um meio confiável, especialmente nas áreas propensas a desastres naturais. Além disso, durante eventos extremos, como terremotos, que podem afetar toda a infraestrutura de comunicação, canais de comunicação direta, como sistemas de amplificação de som, podem ser os únicos meios confiáveis de comunicação com o público (Reich, Bentman & Jackman, 2011). Embora os *media* de massa sejam essenciais, eles têm limitações, como o viés editorial e uma grelha de programação pouco flexível que podem causar atrasos na disseminação das informações. Canais de comunicação direta com o público evitam a seleção e o enviesamento frequentemente associados à mediação da indústria de notícias e promovem uma comunicação mais transparente e objetiva (Reich, Bentman & Jackman, 2011).

3.6 Comunicação de emergência via redes sociais digitais

As plataformas de redes sociais também desempenham um papel fundamental como canais de comunicação e como ferramentas de mobilização e de atendimento às necessidades das pessoas afetadas durante desastres naturais. O uso das redes sociais digitais foi reconhecido por Spence e Lachlan (2016) como uma tendência crescente na comunicação de emergências pela sua capacidade de alcançar um público diversificado muito rapidamente, além de servir como um meio eficiente para conectar pessoas, criar e disseminar conteúdos e facilitar a compreensão partilhada entre utilizadores e comunidades (Lachlan, Spence e Lin, 2017). Stephens e Tich (2022) observaram a evolução no uso das redes sociais digitais como espaços para a solicitação de ajuda durante desastres naturais.

O estudo de Fraustino, Liu e Jin (2017) identificou o aumento da atividade *online* durante a ocorrência de desastres naturais e de outras emergências. Segundo as autoras, as 10 razões pelas quais as pessoas intensificam o uso das plataformas de redes sociais durante catástrofes são diversas e refletem necessidades específicas. Em primeiro lugar, está a (1) *conveniência*, já que essas plataformas proporcionam o acesso imediato a informações atualizadas e à ajuda comunitária. Além disso, o recurso às redes sociais digitais durante emergências é baseado em (2) *normas sociais*, com as pessoas a recorrer a redes pré-existentes, preferindo conexões com familiares e amigos. As (3) *recomendações pessoais*, especialmente entre os jovens adultos, influenciam a participação em grupos de ajuda nas plataformas de redes sociais. Fraustino, Lin e Jin (2017) também frisaram que a (4) *busca por humor e leveza* pode ser um fator motivador na comunicação *online* durante desastres, embora a perceção sobre a adequação do humor varie de acordo com a fase da emergência. Estudos mostram que o humor pode ser recebido positivamente na comunicação da preparação, mas que pode gerar um impacto gradativamente negativo com o agravamento da situação. Ainda segundo Fraustino, Lin e Jin (2017) a (5) *busca por informações* é outra razão importante, pois as redes sociais digitais oferecem uma maneira rápida e eficaz de lidar com a incerteza durante catástrofes. A (6) *obtenção de informações não filtradas* é valorizada em situações de emergência, já que, de acordo com as autoras, as pessoas confiam mais

na comunicação direta entre os utilizadores do que nas fontes tradicionais de informação. O (7) *monitoramento da magnitude da catástrofe e a falta de informações oficiais* são razões que também levam as pessoas a recorrerem às plataformas de redes sociais para obter explicações durante desastres naturais. (8) *Manter contacto com familiares e amigos* é uma necessidade durante emergências, e as plataformas de redes sociais, não obstante, servem a esse propósito. As redes sociais digitais são, ainda, usadas para (9) *partilhar atualizações de socorro, mobilizar ajuda e manter um senso de comunidade*, mesmo quando as pessoas estão dispersas. Finalmente, as plataformas de redes sociais são um (10) *espaço para expressar sentimentos durante situações traumáticas* (Fraustino, Lin & Jin, 2017).

Apesar de todas as aplicabilidades das redes sociais digitais para a comunicação de emergências, Lachlan, Spence e Lin (2017) constataram que as organizações de resposta a emergências, ao utilizarem a plataforma de redes sociais *Twitter*, predominantemente empregavam-na como um canal unilateral de transmissão de informações. A análise dos autores revelou uma subutilização da capacidade dialógica dessa plataforma, operando segundo princípios mais alinhados à disseminação de alertas e à minimização da desinformação (Lachlan, Spence & Lin, 2017). Liu, Xu e Tsai (2020) destacaram que a comunicação dialógica, facilitada pelas redes sociais digitais, pode contribuir significativamente para identificar e atender às necessidades dos afetados por uma catástrofe.

Os desafios associados à utilização do *Twitter* em emergências, identificados por Lachlan, Spence e Lin (2017), podem ser estendidos às demais plataformas de redes sociais. Esses desafios incluem a competição pela atenção do público devido à sobrecarga de informações. A natureza rápida e fluida dessas plataformas também pode dificultar o alcance eficaz das populações mais diretamente impactadas, tornando complexo envolvê-las em diálogos. A falta de interoperabilidade entre as diversas plataformas e a necessidade de adaptação da mensagem às características específicas de cada uma delas representam obstáculos adicionais.

Parte II – Estudo Empírico

Capítulo IV. Problematizar os Incêndios Florestais

Com as mudanças climáticas, os incêndios florestais tornaram-se mais desafiadores de se controlar. Temporadas de incêndios florestais de magnitude sem precedentes têm sido observadas em diversas regiões do mundo (Shukla & Skea, 2022), causando mortes; poluição; destruição da biodiversidade; e prejuízos económicos de diversas ordens. Originados ou intensificados pelas condições meteorológicas, os incêndios rurais têm a sua frequência e a sua intensidade aumentadas devido às mudanças climáticas decorrentes da grande concentração de gases com efeito de estufa, como o dióxido de carbono, na atmosfera. A queima de combustíveis fósseis, a exemplo do carvão, do petróleo e do gás natural, retém o calor na superfície terrestre, levando à elevação da temperatura média no planeta, o que pode desencadear uma série de mudanças ambientais estruturais que afetam os ecossistemas naturais, as comunidades humanas e as economias (UNDRR, 2022).

O relatório do Programa da Organização da ONU para o Meio Ambiente[133] (UNEP, 2022) indicou que as alterações climáticas causam um *loop* que retroalimenta e reforça os incêndios florestais. As alterações climáticas aumentam a ocorrência de eventos meteorológicos extremos na Terra, tais como anomalias no padrão das chuvas, ventos fortes, raios secos e temperaturas elevadas. Esses eventos podem levar a estações de incêndios mais longas, assim como à ampliação do número e da intensidade dos incêndios florestais. Os incêndios rurais, por sua vez, provocam a emissão direta de dióxido de carbono, o degelo de *permafrost*[134] e mudanças na biomassa. Como consequência, tem-se maior poluição do ar e emissão de gases com efeito de estufa, que voltam a contribuir para a intensificação das alterações climáticas.

Como vimos no Capítulo I desta tese, os incêndios florestais são desastres naturais de grande magnitude com potencial altamente devastador. Diferente dos incêndios urbanos, atingem florestas, queimando árvores e arbustos. O UNEP (2022, p. 19) definiu incêndio florestal como sendo

> um fogo de vegetação de livre propagação incomum ou extraordinário que representa um risco significativo para os valores sociais, económicos ou ambientais. Pode ser iniciado maliciosamente, acidentalmente ou por meios naturais. (...) Os impactos de um incêndio

[133] Traduzido pela autora. No original: *United Nations Environment Programme* (UNEP).
[134] *Permafrost* refere-se ao solo que permanece congelado por dois ou mais anos consecutivos, comumente encontrado nas regiões polares, mas também nas regiões montanhosas de altitude. O descongelamento do *permafrost* pode afetar os ecossistemas locais, alterar os *habitats* e a distribuição das espécies vegetais e animais nessas regiões, além de causar a instabilidade do solo e danos nas estradas, nos edifícios e nos oleodutos. O *permafrost* armazena grandes quantidades de carbono orgânico congelado. À medida que descongela, esse material decompõe-se e libera gases com efeito de estufa na atmosfera, o que pode acelerar ainda mais as mudanças climáticas.

> florestal podem ser imediata e diretamente aparentes ou podem materializar-se algum tempo depois do fogo ter sido extinto[135]. (UNEP, 2022, p. 19)

Alguns fogos[136] possuem um efeito ecológico porque ajudam na renovação dos ecossistemas rurais; promovem a germinação das sementes de certas plantas; removem a vegetação antiga e morta; e contribuem para a biodiversidade. Esses fogos, portanto, são reconhecidos como parte natural do ciclo da vida de muitos ecossistemas e desempenham um papel fundamental na manutenção da sua saúde e resiliência. Embora nem todos os fogos rurais sejam prejudiciais e alguns tenham, até mesmo, propósitos ecológicos importantes, em grande escala representam um problema (UNEP, 2022). Com os efeitos das alterações climáticas a ser sentidos em toda a Terra, os incêndios florestais tornaram-se uma parte esperada dos calendários sazonais, especialmente no verão. Os incêndios rurais são, assim, um fenómeno global, que tem, inclusive, manifestado-se em regiões onde não costumavam ocorrer, como no Alasca e na Sibéria (Novo *et al.*, 2024). Há registos de incêndios florestais em todos os continentes, exceto na Antártica (UNEP, 2022).

Neste século, alguns dos incêndios rurais mais mortais aconteceram na Grécia, em 2007 e em 2010, com 77[137] e 100[138] vítimas, respetivamente; na Austrália (2009), com 179 vítimas[139], período que ficou conhecido como "*Black Summer*"; na Rússia (2010), com 60 vítimas[140]; em Portugal (2017), com 117 vítimas (Ribeiro *et al.*, 2020); na Califórnia (Estados Unidos) (2018), com 85 vítimas[141]; na Argélia (2021), com 90 vítimas[142]; no Havaí (Estados Unidos) (2023), com 111 vítimas[143]; e no Chile (2024), com 99 vítimas[144]. Em relação à área ardida e à emissão de dióxido de carbono, estão entre os maiores incêndios florestais do século XXI aqueles ocorridos na região amazónica e no cerrado brasileiros; nas savanas e nas pradarias do continente africano; nas florestas tropicais indonésias; e nas turfas árticas[145]. Em 2023, nos incêndios nas florestas canadianas arderam, aproximadamente, 17 milhões de hectares e foram responsáveis por mais de 10% da emissão de dióxido de carbono global anual, num total de 160 megatoneladas de carbono[146].

A recorrência caracteriza a manifestação dos incêndios florestais em grande parte do mundo. Isso posto, podemos afirmar que a sua gestão deve ser realizada de forma sistemática e permanente.

---

[135] Traduzido pela autora. No original: "an unusual or extraordinary free-burning vegetation fire that poses significant risk to social, economic, or environmental values. It may be started maliciously, accidently, or through natural means. (…) The impacts of a wildfire may be immediately and directly apparent or may materialise sometime after the fire is extinguished" (UNEP, 2022, p. 19).
[136] O conceito de fogos rurais refere-se à queima controlada de combustível nas áreas rurais.
[137] Retirado de https://observador.pt/2017/06/18/os-incendios-que-mais-mataram-no-mundo/
[138] Retirado de https://observador.pt/2023/06/15/incendios-memorial-abriu-esta-quinta-feira-com-nome-das-115-vitimas-mortais-dos-fogos-de-2017/
[139] Retirado de https://exame.com/mundo/os-incendios-florestais-mais-mortais-do-seculo-xxi/
[140] Retirado de https://www.dn.pt/mundo/os-incendios-mais-mortiferos-de-que-ha-memoria-9629204.html/
[141] Retirado de https://www.dn.pt/mundo/os-incendios-mais-mortiferos-de-que-ha-memoria-9629204.html/
[142] Retirado de https://www.aljazeera.com/news/2021/8/19/mapping-wildfires-around-the-world-interactive
[143] Retirado de https://www.publico.pt/2023/08/17/mundo/noticia/sobe-110-numero-mortes-incendios-havai-2060428
[144] Retirado de https://sicnoticias.pt/mundo/2024-02-04-Tragedia-de-grande-dimensao-as-imagens-dos-incendios-devastadores-no-Chile-8be8e4d3
[145] Retirado de https://www.bbc.com/portuguese/geral-54202546
[146] Retirado de https://observador.pt/2023/06/28/incendios-no-canada-batem-recorde-anual-de-emissoes-de-carbono/

Quando determinadas condições meteorológicas estão reunidas, uma simples faísca pode gerar incêndios de grande intensidade e dimensão, não obstante seja impossível saber exatamente quando e onde isso acontecerá. A chave para reduzir os riscos de incêndios rurais e evitar as crises que esse tipo de desastre natural pode acarretar está no compromisso público com as florestas, um processo que passa pela implementação de políticas públicas e que envolve, necessariamente, a participação dos cidadãos e a comunicação entre as entidades envolvidas e dessas com os cidadãos.

Embora seja impossível eliminar completamente o risco de incêndios florestais, é possível adotar medidas para mitigá-los, assim como para reduzir os seus impactos. O relatório do UNDRR (2022) sublinhou a importância de compreender os padrões de tomada de decisão humana para projetar produtos, serviços e estratégias de comunicação de maneira a aumentar a eficácia dos esforços de perceção e de redução de riscos. Segundo a FEMA (2013), a mitigação dos incêndios rurais compreende planeamento e regulamentação; projetos de estrutura e de infraestrutura; proteção de sistemas naturais; e programas de educação e sensibilização. Também é fundamental que as comunidades aprendam a conviver com o risco de incêndios florestais por meio do desenvolvimento da sua capacidade de preparação e de resiliência (UNEP, 2022; Komac *et al.*, 2020).

O relatório do UNEP (2022) destacou a dificuldade associada ao controlo dos incêndios rurais, especialmente àqueles de alta intensidade ou quando os recursos de combate são limitados. As medidas de contenção podem abarcar a mobilização de grandes volumes e variedades de recursos, incluindo equipas de bombeiros, equipamentos especializados, aeronaves e, inclusive, assistência internacional. Outra característica associada aos incêndios florestais é o impacto significativo que esses eventos provocam na sociedade, na economia e no meio ambiente (UNEP, 2022). A recuperação dos ecossistemas depois da ocorrência de incêndios rurais pode levar anos e, nalguns casos, os impactos podem ser irreversíveis. Nesse sentido, Komac *et al.* (2020) enfatizaram que a preparação para os incêndios florestais na Europa deve incluir o desenvolvimento de políticas públicas integradas que promovam a educação sobre os riscos de incêndios florestais, melhorem a comunicação entre a população e os serviços de resgate e garantam que as comunidades estejam prontas para enfrentá-los, de forma similar ao que já é feito para as enchentes e os sismos. De acordo com os autores, uma melhor preparação encerra a criação de uma "consciência de fogo", o fortalecimento das capacidades governamentais em resposta a incêndios extremos e a implementação de regulamentações e de políticas públicas de prevenção eficazes.

É crescente o número de estudos que refletem a preocupação sobre os incêndios que afetam as regiões de interface entre as áreas florestais e rurais e urbanas (Bento-Gonçalves, 2021), também conhecida como áreas de Interface Urbano-Florestal (IUF)[147], "entendida como a área com presença temporária ou permanente de pessoas, onde as infraestruturas e a vegetação coexistem

[147] Traduzido pela autora. No original: *Wildland-Urban Interface* (WUI) (Bento-Gonçalves, 2021).

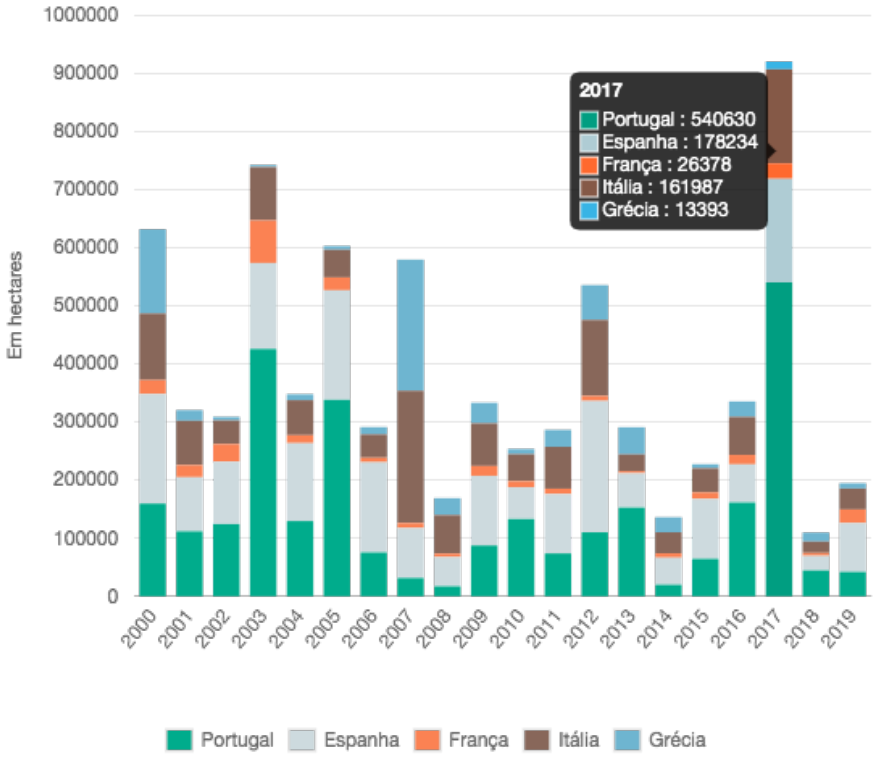
de forma expressiva" (Almeida & Ribeiro, 2024). Esse fenómeno foi especialmente evidente na Califórnia (Estados Unidos), onde a rápida urbanização ao longo das bordas das florestas e das áreas naturais criou uma zona de transição vulnerável favorável à rápida propagação dos incêndios rurais (Thapa, Jenkins & Westerling, 2023). A presença das estruturas urbanas próximas à vegetação inflamável aumenta a probabilidade de ignição (Almeida & Ribeiro, 2024), ao mesmo tempo que a acumulação da biomassa combustível torna essas áreas propensas a incêndios intensos e de difícil controlo. Ademais, a urbanização ao longo da interface urbano-florestal coloca pressão adicional sobre os recursos de combate e dificulta os esforços de evacuação e de resgate durante os incêndios florestais, o que contribui para a ocorrência de incêndios rurais mais frequentes, intensos e destrutivos, destacando a importância de estratégias de prevenção, preparação e mitigação específicas para proteger vidas, propriedades e recursos naturais nessas regiões vulneráveis (Chas-Amil *et al.*, 2022; Dowdy *et al.*, 2022).

A Loyd's Register Foundation[148] investigou globalmente a perceção de risco relacionada com as alterações climáticas nos próximos vinte anos. O estudo revelou que a população mundial considera as mudanças climáticas uma ameaça muito grave (41%) ou grave (28%). Perguntados sobre a gravidade das mudanças climáticas, 13% dos respondentes afirmaram não entendê-las como uma ameaça, ao passo que os demais 18% não souberam responder à questão. Os três países que mais emitem dióxido de carbono na atmosfera – China, Estados Unidos e Índia – são também aqueles como maior percentual de respondentes a negar os perigos das alterações climáticas (12%, 21% e 19% respetivamente). Já os países com uma maior perceção da gravidade da ameaça das alterações climáticas são Chile (87%); Espanha (85%); e Portugal, Grécia e Costa Rica (82%).

No século XXI, os países mediterrânicos com clima e geografia semelhantes (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia) foram os mais afetados pelos incêndios florestais, como podemos ver na Figura 13. A cada ano, mais de 80% da área total no continente europeu fica concentrada em Portugal, Espanha, França, Itália, Grécia e Turquia (Hernández, 2019). A Espanha liderou em área queimada nas décadas de 1980 e 1990 e, desde o ano 2000, Portugal superou os registos do país vizinho em termos de área afetada pelos incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020b).

[148] Retirado de https://wrp.lrfoundation.org.uk/news/the-majority-of-people-around-the-world-are-concerned-about-climate-change

Figura 13: Evolução da área ardida na Europa mediterrânica (2000-2019)

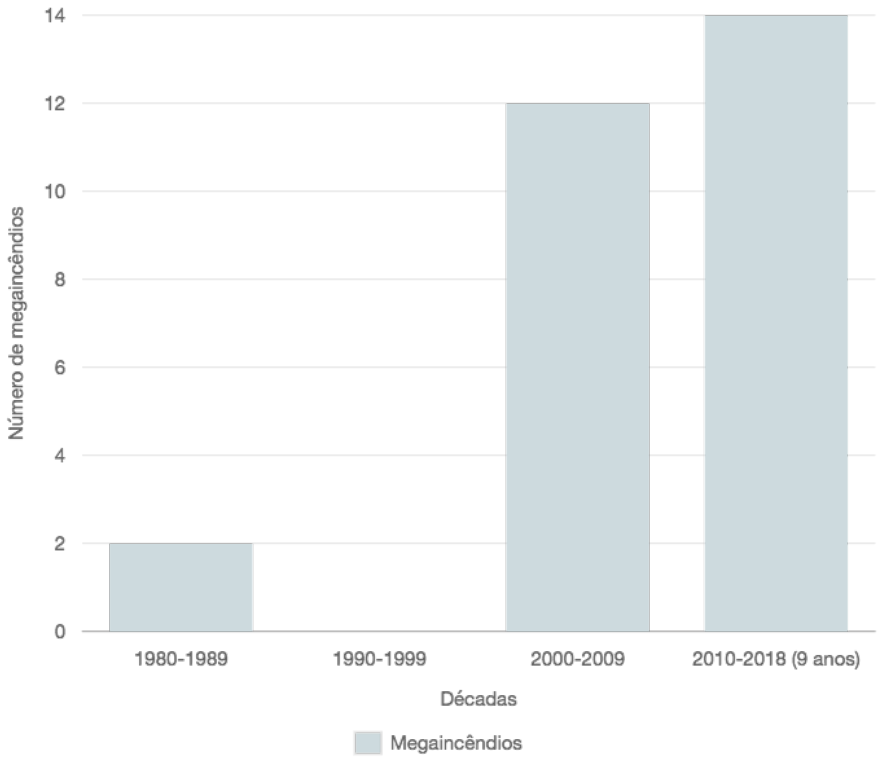


Fonte: Plataforma Florestas.pt[149]

Os incêndios rurais representam o fenómeno natural extremo mais comum em Portugal (Oliveira, 2014). Desde 1980, quando teve início o registo sistemático das áreas ardidas (Pereira & Santos, 2003), quase 3 milhões de hectares foram queimados no País, o que corresponde a quase um terço da sua área total (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a). No país que já registou um incêndio que percorreu 54 mil hectares[150], são considerados grandes incêndios florestais aqueles com área total afetada igual ou superior a 100 hectares (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024). Embora essa dimensão ainda seja considerada para efeitos estatísticos (Bento-Gonçalves, 2021), desde 2013 ela foi alterada para 500 hectares[151]. Entre 1996 e 2010, grandes incêndios florestais representaram não mais que 0,5% do total de incêndios rurais (Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011), mas foram responsáveis por 75% de toda a área ardida naquele período no País. De acordo com Hernández (2019), entre 2009 e 2018, incêndios rurais com mais de 100 hectares representaram apenas 0,66% das ocorrências, mas queimaram 68% da área afetada em Portugal. Esses incêndios devastadores são classificados como superincêndios ou megaincêndios. A evolução da ocorrência de megaincêndios em Portugal pode ser verificada na Figura 14.

[149] Retirado de https://florestas.pt/conhecer/fogo-a-evolucao-dos-incendios-rurais-em-portugal/
[150] O incêndio de Prilhão, no distrito de Coimbra, ocorrido a 15 de outubro de 2017, teve apenas um foco. Mesmo assim, arderam 54 mil hectares. É o maior incêndio florestal registado em Portugal (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024).
[151] Retirado de https://files.diariodarepublica.pt/1s/2013/03/05500/0175601756.pdf

Figura 14: Número de megaincêndios florestais em Portugal (1980-2018)



Fonte: Plataforma Florestas.pt[152]

Hernández (2021) explicou que os megaincêndios florestais ou incêndios florestais de sexta geração estão diretamente ligados às mudanças climáticas e às condições meteorológicas extremas. Os incêndios florestais de sexta geração são capazes de causar tempestades de fogo. Trata-se de uma nova geração de incêndios na Europa mediterrânea que gera tempestades de fogo devido ao colapso da coluna de ar quente, propagando-se a mais de 4 mil hectares por hora. O conceito de tempestade de fogo não está relacionado com a dimensão da área ardida, mas com o comportamento do fogo[153], apesar de serem mais frequentes os incêndios rurais que atingem uma área ardida superior a 500 hectares.

> Designamos por tempestade de fogo um episódio ou evento de incêndio no qual ocorrem processos de propagação que o tornam difícil de controlar ou extinguir, podendo conduzir, em certos casos, a danos importantes, traduzidos numa elevada área ardida, na destruição do ecossistema, de casas ou estruturas, ou mesmo na perda de vidas. Os processos de propagação mencionados referem-se à ocorrência de valores muito elevados da velocidade de propagação da frente de fogo e da elevada libertação do calor produzido pelas chamas durante a combustão. (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024, p. 6-7)

Nesse contexto, a estratégia mais eficaz de redução de riscos é a intervenção na paisagem, combinando a recuperação de áreas produtivas com a prevenção de incêndios, a preservação da

[152] Retirado de https://florestas.pt/conhecer/fogo-a-evolucao-dos-incendios-rurais-em-portugal/
[153] O comportamento do fogo vem sendo estudado, em Portugal, desde 1990 pela equipa de investigadores do Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais da Universidade de Coimbra. Retirado de https://www.uc.pt/adai/ceif/a

biodiversidade e a luta contra as alterações climáticas (Hernández, 2021). A primeira vez em que se falou em incêndios florestais de sexta geração na Europa foi para referir-se aos incêndios de 2017 em Portugal.

Ao recuperar a evolução das gerações de incêndios florestais, Hernández (2021) descreveu que a primeira geração foi observada até os anos 1960, quando os incêndios eram mais pequenos devido à presença dos mosaicos de cultivo que interrompiam a continuidade da floresta. Já a segunda geração, nos anos 1970, esteve associada ao abandono gradual do meio rural, resultando na acumulação de massa florestal e em incêndios de maior escala e velocidade. Na terceira geração, nos anos 1990, a densidade do combustível aumentou consideravelmente, levando a incêndios florestais contínuos, rápidos, intensos e de difícil extinção. A quarta geração, iniciada nos anos 2000, testemunhou incêndios rurais que chegavam às portas das cidades e das urbanizações devido à continuidade da massa florestal. Por fim, a quinta geração representou uma fase em que a conjunção de diferentes incêndios florestais simultâneos em diferentes áreas dificultou ainda mais o combate.

De facto, todos os anos o País sofre com os incêndios florestais durante o verão e o início do outono, tratando-se de um evento cíclico e recorrente (Bento-Gonçalves, 2021; Hernández, 2021). Mais de 81% da área ardida concentra-se entre os meses de julho e setembro (Novo *et al.*, 2024). Nesse mesmo período é quando o empenhamento operacional do sistema nacional de proteção civil encontra-se no seu nível mais elevado (Viegas, 2024). É, porém, no outono e no inverno que se realizam as queimadas para o manejo do solo (Toniolo, 2019), as quais, se não forem bem controladas, podem viar a gerar incêndios florestais extremamente graves por causa da qualidade da matéria combustível oriunda do corte dos arbustos (Mateus & Fernandes, 2014).

Após esta breve contextualização, este capítulo segue com uma análise detalhada sobre a complexidade dos incêndios florestais em Portugal continental, abordando as suas causas, consequências e evolução histórica. O capítulo está estruturado em quatro partes: inicialmente, serão discutidas as causas dos incêndios florestais, incluindo fatores como a topografia, a vegetação, a meteorologia e o uso do solo. De seguida, exploraremos as consequências ambientais, económicas e sociais dos incêndios rurais. A terceira secção irá traçar a história dos incêndios florestais no País, relacionando-os com o desenvolvimento da agricultura e com a industrialização, entre outros marcos históricos. Por fim, examinaremos os principais incêndios florestais ocorridos no século XXI, com um enfoque especial nos anos de 2003, 2005, 2017, 2018, 2019 e 2022, destacando a "Tragédia de Pedrógão Grande" e os "Incêndios de Outubro", além das respetivas respostas operacionais e estratégicas.

1. Causas dos incêndios florestais

Mather e Pereira (2006) destacaram a relação entre as tendências demográficas e a ocorrência de incêndios florestais. Apesar de não ser determinista, a baixa densidade populacional nas áreas rurais pode contribuir para um ambiente mais propenso a incêndios florestais descontrolados e de maior magnitude. As mudanças no uso do solo, incluindo o desmatamento para a agricultura, a reflorestação e a urbanização, estão a causar alterações significativas no regime dos incêndios florestais em vários ecossistemas. As práticas de uso do fogo para a gestão do solo e a conversão da vegetação nativa são responsáveis pelo aumento da gravidade e da frequência dos incêndios rurais, especialmente na região mediterrânica e nas florestas tropicais húmidas (Dowdy *et al.*, 2022; San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a).

A conversão das terras florestais em terras agrícolas para cultivo, pastagem ou pastoreio pode aumentar o risco de incêndios florestais de várias maneiras. Primeiro, a prática comum de usar o fogo para limpar as florestas ou para gerir as áreas agrícolas produtivas pode, acidentalmente, iniciar incêndios rurais. Ademais, a agricultura extensiva pode resultar na remoção da vegetação natural, deixando o solo exposto e mais suscetível a incêndios. O pastoreio de animais reduz a cobertura vegetal, aumentando a disponibilidade de combustível para incêndios (UNEP, 2022). Embora a reflorestação seja frequentemente considerada uma prática positiva para restaurar as áreas degradadas, ela também contribui para a ocorrência de incêndios florestais, se não for adequadamente planeada e gerida, criando condições mais propícias para incêndios rurais de alta intensidade e de propagação rápida (UNEP, 2022).

O êxodo rural em Portugal, designadamente a migração das populações jovens para os centros urbanos, tem várias consequências que podem estar relacionadas com o aumento da incidência de incêndios florestais. Primeiramente, o despovoamento das áreas rurais cria um vazio de gestão da terra. Com menos pessoas a viver nessas regiões, diminui a capacidade de monitorar e de gerir adequadamente as florestas e as áreas agrícolas, o que leva a uma maior propensão para o abandono das terras e para a acumulação de material combustível, aumentando o risco de incêndios. O envelhecimento da população rural também contribui para a falta de gestão e de manutenção das áreas naturais e das zonas agrícolas em torno das povoações que, ao encontrarem-se abandonadas e cobertas de mato, permitem que o fogo atinja as próprias habitações com mais facilidade. As populações mais velhas podem ter menos recursos e capacidade para realizar práticas como a limpeza dos terrenos, a prevenção dos incêndios e o manejo adequado das florestas, o que, novamente, aumenta a probabilidade de incêndios florestais (Mather & Pereira, 2006).

O relatório do IPCC (Reisinger *et al.*, 2020) [154] enfatizou que a região mediterrânica, na qual Portugal insere-se, é especialmente vulnerável a fenómenos extremos resultantes das alterações

[154] Retirado de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf

climáticas. Dados do relatório apontaram para um aumento da temperatura média na região igual ou superior a dois graus Celsius (2ºC) até 2050, elevando sobremaneira o risco de deflagração de grandes incêndios florestais (Reisinger *et al.*, 2020). Essa região é mais propensa a incêndios rurais devido a uma série de fatores interrelacionados. Em primeiro lugar, o clima mediterrânico, caracterizado por verões quentes e secos e por invernos mais suaves e húmidos, contribui para a rápida dessecação da vegetação durante os meses mais quentes, tornando-a altamente suscetível a incêndios florestais. Além disso, certas espécies vegetais nativas dessa região, como algumas coníferas e eucaliptos, são altamente inflamáveis, aumentando o potencial de propagação rápida do fogo (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a). Os incêndios rurais, segundo Dowdy *et al.* (2022), ocorrem quando combina-se a presença de calor, combustível e condições meteorológicas favoráveis à propagação do fogo.

Os incêndios florestais são influenciados direta e indiretamente pelas condições climáticas e meteorológicas[155] que se apresentam no espaço e no tempo. Como esclareceram Viegas, Alves e Rodrigues (2024, p. 9) acerca da influência climática e meteorológica sobre os incêndios florestais,

> i) à escala de décadas, o clima determina o tipo de vegetação; ii) à escala anual ou sazonal, as condições pré-existentes, como a precipitação ou a seca, determinam o crescimento e o estado dos combustíveis; iii) à escala mensal ou de vários dias, a ocorrência de ondas de calor ou um período anômalo de precipitação determinam variações importantes na humidade dos combustíveis; iv) à escala diária ou de horas, variações da humidade relativa, da temperatura, do vento e da estabilidade atmosférica controlam a ignição, a intensidade de propagação e o comportamento do incêndio.

Consoante Dowdy *et al.* (2022), os incêndios florestais podem ser causados pelas ações humanas, como o incendiarismo, o desmatamento, a agricultura e a negligência, ou por fenómenos naturais, como os raios. Os incêndios rurais costumam seguir padrões específicos de frequência, intensidade e sazonalidade, conhecidos como regimes de fogo[156], que variam de acordo com o ecossistema (Dowdy *et al.*, 2022). O UNEP (2022) alertou para as alterações que os regimes de fogo estão a sofrer devido ao uso do solo e à demografia, resultando em condições mais propícias à propagação dos incêndios florestais, que se vem a tornar mais frequentes e intensos. As mudanças no regime de fogo, incluindo as alterações quanto à sua sazonalidade; frequência; tamanho; e intensidade, podem causar impactos nos ecossistemas. Esses impactos podem variar

[155] Convém esclarecer a diferença entre clima e condições meteorológicas, termos muitas vezes usados como sinónimos, mas que se distinguem nas escalas temporal e geográfica. O clima representa as condições médias da atmosfera numa região ao longo de décadas, sendo determinado por fatores como a latitude, a altitude e a proximidade em relação ao oceano. O clima descreve os padrões típicos de temperatura; humidade; vento; e precipitação ao longo do ano, como os climas tropical; subtropical; temperado; árido; de altitude; e polar. Cada região pode ter variações e subtipos específicos desses climas, conforme fatores locais como o relevo, as correntes oceânicas e a proximidade com massas terrestres ou oceânicas. Já as condições meteorológicas referem-se às situações momentâneas ou de curto prazo numa área específica. Tais condições são observadas e registadas diariamente ou mesmo por hora e podem variar rapidamente devido a influências locais e globais.

[156] Um regime de fogo é uma descrição abrangente das características dos incêndios florestais num determinado ecossistema ao longo do tempo, como tipos de fontes de ignição; frequência; intensidade; severidade; extensão; sazonalidade; e heterogeneidade. Compreender o regime de fogo de um ecossistema é essencial para avaliar os padrões de comportamento do fogo e os seus impactos no meio ambiente (UNEP, 2022).

se o ecossistema for *fire-dependent* (dependente do fogo para prosperar) ou *fire-sensitive* (sensível ao fogo, no qual os incêndios podem ter efeitos negativos predominantes). Em ambos os casos, os desvios do regime de fogo predominante podem desencadear mudanças ecológicas substanciais (Dowdy *et al.*, 2022).

Ainda de acordo com o UNEP (2022), os incêndios florestais estão ligados a condições meteorológicas extremas, como as altas temperaturas, a baixa humidade do ar e os ventos fortes. Quanto à frequência, podem ocorrer segundo um padrão de sazonalidade ou como eventos isolados. Entre os incêndios rurais, predominam aqueles de alta intensidade, caracterizados pelas chamas abundantes e pela rápida propagação. No entanto, pode haver períodos de intensidade moderada, consoante as condições locais e a disponibilidade do combustível (UNEP, 2022). Também há o fenómeno da vegetação que normalmente não queimaria, como as florestas tropicais, o *permafrost* e os pântanos de turfa, agora a tornar-se suscetível ao fogo devido ao ressecamento causado pelas mudanças climáticas (UNEP, 2022).

Pyne (2006) abordou a relação entre o regime de fogo e as condições climáticas mediterrânicas. O autor destacou que a alternância entre períodos chuvosos e secos contribui para a presença abundante de combustível vegetal, sendo apenas necessário um evento de ignição, como a queda de raios, para desencadear incêndios florestais. Como enfatizou (Pyne, 2006, p. 116),

> no entanto, a explicação climática é insuficiente dado que nos climas mediterrânicos os relâmpagos não abundam. Ocorrem trovoadas, até mesmo trovoadas secas e, ocasionalmente, os relâmpagos fustigam a terra, mas são acontecimentos raros. Estas regiões onde os incêndios são frequentes, ardem porque desde há muitos milénios que as pessoas ateiam o fogo.

Assim, outro fator importante quando se trata das causas dos incêndios florestais é a interação entre as atividades humanas e o fogo. O manejo do fogo pelo homem para fins agrícolas e pastoris faz, há muito tempo, parte do ecossistema mediterrânico (Bento-Gonçalves, 2021; San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a), mas o uso do solo para atividades lucrativas, como a substituição das áreas agrícolas e do matagal por espécies com maior valor económico, pode modificar a paisagem de forma a aumentar a sua vulnerabilidade a incêndios florestais. Para completar, o despovoamento e o abandono das áreas que eram anteriormente geridas intensivamente para extração dos recursos florestais contribuem para o acúmulo dos combustíveis vegetais sem manejo adequado, aumentando o risco de incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a).

De acordo com Viegas, Alves e Rodrigues (2024), tem havido um aumento significativo no número de investigações sobre as causas dos incêndios rurais em Portugal. Em 2001, apenas 10% das ocorrências eram objeto de investigação. Esse percentual chegou a 95% em 2020. Contudo, metade das investigações realizadas são inconclusivas. Entre as causas conhecidas, dados do

Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)[157] indicam a predominância daquelas associadas à atividade humana: o (1) *uso do fogo* (48,8%), o (2) *incendiarismo* (30,6%) e os (3) *acidentes* (8,2%). Os (4) *reacendimentos* são a causa de 8,8% das ocorrências, enquanto as (5) *causas estruturais*[158] chegam a 2,1%. As (6) *causas naturais* são responsáveis por apenas 1,4% das ocorrências, resultado da queda de raios. Os raios, "embora sejam responsáveis por um número relativamente reduzido de ocorrências, historicamente têm causado uma área ardida relativamente elevada, pois tendem a ocorrer em condições de secura e de instabilidade atmosférica" (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024, p. 5).

Para Mateus e Fernandes (2014), são quatro os fatores dos incêndios em Portugal: os fatores (1) *climáticos*; os fatores (2) *socioeconómicos*; os fatores (3) *políticos e institucionais*; e a (4) *instabilidade nas políticas públicas para as florestas*, o que remete para a incapacidade do Estado de implementar medidas efetivas de gestão preventiva. Para além das causas indicadas por Mateus e Fernandes (2014), Bento-Gonçalves (2021) ainda acrescentou outras três causas que registaram crescimento na década de 2010-2019 em Portugal: os (1) *incêndios intencionais*, a (2) *negligência no uso do fogo* e os (3) *reacendimentos*.

A posição geográfica de Portugal é um fator que favorece a ocorrência de incêndios rurais no País. Portugal continental[159] localiza-se na "zona de transição do clima subtropical para o temperado, caracteriza-se por ter verões longos e secos e invernos relativamente chuvosos que favorecem o desenvolvimento da vegetação, apresentando uma propensão natural para a ocorrência de incêndios florestais" (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024, p. 10). São sentidas diferenças climáticas entre o litoral e o interior do País, bem como entre o norte e o sul. Por exemplo, há mais precipitação nas áreas próximas ao litoral e de altitude, onde a precipitação média anual pode variar entre 500 milímetros, no sueste do País, e 3.500 milímetros, nas montanhas do nordeste. A temperatura média anual é mais elevada na região sul que na região nordeste (Bento-Gonçalves, 2021).

Dada a complexidade dos incêndios florestais, não é fácil estabelecer-lhes uma única origem, pois existe sempre a influência conjunta de causas naturais e humanas. Isso significa que a crescente ameaça de incêndios florestais está relacionada, mas não exclusivamente, às alterações climáticas. Porém, são as alterações climáticas que retroalimentam e que reforçam os incêndios rurais, numa relação sistémica entre causa e efeito, criando um ciclo de reforço negativo. Para que uma ignição evolua para um grande incêndio florestal ou, ainda, para uma tempestade de fogo, são necessários três fatores a que Viegas, Ribeiro e Alves (2024, p. 54) nomearam "triângulo dos fatores do fogo": a (1) *topografia*, a (2) *vegetação* e a (3) *meteorologia*.

[157] Retirado de https://www.icnf.pt/florestas/gfr/gfrgestaoinformacao/estatisticas
[158] Incêndios decorrentes de causas estruturais referem-se a incêndios originados pela caça e pelo uso do solo, entre outras (ICNF, 2014).
[159] Abordamos as características do regime de fogo, as causas e as consequências dos incêndios florestais em Portugal continental, excluindo-se os arquipélagos dos Açores e da Madeira do nosso estudo.

1.1 Topografia

A topografia está relacionada com o relevo do terreno, em especial o seu declive (ou inclinação) e a sua curvatura. Essas características podem influenciar diretamente a velocidade de propagação dos incêndios florestais (Viegas, Ribeiro & Alves, 2024; UNEP, 2022). Por exemplo, os incêndios geralmente propagam-se mais rapidamente encosta acima do que encosta abaixo. Para mais, a topografia pode afetar o tipo e o estado do combustível, criando microclimas com condições de humidade e crescimento localizadas (UNEP, 2022).

Topografias com encostas íngremes e formação de vales aumentam a exposição ao vento; criam canais de ventilação; acumulam vegetação; e proporcionam condições de calor e secura que tendem a favorecer a propagação do fogo nas florestas (Viegas, Ribeiro & Alves, 2024). Os terrenos irregulares, nomeadamente os terrenos rochosos, dificultam o acesso dos meios de combate e, consequentemente, criam obstáculos adicionais, permitindo que o fogo se espalhe de forma imprevisível (Viegas, Ribeiro & Alves, 2024).

1.2 Vegetação

No contexto dos incêndios rurais, o combustível consiste principalmente em material vegetativo – vivo e morto – disponível para a combustão, responsável pela origem e pela propagação do fogo (Viegas, Ribeiro & Alves; UNEP, 2022). A composição, a estrutura e a continuidade da vegetação podem influenciar a gravidade e a extensão do incêndio florestal (UNEP, 2022). Entre os três fatores, a continuidade da vegetação é o fator que mais facilmente pode ser controlado, de acordo com Viegas, Ribeiro e Alves (2024).

O combustível pode ser de solo (por exemplo, raízes e troncos apodrecidos; e húmus), superfície (por exemplo, arbustos; folhada; ramos caídos; troncos; e cascas) ou aéreo (por exemplo, ramos, líquens e folhas). A qualidade do potencial combustível é influenciada pelas propriedades dos elementos combustíveis (por exemplo, forma; dimensão; composição química; inflamabilidade; densidade; e teor de humidade), assim como por propriedades do leito combustível (por exemplo, carga de combustível; altura do leito; compactação ou posoridade; continuidade; e combustibilidade) (Ribeiro, Viegas & Góis, 2024). Quanto maior for o teor de humidade na vegetação, menor é a capacidade do fogo iniciar-se e propagar-se. A existência de potencial combustível compacto e com partículas separadas também dificulta a propagação do incêndio. Por outro lado, partículas finas, como agulhas, folhas e ervas, atingem mais rapidamente a temperatura de ignição e favorecem a origem e a propagação do fogo (Ribeiro, Viegas & Góis, 2024).

1.3 Meteorologia

A meteorologia abrange um conjunto de fatores associados ao clima e ao tempo que condicionam e determinam o comportamento do fogo (Viegas, Ribeiro & Alves, 2024). Nomeadamente, a meteorologia pode modificar a combustibilidade da vegetação, a intensidade da propagação e o tamanho de um incêndio (UNEP, 2022). Os fatores meteorológicos mais relevantes são a

temperatura do ar; a humidade relativa do ar; a precipitação; a velocidade do vento; e a estabilidade atmosférica. As temperaturas elevadas e a baixa humidade do ar (abaixo dos 30%) tornam o potencial combustível mais seco e, por isso, mais propensos a arder.

Segundo Viegas, Ribeiro e Alves (2024), as condições de precipitação, tanto a presença quanto a ausência dela em diferentes estações do ano, têm um impacto significativo no crescimento da vegetação e na propagação dos incêndios florestais. No inverno e na primavera, a precipitação "favorece o crescimento da vegetação fina, que pode ficar depois disponível para suportar a propagação dos incêndios no verão" (Viegas, Ribeiro e Alves, 2024, p. 56). A sua ausência "durante os meses que antecedem o verão e durante esta estação pode contribuir para a secagem da plantas e mesmo das árvores, favorecendo a propagação do fogo" (Viegas, Ribeiro e Alves, 2024, p. 56).

2. Consequências dos incêndios florestais

Os incêndios florestais representam uma ameaça cujos efeitos estendem-se por diversas esferas. Para além da mais grave das consequências – a perda de vidas humanas – os incêndios florestais podem causar impactos (1) *ambientais*, (2) *sociais* e (3) *económicos* (UNEP, 2022). Os incêndios rurais são responsáveis por danos imediatos às florestas, matando árvores e plantas, destruindo *habitats* naturais e reduzindo a biodiversidade local, entre outros danos. A fauna também é severamente impactada, com muitos animais a perder os seus habitats, a sofrer queimaduras ou, até mesmo, a morrer durante os incêndios florestais. O fumo e as cinzas liberadas durante os incêndios rurais contribuem para a poluição do ar e aumentam os riscos de problemas respiratórios e cardiovasculares. A degradação da qualidade do ar também pode impacta negativamente a agricultura, reduzindo a produtividade das culturas e afetando a segurança alimentar.

No aspeto social, os incêndios florestais podem causar o deslocamento e o desalojamento das comunidades locais, levando à perda das moradias e dos meios de subsistência. As pessoas que vivem nas áreas afetadas pelos incêndios rurais não estão sujeitas apenas a perda de bens materiais, mas também a traumas emocionais e psicológicos decorrentes da tragédia e da necessidade de reconstruir as suas vidas. Em termos económicos, o combate aos incêndios; o resgate e a assistência às vítimas; a restauração das áreas degradadas; e a recuperação económica das regiões afetadas acarretam custos elevados para o Estado e para a sociedade como um todo. A perda de recursos naturais, como a madeira, o solo e a água, e a redução do potencial turístico também provocam prejuízos à economia local e nacional.

Segundo Hernández (2019), os incêndios florestais do sul da Europa provocam efeitos significativos em várias frentes. Ambientalmente, cerca de 500 mil hectares ardem todos os anos, com 375 mil hectares concentrados nos países do arco norte do Mediterrâneo. Em anos críticos, como em 2017, a área queimada pode chegar a 900 mil hectares, o equivalente à área total do

Chipre e o maior registo desde 1985. Em termos humanos, houve 488 mortes de bombeiros e de populares de 2000 a 2016 na Europa, número que se elevou em 2017 e em 2018, quando 225 pessoas morreram em Portugal, na Grécia e em Espanha. Nos últimos anos, houve um aumento de 276% no número de mortes por incêndios em escala global (Hernández, 2021). Desde 1931 até 2023, Portugal registou um total de 398 fatalidades devido a incêndios florestais (Ribeiro, 2024). A letalidade dos novos incêndios é preocupante, mesmo com os recursos de combate disponíveis. Economicamente, os incêndios geram perdas em torno de 3 mil milhões de euros anualmente no continente, podendo chegar a 5 mil milhões de euros por ano até 2100, especialmente nos países mais afetados como a Grécia, a Espanha, a França, a Itália e Portugal.

2.1 Ambientais

No que se refere ao meio ambiente, destacam-se o impacto no ciclo global do carbono, uma vez que os incêndios florestais liberam grandes quantidades de dióxido de carbono (CO_2) na atmosfera, exacerbando o aquecimento global e acelerando o ciclo de retroalimentação do carbono; o impacto na vida selvagem, já que os incêndios rurais podem resultar na morte de animais e em mudanças no *habitat* pós-incêndio, colocando algumas espécies mais próximas da extinção; nas bacias hidrográficas, visto que os incêndios florestais podem contaminar as águas; aumentar a erosão do solo; alterar a composição do solo; e alterar a estabilidade do declive, afetando o rendimento e a qualidade da água por longos períodos (UNEP, 2022).

A qualidade do ar é gravemente comprometida devido ao fumo e às emissões dos incêndios florestais, resultando na poluição atmosférica que afeta a saúde humana e a vida selvagem. Os incêndios florestais em Portugal têm sido objeto de estudo quanto às suas emissões atmosféricas, com foco no dióxido de carbono (CO_2), mas sem considerar outros compostos relevantes para o meio ambiente e a saúde pública (Pio, da Silva & Pereira, 2006). Como mencionaram os autores, o Inventário Nacional de Gases com Efeito de Estufa (GEE) de 2004, comparou as emissões de GEE provenientes de incêndios rurais com as de outras fontes, revelando que, durante a década de 1990, essas emissões representaram uma parcela significativa, mas não tão elevada quanto as de setores como a energia; o transporte; a indústria de manufatura; e a construção. No entanto, notaram Pio, da Silva e Pereira (2006), as emissões dos incêndios florestais concentram-se num curto período, enquanto outras fontes têm emissões distribuídas ao longo do ano. A análise das emissões mostrou que os incêndios rurais podem ser uma fonte importante de poluentes, contribuindo significativamente para o total de emissões nacionais, especialmente em comparação com setores como a agricultura, as indústrias e os transportes (Pio, da Silva & Pereira, 2006).

A qualidade da água também é prejudicada devido à contaminação resultante do escoamento pós-incêndio, que carrega sedimentos, cinzas e substâncias químicas para os cursos de água, rios e lagos, podendo causar danos à vida aquática e comprometer o abastecimento de água potável (UNEP, 2022). A erosão do solo é outro efeito adverso, causando danos à fertilidade e aumentando o risco de deslizamentos de terra e de enchentes.

A saúde dos ecossistemas é afetada pelos incêndios florestais, com consequências de longo prazo para a estabilidade e o funcionamento dos ambientes naturais. No entanto, os ecossistemas têm uma capacidade natural de recuperação e de adaptação aos incêndios rurais. A recuperação da vegetação é um processo fundamental nesse sentido. A vida vegetal é capaz de regenerar-se depois de um incêndio florestal, começando o processo de restauração do ecossistema. A fauna, igualmente, desempenha um importante papel na recuperação, adaptando-se às mudanças no meio ambiente e contribuindo para a resiliência geral dos ecossistemas (UNEP, 2022).

Quanto às consequências para a biodiversidade, os incêndios florestais impactam especialmente quando considera-se a capacidade de sobrevivência e de regeneração das plantas (Zedler & Rego, 2006). As espécies vegetais apresentam uma grande variação na sua capacidade de sobrevivência durante os incêndios rurais, influenciada tanto pelas características intrínsecas das espécies quanto pelo tamanho das plantas. Algumas plantas têm adaptações especiais que lhes permitem rebentar novos ramos depois de um incêndio florestal, enquanto outras dependem da regeneração a partir ds sementes em dormência no solo ou armazenadas nas plantas. Consoante Zedler e Rego (2006), do mesmo modo que os incêndios florestais podem levar a consequências como declínios populacionais, extinções locais e alterações na diversidade de espécies, a supressão excessiva do fogo pode levar a uma falta de estímulo para a regeneração de certas espécies.

Relativamente aos animais, Engstrom (2010) destacou que os incêndios florestais podem resultar na perda direta de fauna devido a lesões ou à morte, bem como forçar movimentos de animais para áreas não queimadas em busca de recursos essenciais, como alimento, água e abrigo. Além disso, as mudanças no *habitat* depois de um incêndio florestal podem influenciar processos como a predação, a competição por recursos e a migração, afetando a viabilidade das populações animais sobreviventes. Ao longo do tempo, as espécies podem desenvolver adaptações ao fogo, como mudanças comportamentais ou fisiológicas, para lidar melhor com os incêndios rurais recorrentes. Essas adaptações podem moldar a estrutura populacional e a dinâmica das comunidades animais, influenciando a evolução das interações entre os organismos e o seu ambiente.

2.2 Económicas

Os incêndios florestais podem provocar consequências económicas para os indivíduos, as comunidades e as nações, com as comunidades mais pobres a ser desproporcionalmente mais afetadas (UNEP, 2022). Os danos à agricultura podem ter repercussões graves na segurança alimentar, reduzindo a produção agrícola e, consequentemente, aumentando os preços dos alimentos. Os cortes de energia, a supressão ds comunicações e o fecho das rodovias podem causar interrupções nos negócios e prejudicar a economia local e regional. Os custos com os seguros podem aumentar devido aos danos causados pelos incêndios florestais, o que pode sobrecarregar as empresas e os indivíduos que dependem desses serviços. Os custos de reconstrução da infraestrutura danificada e da paisagem destruída podem ser substanciais, representando uma

carga financeira adicional para as comunidades. A redução de postos de trabalho devido à interrupção das operações e ao fecho das empresas pode agravar ainda mais os problemas económicos enfrentados pelos indivíduos e pelas famílias impactadas pelos incêndios (UNEP, 2022).

O estudo realizado por Meier, Elliott e Strobl (2023) analisou o efeito financeiro dos incêndios florestais na Europa, com foco na região sul do continente. Os resultados revelaram uma redução anual na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países nessa região entre 0,11% e 0,18% e perdas anuais estimadas entre 13 e 21 mil milhões de euros (Meier, Elliott & Strobl, 2023), o que representa uma carga considerável para a economia em geral. Os autores destacaram que os incêndios rurais repercutiram no emprego de forma heterogénea. Enquanto setores como o turismo sofrem uma diminuição no crescimento do emprego, outros setores, como o financeiro; o de seguros; o imobiliário; e o administrativo, experimentam um aumento na taxa de crescimento do emprego, não necessariamente nas mesas regiões onde ocorreram os eventos.

As florestas cobrem cerca de 67% do território português e desempenham um importante papel não apenas em termos ambientais, mas também em termos económicos para o País. O valor económico total do espaço florestal foi estimado em 1,3 mil milhões de euros em 2001. Segundo dados do ICNF (2019), o setor florestal contribui com 1,2% do PIB, representa 10% das exportações e sustenta aproximadamente 92 mil empregos diretos. Portanto, a ocorrência de incêndios rurais representa um risco significativo para o setor florestal e é prejudicial para toda a população portuguesa, não se limitando apenas às áreas afetadas.

2.3 Sociais

Os incêndios rurais que assolaram Portugal em 2017[160] deixaram uma marca de dor e de devastação na sociedade e no meio ambiente. Com um saldo trágico de 117 vidas perdidas[161] e uma área queimada superior a 540 mil ha, o impacto foi 27% maior do que o máximo registado anteriormente em 2003 (Tedim *et al.*, 2021). As fatalidades resultantes desses eventos representam uma perda trágica de vidas humanas, causando um impacto direto e devastador nas famílias e nas comunidades afetadas. De acordo com Bento-Gonçalves (2021), entre os anos de 1961 e 2019, em Portugal, "morreram 257 pessoas, 65 eram bombeiros, sete especialistas estrangeiros, 25 militares, quatro funcionários florestais e 156 populares" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 85).

[160] Um maior detalhamento sobre os incêndios florestais que ocorreram em Portugal no ano de 2017, nomeadamente os eventos conhecidos como "Tragédia de Pedrógão Grande" e "Incêndios de Outubro", bem como sobre as suas consequências ambientais, sociais e económicas, será apresentada na próxima secção desta tese: secção 3.3 do Capítulo IV.

[161] Bento-Gonçalves (2021) mencionou o número de 116 mortes causadas diretamente pelos incêndios florestais de 2017 em Portugal, enquanto, para San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a), este número foi de 117. A discrepância nos números de vítimas fatais pode ocorrer devido a diferentes fontes de informação, critérios de contagem e períodos de análise. No caso específico dos incêndios florestais em Portugal em 2017, é importante notar que a contagem de vítimas fatais pode variar dependendo da fonte utilizada e do momento em que os dados foram compilados.

Os eventos de 2017 são um importante exemplo para demonstrar as diversas consequências que os incêndios rurais são capazes de gerar para o País. Esses incêndios florestais alteraram as paisagens e os ecossistemas de maneira irreversível, evidenciando a magnitude assustadora desses eventos. Conforme Viegas, Alves e Rodrigues (2024), o número de vítimas mortais é um importante indicador dos efeitos dos incêndios florestais para a sociedade portuguesa. Naquele ano, o número acumulado de cidadãos comuns falecidos durante incêndios rurais superou o número de operacionais falecidos, a contar desde 1930. Mas os prejuízos à saúde também são um impacto a ser considerado. "A exposição das pessoas, em especial dos intervenientes no combate ou dos cidadãos mais vulneráveis, ao fumo e ao calor dos incêndios, de forma aguda ou prolongada, pode causar danos irreversíveis no sistema respiratório e na saúde em geral" (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024, p. 4). A gravidade dos incêndios florestais de 2017 é ainda mais alarmante ao considerar que mais 51 vidas foram perdidas em oito incêndios individuais, cada um com uma área superior a 10 mil hectares. Num período de menos de 24 horas, mais de 200 mil hectares foram consumidos pelas chamas, marcando um fenómeno sem precedentes na Europa. As consequências não se restringiram às perdas humanas diretas; aproximadamente 138 mortes foram atribuídas à exposição à fumaça resultante dos incêndios que assolaram o país em outubro daquele ano (UNEP, 2022).

O fumo emitido durante os incêndios rurais contém partículas e produtos tóxicos da combustão capazes de causar danos respiratórios, cardiovasculares e neurológicos, especialmente nas pessoas com problemas de saúde preexistentes (UNEP, 2022). Os incêndios florestais, outrossim, intensificam a pressão sobre os serviços de saúde e outros serviços sociais, com potencial para sobrecarregar os sistemas existentes, o que dificulta o acesso aos serviços essenciais e exacerba as desigualdades sociais. Em termos culturais, os incêndios rurais podem levar à perda de artefatos e de construções histórica e culturalmente importantes (UNEP, 2022). A emissão do fumo dos incêndios florestais para a atmosfera desencadeia a dispersão de poluentes que prejudicam a qualidade do ar mesmo a longas distâncias. Afora os prejuízos para a saúde e o meio ambiente, o fumo pode reduzir consideravelmente a visibilidade, dificultando o trabalho dos operacionais em combate e a retirada da população da área afetada pelos incêndios rurais (Miranda *et al.*, 2024).

Segundo o UNEP (2022), os incêndios florestais geram impacto em oito dos 17 ODS: (1) erradicar a pobreza; (2) erradicar a fome; (3) saúde de qualidade; (4) igualdade de gênero; (5) água potável e saneamento; (6) ação climática; (7) proteger a vida marinha; e (8) proteger a vida terrestre. Entre as consequências listadas pelo UNEP (2022), várias têm implicações sociais diretas ou indiretas, como a perda da moradia e dos meios de subsistência; o agravamento da disparidade de gênero, pois as mulheres, muitas vezes, enfrentam dificuldades adicionais devido às desigualdades estruturais; e problemas de saúde mental, já que os incêndios rurais, assim como outros tipos de catástrofes, podem causar estresse, ansiedade e depressão.

3. História dos incêndios florestais em Portugal continental

A história da gestão das florestas e, consequentemente, do uso do fogo em Portugal pode ser dividida em seis importantes marcos: o (1) *desenvolvimento da agricultura*; a (2) *expansão marítima*; o (3) *desenvolvimento da industrialização*; a (4) *Guerra Colonial Portuguesa*; o (5) *crescimento da indústria de celulose*; e, mais recentemente, a (6) *aceleração dos impactos das alterações climáticas*. No entanto, existem evidências de incêndios florestais anteriores ao uso intencional do fogo na Serra da Estrela, onde depósitos de carvão indicam queimadas causadas por fenómenos naturais, como raios (Bento-Gonçalves, 2021; Alves *et al.*, 2006). Durante a pré-história, especificamente na Idade do Bronze e na Idade do Ferro, começou o processo de desmatamento em Portugal (Bento-Gonçalves, 2021; Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011), associado ao desenvolvimento das técnicas agrícolas e pastoris que permitiram o crescimento e a fixação das comunidades humanas (Alves *et al.*, 2006).

3.1 Desenvolvimento da agricultura

Segundo Bento-Gonçalves (2021), um dos principais impulsionadores dos incêndios florestais foi o aumento da economia agrícola, que levou à expansão das áreas cultiváveis em detrimento das florestas. O desenvolvimento do pastoreio para a criação de animais teve, ainda, um papel importante na derrubada das florestas para dar lugar às pastagens na Idade Média, "porém, muitas vezes, estas queimadas escapavam e tornavam-se em incêndios de grandes proporções" (Alves *et al.*, 2006).

3.2 Expansão marítima

A redução da área florestal foi exacerbada também pela política marítima de Portugal a partir do século XV (Mather & Pereira, 2006). Durante esse período, a navegação e o comércio global estavam em expansão, e a madeira era essencial para a construção das embarcações navais. Para além da sua utilidade na indústria naval, a madeira era um produto fundamental no comércio internacional, com diversas espécies, como o cedro do Líbano, altamente valorizadas e amplamente negociadas entre diferentes regiões (Alves *et al.*, 2006). A procura por novas terras e por recursos além-mar levou à exploração intensiva dos recursos naturais, incluindo a madeira das florestas para a construção naval, sendo que, "para cada nau, eram necessários entre dois mil e quatro mil carvalhos" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 26). Daquela época, há registos de incêndios florestais ao redor do rio Mondego em cartas régias de Dom Afonso V, de 1464, e de Dom João II, de 1490 (Alves *et al.*, 2006). Devido à importância da madeira como recurso estratégico para Portugal, a Coroa, no século XV, começou a dar respostas institucionais para a preservação e o manejo sustentável das florestas, como a proibição do corte excessivo das árvores; restrições ao fabrico do carvão; incentivos à reflorestação (Alves *et al.*, 2006); e a proibição da exportação do madeira, em 1471 (Mather & Pereira, 2006).

3.3 Desenvolvimento da industrialização

Com a chegada da industrialização a Portugal, no século XIX, a madeira das florestas portuguesas tornou-se matéria-prima para a construção das ferrovias e para a construção civil (Mather & Pereira, 2006). Estima-se que, na altura, as florestas ocupavam uma área inferior a 10% do território de Portugal continental, a maior parte delas de propriedade da Coroa (Mather & Pereira, 2006). Os primeiros relatos de incêndios florestais de grandes dimensões no País datam desse período. Na região de Leiria, designadamente na Mata Nacional de Leiria, também conhecida como Pinhal de Leiria ou Pinhal do Rei, foi mencionada a ocorrência de vários incêndios florestais entre 1806 e 1825. Um desses incêndios florestais chegou a alcançar 5000 hectares (Bento-Gonçalves, 2021; Ferreira-Leite Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011). A floresta estava a converter-se num recurso escasso por volta de 1800 e, apesar das tentativas para deter esse declínio, elas não foram bem-sucedidas. Esse cenário levou à preocupação de figuras como o naturalista José Bonifácio de Andrade e Silva em relação ao estado da floresta, uma vez que os recursos florestais adequados eram vistos como um pré-requisito essencial para o desenvolvimento de Portugal (Mather & Pereira, 2006).

Em 1815, José Bonifácio de Andrada e Silva, que havia sido intendente-geral das Minas e Metais do Reino, publicou a obra "Memória sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal", considerado o primeiro tratado moderno de política florestal, na qual já mencionava as queimadas para fins pastoris como um desafio para o País. De acordo com Alves *et al.* (2006, p. 32),

> é aqui que, provavelmente pela primeira vez, vamos encontrar, entre nós, expressões de verdadeiro carácter técnico a respeito de ideias ou conceitos sobre combate ou defesa contra incêndios florestais, não a simples constatação dos riscos e das punições para os prevaricadores.

Como relataram Mather e Pereira (2006), na segunda metade do século XIX, o território português começou a ser reflorestado, principalmente pelo setor privado interessado no valor económico das florestas, com grandes proprietários no Sul do país e pequenos proprietários no Centro e no Norte liderando a expansão florestal por meio de ações de plantação em terras agrícolas abandonadas. Dessa época, há registos de incêndios florestais na Serra da Estrela e na Mata do Buçaco no fim do século XIX (Bento-Gonçalves, 2021).

3.4 Guerra Colonial Portuguesa

A Guerra Colonial Portuguesa (1961-1974) desencadeou uma série de consequências que afetaram diretamente as suas florestas. Uma das principais delas foi o despovoamento das áreas rurais do interior. O conflito militar empobreceu o País e levou muitos portugueses a abandonarem as suas terras em busca de oportunidades nas cidades ou mesmo no estrangeiro, por meio da emigração (Bento-Gonçalves, 2021). "A concentração das populações em centros urbanos deixou muitas áreas rurais, especialmente as mais isoladas, severamente despovoadas e o êxodo rural criou um

vazio não apenas demográfico, mas também de gestão da terra" (Mather & Pereira, 2006, p. 272). Com isso, essas áreas não receberam mais a devida atenção dos proprietários e o Estado, tampouco, priorizou o investimento no manejo adequado das florestas. Em 1921, um incêndio florestal destruiu completamente a aldeia de Rodeios, no concelho de Vila Velha de Ródão, distrito de Castelo Branco. A década de 1960 assinalou o começo de uma nova realidade, marcada pela ocorrência de grandes incêndios florestais em Portugal, como os incêndios de Vale do Rio (1961); de Viana do Castelo (1962); de Boticas (1964); e da serra de Sintra (1966), entre outros (Bento-Gonçalves, 2021).

Bento-Gonçalves (2021) destacou que, após o fim da Guerra Colonial Portuguesa, houve tentativas frustradas de estabelecer um modelo eficaz de gestão florestal. As políticas públicas adotadas eram ultrapassadas, muitas vezes semelhantes àquelas executadas na década de 1950 e não acompanhavam as mudanças socioeconómicas e ambientais ocorridas no País. No entanto, com a Revolução dos Cravos, em 1974, e a abertura política que se seguiu, novos atores surgiram no cenário florestal português, incluindo o surgimento das organizações da sociedade civil e das organizações não governamentais com foco ambiental, que passaram a desempenhar um papel mais ativo na defesa e na promoção da conservação das florestas, por um lado. Por outro lado, segundo Bento-Gonçalves (2021, p. 41), "a instabilidade própria dos períodos revolucionários, com impactes a nível da autoridade do Estado, criou terreno propício ao florescimento de atividades ilegais que expressavam as tensões acumuladas e os conflitos passados ou presentes através de atos incendiários".

3.5 Crescimento da indústria de celulose

Durante os anos 1980 e 1990, houve uma série de iniciativas e de programas, como o Projecto Florestal Português (PFP), o Programa de Acção Florestal (PAF) e o Plano de Desenvolvimento Florestal (PDF), que incentivaram e financiaram a expansão da área florestal no País. Esses programas foram fundamentais para o aumento significativo da área florestal, especialmente a partir da metade dos anos 1990, demonstrando um rápido progresso na florestação das terras agrícolas e produtivas (Mather & Pereira, 2006). Simultaneamente, a indústria da celulose ganhou força em Portugal e, por intermédio do PFP, executado de 1981 a 1987 e financiado pelo Banco Mundial, a reflorestação baseada na monocultura do eucalipto, maioritariamente, foi impulsionada "em larga escala e em ritmo acelerado" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 30) devido à sua rentabilidade económica (San-Miguel-Ayanz, 2020a). O investimento feito pelo Banco Mundial promoveu a plantação de 60 mil hectares de eucalipto, num investimento que equivalia, em 2005, a 41 milhões de euros[162]. O eucalipto é uma espécie de rápido crescimento e de grande valor comercial para a produção da celulose, o que levou muitos proprietários de terras a optarem por essa cultura em detrimento de outras espécies florestais nativas. A plantação do pinheiro para a produção de aglomerados e do sobreiro para a produção da cortiça também cresceu naquele

[162] Retirado de https://www.publico.pt/2005/10/12/jornal/governo-abdica-de-juros-do-projecto-florestal-portugues-43419

período. A essa altura, com 3,3 milhões de hectares, as florestas já começavam a representar um risco iminente para incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

A frequência e a intensidade dos incêndios florestais, que já era uma preocupação desde a década de 1960, continuaram a aumentar entre 1980 e 1990, quando ocorreram incêndios rurais de grande magnitude (Novo *et al.*, 2024; Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011). O primeiro grande incêndio florestal dessa nova era ocorreu em 1986, nos concelhos de Vila de Rei e de Ferreira do Zêzere, seguido por outro em 1987, que afetou os concelhos de Arganil, Oliveira do Hospital e Pampilhosa da Serra (Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011). Esses eventos sinalizaram uma nova realidade para Portugal, o início de um período em que os incêndios rurais passaram a causar impactos cada vez mais graves (Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011). Na década de 1990, houve o reconhecimento da perda de competitividade das florestas portuguesas, juntamente com o esclarecimento sobre a sua sustentabilidade e a sua viabilidade económica (Bento-Gonçalves, 2021). Várias questões contribuíram para esse reconhecimento. Os incêndios florestais tornaram-se uma preocupação crescente, causando danos ambientais e impactos negativos na economia relacionada à silvicultura.

3.6 Aceleração dos impactos das alterações climáticas

Bento-Gonçalves (2021) alertou para a influência do aquecimento global na criação da condições favoráveis a incêndios rurais em maior quantidade e intensidade no País. Nesse sentido, Novo *et al.* (2024) enfatizaram que as mudanças climáticas se expressam, em Portugal, na elevação da temperatura média (0, 30ºC por década) e no volume anual de chuvas (-25 mm por década), o que contribui para o acúmulo da vegetação propícia à combustão e à propagação dos incêndios florestais.

O cenário das florestas em Portugal no fim do século XX, como enfatizou Bento-Gonçalves (2021, p. 31-32) era de "uma massa florestal não gerida, campos agrícolas abandonados, perímetros urbanos que se expandiram para áreas agrícolas e florestais que ficaram ao abandono, casas construídas isoladamente no meio dos espaços florestais e ausência do ordenamento do território". O autor acrescentou que, a esse contexto, por si só já favorável à ocorrência de incêndios florestais, também pesavam fatores demográficos, como uma população "envelhecida e iletrada" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 32), e estruturais, entre os quais destacou a incapacidade do Estado de fiscalizar e punir o uso inadequado do fogo, bem como de "resolver incêndios de maiores dimensões por depender excessivamente de água, de acessos e de meios aéreos" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 32). Tais condições fizeram com que Portugal chegasse ao século XXI com incêndios florestais com potencial para provocar grandes catástrofes naturais.

Na próxima secção – secção 4 do Capítulo IV desta tese – iremos resgatar a história dos incêndios florestais em Portugal no século XXI, com enfoque nos catastróficos anos de 2003, 2005, 2017 e

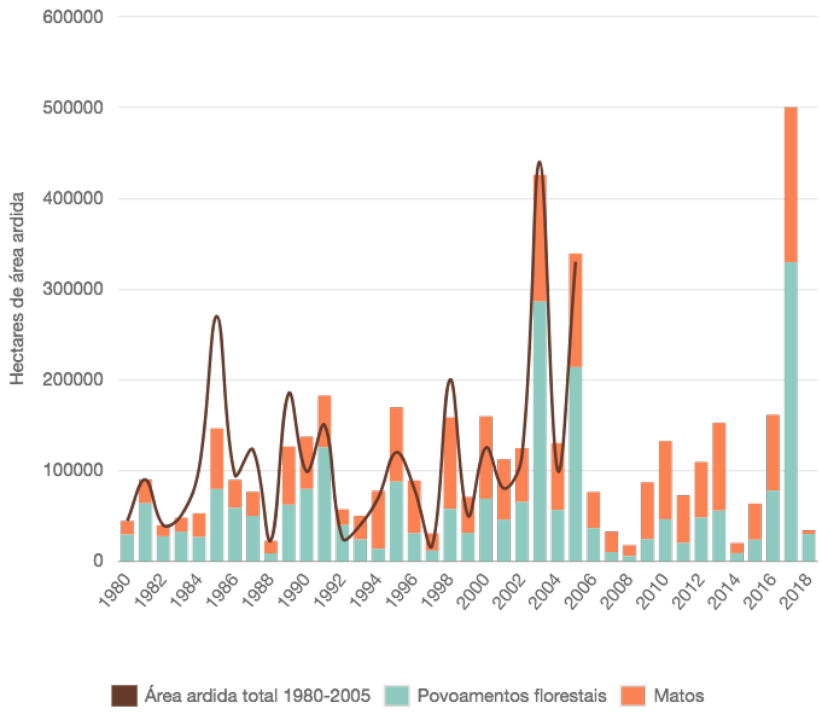
2022. Também iremos abordar os incêndios rurais ocorridos nos anos de 2018 e de 2019 que, conjuntamente ao ano de 2017, formam o período de observação do estudo empírico desta tese.

4. Incêndios florestais em Portugal continental no século XXI

Os cinco maiores incêndios florestais ocorridos nos anos de 1986; 2003; 2004; 2005; 2012; 2013; 2016; 2017; 2018; 2020; e 2022 ultrapassaram a marca dos 10 mil hectares de área ardida (Alves, Almeida & Viegas, 2023). Como ilustra a Figura 15, no final do século XX, verificou-se uma tendência de crescimento tanto do número de casos, quanto da área ardida anuais. Com a chegada do século XXI, essa tendência foi intensificada (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024, p. 1), quando esses valores passaram de

> algumas centenas de ocorrências ou poucos milhares de hectares (ha) ardidos (...) para cerca de 20 ou 30 mil ocorrências anuais e para cerca de 100 mil ha de terra ardida após 2000, com anos catastróficos como foram os de 2003, 2005 e 2017.

Figura 15: Evolução da área ardida em Portugal (1980-2018)



Fonte: Pordata *in* plataforma Florestas.pt[163]

A partir de 2010, o número de incêndios florestais tem apresentado uma tendência de redução, apesar de a área ardida continuar a aumentar. Como frisou Hernández (2021, p. 3),

[163] Retirado de https://florestas.pt/conhecer/fogo-a-evolucao-dos-incendios-rurais-em-portugal/

> registou-se uma diminuição de 57% no número de incêndios entre 2010 e 2019, mas a média nesse período foi de 18.188 incêndios por ano, um valor que ainda é muito elevado, (...), um valor insuportável para os cofres públicos e para o ambiente rural e florestal.

Hernández (2021) atribuiu a diminuição de ocorrências a uma maior consciencialização e ação penal e o crescimento da área ardida à alta taxa de intencionalidade e à falta de uma estrutura profissional e especializada para lidar com a prevenção e extinção dos incêndios rurais. Se a evolução temporal dos indicadores assusta, as projeções para o futuro não são menos alarmantes. Segundo o UNEP (2022), até 2030 a frequência dos incêndios florestais aumentará em 14% e, até 2050, em 50%.

De acordo com Mateus e Fernandes (2014), os incêndios rurais atingem, em média, 3% do território florestal português a cada ano, colocando o país como o mais afetado na Europa. "Portugal é, de longe, o país mediterrâneo mais afetado pelos incêndios florestais: nos últimos 30 anos, enfrentou o maior número de sinistros e foi onde mais hectares foram queimados."[164] (Hernández, 2019, p. 7). Segundo o relatório do ICNF (2015), as florestas dominam 35,4% do território do País, enquanto as matas e as pastagens ocupam 32%. Ao todo, 67,4% do território português é ocupado por áreas silvestres, o que representa um elevado risco de incêndios florestais, já que é coberto, a norte do Tejo e no Algarve, predominantemente, por "monoculturas de espécies muito inflamáveis, como o eucalipto e o pinheiro-bravo, e extensas áreas de mato, enquanto a sul do Tejo (exceto no Algarve) predominam o sobreiro e a azinheira" (Bento-Gonçalves, 2021, p. 37).

Os anos em que ocorreram os maiores incêndios rurais em Portugal partilham uma característica: a maioria dos incêndios mais devastadores ocorreu em dias com condições meteorológicas extremas, caracterizados por baixa humidade do ar, altas temperaturas e velocidades de vento elevadas (San-Miguel-Ayanz, 2020b). Um estudo do Observatório Técnico Independente (OTI, 2020a) verificou que a área ardida nessas condições representa quase toda a área queimada, especialmente nos anos de maior intensidade de incêndios. De acordo com a análise realizada, 91% da área total queimada em Portugal em 2003 ocorreu durante incêndios florestais em dias de condições meteorológicas extremas. Essa tendência repetiu-se em 2005, com 92% da área queimada nessas mesmas condições e, novamente, em 2017, quando dos 540 mil hectares ardidos, cerca de 508 mil hectares (94%) correspondem aos 72 dias de condições extremas (OTI, 2020a).

No que se refere às políticas públicas, Viegas, Alves e Rodrigues (2024) destacaram a redução da percentagem de ocorrências maiores do que 1 hectare entre 1980 e 2022. Esse dado seria consequência da eficácia no combate inicial aos focos de incêndio, que obtinha uma taxa de insucesso de 52% em 1980, chegando a apenas 15% em 2022. Apesar da maior capacidade de

[164] Traduzido pela autora. No original: "Portugal es, de lejos, el país mediterráneo más castigado por los incendios forestales: en los últimos 30 años es el que más siniestros ha afrontado y en el que más hectáreas se han quemado." (Hernández, 2019, p. 7).

resposta do Estado frente aos incêndios florestais, 10% deles fogem ao controlo e são responsáveis por 80% da área ardida todos os anos (Viegas, Alves & Rodrigues, 2024). Os recursos de combate, porém, entram em saturação quando um número elevado de ocorrências – entre 200 e 300 – dá-se simultaneamente, o que aconteceu entre 2003 e 2020, quando registaram-se dias com até mil ocorrências em Portugal. Se, por um lado, as políticas públicas têm-se mostrado eficazes no combate aos incêndios rurais, o mesmo não se pode afirmar em relação às políticas públicas preventivas. Como frisou Bento-Gonçalves (2021, p. 10-11),

> fica principalmente a dever-se à desestruturação do mundo rural, ao desordenamento do território, à falta de gestão florestal, num contexto onde existe um predomínio de monoculturas de eucalipto e de pinheiro-bravo (a norte do Tejo), e a uma profunda falta de educação florestal, razão pela qual Portugal apresenta anualmente extensas áreas ardidas e uma das mais elevadas taxas de ignições a nível mundial.

4.1 Incêndios florestais de 2003

Em 2003, Portugal enfrentou uma devastadora vaga de incêndios florestais. Um dos marcos desse ano foi o registo, pela primeira vez da ocorrência de um incêndio florestal a consumir mais de 20 mil hectares, no concelho da Chamusca, distrito de Santarém (Lourenço & Félix, 2019). Além desse evento, outros nove incêndios rurais consumiram áreas superiores a 10 mil hectares cada (Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves & Lourenço, 2011). Até 31 de outubro daquele ano, mais de 425 mil hectares foram consumidos pelas chamas (Lourenço, 2007), dos quais 286.055 hectares de florestas e 139.784 hectares de mato[165]. O maior incêndio florestal do ano de 2023 consumiu 41.079 hectares. Das 26.195 ocorrências, 5.290 evoluíram para incêndios florestais (Lourenço, 2007).

A vaga de calor que acometeu Portugal naquele ano, com as temperaturas máximas superiores 40°C em grande parte do território (Lourenço, 2007), foi responsável para que, junto com outros fatores, estivessem criadas as condições propícias para incêndios florestais de grande intensidade. As causas desses incêndios foram variadas, envolvendo tanto fatores climáticos extremos, como as altas temperaturas e a baixa humidade do ar, quanto ações humanas negligentes e, até mesmo, incêndios criminosos (Novo *et al.*, 2024; Lourenço, 2007). A falta de preparação adequada para lidar com situações tão catastróficas exacerbou a magnitude dos danos. Entre os dias 27 de julho e 15 de agosto de 2003, Portugal viu arder 300 mil hectares[166]. Segundo a Infopédia[167], as localidades mais afetadas foram Vila de Rei, Oleiros e Idanha-a-Nova (distrito de Castelo Branco), Mação, Abrantes e Chamusca (distrito de Santarém), Nisa (distrito de Portalegre), Portimão, Monchique e Aljezur (distrito de Faro) e o Pinhal de Leiria (distrito de Leiria), que teve 25% da sua área destruída pelo fogo.

[165] https://eco.sapo.pt/2017/06/18/estatisticas-negras-dos-fogos-em-portugal-2003-2005-e-2017/
[166] Retirado de https://www.tempo.pt/noticias/actualidade/20-anos-depois-dos-incendios-de-2003-o-que-mudou-protecao-civil-alteracoes-climaticas.html
[167] Retirado de https://www.infopedia.pt/artigos/$vaga-de-incendios-em-portugal-(2003)

Ainda segundo a Infopédia[168], a vaga de incêndios florestais de 2003 afetou 15 dos 18 distritos portugueses, mostrando a extensão geográfica da tragédia e a necessidade de uma resposta abrangente e coordenada. Para fazer frente à emergência, cerca de 3 mil bombeiros estiveram em ação simultaneamente, embora Portugal contasse com aproximadamente 40 mil inscritos no corpo de bombeiros. O apoio militar também foi fundamental. Mais de 700 militares foram mobilizados para ajudar no combate às chamas e nas operações de resgate. A logística envolvida contou com cerca de 800 viaturas, 25 helicópteros e 20 aviões para conter os incêndios e minimizar os seus efeitos. Um número indeterminado de populares também participou ativamente na tentativa de evitar a propagação das chamas.

Os impactos desses incêndios foram catastróficos em termos humanos e ambientais. De acordo com Bento-Gonçalves (2021), 18 incêndios florestais resultaram na morte de 21 pessoas, incluindo dois bombeiros, dois especialistas chilenos e 17 populares. Além disso, 85 indivíduos foram desalojados e centenas de pessoas precisaram ser evacuadas para garantir a sua segurança face à propagação dos incêndios rurais. Os prejuízos económicos rondaram os 611 milhões de euros (Carvalho, 2017).

Em resposta a essa tragédia, o governo declarou Estado de Calamidade Pública em 3 de agosto, alocando 50 milhões de euros para os apoios sociais e as indenizações, os bombeiros e os projetos de reflorestamento, medidas publicadas no Comunicado do Conselho de Ministros de 4 de agosto de 2003[169]. Foram lançadas diversas campanhas para angariar fundos e ajudar as vítimas[170]. A Polícia Judiciária realizou mais de 60 detenções de presumíveis incendiários, destacando a gravidade das causas humanas por trás de muitos desses incêndios[171]. Após esses eventos, medidas foram tomadas para melhorar a prevenção e a resposta a incêndios florestais em Portugal. Em 17 de novembro, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 178[172], foi publicada aquela que é considerada a primeira reforma estrutural do setor florestal do século XXI em Portugal (Viegas, 2024). A criação da Secretaria de Estado das Florestas e a aprovação de outros diplomas foram passos importantes nesse sentido (Silva, Deus & Saldanha, 2008). Houve o reconhecimento da necessidade de investimentos em tecnologia, no treinamento das equipas de combate a incêndios e na realização da campanha de comunicação "Juntos pela Floresta, Todos contra o Fogo" para sensibilizar o público sobre a importância da prevenção dose incêndios florestais (Lourenço & Félix, 2019; Silva, Deus & Saldanha, 2008).

[168] Recorremos à Infopédia como agregador de informações sobre os incêndios florestais de 2003 em Portugal, uma vez que os relatórios do ICNF para aquele ano não estarem disponíveis à 22 de abril de 2024, data da nossa consulta. Retirado de https://www.icnf.pt/florestas/gfr/gfrgestaoinformacao/grfrelatorios/areasardidaseocorrencias
[169] Retirado de https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/comunicados-cm/cm-2003/20030804.aspx
[170] Retirado de https://www.publico.pt/2003/08/27/sociedade/noticia/manual-ajuda-a-distribuir-donativos-para-vitimas-dos-incendios-1163281
[171] Retirado de https://www.publico.pt/2003/08/15/sociedade/noticia/pj-anuncia-detencao-de-alegado-incendiario-em-castelo-branco-1161765
[172] Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/178-2003-445572

4.2 Incêndios florestais de 2005

Em 2005, ocorreram novamente incêndios florestais de grande magnitude e impacto em todo o País, especialmente na segunda quinzena de agosto. A seca prolongada e o risco meteorológico elevado no território continental contribuíram para a propagação do fogo, tornando 2005 um ano particularmente desafiador em termos de prevenção e de combate aos incêndios rurais (DGRF, 2006). Segundo a DGRF (2006), foram registadas 35.763 ocorrências e 325.226 hectares de área ardida. Contabilizou-se 16 vítimas fatais, das quais 12 bombeiros e quatro populares (Bento-Gonçalves, 2021). Os incêndios florestais com mais de 100 hectares destacaram-se como a parte mais significativa da área total queimada, representando 85,1% do total em 2005, apesar de representaram menos de 1% das ocorrências. Estima-se que, pelo menos, um terço desses incêndios rurais tenha sido provocado intencionalmente (Viegas, Alves e Rodrigues, 2024). Os prejuízos económicos mostraram-se ainda mais sérios que os de 2003 (Toniolo, 2019). As perdas materiais foram avaliadas em 757 milhões de euros, valor que representa o maior prejuízo económico anual causado pelos incêndios florestais registados até aquele ano (Carvalho, 2017).

As causas dos incêndios florestais variam regionalmente em Portugal. O relatório da Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF, 2006) apontou o fogo posto (35,4%) como a causa mais evidente em Portugal em 2005. No litoral centro e no norte, as causas intencionais (26,8%) predominaram, enquanto no norte e no centro interior, o uso negligente do fogo foi mais comum. As causas acidentais (8,2%) foram mais frequentes no centro interior e na região alentejana. No Algarve, houve uma representatividade equivalente das três categorias de causas. Em geral, as causas naturais foram menos comuns (2,2%) com alguma expressão apenas no interior centro e no Alentejo. Por fim, um número considerável de incêndios rurais, 27,4%, teve sua origem classificada como indeterminada (DGRF, 2006).

O relatório da Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais (ANIF, 2005) explicou que o Índice de Condições para Incêndios Florestais (FWI)[173] de 2005 foi mais elevado em comparação com os anos anteriores devido a uma combinação de fatores meteorológicos e climáticos específicos observados naquele ano. Em 2005, o FWI médio foi superior aos anos anteriores em todos os meses, exceto em julho, quando foi mais elevado em 2004. A ausência de precipitação significativa desde setembro de 2004 contribuiu para essa situação, levando a uma maior secura dos combustíveis e aumentando o potencial de ignição e de propagação rápida do fogo (ANIF, 2005).

Os incêndios florestais atingiram todos os 18 distritos portugueses em 2005. Coimbra foi o distrito mais afetado, com 47.642 hectares devastados pelas chamas[174], alguns com áreas ardidas

[173] Traduzido pela autora. No original: *Fire Weather Index* (FWI). O FWI é um índice do sistema canadiano utilizado por muitos países da Europa, inclusive Portugal, para indicar o perigo de incêndio florestal. É calculado com base na observação meteorológica de fatores como a temperatura e a humidade relativa do ar, a intensidade do vento e a precipitação total; de sub-índices de teor de humidade dos combustíveis; e de índices de comportamento do fogo. Os valores do FWI são classificados segundo uma escala de perigo de "0" a "5", sendo "0" perigo muito baixo e "5" perigo máximo (Alves, 2024).

[174] Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/pais/incendios-em-2005-devastaram-mais-de-325-mil-hectares_n24777

superiores a 10 mil hectares, como Viseu, com 37.837 hectares; Vila Real, com 35.002 hectares; Santarém com, 28.749 hectares; Leiria, com 25.675 hectares; Guarda, com 24.592 hectares; Aveiro, com 22.012 hectares; Porto, com 22.297 hectares; Castelo Branco, com 20.124 hectares; Braga, com 12.354 hectares; e Bragança, com 12.335 hectares. Os distritos menos afetados pelos incêndios florestais, em 2005, foram Lisboa, com 2.076 hectares; Faro, com 1.666 hectares; Viana do Castelo, com 1.608 hectares; Beja, com 1.606 hectares; Évora, com 1.373 hectares; Portalegre, com 1.008 hectares; e Setúbal, com 1.008 hectares.

Coordenada pela Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), a resposta operacional aos incêndios rurais de 2005 demandou uma grande mobilização de recursos humanos e materiais. Os meios aéreos e terrestres foram essenciais na atuação das equipas deslocadas para os diversos distritos do País (DGRF, 2006). No que diz respeito aos números, 3.637 bombeiros estiveram envolvidos, registando um aumento de 12,4% em comparação com o ano anterior. A utilização dos meios aéreos teve um aumento de 22,4% em relação ao ano de 2004, com 38 meios aéreos empregados (ANIF, 2005).

A resposta estratégica aos eventos de 2005 foi marcada por uma série de medidas para enfrentar a emergência nacional (DGRF, 2006). O governo, por meio do Conselho de Ministros Extraordinário, de 29 de outubro de 2005[175], adotou um conjunto abrangente de iniciativas para fortalecer a prevenção e o combate aos incêndios florestais no país. Uma das principais ações foi a aprovação de diplomas de proteção civil, visando definir competências, formas de decisão em situações de alerta, vigilância e calamidade para garantir a segurança das pessoas e dos seus bens. Também houve um reforço na vigilância e na intervenção, com a coordenação da Guarda Nacional Republicana (GNR), a integração do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e a criação do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS). O estabelecimento do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) foi outro marco importante que buscou assegurar uma unidade eficiente no planeamento, na direção e no comando das operações de proteção e socorro para uma resposta mais rápida e organizada em situações de risco. Foi, ainda, autorizada a aquisição e a locação de meios aéreos próprios para a prevenção e o combate a incêndios florestais, o que fortaleceu a capacidade operacional e de resposta rápida a incêndios rurais de grandes proporções. Ademais, o governo aprovou medidas para robustecer a defesa da floresta, melhorar a gestão dos combustíveis e promover a recuperação ds áreas afetadas pelos incêndios. A reformulação orgânica das entidades relacionadas com a proteção civil e a floresta completou o quadro de medidas implementadas pelo governo.

4.3 Incêndios florestais de 2017

De 2006 a 2016 Portugal experimentou um período com um número relativamente baixo de incêndios florestais e de área ardida. Apesar disso, em 2013, os incêndios rurais queimaram 160 mil hectares e fizeram nove vítimas fatais, dos quais oito bombeiros e um autarca devido a

[175] Retirado de https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/comunicados-cm/cm-2005/20051029.aspx

acidentes pessoais durante as operações de combate aos incêndios rurais, demonstrando a necessidade de uma melhor preparação das equipas para a sua autoproteção (Ribeiro *et al.* 2019; Viegas *et al.*, 2013).

Comparado aos 10 anos anteriores (2007-2016), 2017 destacou-se com o sexto maior número de ocorrências e a maior área ardida de sempre em Portugal (ICNF, 2017): 540 mil hectares (Ribeiro *et al.*, 2020). Os incêndios florestais de 2017 acarretaram um número elevado de perdas de vidas humanas e animais, destruíram infraestruturas, afetaram edificações residenciais, comerciais e industriais, além de sistemas de comunicação e de abastecimento (ICNF, 2017). As consequências socioeconómicas foram severas não apenas nas áreas rurais, mas também nas áreas urbanas, gerando graves problemas socioeconómicos e uma maior perceção de risco relacionado aos incêndios rurais em toda a população (ICNF, 2017).

Os incêndios rurais de 2017 receberam ampla cobertura dos *media* internacionais (Toniolo, 2019). Naquele ano, 54% da área ardida em Portugal deu-se em dias de situações meteorológicas extremas causadas por uma forte vaga de calor, com a propensão à ocorrência de incêndios florestais de grandes dimensões intensificada, no mês de outubro, pelo furacão "Ophelia", quando o País encontrava-se, ainda, numa grave situação de seca (OTI, 2020a). Os eventos conhecidos como a "Tragédia de Pedrógão Grande", em junho, e os "Incêndios de Outubro", em outubro, marcaram a história dos incêndios florestais. Portugal foi o país mais afetado por esse tipo de desastre natural em todo o mundo naquele ano, tanto em termos de ocorrências, quanto de vítimas mortais, além de ter registado uma grande área ardida.

4.3.1 Tragédia de Pedrógrão Grande

Os incêndios florestais de junho de 2017 tiveram início na tarde do dia 17 em Pedrógão Grande (distrito de Leiria) e em Góis (distrito de Coimbra), tendo espalhado-se rapidamente para as localidade de Castanheira de Pêra e de Figueiró dos Vinhos, no distrito de Leiria; e de Pampilhosa da Serra e de Penela, no distrito de Coimbra. Esses incêndios foram totalmente controlados somente a 22 de junho (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

Uma combinação de fatores ambientais e meteorológicos explica os incêndios rurais na região de Pedrógão Grande. Segundo San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a), Portugal experimentou uma seca muito severa durante o ano de 2017, com valores extremamente altos de código de seca na região central de Portugal, elevando o FWI do País a níveis recordes. Simultaneamente, o mês de junho registou uma série de dias com temperaturas máximas acima dos 40°C, contribuindo para aumentar ainda mais o risco de incêndios florestais. Para completar as condições de risco extremo, no dia em que o evento teve início, uma tempestade na região sudeste de Portugal gerou descargas elétricas que podem ter provocado ignições nas áreas vulneráveis (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a).

A evolução do fogo também se deveu a diversos fatores. Inicialmente, houve dois focos com origem diferentes abaixo de uma linha elétrica de 25 kV – um em Escalos Fundeiros, por volta das 14h43, e outro próximo a Regadas Cimeira, às 15h30, ambas aldeias do concelho de Pedrógão Grande. A interação entre a tempestade e o fogo por volta das 18h05 causou uma rápida propagação das chamas para uma grande área ao sueste de Pedrógrão Grande. Uma rotação no vento agravou a situação, tornando o controlo dos incêndios florestais quase impossível. Durante um período crítico, entre as 19h30 e as 20h30, o fogo espalhou-se rapidamente numa área circular de 10 quilómetros de diâmetro, com a intensidade da linha de fogo extremamente alta (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a).

A falta de uma gestão adequada dos combustíveis nas áreas afetadas, que eram compostas, principalmente, por florestas de pinheiros e de eucaliptos altamente inflamáveis, contribuiu para a propagação acelerada das chamas. A combinação de tais fatores resultou em incêndios florestais de grandes magnitude e gravidade, causando a perda trágica de vidas humanas e impactos devastadores na paisagem e nas comunidades afetadas (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a). A área ardida foi de, aproximadamente, 45 mil hectares (Ribeiro *et al.*, 2020). Morreram 66 pessoas, um bombeiro e 65 populares (Ribeiro *et al.*, 2020), e outras 253 ficaram feridas. Das 66 vítimas, 62 morreram ao tentar fugir da área cercada pelo fogo, encurraladas pelas chamas. Destas, 30 morreram dentro dos seus carros enquanto dirigiam na estrada N236-1, num trecho de 400 metros. Outras quatro pessoas morreram dentro das suas casas, provavelmente devido à inalação de fumaça (Ribeiro *et al.,* 2020).

Além das vítimas humanas, a "Tragédia de Pedrógão Grande" também causou danos materiais expressivos, com mais de mil estruturas afetadas, entre as quais 263 residências (Ribeiro et. al., 2020). Esses números refletem a magnitude dos incêndios e o impacto devastador que tiveram na região, prejudicando tanto a população quanto a infraestrutura local.

Durante os incêndios florestais que culminaram na "Tragédia de Pedrógão Grande", o Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança (SIRESP) enfrentou diversas falhas que comprometeram a eficácia da resposta às emergências. De acordo com o seu *website* institucional, o SIRESP é a rede de comunicações exclusiva para o comando, o controlo e a coordenação em situações de segurança em Portugal. O SIRESP serve a mais de 40 mil utilizadores e suporta, anualmente, mais de 35 milhões de chamadas[176]. Em 2017, o SIRESP funcionava por meio de um consórcio público-privado entre o Estado Português, a Altice e a Motorola.

Uma das principais falhas na resposta aos incêndios florestais foi a dificuldade de comunicação entre as equipas de emergência, os bombeiros e as demais entidades envolvidas, resultando em problemas de coordenação das operações e de combate aos incêndios rurais em todo o País. Nalgumas áreas afetadas, o SIRESP não conseguiu fornecer cobertura de rede confiável, o que

[176] Retirado de https://www.siresp.pt/

dificultou ainda mais a comunicação e a coordenação dos esforços de combate. A sobrecarga do sistema, devido ao elevado volume de chamadas e de tráfego de dados, também foi um problema, levando a interrupções no serviço e prejudicando a eficiência das operações. Outra questão destacada foi a dependência excessiva do SIRESP como a única infraestrutura de comunicação, ressaltando a necessidade de ter sistemas de comunicação alternativos em casos de falhas. As críticas também apontaram para a gestão e a manutenção inadequadas do SIRESP, evidenciando a importância de investir em sistemas robustos e preparados para lidar com emergências de grande escala. Essas falhas no SIRESP geraram debates e levaram a discussões sobre as melhorias e as reformas necessárias para garantir uma resposta eficaz a futuras emergências[177].

As avarias no SIRESP foram admitidas pela Proteção Civil e comprovadas mediante o Relatório de Desempenho da Rede SIRESP[178] e o Estudo de Funcionamento do SIRESP, realizados pelo Instituto de Telecomunicações[179]. Em 2019, o Estado Português adquiriu a parte dos operadores privados por sete milhões de euros e passou a comandar integralmente as operações do sistema[180]. De seguida à compra do SIRESP, o Conselho de Ministros aprovou a sua reorganização institucional, a fim de atender às necessidades de comunicação das forças e dos serviços de emergência e de segurança de forma eficiente e adequada, garantindo, assim, a proteção do interesse público[181]. O SIRESP permanece em operação até o presente momento, apesar de ter sido anunciada a sua extinção por parte do XXIII Governo Constitucional, a qual, posteriormente, foi revogada[182].

4.3.2 Incêndios de Outubro

Os "Incêndios de Outubro" tiveram início no dia 14 e foram controlados somente no dia 16 de outubro. Em 15 de outubro, ocorreu uma segunda vaga de incêndios florestais em Portugal muito devastadora, ainda mais intensa que aquela de junho. Durante esse dia, foram registados mais de 500 focos de incêndios rurais no País, atingindo 27 concelhos da região central. Muitos deles evoluíram para grandes incêndios florestais que queimaram uma área de aproximadamente 244 mil hectares. O fogo espalhou-se rapidamente num período inferior a 10 horas, ardendo florestas, áreas de matagal, terras agrícolas e propriedades. Conforme o relatório final da Comissão Técnica Independente sobre os "Incêndios de Outubro", foram registados no dia 15 de outubro oito incêndios florestais em áreas superiores a 10 mil hectares nas freguesias de Vilarinho, no concelho da Lousã, distrito de Coimbra, com 65.107,5 hectares[183]; de Côja, no concelho de Arganil, distrito de Coimbra, com 38.811 hectares; de Figueiredo, no concelho da Sertã, distrito de Castelo Branco, com 33.192,6 hectares; de Campia, no concelho da Vouzela, distrito de Viseu, com 22.189,8

[177] Retirado de https://observador.pt/2017/06/23/protecao-civil-assume-falhas-no-siresp-em-pedrogao-grande-mas-alega-que-foram-supridas-por-outras-redes/
[178] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAztDAwAwCaV1dTBAAAAA%3d%3d
[179] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNzMwBADvsMbiBAAAAA%3d%3d
[180] Retirado de https://observador.pt/2019/06/13/governo-aprovou-compra-do-siresp-por-sete-milhoes-de-euros/
[181] Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-163442570
[182] Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/164-2023-229857685
[183] Áreas fornecidas pelo European Forest Fire Information System (EFFIS).

hectares; de Quiaios, no concelho da Figueira da Foz, distrito de Coimbra, com 19.025,5 hectares; de Pataias, no concelho de Alcobaça, distrito de Leiria, com 16.949,6 hectares; de Sabugueiro, no concelho da Seia, distrito da Guarda, com 11.924,6 hectares; de Sandomil, no concelho de Seia, distrito da Guarda, com 11.807,9 hectares (CTI, 2022).

De acordo com San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a), os "Incêndios de Outubro" foram causados por uma combinação de fatores climáticos e meteorológicos. Durante todo o verão de 2017 e até meados daquele mês, Portugal enfrentou condições de extrema seca, com valores recordes em Coimbra, que atingiu o valor de código de seca de 800, muito acima da média para essa época do ano, que era de 400. Também o FWI alcançou índices excecionalmente altos em 15 de outubro, com uma média de 62 para Portugal e um recorde de 82 em Coimbra. O FWI de 38 representa o limite para a classe de perigo extremo, indicando que a cabeça de um incêndio florestal é incontrolável. Nesse nível, as condições meteorológicas e ambientais são tão adversas que tornam o combate ao incêndio extremamente árduo e perigoso, exigindo medidas extraordinárias para proteger as vidas e as propriedades (CTI, 2022).

Contribuíram, ainda, para a violenta propagação do fogo os ventos fortes resultantes do furacão Ophelia, que trouxe ar quente e seco do norte da África sobre uma grande parte do território português durante os dias 14 e 15 de outubro (CTI, 2022). Tais condições extremas criaram um ambiente altamente propício para a rápida e intensa propagação dos incêndios florestais, tornando praticamente impossível controlar os que escaparam do ataque inicial de combate. Incontroláveis, esses incêndios lançaram material em chamas que produziu novos focos até 3 quilómetros adiante da frente de fogo, criando uma situação extremamente perigosa para as equipas de combate a incêndios (CTI, 2022).

Como destacou San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a), o fogo evoluiu de forma extremamente rápida e intensa durante os eventos de 15 de outubro. As chamas atingiram taxas de propagação máximas que variaram de três a nove quilómetros por hora, o que é excepcionalmente rápido para a propagação de um incêndio florestal. Entre as 16h do dia 15 de outubro e as 4h do dia 16 de outubro, a área queimada por esses incêndios em uma hora variou de sete mil a 14 mil hectares, mostrando a rapidez com que o fogo se alastrou. Ademais, a noite de 15 para 16 de outubro foi marcada por condições de tempestade de fogo sentidas na região central do País, depois da dissipação dos ventos do ciclone e resultantes das interações complexas entre o fogo e a atmosfera. Assim, durante a madrugada, o incêndio florestal tornou-se extremamente perigoso, surpreendendo e impedindo muitas pessoas de reagir ou de se retirar apropriadamente devido à falta de tempo (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2020a).

Os "Incêndios de Outubro" de 2017 tiveram um impacto devastador sobre o País, não apenas pelas perdas humanas, com 51 vítimas fatais (Viegas *et al.*, 2019) e 70 feridos (Toniolo, 2019), mas também pelas sérias repercussões económicas – que causaram a destruição de propriedades e de infraestruturas – e ambientais – especialmente pela perda de ecossistemas naturais (San-Miguel-

Ayanz, 2020a). Durante a ocorrência desse desastre natural, cerca de 1500 casas e de 500 empresas foram destruídas, evidenciando o impacto direto dos incêndios rurais nas comunidades afetadas (Toniolo, 2019).

Outros incêndios florestais relevantes em Portugal no ano de 2017 foram os de Vila Chã, no concelho de Alijó, distrito de Vila Real, em julho; e o da Sertã, no distrito de Castelo Branco, em setembro. O primeiro obrigou crianças e idosos da aldeia a abandonarem a localidade em razão da proximidade das chamas e do fumo. Os bombeiros enfrentaram dificuldades no enfrentamento a esse incêndio florestal por causa dos ventos fortes, que chegaram a atingir velocidades de 70 a 80 quilómetros por hora. Algumas estruturas, como anexos, armazéns e casas devolutas, foram destruídas pelas chamas, mas não houve registos de casas de primeira habitação afetadas. Uma situação preocupante foi o acidente com um helicóptero usado durante as operações em Vila Chã, do qual, felizmente, o piloto saiu apenas com ferimentos leves[184]. Esse incêndio florestal mobilizou muitos recursos, incluindo 300 operacionais, 87 viaturas e oito meios. O incêndio florestal na Sertã abrangeu 822 bombeiros apoiados por 266 viaturas. O combate foi dificultado pelo vento forte, que criou condições propícias para a rápida expansão das chamas, tornando a operação dos bombeiros mais complexa. As chamas alastraram-se com violência para o concelho vizinho de Proença-a-Nova. Foi preciso cortar o Itinerário Complementar (IC) 8 entre Vale do Pereiro e a Sertã. Uma casa de habitação em Póvoa da Várzea foi afetada pelo fogo, embora não tenham sido evacuadas localidades[185].

4.3.3 Impactos dos incêndios florestais de 2017

A "Tragédia de Pedrógão Grande", apesar de ter sido menor em extensão e em área ardida, apresentou uma gravidade maior em termos de perdas humanas se comparada aos "Incêndios de Outubro" de 2017. Enquanto os "Incêndios de Outubro" resultaram em 51 vítimas fatais e em 70 feridos, a "Tragédia de Pedrógão Grande" registou 66 mortes e 253 feridos (Viegas *et al.*, 2019; Ribeiro *et al.*, 2020). No entanto, em relação à perda de património, os "Incêndios de Outubro" foram mais graves. Eles causaram a destruição de 1.500 casas e de 500 empresas, números que superaram significativamente as 263 casas e as 50 empresas afetadas durante a "Tragédia de Pedrógão Grande" (Toniolo, 2019; Ribeiro *et al.*, 2020). Em junho, arderam 2.555 hectares de áreas protegidas pela Rede Natura 2000[186]. Em outubro, foram queimados um total 44.200 hectares de área protegida por essa mesma rede (San-Miguel-Ayanz, 2020a). Ambos os eventos representaram, aproximadamente, 60% de todas as emissões de CO_2 liberadas por incêndios florestais durante a temporada de 2017. As emissões provenientes dos incêndios rurais de junho e de outubro foram responsáveis por cerca de 15% das emissões totais de CO_2 de Portugal para aquele ano (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

[184] Retirado de https://expresso.pt/sociedade/2017-07-16-Incendio-obriga-a-retirar-criancas-e-idosos-em-aldeia-de-Alijo.-Neste-momento-todos-os-meios-sao-necessarios
[185] Retirado de https://expresso.pt/sociedade/2017-09-09-Mais-de-800-bombeiros-combatem-as-chamas-na-Serta
[186] A Rede Natura é uma rede europeia de caráter ambiental que tem como objetivo garantir a biodiversidade através da preservação ou da recuperação de *habitats* naturais e da flora e da fauna selvagens. A rede também se dedica à proteção, à gestão e ao controlo das espécies. Retirado de https://sig.icnf.pt/portal/home/item.html?id=a158877a57eb4f5fbad767d36e261fab

Quanto aos prejuízos económicos, Benfield (2017) apontou que os incêndios florestais de 2017 em Portugal resultaram em custos que ultrapassaram mil milhões de euros, dos quais apenas 244 milhões[187] foram cobertos por seguros. Esse relatório colocou os incêndios de Portugal entre os cinco maiores desastres naturais de 2017 em todo o mundo. San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a) pormenorizou estas expensas e descreveu os valores para cada área. Segundo o autor, a infraestrutura de rede sofreu danos avaliados em 94,4 milhões de euros; os ativos públicos, como aeroportos; portos; hospitais; e escolas enfrentaram perdas de 2,3 milhões de euros; as atividades comerciais e industriais registaram gastos estimados em 311 milhões de euros; o setor agrícola teve prejuízos de 209,7 milhões de euros; a indústria florestal teve danos na ordem de 634 milhões de euros; as residências privadas e os ativos associados a elas tiveram um custo de 102 milhões de euros; e as operações de limpeza e de resgate totalizaram uma despesa de 63,9 milhões de euros. No total, as operações de emergência e os danos aos setores público e privado, à agricultura e às florestas, bem como os gastos com a limpeza das florestas depois dos incêndios rurais totalizaram um impacto económico de 1.456,3 milhões de euros.

4.3.4 Resposta operacional aos incêndios florestais de 2017

A resposta operacional aos incêndios florestais de 2017 em Portugal promovida pelas organizações públicas e privadas e pela sociedade civil organizada mobilizou diversos recursos e medidas de emergência. Como descreveu San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020a), durante o período crítico da temporada de incêndios rurais, que vai de julho a setembro, o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais de Portugal (DECIR) contou com 9.740 operacionais, 2.065 veículos e 48 aeronaves. As forças de intervenção, como o GIPS da GNR, o ICNF e as associações industriais, contribuíram com mais de 2.300 operacionais para o esforço de combate aos incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

As operações aéreas foram particularmente intensas, com 7.457 missões de combate e mais de nove mil horas de voo registadas, um aumento significativo em relação a temporadas anteriores, demonstrando a magnitude e a urgência da situação em 2017. Além dos recursos nacionais, Portugal solicitou e recebeu apoio internacional por meio do Centro de Coordenação de Resposta de Emergência[188] (CCRE) da UE. Países como a França; a Espanha; a Itália; e o Marrocos disponibilizaram recursos, incluindo aeronaves especializadas como “Canadairs”, “Air Tractors” e uma aeronave de reconhecimento “Beech”, para auxiliar no combate aos incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

4.3.5 Resposta estratégica aos incêndios florestais de 2017

Depois dos incêndios florestais de 2017, uma série de mudanças foram implementadas para melhorar a resposta e a gestão desses eventos em Portugal. A CTI, no seu relatório final sobre os

[187] Valores convertidos de dólares para euros. No original: 1 bilhão de dólares e 295 milhões de dólares, respetivamente (Benfield, 2017).
[188] No original: *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC). Retirado de https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_pt

"Incêndios de Outubro", admitiu que os incêndios rurais catastróficos de 2017 expuseram a vulnerabilidade das áreas rurais e a fragilidade dos mecanismos de combate. Diante da pressão política e social para enfrentar esse problema de forma mais eficaz, o Governo de Portugal realizou a segunda reforma estrutural do setor florestal em menos de 15 anos (Bento-Gonçalves, 2021), com a publicação de 12 diplomas entre instrumentos legislativos e iniciativas institucionais para readaptar as estruturas públicas e os mecanismos operacionais de combate a incêndios florestais (CTI, 2022). Essas ações foram fortalecidas pela intervenção da Assembleia da República, que contribuiu com recomendações e aprovou iniciativas importantes, incluindo a Lei do Orçamento de Estado (CTI, 2022).

No âmbito da reforma florestal, foram realizadas modificações na estrutura de proteção civil, como a criação da Agência para a Gestão Integrada de Incêndios Rurais (AGIF), que passou a coordenar as entidades envolvidas na prevenção e no combate aos incêndios rurais no País, e do Observatório Técnico Independente (OTI), que apoia a avaliação do sistema de prevenção de incêndios florestais e contribui para a elaboração da legislação sobre o tema. Igualmente houve uma revisão das políticas públicas de gestão dos incêndios rurais, com um foco maior na prevenção proativa em vez de apenas na supressão reativa, o que envolveu a implementação de medidas de gestão de combustíveis, a proteção das áreas residenciais e industriais e o investimento público nas florestas para reduzir os riscos futuros. Foram, ainda, promovidos programas de financiamento a iniciativas que melhoram a compreensão da dinâmica dos incêndios florestais e desenvolvem ferramentas para os seus gestores. Outras medidas incluíram a implementação de programas de sensibilização e de preparação para os incêndios florestais, como o programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", que visa aumentar a consciencialização sobre os riscos e melhorar a preparação e a capacidade das comunidades para o enfrentamento aos incêndios rurais (San-Miguel-Ayanz, 2020a).

4.4 Incêndios florestais de 2018

As condições meteorológicas de 2018, como a temperatura elevada e a baixa humidade relativa do ar, criaram um contexto favorável aos incêndios florestais naquele ano (AGIF, 2018). Em razão do aumento das temperaturas e da redução no volume das precipitações, nomeadamente nos meses de agosto e setembro, o verão de 2018 foi extremamente quente e seco (AGIF, 2018). Portugal foi um dos países europeus com maior incidência de incêndios florestais em 2018, embora a área ardida tenha sido menor do que nos anos anteriores (San-Miguel-Ayanz, 2019). O número de incêndios florestais foi de 12.003 ocorrências, 9.725 registadas até 15 de setembro. Comparativamente à média anual de 21.124 ocorrências registadas entre os anos de 2008 a 2017, no número de incêndios florestais de 2018 foi baixo. Essa redução de 43% coloca 2018 como um dos anos um dos anos com menor incidência de incêndios rurais em Portugal (AGIF, 2018). Segundo a AGIF (2018), a diminuição no número de incêndios florestais indica possíveis melhorias nas estratégias de prevenção e de combate durante esse período específico, em decorrência das medidas adotadas depois do trágico ano de 2017. Tais melhorias incluíram medidas como uma maior vigilância e investimentos nas tecnologias de deteção precoce e na

educação pública sobre a prevenção de incêndios florestais, além de uma resposta mais eficaz por parte dos bombeiros e das autoridades competentes (AGIF, 2018).

Em 2018, a área queimada apresentou a notável diminuição de 69% relativamente à média anual no período de 2008 a 2017, que foi de 139.611 hectares (AGIF, 2018). Do total de 43.532 hectares ardidos, 3.139 hectares referiam-se a áreas agrícolas, 21.698 hectares a povoamentos e 18.695 hectares a matos. Naquele ano, aproximadamente, 98% das ignições resultaram em incêndios florestais com uma área inferior a 10 hectares e apenas 22 ultrapassaram a marca dos 100 hectares, contra uma média anual de 125 incêndios rurais com essa dimensão. Somente um incêndio florestal teve uma dimensão superior a 1 mil hectares, o que contrasta com a média anual de 18 incêndios dessa magnitude (AGIF, 2018).

Dos eventos investigados, 65% tiveram a investigação concluída e 68%, uma causa atribuída. As causas mais frequentes identificadas, segundo o ICNF (2018), foram as queimadas (57%) e o incendiarismo imputável (18%). Já o relatório de San-Miguel-Ayanz *et al.* (2019) indica que, entre as principais causas dos incêndios florestais em 2018, estão tanto os atos intencionais (32,4%) quanto os acidentes ou a negligência (49,7%). Foram registados 15 grandes incêndios florestais, definidos como aqueles com área ardida igual ou superior a 100 hectares, que corresponderam a 81% da área total ardida até 15 de setembro (ICNF, 2018).

O incêndio florestal de Monchique, distrito do Faro, em agosto de 2018, durou seis dias e foi o mais significativo do ano. Teve início a 3 de agosto e ardeu, ao todo, 26.763 hectares (AGIF, 2018). Inicialmente, queimou 325 hectares em 10 horas, mas intensificou-se nos dias seguintes devido ao vento noroeste, atingindo 8.587 hectares a 5 de agosto. As chamas tiveram uma intensidade variável entre 15 mil e 60 mil kW/m, difíceis de controlar por meios aéreos pesados. No dia 8, houve um rápido avanço, queimando 96,7% da área total antes de ser extinto em 9 de agosto. A irregularidade na expansão desse incêndio florestal mostrou que 62% da área foi queimada em apenas 16% do tempo de duração da ocorrência (OTI, 2019).

Também houve graves incêndios em Almodôvar, distrito de Beja, quando arderam 989 hectares; em Trancoso, no distrito da Guarda, 794 hectares; e em Alfândega da Fé, no distrito de Bragança, 611 hectares (AGIF, 2018). Outros incêndios rurais que receberam atenção mediática foram, em agosto, os incêndios florestais de Estremoz, no distrito de Évora, com 50 hectares de área ardida, e o de Mourão, também no distrito de Évora, com 65 hectares. O incêndio florestal de Estremoz levou duas jovens a serem hospitalizadas em estado grave por causa de queimaduras[189], enquanto, durante o incêndio florestal de Mourão, aconteceu um acidente com um helicóptero que feriu cinco militares[190]. Em outubro, durante o incêndio florestal no Parque Natural de Sintra Cascais

[189] Retirado de https://observador.pt/2018/08/05/feridos-graves-de-incendio-em-estremoz-sao-duas-jovens-de-20-e-25-anos/
[190] Retirado de https://observador.pt/2018/08/27/cinco-gips-da-gnr-feridos-em-incendio-em-mourao-tres-com-gravidade/

arderam 430 hectares[191]. Dos incêndios rurais daquele ano resultou a perda trágica de quatro vidas, todas de idosos, nas seguintes localidades: Vinhós e Peso da Régua, situadas em Vila Real; Penalva do Castelo, no distrito de Viseu; Sátão, pertencente a Viseu; e Pisco e Perre, em Viana do Castelo (Bento-Gonçalves, 2021). Os incêndios rurais de 2018 também provocaram danos consideráveis ao meio ambiente, à agricultura e aos povoamentos (ICNF, 2018).

A resposta operacional em relação aos incêndios florestais de 2018 em Portugal foi marcada pela ativação do Mecanismo de Proteção Civil da UE, bem como pela mobilização de especialistas em incêndios florestais para ajudar a reforçar a capacidade de resposta do País (San-Miguel-Ayanz, 2019). A operação esteve centrada na redução do número de ignições; no planeamento e no pré-posicionamento[192] dos meios de intervenção; na articulação entre as diferentes entidades de vigilância e de dissuasão; na mobilização dos meios das Forças Armadas; na antecipação da resposta operacional; na prontidão dos meios complementares de ataque ampliado; e no reforço das capacidades de intervenção terrestre (AGIF, 2018). A resposta estratégica, por sua vez, demandou a implementação de ferramentas e de plataformas de apoio à decisão; a criação dos planos municipais e regionais de prevenção; a gestão dos combustíveis florestais; a renovação dos reservatórios de água; e a manutenção das estradas (San-Miguel-Ayanz, 2019).

4.5 Incêndios florestais de 2019

O relatório anual da Comissão Europeia sobre os incêndios florestais descreveu o ano de 2019 como, possivelmente, o pior ano a nível global para esse tipo de desastre natural. Na Europa, no Médio Oriente e no Norte da África, mais de 400 mil hectares de áreas naturais foram devastados pelos incêndios rurais. O Serviço de Mapeamento Rápido "Copernicus", do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia (JRC)[193], teve um ano particularmente intenso. O serviço foi ativado 35 vezes para auxiliar os países na resposta aos incêndios rurais, o maior número registado num único ano. Em contraste, Portugal experimentou uma melhora relativa na sua situação de incêndios florestais em 2019, com uma redução de 71% na área ardida em comparação com a média da década anterior, totalizando 42.084 hectares no território continental. Também houve uma significativa queda de 49% no número total de ocorrências em comparação com a média da última década – o ano com o menor número desde 2014, quando foram registadas 9 mil ocorrências (OTI, 2020b) –, além de uma redução de 6% em relação a 2018 (San-Miguel-Ayanz, 2020b; ICNF, 2019). Desde 2009 houve, pela primeira vez, uma redução por dois anos consecutivos na área ardida (ICNF, 2019).

[191] Retirado de https://www.cascais.pt/noticia/o-incendio-que-mudou-vida-do-parque
[192] Pré-posicionamento é o ato de antecipar a disposição dos recursos numa posição estratégica antes de um evento ou de uma ação. Esse termo é amplamente utilizado em contextos militares, logísticos, de resposta a emergências e em operações de combate a incêndios florestais. No combate a incêndios florestais, por exemplo, o pré-posicionamento pode envolver a colocação antecipada dos bombeiros e dos meios aéreos nas áreas consideradas de alto risco para que a resposta a um possível incêndio seja mais ágil e eficaz.
[193] Traduzido pela autora. No original: *European Comission Joint Reasearch Centre* (JRC). Retirado de https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/joint-research-centre_en

Um dos fatores que pode explicar essa redução, tanto no número de ocorrências quanto na área ardida, é não ter havido, em 2019, condições meteorológicas persistentes que caracterizassem situações excecionais para a deflagração ou a propagação dos incêndios florestais (IPMA, 2019). O FWI apresentou variações ao longo dos meses, com valores mais elevados na primeira metade de setembro e com uma nova subida em outubro, próximo ou ligeiramente acima da mediana. De acordo com o relatório do IPMA (2019), essas flutuações refletiram as mudanças nas condições meteorológicas da temporada de incêndios florestais de 2019, com momentos de maior perigo a coincidir com condições climáticas desfavoráveis à ocorrência à propagação dos incêndios rurais. No entanto, as condições meteorológicas durante alguns períodos específicos com condições meteorológicas desfavoráveis influenciaram a ocorrência e a intensidade dos incêndios florestais, como descreveu o relatório (IPMA, 2019).

Entre o fim de maio e o início de junho, uma onda de calor intenso afetou o território português, ocasionando 560 incêndios florestais e 1.620 hectares de área ardida, com uma média diária de cerca de 147 hectares. O mês de julho também foi marcado por altas temperaturas, resultando numa média diária de 2.261 hectares de área ardida e em 61 incêndios rurais (IPMA, 2019). No verão, entre julho e setembro, aconteceu a maior parte das ocorrências, o equivalente a 49% do número total de incêndios florestais em 2019. Esses eventos foram responsáveis por queimar cerca de 75% de toda a área afetada naquele ano. Houve 62 incêndios florestais que ultrapassaram os 100 hectares de área queimada, e desses, 15 foram ainda maiores, atingindo mais de 500 hectares (San-Miguel-Ayanz, 2020b). Devido ao calor e aos ventos fortes, embora com menos ocorrências, de 20 a 25 de agosto foi registada uma média diária de 61,6 incêndios rurais e de 97,9 hectares de área ardida. A primeira metade de setembro foi particularmente adversa, com 35% da área e 26% das ocorrências registadas nesse período. As condições meteorológicas, com elevadas temperaturas, baixa humidade relativa do ar e ventos fortes do quadrante leste ou norte, favoreceram a propagação dos incêndios florestais em setembro de 2019 (IPMA, 2019).

Das 10.832 ocorrências registadas em 2019, 92% foram investigadas pela GNR. Entre as ocorrências investigadas, a 3.578 foram foi atribuída causa de origem desconhecida. Os atos intencionais representaram 31% dos incêndios florestais e os acidentes ou negligências estiveram na origem de 57% do total de ocorrências (San-Miguel-Ayanz, 2020b). Dados do ICNF (2019), por outro lado, indicaram que as causas mais frequentes entre os incêndios rurais investigados em 2019 foram o incendiarismo imputável (29%) e as queimadas de sobrantes florestais ou agrícolas (16%). No entanto, as queimadas e as queimas, incluindo várias tipologias, representam, conjuntamente, 33% das causas apuradas. Os reacendimentos foram responsáveis por 10% dos incêndios investigados (ICNF, 2019).

Cerca de 48% das ocorrências concentraram-se em distritos densamente povoados, como os distritos do Porto; de Braga; de Viseu; de Aveiro; e de Lisboa. Os distritos do Porto (1.843 ocorrências), de Aveiro (924 ocorrências) e de Braga (912 ocorrências) destacaram-se com os maiores números de incêndios florestais, em ordem decrescente), a maioria com dimensões

inferiores a um hectare de área ardida. Designadamente no distrito do Porto, 94% dos incêndios rurais não excederam um hectare de área ardida. Santarém foi o distrito mais impactado, com 6.711 hectares de área queimada, representando cerca de 16% do total em 2019. Em seguida, sobressaíram-se Castelo Branco, com 6.391 hectares, e Vila Real, com 3.243 hectares (APA, 2020; ICNF, 2019). Foram registadas três vítimas fatais em decorrência dos incêndios rurais de 2019.

O maior incêndio florestal de 2019 ocorreu entre os distritos de Castelo Branco e de Santarém de 20 e 25 de julho e consumiu uma área de 9.249 hectares (San-Miguel-Ayanz, 2020b). O evento teve início na freguesia da Fundada, concelho de Vila de Rei, distrito de Castelo Branco e alastrou-se para o concelho da Sertã, no mesmo distrito, e para o concelho da Mação, no distrito de Santarém. A operação de combate envolveu 1.946 operacionais e 703 meios aéreos e terrestres (OTI, 2020b). Esse incêndio florestal deixou mais de 30 feridos, incluindo bombeiros, e obrigou a população a abandonar várias áreas. O vento e as altas temperaturas complicaram os esforços de contenção. Portugal solicitou ajuda à Espanha, que enviou dois aviões com água para auxiliar no combate[194].

Em 2019, observou-se um ligeiro aumento no compromisso dos recursos aéreos em comparação com o ano anterior, com um total de 5.865 missões e mais de cinco mil horas de voo dedicadas ao enfrentamento dos incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz, 2020b). Porém, mesmo com o aumento no uso de meios aéreos em comparação com o ano anterior, houve situações em que esses recursos mostraram-se insuficientes, como durante o incêncio florestal iniciado na Fundada[195]. O relatório do OTI (2020b) reconheceu que a distribuição dos recursos aéreos para esse evento pode ter limitado a eficácia dos resultados em razão da ocorrência simultânea de outros incêndios rurais semelhantes em diferentes regiões do País. Como frisou San-Miguel-Ayanz *et al.* (2020b), embora os recursos aéreos não sejam responsáveis pela supressão dos incêndios florestais, eles desempenham um papel decisivo no apoio às operações no terreno.

O incêndio florestal de Águeda, no distrito de Aveiro, em setembro, foi o segundo maior de 2019, quando arderam 1.633 hectares (ICNF, 2019). Outros eventos relevantes no ano de 2019, pela atenção mediática que despertaram, foram os de Abiúl, no concelho de Pombal, distrito de Leiria, no início de julho; o de Tomar, no distrito de Santarém, em agosto; e o de Miranda do Corvo, no distrito de Coimbra, em setembro.

A redução no número de ocorrências e no total da área ardida em Portugal em 2019 pode ser atribuída, para além das já mencionadas condições meteorológicas, a uma série de fatores e de iniciativas implementadas no País. Algumas dos possíveis motivos para essa redução foram os esforços contínuos na prevenção e no combate aos incêndios florestais, incluindo investimentos em equipamentos, no treinamento de brigadas e na coordenação entre as entidades responsáveis;

[194] Retirado de https://www.dw.com/pt-br/grande-inc%C3%AAndio-florestal-atinge-portugal/a-49707644
[195] Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/pais/avaliacao-ao-maior-fogo-de-2019-aponta-falha-na-mobilizacao-dos-meios-aereos_n1202642

a implementação de novas tecnologias, como a disponibilização de uma aplicação móvel para a emissão licenças pelo ICNF) e a criação do centro de atendimento "Linha SOS Ambiente", da GNR, que permitiram um uso mais controlado do fogo e uma melhor preparação das autoridades locais na gestão de incêndios florestais; e o funcionamento do Núcleo de Apoio à Decisão-Análise de Incêndios Rurais (NAD-AIR), responsável por reunir e por analisar as informações, por produzir as análises estratégicas e por coordenar o uso dos recursos para apoiar as decisões operacionais durante incêndios florestais (San-Miguel-Ayanz, 2020b).

Ao programa ASPS e à campanha de comunicação "Portugal Chama" também podem ser creditados méritos pela redução de ocorrências de incêndios florestais em Portugal, de acordo com o relatório da *Union Civil Protection Knowledge Network* (Plana *et al.*, 2024), que analisou as iniciativas europeias de sensibilização sobre os riscos de incêndios florestais com base em quatro pilares: (1) estratégias de comunicação; (2) compreensão do fenómeno; (3) envolvimento dos *stakeholders*; e (4) recursos orientados para os *stakeholders*.

> Primeiramente, [a publicação] destaca a importância crítica de elaborar uma estratégia de comunicação para a Gestão de Riscos de Incêndios Florestais (GRIF) a fim de aumentar o seu impacto e de motivar a cooperação entre todas as organizações públicas e os *stakeholders* envolvidos na redução de riscos de incêndios florestais. Em segundo lugar, ressalta a necessidade de aprimorar a compreensão do fenómeno dos incêndios florestais, ao abordar as causas raízes (desde o comportamento humano até a influência do uso da terra ou das mudanças climáticas), bem como os benefícios da prevenção para a redução de riscos de desastres. Em terceiro lugar, defende o envolvimento ativo e o *networking* dos *stakeholders* por meio da sensibilização sobre os riscos, com uma visão holística e intersetorial. Por fim, a publicação enfatiza o uso das ferramentas e dos recursos acionáveis voltados para os *stakeholders* ao lidar com a consciencialização sobre os riscos e a comunicação de forma eficaz, considerando as perspetivas de curto, médio e longo prazo[196]. (Plana *et al.*, 2024, p. 7)

Lançado em 2018, o programa ASPS é uma iniciativa coordenada pela ANEPC em conjunto com as autarquias e as freguesias. O seu objetivo principal é estabelecer medidas para proteger as pessoas, os bens e os edifícios na IUF, além de promover ações de sensibilização sobre os comportamentos de risco e as medidas de autoproteção. A implementação de programas como o ASPS pode contribuir para uma resposta mais rápida e eficaz no caso de incêndios florestais, além de fortalecer a cultura de prevenção (San-Miguel-Ayanz, 2020b). Já a campanha de comunicação "Portugal Chama", promovida pela AGIF em 2019, teve como objetivo sensibilizar a população a respeito dos incêndios florestais. A campanha foi veiculada em diversos *media* e atingiu milhões de pessoas em todo o País.

[196] Traduzido pela autora. No original: "Firstly, it underscores the critical importance of framing a WFRM [Wildfire Risk Management] communication strategy to enhance its impact and further motivate the cooperation across all agencies and stakeholders engaged in wildfire risk reduction. Secondly, it accentuates the need to enhance the understanding of wildfire phenomenon, approaching the root causes of wildfire (from human behaviour to the influence of land-use or climate change) but also the benefits of prevention for disaster risk reduction. Thirdly, it advocates for the active engagement and networking of stakeholders through risk awareness with a holistic and cross-sectoral vision. Lastly, the publication emphasizes the use of stakeholders-oriented actionable risk reduction tools and resources when dealing with risk awareness and communication in an effective manner, considering short, medium and long-term perspectives." (Plana et al., 2024, p. 7).

Conforme o relatório da AGIF (2019), ao alertar e educar a população sobre os riscos de incêndios florestais e sobre a importância das medidas preventivas, a campanha de comunicação "Portugal Chama" pode ter levado as pessoas a adotarem comportamentos mais seguros e conscientes, como a limpeza dos terrenos, a proibição das queimadas durante períodos críticos e a adoção das medidas de autoproteção. Ao disponibilizar guias de conduta específicos para diferentes contextos, como os parques de campismo e as rotas de pedestres, essa campanha forneceu informações práticas e orientações claras sobre como agir em situações de risco, ajudando as pessoas a tomarem decisões adequadas (AGIF, 2019). O envolvimento de diversas entidades na campanha, como empresas, associações e organizações públicas, ampliou o seu alcance, favorecendo que as mensagens chegassem a um público mais diversificado e em diferentes localidades, fortalecendo, assim, a mobilização e a colaboração para a prevenção aos incêndios rurais.

4.6 Incêndios florestais de 2022

O verão de 2022 na Europa foi caracterizado pelas altas temperaturas e pela seca severa, condições observadas, sobretudo, entre junho e agosto, marcando um dos períodos mais quentes desde 1979 (Novo *et al.*, 2024). Portugal não escapou dessa vaga climática, situação que contribuiu para aumentar tanto o risco quanto a gravidade dos incêndios florestais naquele ano (San-Miguel-Ayanz *et al.*, 2023). Durante o período compreendido entre 1 de janeiro e 15 de outubro de 2022, Portugal registou 10.449 incêndios rurais que arderam 110.007 hectares de povoamentos, matos e áreas agrícolas. Comparativamente à média dos 10 anos anteriores, houve uma redução de 29% no número de ocorrências e de 12% na área afetada (ICNF, 2022). Essa redução, contudo, contrasta com o aumento da área ardida em relação ao ano anterior (AGIF, 2023b). Esse aumento foi particularmente causado pelos grandes incêndios florestais, cuja dimensão aumentou em 33,7% em relação a 2021 (Mendonça & Máguas, 2023). Entre as regiões com eventos de maior magnitude, destacaram-se os distritos da Guarda e de Vila Real, cada um com 25.399 hectares de área afetada (ICNF, 2022).

No mês de agosto de 2022, as condições meteorológicas foram categorizadas como "Muito Quente e Muito Seco" conforme o IPMA (2022). A temperatura permaneceu acima da média durante a maior parte do mês, com um período de calor intenso observado de 1 a 14 de agosto, nomeadamente no norte e no centro do país, situação agravada pelos níveis de precipitação, que corresponderam a somente 20% do normal para o mês (San-Miguel-Ayanz, 2023). A combinação desses fatores criou um ambiente altamente propício para a rápida disseminação e para a intensificação dos incêndios florestais, desafiando o enfrentamento a esses desastres naturais. Em 2022, as causas dos incêndios rurais foram amplamente atribuídas a fatores humanos, responsáveis por mais de 99% das ocorrências (AGIF, 2023a): o incendiarismo imputável representou 28% das ocorrências e as queimadas de sobrantes florestais ou agrícolas estiveram na origem de 19% dos casos identificados. De forma geral, as queimas e as queimadas totalizaram 41% das causas (ICNF, 2022).

O maior incêndio florestal registado em 2022 ocorreu no Parque Natural da Serra da Estrela, na região central do País. Esse incêndio teve início em julho, na Vila do Carvalho, no concelho da Covilhã, distrito de Castelo Branco, e só foi controlado no começo de setembro, consumindo cerca de 27.340 hectares (ICNF, 2022), o equivalente a 25% da área total do parque. Além desse grande incêndio na Serra da Estrela, outros eventos relevantes ocorreram em julho e em agosto de 2022. Cinco incêndios distintos na região de Leiria fundiram-se, formando uma área queimada de 9.192 hectares, conforme mencionado pela USAID (2022). Em Carva, no concelho de Murça, distrito de Vila Real, um incêndio florestal ocorrido entre 17 e 21 de julho consumiu 7.156 hectares, causando danos ambientais e materiais, mas também a perda de vidas humanas (Mendonça & Máguas, 2023), quando foram registadas quatro vítimas mortais, incluindo um piloto, um bombeiro e dois civis (AGIF, 2023b).

A resposta operacional para os eventos de 2022 em Portugal contou com iniciativas nacionais e internacionais coordenadas para mitigar os riscos e reduzir os impactos. A UE, por meio do CCRE, forneceu assistência para o pré-posicionamento dos recursos, designadamente 33 aviões e oito helicópteros, para auxiliar no combate aos incêndios florestais[197]. A nível nacional, a resposta operacional foi coordenada pela ANEPC e pelo DECIR. O esforço conjunto incluiu a mobilização de 12.917 bombeiros e de outros profissionais, de 2.833 veículos especializados e de uma frota de 60 aeronaves (San-Miguel-Ayanz, 2023).

Apesar da redução no número de vítimas mortais comparativamente ao anos anteriores (AGIF, 2023b), as fatalidades relacionadas com os incêndios de 2022 mostraram que ainda havia dificuldades a superar em relação à meta de "zero mortes" estabelecida pelo governo português (Mendonça & Máguas, 2023). Diante da necessidade de apromorar as estratégias de prevenção, de resposta e de gestão dos incêndios florestais para proteger a vida humana e para mitigar os impactos negativos dos incêndios rurais nos ecossistemas e nas comunidades, uma das principais respostas estratégicas foi a implementação do Plano de Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30 (PNGIFR 20-30), no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (AGIF, 2022), que destacou a comunicação de risco como um eixo de ação prioritário, com o estabelecimento de objetivos claros para melhorar a perceção da população sobre as causas dos incêndios florestais e promover mudanças no seu comportamento (AGIF, 2023b; 2023c). Conforme San-Miguel-Ayanz *et al.* (2023), também foram criados planos de ação para proteger o território e para reduzir os impactos dos incêndios rurais, como investimentos na gestão de combustíveis florestais, na infraestrutura de combate e nos programas de assistência e de gestão pós-incêndios.

A componente da comunicação de risco e de crise no PNGIFR 20-30 incluiu a realização de programas de sensibilização, como o ASPS, focado na proteção das comunidades; de iniciativas

[197] Retirado de https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/wildfires_en

como o projeto Raposa Chama, destinado a educar crianças e jovens sobre a valorização dos recursos florestais e a autoproteção durante incêndios florestais; a reedição da campanha de comunicação "Portugal Chama"; a produção e a distribuição de materiais informativos educativos para as diversas audiências, incluindo emigrantes e estudantes; e a formação em comunicação de risco e crise para jornalistas (AGIF, 2023b; 2023c). Essas ações foram desenvolvidas em cooperação entre as diversas organizações públicas diretamente envolvidas no enfretamento aos incêndios florestais, como a ANEPC, a GNR, o ICNF e o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), os municípios e as organizações da sociedade civil, entre outras. A resposta estratégica incluiu, ainda, a monitorização do impacto dessas iniciativas de comunicação e de sensibilização por meio da realização de avaliações periódicas (AGIF, 2023b; 2023c).

O ano de 2023 registou zero vítimas mortais decorrentes de incêndios florestais, tanto civis quanto operacionais[198].

4.7 História da gestão das florestas e dos incêndios florestais em Portugal

Ao longo da história de Portugal e da relação do País com as suas florestas e com os incêndios florestais, foram realizadas diversas reformas legislativas e estruturais para promover uma resposta estratégica mais eficaz a esses eventos, consolidadas, de forma não exaustiva, no Quadro 18. Observa-se que, a cada catástrofe, os governos portugueses responderam com políticas públicas, planos e programas, muitos dos quais não foram implementados (Mateus & Fernandes, 2014), com o objetivo de proteger as florestas e reduzir a ocorrência de incêndios rurais de grandes proporções, como os ocorridos entre 2003 e 2017.

Quadro 18: Consolidação da história da gestão das florestas e dos incêndios florestais em Portugal

Monarquia Constitucional	
1801	Nomeação de José Bonifácio de Andrada e Silva como intendente-geral das Minas e Metais do Reino
1815	Publicação, por José Bonifácio de Andrada e Silva, da obra "Memória sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal", considerado o primeiro tratado moderno de política florestal
1824	Criação da Administração Geral das Matas do Reino (AGMR), dependente do Ministério da Marinha e Ultramar
1852	Transferência da AGMR para a secção de Agricultura do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria
1864	Implementação do Ensino Superior Agrícola Florestal
1868	Publicação do "Relatório Ácerca da Arborisação Geral do Paiz", inaugurando a história recente da floresta em Portugal
1881	Extinção da AGMR
1886	Criação dos Serviços Florestais na Direção-Geral da Agricultura
	Constituição do Regime Florestal
Primeira República	
1918	Criação do Ministério da Agricultura
	Autonomização da Direção dos Serviços Florestais e Aquícolas

[198] Retirado de https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-06-Ano-de-2023-foi-o-primeiro-de-sempre-em-que-incendios-nao-fizeram-mortos-22d6de3d

1919	Criação da Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas (DGSFA) com as funções de autoridade florestal nacional
Estado Novo	
1938-1972	Execução do Plano de Povoamento Florestal (PPF) com os objetivos de arborizar as 420 mil hectares de áreas degradadas, dos quais apenas 272 mil foram executados; melhorar 60 mil hectares de pastagens; e criar 33,5 mil hectares de áreas protegidas
1970	Definição do primeiro sistema de defesa da floresta contra incêndios, pelo Decreto-Lei n.º 488/70, de 21 de outubro[199], revogado em 1980
Terceira República	
1975	Renomeação da DGSFA como Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), pelo Decreto-Lei n.º 92/75, de 28 de fevereiro[200]
	Criação do Secretaria de Estado do Ambiente e do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP), pelo Decreto-Lei n.º 550/75, de 30 de setembro[201]
1979	Criação da Lei Orgânica da Direção-Geral do Ordenamento e Gestão Florestal, Decreto Regulamentar n.º 39/79, de 10 de julho[202]
1980	Transferência da coordenação das ações de proteção, deteção e combate aos incêndios florestais para os órgãos regionais da Proteção Civil, pelo Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de agosto[203]
	Criação Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), pelo Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro[204], e da criação da Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC), pelo Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro[205], vinculados ao Ministério da Administração Interna
1981	Criação do Grupo Coordenador do Projecto Florestal Português/Banco Mundial, pelo Despacho conjunto n.º 156/1980, Série II de 1980-07-09[206], dos ministérios da Agricultura e Pescas, da Indústria e Energia e das Finanças e do Plano, que impulsionou a plantação de eucalipto para a indústria de celulose
	Atribuição aos municípios da responsabilidade pela proteção civil, ficando sob a alçada dos Serviços Florestai somente a prevenção e a deteção de incêndios florestais, pela Lei n.º 10/81, de 10 de julho[207]
	Criação, pela Portaria n.º 803/81, de 17 de setembro[208], dos órgãos distritais de proteção civil sob responsabilidade e direção dos respetivos governadores civis
1985	Aprovação do plano de emergência para o combate aos incêndios florestais, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-B/85, de 30 de setembro[209]
1987	Integração oficial de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEEE)
	Criação da Direção-Geral das Florestas (DGF) no âmbito do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, pelo Decreto-Lei n.º 310-A/86, de 23 de setembro[210]
	Estabelecimento das normas sobre o Programa de Acção Florestal (PAF), aprovado pela Comissão das Comunidades Europeias (CCE), pela Portaria n.º 258/87, de 1 de abril[211]
1989	Formação da primeira Brigada de Investigação de Fogos Florestais (BIFF), dando início à investigação das causas dos incêndios florestais[212]
1991	Aprovação da Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 113/91, de 29 de agosto[213], centrada na prevenção de catástrofes, mas sem referências específicas aos incêndios florestais
	Reestruturação e transferência da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (CNEFF) ao Ministério da Administração Interna, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/91, de 21 de março[214]

199 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/488-147581
200 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/92-1975-160504
201 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/550-1975-312191
202 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/39-1979-380546
203 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/327-1980-469788
204 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/418-1980-461642
205 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/510-1980-462408
206 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/despacho-conjunto/1053035
207 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-1981-580313
208 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/portaria/803-563404
209 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/42-b-1985-168601
210 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/310-a-1986-667910
211 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/258-1987-666555
212 Retirado de https://www.researchgate.net/publication/298067577_Evolucao_dos_incendios_florestais_em_Portugal_antes_e_depois_de_2003
213 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/113-1991-404107
214 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/9-1991-471281

1993	Criação do Instituto Florestal em substituição à DGF, pelo Decreto-Lei n.º 100/93, de 2 de abril[215]
1996	Substituição do Instituto Florestal pela nova DGF, pelo Decreto-Lei n.º 74/96, de 18 de junho[216]
	Aprovação da Lei de Bases de Política Florestal, Lei nº 33/96, de 17 de agosto[217], que previa a criação de estruturas nacional, regional e sub-regional de planeamento e coordenação de ações de prevenção e combate a incêndios florestais, nunca implementada
	Reestruturação do Ministério da Agricultura, com o desmembramento dos Serviços Florestais regionais e locais, agora integrados nas Direções Regionais de Agricultura e com a administração dos apoios entregue ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e da Pesca (IFADAP)
1999	Criação do Programa de Sapadores Florestais
2000	Início da remuneração simbólica dos Bombeiros Voluntários, pelo Decreto-Lei n.º 297/2000, de 17 de novembro[218]
2001	Publicação do Sistema de Luta contra Incêndios
2003	Início da primeira Reforma Estrutural do Setor Florestal do século XXI
	Criação do Conselho Nacional de Reflorestação (CNF)
	Fusão entre o SNB, o SNPC e o CNEFF, criando o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) e incluindo o Núcleo de Proteção da Floresta
	Criação da Secretaria de Estado das Florestas, no âmbito do Ministério da Agricultura, centralizando neste órgão as políticas públicas florestais
2004	Criação da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF), vinculado ao Ministério da Agricultura, pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2004[219], de 21 de abril, responsável pela criação do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI)
	Recriação da DGRF, vinculada ao Ministério da Agricultura
	Criação do Fundo Florestal Permanente (FFP)
	Publicação das medidas e das ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta contra Incêndios (SNPPFI), pelo do Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de junho[220]
2005	Publicação do decreto-lei que definiu as zonas de intervenção florestal
2006	Aprovação do PNDFCI, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006, de 26 de maio, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho[221]
	Aprovação da nova Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho[222]
	Reestruturação do SNBPC, pelo Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro[223], a partir de então designado Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)
	Lançamento da nova Estratégia Nacional para as Florestas
	Integração da APIF à DGRF
	Extinção da DGRF
	Transferências de guardas e mestres florestais da DGRF para a GNR
2008	Criação da Autoridade Florestal Nacional (AFN), com serviços centrais e regionais, em substituição à DGRF
2012	Fusão da AFN com o Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, quarta designação do SNPR, dando origem ao ICNF
2017	Aprovação do Programa Nacional de Fogo Controlado, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2017, de 8 de maio[224]
	Início da segunda Reforma Estrutural do Setor Florestal do século XXI, **com a publicação de 12 diplomas**
	Criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF)
	Criação da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-B/2017, de 27 de outubro[225]
	Aprovação das alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro[226]

215 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/100-1993-680643
216 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/74-1996-435397
217 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/33-1996-406293
218 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/297-2000-616188
219 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/5-2004-223378
220 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/156-2004-517473
221 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/65-2006-286680
222 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/27-2006-537862
223 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/203-2006-545640
224 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/59-2017-106982476
225 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/resolucao-conselho-ministros/2017-114857679
226 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/157-a-2017-114109966

2018	Aprovação da orgânica da AGIF, pelo Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro[227]
	Criação do Observatório Técnico Independente (OTI), pela Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto[228]
	Aprovação dos estatutos e instalação da AGIF, pela Portaria n.º 333/2018, de 28 de dezembro
2019	Aprovação, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro, da missão do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)[229]
2020	Aprovação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho[230]
2021	Autorização para o Governo legislar no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e das suas regras de funcionamento, pela Lei n.º 38/2021[231], de 16 de junho
	Estabelecimento do SGIFR no território continental e definição das suas regras de funcionamento, pelo Decreto-Lei n.º 82/2021[232], de 13 de outubro
2022	Alteração dos estatutos da AGIF, pela Portaria n.º 52/2022, de 21 de janeiro[233]
	Alteração das regras de funcionamento do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, determinando a adaptação das áreas prioritárias de prevenção e segurança até 31 de março de 2023, pelo Decreto-Lei n.º 49/2022[234], de 19 de julho
2023	Alteração do SGIFR para enquadrar a aplicação da metodologia de adaptação das áreas prioritárias de prevenção e segurança, pelo Decreto-Lei n.º 56/2023[235], de 14 de julho
2024	Aprovação do Programa de Revitalização do Parque Natural da Serra da Estrela, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2024[236], de 15 de março, destinando mais de 154 milhões de euros para a implementação de 34 projetos estratégicos

Fonte: Atualizado de Toniolo (2019) com base em Bento-Gonçalves (2021) e Diário da República

Uma das iniciativas notáveis depois dos incêndios florestais de 2017 foi a criação da AGIF, agência encarregada de coordenar o SGIFR. Esse sistema opera com base em dois eixos principais: a Gestão de Fogos Rurais (GFR) e a Proteção Contra Incêndios Rurais (PCIR). De acordo com informações do *website* da AGIF[237], os dois eixos do SGIFR representam uma mudança significativa em relação ao sistema anterior, em vigor de 2006 a 2018. O SGIFR é fundamentado na coordenação integrada entre as diferentes organizações que o compõem, bem como na especialização proporcionada pela colaboração entre as entidades com diferentes competências. Em 2021, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto[238], aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (Estratégia 2030) em resposta às três estratégias globais relevantes para a gestão de riscos adotadas em 2015, designadamente o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes (2015-2030); o Acordo de Paris, sobre as alterações climáticas; e a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Na Estratégia 2030, a comunicação de risco emerge como um elemento fundamental para a implementação de uma nova cultura de prevenção, com a recomendação de que fosse elaborada uma Estratégia Nacional de Comunicação de Risco. Assim, a comunicação passou a desempenhar um papel mais relevante como política pública para a prevenção de incêndios florestais e para a proteção das comunidades no PNGIFR 20-30[239], lançado em 2022.

227 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/12-2018-114706489
228 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/56-2018-116108102
229 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/12-2019-118051701
230 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-a-2020-135843143
231 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-2021-165228576
232 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/82-2021-172745163
233 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/52-2022-177992987
234 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/49-2022-186307878
235 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/56-2023-215647907
236 Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/40-2024-855593244
237 Retirado de https://www.agif.pt/pt/sobre-o-sgifr
238 Retirado de https://files.dre.pt/1s/2021/08/15500/0013300156.pdf
239 Retirado de https://www.agif.pt/app/uploads/2023/05/PNGIFR-lowres.pdf

A análise e a discussão sobre a evolução das políticas públicas relacionadas às florestas e aos incêndios florestais em Portugal que desenvolvemos neste capítulo evidenciam, como destacado por Mateus e Fernandes (2014), a instabilidade nesse setor e a dificuldade dos governos portugueses em mitigar a ocorrência de incêndios florestais com impactos cada vez mais severos. Bento-Gonçalves (2021, p. 53) também observou que

> as políticas em matéria de proteção civil e de defesa da floresta contra incêndios em Portugal foram sendo sistematicamente reorganizadas/reestruturadas, não havendo uma continuidade e estabilidade, o que em nada contribuiu para garantir uma efetiva segurança de pessoas e bens, nem para a formação de uma cultura de autoproteção das populações.

Essa instabilidade pode ser atribuída a diversos fatores, como as mudanças frequentes na liderança política; a falta de um planeamento a longo prazo; a deficiência na coordenação entre as organizações envolvidas; a ausência de uma abordagem de gestão que integre a prevenção e a resposta; uma cultura mais reativa que preventiva; as flutuações orçamentárias; e, ainda, as mudanças climáticas – cada vez mais velozes – e as condições meteorológicas – cada vez mais extremas – que exercem uma pressão adicional, exigindo adaptações rápidas e flexíveis nas estratégias de resposta. Igualmente, é fundamental destacar que, a cada novo governo, surge a necessidade de deixar a sua marca num aspeto tão caro para os portugueses como são os incêndios florestais. Por essa razão, os governos tendem a optar por substituir políticas públicas em vez de dar continuidade às adotadas pelos seus antecessores, gerando descontinuidades e impactos na efetividade das medidas implementadas e refletindo, assim, a dinâmica política em torno dessas questões críticas.

Capítulo V. Estudar a Comunicação dos Incêndios Florestais

A procura por modelos capazes de sintetizar o processo de gestão de risco e crise não é novidade e tem crescido nas últimas décadas. Sellnow e Seeger (2021) reuniram dezenas de teorias que têm a comunicação no centro desse processo, classificando-as a partir de uma gama de tradições, como vimos no Capítulo II. No entanto, a complexidade envolvida nos conceitos de risco e de crise dificilmente permitirá que se alcance um modelo definitivo e universalmente aplicável. Ainda mais complexa é a gestão de desastres naturais como os incêndios florestais, o que faz desses um tipo de crise com características muito particulares, entre as quais destacamos quatro aspetos:

(1) Em primeiro lugar, como o próprio nome diz, *os desastres naturais acontecem na natureza* e não lhes é possível atribuir um único responsável. Porém, sabemos que esse tipo de catástrofe se tem intensificado em número e em gravidade pelas alterações climáticas sentidas em todo o Planeta. E, mesmo que seja a atividade humana a principal impulsionadora das mudanças climáticas, é sobre os governos que recai a responsabilidade pela má gestão dos seus riscos e pelas suas consequências (Silveira, 2022);
(2) Em segundo lugar, *os desastres naturais são, em certa medida, previsíveis*, uma vez que estão associados a áreas geográficas e/ou a condições meteorológicas específicas, evidenciando a relevância da gestão de risco, traduzida pela prevenção, pela preparação e pelo alerta da população sempre que as condições se apresentem favoráveis à ocorrência de um desastre natural;
(3) Em terceiro lugar, *os desastres naturais provocam crises cuja gestão acontece de forma descentralizada* e compreendem um conjunto de organizações públicas e de autoridades políticas de diversas esferas, o que exige uma rigorosa coordenação estratégica e operacional (Frandsen & Johansen, 2020d; CDC, 2014); e
(4) Por fim, em quarto lugar, e ainda mais importante, *as crises derivadas dos desastres naturais caracterizam-se pela elevada quantidade de pessoas prejudicadas*. A perda de vidas humanas é, sem dúvida, a mais grave das consequências, mas também são relevantes os prejuízos emocionais e materiais que podem causar.

Essas características, além descreverem as especificidades das crises derivadas dos desastres naturais, aplicam-se *ipsis verbis* aos incêndios florestais em Portugal. Como as organizações públicas são centrais na gestão dos desastres naturais (Gerken & van der Meer, 2019; CDC, 2014), os incêndios rurais no País constituem um estudo de caso de excelência para a problematização no campo da comunicação de risco e crise.

Neste capítulo, discutiremos o *Loop* da Comunicação de Risco e Crise dos Incêndios Florestais – *Modelo Loop*, – modelo teórico de análise do nosso estudo. Primeiramente, exploraremos a originalidade do *Modelo Loop*, as suas fases e os diferentes objetivos de comunicação associados a cada fase. De seguida, abordaremos as principais variáveis do modelo, detalhando a análise do controlo (quem emite a informação); do conteúdo (quando, o que e como a informação é emitida); dos *media* (por qual canal a mensagem é emitida); da audiência (quem recebe a mensagem); e dos efeitos (com que intenção). Por fim, apresentaremos o Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), parâmetro que nos permite avaliar a qualidade da comunicação praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d).

1. *Loop* da Comunicação de Risco e Crise dos Incêndios Florestais

A fim de contribuir para o conhecimento teórico e empírico no campo das ciências da comunicação, apresentamos uma proposta original de modelo para planear e avaliar a comunicação de risco e crise. O *Modelo Loop*, construído com alicerces no binómio perspetiva informativa *versus* perspetiva política da comunicação de risco e crise, desenvolvido pelos professores e investigadores da Universidade de Aarhus (Dinamarca), Finn Frandsen e Winni Johansen, nasce da necessidade de um modelo fundamentado teoricamente para que as organizações públicas desenvolvam uma comunicação centrada na proteção da população em relação aos incêndios florestais. Num primeiro momento, o modelo sintetiza a literatura especializada, otimizando-a para catástrofes naturais de origem meteorológica, de modo geral, e para incêndios florestais, de modo particular. Num segundo momento, o modelo assume um viés aplicado, uma vez que o estudo empírico realizado permitiu-nos testar e refinar o modelo a partir dos resultados obtidos. A característica teórico-aplicada do *Modelo Loop*, além de ser um dos seus diferenciais, possibilita implicações no planeamento e na tomada de decisões em matéria de comunicação de risco e crise em qualquer tipo de catástrofe natural de origem meteorológica – tema sobre o qual ainda há poucos estudos (Kuipers & Welsh, 2017) –, na medida em que o modelo esforça-se para identificar padrões que permitam a sua adaptação à ocorrência de diferentes fenómenos causados e/ou intensificados pelas alterações climáticas.

A revisão de literatura sob uma abordagem integrativa (Snyder, 2019) é a base para a construção do modelo. O objetivo principal da revisão de literatura integrativa é identificar, analisar e sintetizar o conhecimento prévio de modo a gerar novas perspetivas sobre o tema em estudo. Esse tipo de revisão de literatura é particularmente útil para mapear o estado atual do conhecimento; identificar lacunas na literatura; propor novas teorias e; sugerir direções para futuras investigações. Percorremos os quatro eixos da revisão de literatura segundo Flick (2009), designadamente a (1) *literatura teórica sobre o tema em estudo*, o que envolveu a revisão de conceitos, teorias e modelos fundamentais no campo da comunicação de risco; de crise; de emergência; e de desastres naturais; a (2*) literatura empírica sobre os estudos realizados* anteriormente acerca do tema ou de temas similares, o que nos permitiu compreender os métodos

empregados e os resultados já obtidos; a (3) *literatura sobre a metodologia da investigação*, a fim de definir as abordagens metodológicas relevantes para o nosso estudo; e, por fim, a (4) *literatura teórica e empírica para a contextualização, a comparação e a generalização das descobertas*.

A visão integradora de diversas teorias e modelos é mais um diferencial do *Modelo Loop*. Como mencionamos, o modelo agrega diferentes abordagens da comunicação de risco e crise já testadas, que se complementam para a aplicação ao contexto específico da gestão da comunicação realizada pelas organizações públicas acerca dos incêndios florestais. Um dos modelos nos quais o *Modelo Loop* está inspirado é o Modelo de Comunicação de Risco e Crise em Emergências (CERC) (CDC, 2014), utilizado pelas organizações norte-americanas para comunicar com os cidadãos e com os *media* de massa em situações de risco, crise e emergência. Além do CERC, o *Modelo Loop* está influenciado pela Teoria Situacional da Comunicação de Crise (SCCT), de Coombs (2017); pelo Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência, de Pechta, Brandenburg e Seeger (2010); pelo Modelo de Comunicação de Crise Socialmente Mediada (SMCC), de Austin e Jin (2017); pelo Modelo Internalizar-Distribuir-Explicar-Agir (IDEA), de Sellnow *et al.* (2017); e pela Teoria da Arena Retórica (RAT), de Frandsen & Johansen (2017b, 2017c). Integram o *Modelo Loop*, ainda, a abordagem do enquadramento das ações, de Hallahan (1999); a abordagem sobre a oposição entre as dimensões estratégica e operacional da comunicação das organizações públicas em situações de desastres naturais de Olsson (2014); as categorias de conteúdo temático, de Bytzek (2008); e os princípios do Guia de Comunicação de Crise para Organizações Públicas, de Reich, Bentman e Jackman (2011). Para a formulação do conjunto de 36 mensagens-chave que compõem o *Modelo Loop,* recorremos aos estudos de Diers-Lawson (2020); Wukich (2019, 2016); CDC (2014); e Reich, Bentman e Jackman (2011). Portanto, o *Modelo Loop* vale-se de diferentes perspetivas sobre a comunicação de risco e crise amplamente validadas cientificamente para propor uma forma inovadora de planear e avaliar a comunicação com a complexidade inerente tanto ao processo comunicacional quanto aos desastres naturais.

O *Modelo Loop* ainda diferencia-se dos demais modelos de comunicação de risco e crise porquanto são raros os paradigmas adequados às especificidades da comunicação no contexto público (Luoma-aho & Canel, 2020). De acordo com Yamori (2020), as organizações públicas envolvidas na gestão de desastres naturais realizam uma comunicação reativa para uma população passiva e dependente das informações, muitas vezes, ambíguas. Parte dessa dificuldade reside na incompreensão das diferenças entre os conceitos de risco e crise pelos profissionais de comunicação dessas organizações. Enquanto a comunicação de risco propõe teorias e modelos para fomentar a alteração dos comportamentos de risco da população, a comunicação de crise está focada em proteger e/ou em reparar a reputação das organizações e dos seus principais atores. Como afirmaram Reich, Bentman e Jackman (2011) e Coombs (2007), durante emergências, apenas depois de dadas as respostas necessárias à proteção física, emocional e material dos afetados é que a comunicação pode ser direcionada para a reputação organizacional ou individual. Ao centrar-se na perspetiva informativa da comunicação de risco e

crise (Frandsen & Johansen, 2020d), a comunicação planeada segundo o que propõe o *Modelo Loop* não só contribui para proteger a população, mas pode ter como efeito secundário o favorecimento da reputação das organizações públicas e dos atores políticos envolvidos.

Para finalizar a nossa argumentação acerca da originalidade do *Modelo Loop*, é de se destacar que dele resulta a criação de um indicador agregado de análise multivariada das mensagens, denominado Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), o qual permite-nos avaliar a qualidade da informação emitida pelas organizações públicas no âmbito da sua comunicação de risco e crise. Quanto maior for o valor do indicador, mais próxima da perspetiva informativa, ou seja, mais voltada para a proteção da população e menos para a proteção da reputação política está a comunicação.

1.1 Fases do modelo

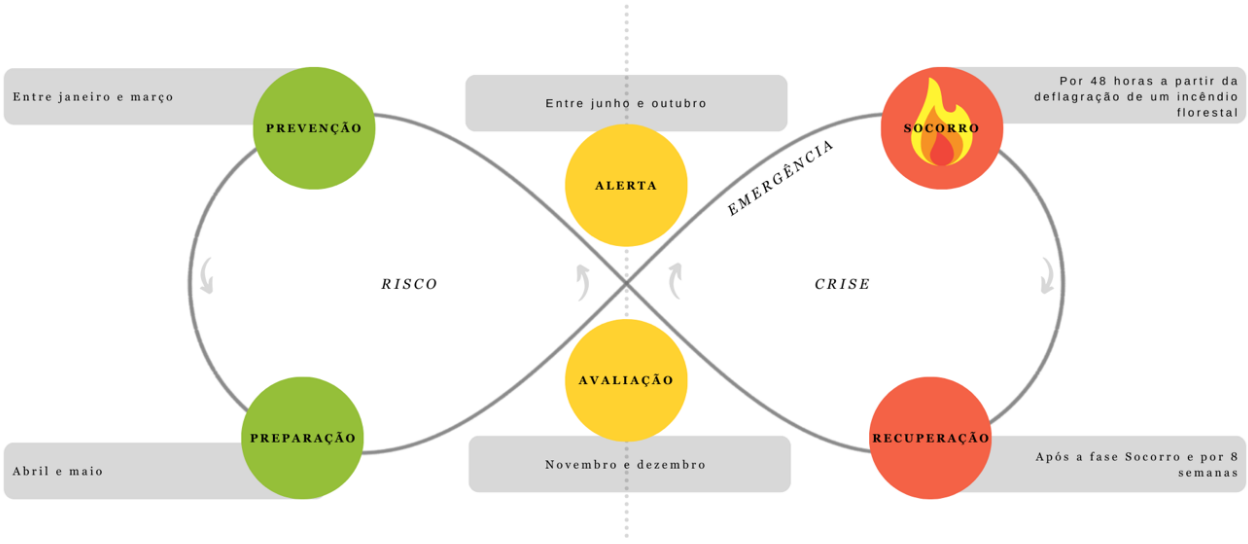
Centrado nas mensagens emitidas pelas organizações públicas, o *Modelo Loop* propõe uma visão sistemática da comunicação (Plana *et al.*, 2024), relacionada com os incêndios florestais enquanto eventos recorrentes. Como explicaram Plana *et al.* (2024), a comunicação sistemática envolve uma abordagem estratégica; planeada; integrada; e estruturada para garantir que as mensagens de risco, emergência e crise atinjam o público-alvo adequada e eficazmente. Os princípios da comunicação sistemática incluem:

(1) Definição das metas e do contexto: Estabelecer objetivos claros para a comunicação e compreender o contexto em que ela será aplicada, considerando os riscos envolvidos, o público a ser alcançado e os resultados esperados.
(2) Público-alvo direcionado: Identificar precisamente os grupos de pessoas ou as comunidades que deverão ser alcançadas pela comunicação, levando em consideração as suas características, vulnerabilidades e necessidades específicas.
(3) Mensagens adaptadas: Desenvolver mensagens que sejam ajustadas para cada público-alvo, atentando para os fatores culturais, sociais e linguísticos, assim como para o nível de familiaridade com os riscos.
(4) Plano de implementação: Criar um plano detalhado para a execução da comunicação que inclua os canais a serem usados; o tempo de distribuição; as responsabilidades das equipas envolvidas; e os canais pelos quais as mensagens serão disseminadas.
(5) Financiamento: Garantir que existam recursos adequados para a comunicação, incluindo orçamentos para a criação de materiais; a realização de campanhas de comunicação; a preparação dos porta-vozes; a atualização das equipas de comunicação; e a avaliação das estratégias aplicadas.
(6) Avaliação: Estabelecer mecanismos para monitorar e avaliar a eficácia da comunicação, o que irá permitir realizar ajustes e melhorias contínuas com base no *feedback* do público e nos resultados alcançados.

O *Modelo Loop* está idealizado num *loop* de 12 meses, composto por seis fases cronologicamente delimitadas que se repetem infinitamente: (1) *Prevenção*; (2) *Preparação*; (3) *Alerta*; (4) *Socorro*; (5) *Recuperação*; e (6) *Avaliação*. As fases (4) *Socorro* e (5) *Recuperação* formam a segunda volta do *loop*, a qual se abre apenas quando da ocorrência de incêndios rurais. Cada fase do *Modelo Loop* tem objetivos específicos que buscam ultrapassar os desafios da comunicação de desastres naturais (Reich, Bentman & Jackman, 2011) e que, se aplicados adequadamente em relação às variáveis do modelo, resultam em mensagens que favorecem a proteção da população física, emocional e materialmente dos incêndios florestais e das suas consequências.

É fundamental reconhecer que a cronologia das fases do Modelo *Loop* foi estabelecida com base nos padrões de ocorrência dos incêndios florestais em Portugal, identificados por Novo *et al.* (2024), e no calendário que acompanha os níveis de empenhamento operacional anual determinados pelo DECIR. Como o risco de incêndios florestais pode variar a cada ano, devido às mudanças climáticas contínuas, "os períodos de maior ou menor perigo dependem das condições meteorológicas e não da data do calendário" (Viegas, 2024, p. XIII). Assim, é necessário incorporar flexibilidade a esses períodos, que servem como marcos importantes para o planeamento da comunicação de risco e crise por parte das organizações públicas envolvidas, mas que não devem ser vistas como fases estanques. Essa abordagem adaptativa é relevante porque os impactos das alterações climáticas podem levar a variações nos padrões de incêndios florestais, exigindo o ajuste constante das estratégias de gestão de risco e crise. É essencial monitorar permanentemente as condições climáticas e meteorológicas para moldar essas estratégias conforme necessário, com a segurança da população sempre como foco principal. A aplicação do modelo ao padrão cronológico de ocorrência dos incêndios rurais em Portugal pode ser vista na Figura 16.

Figura 16: Aplicação do *Modelo Loop* ao padrão cronológico dos incêndios florestais em Portugal



Fonte: Elaborada pela autora

As três primeiras fases do modelo – *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* – estão associadas com a comunicação de risco. "Prevenir" consiste em realizar atividades que buscam evitar completamente os impactos adversos de eventos perigosos. Embora nem todos os riscos possam ser eliminados, a prevenção reduz a vulnerabilidade e a exposição ao risco de incêndios florestais, minimizando-os (Plana *et al.*, 2024). A fase (1) *Prevenção*, no *Modelo Loop*, ocorre de janeiro a março. Nessa fase, as mensagens, quando alinhadas à perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020b), têm a finalidade de reduzir a ocorrência de incêndios florestais por meio do envolvimento da população na adoção de medidas cautelares. Na *Prevenção*, as mensagens estão centradas em (1) *discutir eventos semelhantes anteriores e o que se espera que aconteça, utilizando essas informações para preparar e alertar o público sobre os possíveis riscos e cenários futuros*; (2) *disseminar os contactos dos centros de comunicação de emergências, fornecendo aos cidadãos os recursos necessários para obter ajuda e orientação em situações de crise;* (3) *informar sobre as medidas práticas para minimizar os riscos, orientando sobre o que fazer e o que não fazer, além de promover a autoproteção individual e coletiva;* e (4) *mobilizar os cidadãos a envolverem-se em atividades de prevenção e de autoproteção, incentivando a participação ativa da comunidade na redução dos riscos de incêndios rurais e na promoção da segurança*.

"Preparar" remete ao desenvolvimento de capacidades para antecipar, responder e recuperar-se de incêndios florestais. Realizada no escopo da gestão de risco, a preparação visa criar as habilidades necessárias para gerir emergências e garantir transições organizadas da resposta (ou socorro) à recuperação (Plana *et al.*, 2024). Na fase (2) *Preparação* do *Modelo Loop*, o propósito da comunicação, segundo a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d), é promover a confiança na capacidade das organizações públicas e das próprias comunidades para responder aos incêndios rurais. Centradas no conhecimentos e nos recursos para lidar com eventos potenciais, as mensagens das organizações públicas, na *Preparação*, fase que abrange os meses de abril e maio, destinam-se a (1) *abordar os conhecimentos, os recursos e as capacidades necessárias para a comunidade e para os indivíduos lidarem com um evento potencial, fornecendo informações essenciais para a preparação e a resposta eficaz em situações de risco;* (2) *informar sobre as medidas programadas ou realizadas recentemente para melhorar a preparação das organizações públicas e da comunidade, incluindo as campanhas de comunicação para a consciencialização; a aquisição de recursos; as contratações; as formações; as simulações; e os reforços em infraestrutura;* (3) *apresentar guias educativos para a preparação da comunidade, fornecendo orientações claras e um "passo-a-passo" a ser seguido para garantir a segurança e a capacidade de resposta diante de eventos potenciais;* e (4) *informar sobre as oportunidades de formação para a comunidade, incentivando o desenvolvimento das habilidades e dos conhecimentos necessários para lidar com as situações de risco e com as emergências*.

Para além de contribuir para a confiança da população na capacidade de as organizações públicas responderem com eficácia aos incêndios florestais, assim como para promover o cumprimento

das orientações dessas organizações pelos cidadãos, no *Modelo Loop*, a fase *Preparação* está relacionada a dotar as comunidades com equipamentos e com formações para a autoproteção a fim de que possam responder, de forma autónoma, a eventuais incêndios rurais. Isso faz-se cada vez mais necessário, como notaram Almeida, Modarres e Rodrigues (2024) face ao grande número de ocorrências anuais e à saturação da capacidade das organizações da proteção civil para responder a uma grande quantidade de eventos simultaneamente.

Segundo Pechta, Brandenburg e Seeger (2010), "alertar" pressupõe colocar o público no centro de um processo de comunicação multidirecional, com a troca de informações entre o público, as organizações públicas e os *media* de massa. Esse fluxo de informações, descrito no Modelo de Quatro Canais de Comunicação de Emergência (Pechta, Brandenburg & Seeger, 2010), abrange, entre outros processos, o envio de atualizações periódicas para o público afetado, com ênfase no senso de urgência e na iminência da concretização do risco. Dessa forma, quando o verão se aproxima, diante das condições climáticas e meteorológicas propícias à ocorrência e à propagação intensa de incêndios florestais, tem início a fase (3) *Alerta* do *Modelo Loop*, a mais longa, com duração de junho a outubro, em Portugal. **A fase *Alerta* marca a transição da comunicação de risco para a comunicação de crise e constitui, com a fase *Socorro*, a comunicação de emergência**. Nessa fase, a comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas, caso identificada com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), tem como objetivo principal advertir a população face ao perigo iminente de novos incêndios rurais. As mensagens, portanto, buscam (1) *convocar o público a agir imediatamente para evitar a ocorrência de incêndios florestais, para praticar a autoproteção e/ou para verificar a probabilidade de risco na região;* (2) *fornecer orientações claras sobre as ações a serem tomadas entre o alerta e o início da crise, mantendo os cidadãos informados e preparados*; (3) *oferecer follow-up das informações de emergência anteriores para manter uma comunicação contínua*; (4) *instruir sobre as organizações disponíveis para assistência*; (5) *fornecer orientações sobre como os cidadãos podem proteger-se, garantindo uma resposta coordenada e segura diante da emergência*; e (6) *alertar sobre as penalidades para quem desrespeitar as ordens ou criar novos riscos, incentivando a conformidade e a responsabilidade.*

"Socorrer" (ou "responder") consiste em realizar ações imediatas antes, durante e depois de um incêndio florestal para salvar vidas; reduzir impactos na saúde; garantir a segurança pública; e atender às necessidades básicas. Focada no curto prazo, o socorro depende de uma preparação adequada e do desenvolvimento das capacidades de resposta em diversos níveis (Plana *et al.*, 2024). **A fase (4) *Socorro* marca a concretização do risco ou, noutras palavras, a crise em si, e, assim como a fase *Alerta*, faz parte da comunicação de emergência.** No *Modelo Loop*, a fase *Socorro* é iniciada somente quando há a deflagração de um incêndio florestal e tem a duração de 48 horas. Nesse período, segundo a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise de Frandsen e Johansen (2020d), os esforços de comunicação precisam estar dedicados a proteger a população, orientando-a para agir de forma segura, aumentando a sua perceção de risco e, provavelmente, o cumprimento das orientações das autoridades. Durante a

fase *Socorro*, que se pode iniciar em qualquer altura da fase *Alerta*, as mensagens procuram (1) *destacar os casos de sobrevivência*; (2) *oferecer instruções práticas de autodefesa*; (3) *fornecer atualizações e esclarecimentos sobre o evento*; e (4) *informar sobre os recursos disponíveis, os atos administrativos e os procedimentos para deixar as áreas em perigo*. Na fase *Socorro*, é fundamental que a comunicação seja acessível a todos os cidadãos, considerando os diferentes públicos e a diversidade da população.

De acordo com Plana *et al.* (2024), "recuperar" envolve restaurar ou melhorar os meios de subsistência e de saúde, bem como os ativos económicos, sociais e ambientais, das comunidades afetadas pelos incêndios florestais, seguindo os princípios dos desenvolvimento sustentável e a ideia de "reconstruir melhor" (Plana *et al.*, 2024, p. 62) para prevenir riscos futuros. Identificada com a comunicação de crise propriamente dita, a fase (5) *Recuperação* começa com o fim da fase *Socorro* e dura oito semanas. Conforme o mês em a fase *Recuperação* se encerra, o *loop* volta para a fase correspondente ao mês corrente. **A *Recuperação* é uma fase relativa à comunicação de crise.** A finalidade da comunicação, nessa fase, dá-se no sentido de informar às comunidades afetadas sobre as políticas públicas às quais podem recorrer para restabelecerem-se em níveis físico, emocional e material. Na fase *Recuperação*, quando a comunicação de risco e crise está centrada na perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), as mensagens podem (1) *abordar uma melhor preparação para eventos futuros semelhantes, aproveitando as experiências recentes e as memórias dos envolvidos para fortalecer a capacidade de resposta e de prevenção*; (2) *apresentar a nova realidade pós-crise, considerando aspetos como a possibilidade de novos eventos a curto prazo e o tempo necessário para retomar a normalidade nas comunidades afetadas*; (3) *informar sobre as investigações em curso acerca do evento para entender as suas causas e tomar medidas preventivas adequadas no futuro*; (4) *divulgar as políticas públicas que beneficiam as comunidades afetadas e a retomada dos serviços essenciais que estavam suspensos durante a crise, visando restaurar o funcionamento normal da sociedade*; (5) *prestar esclarecimentos preliminares sobre o evento ocorrido, garantindo a transparência da informação para os cidadãos*; (6) *promover discussões sobre a prontidão futura para eventos semelhantes, estimulando o planeamento e a preparação contínua para lidar com possíveis crises*; e (7) *reforçar a resiliência da sociedade como um todo, destacando a capacidade de recuperar-se e de aprender com as adversidades enfrentadas*.

Relativamente à atuação das organizações públicas na gestão dos incêndios florestais, "avaliar" implica prestar contas sobre as ações e as decisões tomadas antes, durante e depois da crise e informar sobre as correções, as mudanças e as melhorias implementadas como consequência das lições aprendidas (Reynolds & Seeger, 2005). A comunicação desempenha um importante papel nesse processo, garantindo a transparência e reforçando a confiança das organizações públicas junto aos cidadãos, de maneira geral, e aos públicos afetados, em particular. No *Modelo Loop*, a fase (6) *Avaliação* tem lugar nos meses de novembro e dezembro. Trata-se da última fase do *Modelo Loop*, momento em que a comunicação deve estar a serviço de examinar a gestão de risco e crise realizada e de participar à população as ações previstas para o ano seguinte, quando o *loop*

volta à sua fase inicial. A *Avaliação* é a fase em que as organizações públicas analisam o que funcionou e o que não funcionou na gestão dos incêndios rurais. O modelo prescreve que essa reflexão seja realizada porque é uma forma de aprender e de corrigir as estratégias de comunicação antes que o próximo *loop* tenha início. **A *Avaliação* é a fase que assinala a transição da crise para o risco.** Numa comunicação de risco e crise sob a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), as mensagens da fase *Avaliação* destinam-se a (1) *apresentar o balanço ou o relatório das ações realizadas nas fases anteriores, destacando os pontos fortes e as áreas de melhoria na resposta aos incêndios florestais*; (2) *discutir amplas reformas organizacionais; estruturais; legislativas; e financeiras, incluindo a alocação do orçamento em projetos de grande escala para melhorar a preparação e a resposta futura*; (3) *informar sobre a colaboração com as investigações jornalísticas e a produção de documentários que examinam os eventos passados, oferecendo uma perspetiva pós-facto e incentivando a aprendizagem e o aprimoramento contínuos*; (4) *abordar os procedimentos organizacionais e interorganizacionais, destacando a sua implementação e o seu impacto na gestão dos incêndios rurais, tanto internamente quanto na interação com o público*; e (5) *partilhar os documentos que resumem as conclusões das investigações realizadas, oferecendo transparência e prestação de contas sobre as ações tomadas e as lições aprendidas durante o processo de gestão de crise*.

2. Variáveis do modelo

Uma definição precisa das variáveis do *Modelo Loop* é essencial para garantir a validade e a fiabilidade dos resultados do estudo. De acordo com Vilelas (2009), as variáveis são as qualidades, as propriedades ou as características que integram o fenómeno a ser investigado; os elementos interdependentes que podem ser medidos e assumir diferentes valores. Para percebermos se a comunicação produzida pelas organizações públicas está identificada, predominantemente, com a perspetiva informativa ou com a perspetiva política da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d), entendemos ser necessário observar as variáveis do processo comunicativo sob o controlo do emissor.

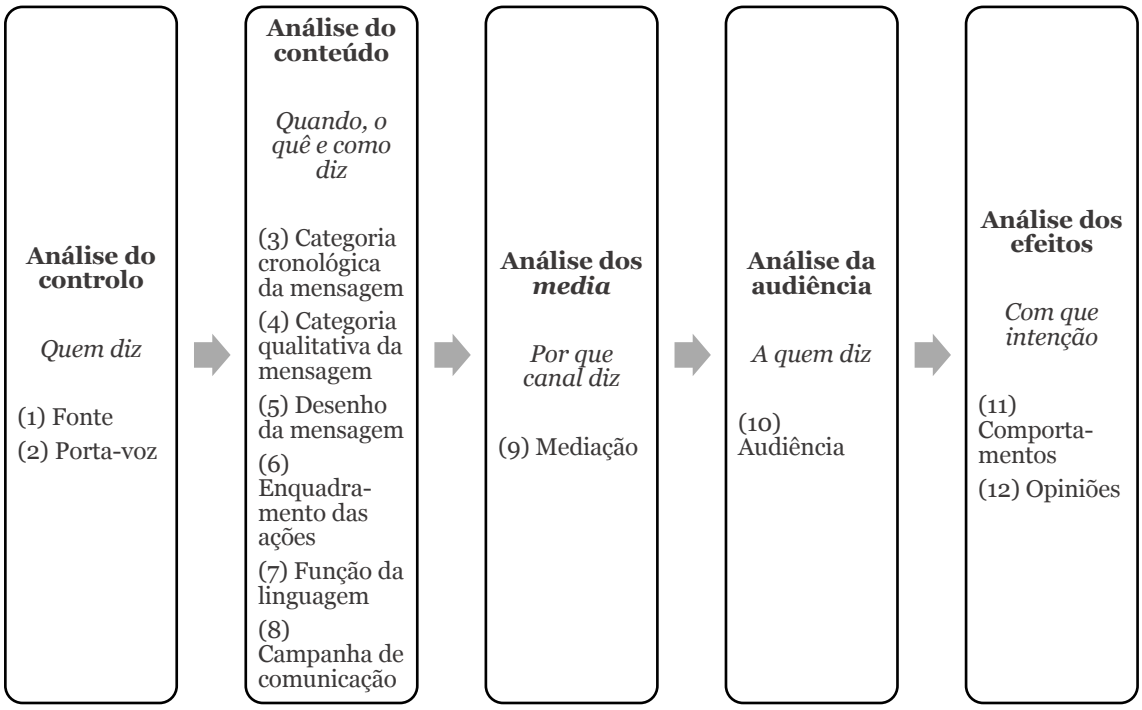
Como forma de apresentar as variáveis do *Modelo Loop*, baseamo-nos no modelo descritivo do ato de comunicar de Lasswell (1948). Concebido no período pós Segunda Guerra Mundial, o modelo de Lasswell insere-se na perspetiva funcionalista dos estudos sobre os *media* de massa. Como explicou McQuail (2003, p. 48), "a linha geral da análise funcionalista é assumir que a comunicação trabalha para a integração, a continuidade e a normalidade da sociedade". Apesar de ser considerado simplista (McQuail, 2003) e de não incluir a interatividade, possibilitada, na contemporaneidade, pela comunicação baseada na internet, o modelo de Lasswell é útil para estruturar a apresentação das diferentes dimensões e variáveis que compõem o *Modelo Loop*. Segundo Lasswell (1948), o ato de comunicar envolve a transmissão unidirecional de uma mensagem de um emissor para um recetor por meio de um canal com o objetivo de influenciar comportamentos e/ou opiniões. Os estudiosos da comunicação, como frisou Lasswell (1948),

dedicam-se a analisar diferentes dimensões desse processo que envolve a resposta às cinco questões que seguem:

(1) *Quem?* O emissor da mensagem é o indivíduo ou a organização que inicia e orienta a comunicação.
(2) *Diz o quê?* O que é dito está relacionado com o conteúdo (teor e estilo) da mensagem, ou seja, com a informação que está a ser transmitida pelo emissor.
(3) *Através de que canais?* Os canais de comunicação são os meios pelos quais a mensagem é transmitida, como os *media* de massa (por exemplo, rádio, jornal e televisão) e, trazendo o modelo de Lasswell para a atualidade, os canais de comunicação direta de um indivíduo ou de uma organização (por exemplo, *websites* institucionais e redes sociais digitais).
(4) *A quem?* A audiência, compreendida como o conjunto dos indivíduos ou os grupos que recebem e interpretam a mensagem.
(5) *Com que intenção?* A fim de influenciar comportamentos e opiniões.

O *Modelo Loop* contém 12 variáveis nas cinco dimensões do modelo de Lasswell (ver Figura 17), a saber, as dimensões da (1) *análise do controlo* (emissor); da (2) *análise do conteúdo* (mensagem); da (3) *análise dos media* (canais); da (4) *análise da audiência* (recetor); e da (5) *análise dos efeitos* (reações). Como um modelo centrado na mensagem, o *Modelo Loop* tem uma maior ênfase na análise do conteúdo. A análise dos efeitos, apesar de presente no *Modelo Loop*, não foi objeto do nosso estudo empírico.

Figura 17: Diagrama das variáveis do *Modelo Loop* aplicadas às dimensões do modelo de Lasswell



Fonte: Elaborada pela autora

2.1 Análise do controlo: Quem diz

A análise do controlo, no modelo de Lasswell (1948), refere-se ao emissor, àquele que controla a informação, ou seja, que dissemina uma mensagem com o intuito de provocar um determinado efeito no recetor. No *Modelo Loop*, a análise do controlo inclui duas variáveis: a (1) *fonte* e o (2) *porta-voz* da mensagem.

2.1.1 Fonte

Na comunicação de desastres naturais, entre os quais estão classificados os incêndios florestais, diversas organizações públicas podem ser fontes das informação, disseminando-as por meio dos seus canais próprios ou por intermédio dos *media* de massa. Quando a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise predomina (Frandsen & Johansen, 2020d), de acordo com a perspetiva burocrática de coordenação de resposta (Sellnow & Seeger, 2021), as fontes emitem mensagens correspondentes às suas respetivas atribuições em relação à gestão do desastre natural. Para exemplificar, utilizemos como referência as organizações públicas da proteção civil. Estas podem ser fontes de mensagens associadas com as fases *Alerta* e *Socorro*, uma vez que são responsáveis não apenas por avisar os cidadãos sobre a probabilidade de os riscos concretizarem-se, mas também por atuar no terreno nas operações de resgate das populações afetadas. Outro exemplo são as organizações públicas que prestam serviços de saúde, responsáveis pela emissão de mensagens nas fases *Prevenção* e *Socorro* do *Modelo Loop*, quando faz-se necessária uma atuação coordenada entre o resgate e o atendimento às vítimas nos hospitais e noutras estruturas de saúde pública.

A maior parte das organizações públicas envolvidas na gestão dos incêndios rurais tem as suas atribuições vinculadas com as fases pertinentes ao risco e à emergência, designadamente com as atividades pertinentes às fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Socorro*. A essas organizações chamaremos "organizações executórias", entre as quais estão as entidades da proteção civil; os serviços de saúde; as polícias; e as forças armadas. Já as organizações públicas relacionadas com a decisão política – ou seja, com a estratégia de atuação do conjunto ds organizações públicas envolvidas na gestão de risco, emergência e crise em desastres naturais –, desempenham funções associadas com as fases *Recuperação* e *Avaliação* (Wukich, 2016). Entre essas fontes, a que chamaremos "organizações decisórias", estão, para utilizar a estrutura político-administrativa da República Portuguesa como exemplo, o Governo e os seus ministérios enquanto instituições e as suas personificações, como o Primeiro-Ministro, os ministros e os secretários de Estado.

2.1.2 Porta-voz

Um porta-voz pode ser alguém que fala diretamente com os *media* como representante de uma organização, alguém cujas palavras são citadas nos conteúdos produzidos pelas assessorias de comunicação ou, ainda, alguém que empresta a sua voz a fim de endossar campanhas de comunicação com linguagem publicitária. Caracterizam a comunicação de risco e crise vinculada com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), as mensagens que têm os cientistas como porta-vozes nas fases *Prevenção* e *Alerta*; as autoridades políticas como porta-vozes

durante as fases *Recuperação* e *Avaliação*; e os especialistas técnicos como porta-vozes nas fases *Preparação* e *Socorro* (Sellnow & Seeger, 2021; McLean & Ewart, 2015; Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003). Assim, é expectável que as autoridades políticas, como primeiros-ministros, ministros e secretários de Estado, sejam porta-vozes das mensagens emitidas nas fases associadas com a comunicação de crise ou à transição entre a crise e o risco, nomeadamente nas fases *Recuperação* e *Avaliação*. Durante a fase *Recuperação*, demonstrar emoções, empatia e apoio às populações afetadas por um desastre natural pode favorecer a reputação das autoridades políticas entre os cidadãos, assim como gerar maior confiança nas suas ações e nos seus compromissos (McLean & Ewart, 2015; Schnee, 2015; Olsson, 2014). A colaboração de personalidades mediáticas, como artistas, atletas e outros tipos de influenciadores, são essenciais para aumentar o alcance e a relevância do conteúdo (UNDRR, 2022).

2.2 Análise do conteúdo: Quando, o quê e como diz

A análise do conteúdo corresponde à mensagem propriamente dita. Essa componente do modelo de Lasswell (1948) é subdividida em duas áreas principais: o (1) *estudo do propósito* da comunicação, entendida como o significado da mensagem, a compreensão do que ela está a comunicar e os seus objetivos; e o (2) *estudo do estilo*, centrada na organização e na disposição dos elementos que compõem a mensagem, entre eles aspetos como a função da linguagem utilizada, o tom empregado e outros elementos relacionados com a forma como a mensagem é apresentada (Lasswell, 1948). Isto posto, a análise do conteúdo, de acordo com o autor, procura examinar não apenas o conteúdo explícito da mensagem, mas também a sua estrutura e apresentação, considerando tanto o significado quanto a forma da comunicação.

No *Modelo Loop*, a análise do conteúdo contempla seis variáveis: a (3) *categorização cronológica da mensagem*; a (4) *categorização qualitativa*; o (5) *desenho da mensagem*; o (6) *enquadramento das ações*; a (7) *função da linguagem*; e a (8) *campanha de comunicação*. A seguir, apresentaremos cada uma dessas variáveis que, conjugadas, permitem planear e/ou avaliar mensagens de comunicação de risco e crise associadas com a perspetiva informativa.

2.2.1 Categorização cronológica

Essa variável está relacionada com o período em que a mensagem é emitida. No Quadro 19, podemos observar as seis fases do *Modelo Loop* aplicadas ao padrão cronológico de ocorrência dos incêndios florestais em Portugal e os seus respetivos objetivos de comunicação de risco e crise segundo a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d).

Quadro 19: Aplicação do *Modelo Loop* ao padrão cronológico dos incêndios florestais em Portugal e objetivos de comunicação de cada fase

Comunicação	Fase	Objetivo de comunicação	Meses
Risco	*Prevenção*	Minimizar o risco de ocorrência de incêndios florestais, envolvendo a população na adoção de medidas cautelares	Janeiro a março
	Preparação	Promover a confiança da população na preparação das organizações públicas e da própria comunidade para responder aos incêndios florestais	Abril e maio
	Alerta	Diante da identificação do risco de incêndios florestais, advertir a população	Junho a outubro
Risco -» Crise	*Socorro*	No caso da ocorrência de incêndios florestais, proteger a população, orientando-a para agir de forma segura	Da deflagração de um incêndio florestal até 48 horas depois
Crise	*Recuperação*	Controlados os incêndios florestais, informar às comunidades afetadas sobre as políticas públicas disponíveis	Até oito semanas depois do fim da fase *Socorro*
Crise -» Risco	*Avaliação*	Examinar a gestão de risco e crise, participando a população e as comunidades afetadas sobre as ações realizadas para a sua recuperação, bem como sobre as ações previstas para evitar novas ocorrências	Novembro e dezembro

Fonte: Elaborado pela autora

2.2.2 Categorização qualitativa

Cada fase cronológica do *Modelo Loop* corresponde a objetivos de comunicação específicos orientados para preservar a segurança física, emocional e material dos indivíduos e das comunidades afetadas pelos incêndios rurais. Esses objetivos, por sua vez, desdobram-se num conjunto de temas (Quadro 20) identificados com a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise. Como destacaram Frandsen e Johansen (2020d), tanto a perspetiva informativa quanto a perspetiva política têm caráter prescritivo, assim, com base em Diers-Lawson (2020); Wukich (2019, 2016); CDC (2014); e Reich, Bentman e Jackman (2011), o *Modelo Loop* prescreve um conjunto de tópicos que equivalem a 36 mensagens-chave que podem ser distribuídas pelas organizações públicas antes, durante e depois dos incêndios florestais ou de quaisquer outro tipo de desastre natural, com as devidas adaptações.

Quadro 20: Categorização qualitativa e mensagens-chave do *Modelo Loop*

Comunicação	Fase	Categorias qualitativas das mensagens
Risco	*Prevenção* - Tipo 1	A mensagem comunica o que aconteceu em eventos semelhantes anteriores e o que se espera que aconteça
		A mensagem dissemina os contactos do centro de comunicação de emergência
		A mensagem informa as medidas práticas a tomar para para minimizar os riscos (o que fazer e o que não fazer) e a autoproteção
		A mensagem mobiliza os cidadãos a envolverem-se em atividades de prevenção e/ou autoproteção
	Preparação – Tipo 2	A mensagem aborda conhecimentos, recursos e capacidades necessárias à comunidade e/ou aos indivíduos para lidar com um evento potencial
		A mensagem dá a conhecer medidas programadas ou realizadas recentemente para uma melhor preparação das organizações públicas e da própria comunidade para responder ao evento (campanhas; sensibilizações; aquisições; contratações; formações; simulações; e reforços, por exemplo)
		A mensagem, de caráter educativo, apresenta uma espécie de guia para a preparação da comunidade
		A mensagem informa sobre oportunidades de formações para a comunidade
	Alerta - Tipo 3	A mensagem alerta sobre penalidades a quem não cumprir as ordens e/ou provocar situações de risco
		A mensagem convoca o público a tomar medidas imediatas para evitar incêndios florestais e/ou a autoproteção e/ou para consultar a probabilidade de risco para a região
		A mensagem diz exatamente o que os cidadãos devem fazer entre o alerta de emergência e o início da crise
		A mensagem fornece *follow-up* sobre uma informação de emergência anteriormente enviada
		A mensagem informa o que os cidadãos devem fazer no momento em que a crise rebenta
		A mensagem informa quais são as organizações disponíveis para assistência
		A mensagem instrui sobre como os cidadãos podem proteger-se
Risco -» Crise	*Socorro* – Tipo 4	A mensagem apresenta casos sobre cidadãos que sobreviveram à crise por seguirem as instruções dadas
		A mensagem dá instruções realmente simples e práticas de autodefesa
		A mensagem entrega atualizações sobre os eventos em andamento
		A mensagem esclarece/desmente rumores e boatos sobre o evento e a sua gestão
		A mensagem informa sobre a provisão de recursos para as vítimas
		A mensagem informa sobre atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento realizados nas últimas 48 horas
		A mensagem informa quem exatamente deve ser evacuado, até quando e a que distância
		A mensagem pede a colaboração da sociedade para ajudar as vítimas (*crowdfunding*, doações e voluntariado)
		A mensagem, ou a ação a que se refere, orientada para a empatia, tenta dar apoio emocional
Crise	*Recuperação* – Tipo 5	A mensagem aborda uma melhor preparação para eventos futuros semelhantes, utilizando, ao mesmo tempo, a frescura das experiências e a memória dos participantes
		A mensagem apresenta a nova realidade pós-crise em relação a vários aspetos da vida (se é provável outra erupção da crise, pelo menos a curto prazo, e em quanto tempo serão capazes de retomar a vida normal, por exemplo)
		A mensagem informa que estão a ser realizadas investigações/exige esclarecimentos sobre o evento
		A mensagem informa sobre as políticas públicas das quais as comunidades afetadas podem beneficiar-se e/ou sobre a retomada dos serviços que estavam suspensos

		A mensagem presta esclarecimentos preliminares sobre o evento ocorrido
		A mensagem promove uma discussão sobre a prontidão futura para a ocorrência de eventos semelhantes
		A mensagem reforça a resiliência da sociedade como um todo
Crise -» Risco	*Avaliação* – Tipo 6	A mensagem apresenta balanço ou relatório das ações realizadas durante as fases anteriores
		A mensagem fala de amplas reformas organizacionais; estruturais; legislativas; e financeiras, incluindo o investimento em projetos de grande escala que levarão a uma melhor preparação no futuro
		A mensagem informa sobre a colaboração com investigações jornalísticas e até com a produção de filmes documentários que examinam os eventos numa perspetiva pós-facto
		A mensagem informa sobre procedimentos organizacionais e interorganizacionais e a sua implementação na organização e junto ao público
		A mensagem partilha documentos que resumem as conclusões sobre as investigações realizadas

Fonte: Adaptado pela autora de Diers-Lawson (2020); Wukich (2019, 2016); CDC (2014); e Reich, Bentman e Jackman (2011)

Quando uma mensagem acerca dos incêndios rurais, emitida por uma organização pública, não se identifica com nenhuma das categorias elencadas no Quadro 20 é porque essa mensagem está vinculada à perspetiva política e não à perspetiva informativa da comunicação de risco e crise, sendo, portanto, uma mensagem de caráter estritamente político.

2.2.3 Desenho da mensagem

Em relação ao desenho da mensagem, levamos em conta quatro paradigmas consagrados no campo da comunicação de rico e crise, nomeadamente o Modelo IDEA, de Sellnow *et al.* (2019, 2017, 2015); as dimensões da comunicação das organizações públicas em situações de desastres naturais, de Olsson (2014), combinada com as categorias de conteúdo temático, de Bytzek (2008); e a SCCT, de Coombs (2019, 2007), descritas no Quadro 21. Como a revisão destes conceitos já foi realizada no Capítulo II, aqui abordaremos, exclusivamente, as características intrínsecas à variável desenho da mensagem no que se refere à sua associação com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d).

Quadro 21: Características do desenho da mensagem no *Modelo Loop*

Modelo IDEA
A comunicação de risco e crise emitida nas fases *Alerta* e *Socorro* que se pretenda eficaz deve conter, pelo menos, um dos três elementos da mensagem – "internalização", "explicação" e/ou "ação"[240] – defendidos no modelo IDEA.
Dimensões da Comunicação das Organizações Públicas em Situações de Desastres Naturais + Categorias de Conteúdo Temático
A fase *Socorro* é aquela em que todos os esforços de comunicação, sejam eles operacionais ou estratégicos, precisam ser realizados a fim de garantir a segurança da população. Por isso, admitimos, nesta fase, a emissão de mensagens associadas à dimensão operacional e à dimensão estratégica na mesma medida.
SCCT
Nas fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* e/ou quando o Primeiro-Ministro é o porta-voz da mensagem, as estratégias de resposta que predominam, isoladamente ou de forma combinada, são "desculpa", "justificação", "pedido de perdão", "compensação" e "gratidão".

Fonte: Elaborado pela autora

2.2.4 Enquadramento das ações

O enquadramento (ou *framing*) é uma abordagem com perspetiva retórica que envolve a ênfase ou a ocultação de determinadas informações numa mensagem (Hallahan, 2005, 1999; Entman, 1993). A escolha de um enquadramento reflete qual é o comportamento que o emissor espera influenciar na sua audiência. Nesse sentido, caracteriza uma comunicação de risco e crise em que predomina a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d) quando as mensagens emitidas durante as fases associadas com o risco (*Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*) estão centradas nos danos que poderão advir do cumprimento ou do incumprimento, pelos cidadãos, das orientações dadas pelas organizações públicas (Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003). Essa afirmação está alinhada com o modelo de enquadramento das ações de Hallahan (2005, 1999), conforme o qual a apresentação das consequências em termos positivos ou negativos pode influenciar o comportamento da audiência.

2.2.5 Função da linguagem

O modelo de Jakobson (2003) considera seis funções da linguagem e da comunicação. Segundo Freixo (2012, p. 196), "a linguagem tem um papel de mediador entre a experiência individual e a experiência social da realidade, exercendo um papel ativo no processo de conhecimento". A comunicação mediada pela linguagem pode expressar-se por meio das funções (1) *emotiva* ou *expressiva*; (2) *referencial* ou *cognitiva* ou *denotativa*; (3) *poética*; (4) *fática;* (5) *metalinguística*; e/ou (6) *apelativa* ou *conotativa* (Jakobson, 2003). Freixo (2012) assim descreveu cada uma das funções da linguagem de Jakobson (2003):

(1) A *função emotiva* ou *expressiva* está centrada no emissor da mensagem e tem como objetivo manifestar as emoções, as atitudes e os sentimentos do falante em relação ao conteúdo da mensagem. A função emotiva é evidenciada pelas interjeições e pela forma

[240] Não consideramos o elemento Distribuição, o "D" do Modelo IDEA, no desenho da mensagem uma vez que se refere aos canais pelos quais a mensagem é disseminada, e não ao conteúdo da mensagem em si.

como a mensagem é construída fonética, gramática e lexicalmente para transmitir uma emoção específica.

(2) A *função referencial* ou *cognitiva* ou *denotativa* está focada no conteúdo informativo da mensagem e é direcionada para o contexto ou para o referente. Essa função visa trocar informações entre os interlocutores sobre um objeto ou um evento específico do mundo exterior, partilhando uma mesma estrutura semântica para evitar interpretações equivocadas.

(3) A *função poética* está relacionada com o conteúdo e com a forma estética da mensagem. A função poética busca enfatizar a expressividade e a beleza da linguagem, mas não se restringe apenas à poesia, pois também pode ser observada na linguagem cotidiana.

(4) A *função fática* tem como objetivo estabelecer, prolongar ou interromper a comunicação para verificar se o canal de comunicação está a funcionar adequadamente e/ou para manter a atenção do interlocutor. Expressões como "olhe lá", "ora diga-me" e "está a ouvir-me?" são exemplos dessa função.

(5) A *função metalinguística* ocorre quando há a necessidade de confirmar se o emissor e o recetor estão utilizando o mesmo código linguístico. É uma função importante tanto em contextos lógicos e linguísticos, quanto na comunicação cotidiana, manifestada por perguntas como "não o compreendo, que quer dizer?".

(6) A *função apelativa* ou *conotativa* é orientada para o destinatário da mensagem e procura influenciar ou persuadir o recetor a agir de determinada maneira. Manifesta-se principalmente por meio de frases imperativas que buscam orientar o comportamento do recetor de forma direta e incisiva (Freixo, 2012).

As funções da linguagem (Jakobson, 2003) encontradas nas mensagens são uma das variáveis que compõem o *Modelo Loop* que nos possibilita averiguar se uma comunicação de risco e crise está mais associada com a sua perspetiva informativa do que com a sua perspetiva política (Frandsen & Johansen, 2020d). Nas fases *Prevenção*, *Alerta* e *Socorro*, as mensagens identificam-se com a função apelativa (ou conotativa) da linguagem e apresentam enunciados que procuram estabelecer um vínculo com a audiência por meio do uso de pronomes e de verbos conjugados na segunda pessoa do singular e/ou do plural (isto é, "tu"; "vós"; "você"; e "vocês"). Nas fases *Preparação*, *Recuperação* e *Avaliação*, a função da linguagem predominante é a função referencial (ou cognitiva ou denotativa). Nessas fases, as mensagens caracterizam-se pela semelhança com os conteúdos noticiosos. A função emotiva (ou expressiva) da linguagem encontra-se nas fases *Socorro* e *Recuperação*. Nessas fases, é aceitável que o porta-voz assuma o protagonismo como emissor da mensagem. Os pronomes e os verbos conjugados na primeira pessoa do singular e/ou do plural (isto é, "eu" e "nós") contribuem para permear o enunciado de maior expressividade.

2.2.6 Campanha de comunicação

Numa comunicação de risco e crise com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), a utilização de campanhas enquanto um esforço concentrado de comunicação com linguagem

adaptada a diversos *media* e suportes, é muito útil para preparar a população num período pré-crise ou, noutras palavras, nas fases associadas ao risco. Portanto, é nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* que deveremos encontrar peças assinadas por campanhas de comunicação, já que, na formulação original do modelo CERC, as campanhas de comunicação com os objetivos de sensibilizar, consciencializar e educar a população estão mais associadas à comunicação de risco (CDC, 2014).

2.3 Análise dos *media*: Por que canal diz

A análise dos *media* aporta mais uma variável ao *Modelo Loop*: a (9) *mediação*. Ou seja, o caminho que a mensagem percorre do emissor até o recetor, o qual poderá ser direto ou mediado. Consideramos uma comunicação mediada qualquer forma de comunicação em que existe a presença de um intermediário entre o emissor e o recetor. No caso da comunicação de risco e crise, trata-se da comunicação direcionada aos jornalistas e da publicidade institucional anunciada nos *media* de massa.

2.3.1 Mediação

Quando a comunicação de risco e crise está identificada com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), as organizações públicas comunicam-se tanto de forma direta, via redes sociais digitais, quanto de forma mediada com a população. Contudo, nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*, a comunicação direta (por exemplo, publicações nas redes sociais digitais) prevalece em relação à comunicação mediada. Nas fases *Recuperação* e *Avaliação*, predomina a comunicação mediada, com a a emissão de mensagens direcionados para os jornalistas (por exemplo, comunicados de imprensa e notícias publicadas nos *websites* institucionais). Na fase *Socorro*, a comunicação mediada e a comunicação direta são utilizadas igualmente pelas organizações públicas para atingir os seus objetivos (Liu, Fraustino & Jin, 2015; Olsson, 2014; Reich, Bentman & Jackman, 2011).

2.4 Análise da audiência: A quem diz

É na análise da audiência que identificamos o destinatário da mensagem, não no sentido de quem efetivamente a recebe, mas de como o emissor dirige-se ao recetor, abordando-o individual ou coletivamente. Essa é uma dimensão fundamental, pois tanto o conteúdo quanto o canal para a difusão de uma mensagem dependem das características do público-alvo. Com isso, apresentamos mais uma variável do *Modelo Loop*: a (10) *audiência*.

2.4.1 Audiência

A audiência pode ser identificada por meio dos pronomes utilizados e dos verbos conjugados no texto. Quando predomina a perspetiva informativa na comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d), as mensagens voltadas para uma audiência particular são encontradas nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*. Nesses casos, os verbos presentes nas mensagens são conjugados na segunda e na terceira pessoa do singular (“tu”; “você”; “o cidadão”; “cada um”). Já as mensagens emitidas durante as fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* são dirigidas a uma

audiência universal, tratada na segunda e na terceira pessoa do plural (“nós”; “vós”; “vocês”; “a população”; “todos”) (Wang *et al.*, 2022; Sellnow *et al.*, 2009; Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003) ou com o sujeito indeterminado.

São exemplos de públicos-alvo da comunicação de risco e crise em situações de incêndios florestais os agricultores; as vítimas em geral; as vítimas estrangeiras; os familiares das vítimas fatais; os operacionais; os jornalistas; e a população em geral. Casartelli e Mysiak (2023) defenderam que a comunicação sobre os incêndios rurais direcionada para os agricultores deve ser clara, educativa e focada na consciencialização desse público sobre soluções baseadas na natureza e na gestão dos combustíveis. Os autores destacaram a importância de informar os agricultores sobre a necessidade de estarem envolvidos ativamente na redução da carga de combustível e de participarem nas formações que promovam o entendimento do uso do fogo como uma estratégia preventiva.

Relativamente aos jornalistas, Casartelli e Mysiak (2023) prescreveram três princípios importantes para conduzir a comunicação sobre os incêndios rurais voltada para esse público: (1) os jornalistas devem desempenhar um *papel ativo e inclusivo* em todos os níveis (local; regional; nacional; e global), contribuindo para o aumento da consciencialização pública e da compreensão sobre os riscos e os perigos, o que inclui a disseminação de informações precisas e não sensíveis de maneira clara, transparente e acessível, em estreita cooperação com as autoridades nacionais; (2) é preciso aumentar o entendimento dos jornalistas sobre a *complexidade do risco de incêndios florestais* a fim de evitar uma comunicação demasiadamente simplificada para a população, assegurando que o público compreenda a seriedade e os detalhes do risco; e (3) é recomendada a realização de *formações dirigidas a jornalistas*, considerando o seu papel essencial na comunicação durante as emergências, confirmando que estejam preparados para lidar adequadamente com a cobertura dos incêndios rurais e evitando, assim, a circulação de informações incorretas ou alarmistas. Casartelli e Mysiak (2023), ademais, destacaram a relevância de adotar diferentes abordagens para os diferentes públicos expostos aos incêndios florestais. Os autores argumentaram que, além de população em geral, é preciso fazer distinções entre os públicos-alvo específicos, como as crianças e os jovens; as mulheres; as pessoas com deficiências; os grupos vulneráveis; os idosos; os povos indígenas; e os migrantes, conforme indicado no Marco de Sendai. Nas áreas turísticas, é importante desenvolver estratégias distintas para as várias populações, incluindo os residentes locais, permanentes e sazonais, bem como os visitantes. A abordagem sugerida por Casartelli e Mysiak (2023) visa assegurar que as necessidades e as vulnerabilidades específicas de cada grupo sejam tratadas de maneira adequada e que as estratégias de gestão de risco e crise sejam inclusivas para todos os públicos afetados.

2.5 Análise dos efeitos: Com que efeitos

A análise dos efeitos refere-se ao impacto da comunicação nas audiências, com foco em como as mensagens afetam os comportamentos e as opiniões. Apesar de não estudarmos empiricamente os efeitos do processo comunicativo, trata-se de uma dimensão de extrema relevância,

relacionada com o caráter estratégico da comunicação de risco e crise. Por meio da comunicação, o emissor pretende influenciar comportamentos e opiniões favoráveis à proteção da população. A análise dos efeitos inclui duas variáveis: os (11) *comportamentos* e as (12) *opiniões*.

2.5.1 Comportamentos

No que se refere aos comportamentos, o efeito desejado, quando a comunicação de risco e crise está associada à perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), é o cumprimento, pelos cidadãos, das orientações dadas pelas organizações públicas nas fases relacionadas com o risco e a emergência: *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Socorro*.

2.5.2 Opiniões

No âmbito dessa variável, o *Modelo Loop* considera importante observar, em todas as suas fases, a forma como os públicos reagem às mensagens emitidas pelas organizações públicas, como partilham essas mensagens e como interagem sobre essas mensagens. A interação do recetor pode dar-se com os seus pares; com os influenciadores digitais; com os *media* de massa; e com os emissores das mensagens. Tal interação concretiza-se nas redes sociais digitais, mas também "boca a boca" (Austin & Jin, 2017). Interessa verificar, ainda, a arena retórica que se abre quando a crise rebenta e como as múltiplas vozes nela presentes convergem; divergem; coexistem; e/ou competem na formação de opiniões favoráveis ou desfavoráveis acerca da gestão de crise (Frandsen & Johansen, 2022). Essas opiniões podem influenciar o cumprimento das orientações das organizações públicas pelos cidadãos.

3. Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais

Como Frandsen e Johansen (2020d) ressaltaram, a perspetiva informativa tem como base a existência de um consenso racional sobre a perceção de risco, enquanto a perspetiva política é caracterizada por uma disputa simbólica e de enquadramento, típica dos modelos agonísticos. Em situações nas quais vidas humanas estão em perigo, parece-nos não haver dúvidas sobre qual perspetiva deve predominar. Isso não significa negar que mesmo uma comunicação de risco e crise desenvolvida sob uma perspetiva informativa pode contribuir para a reputação das organizações públicas e das autoridades políticas (Canel & Luoma-Aho, 2018), mas, sim, significa priorizar a proteção dos cidadãos potencialmente ou efetivamente afetados.

Assim, para que possamos analisar se a comunicação de risco e crise das organizações públicas envolvidas diretamente na gestão dos incêndios rurais identifica-se com a perspetiva informativa ou com a perspetiva política (Frandsen & Johansen, 2020d), criámos um indicador agregado a partir da análise multivariada das mensagens, que denominamos de Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF). Das 10 variáveis em observação no nosso estudo, resultaram 13 fatores cuja presença ou ausência nas mensagens emitidas pelas organizações públicas será verificada. Os fatores estão sintetizados no Quadro 22.

Quadro 22: Fatores de avaliação da comunicação de risco e crise de acordo com o *Modelo Loop*

Fator 1	Predominância de mensagens com enquadramento das ações correspondente à respetiva fase cronológica
Fator 2	Predominância de mensagens com o porta-voz correspondente à respetiva fase cronológica
Fator 3	Demonstração de emoções pelas autoridades políticas durante a fase cronológica *Recuperação*
Fator 4	Emissão de mensagens pelas organizações públicas com conteúdos (categoria qualitativa das mensagens) correspondentes às suas respetivas atribuições na gestão dos incêndios florestais
Fator 5	Presença de mensagens destinadas a uma audiência particular nas fases cronológicas *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*
Fator 6	Predominância de mensagens emitidas por meio do canal correspondente à respetiva fase cronológica
Fator 7	Presença de campanhas de comunicação nas fases cronológicas *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*
Fator 8	Presença de, pelo menos, um dos três elementos da mensagem defendidos no Modelo IDEA nas mensagens identificadas qualitativamente com as fases *Alerta* (Tipo 3) e *Socorro* (Tipo 4)
Fator 9	Presença de aspetos operacionais e estratégicos nas mensagens emitidas na fase cronológica *Socorro*
Fator 10	Predominância de estratégias de resposta "desculpa", "justificação", "pedido de perdão", "compensação" e "gratidão" nas mensagens emitidas nas fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação*, desde que identificadas qualitativamente com as fases Socorro (Tipo 4), Recuperação (Tipo 5), Avaliação (Tipo 6) ou de caráter estritamente político (Tipo 7); ou se o Primeiro-Ministro for o porta-voz da mensagem
Fator 11	Predominância de mensagens associadas com a perspetiva informativa em todas as fases cronológicas
Fator 12	Correlação entre a fase cronológica e a categoria qualitativa da mensagem
Fator 13	Predominância de mensagens com a função da linguagem correspondente à respetiva fase cronológica

Fonte: Elaborado pela autora

Os 13 fatores devem ser observados em cada uma das fases do *Modelo Loop*. À verificação da presença ou da ausência de cada um dos fatores são atribuídos valores: "-1" (ausente); "0" (não se aplica ou neutro); "1" (presente). A equação que descreve o indicador está apresentada no Quadro 23:

Quadro 23: Equação para o cálculo do IQI-IF

$$\boldsymbol{IQI - IF} = \frac{\sum (f1 : f13)}{13 - (n \times valor\ \text{“0”})}$$

Fonte: Elaborado pela autora

O intervalo de variação do indicador situa-se entre os valores "-1" e "1", uma vez que os fatores que o compõe assumem esse mesmo intervalo. Portanto, quanto mais próximo do valor "-1", menor é a qualidade informativa e mais próxima da perspetiva política está a comunicação de risco e crise. Em oposição, quanto mais próximo do valor "1", maior é a qualidade informativa da comunicação de risco e crise e mais próxima da perspetiva informativa. Essa equação pode ser empregada em investigações que têm a análise de conteúdo como metodologia do estudo empírico.

Um quadro-resumo com os principais constructos teóricos do modelo de análise está disponível no Anexo 1 desta tese.

Capítulo VI. Planear o Estudo Empírico

Os incêndios florestais, como vimos no Capítulo IV desta tese, são um problema que Portugal enfrenta há séculos e que se tem agravado em frequência e em intensidade devido às alterações climáticas. O resgate histórico das políticas públicas associadas à proteção das florestas e aos incêndios rurais revelou uma instabilidade que perpassa os sucessivos governos nacionais, empenhados em deixar um legado que imprima a sua identidade na gestão dessa problemática sem, todavia, implementar medidas proativas efetivas para proteger a população e o meio ambiente das suas consequências devastadoras. De forma geral, no século XXI, os governos portugueses vêm propondo reformas e apresentando diplomas em reação a grandes catástrofes, como aquelas ocorridas em 2003, 2005, 2017 e 2022. Mas foi somente depois dos eventos de 2017 que a comunicação passou a ocupar um lugar de mais destaque no conjunto das políticas públicas associadas aos incêndios florestais (Costa, 2019). Um exemplo é o já referido programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras" (ASPS), que tem a comunicação como um dos seus principais eixos para sensibilizar a população na prevenção dos incêndios rurais, considerado pela *Union Civil Protection Network*[241] (Plana *et al.*, 2024) entre as boas práticas europeias.

A fim de elucidar de que forma o nosso estudo observa a comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais, neste capítulo, descreveremos o desenho e o plano da nossa investição. Denscombe (2009) definiu o desenho da investigação como a descrição das abordagens ontológicas, epistemológicas e metodológicas do estudo. Tais abordagens devem ser definidas tendo como ponto de partida o problema de investigação, que se apresenta por meio da(s) pergunta(s), do(s) objetivo(s) e da(s) hipóteses. O plano da investigação, por sua vez, pode reunir diversos outros componentes, como as técnicas de amostragem, de recolha e de análise dos dados, bem como as técnicas de apresentação dos resultados, entre outras. É fundamental que o desenho da investigação explique as razões que pautaram a escolha das abordagens feitas pelo investigador em função da proposta de investigação e que essas escolhas estejam refletidas nas técnicas de investigação (Denscombe, 2009).

Nas próximas páginas, portanto, explicaremos os pressupostos ontológicos e epistemológicos que fundamentam o nosso estudo e identificaremos o problema, os objetivos e a hipótese gerais de investigação. De seguida, definiremos o objeto de estudo, que inclui 10 organizações públicas nacionais portuguesas e detalharemos as fontes de dados utilizadas no estudo empírico. Posteriormente, descreveremos o percurso metodológico e as técnicas de investigação adotadas.

[241] A *Union Civil Protection Knowledge Network* é uma rede criada pela União Europeia em dezembro de 2021 para fortalecer a resposta a emergências e a desastres. A rede conecta primeiros socorristas; gestores de risco; cientistas; e tomadores de decisão com a finalidade de promover a troca de conhecimento, de inovação e de boas práticas entre os Estados-Membros. Retirado de https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/

Concluiremos o capítulo com a apresentação dos procedimentos da análise de conteúdo desenvolvida.

1. Pressupostos ontológicos e epistemológicos

O nosso estudo empírico adotou uma abordagem que combinou métodos quantitativos e qualitativos *na análise dos dados*, seguindo a perspetiva pragmática (Dewey, 2007), que tem como princípio ontológico a utilidade prática das teorias. Em termos epistemológicos, o pragmatismo está associado a metodologias mistas (Coutinho, 2018; Edmonds & Kennedy, 2017; Denscombe, 2009), permitindo a integração de abordagens quantitativas e qualitativas conforme a necessidade da investigação. Denscombe (2009) argumentou que a boa investigação deve integrar métodos mistos para uma compreensão mais completa dos fenómenos estudados. Ao contrário do que argumentaram Hampson e McKinley (2023), priorizar a flexibilidade e a praticidade da investigação, como preconiza o paradigma pragmático, não implica prejuízo do rigor metodológico, tampouco configura "oportunismo metodológico", como contra-argumentaram Cooren, Lorino e Robichaud (2024, p. 76) ao defender que o pragmatismo não impõe uma metodologia exclusiva, mas sim a adoção de métodos funcionais para o entendimento de situações específicas.

No nosso estudo empírico, a perspetiva pragmática permitiu-nos (1) *valorizar o conhecimento que pode ser aplicado de forma prática para resolver problemas concretos* (Kelly & Cordeiro, 2020). Nesse sentido, procurámos gerar conhecimento útil sobre a comunicação de risco e crise envolvendo desastres naturais, como os incêndios florestais, de modo a contribuir para que futuras estratégias de comunicação sejam mais eficazes. Ao ver a (2) *investigação como um processo dinâmico por meio do qual teorias, modelos e crenças são testados e ajustados com base na experiência* (Kelly & Cordeiro, 2020), a perspetiva pragmática enfatiza a relevância científica de desenvolver teoricamente e de aplicar empiricamente modelos teóricos, como o *Modelo Loop*, num contexto específico, o que, no nosso estudo, deu-se relativamente aos incêndios rurais em Portugal. Assim, entendemos que esta tese beneficia-se do pragmatismo ao utilizar tanto a análise de conteúdo quantitativa, para descrever a natureza das mensagens e quantificar determinados aspetos presentes, quanto qualitativa, para identificar os significados subjacentes a essas mensagens, o que nos permite uma compreensão mais abrangente do fenómeno estudado e o refinamento do modelo com base nos dados encontrados.

2. Problema

De acordo com Flick (2009), uma pergunta de investigação é uma questão específica que a investigação pretende responder. A pergunta de investigação serve como um ponto de referência para verificar a solidez do plano de investigação e a adequação dos métodos que serão utilizados para coletar e para interpretar os dados (Flick, 2009). A definição da pergunta de investigação

"tem a importante função de focalizar a atenção do investigador para o fenómeno em análise, desempenhando o papel de 'guia' na investigação" (Coutinho, 2018, p. 49). Segundo Coutinho (2018, p. 49-50), a definição clara e objetiva do problema

> centra a investigação numa área ou domínio concreto; organiza o projeto, dando-lhe direção e coerência; delimita o estudo, mostrando as suas fronteiras; guia a revisão de literatura para a questão central; fornece um referencial para a redação do projeto; e aponta os dados que será necessário obter.

Isto posto, apresentamos a Pergunta Geral de Investigação (PGI) do nosso estudo:

> **(1) PGI:**
> Qual foi a perspetiva – informativa ou política – que prevaleceu, ao nível da mensagem, na comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas envolvidas diretamente no enfrentamento aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019?

Como expressa a PGI, interessa-nos verificar se essa comunicação esteve mais centrada na proteção da população, portanto sob uma perspetiva informativa, ou na proteção da reputação política, portanto sob uma perspetiva política, de acordo com Frandsen e Johansen (2020d). Para isso, submetemos os dados empíricos a uma análise de conteúdo conduzida a partir do *Modelo Loop*, já descrito de maneira pormenorizada no Capítulo V desta tese. Fundamentado numa revisão de literatura (Snyder, 2019), o *Modelo Loop* emergiu da reflexão teórica sobre comunicação de risco e crise em situações de desastres naturais e foi adaptado para a aplicação ao padrão cronológico de ocorrência dos incêndios florestais em Portugal. Centrado no emissor, o *Modelo Loop* serve para planear e avaliar, sob um enfoque sistemático, a comunicação das organizações públicas acerca dos incêndios florestais, um tipo de desastre natural recorrente no País que Diers-Lawson e Omondi (2024) entendem como crises prolongadas de alta gravidade e com impacto localizado.

Com a observação da comunicação das organizações públicas, buscaremos identificar os aspetos do conteúdo manifestos e latentes nas mensagens, classificando esses aspetos consoante associados à perspetiva informativa ou à perspetiva política. Uma vez que o nosso estudo não está focado numa única fase da comunicação de risco e crise, mas procura fornecer uma interpretação abrangente sobre a comunicação desse fenómeno, a PGI será respondida de maneira geral, mas também separadamente para cada uma das seis fases do *Modelo Loop*, o que nos permitirá realizar comparações e identificar semelhanças e diferenças entre elas.

Definido o problema de investigação, traduzido na pergunta exposta anteriormente, partimos para a definição dos objetivos do estudo, ou seja, dos conhecimentos que pretendemos alcançar (Vilelas, 2009). Os objetivos de investigação "devem ser claros, limitados e precisos" (Vilelas, 2009, p. 77) para que, a partir deles, possamos definir o tipo de estudo que será realizado. A seguir, apresentamos o nosso Objetivo Geral de Investigação (OGI):

(2) OGI:

Verificar como as perspetivas informativa e política apresentaram-se nas mensagens emitidas pelas organizações públicas nacionais portuguesas relativamente aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019.

O OGI desdobra-se em cinco objetivos específicos relacionados a diferentes etapas do processo de investigação. Juntos, os Objetivos Específicos de Investigação (OEI) contribuem diretamente para atingir o OGI.

OEI 1: Caracterizar a comunicação de risco e crise ao nível da mensagem;
OEI 2: Examinar as semelhanças e as diferenças entre a comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais em 2017 e nos anos posteriores;
OEI 3: Identificar as estratégias mais utilizadas pelas organizações públicas nacionais portuguesas para responder à crise dos incêndios florestais;
OEI 4: Avaliar a qualidade informativa da comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas relativamente aos incêndios florestais; e
OEI 5: Aplicar e testar um modelo de comunicação de risco e crise teoricamente fundamentado – *Modelo Loop* – num caso concreto.

A presença dos verbos "verificar"; "caracterizar"; "identificar"; "examinar"; "avaliar"; e "testar", entre os objetivos geral e específicos de investigação revelam o caráter descritivo e exploratório do estudo em curso. Como explicou Vilelas (2009, p. 79) definir o tipo de investigação é importante "para ficarmos conscientes dos fins que pretendemos alcançar, para entender melhor o que estamos a empreender e para raciocinar com mais clareza em relação aos nossos objectivos". No âmbito de um estudo descritivo e exploratório, portanto, para alcançar o OEI 1, iremos observar as mensagens a partir das 10 variáveis do *Modelo Loop,* sob uma abordagem quantitativa da análise de conteúdo com o propósito de caracterizar a comunicação de risco e crise de acordo com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d). O trabalho em torno do OEI 2 expressar-se-á por meio da apresentação e da discussão comparativa dos resultados, o que nos permitirá examinar as semelhanças e as diferenças entre a comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais em cada fase do *Modelo Loop* em 2017, 2018 e 2019. O OEI 3, por sua vez, explorará as estratégias mais utilizadas pelas organizações públicas nacionais portuguesas para responder à crise dos incêndios florestais por meio da observação do aspeto relacionado à Teoria Situacional da Comunicação de Crise (SCCT) da variável "desenho da mensagem" e da testagem do Fator 10, relacionado à presença de determinadas estratégias de resposta na comunicação de crise sobre os incêndios rurais. No que se refere ao OEI 4, o teste do *Modelo Loop* dar-se-á por meio da sua aplicação ao caso dos incêndios florestais em Portugal, cujas organizações públicas são as nossas fontes de dados. O OEI 5, finalmente, utilizará os resultados obtidos com a verificação dos 13 fatores por meio da análise de conteúdo sob uma perspetiva qualitativa para calcular o Indicador da Qualidade

Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), possibilitando verificar, de forma objetiva, qual foi a perspetiva da comunicação de risco e crise que prevaleceu em cada fase do modelo em cada ano do período analisado.

A relação entre os OEI e as técnicas de análise dos dados está sintetizada no Quadro 24:

Quadro 24: Objetivos Específicos de Investigação e respetivos métodos

OEI 1	Caracterizar a comunicação de risco e crise ao nível da mensagem	Análise de conteúdo quantitativa
OEI 2	Examinar as semelhanças e as diferenças entre a comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais em 2017 e nos anos posteriores	Apresentação e discussão comparativa dos dados consoante as seis fases do *Modelo Loop* e os três anos do período de observação
OEI 3	Identificar as estratégias mais utilizadas pelas organizações públicas nacionais portuguesas para responder à crise dos incêndios florestais	Análise do aspeto relacionado à SCCT na variável "desenho da mensagem" e testagem do Fator 10
OEI 4	Avaliar a qualidade informativa da comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas relativamente aos incêndios florestais	Análise de conteúdo qualitativa e cálculo de indicador agregado de análise multivariada
OEI 5	Aplicar e testar um modelo de comunicação de risco e crise teoricamente fundamentado – *Modelo Loop* – num caso concreto	Estudo de caso da comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais

Fonte: Elaborado pela autora

Embora Vilelas (2009, p. 96) tenha defendido que, em estudos descritivos e exploratórios "é possível omitir as hipóteses, seja porque estas são tão amplas e pouco definidas que dizem muito pouco a quem lê a investigação, ou porque pela natureza da questão de investigação não é possível ou necessário verificá-las", consideramos relevante apresentar uma Hipótese Geral de Investigação (HGI) que indicasse uma resposta provisória à PGI que propusemos. Assim, no nosso estudo trabalhamos com a seguinte HGI:

(3) HGI:

A perspetiva informativa predomina nas mensagens emitidas durante as fases do *Modelo Loop* associadas à comunicação de risco, ao passo que a perspetiva política predomina nas fases do *Modelo Loop* associadas à comunicação de crise.

A HGI relaciona o modelo teórico de análise e o seu conjunto de variáveis com o paradigma teórico pelo qual conduzimos a nossa investigação, o binómio perspetiva informativa *versus* perspetiva política da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d). Trata-se, portanto, de uma hipótese dedutiva conceitual direcional. Hipóteses dedutivas "decorrem de um determinado campo teórico e procuram comprovar deduções implícitas nas mesmas teorias" (Vilelas, 2009, p. 91). Em relação à concretização, hipóteses concetuais são aquelas que "estabelecem uma relação entre variáveis ou entre teorias" (Vilelas, 2009, p. 95). No que se refere aos tipos de hipóteses, as

hipóteses direcionais caracterizam-se por indicar "a direcção esperada e a natureza da relação entre as variáveis" (Vilelas, 2009, p. 95).

3. Objeto de estudo

Definir o objeto de estudo é delimitar o tema da investigação a partir da pergunta a que se pretende responder. Tendo a comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais como o tema do nosso estudo e tendo o problema de investigação centrado, teoricamente, na verificação de que perspetiva – informativa ou política (Frandsen & Johansen, 2020d) – dessa comunicação predominou entre as mensagens emitidas no período delimitado (2017, 2018 e 2019), foi preciso definir quais seriam as organizações cuja comunicação de risco e crise analisaríamos.

Dentro do universo das organizações públicas nacionais portuguesas envolvidas na gestão das florestas e dos incêndios florestais, delimitamos como o nosso objeto de estudo um conjunto de 10 entidades que se dividem em duas tipologias a que chamamos "decisórias" e "executórias", conforme o seu papel em relação às políticas públicas temáticas. Entre as organizações decisórias, são objeto do nosso estudo o (1) *Governo* e o (2) *Primeiro-Ministro*. No que se refere às organizações executórias, tomamos por base a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro (Diário da República, 2019), que aprovou a missão, a visão e os objetivos estratégicos do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). O SGIFR é um sistema que integra diversas entidades especializadas na gestão dos incêndios florestais com o propósito de proteger as pessoas, o património e o meio ambiente dos seus efeitos. O planeamento, a coordenação estratégica e avaliação do SGIFR compete à Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF).

No mesmo diploma, o Conselho de Ministros atribuiu à (3) *Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais*, (AGIF) a coordenação estratégica do SGIFR; ao (4) *Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas* (ICNF) a coordenação da prevenção em solo rústico; à (5) *Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil* (ANEPC) a coordenação da prevenção em solo urbano e na sua envolvente; e à (6) *Guarda Nacional Republicana* (GNR) a coordenação da fiscalização, da vigilância e da deteção, além do apoio às operações de prevenção e de supressão. Essas quatro organizações públicas de caráter executório, seja ao nível de coordenação, seja ao nível de atuação no terreno, foram incluídas como objeto de estudo.

De acordo com o Diário da República (2019, p. 378), a missão do SGIFR é "proteger o território, pessoas e bens dos incêndios rurais, a qual se materializa na especialização, com responsabilidades claras na gestão do território rural e na proteção das pessoas e do edificado contra incêndios rurais, e na integração, com o pleno conhecimento e ação conjunta quer nos processos de prevenção, quer nos de supressão do fogo". Com o lema "Portugal protegido de incêndios rurais graves" a visão do SGIFR

> traduz a ambição que todo o sistema e, por inerência, todas as entidades que o integram têm na procura do sucesso deste desígnio nacional (...) apoiada por uma cultura de mobilização total, por via do sentido de missão, da ambição de superação permanente, da responsabilidade na execução, da integração do trabalho, da melhoria contínua e da flexibilidade na gestão. (Diário da República, 2019, p. 378)

Os objetivos estratégicos do SGIFR são:

> a) Valorizar os espaços rurais, porque estes territórios precisam de ser vividos e sentidos pelos portugueses e pelas entidades e organizações como fatores geradores de riqueza;
> b) Cuidar dos espaços rurais, porque estes territórios, uma vez reconhecido o seu valor, têm de ser cuidados e preservados mediante o uso de práticas compatíveis com a segurança dos cidadãos;
> c) Modificar comportamentos, porque a segurança dos portugueses e a preservação de um território produtivo e seguro em muito dependem de comportamentos responsáveis, evitando as ignições e tomando as melhores decisões de proteção individual e coletiva;
> d) Gerir o risco eficientemente, porque as decisões devem ser tomadas de modo a reduzir as perdas, numa definição clara de prioridades e de uso eficiente de recursos públicos, sempre limitados para atender a múltiplos desafios. (Diário da República, 2019, p. 378-379)

Posteriormente, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho (Diário da República, 2020) que aprovou o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), as Forças Armadas, por meio do (7) *Estado-Maior-General das Forças Armadas* (EMGFA), e o (8) *Instituto Português do Mar e da Atmosfera* (IPMA) foram inseridos como entidades do SGIFR e, por essa razão, integram o nosso objeto de estudo. Ressaltamos que outras entidades de diversas naturezas jurídicas, como as autarquias; os bombeiros profissionais; as direções-gerais do Território e da Agricultura e Desenvolvimento Rural; as direções regionais de Agricultura e Pescas; os gestores de infraestruturas de interesse público; os proprietários florestais e agrícolas; as organização de produtores florestais; e as comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional também fazem parte do SGIFR, mas não formam o nosso objeto de estudo por não se enquadrarem como organizações públicas nacionais.

Ainda, compõem o objeto de estudo da nossa investigação o (9) *Serviço Nacional de Saúde* (SNS) e o (10) *Instituto Nacional de Emergência Médica* (INEM) devido à sua atuação junto às vítimas dos incêndios florestais. De seguinte, descrevemos cada uma dessas organizações públicas e as suas atribuições junto ao SGIFR. No caso das entidades de saúde pública, abordamos as suas responsabilidades quando da ocorrência de incêndios florestais.

3.1 Governo

A República Portuguesa, subordinada à Constituição da República Portuguesa (1976)[242], é um estado democrático de direito baseado na soberania popular (Artigo 2.º). Os seus órgãos são o

[242] Retirado de https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf

Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (Artigo 181.º). O Governo, responsável pela condução da política geral do País e órgão superior da administração pública (Artigo 182.º), é formado pelo Primeiro-Ministro, pelo Vice-Primeiro-Ministro, pelos ministros e pelos secretários e subsecretários de Estado (Artigo 183.º).

De acordo com o Artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Governo, no exercício das funções administrativas, elaborar os planos com base nas leis das respetivas grandes opções e fazê-los executar; fazer executar o Orçamento do Estado; fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis; dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma; praticar todos os atos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas coletivas públicas; defender a legalidade democrática; e praticar todos os atos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades coletivas.

Como o nosso estudo foi desenvolvido com um recorte temporal nos anos 2017, 2018 e 2019, a investigação abrange parcialmente o XXI Governo Constitucional (2015-2019) e o XXII Governo Constitucional (2019-2022) da República Portuguesa, ambos sob a liderança do Primeiro-Ministro António Costa. Nesse período, o Ministério da Administração Interna (MAI), "departamento governamental que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral"[243], foi comandado por Constança Urbano de Sousa (até 18 de outubro de 2017) e por Eduardo Cabrita (até 3 de dezembro de 2021). A ministra Constança Urbano de Sousa demitiu-se[244] depois da grande pressão política que recebeu devido à gestão dos incêndios florestais que resultaram na "Tragédia de Pedrógão Grande" e nos "Incêndios de Outubro". O principal motivo que levou ministro Eduardo Cabrita a deixar o MAI foi o envolvimento do motorista da sua viatura oficial, em junho de 2021, no atropelamento fatal de um trabalhador numa autoestrada, enquanto Cabrita estava no carro. Embora inicialmente se tenha recusado a demitir-se, afirmando que era apenas "um passageiro", a contestação política e social à sua continuidade foi crescendo. Cabrita apresentou a sua demissão referindo que o fazia para evitar que o acidente fosse usado politicamente contra o governo[245].

O Programa de Governo é o documento no qual constam as principais orientações políticas e as medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental (Artigo 188.º). O Programa de Governo do XXI Governo Constitucional[246] estava dividido em oito secções: (I) Virar a página da austeridade, relançar a economia e o emprego; (II) Um novo impulso para a

[243] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/area-de-governo/administracao-interna/acerca
[244] Retirado de https://www.publico.pt/2017/10/18/politica/noticia/a-carta-de-demissao-da-ministra-da-administracao-interna-na-integra-1789321
[245] Retirado de https://observador.pt/2021/12/03/eduardo-cabrita-faz-comunicacao-ao-pais-depois-de-acusacao-no-caso-de-atropelamento-mortal/
[246] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx

convergência com a Europa; (III) Um Estado forte, inteligente e moderno; (IV) Prioridade às pessoas; (V) Valorizar o nosso território; (VI) Prioridade à inovação; (VII) Mais coesão, menos desigualdades; e (VIII) Um Portugal Global. Já o Programa de Governo do XXII Governo Constitucional[247] teve duas secções: I) Boa Governação e II) Desafios Estratégicos. Os desafios estratégicos, por sua vez, eram quatro: (1) "Enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa"; (2) "Por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade"; (3) "Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações"; e (4) "O futuro agora: construir uma sociedade digital".

No Programa do XXI Governo Constitucional constavam três referências aos incêndios florestais na secção V, afeita à valorização do território português. Foram mencionados o desenvolvimento do interior do País e a valorização das atividades agrícola e florestais como prioridades. Nesse aspeto, o XXI Governo Constitucional propôs a (1) *profissionalização da exploração florestal*; o (2) *aumento da produtividade das florestas*; a (3) *proteção dos recursos florestais*; e a (4) *prevenção dos incêndios florestais*. Entre as ações para alcançar tais objetivos estavam a (1) *melhoria do programa de Sapadores Florestais*, com ênfase na formação profissional, a (2) *criação de um Programa Nacional de Fogo Controlado* e a (3) *revisão do Programa Operacional de Sanidade Florestal*.

Com 15 menções, os incêndios florestais receberam uma maior atenção no Programa do XXII Governo Constitucional. O documento retomou a catástrofe de 2017 para enquadrar os incêndios rurais no âmbito dos efeitos das mudanças climáticas. Nesse sentido, as medidas apresentadas incluíam a preparação do País para enfrentar esses efeitos e a potencialização do sequestro florestal de carbono. A redução do risco de catástrofes; a continuidade da reforma da floresta; o reforço da proteção civil, com prioridade para as ações de prevenção e de preparação; e a implementação do SGFIR foram eixos apresentados do Programa do XXII Governo Constitucional relacionados diretamente às florestas, aos desastres naturais e aos incêndios rurais que mereceram o desmembramento em conjuntos de ações específicas.

3.2 Primeiro Ministro

António Costa nasceu em Lisboa a 17 de julho de 1961. É licenciado em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pós-graduado em Estudos Europeus pela Universidade Católica Portuguesa. Antes de dedicar-se integralmente à política, Costa exerceu a advocacia. A sua carreira política iniciou-se em 1975 na Juventude Socialista. Tornou-se militante do Partido Socialista (PS) em 1979.

Costa concorreu pela primeira vez a um cargo político em 1982, quando foi eleito deputado da Assembleia Municipal de Lisboa, onde exerceu dois mandatos. Foi eleito deputado à Assembleia da República em 1991 e reeleito em 1995, 2002, 2015, 2019 e 2022. Em 1993, elegeu-se vereador

[247] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d

da Câmara Municipal de Loures. Entre 1997 e 1999, Costa serviu como ministro dos Assuntos Parlamentares no XIII Governo Constitucional e, de 1999 a 2002, foi Ministro da Justiça no XIV Governo.

Em 2002, António Costa assumiu a liderança do grupo parlamentar do PS, posição que ocupou até 2004, quando foi eleito deputado ao Parlamento Europeu, do qual foi vice-presidente até 2005. Retornando a Portugal, foi nomeado Ministro de Estado e Ministro da Administração Interna no XVII Governo Constitucional, cargo que exerceu de 2005 a 2007. De 2007 a 2015, foi presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Em novembro de 2014, Costa foi eleito secretário-geral do PS e, após as eleições legislativas de 2015, tornou-se o Primeiro-Ministro de Portugal, liderando o XXI Governo Constitucional. Foi reeleito em 2019, assumindo a liderança do XXII Governo Constitucional e, mais tarde, do XXIII Governo Constitucional em 2022.

Em 7 de novembro de 2023, António Costa apresentou a sua demissão na sequência das investigações da Operação *Influencer*, na qual foi implicado por suspeita de corrupção relacionada a projetos de exploração de lítio e de hidrogênio verde. Após a sua demissão, Costa permaneceu como Primeiro-Ministro interino até que o seu sucessor fosse nomeado. Em 2 de abril de 2024, Luís Montenegro sucedeu a Costa. Em 1 de dezembro de 2024, António Costa assume a presidência do Conselho Europeu[248], depois de ter sido eleito para o Parlamento Europeu em junho de 2024.

3.3 Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais

A Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF) é um instituto público criado em 2018. De acordo com as informações disponíveis no *website* institucional da AGIF[249], a sua missão é "acelerar a transição para a gestão integrada de fogos rurais, envolvendo as instituições e a sociedade, através da coordenação e avaliação estratégica, visando a sustentabilidade do sistema". O propósito da AGIF, ainda segundo informações contidas no seu *website* institucional, é "assegurar a implementação e funcionamento do SGIFR, para proteger pessoas e património natural e construído, face a incêndios rurais graves" e a sua visão é "ser a referência do SGIFR que promove a colaboração e dinamiza a mudança para proteger Portugal de incêndios rurais graves". A AGIF é responsável pelo planeamento, pela coordenação estratégica e pela avaliação do SGIFR, portanto, por coordenar a execução das políticas públicas associadas aos incêndios florestais em Portugal.

No Diário da República (2020) estão estabelecidas as atribuições da AGIF em relação a cada uma das seis etapas do PNGIFR:

[248] Retirado de https://www.dn.pt/5911160543/confirmado-antonio-costa-sera-o-proximo-presidente-do-conselho-europeu/
[249] Retirado de https://www.agif.pt/pt/sobre-a-agif/missao

(1) Planeamento: Coordenar a elaboração do PNGIFR, a sua execução e as suas revisões, consolidar os instrumentos de escala regional e participar na integração das políticas públicas;
(2) Preparação: Coordenar e assegurar, com as entidades do sistema, a estratégia global de comunicação e executar as ações de sensibilização;
(3) Prevenção: Promover a ação conjunta das ações de prevenção e assegurar informação atualizada no sistema de informação e comunicação;
(4) Pré-supressão: Apoiar a interpretação meteorológica e a análise de risco, no âmbito do apoio à decisão de emissão de avisos e de alertas, definir as regras de identificação de perigosidade e risco de incêndio e pré-posicionar os peritos;
(5) Supressão e Socorro: Disponibilizar os peritos para o processo de decisão, comando e controlo e recolher e contribuir com informação para a avaliação da eficiência da operação; e
(6) Pós-evento: Coordenar o processo de lições aprendidas e compilar e analisar informação sobre os danos e os custos da operação.

3.4 Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) é um serviço central da administração direta do Estado sob a tutela do MAI, com autonomia administrativa e financeira e com património próprio, conforme as informações fornecidas no *website* institucional da ANEPC[250]. A estrutura da ANEPC inclui a Força Especial de Proteção Civil; o Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil; as Direções Nacionais de Prevenção e Gestão de Riscos, de Administração de Recursos e de Bombeiros; e, ainda, a Inspeção dos Serviços de Emergência e Proteção Civil. Em 2023, a ANEPC contava com um quadro de pessoal de 1.530 trabalhadores e com um orçamento de 145 milhões de euros, segundo o seu *website* institucional.

A missão da ANEPC é planear, coordenar e executar as políticas públicas de emergência e de proteção civil no território continental; articular e coordenar a atuação dos agentes de proteção civil e das entidades que desenvolvem ações em matérias de emergência e de proteção civil; assegurar o planeamento e a coordenação das necessidades nacionais de planeamento civil de emergência; e executar a política de cooperação internacional de Portugal no domínio da proteção civil. Os valores da ANEPC descritos no seu *website* institucional são a colaboração; a participação; o conhecimento; a transparência; a responsabilidade; e a governança.

São atribuições da ANEPC em cada uma das seis etapas previstas no PNGIFR (Diário da República, 2020):

(1) Planeamento: Elaborar as diretrizes operacionais e o orçamento para a proteção contra incêndios rurais de acordo com estratégia nacional;

[250] Retirado de https://prociv.gov.pt/pt/anepc/quem-somos/a-autoridade/

(2) Preparação: Responsabilizar-se pelo programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", suportar as autarquias na identificação dos refúgios e na elaboração dos protocolos para a retirada da população das áreas sob risco ou afetada e executar as ações de sensibilização;
(3) Prevenção: Promover a execução da rede secundária das faixas de gestão de combustível e de outras ações de gestão de combustível em área edificada de interface urbano-florestal;
(4) Pré-supressão: Constituir a célula de análise de risco para prestar apoio à decisão operacional e de emissão de avisos e alertas; assegurar o aviso às populações; determinar a elevação do estado de alerta; e pré-posicionar os meios aéreos;
(5) Supressão e Socorro: Desenvolver e coordenar o comando e o controlo no âmbito dos sistemas de gestão das operações e coordenar taticamente os meios aéreos;
(6) Pós-evento: Recolher, registar e reportar os danos apurados numa plataforma interoperável.

3.5 Estado-Maior-General das Forças Armadas

O Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) é uma estrutura das Forças Armadas dotada de autonomia administrativa integrada à administração direta do Estado por meio do Ministério da Defesa Nacional (MDN). No *website* institucional da EMGFA[251], a sua missão é especificada como planear, dirigir e controlar a execução da estratégia de defesa militar superiormente aprovada e empregar as Forças Armadas no cumprimento de missões e de tarefas operacionais conforme a Constituição e a lei.

Ainda segundo o *website* institucional da EMGFA, entre as suas responsabilidades estão: desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado, participar em missões militares internacionais para assegurar os compromissos do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas por organizações internacionais das quais Portugal faz parte e executar missões no exterior do território nacional, tanto de forma autónoma quanto multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses.

O EMGFA é também responsável pelas ações de cooperação técnico-militar no âmbito das políticas nacionais de cooperação; pela cooperação com as demais forças e serviços de segurança para o cumprimento conjunto das respetivas missões no combate a agressões ou a ameaças transnacionais.; e pela coordenação, com o MDN, da colaboração nas atividades de política externa de defesa no âmbito do controlo internacional de armamentos e das medidas para a consolidação da confiança e da segurança na Europa, na vertente militar. O EMGFA, ademais, planeia, dirige e controla o ensino superior militar; a saúde militar; as informações e a segurança

[251] Retirado de https://www.emgfa.pt/pt/quem-somos/Paginas/missao.aspx

militares; a ciberdefesa; os aspetos militares do programa espacial da defesa nacional; e os projetos de inovação e de transformação nas Forças Armadas.

Em relação à proteção civil e a emergências, cabe ao EMGFA colaborar em missões e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e com a melhoria da qualidade de vida das populações e desempenhar missões decorrentes do estado de sítio ou de emergência no âmbito das Forças Armadas.

O EMGFA possui atribuições em cinco das seis etapas previstas no PNGIFR (Diário da República, 2020). São elas:

(1) Planeamento: Elaborar as diretrizes operacionais e o dimensionamento do seu dispositivo;
(2) Preparação: Não possui atribuições em relação a essa etapa do PNGIFR;
(3) Prevenção: Executar a abertura das faixas de combustíveis; promover a melhoria dos itinerários e realizar a manutenção dos pontos de água;
(4) Pré-supressão: Assegurar a presença dissuasora nas áreas protocoladas com o ICNF em articulação e coordenação com a GNR;
(5) Supressão e Socorro: Apoiar o rescaldo e a vigilância a reacendimentos; apoiar a logística das operações da Força Aérea; efetuar a observação e a coordenação dos meios aéreos empenhados no teatro de operações; e apoiar as operações com maquinaria e equipamentos de engenharia;
(6) Pós-evento: Apoiar a retirada da população da área afetada.

3.6 Guarda Nacional Republicana (GNR)

Consoante as informações disponibilizadas no seu *website* institucional[252], a Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. A sua missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, é assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, de acordo com a Constituição e a lei. A GNR está sob a dupla dependência governamental do Ministro da Defesa e do Ministro da Administração Interna. Está sujeita, ainda, ao Código de Justiça Militar. A GNR possui jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial, com efetivos que podem variar em torno de oito mil membros.

Durante situações de normalidade, a GNR executa missões tipicamente policiais. No entanto, devido à sua natureza, também lhe é atribuída a realização de missões militares no âmbito da defesa nacional em cooperação com as Forças Armadas, o que a diferencia das polícias civis. Em estados de emergência ou de sítio, a GNR, em razão da sua organização e da sua formação militar,

[252] Retirado de https://www.gnr.pt/missao.aspx

é indicada para atuar em situações problemáticas e de transição das polícias para as Forças Armadas. Entre as muitas atribuições da GNR, destacam-se, no contexto dos incêndios florestais, executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha em emergências de proteção e socorro e atuar em ocorrências de incêndios rurais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves.

O Diário da República (2020) estabeleceu as atribuições da GNR para cada uma das seis etapas do PNGIFR. São elas:

(1) Planeamento: Elaborar as diretrizes operacionais, o dimensionamento do seu dispositivo e o orçamento;
(2) Preparação: Coordenar a fiscalização do cumprimento das disposições legais em matéria de gestão de combustível e de uso do fogo; executar ações de sensibilização; executar ações de fogo controlado em articulação com o ICNF; e manter pronta uma força permanente da Unidade Especial de Proteção e Socorro (UEPS) para o ataque inicial e a supressão do fogo no espaço rural e periurbano;
(3) Prevenção: Coordenar a fiscalização do cumprimento das disposições legais em matéria de gestão de combustível e de uso do fogo;
(4) Pré-supressão: Coordenar a fiscalização, a vigilância e a deteção de incêndios florestais, assegurar o ataque inicial por meio terrestre e/ou aéreo e coordenar a Rede Nacional de Postos de Vigia (RNPV);
(5) Supressão e Socorro: Empregar meios de supressão; assegurar o ataque inicial terrestre e com equipas ou brigadas helitransportadas; apoiar o ataque ampliado e executar ações de interdição de estradas, de condicionamentos de circulação e de abertura de corredores para forças de socorro; e apoiar a retirada de populações em perigo.
(6) Pós-evento: Investigar a causa do incêndio em articulação com o ICNF.

3.7 Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) é um instituto público que faz parte da administração indireta do Estado. Possui autonomia administrativa, financeira e património próprio. Segundo consta no seu *website* institucional[253], o ICNF tem a missão de "propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural". As suas principais atribuições são a conservação do património natural; a utilização sustentável dos recursos naturais; a valorização do património natural; e a promoção da fruição e do reconhecimento público do património natural. Essas funções são desempenhadas, atualmente, sob a superintendência e a tutela do Ministro da Agricultura e Pescas.

[253] Retirado de https://www.icnf.pt/oquefazemos

Os serviços centrais do ICNF são compostos pelo comando nacional da Força de Sapadores Bombeiros Florestais (FSBF), responsável pelo comando e pela coordenação dos sapadores bombeiros florestais; pela Direção Nacional de Gestão do Programa de Fogos Rurais, com competência no âmbito do planeamento e da preparação das políticas públicas de gestão integrada dos incêndios rurais. Também compõem os serviços centrais do ICNF oito departamentos especializados, dos quais três departamentos estão diretamente relacionados com a gestão das florestas: (1) *Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, (2) *Gestão e Valorização da Floresta* e (3) *Gestão de Projetos e Apoio ao Investimento*.

A atuação regional do ICNF é garantida pelas suas cinco direções regionais – Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve –, responsáveis por implementar as políticas públicas de conservação da natureza e de gestão das florestas nas suas respetivas regiões, adaptando as ações às especificidades locais, conforme a reestruturação das unidades orgânicas realizada com a Deliberação n.º 123/2024, de 25 de janeiro[254].

O ICNF tem atribuições nas seis etapas do PNGIFR, segundo especificou o Diário da República (2020):

(1) Planeamento: Planear um novo modelo de paisagem e elaborar as diretrizes operacionais e o orçamento para a gestão dos incêndios florestais de acordo com a estratégia nacional;
(2) Preparação: Responsabilizar-se pelo programa nacional de redução de ignições; executar as ações de sensibilização; assegurar a gestão operacional 365 dias por ano; e assegurar a logística das estruturas operacionais de gestão de incêndios rurais;
(3) Prevenção: Assegurar a execução de um programa de gestão de combustível à escala da paisagem; assegurar a execução da rede primária de gestão de combustível e promover outras ações de valorização e de gestão de combustível rural;
(4) Pré-supressão: Apoiar a análise de risco e a decisão sobre a emissão dos avisos de perigo de incêndio florestal; apoiar a definição das regras de identificação de perigosidade e de risco de incêndio rural; pré-posicionar os meios; e participar na decisão da elevação de estado de alerta e pré-posicionamento;
(5) Supressão e Socorro: Empenhar, em apoio, os meios especializados na gestão dos incêndios rurais, incluindo maquinaria, e suportar o comando e o controlo em articulação com a ANEPC; e
(6) Pós-evento: Recolher, registar e reportar os danos apurados na gestão dos incêndios rurais, definir as intervenções de estabilização e de recuperação e executar a estabilização e a recuperação nos territórios que gere.

[254] Retirado de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/deliberacao/123-2024-838996455

3.8 Instituto Nacional de Emergência Médica

O Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) é um organismo do Ministério da Saúde (MS) integrado no Serviço Nacional de Saúde (SNS) e parte do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM). O principal objetivo do INEM é garantir que vítimas de acidentes ou de doenças súbitas recebam cuidados de saúde imediatos e apropriados. O INEM, para cumprir as suas atribuições, oferece um conjunto de serviços organizados por áreas de atuação, entre os quais destacam-se a assistência em emergência médica extra-hospitalar, com a prestação de atendimento disponível 24 horas por dia, 365 dias por ano, incluindo o transporte para as unidades de saúde e a coordenação do transporte inter-hospitalar.

Segundo as informações disponibilizadas à comunicação social a 9 de dezembro de 2017[255], o INEM apoia o combate aos incêndios florestais integrado no dispositivo da ANEPC, responsável por coordenar a vertente de emergência médica pré-hospitalar no teatro de operações, garantindo cuidados de saúde às vítimas e apoio psicossocial, quando garantida a segurança para as equipas de emergência médica. O INEM também assegura a assistência médica aos operacionais envolvidos no enfrentamento aos incêndios rurais; realiza o acompanhamento do estado de saúde dos doentes que tiveram de deixar as áreas afetadas; monitoriza as vagas nas unidades de cuidados intensivos e de queimados; e mantém contacto com as entidades de saúde espanholas para eventuais necessidades de apoio, conforme os protocolos estabelecidos.

3.9 Instituto Português do Mar e da Atmosfera

Conforme o seu *website* institucional[256], o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com património próprio. A definição das orientações estratégicas e a fixação dos objetivos para o IPMA, bem como o acompanhamento da sua execução, são articuladas sob a superintendência e a tutela do Ministro da Economia e do Ministro da Agricultura e das Pescas. O IPMA tem responsabilidades quanto ao território nacional nos domínios do mar e da atmosfera, concentrando os seus esforços de investigação em projetos que revertam para as aplicações operacionais diretas.

As atribuições do IPMA em relação a cada uma das seis etapas do PNGIFR, segundo o Diário da República (2020), são:

(1) Planeamento: Elaborar estratégias de melhoria da informação de natureza meteorológica prestada e contribuir para a qualificação profissional;
(2) Preparação: Executar procedimentos para a melhoria dos produtos meteorológicos e de perigo de incêndios rurais e disponibilizar a informação meteorológica;

[255] Retirado de https://www.inem.pt/wp-content/uploads/2018/01/2017-12-09-INEM-esclarece-atua%C3%A7%C3%A3o-nos-inc%C3%AAndios.pdf
[256] Retirado de https://www.ipma.pt/pt/oipma/quem/ipma/

(3) Prevenção: Assegurar a informação meteorológica e climatológica no sistema de comunicação de informação para a avaliação de perigo meteorológico e de risco potencial;
(4) Pré-supressão: Assegurar, em tempo real, a informação meteorológica e de perigo de incêndio florestal; e apoiar a célula de análise de risco na tomada de decisão;
(5) Supressão e Socorro: Apoiar a célula de análise de risco com o acompanhamento da evolução das condições meteorológicas no curto e muito curto prazo (até 24 horas) e de perigo de incêndios rurais;
(6) Pós-evento: Avaliar as condições meteorológicas e o desempenho dos índices de perigo de incêndios florestais na deflagração, na progressão e no comportamento do fogo.

3.10 Serviço Nacional de Saúde

O Serviço Nacional de Saúde (SNS), de acordo com a Lei Orgânica do MS aprovada pelo Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro[257], é o sistema público de saúde de Portugal, assegurado pelo Estado. Sob a superintendência e a tutela do Ministro da Saúde, o SNS abrange a totalidade das instituições e dos serviços oficiais prestadores de cuidados de saúde dependentes desse ministério, independentemente da respetiva natureza jurídica. O MS é responsável por regulamentar; planear; financiar; orientar; acompanhar; avaliar; auditar; e inspecionar o SNS.

O SNS organiza-se em três diferentes níveis de cuidados: de saúde primários; hospitalares, e continuados integrados. Conforme o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (Decreto-Lei n.º 52/2022 de 4 de agosto[258]), o SNS inclui os agrupamentos dos centros de saúde; os estabelecimentos hospitalares, independentemente da sua designação; os institutos especializados, entre os quais o INEM; os serviços partilhados; e as unidades locais de saúde. Relativamente aos cuidados hospitalares, o Estatuto do SNS explica que envolvem as intervenções de maior diferenciação de meios técnicos, mediante a referenciação clínica ou em contexto de urgência ou de emergência. Para além das funções de promover a saúde, de prevenir a doença e de prolongar a vida saudável da população, o SNS tem atribuições específicas na preparação e na resposta a emergências de saúde pública.

4. Fontes e recolha

Definido o objeto do estudo, o nosso percurso de investigação passou pela recolha dos dados empíricos. De acordo com Ribeiro (2021), o processo de recolha dos dados constitui um desafio para os investigadores, uma vez que o rigor empregado nessa etapa pode impactar a qualidade do estudo, a validade e a fiabilidade do instrumento e dos dados. No âmbito da análise de conteúdo, adotámos como estratégia de recolha dos dados o método não inferente (Coutinho, 2018) e realizámos a recolha das mensagens nos *websites* institucionais e nas redes sociais digitais *Facebook* e *Twitter* das organizações públicas que compõem o nosso objeto de investigação. Os

[257] Retirado de https://www.sns.gov.pt/institucional/ministerio-da-saude/lei-organica
[258] Retirado de https://files.dre.pt/1s/2022/08/15000/0000500052.pdf

métodos não inferentes, segundo Coutinho (2018), caracterizam-se por apresentar influência nula ou mínima do investigador sobre a observação.

A recolha dos dados contemplou o período de 1 de janeiro de 2017, ano em que ocorreram os incêndios florestais mais graves da história de Portugal, até 31 de dezembro de 2019, num total de três anos de observação. Os *websites* institucionais foram selecionados porque são as plataformas oficiais de comunicação das organizações públicas que compõem o nosso objeto de estudo. Todas as 10 organizações públicas observadas possuíam *websites* institucionais à data da recolha dos dados, exceto o Primeiro-Ministro. A escolha do *Facebook* justifica-se porque, segundo os relatórios[259] produzidos pela "*Hootsuite"* e pela "*We are Social"*[260], era a rede social digital mais utilizada em Portugal no período analisado[261]. A recolha dos dados no *Twitter* foi realizada nos perfis do Governo e do Primeiro-Ministro. O *Twitter* é uma rede social digital amplamente utilizada pelos políticos e pelas organizações públicas decisórias, pois permite que esses atores se conectem e interajam com influenciadores, jornalistas e outros líderes de opinião e, assim, fortaleçam as suas redes de contactos. Além disso, a plataforma é um espaço de debate político ativo, possibilitando que os políticos se envolvam em discussões relevantes e aumentem a sua influência. Exemplos das fontes de recolha dos dados podem ser consultadas Anexo 2.

O procedimento de recolha dos dados nos *websites* institucionais seguiu os seguintes passo:

(1) Na ferramenta de busca disponível no *website* institucional, quando houvesse, à exemplo do campo "Pesquisa Avançada"[262] do sítio eletrónico do Governo, inserimos as palavras "incêndio", "fogo" e "floresta". Os resultados foram apresentados para as secções "Notícias", "Comunicados" e "Multimédia", ainda à exemplo do Governo, ou de equivalente nos *websites* institucionais das demais fontes dos dados.
(2) Guardámos a totalidade das mensagens encontradas segundo esses critérios em ficheiros no formato *Portable Document Format* (PDF), organizados em pastas separadas por mês e ano e identificados com a data da respetiva publicação na fonte dos dados.
(3) As imagens, os vídeos e os demais documentos hiperligados ao documento principal também foram guardados e integram a contagem das mensagens recolhidas. As imagens foram exportadas no formato *Joint Photographics Experts Group* (JPEG) e os vídeos exportados como *MPEG Layer 4* (MP4)[263].

No *Facebook*, o procedimento de recolha dos dados foi desenvolvido como descrevemos a seguir:

[259] Ver https://datareportal.com/digital-in-portugal. Acesso em 22 de maio de 2024.
[260] A Hootsuite, fundada em 2008, é uma plataforma de gestão de redes sociais digitais que permite aos utilizadores gerir múltiplas contas num só lugar. A We Are Social, também fundada em 2008, é uma agência de comunicação focada em redes sociais digitais e em marketing digital. Juntas, essas duas organizações promovem, desde 2011, um estudo global sobre o uso das plataformas digitais e as tendências no marketing digital.
[261] O relatório da *Hootsuite* e da *We are Social* de 2018 indica que, naquele ano, o *Facebook* ocupou o segundo lugar entre as redes sociais digitais mais utilizadas pelos portugueses, atrás apenas do *YouTube*. Contudo, como as organizações públicas analisadas valiam-se dessa plataforma mais como um repositório de vídeos do que como uma rede social digital, optámos pelo *Facebook* como fonte de dados também em 2018.
[262] Ver https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/pesquisar. Acesso em 13 de agosto de 2021.
[263] O mesmo procedimento foi aplicado sempre que se realizou a recolha de dados em *websites* institucionais no âmbito desta investigação.

(1) Na ferramenta de pesquisa disponível na plataforma digital, inserimos as palavras "incêndio(s)"; "fogo(s)"; "chama(s)"; "queimada(s)"; "florestal(ais)"; "rural(ais)"; "combate"; "bombeiro(s)"; "tragédia"; "Pedrógão"; e "Oliveira do Hospital".
(2) Os resultados foram catalogados num ficheiro com o formato Microsoft Excel (XLSX), organizados em grelhas distintas para cada ano e ordenados de forma cronológica.
(3) A grelha continha, além da data de publicação, a hiperligação para a publicação, a captura do ecrã com a respetiva imagem e texto, o número de comentários, de partilhas e de reações, e a data da recolha[264].

No Quadro 25, apresentamos um panorama da presença digital das organizações públicas observadas no nosso estudo. Em azul, estão assinaladas as fontes de recolha de dados.

Quadro 25: Presença digital das organizações públicas

Fonte	*Website*	*YouTube*	*Facebook*	*Instagram*	*Twitter*
Governo	X	X		X	X
Primeiro-Ministro				X	X
AGIF	X				
ANEPC	X	X	X		X
EMGFA	X	X	X	X	X
GNR	X	X	X	X	X
ICNF[265]	X	X	X	X	
INEM	X	X	X	X	X
IPMA	X	X	X	X	X
SNS	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pela autora

4.1 Dados do Governo

Durante o período em análise (2017, 2018 e 2019), os *websites* institucionais que hospedavam as mensagens referentes às atividades do Governo, incluindo os seus ministérios, foram os *websites* do XXI Governo Constitucional e do XXII Governos Constitucional[266]. Realizámos a recolha dos dados nessas fontes entre 16 de março e 13 de maio de 2021. A recolha reuniu 616 mensagens publicadas em 2017, 564 em 2018 e 318 em 2019, num total de 1.498 mensagens. No que se refere aos ministérios, nenhum possuía um *website* institucional próprio, tão somente sítios eletrónicos dedicados a serviços específicos, como o da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)[267], focado em processos como a administração eleitoral; a gestão dos fundos comunitários; as compras públicas; e a gestão dos recursos humanos da administração pública. Por essa razão, não os incluímos entre as fontes de dados do Governo.

[264] O mesmo procedimento foi aplicado sempre que se realizou a recolha de dados em páginas do *Facebook* no âmbito desta investigação.
[265] Os *websites* institucionais do ICNF e do SNS foram consultados, mas não localizámos mensagens sobre o nosso objeto de estudo nessas fontes de dados.
[266]Ver https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21 e https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22, este apenas para a recolha de dados referentes ao período entre 26 de outubro e 31 de dezembro de 2019. Acesso em 13 de agosto de 2021.
[267] Retirado de https://www.sg.mai.gov.pt/Paginas/default.aspx

As mensagens relacionadas às atividades dos ministérios, bem como àquelas dos seus titulares, eram publicados no *website* institucional do Governo durante o período sob investigação (2017, 2018 e 2019). Dessa forma, na recolha dos dados para a nossa investigação, as mensagens pertinentes aos ministérios integram a contagem apresentada anteriormente.

Entre 16 e 17 de fevereiro de 2022, recolhemos 20 publicações (*tweets)*, 12 dos quais publicados em 2017, quatro em 2018 e quatro em 2019. Os dados foram recolhidos por meio da ferramenta "Busca Avançada"[268] do *Twitter*, com o termo "incêndio" no perfil da República Portuguesa, criado em abril de 2019 e com 191 mil seguidores[269] à época da recolha dos dados. Ainda, localizámos no *YouTube*[270] e no *Instagram*[271] um canal e um perfil da República Portuguesa, criados, respetivamente, em janeiro de 2009 e em março de 2020. Esses canais eram utilizados para a publicação e a partilha de mensagens produzidos e/ou relacionados ao Governo Português como um todo. Não foram recolhidos dados nessas plataformas.

4.2 Dados do Primeiro Ministro

Nesta investigação, não identificámos a existência de um *website* do Primeiro-Ministro António Costa ou de uma secção dedicada ao chefe do Poder Executivo nos *websites* institucionais do XXI e do XXII Governos Constitucionais. Da mesma forma, não encontramos uma página do Primeiro-Ministro na rede social digital *Facebook*. Localizámos, sim, uma página do político António Costa[272], utilizada, sobretudo, para a realização da sua campanha às eleições Legislativas de 2019. Apesar de a página ter sido criada em julho de 2015, a primeira mensagem nela publicado datava de julho de 2019 e a última mensagem publicada datava de outubro do mesmo ano. Com 92.410 gostos e 94.917 seguidores[273], nenhuma das publicações referia-se ao tema desta investigação. Por esse motivo, o nosso estudo não contou com dados recolhidos nessa plataforma.

António Costa marcava presença enquanto Primeiro-Ministro nas redes sociais digitais *Twitter*, desde abril de 2016, e no *Instagram*[274], desde março de 2016, canais nos quais participava as atividades da sua agenda e emitia declarações sobre os assuntos em destaque. Recolhemos, entre 16 e 17 de fevereiro de 2022, 11 *tweets*, cinco dos quais publicados em 2017, dois em 2018 e três em 2019. Os dados foram recolhidos por meio da ferramenta "Busca Avançada" com o termo "incêndio" no perfil de António Costa[275], criado em abril de 2019 e com 191 mil seguidores[276].

Contatámos o Gabinete do Primeiro-Ministro António Costa, por e-mail, a 19 de fevereiro e a 1 de março de 2021 e, posteriormente, por telefone, a fim de obter a colaboração da sua equipa de

[268] Ver https://twitter.com/search-advanced?lang=pt. Acesso em 16 de fevereiro de 2022.
[269] Dados de 17 de fevereiro de 2022.
[270] Ver https://www.youtube.com/c/governoportugal. Acesso em 16 de agosto de 2021.
[271] Ver https://www.instagram.com/gov_pt/. Acesso em 16 de agosto de 2021.
[272] Ver https://www.facebook.com/antoniolscosta. Acesso em 13 de agosto de 2021.
[273] Dados de 13 de agosto de 2021.
[274] Ver https://www.instagram.com/antoniocostapm/. Acesso em 16 de agosto de 2021.
[275] Ver https://twitter.com/antoniocostapm. Acesso em 16 de agosto de 2021.
[276] Dados de 17 de fevereiro de 2022.

Comunicação no estudo, mas não obtivemos resposta. Também enviámos e-mail ao Ministério da Administração Interna (MAI) a 24 de março de 2021, sem resposta.

4.3 Dados da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais

O *website* da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF)[277] estava dividido em oito secções, mas não dispunha de nenhuma que servisse como repositório das mensagens emitidas pelo seu serviço de comunicação. Na secção "Vídeos", localizámos 10 vídeos assinados pela campanha "Portugal Chama", promovida pela AGIF, e sete do programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", totalizando 17 mensagens. No que se referia às redes sociais digitais, não identificámos a presença da AGIF no *Facebook*, no *YouTube*, no *Twitter* e, tampouco, no *Instagram* quando da recolha dos dados.

À exceção dos 17 vídeos recolhidos no *website* institucional da AGIF, não nos foi possível recolher outros dados de forma autónoma diretamente nos canais da AGIF, quer pela sua inexistência, no caso das redes sociais digitais, quer pela ausência de uma secção que os reunisse com a identificação da tipologia e a data de publicação do conteúdo, no caso do *website* institucional. Assim, enviámos, a 24 de março e a 14 de setembro de 2021, e-mails (ver Anexo 3 desta tese), para o Gabinete de Comunicação da AGIF a solicitar o envio dos ficheiros com as notícias e os comunicados de imprensa emitidos no período em estudo (2017, 2018 e 2019). A 22 de outubro de 2021, recebemos uma resposta, também disponível no Anexo 3, do Adjunto para o Conhecimento e Inovação da AGIF, Arlindo Pinto dos Santos, a informar a decisão da AGIF em não colaborar com o estudo.

4.4 Dados da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

No dia 24 de maio de 2021, realizámos a primeira etapa da recolha dos dados no *website* institucional da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)[278]. Não obstante a plataforma facultar uma secção de "Notícias", não havia a possibilidade de executar uma busca de mensagens por termos e/ou datas nessa secção. Dessa forma, a identificação das mensagens relacionadas ao nosso objeto de investigação teve de ser feita de forma manual por meio da leitura de cada uma das notícias publicadas no período analisado (2017, 2018 e 2019).

A mensagem mais antiga disponível na altura da recolha dos dados, contudo, datava de junho de 2019. Isso porque o sítio eletrónico limitava a secção "Notícias"[279] a sete páginas com 15 notícias cada e, sempre que uma nova notícia era inserida, uma notícia mais antiga era subtraída. Na secção "Notícias" colhemos nove mensagens, todas de 2019, a mais antiga de 6 de agosto daquele ano.

[277] Ver https://www.agif.pt/pt. Acesso em 17 de agosto de 2021.
[278] Ver http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[279] Ver http://www.prociv.pt/pt-pt/paginas/noticias.aspx. Acesso em 19 de agosto de 2021.

A segunda etapa da recolha de dados no *website* institucional da ANEPC aconteceu a 19 de agosto de 2021 quando, ao realizarmos uma consulta a fim de obter informações para a descrição do processo de recolha dos dados, identificámos, pela primeira vez, a existência de uma secção intitulada "Imprensa"[280], na qual constavam informações voltadas para os jornalistas, tais como avisos à população, comunicados e contactos. Dessa secção, selecionámos de forma manual os comunicados de imprensa relacionados ao nosso objeto de investigação, das quais oito foram publicados em 2017, 16 em 2018 e dois em 2019, 26 no total. O comunicado de imprensa mais recente disponibilizado datava de 30 de julho de 2019.

A fim de obter os ficheiros com as notícias publicadas entre 1 de janeiro de 2017 e a data da notícia mais antiga disponível no *website* institucional da ANEPC, bem como os comunicados de imprensa que, eventualmente, tivessem sido emitidos entre 30 de julho e 31 de dezembro de 2019, enviámos, a 24 de março e a 14 de setembro de 2021, e-mails (ver Anexo 3), para o Gabinete de Comunicação da ANEPC solicitando-os. Não houve respostas a esses e-mails.

No que se refere às redes sociais digitais, recolhemos os dados na página da ANEPC no *Facebook*[281], criada em fevereiro de 2010, entre 16 de fevereiro e 8 de abril de 2021. Quando iniciamos a recolha dos dados, a página somava 188.202 gostos e 195.580 seguidores[282]. Foram reunidos 60 *posts* (publicações) publicados em 2017, 134 em 2018 e 97 em 2019, num total de 291 *posts*. A ANEPC também dispunha de perfis nas redes sociais digitais *Twitter*[283] e *YouTube*[284]. No *Instagram*, não localizámos um perfil da ANEPC em nível nacional, apenas de algumas das suas unidades locais.

4.5 Dados do Estado-Maior-General das Forças Armadas

No *website* institucional do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA)[285] localizámos uma secção designada "*Media"*, dividida em três subsecções: "Notícias"[286], "Galeria de Imagens" e "Galeria de Vídeos". Por meio da ferramenta disponível na plataforma, realizámos a pesquisa. A recolha dos dados foi realizada no dia 11 de junho de 2021. Contudo, a notícia mais antiga publicada no *website* institucional datava de 1 de agosto de 2019. Entre essa data e 31 de dezembro de 2019, foram publicadas apenas seis mensagens. A 19 de setembro de 2021, enviámos um e-mail, conforme consta no Anexo 3, para o Gabinete de Comunicação da EMGFA a solicitar as notícias publicadas anteriormente. Obtivemos a resposta da EMGFA ao nosso pedido a 11 de outubro de 2021. No e-mail, o Gabinete de Relações Públicas enviou uma mensagem que não estava disponível no *website* institucional, designadamente uma notícia com a data de 1 de agosto de 2019 que se referia ao nosso objeto de investigação e que, portanto, passou a integrar o *corpus* de análise.

[280] Ver http://www.prociv.pt/pt-pt/Imprensa/Paginas/default.aspx. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[281] Ver https://www.facebook.com/AutoridadeNacionalEmergenciaProtecaoCivil. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[282] A 19 de agosto de 2021, a página da ANEPC no Facebook tinha 191.258 gostos e 200.486 seguidores.
[283] Ver https://twitter.com/ProteccaoCivil. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[284] Ver https://www.youtube.com/user/ProteccaoCivil. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[285] Ver https://www.emgfa.pt/. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[286] Ver https://www.emgfa.pt/media/not%C3%ADcias. Acesso em 27 de agosto de 2021.

A página do EMGFA no *Facebook*[287], criada em outubro de 2014, foi objeto da nossa recolha de dados no dia 27 de maio de 2021, quando possuía 102.911 gostos e 108.477 seguidores[288]. O processo de recolha dos dados obteve 28 *posts* relacionados ao tema dos incêndios florestais em 2017, 10 em 2018 e 18 em 2019, totalizando 56 *posts* recolhidos na página do IPMA no *Facebook*. Além do *Facebook*, o EMGFA estava presente também nas redes sociais digitais *Twitter*[289], *YouTube*[290] e *Instagram*[291].

4.6 Dados da Guarda Nacional Republicana

No *website* institucional da Guarda Nacional Republicana (GNR)[292], a recolha dos dados deu-se a 25 de maio de 2021. Como no *website* da ANEPC, apesar de existir uma secção denominada "Imprensa", na qual estavam disponíveis os comunicados endereçados aos *media*, nessa plataforma também não existia uma ferramenta de busca que nos permitisse localizar mensagens por termos e/ou datas. Por essa razão, tivemos de realizar manualmente a identificação das mensagens relacionadas ao nosso objeto de estudo. Identificámos quatro mensagens em 2017 e outras quatro mensagens em 2018. Não localizámos nenhuma mensagem associado aos incêndios florestais publicado no site da GNR no ano de 2019.

A recolha dos dados na página da GNR no *Facebook*[293] aconteceu de 10 a 13 de maio de 2021. Foram reunidas 52 mensagens publicadas em 2017, 102 em 2018 e 43 em 2019, o que somou 197 mensagens. Ao iniciarmos o processo de recolha de dados, a página tinha 603.642 gostos e 628.127 seguidores[294]. A página da GNR no *Facebook* foi criada em abril de 2012. A GNR dispunha, ainda, de perfis nas redes sociais digitais *Twitter*[295], *YouTube*[296] e *Instagram*[297].

4.7 Dados do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

Quando realizámos a recolha dos dados, o *website* institucional do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)[298] disponibilizava, na secção "Atualidade", uma subsecção nomeada "Notícias", na qual eram publicadas as. notas sobre as atividades do ICNF, e uma subsecção intitulada "Imprensa", com os comunicados de imprensa. Grande parte das notícias e dos demais conteúdos dirigidos à imprensa não estavam datados, o que impediu a identificação e a recolha desses dados. Ademais, essa plataforma não dispunha de uma ferramenta de busca que nos permitisse localizar os conteúdos relacionados ao nosso objeto de estudo nele publicados.

[287] Ver https://www.facebook.com/emgfa. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[288] No dia 27 de agosto de 2021, a página do EMGFA tinha 105.843 gostos e os 111.565 seguidores.
[289] Ver https://twitter.com/EMGFA_RP. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[290] Ver https://www.youtube.com/channel/UCe4LwHHIXrDzsaIHqDV_XoQ. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[291] Ver https://www.instagram.com/emgfa/. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[292] Ver https://www.gnr.pt/. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[293] Ver https://www.facebook.com/GuardaNacionalRepublicana. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[294] A 20 de agosto de 2021, a página da GNR no Facebook contabilizava 191.258 gostos e 200.486 seguidores.
[295] Ver https://twitter.com/gnrepublicana. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[296] Ver https://www.youtube.com/user/GuardaRepublicana. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[297] Ver https://www.instagram.com/guardanacionalrepublicana/. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[298] Ver https://www.icnf.pt/. Acesso em 17 de agosto de 2021.

Aparentemente, o *website* institucional do ICNF em funcionamento quando da recolha dos dados foi lançado em 2019, o que deduzimos a partir da existência de uma página com um arquivo de comunicados de imprensa anteriores a esse ano. Porém, não nos foi possível confirmar essa informação, assim como não conseguimos aceder a tal arquivo, uma vez que a hiperligação[299] na qual ele estaria hospedado não funcionava.

Do mesmo modo como ocorreu com a AGIF, a escassez de recursos técnicos do *website* institucional do ICNF inviabilizou que colhêssemos os dados de forma autónoma diretamente. Por isso, enviámos, a 19 de setembro de 2021, um e-mail, cuja reprodução está disponível no Anexo 3, para o Gabinete de Comunicação do ICNF a solicitar o fornecimento dos ficheiros com as notícias e os comunicados de imprensa emitidos no período examinado (2017, 2018 e 2019). Não recebemos resposta ao nosso pedido.

Ainda na secção "Atualidade" do *website* institucional do ICNF, encontrámos, entre outros conteúdos, uma agenda mensal de eventos e hiperligações para as redes sociais digitais do ICNF: *Facebook*[300], *Instagram*[301] e *YouTube*[302]. Não identificámos a existência de uma conta no *Twitter* quando da recolha dos dados.

Criada em janeiro de 2016, a página do ICNF no *Facebook*[303] foi objeto de recolha de dados entre 17 de fevereiro e 23 de abril de 2021, altura em que a página somava 39.722 gostos e 43.213 seguidores[304]. A recolha reuniu 57 *posts* publicados em 2017, 62 em 2018 e 71 em 2019, num total de 190 publicações.

4.8 Dados do Instituto Nacional de Emergência Médica

Durante a recolha dos dados no *website* institucional do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)[305], realizada de 27 de maio a 2 de junho de 2021, localizámos conteúdos relacionados com o nosso objeto de estudo nas secções "Notícias" e "Notas à Imprensa". Em "Notícias"[306], por meio da ferramenta de busca disponível no sítio eletrónico, detetámos os conteúdos por termos e/ou datas. Já na secção "Notas à Imprensa"[307], a identificação teve der ser feita manualmente, a partir da verificação de cada uma das notas emitidas no período sob observação (2017, 2018 e 2019). A recolha de dados resultou em 18 mensagens em 2017, 18 em 2018 e seis em 2019, a perfazer 42 mensagens.

[299] Ver https://www.icnf.pt/imprensa/arquivodeimprensa. Acesso em 17 de agosto de 2021.
[300] Ver https://www.facebook.com/InstitutodaConservacaodaNaturezaedasFlorestas. Acesso em 23 de abril de 2021.
[301] Ver https://www.instagram.com/icnf_oficial/. Acesso em 17 de agosto de 2021.
[302] Ver https://www.youtube.com/user/oICNF. Acesso em 17 de agosto de 2021.
[303] Ver https://www.Facebook.com/InstitutodaConservacaodaNaturezaedasFlorestas. Acesso em 23 de abril de 2021.
[304] A 19 de agosto de 2021, a página do ICNF no Facebook já havia alcançado a marca de 45.693 gostos e 50.569 seguidores.
[305] Ver https://www.inem.pt/. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[306] Ver https://www.inem.pt/category/noticias/. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[307] Ver https://www.inem.pt/category/comunicacao/notas-a-imprensa/. Acesso em 24 de agosto de 2021.

O INEM fazia-se presente nas redes sociais digitais *Twitter*[308], *YouTube*[309], *Instagram*[310] e *Facebook*[311]. Neste, procedemos à recolha dos dados nos dias 18 e 19 de maio de 2021, quando a página possuía 402.845 gostos e 412.424 seguidores[312]. Ao todo, recolhemos 58 *posts* relacionados aos incêndios florestais, dos quais 25 referiam-se a 2017, 16 a 2018 e 17 a 2019. A página do INEM no *Facebook* foi criada em novembro de 2010.

4.9 Dados do Instituto Português do Mar e da Atmosfera

O *website* institucional do Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA)[313] dispunha de uma secção chamada "Centro de Mídia"[314], na qual localizámos notícias e comunicados de imprensa, além de conteúdos multimédia e da divulgação de formações e de eventos.

A fim de colher dados para a nossa investigação, explorámos a secção "Centro de Mídia" em busca de mensagens relacionados aos incêndios florestais que tivessem sido publicados pelo IPMA entre 2017 e 2019. No total, identificámos oito notícias. Destas, duas foram publicadas em 2017 e seis em 2019. Não encontrámos publicações sobre o nosso objeto de estudo no ano de 2018. Por não disponibilizar uma ferramenta de busca por termos e/ou datas, a pesquisa foi realizada manualmente, com a verificação das notícias individualmente.

Criada em maio de 2012, a página do IPMA no *Facebook*[315] foi fonte da nossa recolha de dados no dia 25 de maio de 2021, quando contava com 126.343 gostos e era seguida por 130.701 utilizadores[316]. Seguindo o procedimento de seleção e de recolha já descritos, obtivemos 30 *posts* relacionados aos incêndios florestais em 2017, 52 em 2018 e 45 em 2019, o que somou 127 publicações recolhidas da página do IPMA no *Facebook*. O IPMA tinha, ainda, perfis nas redes sociais digitais *Twitter*[317], *YouTube*[318] e *Instagram*[319]. Realizámos contato por e-mail com o IPMA a 19 de setembro de 2021 a fim solicitar colaboração com o estudo, mas não obtivemos resposta.

4.10 Dados do Serviço Nacional de Saúde

Uma das características do *website* institucional do Serviço Nacional de Saúde (SNS)[320] era apresentar um conjunto de informações direcionadas a diferentes públicos-alvo, entre os quais os jornalistas. Na secção denominada "Comunicação", encontrámos o registo das conferências de imprensa, os materiais de divulgação e as *newsletters*. "Notícias"[321], porém, constituíam uma secção a parte, destacada na página inicial do sítio eletrónico, na qual era facultada uma

[308] Ver https://twitter.com/inemtwitting. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[309] Ver https://www.youtube.com/user/INEMVIDEOS. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[310] Ver https://www.instagram.com/inem_instagram/. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[311] Ver https://www.facebook.com/InstitutoNacionaldeEmergenciaMedica/. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[312] A 24 de agosto de 2021, a página do INEM no Facebook possuía 403.450 gostos e 414.457 seguidores.
[313] Ver https://www.ipma.pt/pt/index.html. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[314] Ver https://www.ipma.pt/pt/media/index.jsp. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[315] Ver https://www.ipma.pt/pt/index.html. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[316] No dia 24 de agosto de 2021, estes marcadores alcançavam os 127.970 gostos e os 132.686 seguidores.
[317] Ver https://twitter.com/ipma_pt. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[318] Ver https://www.youtube.com/user/ipmaPT. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[319] Ver https://www.instagram.com/ipma.pt/. Acesso em 27 de agosto de 2021.
[320] Ver https://www.sns.gov.pt/. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[321] Ver https://www.sns.gov.pt/noticias/. Acesso em 20 de agosto de 2021.

ferramenta de busca por termos e/ou datas. Acedemos ao *website* institucional do SNS a 16 de março de 2021 a fim de efetuar a recolha dos dados. Contudo, não localizámos quaisquer mensagens relacionados aos incêndios florestais publicados na secção "Notícias" durante o período observado (2017, 2018 e 2019), pelo que a recolha resultou nula.

Em relação às redes sociais digitais, o SNS estava presente no *Facebook*[322], *Twitter*[323], *YouTube*[324] e *Instagram*[325]. A página do SNS no *Facebook*, criada em janeiro de 2016, continha 236.525 gostos e 267.944 seguidores[326] quando iniciamos a recolha dos dados, a 17 de fevereiro de 2021. Finalizada a 28 de abril do mesmo ano, a recolha acumulou 63 *posts*, sendo 15 de 2017, nove de 2018 e 39 de 2019.

Solicitámos a colaboração do SNS com a nossa investigação por e-mail a 19 de fevereiro e a 1 de março de 2021. Não recebemos qualquer resposta ao nosso pedido.

5. *Corpus* de análise

Galisson e Coste (1983) definiram *corpus* como um conjunto finito de enunciados tomados como representativos do objeto de análise. Segundo esses autores, um *corpus* pode ser composto por documentos orais, escritos ou por uma combinação de ambos. A seleção do *corpus* de análise depende do tipo de investigação pretendida. O *corpus* pode ser classificado como exaustivo, quando compreende todos os enunciados representativos do fenómeno em estudo, ou seletivo, quando inclui apenas uma parte desses enunciados. A dimensão do *corpus* determina a sua abrangência e a sua especificidade em relação ao objeto de estudo. Bauer e Aarts (2002) defenderam que a seleção de um *corpus* deve ser feita de forma sistemática a fim de que possa caracterizar o universo do objeto de estudo. Segundo McEnery e Wilson (1996), os critérios para a construção de um *corpus* devem incluir (1) *amostragem e representatividade*; (2) *tamanho finito*; (3) *formato eletrónico*; e (4) *referência padrão*. As duas últimas características garantiriam que os *corpora*, unidades que compõem o *corpus*, possam ser acedidos e manipulados mais rapidamente e estejam disponíveis para outros investigadores, permitindo a sua reutilização (McEnery & Wilson, 1996).

Dada a complexidade dos desastres naturais e o número de organizações públicas que a gestão desses eventos extremos envolve, nesta investigação conduzimos um estudo com a totalidade das mensagens emitidas acerca dos incêndios florestais pelas organizações públicas objeto do nosso estudo durante o período de observação, o que classifica o nosso *corpus* de análise como um *corpus* exaustivo. As mensagens foram recolhidas conforme os critérios já descritos neste capítulo, garantindo que todas as unidades de análise relevantes fossem consideradas (Spence &

[322] Ver https://www.facebook.com/sns.gov.pt. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[323] Ver https://twitter.com/SNS_Portugal. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[324] Ver https://www.youtube.com/channel/UCIz4NsTmRImfjtknQ0hPt4A. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[325] Ver https://www.instagram.com/sns_pt/. Acesso em 20 de agosto de 2021.
[326] A 20 de agosto de 2021, a página do SNS no Facebook possuía 244.383 gostos e 275.424 seguidores.

Lachlan, 2016). Assim, o *corpus* de análise do nosso estudo permite-nos depreender conclusões que podem ser generalizadas para o conjunto da população (Vilelas, 2009).

No processo de limpeza dos dados, excluímos do *corpus* as mensagens que atendessem a um ou mais dos seguintes critérios:

(1) Mensagens de autoria de terceiros;
(2) Mensagens emitidas em mais de um canal da mesma fonte de dados;
(3) Mensagens indiretamente relacionadas com os incêndios florestais;
(4) Mensagens relacionadas com a gestão das florestas e dos incêndios rurais nos arquipélagos da Madeira e dos Açores exclusivamente; e
(5) Mensagens relacionadas a incêndios urbanos.

Dos dados recolhidos no *Facebook*, mantivemos as mensagens emitidas na página do programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", quando partilhadas na página do *Facebook* na ANEPC, uma vez que este é um programa da ANEPC. Em relação às mensagens repetidas, foi mantida a mais antiga e, no caso de uma mensagem ter sido publicada tanto no *website* institucional quanto numa ou mais redes sociais digitais, demos preferência à mensagem publicada no *website* institucional.

Tabela 1: Composição do *corpus* de análise por fonte de dados (2017-2019)

Fonte	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
AGIF	-	-	-	-	8	2,96%
ANEPC	38	9,52%	91	18,88%	40	14,81%
EMGFA	11	2,76%	10	2,07%	16	5,93%
GNR	47	11,78%	87	18,05%	32	11,85%
Governo	201	50,38%	179	37,14%	82	30,37%
ICNF	40	10,03%	41	8,51%	30	11,11%
INEM	22	5,51%	17	3,53%	10	3,70%
IPMA	29	7,27%	50	10,37%	36	13,33%
Primeiro-Ministro	5	1,25%	2	0,41%	2	0,74%
SNS	6	1,50%	5	1,04%	14	5,19%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pela autora

Os dados recolhidos e a proporção dos dados remanescentes após a limpeza dos dados e efetivamente codificados estão consolidadas na tabela disponível no Anexo 4.

6. Análise de conteúdo

Como definiu Denscombe (2010, p. 351), "ANALISAR significa decompor um todo em partes constituintes. A actividade oposta, e complementar a esta é a SÍNTESE, que consiste em explorar

as relações entre as partes estudadas e proceder à reconstituição da totalidade inicial". A partir da fragmentação das mensagens em unidades menores, as variáveis e os fatores serão analisados individualmente por meio da técnica da análise de conteúdo. Esse procedimento permitir-nos-á realizar uma avaliação detalhada dos diversos componentes das mensagens, auxiliando-nos no cumprimento dos OEI. Posteriormente, a síntese dos resultados possibilitar-nos-á responder à PGI, o que nos levará ao alcance do OGI e à verificação da HGI, assegurando que os dados sejam devidamente confrontados com as proposições teóricas inicialmente estabelecidas.

Bardin (2014, p. 44) definiu a análise de conteúdo como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens". Para Sampaio e Lycarião (2021, p. 17), a "análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos (...) para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos". Segundo Denscombe (2010), a análise de conteúdo é um método misto que, nas ciências sociais, pode ter um caráter tanto quantitativo quanto qualitativo. A (1) *análise de conteúdo quantitativa* concentra-se na descrição e na verificação dos conceitos manifestos num texto de forma objetiva. A técnica envolve a quantificação da ocorrência ou da frequência de conceitos específicos, geralmente através da utilização de um livro de códigos, que são regras de codificação pré-determinadas. A interpretação é objetiva, baseada na quantificação dos dados coletados (Sampaio & Lycarião, 2021; Bardin, 2014). A (2) *análise de conteúdo qualitativa* foca na compreensão dos significados subjacentes ao texto, explorando o conteúdo latente e as relações entre os conceitos presentes. O objetivo não é quantificar a ocorrência de conceitos, mas sim entender as complexidades das ideias expressas e a relação entre essas ideias. Dessa forma, a análise de conteúdo qualitativa compreende uma interpretação subjetiva, da qual o investigador extrai significados e identifica padrões, temas e relações não evidentes à primeira vista. Em vez de um livro de códigos, a análise qualitativa, muitas vezes, envolve a criação de hipóteses ou de fatores sobre a presença ou a ausência de determinadas características nos dados, os quais podem ser explorados através de técnicas multivariadas (Sampaio & Lycarião, 2021; Bardin, 2014).

No nosso estudo, portanto, a análise dos dados segue os procedimentos técnicos da análise de conteúdo (Sampaio & Lycarião, 2021; Bardin, 2014), por meio da qual iremos auditar e descrever as tendências no conteúdo das mensagens emitidas pelas organizações públicas (Berelson, 1952). Também verificaremos se os padrões dessas mensagens correspondem àqueles identificados com a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d) representados no *Modelo Loop*. Nas próximas subsecções, discutiremos esse método, bem como os passos seguidos para codificar, tratar e apresentar os dados recolhidos.

6.1 Pré-teste das categorias e dos códigos

Na análise de conteúdo, o entendimento adequado dos conceitos de categorias e de códigos é fundamental para a correta aplicação da técnica. De acordo com Sampaio e Lycarião (2021), as categorias são construtos analíticos que organizam e agrupam os códigos com base nas suas relações de conteúdo ou de contexto. As categorias permitem descrever e analisar os fenómenos investigados de maneira estruturada, funcionando como elementos-chave na organização e na interpretação dos dados. Por outro lado, os códigos são palavras ou frases curtas que resumem, classificam ou qualificam partes do conteúdo textual ou visual analisado (Sampaio & Lycarião, 2021). Os códigos atuam como etiquetas que destacam os atributos do conteúdo durante o processo de codificação. Através dos códigos, os dados são organizados e condensados, o que permite a análise posterior.

O processo de pré-teste da codificação dos dados é essencial para garantir a validade das categorias, dos códigos e do livro de códigos (ver Anexo 5) antes da codificação final. Esse processo é composto por etapas que permitem revisar, ajustar e treinar os codificadores para que a codificação seja realizada de forma consistente e precisa (Sampaio & Lycarião, 2021). No caso específico deste estudo, todos os dados foram codificados por uma única investigadora (a autora desta tese), portanto algumas das etapas do pré-teste descritas por Sampaio e Lycarião (2021), como o treinamento dos codificadores, a discussão em grupo e a comparação entre os pares, foram prescindidas. O facto de uma única investigadora ter realizado a codificação dos dados simplificou o processo, mas ainda assim demandou uma rigorosa revisão e validação interna do livro de códigos para assegurar a fiabilidade do processo. O pré-teste foi realizado com a colaboração de um segundo codificador, entre os dias 6 e 14 de janeiro de 2022, com n = 82 mensagens (7,12 % de N = 1.151) recolhidas no *website* institucional do Governo e na *fanpage* da ANEPC no *Facebook*. Durante o pré-teste, a autora desta tese e o segundo codificador discutiram os casos ambíguos e ajustaram o livro de códigos diversas vezes a fim tornar as categorias e os códigos mais claros.

6.2 Codificação dos dados

Como mencionado anteriormente, depois do pré-teste das categorias e dos códigos, procedemos à revisão e ao refinamento das categorias – derivadas das variáveis do modelo de análise, que foi pormenorizado no Capítulo V desta tese – e dos respetivos códigos. A versão final das categorias associadas a cada variável foi, então, inserida no instrumento de codificação, definido como uma grelha do Google Formulários[327], de modo a facilitar a codificação das mensagens, uma vez que, na maior parte das variáveis, era apenas necessário assinalar a categoria identificada na variável em análise.

Na codificação propriamente dita, as mensagens recolhidas foram, uma a uma, observadas e analisadas pela autora desta tese. Para cada uma das variáveis observadas, era inserida uma única

[327] Ver instrumento de codificação em https://forms.gle/CNsyjTniUFgL17Lj8

resposta ou assinalada a presença ou a ausência das categorias, conforme o tipo de resposta estabelecida para a mensuração da variável (resposta aberta, múltipla escolha ou binária de "sim" ou "não"). O processo de codificação dos dados de 2017 aconteceu entre os dias 31 de janeiro e 23 de fevereiro de 2022; dos dados de 2018, entre os dias 22 de junho e 3 de agosto de 2022; e dos dados de 2019, entre os dias 27 de novembro de 2022 e 2 de janeiro de 2023.

Para garantir a fiabilidade, já que a codificação dos dados foi realizada em períodos diferentes, criámos um um documento no qual registávamos todas as dúvidas e razões que basearam a escolha dos códigos. Recorremos a esse documento, o qual nomeamos "diário de bordo" sempre que necessário. Os casos ambíguos identificados pela autora desta tese durante a codificação dos dados foram discutidos com o mesmo segundo codificador que colaborou no pré-teste de forma a garantir a fabilidade da atribuição dos códigos às respetivas categorias de análise. No Anexo 6 estão disponíveis exemplos de codificação das mensagens segundo as variáveis do *Modelo Loop*.

6.3 Tratamento dos dados

Concluída a codificação, os dados foram exportados do Google Formulários para o Excel, *software* de folha de cálculos desenvolvido pela *Microsoft* amplamente utilizado para organizar, calcular e analisar dados; explorar a relação entre variáveis por meio de tabelas dinámicas; e gerar quadros, tabelas e gráficos para a visualização dos dados. O tratamento dos dados foi realizado separadamente para os dados relativos aos anos de 2017, 2018 e 2019 em seis etapas. Primeiramente, efetuámos o (1) *cálculo das frequências em cada uma das variáveis da análise de conteúdo quantitativa*. De seguinte realizámos os (3) *cruzamentos das variáveis com as fases do Modelo Loop* e a (4) *verificação da presença/ausência dos fatores da análise de conteúdo qualitativa*. Posteriormente, dedicamo-nos à (5) *criação dos quadros; das tabelas; dos gráficos; e das nuvens de palavras representativas dos resultados obtidos*. Finalmente, trabalhámos no (6) *cálculo do indicador agregado de análise multivariada*, denominado Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF), que foi descrito no Capítulo V desta tese.

6.4 Apresentação dos dados

Na apresentação dos dados, adotámos o método comparativo, o qual Vilelas (2009, p. 49) caracterizou como um tipo de raciocínio que permite "descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenómenos sociais". Optámos pela exposição dos dados ano a ano de forma a facilitar a deteção de similitudes e de divergências entre os períodos estudados. À apresentação visual dos dados, seguiu-se a síntese (ou a interpretação) dos dados. Como explicou Denscombe (2010, p. 353), "sintetizar é recompor o que a análise já separou, integrar todas as conclusões e análises parciais num conjunto coerente que faça sentido, precisamente, ao integrar-se como um todo único". Assim, concluímos a apresentação dos dados com a descrição textual dos resultados

encontrados, como pode-se ver no Capítulo VII desta tese, por meio de notas que os sintetizam, registam inferências e indicam conclusões parciais.

No Quadro 26, apresentamos um resumo das opções metodológicas que realizámos para planear e desenvolver o nosso estudo.

Quadro 26: Síntese das opções metodológicas do estudo

Quanto à abordagem	Método misto de análise dos dados
Quanto ao objetivo geral	Descritivo e exploratório
Quanto à hipótese geral	Dedutiva conceitual direcionada
Quanto ao *corpus*	Exaustivo
Quanto aos procedimentos técnicos	Estudo de caso e análise de conteúdo
Quanto aos pressupostos ontológicos e epistemológicos	Pragmatismo
Quanto aos dados	Primários
Quanto à estratégia de recolha dos dados	Não inferente
Quanto à amostra	Representativa
Quanto à apresentação dos dados	Comparativa

Fonte: Elaborado pela autora

Capítulo VII. Apresentar os Dados

Neste capítulo, apresentamos os resultados da análise dos dados. Para garantir a clareza na apresentação dos dados, optámos por organizá-los ano a ano, permitindo, assim, uma visão sistemática das similitudes e das divergências entre os diferentes períodos sob observação. O capítulo divide-se em duas secções, a primeira refere-se à análise de conteúdo quantitativa e a segunda, à análise de conteúdo qualitativa. Na primeira secção, debruçamo-nos sobre as variáveis do *Modelo Loop* a fim de caracterizar a comunicação de risco e crise sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d). Na segunda secção, verificamos a presença ou a ausência dos fatores que qualificam a comunicação de risco e crise por essa perspetiva. Ao fim do capítulo, realizamos a verificação da presença ou da ausência dos 13 fatores em cada fase do *Modelo Loop* por meio do cálculo do Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF).

1. Resultados da análise de conteúdo quantitativa

Nesta secção, analisamos o conteúdo manifesto nas N = 1.151 mensagens emitidas pelas 10 organizações públicas nacionais portuguesas objeto do nosso estudo, a que denominaremos, doravante, "organizações públicas", simplesmente. Acerca dos incêndios florestais, as organizações públicas emitiram n = 399 mensagens em 2017, n = 482 em 2018 e n = 270 em 2019. Quantificámos a frequência das 10 variáveis do *Modelo Loop* sob observação e, assim, descrevemos os conceitos relacionados à comunicação de risco e crise presentes no conjunto das mensagens emitidas pelas organizações públicas em cada um dos três anos analisados. Os resultados da análise de conteúdo quantitativa cujas representações gráficas não foram apresentadas neste capítulo estão disponíveis no Anexo 7 desta tese.

1.1 Análise da fonte

Entre as organizações públicas envolvidas na gestão dos incêndios florestais, o principal emissor de mensagens, em 2017, foi Governo (n = 201). Esse número equivale a 50,38% das mensagens daquele ano (n = 399). As demais fontes foram responsáveis pela emissão de 49,62% das mensagens (n = 198), nesta ordem: GNR (n = 47); ICNF (n = 40); ANEPC (n = 38); IPMA (n = 29); INEM (n = 22); EMGFA (n = 11); SNS (n = 6); e Primeiro-Ministro (n = 5).

No ano de 2018, o Governo permaneceu como a fonte que mais emitiu mensagens (n = 179), número que representou 37,14% do *corpus* de 2018 (n = 482). ANEPC (n = 91); GNR (n = 87); IPMA (n = 50); ICNF (n = 41); INEM (n = 17); EMGFA (n = 10); SNS (n = 5) e Primeiro-Ministro (n = 2), juntos, foram as fontes de 62,86% das mensagens emitidas.

O Governo foi, também em 2019, a organização pública que emitiu o maior volume de mensagens, responsável por 30,37% delas. Os restantes 69,63% das mensagens dividiram-se entre as seguintes fontes: ANEPC (n = 40); IPMA (n = 36); GNR (n = 32); ICNF (n = 30); EMGFA (n = 16); SNS (n = 14); INEM (n = 10); AGIF (n = 8); e Primeiro-Ministro (n = 2). Os dados referentes às fontes das mensagens estão disponíveis na Tabela A do Anexo 7.

1.2 Análise do porta-voz

Das mensagens emitidas em 2017 (n = 399), a maior parte, 67,42 %, (n = 269) não apresentou nenhum porta-voz. Com apenas um porta-voz, identificámos 31,33% das mensagens (n = 125), ao passo que somente 1,25% das mensagens (n = 5) contou com mais de um porta-voz, totalizando n = 130 mensagens com algum porta-voz. Em 2018, das n = 482 mensagens emitidas pelas organizações públicas, 75,73% (n = 365) não tiveram porta-voz, 22,61% (n = 109) apresentou um porta-voz e 1,66%, teve mais de um porta-voz, o que equivale a apenas n = 8 mensagens num total de n = 117 mensagens com algum porta-voz. O ano de 2019 repetiu a tendência observada nos períodos anteriores. Desta vez, o volume de mensagens que não apresentou nenhum porta-voz chegou a 79,63% (n = 215). Identificámos 20,00% (n = 54) das mensagens com apenas um porta-voz e, com mais de um porta-voz, somente 0,37% (n = 1) das mensagens. A Tabela B do Anexo 7 contém os dados relativos à presença de porta-vozes nas mensagens.

Entre as mensagens de 2017 com algum porta-voz (n = 130), em 57,78% das vezes foi porta-voz um(a) ministro(a) e/ou secretário(a) de estado e/ou presidente(a) de organização pública (n = 78). O Primeiro-Ministro foi porta-voz de 30,37% (n = 41) dessas mensagens e 5,19% (n = 7) das mensagens tiveram com porta-voz um(a) ministro(a) e/ou secretário(a) de estado adjunto(a) e/ou vice-presidente(a) de organização pública. Os especialistas técnicos foram porta-vozes em 2,22% (n = 3) das mensagens. Outros porta-vozes identificados com menor frequência foram o então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker (1,48%, n = 2); o cantor Tony Carrera (1,48%, n = 2); a modelo Diana Chaves (0,74%, n = 1); e um gestor público (0,74%, n = 1). Juntos, esses porta-vozes totalizaram 4,44% das mensagens.

Das mensagens com algum porta-voz emitidas em 2018 (n = 117), 52,00% tiveram como porta-voz (n = 65) um(a) ministro(a) e/ou secretário(a) de estado e/ou presidente(a) de organização pública. Em 26,40% das mensagens (n = 33), o Primeiro-Ministro foi porta-voz. Os especialistas técnicos apareceram como porta-vozes em 12,00% das vezes (n = 15), ao passo que um(a) ministro(a) e/ou secretário(a) de estado adjunto(a) e/ou vice-presidente(a) de organização pública foram porta-vozes em apenas 4,80% das mensagens (n = 6). Também identificámos outros porta-vozes que, juntos, somaram 4,80% de frequência. Foram eles: o cantor Tony Carrera (0,80%, n = 1); o apresentador Jorge Gabriel (0,80%, n = 1); o empresário Rui Nabeiro (0,80%, n = 1); o ator Rui de Carvalho (0,80%, n = 1); a atleta Telma Monteiro (0,80%, n = 1); e um porta-voz não identificado (0,80%, n = 1).

Os dados de 2019 revelaram que, das mensagens que apresentaram ao menos um porta-voz (n = 55), a maior parte teve como porta-voz um(a) ministro(a) e/ou secretário(a) de estado e/ou presidente(a) de organização pública (60,71%, n = 34). Os especialistas técnicos totalizaram uma frequência de 19,64% (n = 11). Já o Primeiro-Ministro foi porta-voz de apenas 16,07% (n = 9) das mensagens como porta-voz(es) emitidas em 2019. Outros porta-vozes identificados foram ministro(a) e/ou secretário(a) de estado adjunto(a) e/ou vice-presidente(a) de organização pública (1,79%, n = 1) e a atleta Telma Monteiro (1,79%, n = 1). Os dados sobre os porta-vozes das mensagens podem ser encontrados na Tabela C do Anexo 7.

Ainda no âmbito da variável porta-voz, verificámos que, entre as mensagens de 2017 cujo porta-voz foi o Primeiro-Ministro (n =41), em 31,71% (n = 13) António Costa demonstrou algum tipo de emoção, empatia ou apoio. Em 2018, são n = 33 mensagens com o Primeiro-Ministro como porta-voz e, destas, em 33,33% (n = 11) houve a demonstração de emoção, empatia ou apoio. Entre as mensagens emitidas em 2019 tendo o Primeiro-Ministro como porta-voz (n = 9), assim como em 2018, somente em 33,33% delas (n = 3) apresentou algum tipo de demonstração de emoção, empatia ou apoio (ver Tabela D, Anexo 7).

Em 76,92% (n = 10) das mensagens emitidas em 2017 das quais foi porta-voz o Primeiro-Ministro e nas quais houve a demonstração de algum tipo de emoção, empatia ou apoio (n = 13), essa manifestação deu-se de maneira verbal, e 23,08% (n = 3) das manifestações de emoção, empatia ou apoio contou também com uma componente não-verbal. No ano de 2018, das n = 11 mensagens, o Primeiro-Ministro demonstrou emoção, empatia ou apoio de forma verbal em 72,73% (n = 8) das mensagens; não verbal em 18,18% (n = 2); e verbal e não-verbal em 9,09% (n = 1). Em 2019, a demonstração de emoção, empatia ou apoio pelo Primeiro-Ministro (n = 3) deu-se, sobretudo, de forma verbal e não-verbal (n = 2, 66,67%) ao mesmo tempo. Em apenas n = 1 mensagem (33,33%) António Costa demonstrou emoção, empatia e apoio exclusivamente de forma verbal (ver Tabela E, Anexo 7).

1.3 Análise da categorização cronológica

Para ilustrar a aplicação desta variável a um caso concreto, remetemo-nos ao ano de 2017, quando teve início a geração mais grave de incêndios florestais em Portugal, com incêndios rurais de proporções nunca antes registadas (Lourenço & Félix, 2019). Internacionalmente conhecidos pelo número recorde de vítimas mortais e pelos danos materiais, os eventos mais significativos daquela temporada de incêndios rurais foram a "Tragédia de Pedrógão Grande" (TGP) e os "Incêndios de Outubro" (IDO), já descritos no Capítulo IV desta tese. O Quadro 27 demonstra a aplicação do modelo proposto à ocorrência de incêndios rurais no País durante o ano de 2017.

Quadro 27: Aplicação da variável categorização cronológica da mensagem do *Modelo Loop* aos incêndios florestais de 2017 em Portugal

Mês	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Prevenção												
Preparação												
Alerta												
Socorro						TGP				IDO		
Recuperação						TGP				IDO		
Avaliação												

Fonte: Elaborada pela autora

A "Tragédia de Pedrógão Grande" passou pela fase *Socorro* nas 48 horas a partir da deflagração dos incêndios, ou seja, de 17 a 19 de junho de 2017. Imediatamente posterior, a fase *Recuperação* teve lugar de 20 de junho a 14 de agosto. Em relação aos "Incêndios de Outubro", estas datas foram 15 a 17 de outubro (fase *Socorro*) e 18 de outubro a 8 de dezembro (fase *Recuperação*).

Receberam atenção mediática e também foram objeto da comunicação das organizações públicas no nosso estudo os seguintes eventos:

(1) Em 2017, os incêndios florestais de Vila Chã (fase *Socorro* nos dias 16, 17 e 18 de julho e fase *Recuperação* de 19 de julho a 12 de setembro) e da Sertã (fase *Socorro* nos dias, 11, 12 e 13 de setembro e fase *Recuperação* de 14 de setembro a 8 de outubro);
(2) Em 2018, os incêndios rurais de Monchique (fase *Socorro* nos dias 3, 4 e 5 de agosto e fase *Recuperação* de 6 de agosto a 30 de setembro); de Estremoz (fase *Socorro* nos dias 5, 6 e 7 de agosto e fase *Recuperação* de 8 de agosto a 2 de outubro); de Mourão (fase *Socorro* nos dias 27, 28 e 29 de agosto e fase *Recuperação* de 30 de agosto a 24 de outubro); e do Parque Natural de Sintra Cascais (fase *Socorro* nos dias 6, 7 e 8 de outubro e fase *Recuperação* de 9 de outubro a 3 de dezembro); e
(3) Em 2019, os incêndios florestais de Abiúl (fase *Socorro* nos dias 3, 4 e 5 de julho e fase *Recuperação* de 6 de julho a 30 de agosto); Mação, Vila de Rei e Sertã (fase *Socorro* nos dias 20, 21 e 22 de julho e fase *Recuperação* de 23 de julho a 16 de setembro); de Tomar (fase *Socorro* nos dias 3, 4 e 5 de agosto e fase *Recuperação* de 6 de agosto a 30 de setembro); e de Miranda do Corvo (fase *Socorro* nos dias 13, 14 e 15 de setembro e fase *Recuperação* de 16 de setembro a 10 de novembro).

Em termos cronológicos, as fases *Recuperação* e *Alerta* são as que concentraram o maior volume de mensagens em 2017 com, respetivamente, 33,83% (n = 135) e 33,58% (n = 134) do total (n = 399). As mensagens da fase *Avaliação* corresponderam a 13,78% (n = 55), ao passo que as mensagens da fase *Socorro* chegaram a 11,78% (n = 47). Identificadas cronologicamente com a fase *Preparação* houve 5,01% (n = 20) das mensagens. A fase na qual foi emitida a menor quantidade de mensagens foi a *Prevenção*, com apenas 2,01% (n = 8).

A fase cronológica *Alerta* foi a que reuniu o maior número de mensagens em 2018, com 53,94% (*n* = 260) do total daquele ano (*n* = 482), seguida pela *Prevenção*, com 17,84% (*n* = 86) e pela *Preparação*, com 17,01% (*n* = 82). Nas fases cronológicas *Recuperação*, *Avaliação* e *Socorro* tivemos, respetivamente, 7,26% (*n* = 35); 3,11% (*n* = 15); e 0,83% (*n* = 4).

Entre as mensagens emitidas no ano de 2019 (*n* = 270), 55,19% (*n* = 149) estiveram centradas na fase cronológica *Alerta*. *Prevenção* e *Preparação* vêm a seguir, com 21,11% (*n* = 57) e 13,70% (*n* = 37), respetivamente. A menor quantidade de mensagens foi encontrada nas fases cronológicas *Avaliação* (*n* = 11, 4,07%); *Socorro* (*n* = 9, 3,33%); e *Recuperação* (*n* = 7, 2,59%). Os dados sobre a distribuição cronológica das mensagens podem ser visualizados na Tabela F do Anexo 7.

Das *n* = 399 mensagens do ano de 2017, os meses (ver Tabela G, Anexo 7) com os maiores números de mensagens emitidas foram outubro (24,56%, *n* = 98), e junho (18,30%, *n* = 73). Em 2018, os meses com mais mensagens emitidas foram agosto, com 23,03% (*n* = 111), e junho, com 11,20% (*n* = 54), de um total de *n* = 482 mensagens. Já no ano de 2019, entre as *n* = 270 mensagens com a temática dos incêndios florestais emitidas pelas organizações públicas, os meses com a maior quantidade de mensagens foram julho (*n* = 61, 22,59%) e setembro (*n* = 55, 20,37%).

Os dias em que as organizações públicas emitiram o maior volume de mensagens em 2017 foram 18 de junho (*n* = 17), 16 de outubro (*n* = 15) e 21 de junho (*n* = 14). A primeira e a segunda datas correspondem aos dias posteriores à deflagração da "Tragédia de Pedrógão Grande" e dos "Incêndios de Outubro", ao mesmo tempo que a terceira data se refere ao segundo dia da fase *Recuperação* da "Tragédia de Pedrógão Grande" (ver Gráfico A, Anexo 7).

Os maiores volumes de mensagens, em 2018, estiveram identificados nos dias 4 de abril (*n* = 12), 15 de junho (*n* = 10) e 1 de agosto (*n* = 9). A primeira data coincide com a divulgação das ações de educação ambiental realizadas pelo ICNF, em colaboração com as Forças Armadas e com outros parceiros, na página do ICNF no *Facebook*. A segunda data refere-se à divulgação dos vídeos do programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", na página da ANEPC no *Facebook*. Por fim, a terceira data é marcada pelo apelo do Governo à população para evitar comportamentos de risco, face às condições meteorológicas (ver Gráfico B, Anexo 7).

No ano de 2019, a datas em que foram publicadas mais mensagens referem-se a 2 de julho (*n* = 6), 4 de setembro (*n* = 6) e 12 de setembro (*n* = 6). Essas datas correspondem, respetivamente, à emissão do alerta de risco máximo de incêndio no país, à ativação do DECIR a nível máximo e à declaração de situação de alerta devido ao risco agravado de incêndios rurais (ver Gráfico C, Anexo 7).

1.4 Análise da categorização qualitativa

Os dados da categorização qualitativa das mensagens resultam da correlação entre as mensagens emitidas e uma das *n* = 36 mensagens-chave, divididas entre as seis fases do *Modelo Loop*, pelas organizações públicas antes, durante e depois de um incêndio florestal numa comunicação de risco e crise associada à perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d).

Detetámos que, em 2017, 26,32% (*n* = 105) das mensagens identificaram-se com a perspetiva política da comunicação de risco e crise por serem mensagens de caráter estritamente político (Tipo 7). Contudo, 73,68% (*n* = 294) identificaram-se com perspetiva informativa: 21,80% (*n* = 87) associadas ao Tipo 5 – *Recuperação*; 13,78% (*n* = 55) ao Tipo 3 – *Alerta*; 13,78% (*n* = 55) ao Tipo 6 – *Avaliação*; 11,03% (*n* = 44) ao Tipo 4 – *Socorro*; 8,52% (*n* = 34) ao Tipo 2 – *Preparação*; e 4,76% (*n* = 19) ao Tipo 1 – *Prevenção*.

Das mensagens emitidas em 2018, 23,03% (*n* = 111) tiveram um caráter estritamente político (Tipo 7), ou seja, estiveram associadas à perspetiva política, enquanto 76,97% (*n* = 371) identificaram-se com a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise. Destas, 36,51% (*n* = 176) eram do Tipo 3 – *Alerta*; 21,78% (*n* = 105) do Tipo 2 – *Preparação*; 7,26% (*n* = 35) do Tipo 6 – *Avaliação*; 4,77% (*n* = 23) do Tipo 1 – *Prevenção*; 3,32% (*n* = 16) do Tipo 4 – *Socorro*; e 3,32% (*n* = 16) do Tipo 5 – *Recuperação*.

Em 2019, as mensagens de caráter estritamente político (Tipo 7) chegaram a 25,56% (*n* = 69) e, portanto, identificaram-se com a perspetiva política da comunicação de risco e crise. Já as mensagens associadas à perspetiva informativa da comunicação de risco e crise somaram 74,44% (*n* = 201): 42,22% (*n* = 114) eram do Tipo 3 – *Alerta*; 18,15% (*n* = 49) do Tipo 2 – *Preparação*; 5,93% (*n* = 16) do Tipo 1 – *Prevenção*; 2,96% (*n* = 8) do Tipo 6 – *Avaliação*; e 1,48% (*n* =4) do Tipo 5 – *Recuperação*. Esses dados estão disponíveis na Tabela H do Anexo 7.

De um total de 36 mensagens-chave, 63,89% (*n* = 23) estiveram presentes e 36,11% (*n* = 13) ausentes nas mensagens emitidas pelas organizações públicas em 2017. Em 2018, estes números corresponderam a 47,22% (*n* = 17) e 52,78% (*n* = 19), respetivamente. No ano de 2019, as mensagens-chave presentes representaram 61,11% (*n* = 22) e as ausentes, 38,89% (*n* = 14) (ver Tabela I, Anexo 7).

Em 2017, entre as mensagens-chave associadas qualitativamente ao Tipo 1 – *Prevenção*, aquela que foi emitida com maior frequência (3,26%, *n* = 13) informava as medidas práticas a tomar para para minimizar os riscos (o que fazer e o que não fazer) e a autoproteção. Identificadas com o Tipo 2 – *Preparação*, as organizações públicas unicamente deram a conhecer as medidas programadas ou realizadas recentemente para a sua melhor preparação e da própria comunidade para responder ao evento (campanhas; sensibilizações; aquisições; contratações; formações; simulações; reforços etc.) (8,52%, *n* = 34). Quando a mensagem-chave esteve relacionada qualitativamente com o Tipo 3 – *Alerta*, na maior parte das vezes (11,53%, *n* = 46) o público estava

a ser convocado a tomar medidas imediatas para evitar os incêndios florestais e/ou para autoproteger-se e/ou para consultar a probabilidade de risco para a região. Relativamente às mensagens-chave associadas ao Tipo 4 – *Socorro*, prevaleceram aquelas que informavam sobre os atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento e realizados nas últimas 48 horas (3,26%, *n* = 13). Entre as mensagens-chave identificadas com o Tipo 5 – *Recuperação*, a maioria (10,78%, *n* = 43) informava sobre as políticas públicas das quais as comunidades afetadas podia beneficiar-se e/ou sobre a retomada dos serviços que estavam suspensos. Por fim, em se tratando do Tipo 6 – *Avaliação*, predominaram, igualmente, as mensagens-chave que abordavem as amplas reformas organizacionais; estruturais; legislativas; e financeiras, incluindo o investimento em projetos de grande escala que, potencialmente, levarão a uma melhor preparação no futuro (6,27%, *n* = 25), e as mensagens-chave que informavam sobre os procedimentos organizacionais e interorganizacionais e a sua implementação na organização pública e junto ao público (6,27%, *n* = 25).

No ano de 2018, os dados repetiram a tendência observada em 2017, com exceção às mensagens-chave identificadas qualitativamente com o Tipo 4 – *Socorro*. Naquele ano, entre as mensagens-chave associadas qualitativamente ao Tipo 1 – *Prevenção*, aquela que foi emitida com maior frequência (3,73%, *n* = 18) informava as medidas práticas a tomar para minimizar os riscos (o que fazer e o que não fazer) e a autoproteção. Nas mensagens identificadas com o Tipo 2 – *Preparação*, as organizações públicas maioritariamente deram a conhecer medidas programadas ou realizadas recentemente para a sua melhor preparação e da própria comunidade para responder ao evento (21,37%, *n* = 103). No caso das mensagens-chave relacionadas qualitativamente ao Tipo 3 – *Alerta*, prevaleceu (31,74%, *n* = 153) aquela na qual o público era a ser convocado a tomar medidas preventivas e autoprotetivas imediatas. Nas mensagens-chave associadas ao Tipo 4 – *Socorro*, a maioria esclarecia/desmentia os rumores e os boatos sobre o evento e a sua gestão (2,28%, *n* = 11). Identificadas com o Tipo 5 – *Recuperação*, a maior parte das mensagens (3,11%, *n* = 15) informava sobre as políticas públicas e a retomada de serviços para as comunidades afetadas. Finalmente, no que se referia ao Tipo 6 – *Avaliação*, predominou a mensagem-chave que abordou a realização de reformas (3,53%, *n* = 17).

As categorias qualitativas das mensagens-chave emitidas em 2019 contrariaram a tendência dos anos anteriores em relação ao Tipo 1 – *Prevenção*, quando predominou a emissão de mensagens que mobilizavam os cidadãos a envolverem-se nas atividades de prevenção e/ou autoproteção (3,33%, *n* = 9). No que se referiu ao Tipo 2 – *Preparação*, assim como em 2017 e 2018, a maior parte das mensagens informava sobre as medidas programadas ou realizadas recentemente para uma melhor preparação das organizações públicas e da própria comunidade para responder ao evento (17,41%, *n* = 47). As mensagens do Tipo 3 – *Alerta* seguiram a tendência dos anos anteriores, com a prevalência de mensagens a convocar o público a tomar medidas imediatas para evitar incêndios rurais, para a autoproteção e/ou para consultar o risco de incêndios florestais na região (31,85%, *n* = 86). Relativamente às mensagens do Tipo 4 – *Socorro*, 2019 repetiu o padrão identificado em 2017, ou seja, a mensagem-chave com maior frequência foi aquela que informava

sobre os atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento e realizados nas últimas 48 horas (2,22%, *n* = 6). Mais uma vez, as mensagens-chave do Tipo 5 – *Recuperação* e do Tipo 6 – *Avaliação* que prevaleceram em 2019 foram as mesmas de 2017 e de 2018: informações sobre as políticas públicas e a retomada de serviços para as comunidades afetadas (1,48%, *n* = 4) e sobre as amplas reformas que poderão levar a uma melhor preparação no futuro (1,48%, *n* = 4), respetivamente.

A frequência de cada uma das 36 categorias qualitativas de mensagens-chave presentes, por ano, pode ser verificada na Tabela 2.

Tabela 2: Frequência das 36 mensagens-chave do *Modelo Loop* (2017-2019)

Categorias qualitativas	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	**%**	**Soma de *n***	**%**	**Soma de *n***	**%**
Tipo 1 – *Prevenção*						
1- A mensagem comunica o que aconteceu em eventos semelhantes anteriores e o que se espera que aconteça	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
1- A mensagem dissemina os contactos do centro de comunicação de emergência	4	1,00%	0	0,00%	0	0,00%
1- A mensagem informa as medidas práticas a tomar para para minimizar os riscos (o que fazer e o que não fazer) e para a autoproteção	13	3,26%	18	3,73%	7	2,59%
1- A mensagem mobiliza os cidadãos a envolverem-se em atividades de prevenção e/ou de autoproteção	2	0,50%	5	1,04%	9	3,33%
Tipo 2 – *Preparação*						
2- A mensagem aborda os conhecimentos, recursos e capacidades necessárias à comunidade e/ou aos indivíduos para lidar com um evento potencial	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2- A mensagem dá a conhecer as medidas programadas ou realizadas recentemente para uma melhor preparação das organizações públicas e da própria comunidade para responder ao evento (campanhas; sensibilizações; aquisições; contratações; formações; simulações; reforços etc)	34	8,52%	103	21,37%	47	17,41%
2- A mensagem, de caráter educativo, apresenta uma espécie de guia para a preparação da comunidade	0	0,00%	2	0,41%	1	0,37%
2- A mensagem informa sobre as oportunidades de formações para a comunidade	0	0,00%	0	0,00%	1	0,37%
Tipo 3 – *Alerta*						
3- A mensagem alerta sobre as penalidades a quem não cumprir as ordens e/ou provocar situações de risco	1	0,25%	0	0,00%	2	0,74%
3- A mensagem convoca o público a tomar medidas imediatas para evitar os incêndios florestais e/ou para a autoproteção e/ou para consultar a probabilidade de risco para a região	46	11,53%	153	31,74%	86	31,85%
3- A mensagem diz exatamente o que os cidadãos devem fazer entre o alerta de emergência e o início da crise	0	0,00%	2	0,41%	7	2,59%
3- A mensagem fornece *follow-up* sobre uma informação de emergência anteriormente enviada	0	0,00%	5	1,04%	9	3,33%
3- A mensagem informa o que os cidadãos devem fazer no momento em que a crise rebenta	7	1,75%	8	1,66%	1	0,37%
3- A mensagem informa quais são as organizações disponíveis para assistência	0	0,00%	1	0,21%	4	1,48%
3- A mensagem instrui sobre como os cidadãos podem proteger-se	1	0,25%	7	1,45%	5	1,85%
Tipo 4 – *Socorro*						
4- A mensagem apresenta histórias sobre os cidadãos que sobreviveram à crise por seguirem as instruções dadas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
4- A mensagem dá instruções realmente simples e práticas de autodefesa	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
4- A mensagem entrega atualizações sobre os eventos em andamento	5	1,25%	1	0,21%	1	0,37%
4- A mensagem esclarece/desmente rumores e boatos sobre o evento e a sua gestão	5	1,25%	11	2,28%	1	0,37%
4- A mensagem informa sobre a provisão de recursos para os afetados	9	2,26%	3	0,62%	0	0,00%

4- A mensagem informa sobre os atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento realizados nas últimas 48 horas	13	3,26%	1	0,21%	6	2,22%
4- A mensagem informa quem exatamente deve ser evacuado, até quando, a que distância etc.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
4- A mensagem pede a colaboração da sociedade para ajudar os afetados (*crowdfunding*, doações, voluntariado etc.)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
4- A mensagem, ou a ação a que se refere, orientada para a empatia, tenta dar apoio emocional	12	3,01%	0	0,00%	2	0,74%
Tipo 5 – *Recuperação*						
5- A mensagem aborda uma melhor preparação para eventos futuros semelhantes, utilizando ao mesmo tempo, a frescura das experiências e as memórias dos participantes	29	7,27%	0	0,00%	0	0,00%
5- A mensagem apresenta a nova realidade pós-crise em relação a vários aspetos da vida (ex. se é provável outra erupção da crise, pelo menos a curto prazo, e em quanto tempo serão capazes de retomar a vida normal)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
5- A mensagem informa que estão a ser realizadas investigações/exige esclarecimentos sobre o evento	1	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
5- A mensagem informa sobre as políticas públicas das quais as comunidades afetadas podem beneficiar-se e/ou sobre a retomada de serviços que estavam suspensos	43	10,78%	15	3,11%	4	1,48%
5- A mensagem presta esclarecimentos preliminares sobre o evento ocorrido	8	2,01%	1	0,21%	0	0,00%
5- A mensagem promove uma discussão sobre a prontidão futura para a ocorrência de eventos semelhantes	1	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
5- A mensagem reforça a resiliência da sociedade como um todo	5	1,25%	0	0,00%	0	0,00%
Tipo 6 – *Avaliação*						
6- A mensagem apresenta um balanço ou relatório das ações realizadas durante as fases anteriores	4	1,00%	12	2,49%	2	0,74%
6- A mensagem fala de amplas reformas organizacionais; estruturais; legislativas; e financeiras, incluindo o investimento em projetos de grande escala que poderão levar a uma melhor preparação no futuro	25	6,27%	17	3,53%	4	1,48%
6- A mensagem informa sobre a colaboração com investigações jornalísticas e com a produção de filmes documentários que examinam os eventos numa perspetiva pós-facto	0	0,00%	0	0,00%	1	0,37%
6- A mensagem informa sobre os procedimentos organizacionais e interorganizacionais e a sua implementação na organização e junto ao público	25	6,27%	6	1,24%	1	0,37%
6- A mensagem partilha documentos que resumem as conclusões sobre as investigações realizadas	1	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
Tipo 7 – Mensagens associadas às perspetiva política da comunicação de risco e crise						
7- Mensagens estritamente políticas	105	26,32%	111	23,03%	69	25,56%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela autora

Entre as expressões presentes com maior frequência (*Top* 30) nos principais enunciados (títulos ou *leads*) das *n* = 399 mensagens emitidas pelas organizações públicas em 2017, com exceção àquelas palavras relacionadas com os eventos em si (isto é, incêndios; florestais; Pedrógão;

Grande; concelho(s); dias) destacaram-se, em 2017, as palavras pertinentes às ações realizadas pelas organizações públicas para conter os incêndios rurais e para proteger as populações, tais como "afetados/as"; "Governo"; "apoio(s)"; "risco"; "vítimas"; "proteção"; "força(s)"; "nacional"; e "combate" (ver Figura A, Anexo 7).

Entre as *Top 30* palavras presentes nos enunciados (títulos ou *leads*) das mensagens emitidas em 2018 estiveram aquelas associadas ao evento propriamente dito (isto é, incêndio(s); florestal(is); concelho(s); fogo(s); rural(is); e floresta(s)), mas também aquelas ligadas às recomendações de segurança (isto é, "risco(s)"; "período"; "crítico"; "restrições"; "elevado"; "segura(s)"; e "prevenção"). Destacaram-se, ainda, palavras que remetem à resposta das organizações públicas aos incêndios florestais, como "Governo" e "apoio(s)" (ver Figura B, Anexo 7).

As *Top 30* palavras presentes nos enunciados (títulos ou *leads*) das mensagens emitidas em 2019 também remeteram, como nos anos anteriores, aos acontecimentos em causa (isto é, incêndio(s); florestal(is); rural(is); floresta(s); concelho(s); fogo(s); e dia(s)). Identificámos, ademais, palavras relacionadas à resposta das organizações públicas aos eventos, como "risco"; "Governo"; "prevenção", "alerta"; e "combate". Por fim, sublinhámos a presença, entre as expressões mais frequentes, das palavras pertinentes ao programa "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", designadamente "segura(s)", "pessoa(s)" e "aldeia(s)" (ver Figura C, Anexo 7).

1.5 Análise do desenho da mensagem

1.5.1 Quanto aos elementos do Modelo IDEA

Em relação ao desenho da mensagem, primeiramente avaliámos se aquelas, em 2017, identificadas com o Tipo 3 – *Alerta* e com o Tipo 4 – *Socorro* (n = 99) contiveram, pelo menos, um dos três elementos da mensagem defendidos no Modelo IDEA (Sellnow et al., 2019a, 2019b, 2017), a saber "internalização", "explicação" e/ou "ação". Na Tabela 3 podemos verificar que 78,78% (n = 78) das mensagens analisadas apresentaram um ou mais elementos do Modelo IDEA, das quais 40,40% (n = 40) o elemento "ação", 38,38% (n = 38) "explicação" e nenhuma mensagem (n = 0) "internalização". Em contrapartida, 21,21% (n = 21) não apresentaram nenhum elemento do Modelo IDEA.

Das mensagens emitidas em 2018 que estão identificadas qualitativamente com as fases *Alerta* e *Socorro* (n = 192) (Tipo 3 e Tipo 4, respetivamente), verificámos que 61,98% (n = 119) das mensagens apresentaram um ou mais elementos do Modelo IDEA. A maior parte possuía o elemento "ação", com 52,08% (n = 100); 9,90% (n = 19) das mensagens o elemento "explicação"; e nenhuma mensagem (n = 0) o elemento "internalização". As restantes mensagens, 38,02% (n = 73), não apresentaram qualquer elemento do Modelo IDEA.

Em 2019, identificámos *n* = 124 mensagens qualitativamente associadas às fases *Alerta* e *Socorro* (Tipo 3 e Tipo 4, respetivamente). Dessas, 66,94% (*n* = 83) apresentaram um ou mais elementos do Modelo IDEA, a maior parte delas (56,45%, *n* = 70) contou com o elemento "ação" e 10,48% (*n* = 13) "explicação". Nenhuma mensagem (*n* = 0), como nos anos de 2017 e de 2017, possuá o elemento "internalização". As mensagens sem qualquer elemento do Modelo IDEA totalizaram 33,06% (*n* = 41).

Tabela 3: Frequência dos elementos do Modelo IDEA nas mensagens identificadas com o Tipo 3 – *Alerta* e com o Tipo 4- *Socorro* (2017-2019)

Elemento do Modelo IDEA	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	**%**	**Soma de *n***	**%**	**Soma de *n***	**%**
(I) A mensagem informa sobre como o cidadão e aqueles com quem se preocupa são afetados (ou potencialmente afetados) pelos incêndios florestais e até que ponto	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
(D) Distribuição	Não avaliado					
(E) A mensagem explica o que está a acontecer, por que, e o que o setor público está fazendo em resposta aos incêndios florestais	38	38,38%	19	9,90%	13	10,48%
(A) A mensagem informa sobre que ações específicas o cidadão deve tomar (ou não tomar) para evitar incêndios florestais e/ou autoproteger-se em relação aos incêndios florestais	40	40,40%	100	52,08%	70	56,45%
Nenhuma das opções anteriores	21	21,21%	73	38,02%	41	33,06%
Total	**99**	**100,00%**	**192**	**100,00%**	**124**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela autora

1.5.2 Quanto às dimensões operacional e estratégica das mensagens

Em segundo lugar, ainda no escopo do desenho da mensagem, examinámos a presença das dimensões operacionais e/ou estratégicas (Olsson, 2014) e as suas respetivas categorias de conteúdo temático (Bytzek, 2008) na totalidade das mensagens emitidas em 2017 pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais. Constatámos que, das *n* = 399 mensagens, 50,13%, (*n* = 200) apresentavam uma categoria de conteúdo temático e que 16,54%, (*n* = 66) apresentavam mais de uma categoria de conteúdo temático, o que totalizava 66,67% (*n* = 266) das mensagens. Os restantes 33,33% (*n* = 133) das mensagens não tiveram presente qualquer categoria de conteúdo temático. Nas mensagens emitidas em 2018 (*n* = 482), identificámos que 27,18% (*n* = 131) possuíam uma categoria de conteúdo temático e que 12,66%, (*n* = 61) possuíam mais de uma categoria de conteúdo temático, totalizando 39,83% (*n* = 192) das mensagens. Sem qualquer categoria de conteúdo temático foram 60,17% das mensagens (*n* = 290). Entre as *n* = 270 mensagens emitidas em 2019, 28,52%, (*n* = 77) apresentaram uma categoria de conteúdo temático e 5,56%, (*n* = 15) apresentaram mais de uma categoria de conteúdo temático, num total de 34,08% (*n* = 92) das mensagens. Os demais 65,93% (*n* = 178) das mensagens não apresentaram categorias de conteúdo temático. Essas dados estão disponíveis na Tabela J do Anexo 7.

Na Tabela 4, podemos verificar quais foram as dimensões e os conteúdos temáticos mais frequentes.

Tabela 4: Frequência das dimensões operacional e estratégica e das categorias de conteúdo temático nas mensagens identificadas qualitativamente com as fases *Alerta* e *Socorro* (Tipo 3 e Tipo 4) (2017-2019)

Dimensão	Categoria de conteúdo temático	2017			2018			2019		
		Soma de *n*	%	Total	Soma de *n*	%	Total	Soma de *n*	%	Total
Operacional	Fatos e antecedentes: informação sobre os incêndios florestais, as suas causas e as regiões afetadas	24	6,78%		13	4,89%		2	1,83%	
	Questões operacionais: informações sobre as medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas)	155	43,79%	***n* = 179 50,56%**	140	52,63%	***n* = 153 57,52%**	59	54,13%	***n* = 61 55,96%**
Estratégica	Simbolismo político: presença dos políticos nas regiões afetadas	40	11,30%		25	9,40%		15	13,76%	
	Simbolismo político: apelo à ajuda e/ou manifestação de solidariedade	31	8,76%		2	0,75%		1	0,92%	
	Simbolismo político: promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas	102	28,81%	***n* = 175 49,44%**	86	32,33%	***n* = 113 42,48%**	32	29,36%	***n* = 48 44,04%**
	Drama: histórias individuais que mostram mais do que mera informação e visam atingir emocionalmente os destinatários	2	0,56%		0	0,00%		0	0,00%	
Total		***n* = 354 100,00%**			***n* = 266 100,00%**			***n* = 109 100,00%**		

Fonte: Elaborado pela autora

Nas mensagens emitidas no ano de 2017, as dimensões operacional e estratégica (Olsson, 2014) apresentaram frequências muito semelhantes. Entre as n = 354 vezes que identificámos uma categoria de conteúdo temático (Bytzek, 2008), a dimensão operacional estava presente em 50,56% (n = 179) das ocorrências, enquanto a dimensão estratégica em 49,44% (n = 175). Sobre as categorias de conteúdos temáticos, as mais frequentes foram as informações sobre as medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas), com 43,79% (n = 155), e as promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas, com 28,81% (n = 102).

Em relação às mensagens emitidas em 2018, das n = 266 vezes que as mensagens se identificavam com uma categoria de conteúdo temático (Bytzek, 2008), em 57,52% (n = 153) delas tratava-se de categorias de conteúdo temático associadas à dimensão operacional e, em 42,48% (n = 113) das

vezes, à dimensão estratégica (Olsson, 2014). As categorias de conteúdo temático com maior frequência foram as mesmas de 2017: informações sobre as medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas) e as promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas, com 52,63% (*n* = 140) e 32,33% (*n* = 86), respetivamente.

Nas mensagens de 2019, verificámos a presença de categorias de conteúdo temático em *n* = 109 mensagens. Relacionadas com a dimensão operacional estivem 55,96% (*n* = 61) das mensagens, enquanto 44,04% (*n* = 48) relacionavam-se com a dimensão estratégica. Repetindo a tendência observada em 2017 e em 2018, as categorias de conteúdo temático mais frequentes foram as informações sobre as medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas), com 54,13% (*n* = 59) e as promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas, com 29,36% (*n* = 32).

Dimensão operacional/estratégica é uma subvariável de desenho da mensagem com a possibilidade de múltiplas respostas, portanto o total de categorias de conteúdo temático pode ser diferente do número de mensagens nas quais identificámos a presença de conteúdos temáticos, designadamente de *n* = 266 em 2017, de *n* = 192 em 2018 e de *n* = 92 em 2019.

1.5.3 Quanto às estratégias de resposta à crise

Finalmente, em terceiro lugar, acerca da identificação de respostas à crise segundo as categorias da Teoria Situacional da Comunicação de Crise (SCCT) (Coombs, 2007), analisámos as *n* = 191 mensagens de 2017, as *n* = 38 mensagens de 2018 e as *n* = 16 mensagens de 2019 que:

(1) Identificavam-se qualitativamente com as fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* (Tipo 4, Tipo 5 e Tipo 6); ou
(2) Não se identificavam qualitativamente com nenhuma fase (Tipo 7); e/ou
(3) Tinham o Primeiro-Ministro como o porta-voz; e
(4) Foram emitidas nas fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação*.

Como vimos, a SCCT reúne 10 estratégias de resposta à crise: (1) atacar o acusador; (2) negar a crise; (3) bode expiatório; (4) desculpa; (5) justificação; (6) compensação; (7) pedido de perdão; (8) lembrete; (9) gratidão; e (10) vitimação. Para fins de análise, dividimos a categoria de resposta (7) pedido de perdão em duas subcategorias: (7.1) assumir total responsabilidade pela crise e (7.2) pedir perdão às vítimas.

Das *n* = 191 mensagens analisadas em 2017, 37,70% (*n* = 72) contavam com uma estratégia de resposta e 8,38% (*n* = 16) com mais de uma estratégia de resposta, num total de *n* = 88. Não apresentavam nenhuma estratégia de resposta 53,93% (*n* = 103) das mensagens analisadas. Em 2018, estes números foram de 36,84% (*n* = 14) com uma estratégia de resposta e de 5,26% (*n* = 2) com mais de uma estratégia de resposta, totalizando *n* = 16. Sem nenhuma estratégia de

resposta foram 57,89% (*n* = 22) das mensagens. Nas mensagens do ano de 2019 analisadas, 37,50% (*n* = 6) possuíam uma estratégia de resposta e 6,25% (*n* = 1) mais de uma estratégia de resposta, totalizando *n* = 7. Não possuíam nenhuma estratégia de resposta 56,25% (*n* = 9) das mensagens (ver Tabela K, Anexo 7).

Como podemos ver na Tabela 5, entre as estratégias de resposta da SCCT (Coombs, 2007) presentes nas mensagens de 2017 (58,20%, *n* = 71), predominavam "oferecer compensações materiais às vítimas" (27,87%, *n* = 34), seguidas por "elogiar e/ou agradecer o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos" (21,31%, *n* = 26). As demais estratégias de resposta da SCCT identificadas foram: "assumir total responsabilidade pela crise" (4,92%, *n* = 6); "lembrar os bons trabalhos realizados no passado pela organização" (2,46%, *n* = 3); e "lembrar as partes interessadas de que a organização também é uma vítima da crise" (1,64%, *n* = 2). Identificámos, ainda, entre as mensagens de 2017, outros quatro tipos de estratégias de resposta que apareceram com alguma frequência (41,80%, *n* = 51) em 2017. Foram elas: "manifestar pesar e/ou prestar homenagem às vítimas" (18,85%, *n* = 23); "comprometer-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" (15,57%, *n* = 19); "afirmar que se está a fazer todos os esforços para mitigar a crise" (4,92%, *n* = 6); e "informar que está a fazer investigações e que os responsáveis serão punidos" (2,46%, *n* = 3).

Tabela 5: Frequência das estratégias de resposta à crise (2017-2019)

Estratégia de resposta	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	**%**	**Soma de *n***	**%**	**Soma de *n***	**%**
Assume total responsabilidade pela crise	6	4,92%	0	0,00%	0	0,00%
Ataca o acusador	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Elege um bode expiatório externo à organização como responsável pela crise	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos	26	21,31%	6	31,58%	2	25,00%
Lembra as partes interessadas de que a organização também é uma vítima da crise	2	1,64%	0	0,00%	0	0,00%
Lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização	3	2,46%	2	10,53%	1	12,50%
Minimiza a sua responsabilidade	0	0,00%	0	0,00%	1	12,50%
Minimiza o dano percebido causado pela crise	0	0,00%	1	5,26%	0	0,00%
Nega a crise	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Oferece compensações materiais às vítimas	34	27,87%	10	52,63%	1	12,50%
Pede perdão às vítimas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Total SCCT	**71**	**58,20%**	**19**	**100,00%**	**5**	**62,50%**
Afirma que a organização está a fazer todos os esforços para mitigar a crise	6	4,92%	0	0,00%	0	0,00%
Compromete-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises	19	15,57%	0	0,00%	1	12,50%
Informa que está a fazer investigações e que os responsáveis serão punidos	3	2,46%	0	0,00%	0	0,00%
Manifesta pesar e/ou presta homenagem às vítimas	23	18,85%	0	0,00%	2	25,00%
Total Outras	**51**	**41,80%**	**0**	**0,00%**	**3**	**37,50%**
Total	**122**	**100,00%**	**19**	**100,00%**	**8**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pela autora

Entre as estratégias de resposta da SCCT (Coombs, 2007) identificadas nas mensagens de 2018 (100,00%, $n = 19$), mais da metade (52,36%, $n = 10$) referia-se a "oferecer compensações materiais às vítimas". A "elogiar e/ou agradecer o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos" foram 31,58% ($n = 6$). Também identificámos, nas mensagens analisadas, as seguintes estratégias de resposta da SCCT: "lembrar os bons trabalhos realizados no passado pela organização" (10,53%, $n = 2$) e "minimizar o dano percebido causado pela crise" (5,26%, $n = 1$). Nas mensagens de 2018, não identificámos outros tipos de estratégias de resposta (0,00%, $n = 0$).

Em relação às estratégias de resposta presentes nas mensagens de 2019 analisadas, 62,50% ($n = 5$) identificavam-se com alguma das categorias da SCCT (Coombs, 2007). Estiveram presentes as seguintes estratégias de resposta da SCCT: "elogiar e/ou agradecer pelo trabalho de outros *stakeholders* envolvidos" (25,00%, $n = 2$); "lembrar os bons trabalhos realizados no passado pela organização" (12,50%, $n = 1$); e "minimizar a responsabilidade" (12,50%, $n = 1$). Localizámos nas mensagens outros dois tipos de estratégias de resposta que apareceram com alguma frequência (37,50%, $n = 3$) em 2019, a saber: "manifestar pesar e/ou prestar homenagem às vítimas" (25,00%, $n = 2$) e "comprometer-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" (12,50%, %, $n = 1$).

Estratégia de resposta é uma subvariável de desenho da mensagem com a possibilidade de respostas múltiplas escolha, portanto o total de estratégias de resposta pode ser diferente do número de mensagens nas quais identificámos a presença de uma ou mais estratégias de resposta à crise, designadamente de *n* = 88 em 2017, de *n* = 16 em 2018 e de *n* = 7 em 2019.

1.5.4 Quanto aos tipos e aos formatos dos conteúdos

A fim de caracterizar "como se diz", constatámos que, em 2017, na comunicação das organizações públicas sobre os incêndios florestais, o tipo de conteúdo mais utilizado foi a notícia, com 40,85% (*n* = 163) de frequência, seguido pelo *pos*t, que apresentou uma frequência de 40,35% (*n* = 161). Outros tipos de conteúdo utilizados foram o comunicado de imprensa, com 11,78% (*n* = 47); o *tweet* (4,01 %, *n* = 16); a conferência de imprensa (1,25%, *n* = 5); a nota[328] (1,25%, *n* = 5); e o conteúdo multimédia (1,25%, *n* = 5).

No ano de 2018, o tipo de conteúdo que predominou foi o *post* (54,15%, *n* = 261), seguido pela notícia (25,93%, *n* = 125) e pelo comunicado de imprensa (15,77%, *n* = 76). Com frequências mais baixas também identificámo os conteúdos dos tipos nota (1,66%, *n* = 8), *tweet* (1,24%, *n* = 6) e *briefing*[329] (0,62%, *n* = 3).

As mensagens do ano de 2019 repetiram a tendência do ano anterior em relação ao tipo de conteúdo. Apresentaram as maiores frequências os conteúdos do tipo *post* (59,26%, *n* = 160), notícia (20,00%, *n* = 54) e comunicado de imprensa (14,07%, *n* = 38). Outros tipos de conteúdo encontrados foram a nota (2,22%, *n* = 6) o *tweet* (0,7%, *n* = 2*)* e a conferência de imprensa (0,37%, *n* = 1). Esses dados podem ser visualizados na Tabela L do Anexo 7.

Quanto aos formatos empregados com maior frequência, em 2017 a maior parte das notícias (*n* = 163) foi apresentada por meio de "texto e imagem(ns)" (43,56%, *n* = 71), de "apenas texto" (22,70%, *n* = 37); e de "texto, imagem(ns) e hiperligação(ões)" (20,25%, *n* = 33). Da mesma forma, predominou entre os *posts* (*n* = 161) o formato "texto e imagem(ns)" (38,51%, *n* = 62). Contudo, no caso dos *posts*, os segundo e terceiro lugares ficam com "texto(s), imagem(ns) e hiperligação(ões)" (31,06% *n* = 50) e "texto e vídeo(s)" (13,04%, *n* = 21), nessa ordem (ver Gráfico D, Anexo 7).

Os formatos de conteúdo mais utilizados nos *posts* publicados em 2018 foram "texto, imagem(ns) e hiperligação(ões)", com 44,44% (*n* = 116), "texto e imagem(ns)", com 32,18% (*n* = 84) e "texto e vídeo(s)", com 18,01% (*n* = 47). Já no que se refere às notícias, predominou o formato de conteúdo

[328] "Nota" era um recurso do *Facebook* no qual os utilizadores podiam partilhar conteúdos longos.
[329] No contexto da comunicação das organizações públicas portuguesas, um "*briefing*" é uma reunião na qual são transmitidas informações oficiais à comunicação social. O objetivo principal do *briefing* é esclarecer e atualizar a imprensa sobre questões de interesse público. Geralmente, o *briefing* é conduzido por um porta-voz que pode responder a perguntas e fornecer explicações detalhadas.

"texto e imagem(ns)", com 36,00% (*n* = 45), seguido por "apenas texto" (22,40%, *n* = 28) e "texto, imagem(ns) e hiperligação(ões)" (20,80%, *n* = 26) (ver Gráfico E, Anexo 7).

Por fim, apresentámos os formatos de conteúdo mais utilizados em 2019. Entre os *posts*, predominaram os formatos "texto, imagem(ns) e hiperligação(ões)", com 43,75% (*n* = 170). A seguir, tivemos "texto e imagem(ns)", com 40,00% (*n* = 64) e "texto e vídeo(s)", com 8,75% (*n* = 14). Entre as notícias, sobressaiu o formato "texto e imagem(ns)", com 50,00% (*n* = 27), seguido por "apenas texto" (20,37%, *n* = 11) e por "texto, imagem(ns) e hiperligação(ões)" (14,81%, *n* = 8) (ver Gráfico F, Anexo 7).

1.6 Análise do enquadramento das ações

Mais da metade (52,88%, *n* = 211) das mensagens emitidas, em 2017, pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais não estiveram centradas nas consequências das ações. Entre os 47,12% (*n* = 188) das mensagens centradas nas consequências das ações, 37,09% (*n* = 148) corresponderam a um enquadramento na probabilidade de consequências positivas e 10,03% (*n* = 40), de consequências negativas.

Em 2018, a maior parte das mensagens esteve centrada na probabilidade de consequências positivas das ações de que tratava a mensagem (43,15%, *n* = 208), enquanto 38,59% (*n* = 186) estiveram centradas nas consequências negativas. Somente 18,26% (*n* = 88) não estiveram centradas nas consequências das ações.

Relativamente às mensagens de 2019, predominaram aquelas (43,70%, *n* = 118) com um enquadramento na probabilidade de consequências negativas das ações. O segundo maior percentual de mensagens emitidas naquele ano correspondeu a um enquadramento na probabilidade de consequências positivas (34,07%, *n* = 92). As restantes mensagens (22,22%, *n* = 60) não estiveram centradas nas consequências das ações. Tais dados estão disponíveis na Tabela M do Anexo 7.

1.7 Análise da função da linguagem

Das *n* = 399 mensagens de 2017 que compuseram o *corpus* de análise, 78,45% (*n* = 313) incluíam uma função da linguagem, enquanto 21,55% (*n* = 86) incluíam mais de uma função da linguagem. Nas mensagens de 2018 (*n* = 482), esses números foram, respetivamente, 70,95% (*n* = 342) e 29,05% (*n* = 140). Em 2019, das *n* = 270 mensagens, 77,04% (*n* = 208) incluíam uma função da linguagem e 22,96% (*n* = 62) incluíam mais de uma função da linguagem (ver Tabela N, Anexo 7).

Em 2017, a função da linguagem que impeou foi a referencial, com 77,64% (*n* = 382) de frequência. A função emotiva apareceu em 14,43% (*n* = 71) das mensagens e a apelativa, em 7,93% (*n* = 39).

Nas mensagens emitidas em 2018, prevaleceu a função referencial (70,63%, *n* = 440), seguida pela função apelativa (17,66%, *n* = 110) e, por fim, a emotiva (11,72%, *n* = 73). Como em 2018, em 2019 o maior percentual (67,36%, *n* = 227) de mensagens apresentou a função de linguagem referencial, com a função apelativa em segundo lugar (20,18%, *n* = 68) e a função emotiva em terceiro lugar (12,46%, *n* = 42).

Função da linguagem é uma variável com a possibilidade respostas múltiplas, portanto o total de manifestações da função da linguagem pode ser diferente do total de mensagens analisada, designadamente de *n* = 399 em 2017, de *n* = 482 em 2018 e de *n* = 270 em 2019. A Tabela O do Anexo 7 apresenta esses dados.

1.8 Análise da campanha de comunicação

A maioria das *n* = 399 mensagens emitidas durante o ano de 2017 pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais não esteve assinada por nenhuma campanha de comunicação, o que representou 98,50% (*n* = 393) das mensagens. Fizeram parte da campanha "Portugal Sem Fogos Depende de Todos" apenas 1,25% (*n* = 5) das mensagens e, da campanha "Planta uma Árvore: Escuta a Voz da Terra", meros 0,25% (*n* = 1) das mensagens.

Entre as *n* = 482 mensagens emitidas no ano de 2018, também a maioria (91,49%, *n* = 441) não pertenceu a nenhuma campanha. As campanhas apresentadas naquele ano foram: "Aldeia Segura, Pessoas Seguras" (6,22%, *n* = 30), "Portugal Sem Fogos Está nas Mãos de Todos" (2,07%, *n* = 10) e "Floresta Segura, Pessoas Seguras" (0,21%, *n* = 1).

Assim como nos anos de 2017 e de 2018, entre as mensagens emitidas em 2019 (*n* = 270), a maioria (82,96%, *n* = 224) não fez parte de nenhuma campanha de comunicação. Durante esse ano, identificámos a realização de três campanhas: "Portugal Chama. Por Si! Por Todos!" (11,48%, *n* = 31), "Aldeia Segura, Pessoas Seguras" (4,81%, *n* = 13) e "ÉCONTIGO, ÉCOMTODOS" (0,74%, *n* = 2). Esses dados podem ser consultados na Tabela P do Anexo 7.

1.9 Análise da mediação

Em relação aos canais, 53,38% (*n* = 213) das mensagens de 2017 (*n* = 399) estiveram voltadas aos jornalistas, emitidas por meio dos *websites* institucionais. Entre os canais de comunicação direta com a população, a *Facebook* foi o canal escolhido para a publicação de 42,61% (*n* = 170) das mensagens. Já o *Twitter* representou apenas 4,01% das mensagens publicadas.

Em 2018, entre as *n* = 482 mensagens, a maior parte foi emitida por meio do *Facebook* (56,85%, *n* = 274), sendo este um canal de comunicação direta com a população. O *website* institucional foi o canal pelo qual se emitiu 41,91% das mensagens (*n* = 202). O *Twitter* foi o canal de emissão de apenas 1,24% (*n* = 6) das mensagens.

No que se referiu aos canais pelos quais foram emitidas as mensagens no ano de 2019, prevaleceu, assim como em 2018, aqueles de comunicação direta com a população: o *Facebook*, com 61,48% (*n* = 166), e o *Twitter*, com 0,74% (*n* = 2). A comunicação mediada, por meio dos respetivos *websites* institucionais, representou 37,78% (*n* = 102) das mensagens de 2019. Os dados podem ser consultados na Tabela Q do Anexo 7.

De maneira geral, os *websites* institucionais foram os canais preferidos das organizações públicas para comunicarem-se sobre os incêndios florestais durante o ano de 2017. Apesar disso, o cruzamento entre as variáveis mediação e fonte indicou que, à exceção do Governo, do INEM e do Primeiro-Ministro, todas as demais organizações públicas concentraram a sua comunicação no *Facebook* (ver Gráfico G, Anexo 7).

Em 2018, como vimos, o canal mais utilizado pelas fontes foi o *Facebook*. Não obstante, assim como em 2017, o Governo e o INEM preferiram os seus respetivos *websites* institucionais para emitir as suas mensagens (ver Gráfico H, Anexo 7).

As mensagens de 2019 repetiram a tendência identificada em 2018. Mesmo que o canal mais utilizado pelas fontes tenha sido, em geral, o *Facebook*, a AGIF e o Governo concentraram a sua comunicação nos respetivos *websites* institucionais (ver Gráfico I, Anexo 7).

1.10 Análise da audiência

Em 2017, 93,23% (*n* = 372) das mensagens sobre os incêndios florestais (*n* = 399) foram dirigidas a uma audiência universal ("nós", "vós", "vocês", "a população", "todos"). Dirigidas a uma audiência particular ("tu", "você", "o cidadão", "cada um") foram 4,51% (*n* = 18) e a audiências particular e universal ao mesmo tempo foram 2,26% (*n* = 9). Identificámos a mesma tendência nas mensagens de 2018 e de 2019. Entre as *n* = 482 mensagens emitidas em 2018, 96,27% (*n* = 464) dirigiram-se a uma audiência universal, 2,07% (*n* = 10) a uma audiência particular e 1,66% (*n* = 8) a uma audiência ao mesmo tempo particular e universal. Já entre as *n* = 270 mensagens emitidas em 2019, 78,15% (*n* = 211) dirigiram-se a uma audiência universal, 14,44% (*n* = 39) a uma audiência particular e 7,41% (*n* = 20) a uma audiência ao mesmo tempo particular e universal. Esses dados podem ser visualizados na Tabela R do Anexo 7.

Em relação aos públicos-alvo, analisámos as (*n* = 74) mensagens emitidas em 2017 identificadas cronológica e/ou qualitativamente com a fase *Socorro* e verificámos que 39,19% (*n* = 29) delas não se dirigiam a nenhum público-alvo específico, mas sim à população de forma abrangente. As vítimas em geral foram o público-alvo de 28,38% (*n* = 21) dessas mensagens. As mensagens dirigidas aos familiares das vítimas mortais representaram 18,92% (*n* = 14). Outros públicos-alvo identificados foram os agricultores (6,76%, *n* = 5); os operacionais (4,05%, *n* = 3); os jornalistas (1,35%, *n* = 1); e as vítimas estrangeiras (1,35% *n* = 1).

Diferentemente da tendência observada em 2017, entre as n = 21 mensagens identificadas cronológica e/ou qualitativamente com a fase *Socorro* em 2018, o principal público-alvo foram os jornalistas (57,14%, n = 12). A população em geral e os agricultores foram o público-alvo de 14,27% (n = 3) das mensagens (cada). Às vítimas em geral e aos operacionais foram dirigidos, respetivamente, 9,52% (n = 2) e 4,76% (n = 1) das mensagens. Nenhuma mensagem (n = 0) foi dirigida aos familiares das vítimas mortais ou às vítimas estrangeiras.

Entre as mensagens identificadas cronológica e/ou qualitativamente com a fase *Socorro* em 2019 (n = 13), verificámos que a maioria das mensagens dirigiu-se à população em geral (53,85%, n = 7). Os públicos-alvo específicos identificados foram os familiares de vítimas mortais (15,38%, n = 2); os jornalistas (15,38%, n = 2); os agricultores (7,69%, n = 1); e as vítimas em geral (7,69%, n = 1). Não localizamos (n = 0) mensagens endereçadas a operacionais ou a vítimas estrangeiras. A Tabela S do Anexo 7 apresenta esses dados.

2. Resultados da análise de conteúdo qualitativa

Nesta secção, analisamos o conteúdo latente na amostra total de N = 1.151 mensagens, das quais n = 399 emitidas pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais em 2017, n = 482 em 2018 e n = 270 em 2019. A partir da exploração da relação entre os conceitos quantificados na etapa anterior da análise de conteúdo, verificamos a presença ou a ausência dos 13 fatores que emergiram da revisão de literatura no campo da comunicação de risco e crise sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), dando origem ao *Modelo Loop*. As representações gráficas dos resultados da análise de conteúdo qualitativa não apresentadas neste capítulo estão disponíveis no Anexo 8 desta tese.

2.1. Análise do Fator 1

O Fator 1 (F1) refere-se à predominância de mensagens com enquadramento das ações correspondente à respetiva fase cronológica, de acordo com o *Modelo Loop*.

No F1, verificámos se as mensagens emitidas:

(1) Durante as fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* tiveram um enquadramento das ações negativo;
(2) Durante a fase *Socorro* não estiveram centradas nas consequências das ações; e
(3) Durante as fases *Recuperação* e *Avaliação* tiveram um enquadramento das ações positivo.

Em todas as fases do *Modelo Loop* durante o ano de 2017, exceto na fase *Avaliação*, a maior parte das mensagens emitidas pelas organizações públicas não estiveram centradas nas consequências das ações (52,88%). Com um enquadramento positivo foram 37,09%, ao passo que com um

enquadramento negativo tivemos 10,03% das mensagens. Na fase *Avaliação*, os percentuais das mensagens que não estiveram centradas nas consequências das ações e com um enquadramento das ações positivo foram iguais (6,02% cada). Isto posto, o F1 esteve ausente nas fases *Prevenção*, *Preparação*, *Alerta* e *Recuperação*. Nesses casos, o valor atribuído ao F1 foi "-1". O F1 esteve presente apenas na fase *Socorro*, com a atribuição do valor "1". À fase *Avaliação* foi atribuído o valor "0", uma vez que nela o F1 presente e ausente na mesma proporção.

Os dados relativos às mensagens emitidas em 2018 indicaram uma mudança na tendência identificada em 2017. Nesse ano, a maior parte (43,15%) das mensagens teve um enquadramento das ações positivo e 38,59% negativo. Apenas 18,26% das mensagens não estiveram centradas nas consequências das ações. Nas fases *Prevenção* e *Alerta*, preponderaram as mensagens com um enquadramento positivo (11,83% e 12,03%, respetivamente), o que nos levou a concluir que o F1 esteve ausente nessas fases (valor "-1"). Na fase *Alerta*, contudo, predominaram as mensagens com um enquadramento negativo, atestando, assim, a presença do F1 nessa fase (valor "1"). A maioria (35,06%) das mensagens emitidas durante a fase *Socorro* não esteve centrada nas consequências das ações, portanto o F1 esteve presente (valor "1"). Também esteve presente (valor "1") o F1 nas fases *Recuperação* e *Avaliação*, uma vez que, em ambas, o percentual de mensagens com enquadramento positivo foi superior aos demais (4,98% e 2,28%, respetivamente).

Entre as mensagens emitidas durante o ano de 2019, predominaram aquelas com enquadramento negativo, o que representou 43,70% das mensagens. Tiveram um enquadramento positivo 34,07% das mensagens. Os outros 22,22% das mensagens emitidas em 2019 não estiveram centradas nas consequências das ações. Na fase *Prevenção*, a maior parte das mensagens apresentou um enquadramento positivo (10,74%), ou seja, o F1 não esteve presente (valor "-1"). Nas fases *Preparação* e *Alerta*, identificámos que a maioria das mensagens apresentou um enquadramento negativo (5,93% e 33,70%, respetivamente), portanto o F1 esteve presente nestas fases (valor "1"). Também podemos afirmar que F1 esteve presente na fase *Socorro* (valor "1"), uma vez que, nela, as mensagens que não estiveram centradas nas consequências das ações possuíam o maior percentual (0,41%). Por fim, o F1 também confirmou-se nas fases *Recuperação* e *Avaliação* (valor "1"), nas quais predominaram as mensagens com um enquadramento positivo (1,48% e 2,22%, respetivamente). Esses dados podem ser consultados na Tabela T do Anexo 8.

2.2 Análise do Fator 2

A análise do Fator 2 (F2) avalia a predominância de mensagens com o porta-voz correspondente à respetiva fase cronológica, conforme definido no *Modelo Loop*.

No F2, verificámos se:

(1) Cientistas foram os principais porta-vozes nas fases cronológicas *Prevenção* e *Alerta*;
(2) Autoridades políticas foram os principais porta-vozes durante as fases cronológicas *Recuperação* e *Avaliação*; e

(3) Especialistas técnicos foram os principais porta-vozes nas fases cronológicas *Preparação* e *Socorro*.

Em 2017, as autoridades políticas foram porta-vozes presentes e predominantes em todas as fases, somando 94,81% de frequência. Os especialistas técnicos apareceram como porta-vozes nas fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação*, com uma frequência total de 2,96%. As personalidades mediáticas surgiram como porta-vozes apenas na fase *Alerta* (2,22%). Os cientistas, por sua vez, não foram porta-vozes em qualquer mensagem emitida em 2017. Dessa forma, o F2 esteve ausente nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Socorro*, com a atribuição do valor "-1", e presente nas fases *Recuperação* e *Avaliação*, com a atribuição do valor "1".

Relativamente aos dados de 2018, mais uma vez as autoridades políticas foram os porta-vozes que mais apareceram, totalizando 83,20% das mensagens, e presentes nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; *Recuperação*; e *Avaliação*. Os especialistas técnicos foram porta-vozes nas fases *Prevenção*, *Alerta* e *Recuperação*, com 12,00% de frequência total. Como em 2017, as personalidades mediáticas surgiram como porta-vozes apenas na fase *Alerta* (4,80%) e os cientistas não foram porta-vozes em qualquer uma das mensagens emitidas. As mensagens emitidas na fase *Socorro* não contaram com nenhum porta-voz. Assim, o F2 esteve presente, exclusivamente, nas fases *Recuperação* e *Avaliação*, às quais atribuímos o valor "1", enquanto as demais fases receberam o valor "-1", uma vez que o F2 esteve ausente.

À semelhança dos anos de 2017 e de 2018, a maior parte das mensagens emitidas em 2019 teve como porta-vozes as autoridades políticas (78,57%). Esse tipo de porta-voz esteve presente nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; *Recuperação*; e *Avaliação*. Os especialistas técnicos, presentes em 19,64% das mensagens emitidas em 2019, apareceram como porta-vozes nas fases *Alerta* e *Recuperação*. Repetindo a tendência de 2017 e 2018, as personalidades mediáticas, em 2019, foram porta-vozes tão somente na fase *Alerta*, com 1,79% de frequência. Assim como nos anos anteriores, os cientistas não figuraram como porta-vozes em nenhuma das mensagens emitidas em 2019. Isto posto, o F2 esteve ausente nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Socorro* (valor "-1") e presente nas fases *Recuperação* e *Avaliação* (valor "1"). Os dados podem ser visualizados na Tabela U do Anexo 8.

2.3 Análise do Fator 3

No Fator 3 (F3), verificamos se a demonstração de emoções pela principal autoridade política do Poder Executivo português no período em estudo, o Primeiro-Ministro António Costa, acontece, na maioria das vezes, durante a fase cronológica *Recuperação*.

Constatámos que, em 2017, a fase *Socorro* concentrou a maior quantidade de demonstração de emoção, empatia ou apoio da parte do Primeiro-Ministro (38,46%), indicando a ausência do F3 e levando à atribuição do valor "-1" em relação à fase *Recuperação*. A *Preparação* foi a fase com a maior frequência na demonstração de emoção, empatia ou apoio pelo Primeiro-Ministro

(36,36%) em 2018, o que revelou a ausência do F3 na fase *Recuperação* (valor "-1"). Em 2019, por sua vez, a fase que concentrou mais mensagens demonstrações de emoção, empatia ou apoio do Primeiro-Ministro foi a *Alerta*, com 66,67% de frequência, levando-nos a atribuir o valor "-1" à fase *Recuperação*. Às demais fases, o F3 não é aplicável, portanto, o valor atribuído foi "0", tanto em 2017 quanto em 2018 e em 2019. A Tabela V do Anexo 8 permite a visualização dos dados.

2.4 Análise do Fator 4

O Fator 4 (F4) está relacionado com a emissão de mensagens com conteúdos (categoria qualitativa das mensagens) correspondentes às respetivas atribuições das organizações públicas na gestão dos incêndios florestais.

No F4, verificámos se:

(1) As mensagens emitidas pelas fontes Governo e Primeiro-Ministro – organizações "decisórias" – estiveram associadas às categorias qualitativas do Tipo 5 – *Recuperação* e do Tipo 6 – *Avaliação*; e
(2) As demais organizações públicas envolvidas na gestão dos incêndios florestais – organizações "executórias" – emitiram mensagens correspondentes às suas respetivas atribuições, relacionadas às categorias qualitativas do Tipo 1 – *Prevenção*; do Tipo 2 – *Preparação*; do Tipo 3 – *Alerta*; e do Tipo 4 – *Socorro*.

O Governo e o Primeiro-Ministro (organizações "decisórias") foram responsáveis pela emissão da maior parte das mensagens correspondentes ao Tipo 5 – *Recuperação* (16,79%) e ao Tipo 6 – *Avaliação* (11,53%). Assim, o F4 esteve presente nas respetivas fases cronológicas (valor "1"). Também constatámos que as demais organizações públicas (organizações "executórias") emitiram mensagens qualitativamente associadas às suas funções de Tipo 1 – *Prevenção* (3,01%); Tipo 2 – *Preparação* (4,26%); e Tipo 3 – *Alerta* (12,78%) na gestão dos incêndios florestais, o que nos levou a confirmar a presença (valor "1") do F4 nas fases cronológicas equivalentes. O F4, contudo, está ausente na fase *Socorro* (valor "-1"), visto que a maior parte das mensagens identificadas qualitativamente com o Tipo 4 – *Socorro* foi emitida pelo Governo e pelo Primeiro-Ministro, e não pelas demais organizações "executórias", como supõe o *Modelo Loop*.

À semelhança de 2017, em 2018, o F4 esteve presente nas fases correspondentes às mensagens do Tipo 5 – *Recuperação* (2,70%) e do Tipo 6 – *Avaliação* (5,39%), de atribuição do Governo e do Primeiro-Ministro. Acerca das categorias qualitativas de mensagens relacionadas às atribuições das organizações "executórias", tivemos a presença do F4 (valor "1") nas fases que correspondem ao Tipo 1 – *Prevenção* (2,70%) e ao Tipo 3 – *Alerta* (34,65%) e a ausência do F4 (valor "-1") nas fases cronológicas análogas ao Tipo 2 – *Preparação* (4,26%) e ao Tipo 4 – *Socorro* (5,01%).

Em relação às mensagens associadas às funções do Governo e do Primeiro-Ministro na gestão dos incêndios florestais, também em 2019 o F4 esteve presente (valor "1") nas fases cronológicas

correspondentes às categorias qualitativas do Tipo 5 – *Recuperação* (1,48%) e do Tipo 6 – *Avaliação* (2,22%). Quanto às mensagens próprias das funções das organizações "executórias" envolvidas, verificámos a presença do F4 (valor "1") nas fases congéneres ao Tipo 1 – *Prevenção* (4,81%), ao Tipo 3 – *Alerta* (37,41%) e ao Tipo 4 – *Socorro* (2,22%) e a sua ausência (valor "-1") nas fases análogas ao Tipo 2 – *Preparação* (7,78%).

Apesar de não ser um dado considerado para a verificação da presença ou da ausência do F4, percebemos que, para além do Governo e do Primeiro-Ministro, as demais organizações públicas envolvidas com a gestão dos incêndios florestais emitiram grandes volumes de mensagens de caráter estritamente político: 16,04% em 2017; 11,41% em 2018; e 15,93% em 2019. Pode-se consultar os dados na Tabela W do Anexo 8.

2.5 Análise do Fator 5

No Fator 5 (F5), verificamos se, apesar de as mensagens dirigidas a uma audiência universal predominarem em todas as fases cronológicas do *Modelo Loop*, também são encontradas mensagens dirigidas a uma audiência particular nas fases cronológicas *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*.

Se, por um lado, de facto as mensagens dirigidas a uma audiência universal estiveram presentes e predominaram (93,23%) em todas as fases cronológicas, por outro lado, aquelas dirigidas a uma audiência particular (4,51%) só não foram encontradas, em 2017, nas fases *Prevenção* e *Avaliação*. Mensagens ao mesmo tempo dirigidas a audiências universal e particular estiveram presentes nas fases *Alerta*; *Socorro*; *Recuperação*; e *Avaliação* (2,26%). Assim, o F5 esteve ausente na fase *Prevenção*, à qual foi atribuído o valor "-1", e presente nas fases *Preparação* e *Alerta* (valor "1"). O F5 não se aplica às fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* (valor "0").

As mensagens de 2018 dirigidas a uma audiência universal, assim como em 2017, estiveram presentes e foram a maioria (96,27%) nas seis fases cronológicas do *Modelo Loop*. Já as mensagens dirigidas a audiências particulares puderam ser encontradas apenas nas fases *Preparação*, *Alerta* e *Socorro* (2,07%). Destinadas a audiências ao mesmo tempo universal e particular, identificámos mensagens nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* (1,66%). Dessa forma, o F5 esteve presente (valor "1") nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*. Às demais fases o valor foi "0", uma vez que o F5 não se aplica a elas. (valor "0").

A análise das mensagens de 2019 indicou, como nos anos anteriores, que a maior parte (78,15%) das mensagens emitidas naquele ano dirigiu-se a uma audiência universal. Essa predominância foi identificada em todas as seis fases cronológicas do *Modelo Loop*. As mensagens dirigidas a uma audiência particular estiveram presentes nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* (14,44%). Já as mensagens dirigidas, concomitantemente, a audiências universal e particular foram encontradas nas fases *Prevenção* e *Alerta* (7,41%). Desse modo, como em 2018, F5 esteve presente nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* (valor "1"), não sendo aplicável às fases

Socorro, *Recuperação* e *Avaliação* (valor "0"). Tais dados estão disponíveis na Tabela X do anexo 8.

2.6 Análise do Fator 6

O Fator 6 (F6) avalia a predominância de mensagens emitidas por meio do canal correspondente à respetiva fase cronológica, conforme definido pelo *Modelo Loop*.

No F6, verificámos se:

(1) Nas fases cronológicas *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*, as organizações públicas comunicaram-se, sobretudo, de forma direta; e
(2) Se, nas fases cronológicas *Recuperação* e *Avaliação*, predominou a comunicação mediada, voltada aos jornalistas; e
(3) Se, na fase cronológica *Socorro*, tanto a comunicação mediada quanto a direta foram utilizadas.

Os dados indicaram a predominância geral da comunicação mediada (53,38%) em relação à comunicação direta (46,62%) no ano de 2017. Todavia, a comunicação direta, nesse ano, apresentou-se com uma maior frequência nas fases *Preparação* (3,26%), *Alerta* (23,06%) e *Socorro* (6,02%), o que confirmou a presença do F6 em relação às fases *Preparação* e *Alerta* (valor "1"). A comunicação mediada, por sua vez, sobressaiu-se nas fases *Prevenção* (1,25%), *Recuperação* (24,31%) e *Avaliação* (9,77%), atestando a presença do F6 nas fases *Recuperação* e *Avaliação* (valor "-1"). Na fase *Socorro*, encontrámos tanto comunicação direta quanto a comunicação mediada, indicando a presença do F6 nessa fase (valor "1"). A única fase que teve o F6 ausente foi a *Prevenção*, à qual atribuímos o valor "-1".

Quanto ao ano de 2018, verificámos que a comunicação direta esteve presente em 58,09% das mensagens, enquanto a comunicação mediada apresentou-se em 41,91% delas. A comunicação direta predominou nas fases cronológicas *Alerta* (39,63%), *Socorro* (0,62%) e *Avaliação* (1,66%), ao passo que a comunicação mediada destacou-se nas fases *Prevenção* (12,86%), *Preparação* (8,92%) e *Recuperação* (4,15%). Em todas as fases, encontrámos comunicação direta e mediada. Com isso, o F6 esteve presente nas fases *Alerta*, *Socorro* e *Recuperação* (valor "1") e ausente nas fases *Prevenção Preparação* e *Avaliação* (valor "-1").

Assim como no ano de 2018, também em 2019 identificámos a preponderância da comunicação direta (62,22%) sobre a mediada (37,78%). A comunicação direta foi a maioria nas fases *Preparação* (8,52%); *Alerta* (40,37%); *Socorro* (1,85%); e *Avaliação* (2,22%). Nas fases *Prevenção* (12,22%) e *Recuperação* (2,22%), predominou a comunicação mediada. A comunicação direta e a comunicação mediada estiveram presentes em todas as seis fases. Assim, tivemos a presença do F6 (valor "1") nas fases *Preparação*; *Alerta*; *Socorro*; e *Avaliação*. O F6

esteve ausente (valor "-1") nas fases *Prevenção* e *Recuperação*. Na Tabela Y do Anexo 8, pode-se visualizar esse dados.

2.7 Análise do Fator 7

No Fator 7 (F7), avaliamos a presença das mensagens assinadas por campanhas de comunicação. Verificamos se é nas fases cronológicas *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* que se encontra a utilização de campanhas de comunicação como estratégia de comunicação de risco e crise segundo preconiza o *Modelo Loop*.

As campanhas de comunicação relacionadas aos incêndios florestais estiveram presentes em quatro das seis fases cronológicas no ano de 2017. *Alerta* foi a fase que reuniu a maior parte das mensagens com esse tipo de conteúdo, com 50% de frequência. *Preparação*, *Recuperação* e *Avaliação* tiveram 16,67% de frequência cada. Durante as fases *Prevenção* e *Socorro*, não identificámos nenhuma mensagem associada a campanhas de comunicação. Com isso, constatámos a ausência do F7 na fase *Prevenção*, com a atribuição do valor "-1", e a sua presença (valor "1") nas fases *Preparação* e *Alerta*. O F7 não se aplica (valor "0") às fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* (ver Tabela Z, Anexo 8).

Em 2018, as campanhas de comunicação estiveram presentes apenas nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta*. Nesse ano, como em 2017, a fase *Alerta* foi a que concentrou a maior frequência, com 70,73%, enquanto a fase *Prevenção* teve 24,39% e a fase *Preparação*, 4,88% de mensagens associadas a campanhas de comunicação. Com isso, constatámos que o F7 esteve presente nas fases *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* (valor "1"). Nas demais fases, o F7 não se aplica (valor "0") (ver Tabela AA, Anexo 8).

No ano de 2019, identificámos a presença de campanhas de comunicação somente nas fases *Prevenção* e *Alerta*. Como nos anos anteriores, a fase *Alerta* reuniu a maior quantidade de mensagens associadas a campanhas de comunicação (86,96%), ao passo que a fase *Prevenção* teve 13,04%. Dessa forma, concluímos que o F7 esteve presente nas fases *Prevenção* e *Alerta* (valor "1") e ausente na fase *Preparação* (valor "-1"). O F7 não é aplicável às fases *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação* (valor "0") (ver Tabela BB, Anexo 8).

2.8 Análise do Fator 8

No Fator 8 (F8), verificamos se a maior parte das mensagens identificadas qualitativamente com as fases *Alerta* (Tipo 3) e *Socorro* (Tipo 4) contêm, pelo menos, um dos três elementos da mensagem defendidos no Modelo IDEA.

Observámos a presença do F8 em relação às fases cronológicas relativas às mensagens do Tipo 3 – *Alerta* e do Tipo 4 – *Socorro* (valor "1"), uma vez que 78,79% das mensagens identificadas com essas categorias qualitativas apresentaram, pelo menos, um dos três elementos da mensagem do Modelo IDEA. O elemento mais presente nessas mensagens foi "ação", com 40,40% de

frequência. O elemento "explicação" esteve presente em 38,39% das mensagens, enquanto o elemento "internalização" não foi identificado em nenhuma mensagem. Às demais fases o valor atribuído foi "0", pois o F8 não lhes é aplicável.

Do mesmo modo, em 2018, o F8 esteve presente nas fases *Alerta* e *Socorro*, correspondentes às mensagens do Tipo 3 e do Tipo 4 (valor "1"), com 61,98% das mensagens a apresentar um ou mais elementos do Modelo IDEA. Entre elas, a maioria (52,08%) tinha o elemento "explicação" e 9,90%, o elemento "ação". Mais uma vez, o elemento "internalização" não foi identificado em nenhuma mensagem. Como às demais categorias o F8 não se aplica, o valor atribuído foi "0".

Também em 2019, o F8 esteve presente nas fases *Alerta* e *Socorro* (valor "1"), cujas mensagens analogamente qualitativas foram analisadas (Tipo 3 e Tipo). Confirmámos a presença do F8 devido à existência de, ao menos, um elemento do Modelo IDEA em 66,94% das mensagens analisadas. Como no ano de 2017, a maior parte das mensagens apresentou o elemento "ação" (56,45%). Outros 10,49% das mensagens apresentaram o elemento "explicação". O elemento "internalização", novamente, não apresentou frequência. O valor atribuído às demais fases foi "0", pois o F8 não se aplica a elas. Esses dados encontram-se disponíveis para consulta na Tabela CC do Anexo 8.

2.9 Análise do Fator 9

No Fator 9 (F9), verificamos se a maior parte das mensagens emitidas na fase cronológica *Socorro* apresenta aspetos das dimensões operacional e estratégica ao mesmo tempo.

A maior parte das mensagens emitidas em 2017 não apresentou nem aspetos operacionais, nem aspetos estratégicos (33,33%). Muito próxima a essa frequência foi a das mensagens que apresentaram somente aspetos operacionais (32,83%). As mensagens com apenas aspetos estratégicos representaram 22,81%. Já as mensagens em que ambos os aspetos estiveram presentes não passaram dos 11,03% de frequência.

Especificamente sobre a fase cronológica *Socorro*, os dados indicaram a ausência do F9 (valor "-1"), visto que a maior parte das mensagens emitidas nessa fase não apresentou aspetos operacionais e estratégico ao mesmo tempo, pelo contrário: as mensagens com ambos os aspetos tiveram a menor frequência na fase *Socorro* (1,75%), enquanto a maior frequência foi a das mensagens com aspetos operacionais, exclusivamente (4,01%). Em relação às demais fases o valor atribuído foi "0" (não se aplica).

Entre as mensagens emitidas no ano de 2018, identificámos que 60,17% não apresentaram nem aspetos operacionais, nem aspetos estratégicos. Entre as mensagens que apresentaram algum dos aspetos, a maioria (17,84%) foi apenas operacional. Com ambos os aspetos foram 12,66% das mensagens e, com apenas aspetos estratégicos, tivemos 9,34%. Relativamente à fase em que o F9 se aplica – *Socorro* –, somente 0,21% delas tiveram, ao mesmo tempo, aspetos estratégicos e

operacionais, a menor frequência desse fator entre as seis fases do *Modelo Loop*. Dessa forma, tivemos o F9 ausente na fase *Socorro* (valor "-1"), ao passo que às demais fases o F9 não se aplica (valor "0").

A maior parte das mensagens emitidas durante o ano de 2019 não possuía aspetos operacionais e/ou aspetos estratégicos (65,93%). Somente com aspetos operacionais, identificámos 17,41% das mensagens, enquanto 12,22% tiveram aspetos estratégicos. Apresentaram tanto aspetos operacionais quanto aspetos estratégicos apenas 4,44% das mensagens. No que se referiu à fase *Socorro*, à qual o F9 é aplicado, não localizámos nenhuma mensagem com ambos os aspetos (0,00%), o que nos levou a atribuir o valor "-1" a essa fase. Nas demais fases o valor foi "0", uma vez que o F9 não se aplica a elas. Os dados podem ser visualizados na Tabela DD do Anexo 8.

2.10 Análise do Fator 10

No Fator 10 (F10), verificamos se predominam as estratégias de resposta à crise da SCCT (Coombs, 2007) "desculpa"; "justificação"; "pedido de perdão"; "compensação"; e "gratidão" nas mensagens emitidas nas fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação*, desde que:

(1) Fossem identificadas qualitativamente com as fases *Socorro*, *Recuperação* ou *Avaliação* (Tipo 4, Tipo 5 ou Tipo 6); ou
(2) Não se identificassem qualitativamente com nenhuma fase, isto é, fossem mensagens estritamente políticas (Tipo 7); ou
(3) Tivessem o Primeiro-Ministro como porta-voz.

Em 45,78% das mensagens emitidas, em 2017, durante as fases cronológicas *Socorro* e *Avaliação,* não identificámos nenhuma estratégia de resposta à crise. Entre aquelas que apresentaram estratégias de resposta, os tipos mais comuns foram "compensação" (15,11%) e "gratidão" (11,56%). "Pedido de perdão", nomeadamente "assumir total responsabilidade pela crise", teve apenas 2,67% de frequência entre as mensagens analisadas, enquanto as estratégias "desculpa" e "justificação" sequer apareceram nas mensagens. Assim, o F10 não esteve presente nas fases *Socorro* e *Avaliação* (valor "-1"). Já nas demais fases o valor foi "0" (não se aplica).

Identificámos, durante a codificação dos dados de 2017, quatro novas estratégias de resposta utilizadas nas mensagens emitidas pelas organizações públicas durante as fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação*. Estas estratégias, por apresentarem-se com alguma frequência, foram inseridas como sugestão de "novas categorias" da SCCT. São elas: "manifestar pesar e/ou presta homenagem às vítimas" (10,22%); "comprometer-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" (8,44%); "afirmar que a organização está a fazer todos os esforços para mitigar a crise" (2,67%); e "informar que está a fazer investigações e que os responsáveis serão punidos" (1,33%).

No ano de 2018, a frequência das mensagens sem nenhuma estratégia de resposta emitida durante as fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação* foi ainda superior a 2017: 53,66%. As estratégias de resposta identificadas foram "compensação" (24,39%); "gratidão" (14,63%); "lembrete" (4,88%); e "diminuição" (2,44%). "Desculpa"; "justificação"; e "pedido de perdão" foram estratégias ausentes entre as mensagens analisadas. Não localizámos, em 2018, mensagens com novas categorias de resposta. Com isso, podemos afirmar que o F10 não esteve presente nas fases *Socorro* e *Avaliação* (valor "-1"), enquanto nas demais fases o valor foi "0" (não se aplica).

Como em 2017 e em 2018, também em 2019 predominaram as mensagens sem nenhuma estratégia de resposta (52,94%). Das categorias de resposta previstas na SCCT, identificámos as seguintes: "gratidão" (11,76%); "lembrete" (5,88%); "desculpa" (5,88%); e "compensação" (5,88%). Não estiveram presentes as estratégias de resposta da SCCT "justificação" e "pedido de perdão". Entre as mensagens associadas às novas categorias de resposta sugeridas localizámos "manifestar pesar e/ou prestar homenagem às vítimas" (11,76%) e "comprometer-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" (5,88%). Portanto, concluímos que o F10 esteve ausente nas fases *Socorro* e *Recuperação* (valor "-1"). Como o F10 não se aplica às demais fases, o valor, nestes casos, foi "0". Esses dados podem ser visualizados na Tabela EE do Anexo 8.

2.11 Análise do Fator 11

No Fator 11 (F11), verificamos se, de maneira geral e em cada uma das fases, predominam as mensagens associadas qualitativamente (Tipo 1; Tipo 2; Tipo 3; Tipo 4; Tipo 5; e Tipo 6) à perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d).

Em 2017, as mensagens identificadas qualitativamente com a perspetiva informativa (73,68%) predominaram em relação às mensagens com a perspetiva política (Tipo 7) (26,32%) de forma geral e em cada uma das seis fases. Por conseguinte, aplicámos o valor "1" ao F11 a todas as fases do *Modelo Loop*.

Entre as mensagens de 2018, também verificámos a predominância geral das mensagens com a perspetiva informativa (76,97%). Relativamente a cada fase, observámos essa mesma tendência nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; *Socorro*; e *Avaliação*, às quais atribuímos o valor "1" para o F11. Na fase *Recuperação*, todavia, houve a emissão de mais mensagens associadas à perspetiva política (3,94%) do que à perspetiva informativa (3,32%), razão pela qual aplicámos o valor "-1" ao F11 nessa fase.

No ano de 2019, houve a predominância geral das mensagens com a perspetiva informativa (74,44%). Essa perspetiva predominou ainda em quatro das seis fases do *Modelo Loop*, o que demonstrou a presença do F11 (valor "1") nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Socorro*. O F11 não esteve presente nas fases *Recuperação* e *Avaliação*, uma vez que nelas predominaram as

mensagens associadas à perspetiva política (1,48% e 2,259% respetivamente). Tais dados estão disponíveis na Tabela FF do Anexo 8.

2.12 Análise do Fator 12

No Fator 12 (F12), verificamos se há uma correlação entre a categoria qualitativa da mensagem e a sua respetiva fase cronológica.

No ano de 2017, verificámos a presença do F12 nas fases *Preparação* (3,26%); *Alerta* (11,78%); *Socorro* (5,26%); *Recuperação*; (15,29%) e *Avaliação* (3,51%), com a atribuição de (valor "1"). O F12 esteve ausente na fase *Prevenção* (valor "-1"), na qual essa correlação não foi identificada, pois a maior parte (1,00%) das mensagens emitidas nessa fase cronológica esteve associada ao Tipo 2 – Preparação.

Nas mensagens emitidas em 2018, identificámos a correlação entre a fase cronológica e a respetiva categoria qualitativa da mensagem em três fases: *Preparação* (11,83%); *Alerta* (36,31%); e *Socorro* (0,62%). Nessas fases tivemos, portanto, a presença do F12 (valor "1"). Na fase *Prevenção*, a maior parte (5,60%) das mensagens emitidas apresentaram um caráter estritamente político (Tipo 7), assim como na fase *Recuperação* (3,94%). Nessas duas fases o F12 esteve ausente (valor "-1"). Por fim, na fase *Avaliação*, os dados revelaram uma mesma frequência de mensagens associadas à categoria qualitativa *Preparação* (Tipo 2) (1,04%) e *Avaliação* (Tipo 6) (1,04%). Desse modo, considerámos o F12 neutro e atribuímos o valor "0".

Relativamente ao ano de 2019, constatámos a presença do F12 (valor "-1") em apenas duas fases cronológicas: *Alerta* (34,81%) e *Socorro* (2,59%). Na fase *Prevenção*, a maior parte (7,04%) das mensagens correspondia à categoria qualitativa *Preparação* (Tipo 2), ao mesmo tempo que predominou (5,56%), entre as mensagens emitidas na fase *Preparação,* aquelas que se identificavam qualitativamente com a categoria *Alerta* (Tipo 3). Por último, as mensagens emitidas nas fases cronológicas *Recuperação* e *Avaliação* foram, maioritariamente (1,48% e 2,59%, respetivamente), de caráter estritamente político (Tipo 7). Nestas quatro fases – *Prevenção*; *Preparação*; *Recuperação;* e *Avaliação* – o F12 esteve ausente e o valor atribuído foi, por conseguinte, "-1".

A correlação entre a fase cronológica em que a mensagem foi emitida e a sua categoria qualitativa correspondente pode ser verificada na Tabela 6.

Tabela 6: Verificação do Fator 12 (2017-2019)

Ano	Fase cronológica	Tipificação qualitativa							Total	Resultado	Valor
		1	2	3	4	5	6	7			
2017	1- *Prevenção*	0,25%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,75%	2,01%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,25%	3,26%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,50%	5,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	2,51%	2,01%	11,78%	0,50%	3,01%	4,51%	9,27%	33,58%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,50%	0,00%	0,25%	5,26%	0,75%	0,25%	4,76%	11,78%	Presente	1
	5- *Recuperação*	0,50%	0,00%	0,25%	4,51%	15,29%	5,51%	7,77%	33,83%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,75%	2,26%	0,50%	0,75%	2,76%	3,51%	3,26%	13,78%	Presente	1
Total		**4,76%**	**8,52%**	**13,78%**	**11,03%**	**21,80%**	**13,78%**	**26,32%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	3,53%	4,77%	0,00%	0,21%	0,62%	3,11%	5,60%	17,84%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	11,83%	0,21%	0,41%	0,21%	0,00%	4,36%	17,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	1,24%	4,15%	36,31%	0,41%	0,41%	3,11%	8,30%	53,94%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	0,62%	0,00%	0,00%	0,21%	0,83%	Presente	1
	5- *Recuperação*	0,00%	0,00%	0,00%	1,66%	1,66%	0,00%	3,94%	7,26%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	0,00%	1,04%	0,00%	0,00%	0,41%	1,04%	0,62%	3,11%	Neutro	0
Total		**4,76%**	**8,52%**	**13,78%**	**11,03%**	**21,80%**	**13,78%**	**26,32%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	4,44%	7,04%	1,85%	0,00%	0,74%	1,48%	5,56%	21,11%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	1,11%	4,44%	5,56%	0,00%	0,00%	0,00%	2,59%	13,70%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	0,37%	5,93%	34,81%	0,74%	0,00%	0,74%	12,59%	55,19%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	2,59%	0,00%	0,00%	0,74%	3,33%	Presente	1
	5- *Recuperação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,37%	0,74%	0,00%	1,48%	2,59%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	0,00%	0,74%	0,00%	0,00%	0,00%	0,74%	2,59%	4,07%	Ausente	-1
Total		**5,93%**	**18,15%**	**42,22%**	**3,70%**	**1,48%**	**2,96%**	**25,56%**	**100,00%**		

Fonte: Elaborada pela autora

2.13 Análise do Fator 13

No Fator 13 (F13), avaliamos a predominância das mensagens com a função da linguagem correspondente à respetiva fase cronológica.

Analisámos se:

(1) Nas fases *Prevenção*, *Alerta* e *Socorro*, as mensagens estiveram mais identificadas com a função apelativa da linguagem; e
(2) Nas fases *Preparação*, *Recuperação* e *Avaliação*, a função da linguagem predominante foi a referencial.

Nos anos de 2017, 2018 e 2019, a função referencial da linguagem predominou (77,64%, 70,63% e 67,36%, respetivamente) entre as mensagens emitidas pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais em todas as fases cronológicas do Modelo Loop (ver Tabela GG, Anexo 8). Assim, para o período de três anos analisada, o F13 esteve presente (valor "1") nas fases *Preparação*, *Recuperação* e *Avaliação* e ausente (valor "-1") nas fases *Prevenção*, *Alerta* e *Socorro*.

3. Verificação da Qualidade Informativa

Por meio de uma análise multivariada, avaliámos a qualidade da comunicação de risco e crise, sob uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), emitida pelas organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019. Os 13 fatores agregados ao Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF) estão apresentados na Tabela 7 para cada uma das seis fases do *Modelo Loop*, indicando a presença ou a ausência dos fatores.

Em 2017, a *Prevenção* foi a fase com o IQI-IF mais baixo (IQI-IF = -0,56) e a única com um indicador negativo. A fase *Socorro* teve IQI-IF = 0,00, ou seja, os fatores ausentes e os fatores presentes igualaram-se. Foi na *Avaliação* que, nesse ano, as organizações públicas desenvolveram uma comunicação de maior qualidade (IQI-IF = 1,00) son uma perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d). *Preparação* (IQI-IF = 0,56), *Alerta* (IQI-IF = 0,40) e *Recuperação* (IQI-IF = 0,33) foram outras fases com IQI-IF positivo. Com isso, podemo dizer que, em quatro das seis fases do *Modelo Loop*, hou mais fatores que aproximam a comunicação de risco e crise da perspetiva informativa do que da perspetiva política (Frandsen & Johansen, 2020d).

Identificámos, no ano de 2018, uma única fase com um indicador negativo (IQI-IF = -0,11), novamente a *Prevenção*. Como em 2017, a fase com um indicador mais elevado foi *Avaliação* (IQI-IF = 0,67). *Alerta* (IQI-IF = 0,60), *Preparação* (IQI-IF = 0,11) e *Recuperação* (IQI-IF = 0,11) também foram fases com indicadores positivo. A fase *Socorro* apresentou IQI-IF = 0,00. Em comparação com 2017, a comunicação das organizações públicas sobre os incêndios florestais apresentou melhores indicadores nas fases *Prevenção* e *Alerta*; piores indicadores nas fases *Preparação*, *Recuperação* e *Avaliação*; e estabilização do indicador na fase *Socorro*.

Finalmente, em 2019, verificámos que, como nos anos anteriores, a *Prevenção* foi a única fase que apresentou um indicador negativo (IQI-IF = -0,11). As demais cinco fases tiveram IQI-IF positivo, com o indicador mais elevado encontrado na fase *Alerta* (IQI-IF = 0,60). A fase *Socorro*, nesse ano, contou com IQI-IF = 0,20, ao passo que o indicador da fase *Avaliação* foi IQI-IF = 0,14. Os indicadores encontrados nas fases *Preparação* e *Recuperação* foram IQI-IF = 0,11. Comparativamente a 2018, os indicadores de 2019 exibiram melhoras na fase *Socorro*, pioras na fase *Avaliação* e manutenção nas fases *Prevenção*; *Preparação*; *Alerta*; e *Recuperação*.

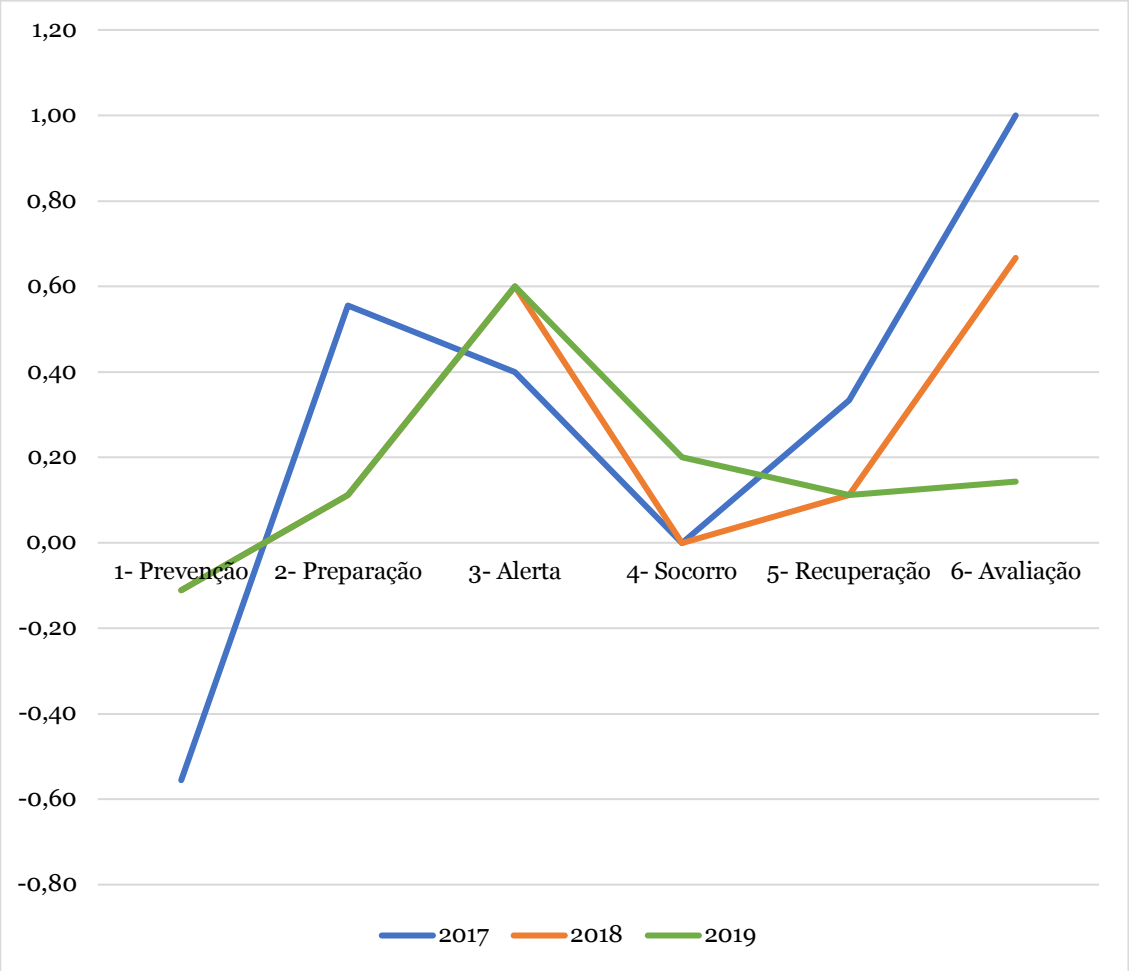
Tabela 7: Verificação do IQI-IF em cada fase do *Modelo Loop* (2017-2019)

Ano	Fator	1- *Prevenção*	2- *Prepara-ção*	3- *Alerta*	4- *Socorro*	5- *Recupera-ção*	6- *Avaliação*
2017	(F1)	-1	-1	-1	1	-1	0
	(F2)	-1	-1	-1	-1	1	1
	(F3)	0	0	0	0	-1	0
	(F4)	1	1	1	-1	1	1
	(F5)	-1	1	1	0	0	0
	(F6)	-1	1	1	1	1	1
	(F7)	-1	1	1	0	0	0
	(F8)	0	0	1	1	0	0
	(F9)	0	0	0	-1	0	0
	(F10)	0	0	0	-1	-1	0
	(F11)	1	1	1	1	1	1
	(F12)	-1	1	1	1	1	1
	(F13)	-1	1	-1	-1	1	1
Resultado		***-0,56***	***0,56***	***0,40***	***0,00***	***0,33***	***1,00***
2018	(F1)	-1	-1	1	1	1	1
	(F2)	-1	-1	-1	-1	1	1
	(F3)	0	0	0	0	-1	0
	(F4)	1	-1	1	-1	1	1
	(F5)	1	1	1	0	0	0
	(F6)	-1	-1	1	1	1	-1
	(F7)	1	1	1	0	0	0
	(F8)	0	0	1	1	0	0
	(F9)	0	0	0	-1	0	0
	(F10)	0	0	0	-1	-1	0
	(F11)	1	1	1	1	-1	1
	(F12)	-1	1	1	1	-1	0
	(F13)	-1	1	-1	-1	1	1
Resultado		***-0,11***	***0,11***	***0,60***	***0,00***	***0,11***	***0,67***
2019	(F1)	-1	1	1	1	1	1
	(F2)	-1	-1	-1	-1	1	1
	(F3)	0	0	0	0	-1	0
	(F4)	1	-1	1	1	1	1
	(F5)	1	1	1	0	0	0
	(F6)	-1	1	1	1	1	-1
	(F7)	1	-1	1	0	0	0
	(F8)	0	0	1	1	0	0
	(F9)	0	0	0	-1	0	0
	(F10)	0	0	0	-1	-1	0
	(F11)	1	1	1	1	-1	-1
	(F12)	-1	-1	1	1	-1	-1
	(F13)	-1	1	-1	-1	1	1
Resultado		***-0,11***	***0,11***	***0,60***	***0,20***	***0,11***	***0,14***

Fonte: Elaborada pela autora

Esses resultados também podem ser visualizados no Gráfico 1.

Gráfico 1: Resultado da aplicação do IQI-IF a cada fase do *Modelo Loop* (2017-2019)



Fonte: Elaborado pela autora

Capítulo VIII. Discutir os Resultados

Este capítulo discute, a partir dos cinco Objetivos Específicos de Investigação (OEI) do nosso plano de investigação, os resultados do estudo empírico, obtidos por meio do método da análise de conteúdo. A discussão dos resultados permitir-nos-á alcançar os objetivos estabelecidos ao explorar, detalhada e comparativamente, como a comunicação de risco e crise foi praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas no contexto dos incêndios florestais entre 2017 e 2019. A reflexão crítica sobre os resultados da análise de conteúdo quantitativa em torno de 10 variáveis do *Modelo Loop* facultará caracterizarmos a comunicação de risco e crise no que se refere à natureza das mensagens emitidas (**OEI 1**). Ao compararmos as semelhanças e as diferenças entre as mensagens emitidas pelas organizações públicas nos anos de 2017, 2018 e 2019, poderemos reconhecer as possíveis evoluções e aprendizagens, relativamente à comunicação, derivadas dos trágicos eventos de 2017 (**OEI 2**). Identificar as estratégias de resposta à crise mais utilizadas levar-nos-á a compreender quais abordagens foram priorizadas para mitigar o impacto dos incêndios rurais para a reputação política (**OEI 3**). Ao analisarmos a qualidade informativa das mensagens, com o cálculo do IQI-IF, avaliaremos se a comunicação de risco e crise das organizações públicas esteve mais identificada com a perspetiva informativa ou com a perspetiva política (Frandsen & Johansen, 2020d) (**OEI 4**). Finalmente, a aplicação do *Modelo Loop* ao caso dos incêndios florestais de Portugal, que conduziu todo o nosso estudo, empírico será essencial para verificar a adequação teórica e prática do modelo (**OEI 5**). Os cinco OEI contribuem para alcançar o Objetivo Geral da Investigação (OGI) – **Verificar como as perspetivas informativa e política apresentaram-se nas mensagens emitidas pelas organizações públicas nacionais portuguesas relativamente aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019** – de acordo com o plano metodológico descrito no Quadro 24 do Capítulo VI desta tese.

1. Gradual descentralização das fontes das mensagens

O Governo de Portugal foi a principal fonte das mensagens sobre os incêndios rurais no período analisado. Contudo, a sua participação apresentou uma tendência decrescente: 50,38% em 2017, 37,14% em 2018 e 30,37% em 2019, o que sugere uma descentralização gradual da comunicação, à medida que outras instituições ganharam uma maior relevância, como a ANEPC, a GNR e o IPMA. O aumento da participação de outras organizações públicas na comunicação de risco e crise relativa aos incêndios florestais no anos subsequentes a 2017 pode refletir um esforço de diversificação do controlo da narrativa sobre os incêndios rurais (Horsley, 2016) e sinalizar a compreensão da importância de descentralizar a comunicação de risco e crise entre as organizações públicas especializadas. A descentralização da comunicação e também o equilíbrio entre as mensagens com origem em organizações "decisórias" e em organizações "executórias" facilita o fluxo contínuo das informações e permite que as mensagens sejam emitidas por fontes

que detêm um conhecimento qualificado sobre os incêndios rurais, as suas causas e as suas consequências (Olsson, 2014).

2. Crescente institucionalização das mensagens

No que se refere ao porta-voz, os resultados indicam que a maioria das mensagens analisadas não contou com um porta-voz (67,42% em 2017, 75,73% em 2018, e 79,63% em 2019). A ausência de um porta-voz pode ser interpretada como o reflexo de uma comunicação formal e institucional, por meio da qual as mensagens são transmitidas de uma maneira neutra, evitando a personalização ou a responsabilização que podem, futuramente, ser exploradas politicamente (Frandsen & Johanson, 2020d). Entre as mensagens que possuíam um porta-voz identificado, predominaram as autoridades políticas, designadamente o Primeiro-Ministro António Costa; ministros/as; secretários/as de Estado; e/ou presidentes de organizações públicas, o que, eventualmente, está associado à necessidade de reforçar a legitimidade e a credibilidade das informações emitidas. A presença dos especialistas técnicos entre os porta-vozes, ainda que menor, ganhou destaque em 2018 e em 2019 (12,00% e 19,64%, respetivamente). A inclusão de especialistas técnicos como porta-vozes é importante, sobretudo nas fases *Preparação* e *Socorro*, porque esses profissionais podem fornecer informações sobre a natureza e as causas dos riscos, bem como sobre as estratégias de mitigação (Sellnow, Seeger & Ulmer, 2003), favorecendo a confiança da população nas informações.

3. Formalização das emoções nas mensagens do Primeiro-Ministro

Em relação ao Primeiro-Ministro António Costa, a sua participação foi pronunciada em 2017, quando foi porta-voz em 30,37% das mensagens que contaram com porta-voz(es). Esse percentual diminuiu em 2018 (26,40%) e em 2019 (16,07%). Quando o Primeiro-Ministro posiciona-se, nota-se um esforço em demonstrar emoções, empatia e apoio, designadamente nas mensagens emitidas durante ou imediatamente depois de crises de grande impacto, como a "Tragédia de Pedrógão Grande" e os "Incêndios de Outubro", em 2017. Ao incorporar elementos emocionais na sua comunicação, o Primeiro-Ministro, provavelmente, buscava aproximar-se da população a fim de transmitir uma sensação de apoio num momento de consternação nacional. No entanto, a análise das mensagens em que o Primeiro-Ministro manifestou emoção, empatia ou apoio revelou uma expressão predominantemente verbal em 2017 e em 2018 (76,92% e 72,73%, respetivamente). A predominância revela um esforço deliberado de António Costa para demonstrar empatia, algo que, aparentemente, não lhe é natural, considerando que foi amplamente criticado pelos *media* de massa, pelos seus opositores políticos e, até mesmo, por dirigentes do Partido Socialista (PS)[330] pela frieza com que se manifestou em relação às

[330] Retirado de https://expresso.pt/politica/2017-10-18-Socialistas-criticam-Antonio-Costa.-Tem-de-mostrar-que-tem-coracao

catástrofes de 2017, chegando a vir a público admitir "que falhou emocionalmente"[331]. Um exemplo desse esforço deliberado pode ser encontrado na Mensagem C do Anexo 6, publicada dia 16 de outubro de 2017 no *website* institucional do Governo, quando o Primeiro-Ministro procurou demonstrar emoção, empatia e apoio, fazendo-o de forma exclusivamente verbal, por meio da leitura de discursos previamente elaborados, ao prestar condolências às famílias enlutadas e alento aos bombeiros no terreno, além de declarar que "este foi um ano dramático do ponto de vista da tragédia de vidas humanas, do ponto de vista da extensão dos danos materiais, do ponto de vista da gravidade e prolongamento das ocorrências. E, portanto, nada pode ficar como estava". Em 2019, ano em que houve as eleições para o XXII Governo Constitucional Português, observou-se uma mudança no perfil da comunicação do Primeiro-Ministro. Naquele ano, 66,67% das mensagens cujo porta-voz foi o Primeiro-Ministro António Costa combinaram tanto elementos verbais quanto não-verbais de expressão da emoção, sinalizando uma humanização da sua comunicação, provavelmente para criar uma conexão mais forte com a população portuguesa por razões eleitorais.

4. Predominância das mensagens centradas na proteção da população

A análise comparativa da categorização qualitativa das mensagens emitidas em 2017, 2018 e 2019 permite-nos afirmar, categoricamente, que, relativamente a essa variável do *Modelo Loop*, a perspetiva informativa predominou na comunicação de risco e crise das organizações públicas quando comparada àquelas associadas à perspetiva política. Em 2017, a perspetiva informativa predominou, com 73,68% das mensagens, enquanto a perspetiva política teve 26,32%. Em 2018, observou-se uma tendência no aumento do percentual, 76,97%, das mensagens associadas qualitativamente com a perspetiva informativa, enquanto a perspetiva política representou 23,03%. Já em 2019, a perspetiva informativa reduziu-se ligeiramente, com 74,44% das mensagens, e a perspetiva política ficou em 25,56%.

O elevado percentual das mensagens associadas à perspetiva informativa da comunicação de risco e crise, sempre acima de 70%, evidencia que as organizações públicas priorizaram o fornecimento de informações claras e factuais, com o objetivo de orientar a população no contexto dos incêndios florestais, em vez de focarem nos seus aspetos políticos. Em todos os anos analisados, a perspetiva política teve um papel secundário, com uma participação inferior a 30%. Os dados assinalam que, não obstante estivesse presente, a proteção da reputação política não foi central da comunicação. As organizações públicas adotaram, de forma consistente, uma abordagem predominantemente informativa, favorecendo a transmissão de informações úteis à população para lidar com o risco e com a crise. Tal estratégia parece refletir uma tentativa deliberada de promover clareza e

[331] Retirado de https://expresso.pt/politica/2017-10-21-Costa-admite-que-falhou-emocionalmente-quando-falou-ao-pais-apos-os-incendios

confiança, minimizando o uso da comunicação como ferramenta para debates ou manipulações políticas.

Apesar de não termos analisado os efeitos da comunicação das organizações públicas objeto do nosso estudo junto à população, Olsson (2014) indicou que o enfoque político da comunicação de desastres naturais pode reduzir a confiança da população de forma generalizada e provocar efeitos negativos tanto para a reputação das organizações públicas, quanto para a resiliência comunitária. Ao contrário, uma comunicação centrada na perspetiva informativa pode influenciar positivamente a reputação política (Schnee, 2015). Durante emergências, a população espera receber orientações práticas e atualizações que a ajude a proteger-se e a mitigar a situação (Plana *et al.*, 2024). A emissão de mensagens de caráter político pode gerar dúvidas sobre a prioridade das autoridades e, potencialmente, comprometer a confiança no governo. Um exemplo é a Mensagem L (ver Anexo 6), publicada a 18 de junho de 2017 no perfil da República Portuguesa (Governo) no *Twitter*, através da qual o Governo decretou três dias de luto oficial pelas vítimas da "Tragédia de Pedrógão Grande". Essa mensagem pode ser considerada estritamente política porque, apesar de expressar empatia e solidariedade, o seu conteúdo não forneceu informações claras, precisas e acionáveis que detalhassem as ações concretas que o Governo tomaria para investigar e punir os responsáveis pela sucessão de eventos que resultaram em 66 mortes e em 253 feridos, tampouco os seus compromissos – com prazos, recursos ou medidas objetivas – para evitar novas tragédias.

5. Priorização da emissão das mensagens durante a fase *Alerta*

A análise da comunicação de risco e crise das organizações públicas revelou uma distribuição cronológica distinta entre as diferentes fases do *Modelo Loop* durante os anos de 2017, 2018 e 2019. Enquanto 2017 explicitou uma distribuição mais equilibrada entre as fases *Alerta* (33,58%) e *Recuperação* (33,83%), nomeadamente nos meses de outubro e de junho, quando ocorreram os "Incêndios de Outubro" e a "Tragédia de Pedrógão Grande", respetivamente, em 2018 e em 2019 o destaque recaiu exclusivamente sobre a fase *Alerta* (53,94% e 55,19%, respetivamente), com um aumento substancial no número de mensagens emitidas no período mais propenso à ocorrência de incêndios rurais em Portugal. A referida mudança pode refletir a aprendizagem das organizações públicas depois dos eventos de 2017, com uma priorização da comunicação para chamar a atenção da população para o risco iminente de incêndios florestais ou, simplesmente, o facto de a fase *Alerta* ser a mais longa (junho a outubro) do *Modelo Loop*.

6. Mais mensagens emitidas durante as fases *Prevenção* e *Preparação*

A evolução do padrão cronológico de emissão das mensagens entre 2017 e 2019 mostrou uma tentativa crescente de antecipação dos riscos. Os resultados atestam que, em 2017, a comunicação esteve centrada nas crises em andamento ou na sua recuperação posterior, e não nas ações preventivas e preparatórias. Em 2017, a fase *Preparação* (5,01%) e a fase *Prevenção* (2,01%) do *Modelo Loop* receberam um número relativamente pequeno de mensagens. Já em 2018, as fases *Prevenção* e *Preparação* ganharam destaque, com 17,84% e 17,01% das mensagens, respetivamente, sinalizando uma tentativa mais robusta de evitar que novos incêndios rurais de grandes proporções ocorressem e sublinhando os esforços para demonstrar a preparação das organizações públicas para enfrentar os incêndios florestais e para a formação de comunidades resilientes (Amaral, 2019). Em 2019, essa tendência manteve-se, com 21,11% das mensagens emitidas na fase *Prevenção* e 13,70% na fase *Preparação,* indicando que, naquele ano, assim como em 2018, a comunicação estava mais voltada para mitigar os riscos do que em 2017. Embora a quantidade de mensagens emitidas nas fases *Prevenção* e *Preparação* tenha aumentado ao longo dos anos, ainda apresentaram uma proporção menor em comparação à fase *Alerta*, indicando haver espaço para o crescimento da comunicação de risco.

7. Predominância das mensagens com conteúdo de alerta

Entre as mensagens associadas qualitativamente com a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise, em 2017, o maior volume foi dedicado ao Tipo 5 – *Recuperação* (21,80%), seguido pelo Tipo 3 – *Alerta* e pelo Tipo 6 – *Avaliação* (ambos com 13,78%). Os resultados refletem a concentração da emissão de mensagens, pelas organizações públicas, sobre a gestão de crise propriamente dita no ano em que ocorreram a "Tragédia de Pedrógão Grande" e os "Incêndios de Outubro".

Já em 2018, as mensagens do Tipo 3 – *Alerta* tornaram-se as mais frequentes (36,51% das mensagens), o que destaca a importância crescente dada à transição do risco para a crise. Não obstante a ênfase das mensagens ter recaído sobre temas relacionados com o risco iminente de ocorrência de incêndios rurais, a elevada frequência de mensagens relacionados com a preparação das organizações públicas e das comunidades mostrou uma mudança sensível na abordagem da comunicação sobre os incêndios florestais em 2018, quando o Tipo 2 – *Preparação*, com 21,78%, foi o segundo mais recorrente, dado que evidencia o esforço contínuo em promover a confiança na capacidade de resposta aos incêndios rurais. O Tipo 6 – *Avaliação* apareceu em terceiro lugar entre as mensagens da perspetiva informativa da comunicação de risco e crise emitidas em 2018, com 7,26%, manifestando uma atenção ainda presente, mas menos proeminente do que em 2017, à revisão das políticas públicas associadas aos incêndios florestais.

No ano de 2019, a tendência de priorizar o Tipo 3 – *Alerta* manteve-se, com 42,22% das mensagens dedicadas à comunicação de emergência, e sublinha a relevância de informar e proteger a população na transição do risco para a crise. O Tipo 2 – *Preparação* foi o segundo mais frequente, com 18,15%, o que reforça a importância de certificar a população sobre a preparação das organizações públicas e das comunidades para agir diante dos incêndios rurais. O Tipo 1 – *Prevenção*, o terceiro mais frequente em 2019, registou 5,93% das mensagens. Um maior volume de mensagens preventivas indica um maior empenho em envolver a população ativamente na gestão de risco com o objetivo de mitigar os impactos adversos dos incêndios florestais.

A principal diferença observada ao longo dos três anos foi o aumento significativo da importância das mensagens com conteúdos de alerta em 2018 e 2019, designadamente de mensagens que convocam o público a tomar medidas imediatas para evitar incêndios florestais, para autoproteger-se e/ou para consultar a probabilidade de risco para a região. O resultado indica que a comunicação das organizações públicas objeto do nosso estudo passou a concentrar-se mais na proteção da população diante dos incêndios rurais iminentes, demandando todos os esforços de comunicação de risco e crise ao alcance dos envolvidos. Outra diferença observada no período analisado refere-se às mensagens do Tipo 5 – *Recuperação* e do Tipo 6 – *Avaliação*, típicas da comunicação de crise, que foram mais frequentes em 2017, mas que perderam protagonismo nos anos seguintes, à medida que a comunicação concentrou-se nas categorias qualitativas de mensagens associadas à comunicação de risco e à comunicação na transição do risco para a crise.

8. Correlação cronológica e qualitativa durante as emergências

A análise da correlação entre a categoria qualitativa das mensagens e a sua respetiva fase cronológica (Fator 12 ou F12) permite identificar como as 36 mensagens-chave foram distribuídas durante as seis fases cronológicas do *Modelo Loop*, expressando se os temas abordados foram adequados a cada estágio da gestão de risco e crise. Em todos os três anos (2017, 2018 e 2019), observámos a presença do F12 nas fases *Alerta* e *Socorro*, ainda que em diferentes intensidades. A fase *Alerta*, por exemplo, registou a presença do F12 com valores relativamente elevados em 2018 (36,31%) e em 2019 (34,81%), enquanto a fase *Socorro* teve menores percentuais de correlação. Dessa forma, os resultados indicam que a comunicação das organizações públicas estrutura-se de forma mais refletida nos momentos críticos da gestão de incêndios rurais, nomeadamente nas fases da comunicação de emergência. A presença repetida do F12 nas fases *Alerta* e *Socorro* em 2017, 2018 e 2019 demonstra uma maior preocupação não apenas sobre as consequências de informar e de não informar a população, mas também sobre o quê e quando informar (Smillie & Blisset, 2010).

Identificámos a ausência do F12 na fase *Prevenção* nos três anos (2017, 2018 e 2019) e na fase *Preparação* no ano de 2019. Tal resultado sinaliza um padrão possivelmente problemático na

comunicação de risco e crise por parte das organizações públicas. A identificação da maioria das mensagens com o Tipo 2 – *Preparação* nas fases *Prevenção* de 2017 e de 2019 e com o Tipo 3 – *Alerta* na fase *Preparação* de 2019 sugere um desacordo entre os objetivos de comunicação relacionados a tais fases da comunicação de risco e crise do *Modelo Loop*. A ausência da correlação, designadamente nas fases *Prevenção* e *Preparação*, tipicamente relacionadas com a comunicação de risco, pode indicar, ainda, a dificuldade das organizações públicas em comunicar o risco. O facto de a fase *Prevenção* conter, em dois dos três anos analisados, predominantemente mensagens do Tipo 2 – *Preparação* denota que a comunicação naqueles períodos não esteva centrada em evitar o risco, mas sim em preparar a população para uma eventual crise. A prevalência de mensagens do Tipo 3 – *Alerta* na fase *Preparação* de 2019 levanta a hipótese de que as organizações públicas estiveram a antecipar a crise de forma excessiva ao emitir alertas quando, na realidade, o foco deveria estar no reforço da confiança da população na preparação das organizações públicas e das próprias comunidades para lidar com os incêndios rurais iminentes.

A ausência da correlação cronológica-qualitativa nas fases *Prevenção*, em 2018, *Recuperação*, em 2018 e em 2019, e *Avaliação*, em 2019, combinada com o facto de as mensagens emitidas nessas fases terem, maioritariamente, um caráter estritamente político (Tipo 7) revela a desconexão entre a perspetiva informativa da comunicação de risco e crise e a abordagem adotada pelas organizações públicas. Algumas consequências que podem advir da politização da comunicação de risco e crise são, na fase *Prevenção*, a (1) *perda da confiança do público*, já que a população espera orientações objetivas sobre como evitar o risco de incêndios florestais; na fase *Recuperação*, o (2) *atraso na implementação das medidas* para a restauração da normalidade, uma vez que a comunicação está empenhada em discussões acerca das responsabilidades sobre a crise; e, na fase *Avaliação*, o (3) *comprometimento da capacidade de aprendizagem das organizações públicas* com os erros e com os acertos na gestão de risco e crise.

Os resultados ao longo do período de observação igualmente demonstram uma redução gradual no número de fases cronológicas do *Modelo Loop* correlacionadas com as respetivas tipologias qualitativas das mensagens emitidas pelas organizações públicas. Em 2017, essa correlação foi observada em cinco das seis fases: *Preparação*, *Alerta*, *Socorro*, *Recuperação* e *Avaliação*. Em 2018, a correlação esteve presente em três fases – *Preparação*, *Alerta* e *Socorro* –, e, em 2019, apenas duas fases mantiveram a correlação – *Alerta* e *Socorro*. A análise indica que as organizações públicas emitiram mais mensagens qualitativamente apropriadas durante as fases *Alerta* e *Socorro*, que caracterizam a comunicação de emergência, ao passo que as fases *Prevenção* e *Preparação* (pré-crise) e *Recuperação* e *Avaliação* (pós-crise) foram aquelas em que os temas das mensagens foram menos oportunos às correspondentes fases do *Modelo Loop*. Tais resultados atestam uma abordagem mais reativa (Yamori, 2020) do que proativa da comunicação das organizações públicas, traduzida por um maior empenho das organizações para comunicarem-se com a população no momento que uma crise acontece, provavelmente com as finalidades de controlar a narrativa sobre a crise, de garantir a precisão das informações e de

promover a cooperação do público, como argumentou Horsley (2016). Outrossim, os resultados demonstram uma lacuna no empenho ou na capacidade das organizações públicas para utilizar a comunicação a fim de prevenir e de preparar a população para lidar com o risco de incêndios florestais, bem como para reconstruir as comunidades afetadas e avaliar o processo de gestão de crise.

9. Ausência do elemento "internalização" nas mensagens

Relativamente ao desenho da mensagem, nomeadamente, à presença dos elementos do Modelo Internalizar-Distribuir-Explicar-Agir (IDEA) (Sellnow *et al*., 2019a, 2019b, 2017) nas mensagens identificadas com o Tipo 3 – *Alerta* e com o Tipo 4 – *Socorro*, emitidas pelas organizações públicas envolvidas na gestão dos incêndios florestais em Portugal, observámos que a maioria delas, com 78,78% das mensagens em 2017, 61,98% em 2018 e 66,94% em 2019, tinha ou o elemento "ação" ou o elemento "explicação". Notámos a predominância do elemento "ação" em todos os anos: 40,40% das mensagens em 2017, 52,08% em 2018 e 56,45% em 2019. Podemos encontrar um exemplo de mensagem com o elemento "ação" na Mensagem M, disponível no Anexo 6. Por meio de uma publicação no *Facebook*, no dia 26 de julho de 2017, a GNR informou um conjunto de ações específicas que o cidadão deveria tomar e evitar para autoproteger-se em relação aos incêndios florestais iminentes. A Mensagem N, disponível no Anexo 6, é um outro exemplo da presença do elemento "ação". Nessa mensagem, publicada na página do IPMA no *Facebook* a 19 de junho de 2017, a população foi convocada a tomar ações específicas com a indicação clara do que era permitido e do que era proibido fazer, de acordo com o risco de incêndio rural em cada região, para evitar incêndios florestais.

O elemento "explicação" também apareceu, mas em menor proporção nos três anos (38,38% em 2017, 9,90% em 2018 e 10,48% em 2019). O ano de 2017 foi marcado por um equilíbrio entre a presença dos elementos "ação" e "explicação", enquanto em 2018 e 2019 houve uma maior predominância do elemento "ação", mostrando o reforço crescente da comunicação a fim de mobilizar a população para agir rapidamente frente aos riscos de incêndios florestais. Essa mudança pode estar associada a uma adaptação das estratégias de comunicação em resposta à gravidade e à urgência dos eventos.

A ausência completa do elemento "internalização" nas mensagens emitidas durante o período de análise é um ponto relevante e indica uma deficiência na comunicação de emergência que poderia ser aprimorada para aprofundar a compreensão e ampliar o cumprimento da população acerca das orientações das autoridades pela população na iminência de e durante a ocorrência de incêndios rurais. A internalização é um elemento fundamental na comunicação de emergência porque as pessoas têm maior propensão a agir quando percebem que a situação pode impactá-las diretamente ou aos seus entes queridos. Quando uma mensagem é capaz de responder à pergunta "Como eu ou meus entes queridos seremos afetados?", ela evoca um sentimento de proximidade

e aumenta a urgência de tomar atitudes preventivas ou de proteção (Sellnow *et al.*, 2019a, 2019b, 2017).

10. Predominância das mensagens associadas à dimensão operacional

Ainda no que se refere ao desenho da mensagem, a análise da presença das categorias de conteúdo temático (Bytzek, 2008) nas mensagens emitidas sobre os incêndios florestais em Portugal revela uma abordagem mista entre as dimensões operacionais e as dimensões estratégicas (Olsson, 2014), com ligeira predominância das dimensão operacional em 2018 e em 2019. Em 2017, as mensagens dividiram-se quase igualmente entre as dimensões operacional (50,56%) e estratégica (49,44%). Não obstante, a dimensão operacional (57,52%) foi robustecida em 2018, o que reflete uma comunicação orientada para a partilha de informações para lidar com os incêndios rurais. O foco na dimensão operacional manteve-se em 2019 (55,96%), consolidando a identificação da comunicação de risco e crise das organizações públicas objeto do nosso estudo com a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d). As categorias de conteúdo temático mais frequentes nos três anos sob observação reforçam tal tendência, com destaque para as informações sobre medidas práticas para mitigação dos incêndios florestais e dos seus danos, associadas à dimensão operacional, e para as promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas, associadas à dimensão estratégica.

11. Compensações materiais como estratégia de resposta predominante

Nos anos de 2017, 2018 e 2019, um percentual significativo das mensagens identificadas com a comunicação de crise (53,93%, 57,89% e 56,25%, respetivamente) não conteve nenhuma estratégia de resposta. O resultados assinalam que as organizações públicas adotaram um posicionamento mais informativo e menos voltado à mitigação dos danos à reputação dos envolvidos na gestão de crise na maioria das mensagens. Entre as mensagens que continham alguma estratégia de resposta à crise, segundo a Teoria Situacional de Comunicação de Crise (SCCT) (Coombs, 2022, 2017, 2007 e 1995), identificámos uma forte presença das estratégias "oferecer compensações materiais às vítimas" em 2017 e em 2018 (27,87% e 52,36%, respetivamente). A Mensagem W (Anexo 6) ilustra a presença dessa estratégia de resposta à crise. Na mensagem publicada a 2 de agosto de 2017 no *website* institucional do XXI Governo Constitucional, o "Governo garante apoios aos agricultores que registem prejuízos provocados pelos incêndios". Em 2019, estratégia de resposta "oferecer compensações materiais às vítimas" não foi identificada nas mensagens analisadas. A estratégia de resposta "elogiar e/ou agradecer o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos" esteve presente em 21,31% das mensagens de 2017, 31,58% de 2018 e 25,00% de 2019.

As compensações materiais são uma forma visível e concreta de reparar, mesmo que parcialmente, os danos sofridos pelas vítimas, o que pode ajudar a reconstruir a confiança nas autoridades e nas organizações públicas. A forte presença da estratégia de resposta "oferecer compensações materiais às vítimas" nas mensagens de 2017 e 2018 aponta para o reconhecimento formal das organizações públicas acerca da gravidade das consequências causadas pelos incêndios rurais em Portugal. A presença da compensação em mais da metade das mensagens com alguma estratégia de resposta à crise em 2018 evidencia que as autoridades estavam comprometidas com a reparação dos danos, o que era crítico após os trágicos incêndios de 2017. A diferença percentual entre 2017 (27,87%) e 2018 (52,36%) pode ser interpretada como um ajuste nas prioridades de comunicação. Em 2017, o foco da comunicação estava mais disperso, com várias estratégias sendo usadas para lidar com as múltiplas dimensões da crise. Em 2018, no entanto, as mensagens tornaram-se mais concentradas na compensação, o que pode indicar um aumento da pressão pública para que medidas concretas fossem tomadas após as promessas feitas no ano anterior. As compensações materiais podem ser vistas como uma forma de evitar possíveis críticas às falhas na prevenção e no combate aos incêndios florestais. Sob um outro prisma, a elevada frequência de mensagens com a estratégia de resposta à crise "oferecer compensações materiais às vítimas" pode refletir uma continuação dos compromissos feitos após os incêndios de 2017. É possível que muitas das compensações anunciadas em 2017 tenham sido, efetivamente, implementadas em 2018, com as mensagens servindo para reforçar o compromisso contínuo das autoridades com o apoio às vítimas.

A estratégia de resposta "elogiar e/ou agradecer o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos", com uma presença sempre superior a 21% nos três anos sob análise, transparece uma prática contínua de reconhecimento e de valorização dos esforços dos diferentes grupos que participaram nas operações relacionadas com os incêndios florestais em Portugal, como os bombeiros; as forças de segurança; as autoridades locais; as organizações não governamentais (ONGs); e os voluntários, entre outros. A colaboração interinstitucional é essencial nesse tipo de crise (Victor, 2019), e elogiar os esforços dos *stakeholders* pode fortalecer a perceção de que as ações estão sendo coordenadas de forma eficiente. A estratégia de resposta "elogiar e/ou agradecer o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos" tende a colaborar para a construção de uma narrativa positiva calcada na unidade e na cooperação em torno da resposta à crise que se concentra nas contribuições daqueles que estiveram diretamente envolvidos nas operações de combate e no apoio às vítimas.

Os dados demonstraram uma diversidade de estratégias de resposta à crise para além daquelas previstas pela SCCT, sobretudo no ano de 2017 (41,80%). Estratégias como "manifestar pesar e/ou prestar homenagem às vítimas" (18,85%) e "comprometer-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" (15,57%) foram amplamente utilizadas naquele ano. A diversificação das estratégias de resposta pode ser um espelhamento direto da gravidade dos incêndios de 2017, que exigiram uma comunicação mais abrangente e sensível, tanto para lidar

com as perdas humanas quanto para transmitir à população que ações seriam tomadas para evitar crises futuras. Em contraste, nos anos de 2018 e 2019, a diversidade de estratégias diminuiu consideravelmente. Em 2018, todas as mensagens que contavam com estratégias de resposta à crise estavam identificadas com as categorias da SCCT. Em 2019, houve um leve aumento na diversidade, mas as estratégias de resposta ainda foram menos variadas do que em 2017.

12. Adaptação das mensagens para as redes sociais digitais

A análise do tipo de conteúdo das mensagens emitidas pelas organizações públicas entre 2017 e 2019 revelou uma evolução no desenho das mensagens de risco e crise. Inicialmente, em 2017, as notícias foram o tipo predominante, com 40,85%. No entanto, em 2018, constatámos uma mudança importante, com os *posts* a assumir a liderança (54,15%) e a consolidar-se ainda mais em 2019, com 59,26%. A transição no tipo de conteúdo pode refletir a crescente necessidade de uma comunicação mais dinâmica, essencial para a rápida disseminação de informações durante situações de risco e crise, bem como o aumento do uso das redes sociais digitais pela população.

Os formatos multimédia ganharam relevância no decorrer do período de observação, com um uso crescente de imagens e hiperligações em complemento aos textos. Em 2017, o formato "texto e imagem" foi o mais frequente tanto nas notícias (43,56%) quanto nos *posts* (38,51%). Nos anos seguintes, a diversificação dos formatos multimédia tornou-se mais evidente, com um aumento expressivo da quantidade de *posts* com imagens e hiperligações (44,44% em 2018 e 43,75% em 2019). Além disso, houve uma utilização crescente dos vídeos, que em 2018 estiveram presentes em 18,01% dos *posts*. A evolução nos formatos de conteúdo pode indicar que as organizações públicas objeto do nosso estudo ajustaram o desenho das mensagens para maximizar o seu impacto e alcançar um público mais amplo e diversificado, incluindo pessoas com deficiências sensoriais (Casartelli & Mysiak, 2023).

13. Mensagens com um enquadramento pessimista cada vez maior

Em 2017, mais da metade das mensagens (52,88%) não estiveram centradas nas consequências das ações (Hallahan, 2005, 1999). Entre as mensagens que abordaram as consequências das ações, a probabilidade de consequências positivas foi enquadrada com maior frequência (37,09%), expressando um esforço das organizações públicas em transmitir uma perspetiva otimista sobre as ações implementadas e recomendadas à população para prevenir, preparar-se e proteger-se relativamente aos incêndios florestais. A partir de 2018, porém, a maioria das mensagens (81,74%) passou a estar centrada nas consequências das ações, com o aumento do enquadramento nas consequências positivas (43,15%) e o crescimento do enquadramento nas consequências negativas (38,59%). Tal mudança aponta para a possível perceção das

organizações públicas objeto do nosso estudo de que é importante explicitar o comportamento que se espera influenciar na audiência (Hallahan, 1999) de modo a aumentar o cumprimento da população das medidas em curso. Em 2019, a tendência de abordar as consequências das ações nas mensagens solidifica-se, mas com um novo realce: as mensagens que destacam as consequências negativas (43,70%) tornaram-se predominantes, superando as mensagens com enquadramento nas consequências positivas (34,07%).

As Mensagem AA e a Mensagem BB do Anexo C, publicadas pela GNR na sua página no *Facebook*, representam, respetivamente, a perspetiva otimista e a perspetiva pessimista. A Mensagem AA, do dia 26 de junho de 2017, apresentou um enquadramento nas consequências positivas das ações de que tratava a mensagem, designadamente as ações que estavam proibidas durante o período crítico. A perspetiva otimista, na Mensagem AA, expressa-se na menção à importância do papel de cada cidadão para a proteção (consequência positiva) das florestas. Já na Mensagem BB, do dia 24 de junho de 2017, a perspetiva pessimista é identificada na associação entre imagens de beatas de cigarro a árvores em cinzas e no texto a dizer que quem atirar um cigarro mal apagado pela janela de um carro pode tornar-se um criminoso (consequência negativa) por causar um incêndio florestal (consequência negativa).

A inversão de uma perspetiva otimista para uma perspetiva pessimista na demonstração das consequências da ação de que tratam as mensagens emitidas em 2019 pode indicar uma mudança na narrativa informativa, com um maior em empenho em alertar a população sobre as consequências negativas da inação ou do não cumprimento das orientações. O enquadramento nas consequências negativas pode ser interpretado como uma forma de reforçar o senso de urgência e de perigo, mas, ao mesmo tempo, esse enquadramento pode desvalorizar o uso do fogo controlado como uma ferramenta eficaz de manejo sustentável (Plana *et al.*, 2024).

14. Crescimento da função apelativa da linguagem nas mensagens

A análise das funções da linguagem revela que a comunicação das organizações públicas sobre os incêndios florestais foi, predominantemente, referencial nos três anos analisados (77,64% em 2017, 70,63% em 2018 e 67,36% em 2019). A função referencial tem como objetivo principal transmitir informações objetivas (Jakobson, 2003). Dessa forma, os resultados sinalizam que as mensagens foram condizentes com a natureza da comunicação de risco e crise segundo a perspetiva informativa (Frandsen & Johansen, 2020d), centrada na proteção da população. Durante o período de observação, foi notável o uso crescente da função apelativa da linguagem, que em 2017 foi de apenas 7,93%. A Mensagem DD (Anexo 6) exemplifica o uso da função apelativa da linguagem. Na peça da campanha "Portugal Sem Fogos Depende de Todos" publicada na página do *Facebook* da ANEPC dia 11 de agosto de 2017, são utilizadas frases imperativas para persuadir o público aderir a um determinado comportamento, no caso, a não lançar foguetes nas

florestas durante aquele verão. Nos anos seguintes – 2018 e 2019 – o percentual de mensagens apelativas chegou a 17,66% e a 20,18%, respetivamente, aumento que pode assinalar uma tentativa de convocar a população à ação (Freixo, 2012) a partir do entendimento de que apenas informar não era suficiente para evitar futuras tragédias, reforçando a necessidade de ações urgentes por parte do público. O crescimento do uso da função apelativa revela, portanto, uma evolução adaptativa da comunicação de risco e crise das organizações públicas face ao recorrente problema dos incêndios florestais em Portugal.

15. Lenta expansão das campanhas estratégicas de comunicação

A maior parte das mensagens emitidas pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais não esteve vinculada a campanhas de comunicação enquanto um esforço concentrado de comunicação publicitária através de diversos *media* e suportes nos anos de 2017, 2018 e 2019 (98,50%, 91,49% e 82,96%, respetivamente). Esse resultado prenuncia que a comunicação de risco no período analisado foi, em grande parte, reativa e fragmentada, sem um alinhamento direto com campanhas estratégicas. Algumas poucas peças, designadamente vídeos publicados no *Facebook*, foram assinados pelas campanhas identificadas em 2017, como "Portugal Sem Fogos Depende de Todos" e "Planta uma Árvore: Escuta a Voz da Terra", ambas com uma presença muito limitada (1,25% e 0,25%, respetivamente). Nos anos seguintes, a presença de campanhas de comunicação começa a expandir-se, com a introdução de iniciativas como "Aldeia Segura, Pessoas Seguras", em 2018, e "Portugal Chama. Por Si! Por Todos!", em 2019. Possivelmente, depois dos incêndios rurais devastadores de 2017, as autoridades reconheceram a necessidade de uma comunicação mais planeada, integrada e concentrada (Nogueira, Simões & Sani, 2022) e começaram a investir em campanhas de comunicação para prevenir a ocorrência e mitigar o impacto dos incêndios florestais. Contudo, o padrão geral mostra que a comunicação sobre o risco de incêndios rurais continuou sendo majoritariamente dispersa e com pouca continuidade, o que pode ter reduzido o impacto das mensagens.

16. Transição dos canais oficiais para as redes sociais digitais

Em 2017, mais da metade (53,38%) das mensagens emitidas pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais foram publicadas nos *websites* institucionais, o que indica a (1) *priorização de uma comunicação oficial e mediada*, voltada para os jornalistas, uma vez que os conteúdos dos tipos “notícias”, “comunicados de imprensa” e “conferências de imprensa” representaram, juntos, 53,88% das mensagens, e a (2) *utilização dos websites institucionais como um repositório das respostas à crise* (Coombs, 2017). A preferência pelos canais oficiais denota uma abordagem informativa tradicional da comunicação de risco e crise, supostamente com a intenção de garantir

a confiabilidade das mensagens. Contudo, naquele ano, a emissão das mensagens por meio da rede social digital *Facebook* teve uma participação expressiva (42,61%), exprimindo que as organizações públicas reconheciam a necessidade de uma comunicação direta e mais próxima da população em situações de risco e crise. A adoção de uma abordagem multicanal é recomendada por Coombs (2017) sempre que uma crise envolver ameaças à segurança.

Uma mudança marcante ocorreu em 2018, quando o *Facebook* tornou-se o principal canal de comunicação das organizações públicas sobre os incêndios florestais, com 56,85% das mensagens emitidas, ultrapassando os *websites* institucionais (41,91%). A tendência de priorização da comunicação direta pelo *Facebook* continuou a crescer em 2019, ano em que a rede social digital foi o canal por meio do qual 61,48% das mensagens foram emitidas. O uso dos *websites* institucionais diminuiu para 37,78% em 2019. Os resultados evidenciam que a comunicação de risco e crise passou de uma abordagem tradicional, centrada na disseminação dos conteúdos voltados para os jornalistas por meio dos canais oficiais, designadamente dos *websites* institucionais, em 2017, para uma estratégia mais digital nos anos posteriores, com o uso crescente do *Facebook*. Tal mudança indica uma preocupação em disseminar as mensagens sobre os incêndios rurais rapidamente e em atingir diretamente a população. Contudo, como o nosso estudo está centrado no emissor, não analisámos se houve diálogo entre os utilizadores dessa rede social digital e as organizações públicas ou se tratou-se de uma comunicação unilateral (Lachlan, Spence & Lin, 2017).

Diante do crescimento da comunicação via redes sociais digitais em 2018 e 2019, sublinhamos o uso marginal do *Twitter* em todo o período analisado. Os resultados revelam que o *Twitter* não desempenhou um papel central na comunicação de risco e crise sobre incêndios florestais em Portugal. A baixa penetração e a possível falta de familiaridade do público com o *Twitter* podem ter contribuído para sua pouca utilização.

No que se refere às mensagens emitidas durante a fase *Alerta*, na qual a utilização de uma estratégia multicanal é altamente recomendada (Sellnow & Seeger, 2021) a fim de aumentar a probabilidade de o público ouvir e responder a um alerta, observámos a predominância crescente da comunicação direta sobre a comunicação mediada em 2017, 2018 e 2019. Embora a comunicação direta seja mais eficaz em termos de rapidez, a comunicação mediada é fundamental para garantir uma disseminação mais ampla das mensagens. A menor proporção de comunicação mediada em relação à comunicação direta realça que as organizações públicas podiam não estar a utilizar todo o potencial dos *media* de massa para amplificar as suas mensagens.

17. Mensagens dirigidas a audiências universais

Relativamente à audiência das mensagens emitidas pelas organizações públicas, observámos, ao longo dos três anos analisados, uma consistência no direcionamento das mensagens a uma audiência universal (“nós”; “vós”; “vocês”; “a população”; “todos”, para uma audiência universal,

versus "tu"; "você"; "o cidadão"; "cada um", para uma audiência particular). Em 2017, 93,23% das mensagens foram direcionadas para uma audiência universal, tendência que se manteve em 2018 (96,27%) e em 2019 (78,15%), a despeito de uma leve redução no último ano. Outra semelhança identificada no período analisado foi o baixo número de mensagens que se dirigiam, simultaneamente, a audiências particular e universal, com percentuais relativamente pequenos em todos os anos: 2,26% (2017), 1,66% (2018) e 7,41% (2019).

No que se refere às mensagens emitidas durante a fase *Socorro* e às mensagens associadas qualitativamente com essa fase, os resultados mostram uma mudança, especialmente quando comparamos o ano de 2017 com os anos seguintes. Em 2017, as mensagens foram mais diversificadas quanto aos públicos-alvo, sendo dirigidas, designadamente, à população em geral (39,19%) e às vítimas (28,38%). Já em 2018, 57,14% das mensagens foram destinadas aos jornalistas, o que pode estar associado a uma tentativa das organizações públicas de gerenciar a narrativa sobre a crise e/ou de garantir que as informações fossem disseminadas através de canais confiáveis, como os *media* de massa, para aumentar a perceção de risco junto à população (Gonçalves, Piñeiro-Naval & Toniolo, 2021). As mudanças na distribuição das mensagens na fase *Socorro*, com mais da metade delas, em 2018, direcionadas aos jornalistas, sinalizam uma tentativa das organizações públicas de utilizar os *media* de massa como intermediários para alcançar a população. Em 2019, observámos o retorno da população em geral (53,85%) como o público-alvo prioritário das mensagens emitidas pelas organizações públicas, apesar de os jornalistas terem continuado a receber uma atenção relevante (15,38%).

A Mensagem JJ e a Mensagem LL, disponíveis no Anexo 6, são exemplos de mensagens dirigidas a audiências universal e particular, respetivamente. A primeira, emitida no dia 19 de junho de 2017, tinha como público-alvo as vítimas em geral da "Tragédia de Pedrógão Grande". Essa mensagem disponibilizava os contatos para a obtenção de informações sobre alojamentos e outros apoios sociais. A segunda, de 29 de agosto de 2018, tinha como público-alvo os operacionais em combate, aos quais foi dirigida uma mensagem de apoio. Ambas as mensagens foram publicadas na página da GNR no *Facebook*.

As maiores frequências das mensagens direcionadas a audiências particulares foram encontradas na fase *Alerta* dos três anos analisados, o que vai ao encontro do que Sellnow, Seeger e Ulmer (2003) afirmaram acerca da necessidade de as mensagens conterem uma dimensão pessoal para sensibilizar os indivíduos sobre como esses riscos podem impactá-los.

18. Qualidade informativa inconsistente

A análise do IQI-IF nas seis fases cronológicas do *Modelo Loop* durante os anos de 2017, 2018 e 2019 oferece uma visão clara sobre a evolução da comunicação de risco e crise das organizações públicas após os trágicos eventos de 2017. Os resultados permitem-nos comparar e identificar padrões no desempenho dessa comunicação sob uma perspetiva informativa (Frandsen &

Johansen, 2020d). De uma forma geral, a identificámos uma falta de consistência na qualidade da informação no período analisado. Uma maior ênfase é dada à crise em si, enquanto a pré-crise e a pós-crise são negligenciadas. A seguir, discorremos sobre as nossas principais observações acerca dos resultados da análise do IQI-IF.

18.1 Desempenho repetidamente negativo na fase *Prevenção*

Em todos os três anos analisados, a fase *Prevenção* apresentou o pior desempenho, sendo a única fase com IQI-IF negativo. Em 2017, o IQI-IF foi de -0,56, o que reflete uma comunicação caracterizada pela perspetiva política. Mesmo que, em 2018 e em 2019, o IQI-IF tenha melhorado ligeiramente (-0,11 em ambos os anos), a *Prevenção* continuou a ser a fase com o pior desempenho ao nível da qualidade informativa. Tal padrão denota que, a despeito da recorrência anual dos incêndios florestais em Portugal, as organizações públicas não estão preparadas para promover uma comunicação de risco centrada adequadamente na prevenção desse tipo de desastre natural. Contudo, o salto do IQI-IF de -0,56 (2017) para -0,11 (2018 e 2019) sugere que as organizações públicas começaram a prestar mais atenção a essa fase, provavelmente como uma tentativa de evitar os impactos devastadores observados em 2017. Mesmo que tímida, tal melhoria pode indicar um esforço das organizações públicas para aumentar a qualidade informativa das mensagens preventivas, essenciais para mitigar os riscos futuros.

18.2 Desempenho positivo decrescente na fase *Preparação*

A fase Preparação mostrou variações no IQI-IF ao longo dos anos. Em 2017, o indicador foi positivo (0,56), revelando um bom desempenho informativo. No entanto, em 2018, tal indicador caiu para 0,11, o que denotou uma piora na qualidade informativa da comunicação durante essa fase. Em 2019, o IQI-IF permaneceu estável em 0,11, demonstrando que, após a queda observada em 2018, não houve uma recuperação significativa. Os resultados refletem uma possível lacuna na capacidade das organizações públicas de realizarem uma comunicação de risco centrada na perspetiva informativa durante o período de preparação para os incêndios florestais.

18.3 Desempenho positivo crescente na fases *Alerta*

A fase *Alerta* manteve desempenho positivo em todos os anos, revelando IQI-IF de 0,40 em 2017 e em 2018 com uma tendência de crescimento em 2019 (IQI-IF = 0,60). O resultado demonstra a capacidade das organizações públicas de desenvolverem uma comunicação com qualidade informativa durante a iminência dos incêndios florestais.

18.4 Estabilização na fase *Socorro* com IQI-IF neutro ou positivo baixo

A fase *Socorro* manifestou uma certa estabilidade nos três anos, com IQI-IF = 0,00 em 2017 e em 2018 e uma leve melhora em 2019 (IQI-IF = 0,20). O desempenho neutro transparece que, durante o enfrentamento aos incêndios rurais, a comunicação esteve centrada na emergência com equilíbrio entre os seus aspetos informativos e políticos. Contudo, ainda há espaço para o

aprimoramento da qualidade informativa, como demonstrado pelo leve progresso observado em 2019.

18.5 Desempenho positivo baixo na fase *Recuperação*

A fase *Recuperação* teve indicadores positivos de qualidade informativa em todos os anos analisados (2017-2019), embora com valores relativamente baixos em comparação com as outras fases do *Modelo Loop*. Em 2017, o IQI-IF da fase *Recuperação* foi de 0,33, caindo para 0,11 em 2018 e mantendo-se em 0,11 em 2019. Os resultados sinalizam uma consistência na comunicação durante a fase *Recuperação*, mesmo com baixa qualidade informativa e sem grandes variações ao longo do tempo.

18.6 Desempenho positivo elevado na fase *Avaliação*

A *Avaliação* foi a fase com os maiores IQI-IF (1,00 em 2017, 0,67 em 2018 e 0,14 em 2019) e a fase que teve a queda de desempenho mais acentuada ao longo dos anos. Os resultados denotam que, embora a qualidade informativa da comunicação na fase *Avaliação* tenha diminuído entre 2017 e 2019, essa fase foi a mais bem trabalhada em termos de informação.

19. Conclusões

Com base na discussão apresentada, a comunicação de risco e crise das organizações públicas envolvidas no combate aos incêndios florestais nos anos de 2017, 2018 e 2019 oscilou entre as perspetivas informativa e política, dependendo da fase do *Modelo Loop* em que a comunicação foi observada. Contudo, a presença da perspetiva informativa é marcadamente superior à presença da perspetiva política da comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas responsáveis pela gestão dos incêndios rurais no País. A afirmação é uma resposta abrangente à Pergunta Geral de Investigação (**PGI**)[332], a qual vamos pormenorizar segundo cada fase do *Modelo Loop*, quando também verificaremos a Hipótese Geral de Investigação (**HGI**)[333]:

(1) Na fase *Prevenção* (comunicação de risco), a comunicação esteve associada à perspetiva política. Essa conclusão é evidenciada pelo desempenho negativo do IQI-IF nessa fase, especialmente em 2017. **HGI rejeitada em relação à fase *Prevenção***

(2) Na fase *Preparação* (comunicação de risco), identificámos uma qualidade informativa sempre positiva, porém em queda depois de 2017. O resultado, portanto, aponta para uma comunicação associada à perspetiva informativa, mas revela a perda da sua qualidade com o passar dos anos. **HGI confirmada em relação à fase *Preparação***

[332] PGI: Qual foi a perspetiva – informativa ou política – que prevaleceu, ao nível da mensagem, na comunicação de risco e crise das organizações públicas nacionais portuguesas envolvidas diretamente no enfrentamento aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019?

[333] HGI: A perspetiva informativa predomina nas mensagens emitidas durante as fases do *Modelo Loop* associadas à comunicação de risco, ao passo que a perspetiva política predomina nas fases do *Modelo Loop* associadas à comunicação de crise.

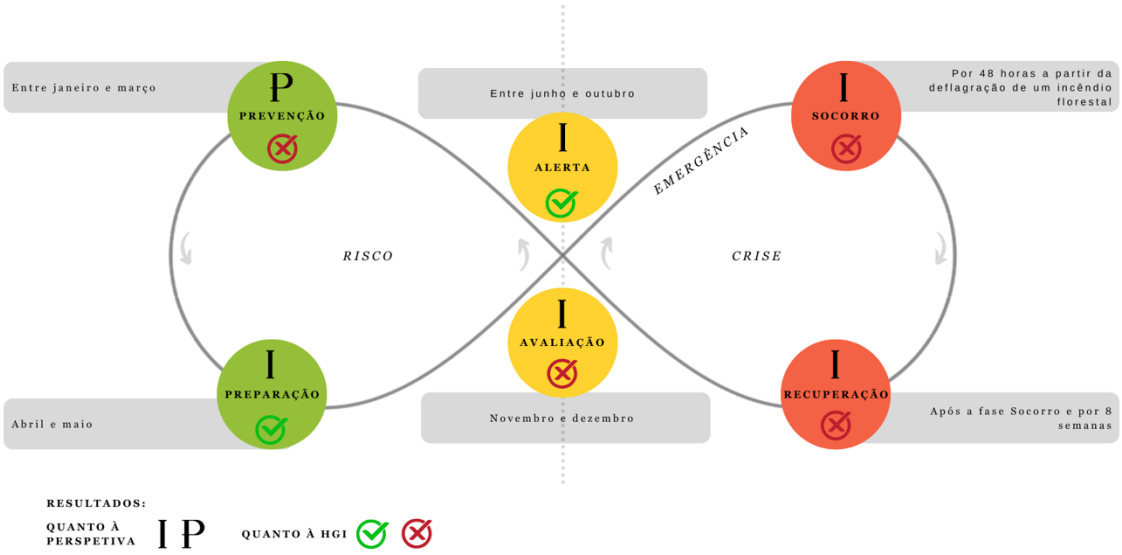
(3) Na fase *Alerta* (início da transição da comunicação de risco para a comunicação de crise), prevaleceu a perspetiva informativa, com desempenhos positivos nos três anos. **HGI confirmada em relação à fase *Alerta***

(4) Na fase *Socorro* (comunicação de crise), durante a resposta aos incêndios florestais, comunicação esteve equilibrada entre a perspetiva informativa e perspetiva política, o que está refletido no desempenho neutro (= 0,00) do IQI-IF em 2017 e em 2018, com uma tendência para a perspetiva informativa, determinada pelo indicador positivo, porém baixo, de 0,20 em 2019. **HGI rejeitada em relação à fase *Socorro***

(5) Na fase *Recuperação* (comunicação de crise), prevaleceu a perspetiva informativa, mas com desempenho baixo. O IQI-IF positivo, mas reduzido (0,33 em 2017 e 0,11 em 2018 e 2019), manifesta que a comunicação não teve uma caracterização informativa marcante. **HGI rejeitada em relação à fase *Recuperação***

(6) Na fase *Avaliação*, a predominância da perspetiva informativa foi clara e forte, especialmente em 2017 (IQI-IF = 1,00), apesar da queda significativa nos valores dos indicadores dos anos seguintes (0,67 em 2018 e 0,14 em 2019). **HGI rejeitada em relação à fase *Avaliação***

Figura 18: Resultados da investigação aplicados ao *Modelo Loop*



Fonte: Elaborado pela autora

A principal conclusão alcançada neste estudo é que as organizações públicas têm falhado na comunicação orientada para a prevenção, revelando, repetidamente, uma forte vinculação à perspetiva política da comunicação de risco e crise. Não obstante se tenha verificado uma melhoria no IQI-IF entre 2017, ano em que o valor registado foi de -0,56, e os anos de 2018 e 2019, nos quais o IQI-IF atingiu -0,11, a comunicação das organizações públicas nacionais portuguesas manteve deficiências significativas ao longo dos três anos analisados. No que respeita

ao enquadramento das ações, as organizações públicas adotaram uma abordagem excessivamente otimista, contrariando as recomendações do *Modelo Loop*, que sugeria uma abordagem mais pessimista. Relativamente à escolha dos porta-vozes, não houve o envolvimento de cientistas que pudessem reforçar a confiança da população nas informações transmitidas. Quanto aos canais utilizados, a mediação pela comunicação social foi privilegiada em detrimento de uma comunicação direta com os cidadãos. No que concerne à função da linguagem, as organizações públicas optaram por uma linguagem referencial, quando o uso de uma linguagem apelativa teria sido mais adequado para uma comunicação pela perspetiva informativa. Por fim, na correlação entre as categorias cronológica e qualitativa, constatámos que, durante a fase *Prevenção*, a maioria das mensagens abordou temas relacionados com a fase *Preparação* (Tipo 2) ou assumiu um teor estritamente político (Tipo 7). Exclusivamente em 2017, foram, ainda, identificadas falhas na comunicação de risco e crise relacionadas com as variáveis audiência e campanha de comunicação, aspetos que foram corrigidos nos anos seguintes.

Para aprimorar a comunicação de risco e crise acerca dos incêndios florestais em Portugal sob uma perspetiva informativa, ou seja, colocando a proteção da população acima dos objetivos políticos, é essencial que as organizações públicas adotem os princípios da comunicação sistemática, caracterizada por uma abordagem estratégica; planeada; integrada; e estruturada, como proposto no *Modelo Loop*, sobretudo nas fases do modelo associadas à comunicação de risco, como a *Prevenção* e a *Preparação*, frequentemente negligenciadas (Taylor, Johnston & Ryan, 2022), como mostraram os resultados da nossa investigação. Na *Prevenção*, que ocorre de janeiro a março, a comunicação deve estar voltada para envolver a população na discussão sobre os riscos futuros e as medidas práticas que podem ser tomadas para minimizar a ocorrência de incêndios rurais. A eficácia da comunicação, nessa fase, está na sua capacidade de sensibilizar a comunidade e de mobilizar as pessoas para a tomada de decisões informadas e de medidas preventivas individuais e coletivas. Na fase *Preparação*, que abrange os meses de abril e maio, a comunicação deve buscar fortalecer a confiança da população nas organizações públicas e fornecer os recursos e os conhecimentos necessários para responder aos incêndios florestais com segurança. Ações como a organização de simulações e a oferta de formações práticas são vitais para dotar as comunidades de ferramentas que lhes permitam responder de forma rápida e autónoma frente a incêndios rurais, especialmente diante da crescente pressão sobre as entidades de proteção civil, como destacado por Almeida, Modarres e Rodrigues (2024). Em ambas as fases, o emprego apropriado das variáveis do *Modelo Loop* pode garantir que as informações preventivas e preparatórias cheguem ao público de forma acessível, promovendo o cumprimento das orientações e aumentando a sua capacidade de autoproteção.

De uma forma geral, a aplicação precisa das variáveis do *Modelo Loop* relacionadas com as dimensões do controlo; do conteúdo; dos *media*; e da audiência são essenciais para melhorar os indicadores de qualidade informativa e, consequentemente, contribuir para proteger a população antes, durante e depois dos incêndios florestais. A implementação de uma comunicação de risco e crise sistemática torna-se cada vez mais imperativa diante do aumento da frequência e da

intensidade dos incêndios rurais em Portugal, em grande parte devido às alterações climáticas. Acreditamos que a implementação de uma comunicação permanente sobre os incêndios florestais que envolva efetivamente a população, as organizações públicas e privadas e a sociedade civil organizada na construção de uma cultura de risco (Plana *et al.*, 2024) poderá favorecer não apenas a mitigação dos impactos imediatos dos incêndios rurais, mas também a construção de uma resiliência comunitária a longo prazo, fundamental para enfrentar um problema que, infelizmente, deve continuar a agravar-se, como vimos entre 15 e 19 de setembro de 2024, quando uma vaga de incêndios assolou Portugal, ardendo mais de 135 mil hectares. Nove pessoas morreram e 175 ficaram feridas devido aos incêndios florestais no País em 2024[334].

[334] Retirado de https://observador.pt/2024/09/30/incendios-epoca-mais-critica-termina-esta-segunda-feira-e-fica-marcada-pelos-fogos-que-mataram-9-pessoas/

Considerações Finais

A partir do interesse em verificar se, em situações de desastres naturais, predomina a comunicação voltada para a proteção da população ou para a proteção da reputação das organizações públicas e das autoridades políticas envolvidas, desenvolvemos uma investigação embasada teoricamente no binómio perspetiva informativa *versus* perspetiva política da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d). O nosso estudo concentrou-se na comunicação das organizações públicas nacionais portuguesas envolvidas diretamente no combate aos incêndios florestais em 2017, 2018 e 2019 ao nível da mensagem. Para isso, criámos um modelo de análise original – *Modelo Loop* – a partir da revisão integrativa da literatura (Snyder, 2019) sobre comunicação de risco, crise, emergência e desastre natural.

O *Modelo Loop* foi concebido a partir de uma visão sistemática da comunicação (Plana *et al.*, 2024), centrado nas mensagens emitidas pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais enquanto eventos recorrentes. A comunicação sistemática caracteriza-se por ser estratégica; planeada; integrada; e estruturada (Plana *et al.*, 2024) com a finalidade de assegurar que as mensagens de risco, emergência e crise cheguem à população apropriadamente. O modelo é composto por um *loop* de 12 meses dividido em seis fases cronologicamente delimitadas que se repetem infinitamente: (1) *Prevenção*; (2) *Preparação*; (3) *Alerta*; (4) *Socorro*; (5) *Recuperação*; e (6) *Avaliação*. As fases (4) *Socorro* e (5) *Recuperação* formam a segunda volta do *loop*, que se abre com a ocorrência de incêndios florestais. A cada fase do *Modelo Loop* estão associados objetivos de comunicação que, se aplicados adequadamente em relação às variáveis do modelo, resultam em mensagens que favorecem a proteção da população dos incêndios florestais. A cronologia das fases do *Modelo Loop* foi estabelecida com base nos padrões de ocorrência dos incêndios florestais em Portugal (Novo *et al.*, 2024) e nos níveis de empenhamento operacional anual.

As três primeiras fases do modelo – *Prevenção*, *Preparação* e *Alerta* – estão associadas com a comunicação de risco. A fase *Alerta* marca a transição da comunicação de risco para a comunicação de crise. A fase *Socorro* representa a concretização do risco ou, noutras palavras, a crise em si, e, assim como a fase *Alerta,* faz parte da comunicação de emergência. A *Recuperação* é uma fase relativa à comunicação de crise. A *Avaliação* é a fase que assinala a transição da crise para o risco. O *Modelo Loop* contém 12 variáveis: (1) fonte; (2) porta-voz; (3) categoria cronológica da mensagem; (4) categoria qualitativa

da mensagem; (5) desenho da mensagem; (6) enquadramento das ações; (7) função da linguagem; (8) campanha de comunicação; (9) mediação; (10) audiência; (11) comportamentos; e (12) opiniões. Por ser um modelo centrado na mensagem, o *Modelo Loop* tem uma maior ênfase na análise do conteúdo (variáveis 3 a 8). A análise dos efeitos (variáveis 11 e 12), apesar de presente no modelo, não foi objeto do nosso estudo empírico.

Num primeiro momento, o *Modelo Loop* sintetizou a literatura especializada em catástrofes naturais de origem meteorológica, de modo geral, e em incêndios florestais, de modo particular. Num segundo momento, o modelo assumiu um viés aplicado, uma vez que o estudo empírico permitiu-nos testá-lo e refiná-lo apoiado nos resultados obtidos e no debate com investigadores especializados em comunicação estratégica, em relações públicas e em comunicação de risco e crise durante congressos internacionais e nacionais, designadamente no Congresso da *European Public Relations Education and Research Association* (EUPRERA) de 2022; no Congresso da *European Communication Research and Education Association* (ECREA) de de 2021 e de 2022 e de 2024; no Congresso da *International Crisis and Risk Communication Association* (ICRCA) de 2024; e no Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (SOPCOM) de 2024.

O modelo, assim como os resultados iniciais da análise de conteúdo, ainda foi discutido com a Professora Doutora Maria-José Canel, da Universidade Complutense de Madrid, onde fizemos um estágio científico *Erasmus,* de março a maio de 2022, essencial para o seu amadurecimento teórico relativamente às suas especificidades no âmbito da comunicação das organizações públicas. A participação num programa de formação complementar junto ao Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais (CEIF) da Universidade de Coimbra, supervisionada pelo Professor Doutor Domingos Xavier Viegas, de junho a outubro de 2024, também foi fundamental para aprofundar os nossos conhecimentos sobre a dinâmica dos incêndios rurais a fim de, com maior propriedade, apontar caminhos que resultem na ampliação do envolvimento da população com a prevenção desse tipo de catástrofe.

Paralelamente à composição desta tese, envolvemo-nos na secção de Comunicação de Risco e Crise da ECREA, primeiro como representante dos jovens investigadores (2020-2022) e, depois, eleitos *Vice-Chair* para a gestão 2024-2026. Em 2024, fomos integrados no projeto *AlertHub: Warning Communication Knowledge Network (AlertHub)*, financiado pela *European Cooperation in Science & Technology* (COST), no qual

desempenhamos a coliderança do grupo de trabalho responsável pela disseminação do conhecimento e das melhores práticas em comunicação de desastres e em sistemas de alerta na Europa. A participação ativa na comunidade científica especializada proporcionou-nos oportunidades únicas de discussão acerca da nossa investigação doutoral que muito contribuíram para os seus resultados.

Quanto ao estudo empírico, analisámos o conteúdo de 1.151 mensagens emitidas por 10 organizações públicas segundo 10 das 12 variáveis do *Modelo Loop*. Com isso, caracterizámos as mensagens da comunicação de risco e crise; examinámos as semelhanças e as diferenças entre a comunicação de risco e crise realizada em 2017 e nos anos posteriores; e identificámos as estratégias mais utilizadas pelas organizações públicas nacionais portuguesas para responder à crise dos incêndios florestais. Ademais, verificámos a presença ou a ausência dos 13 fatores que formam o indicador agregado de análise multivariada – Indicador da Qualidade Informativa em Incêndios Florestais (IQI-IF). O cálculo desse indicador permitiu-nos avaliar a qualidade informativa da comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas nacionais portuguesas sobre os incêndios rurais.

Durante o período estudado, identificámos uma gradual descentralização das fontes e uma crescente institucionalização das mensagens, já que, a maioria delas, não contava com um porta-voz. Nas mensagens cujo porta-voz era o Primeiro-Ministro, a demonstração de emoção, empatia ou apoio pelo chefe do Poder Executivo português deu-se, maioritariamente, de forma verbal. Relativamente ao conteúdo das mensagens, predominaram aquelas centradas na perspetiva informativa da comunicação de risco e crise (Frandsen & Johansen, 2020d) e identificadas cronológica e qualitativamente com a fase *Alerta*. Depois dos eventos de 2017, notámos o aumento no número de mensagens emitidas também nas fases *Prevenção* e *Preparação*. A correlação cronológica e qualitativa das mensagens ocorreu, sobretudo, nas fases *Alerta* e *Socorro*, associadas à comunicação de emergência. A ausência de mensagens que explorassem a internalização do perigo pela audiência indicou uma deficiência na comunicação de emergência. O caráter operacional das mensagens foi superior ao caráter estratégico que, todavia, esteve presente nas estratégias de resposta à crise, entre as quais predominaram as compensações materiais. Quanto ao tipo de conteúdo e ao formato das mensagens, ao longo do período de análise, percebemos a transição dos canais oficiais para as redes sociais digitais, acompanhada pela transição dos conteúdos tradicionais (notícias) voltados para os jornalistas para o os conteúdos digitais (*posts*) com formato multimédia dirigidos à população em geral. Os resultados indicaram, ainda, um enquadramento cada

vez mais pessimista acerca das consequências das ações de que tratavam as mensagens, bem como o crescimento do uso da função apelativa. A utilização de campanhas de comunicação de risco dirigidas a audiências particulares é uma lacuna na estratégia de comunicação das organizações públicas. Finalmente, os resultados revelaram uma qualidade inconsistente, porém, predominantemente, informativa, exceto na fase *Prevenção*, que apresentou um desempenho negativo, associado à perspetiva política, nos três anos analisados. A qualidade informativa está relacionada com a caracterização das mensagens segundo a perspetiva informativa expressas no *Modelo Loop*.

Nesta tese, procurámos refletir sobre a comunicação de risco e crise relacionada com desastres naturais com o intuito de contribuir para o conhecimento teórico e prático no campo das ciências da comunicação. Em termos teóricos, o nosso estudo apresentou um modelo original integrador de diversas teorias e modelos amplamente testados. Uma comunicação planeada segundo o que propõe o *Modelo Loop* não só pode ajudar a proteger a população, mas pode ter como efeito secundário o favorecimento da reputação das organizações públicas e dos atores políticos envolvidos. Em termos práticos, o *Modelo Loop* é útil para planear e avaliar, sob um enfoque sistemático, a comunicação das organizações públicas acerca dos incêndios florestais ou acerca de qualquer tipo de desastre natural de origem meteorológica, desde que feitas as devidas adaptações ao modelo.

No que se refere às teorias da comunicação, o nosso estudo contribuiu para a tradição retórica (Craig, 1999) ao explorar a função persuasiva da comunicação em cenários de risco e crise, como os incêndios florestais. Durante a nossa investigação, sustentámos que a comunicação de risco e crise deve desenvolver mensagens adequadas ao contexto – as fases do *Modelo Loop* – a fim de promover a segurança pública e o envolvimento social. Reafirmámos o valor do discurso retórico ao propor um indicador que permite avaliar a comunicação de risco e crise praticada pelas organizações públicas sobre os incêndios florestais. A possibilidade de se identificar objetivamente os aspetos a melhorar na comunicação das organizações públicas vai ao encontro dos princípios da tradição retórica, que apregoa o aperfeiçoamento contínuo da prática comunicacional.

Limitações e investigações futuras

O projeto financiado no concurso de Bolsas de Doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) em 2020 previa, inicialmente, a realização de um estudo sobre a comunicação de risco e crise dos incêndios florestais de 2017 do XXI Governo

Constitucional, que perdurou de novembro de 2015 a outubro de 2019. O projeto referência 2020.05702.BD propunha uma investigação respaldada por uma triangulação entre métodos quantitativos e qualitativos.

No âmbito quantitativo, estava planeada, como de facto foi efetuada, uma (1) *análise de conteúdo* com a recolha direta de dados primários nos *websites* institucionais e nas páginas do *Facebook* de três organizações públicas durante o período de um ano (2017): o (1.1) Governo; a (1.2) Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC); e o (1.3) Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). No âmbito qualitativo, a investigação supunha a execução de (2) *entrevistas semiestruturadas em profundidade* com os responsáveis pelos Gabinetes de Comunicação dessas organizações públicas e de (3) *observação participante* em reuniões de planeamento de comunicação e durante as temporadas de incêndios florestais, quando são tomadas as decisões relacionadas à gestão e à comunicação da crise derivada de tais eventos.

Iniciado o ano de 2021, decidimos priorizar a recolha dos dados nas fontes estabelecidas. Neste momento, já havíamos identificado a necessidade de ampliar o objeto de estudo, razão pela qual passamos a observação de três para 10 organizações públicas. Ao passo que recolhíamos os dados, realizámos um primeiro contato, por telefone e, posteriormente, por *e-mail*, com as organizações públicas objeto do estudo a fim de pedir a sua colaboração na investigação. Durante o ano de 2021, fizemos repetidos contatos com essas organizações públicas (ver Anexo 3). Tais organizações informaram que, por estarem envolvidos com a gestão da pandemia de SARS-CoV-2, não havia uma previsão para responder às nossas solicitações. As respostas, quando vieram, foram negativas. Assim, as entrevistas semiestruturadas em profundidade não se concretizaram, assim como os períodos de observação participante previstos foram inviabilizados, comprometendo a etapa qualitativa da recolha de dados.

Cientes de que não estavam dispostas a colaborar, definimos uma estratégia para ultrapassar esse desafio. Assim, tivemos de reestruturar metodologicamente o nosso projeto de investigação. A adequação do projeto implicou ampliar o período de observação de um (2017) para três anos (2017, 2018 e 2019), além de inserir o *Twitter* como fonte de dados do Governo e do Primeiro-Ministro. Com isso, estimamos que o volume de dados que compuseram o nosso *corpus* de análise tenha crescido em torno de 300%. A ampliação dos dados demandou também alterações no cronograma de trabalho, nomeadamente a alocação de mais tempo para a codificação e o tratamento dos dados e

a análise dos resultados da análise de conteúdo (Sampaio & Lycarião, 2021; Bardin, 2014).

Com o avançar da elaboração do modelo teórico de análise – *Modelo Loop* -, do pré-teste e da codificação dos dados propriamente dita, percebemos que a investigação ainda poderia contemplar uma abordagem qualitativa a partir dos mesmos dados e da mesma técnica, portanto, ao nível analítico. Isso deu-se em razão da identificação dos fatores que vieram a compor o Indicador de Qualidade da Informação em Incêndios Florestais (IQI-IF), o que acabou por contemplar um viés qualitativo ao estudo, não na recolha, mas na análise dos dados.

Apesar de termos contornado, por meio da análise qualitativa dos dados, o prejuízo causado pela inviabilização das etapas qualitativas da recolha dos mesmos, consideramos que esta é uma limitação do estudo, pois o contato direto com os responsáveis pelos Gabinetes de Comunicação das organizações públicas e a observação participante teriam, provavelmente, permitido uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas internas e da tomada de decisões sobre a comunicação dos incêndios florestais, bem como dos desafios específicos enfrentados pelas organizações públicas para comunicarem-se com a população acerca de um tema tão sensível.

Dessa forma, o estudo ficou restrito ao entendimento baseado nas mensagens oficiais. Embora o IQI-IF tenha permitido uma análise qualitativa a partir dos dados recolhidos, ainda assim, não substituiu completamente o valor que as entrevistas e a observação participante poderiam ter acrescido para as conclusões deste estudo. A realização de entrevistas com especialistas externos – académicos e profissionais – em comunicação de risco e crise que, embora não diretamente envolvidos nas organizações públicas portuguesas estudadas, é uma sugestão de investigação futura, uma vez que pode oferecer diferentes pontos de vista sobre as práticas e sobre os desafios na comunicação de desastres naturais, permitindo inferências aplicáveis ao contexto estudado.

Outras limitações do estudo foram: (1) o não cumprimento de uma análise individual da comunicação de risco e crise praticada pelas 10 organizações públicas objeto do estudo; (2) a não observação da coordenação e da interoperabilidade da comunicação entre as diversas organizações públicas objeto do estudo; e (3) e a não inclusão das variáveis relacionadas aos efeitos da comunicação sobre os incêndios florestais junto às audiências. De tais limitações resultam linhas de investigação que poderão ser levadas a cabo futuramente: (1) empreender uma análise detalhada e separada das mensagens de

cada uma das 10 organizações públicas objeto do nosso estudo possibilitaria uma visão mais precisa sobre como cada organização contribuiu para o conjunto da comunicação de risco e crise; e (2) explorar a interoperabilidade e a coordenação da comunicação de risco e crise entre as várias organizações públicas envolvidas na gestão de incêndios florestais poderia ajudar a identificar lacunas, redundâncias e oportunidades para uma resposta comunicacional mais integrada; e (3) investigar como a população interpreta e reage à comunicação de risco e crise relacionada com os incêndios rurais praticada pelas organizações públicas permitiria avaliar a eficácia das mensagens na promoção de comportamentos seguros e na construção da confiança pública.

Com base na principal conclusão do nosso estudo, uma linha de investigação futura relevante para aprofundar o entendimento sobre a comunicação de risco e crise das organizações públicas relacionadas aos incêndios florestais seria a produção de um estudo que envolvesse a criação e a avaliação de campanhas preventivas junto à população para testar diferentes abordagens e identificar as melhores práticas para aumentar a consciencialização e reduzir as vulnerabilidades frente aos riscos.

Referências

Adkins, G. (2010). Organizational networks in disasters response: An examination of the US Government network's efforts in hurricane Katrina. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 93-114). Wiley-Blackwell.

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2018). *Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais: Balanço 2017/18 e Principais Realizações*. República Portuguesa. 43p. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzMzU2BwAln3KaBAAAAA%3d%3d

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2019). *Relatório de Atividades 2019*. República Portuguesa. 60p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/10/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-AGIF_2019.pdf

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2022). *Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30*. República Portuguesa. 176p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/05/PNGIFR-lowres.pdf

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2023a). *Relatório Síntese de Lições Aprendidas: Análise Incêndios Rurais 2022*. 19p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/04/Relat%C3%B3rio-Sintese-LA_IR-2022_Serra-Estrela-SNLA_SGIFR.pdf

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2023b). *Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais: Relatório de Atividades 2022*. 280p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/07/Relat%C3%B3rio_Atividades_SGIFR2022_menor.pdf

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (**AGIF**). (2023c). *Relatório de Atividades 2022*. República Portuguesa. 56p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/10/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-AGIF_2022.pdf

Agência Portuguesa do Ambiente (**APA**). (2020). Identificação e *Avaliação* da Ocorrência de Eventos Naturais em Portugal em 2019: Relatório Anual. 35p. https://apambiente.pt/sites/default/files/_Ar_Ruido/Ar/QualidadeAr/RelatoriosEventos/Relatorio_Eventos%20Naturais_2019.pdf

Aldoory, L. (2010). The ecological perspective and other ways to (re)consider cultural factors in risk communication. *In* R. L. Heath & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 227-246). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203891629

Allison, R., **Pegoraro**, A., **Frederick**, E., & **Thompson**, A.-J. (2020). When women athletes transgress: an exploratory study of image repair and social media response. *Sport in Society, 23*(6), 1023-1041. https://doi.org/10.1080/17430437.2019.1580266

Almeida, M., & **Ribeiro**, L. M. (2024). Introdução. *In* M. Almeida (Eds.), *A Gestão de Risco de Incêndio Florestal em Edifícios Urbanos* (pp. 19-29). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Almeida, M.; **Modarres**, M. R.; & **Rodrigues**, T. (2024). Proteção das comunidades. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 89-107). Lidel.

Alves, A. A. M., **Devy-Vareta**, N., **Oliveira**, A. C, & **Pereira**, J. S. (2006). A floresta e o fogo através dos tempos. *In* J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. N. Silva & T. P. da Silva

(Eds.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção* (pp. 15-40). Instituto Superior de Agronomia.

Alves, D. (2024). *Incêndios Florestais e a Meteorologia* [PDF Slides]. Curso sobre Segurança Pessoal nos Incêndios Florestais, Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais, Universidade de Coimbra.

Alves, D. **Almeida**, M., & **Viegas**, D. X. (2023). Meteorologia e incêndios florestais. *In* M. J. Antunes, D. Lopes & C. Oliveira (Eds.), *Incêndios, Proteção Ambiental e Alterações Climáticas,* (pp. 25-35). Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. https://hdl.handle.net/10316/111007

Amaral, M. F. (2019). Periodismo: De los desastres a las vulnerabilidades y los riesgos. *In*M. F. Amaral & C. L. Ascencio (Eds.), *Periodismo y desastres* (pp. 23-41). Editorial UOC.

An, S.-K., & **Cheng**, I-H. (2010). Crisis communication research in public relations journals: Tracking research trends over thirty years. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 65-90). Wiley-Blackwell.

Andrade, J. G. (2020). A emoção na comunicação de crise: Aprendizagens de uma pandemia. *In* M. Oliveira; H. Machado; J. Sarmento, & M. C. Ribeiro (Eds.), *Sociedade e Crise(s)* (pp. 109-113). UMinho Editora.

Areosa, J. (2008, 25 – 28 de junho). *O Risco no Âmbito da Teoria Social.* [Comunicação em conferência]. VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa. http://associacaoportuguesasociologia.pt/vicongresso/pdfs/323.pdf

Arpan, L. M., & **Pompper**, D. (2003). Stormy weather: Testing "stealing thunder" as a crisis communication strategy to improve communication flow between organizations and journalists. *Public Relations Review, 29*(3), 291-308. https://doi.org/10.1016/S0363-8111(03)00043-2

Austin, L., & **Jin**, Y. (2017). Social media and crisis communication: Explicating the Social-Mediated Crisis Communication Model. *In* A. Dudo & L. Kahlor (Eds.), *Strategic Communication: New Agendas in Communication* (pp. 163-186). Routledge.

Austin, L., **Fraustino**, J. D., **Jin**, Y., & **Liu**, B. F. (2017). Crisis communication in a changing media environment: A review of the theoretical landscape in crisis communication and research gaps. *In* L. Austin & Y. Jin (Eds.), *Social Media and Crisis Communication* (pp. 423-448). Routledge.

Austin, L., **Liu**, B. F., & **Jin**, Y. (2012). How audiences seek out crisis information: Exploring the Social-Mediated Crisis Communication model. *Journal of Applied Communication Research, 40*(2), 188-207. https://doi.org/10.1080/00909882.2012.654498

Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais (**ANIF**). (2005). Relatório Final. Volume 1. 167p. https://www.bombeiros.pt/Arquivo1/Perdidos_e_achados/Relat%F3rio%20Inc%EAndios%202005%20-%201.pdf

Avery, E. J., **Lariscy**, R. W., **Kim**, S., & **Hocke**, T. (2010). A quantitative review of crisis communication research in public relations from 1991 to 2009. *Public Relations Review, 36*(2), 190-192. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2010.01.001

Bandura, A. (1978). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Advances in Behaviour Research and Therapy, 1*(4), 139-161. https://doi.org/10.1016/0146-6402(78)90002-4

Bardin, L. (2014). Análise de Conteúdo. Edições 70. 281p.

Barnett, M. L., **Jermier**, J. M., & **Lafferty**, B. A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review 9*(1), 26-38. https://psycnet.apa.org/doi/10.1057/palgrave.crr.1550012

Barros, M., & **Batista-dos-Santos**, A. C. (2010). Por dentro da autoeficácia: um estudo sobre seus fundamentos teóricos, suas fontes e conceitos correlatos. *Revista Espaço Acadêmico*, *10*(112), 1-9. https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/10818

Bauer, M. W., & **Aarts**, B. (2002). A construção do corpus: Um princípio para a coleta de dados qualitativos. *In* M. W. Bauer MW & G. Gaskell (Eds.), *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som* (pp. 39-63). Vozes.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications. 260p.

Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Polity Press. 184p.

Benfield, A. (2017). Análise de Clima e Catástrofes: Relatório Anual 2017. 56p. Grupo Aon. https://www.aon.com/portugal/attachments/relatorio-anual-2017-analise-de-clima-e-catastrofes.pdf

Benoit, W. L. (1995). *Accounts, Excuses, and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*. State University of New York Press. 208p.

Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review, 23*(2), 177-186. https://doi.org/10.1016/S0363-8111(97)90023-0

Benoit, W. L. (2015). Image Repair Theory in the context of strategic communication. *In* D. Holtzhausen & A. Zerfass (Eds.), *The Routledge Handbook of Strategic Communication* (pp. 303-311). Routledge.

Bento-Gonçalves, A. (2021). *Os Incêndios Florestais em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. 104p.

Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communications Research*. Free Press. 220p.

Billings, R. S., **Milburn**, T. W., & **Schaalman**, M. L. (1980). A model of crisis perception: A theoretical and empirical analysis. *Administrative Science Quarterly, 25*(2), 300-316. https://doi.org/10.2307/2392456

Björck, A. (2016). Crisis typologies revisited: An interdisciplinary approach. *Central European Business Review*, *5*(3), 25-37. https://doi.org/10.18267/j.cebr.156

Blackburn, S. (1997). *Dicionário de Filosofia*. Gradiva. 488p.

Blumenthal, S. (1982). *The Permanent Campaign*. Simon & Schuster. 336p.

Boin, A. (2005). From crisis to disaster: Towards an integrative perspective. *In* R. W. Perry & E. L. Quarantelli (Eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions* (pp. 153-172). Xlibris Corporation.

Boin, A., **McConnell**, A., & **t'Hart**, P. (2008). Governing after crisis. *In* A. Boin, A. McConnell, & P. "t Hart (Eds.), *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning* (pp. 3-30). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511756122.001

Boin, A., t'Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy, 16*(1). 81-106. https://doi.org/10.1080/13501760802453221

Boin, A., **t'Hart**, P., **Stern**, E., & **Sundelius**, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press. 182p.

Bouzon, A. (2013). La communication autour du risque: Quelques repérages. *Organicom, 10*(18), 18-30.

Bravo, L. A. (2022). *A Governança do Sistema Federal de Alerta de Risco de Desastres Associados a Deslizamentos no Brasil*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista). Repositório da Universidade Estadual Paulista. https://repositorio.unesp.br/items/fbF387F4-0179-4550-9F3c-92147ed165ee

Brüggemann, M., **Carvalho**, A., **Brevini**, B., & **Downey**, J. (2023). Still watching from the sidelines? The case for transformative environmental communication scholarship. *International Journal of Communication, 17*, 5039-5052. https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/20507

Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification analysis techniques. *Public Management Review, 6*(1), 21-53. https://doi.org/10.1080/14719030410001675722

Bytzek, E. (2008). Flood response and political survival: Gerhard Schröeder and the 2002 Elbe flood in Germany. *In* A. Boin, A. McConnel, P. "t Hart (Eds.), *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, (pp. 85-113). Cambridge University Press.

Canel, M.-J. (2010). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Tecnos. 288p.

Canel, M.-J., & **Luoma-aho**, V. A. (2018). *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. Wiley-Blackwell. 276p.

Canel, M.-J., & **Sanders**, K. B. (2012). Government communication: An emerging field in political communication research. *In* H. A. Semetko & M. Scammell (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication* (pp. 85-96). Sage. https://doi.org/10.4135/9781446201015

Canel, M.-J., & **Sanders**, K. B. (2015). Government communication. *In* G. Mazzoleni (Eds.), *The International Encyclopedia of Political Communication* (pp. 1-8). John Wiley & Sons, Inc. https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc190

Carpenter, D. P., & **Krause**, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review, 72*(1), 26-32. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x

Carvalho, M. (2007). Risco, dispositivos de informação e a questão do governo em sua relação com a saúde nas sociedades contemporâneas. *Estudos em Comunicação, 2*, 147-170. https://ec.ubi.pt/ec/02/pdf/Carvalho-risco-dispositivos-de-informacao.pdf

Carvalho, P. S. (2017). *Estatísticas Negras dos Fogos em Portugal: 2003, 2005 e 2017*. Eco Sapo. https://eco.sapo.pt/2017/06/18/estatisticas-negras-dos-fogos-em-portugal-2003-2005-e-2017/

Casartelli, V., & **Mysiak**, J. (2023). Peer Review Programme for disaster risk management: Wildfire Peer Review Assessment Framework (Wildfire PRAF). *Union Civil Protection Mechanism*. 71p. https://doi.org/10.25424/CMCC-6A3V-5G64

Castaldo, S., **Premazzi**, K. & **Zerbini**, F. (2010). The meaning(s) of trust: A content analysis on the diverse conceptualizations of trust in scholarly research on business relationships. *J Bus Ethics, 96*, 657-668. https://doi.org/10.1007/s10551-010-0491-4

Ceia, C. (s.d.). Definição. *In E-dicionário de Termos Literários*. https://edtl.fcsh.unl.pt/encyclopedia/definicao

Centers for Disease Control and Prevention (**CDC**) (Estados Unidos). (2014). *Crisis and Emergency Risk Communication*. 462p. https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/cerc_2014edition_Copy.pdf

Centers for Disease Control and Prevention (**CDC**) (Estados Unidos). (2018). *CERC Introduction: 2018 Update*. 11p. https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/CERC_Introduction.pdf

Centro de Estudos Sobre Incêndios Florestais (**CEIF**). (2024, 22 de março). Good Practices in Risk and Crisis Communication [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=3al-41pvX5I

Chas-Amil, M. L., **Nogueira-Moure**, E., **Prestemon**, J. P., & **Touza**, J. (2022). Spatial patterns of social vulnerability in relation to wildfire risk and wildland-urban interface presence. *Landscape and Urban Planning*, *228*. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104577

Che, S., **Kamphuis**, P., **Zhang**, S., **Zhao**, X., & **Kim**, J. H. (2022). A visualization analysis of crisis and risk communication research using CiteSpace. *Int. J. Environ. Res. Public Health, 19*, 1-24. https:// doi.org/10.3390/ijerph19052923

Cheung, F. S.-L., & **Leung**, W.-F. (2016). Transparency for crisis communication in the digital age: Cases from food safety disasters. *Eurasian Journal of Business and Management, 4*(1), 51-61. https://doi.org/10.15604/ejbm.2016.04.01.006

Chiavenato, I. (2020). *Introdução à Teoria Geral da Administração: Uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações*. Atlas. 392p.

Claeys, A.-S. (2017). Better safe than sorry: Why organizations in crisis should never hesitate to steal thunder. *Business Horizons, 60*(3), 305-311. https://doi.org/10.1016/j.bushor.2017.01.003

Claeys, A.-S. (2022). The benefits and pitfalls of stealing thunder. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 99-111). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch7

Cohen, M. A. (2017). Riesgo ambiental: La aportación de Ulrich Beck. *Acta Sociológica 73*, 171-194. https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.08.006

Comissão Técnica Independente (**CTI**). (2022). *Avaliação dos Incêndios Ocorridos entre 14 e 16 de Outubro de 2017 em Portugal Continental: Relatório Final. Assembleia da República*. 320p. https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Incendios_Outubro_2017_Relatorio.pdf

Comunello, F., **Germani**, D., **Lovari**, A., **Marinelli**, A. & **Piromalli**, L. (2023). The challenges of communicating the Italian recovery plan: Investigating models, strategies, practices, and rhetorics. *In* E. Oliveira & G. Gonçalves, *The Normative Imperative: Sociopolitical Challenges of Strategic and Organizational Communication* (pp. 121-130). LabCom.

Congosto, M. (2018). Digital sources: A case study of the analysis of the recovery of historical memory in Spain on the social network *Twitter*. *Culture & History Digital Journal, 7*(2), 1-19. https://doi.org/10.3989/chdj.2018.015

Coombs, W. T. (1995). Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the "appropriate" crisis response strategies. *Management Communication Quarterly*, 8, 447-476. https://doi.org/10.1177/0893318995008004003

Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review, 10*, 163-176. https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550049

Coombs, W. T. (2010a). Parameters for crisis communication. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 17-53). Wiley-Blackwell.

Coombs, W. T. (2010b). Crisis communication and its allied fields. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay, *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 54-64). Wiley-Blackwell.

Coombs, W. T. (2010c). Conceptualizing crisis communication. *In* R. L. Heath & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 99-118). Routledge.

Coombs, W. T. (2015a). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. 4.ª Edição. Sage. 232p.

Coombs, W. T. (2015b). The value of communication during a crisis: Insights from strategic communication research. *Business Horizons, 58*(2), 141-148. https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.10.003

Coombs, W. T. (2017). Revising Situational Crisis Communication Theory: The influence of social media on crisis communication theory and practice. *In* Y. Jin & L. Austin (Eds.), *Social Media and Crisis Communication* (pp. 21-37). Routledge.

Coombs, W. T. (2022a). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. 6.ª Edição. Sage. 304p.

Coombs, W. T. & **Laufer**, D. (2018). Global crisis management: Current research and future directions. *Journal of International Management*, *24*(3), 199-203. https://doi.org/10.1016/j.intman.2017.12.003

Coombs, W. T., & **Holladay**, S. J. (2002). Helping crisis managers protect reputational assets: Initial tests of the situational crisis communication theory. *Management Communication Quarterly, 16*, 165-186. https://psycnet.apa.org/doi/10.1177/089331802237233

Coombs, W. T., & **Holladay**, S. J. (2005). An exploratory study of stakeholder emotions: Affect and crises, *In* N. M. Ashkanasy, W. J. Zerbe & C. E. J. Härtel (Eds.), *The Effect of Affect in Organizational Settings* (pp. 263-280). Emerald. https://doi.org/10.1016/S1746-9791(05)01111-9

Coombs, W. T., & **Holladay**, S. J. (2010). Examining the effects of mutability and framing on perceptions of human error and technical error crises: implications for Situational Crisis Communication Theory. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 181-204). Wiley-Blackwell.

Coombs, W. T., & **Holladay**, S. J. (2012). The paracrisis: The challenges created by publicly managing crisis prevention. *Public Relations Review, 38*(3), 408-415. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2012.04.004

Coombs, W. T., & **Tachkova** E. R. (2018). Scansis as a unique crisis type: Theoretical and practical implications. *Journal of Communication Management, 23*(1), pp. 72-88. https://doi.org/10.1108/JCOM-08-2018-0078

Coombs, W.T. (2022b). Situational Crisis Communication Theory (SCCT): Refining and clarifying a cognitive-based theory of crisis communication. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 193-204). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch14

Cooren, F.; **Lorino**, P.; & **Robichaud**, D. (2024). Pragmatist approaches to qualitative organizational communication research. *In* B. H. J. M. Brummans, B. C. Taylor & A. Sivunen (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research in Organizational Communication*, (pp. 66–81). Sage. https://doi.org/10.4135/9781529674729.n5

Costa, G. F. A. M. (2019). *O papel da Comunicação na Implementação da Política de Prevenção de Incêndios Florestais em Portugal*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa). Repositório do Instituto Universitário de Lisboa. http://hdl.handle.net/10071/19414

Couldry, N., & **Hepp**, A. (2013). Conceptualizing mediatization: Contexts, traditions, arguments. *Communication Theory, 23*, 191-202. https://doi.org/10.1111/comt.12019

Coutinho, C. P. (2018). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Almedina. 421p.

Craig, R. T. (1999). Communication theory as a field. *Communication Theory, 9*, 119-161. https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.1999.tb00355.x

Crosby, L. A., **Evans**, K. R., & **Cowles**, D. (1990). Relationship quality in services selling: An interpersonal influence perspective. *Journal of Marketing, 54*(3), 68-81. https://doi.org/10.1177/002224299005400306

Cunha, A. G. da (2010). *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 4ª Edição. Lexikon. 744p.

Dao, M. T., & **Lim**, S. (2022). Fear of disasters within the risk communication network of foreign students in Japan amid the COVID-19 pandemic crisis: A cohort design. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *71*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.102808

De Leon, J. I. B. (2022). Ang social media sa gitna ng sakuna: Isang panimulang pag-aaral sa komunikasyong pangkrisis sa kasagsagan ng bagyong Ulysses. *Talastásan: A Philippine Journal of Media Communications, 1*(1), 31-49. https://ejournals.ph/article.php?id=18270

De Vries, M. S. (2004). Framing crisis: Response patterns to explosions in fireworks factories. *Administration & Society, 36*(5), 594-614. https://doi.org/10.1177/0095399704268622

Denscombe, M. (2010). *Ground Rules for Social Research: Guidelines for Good Practice*. McGraw-Hill. 236p.

Deverell, E. (2010). *Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations*. Elanders Sverige. 243p.

Devine, D., **Gaskell**, J., **Jennings**, W., & **Stoker**, G. (2020). Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. *Political Studies Review, 19*(2), 274-285. https://doi.org/10.1177/1478929920948684

Dewey, J. (2007). O desenvolvimento do pragmatismo americano. *Sciencia Studia, 5*(2), 227-243. https://doi.org/10.1590/S1678-31662007000200006

Dhar, S., & **Bose**, I. (2022). Victim crisis communication strategy on digital media: A study of the COVID-19 pandemic. *Decision Support Systems, 161*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.dss.2022.113830

Diário da República (2019). *Resolução do Conselho de Ministros N.º 12/2019*. Série 1, n.º 14, 21-01-2019, 378-379. https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/01/01400/0037800379.pdf

Diário da República (2020). *Resolução do Conselho de Ministros N.º 45-A/2020*. Série 1, n.º 115, 16-06-2020, 2-145. https://files.diariodarepublica.pt/1s/2020/06/11501/0000200145.pdf

Dias, P., & **Andrade**, J. G. (2017). O papel dos social media nas crises reputacionais. *In* T. Ruão, R. Neves & J. Zilmar (Eds.), *A Comunicação Organizacional e os Desafios Tecnológicos: Estudos Sobre a Influência Tecnológica nos Processos de Comunicação nas Organizações* (pp. 55-69). CECS.

Diers-Lawson, A. (2017). Crisis communication. *In* H. Gilles & J. Harwood (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Intergroup Communication*. Oxford University Press.

Diers-Lawson, A. (2020). *Crisis Communication: Managing Stakeholders Relationships*. Routledge. 319p.

Diers-Lawson, A., & **Omondi**, G. (2024). Ripples, waves, and riptides: Reconceptualizing wicked, novel, and ongoing crises as prolonged crises. *In* B. F. Liu & A. Mehta (Eds.), *Handbook of Risk, Crisis, and Disaster Communication*. Routledge. 9781003363330

DiFonzo, N. (2008). *The Watercooler Effect: A Psychologist Explores the Extraordinary Power of Rumors*. Avery. 302p.

Direcção-Geral dos Recursos Florestais (**DGRF**). (2006.) Incêndios Florestais: Relatório de 2005. 28p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/4431684502bcF220

Douglas, M., & **Wildavsky**, A. (1983). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California Press. 224p.

Dowdy, A., **Purcell**, L., **Boulter**, S., **Moura**, L. C., **Montiel-Molina**, C. D. R., **Thompson**, M. P., **Mountain**, R., **Service**, U. S. F., **Strydom**, S., & **Africa**, S. (2022). *Wildfires Under Climate Change: A Burning Issue*. UNEP. 18p.

Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *In* M. M. K. Kunsh (Eds.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (pp. 1-11). Difusão.

Edmonds, W. A., & **Kennedy**, T. D. (2017). *An Applied Guide to Research Designs: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*. Sage. 364p.

Elgueta-Ruiz, A., & **Martínez-Ortiz**, J. (2022). Public relations in the new millennium: Towards a synoptic view of fifteen years of research in Public Relations Review in the 21st century (2000-2014). *Public Relations Review, 48(*2), 1-17. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2022.102175

Engstrom, R.T. (2010). First-Order Fire Effects on Animals: Review and Recommendations. *Fire Ecology, 6*, 115–130. https://doi.org/10.4996/fireecology.0601115

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Falkheimer, J., & **Heide**, M. (2018). *Strategic Communication: An Introduction*. Routledge. 174p. https://doi.org/10.4324/9781315621555

Federal Emergency Management Agency (**FEMA**) (Estados Unidos). (2013). *Mitigation Ideas: A Resource for Reducing Risk to Natural Hazards*. 88p. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/fema-mitigation-ideas_02-13-2013.pdf

Federal Emergency Management Agency (**FEMA**) (Estados Unidos). (2016). *National Mitigation Framework*. *Homeland Security*. 42p. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-04/National_Mitigation_Framework2nd_june2016.pdf

Federal Emergency Management Agency (**FEMA**) (Estados Unidos). (2022). *State Mitigation Planning Policy Guide: FP 302-094-2*. Homeland Security. 108p. https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_state-mitigation-planning-policy-guide_042022.pdf

Ferreira-Leite, F. **Bento-Gonçalves**, A. & **Lourenço**, L. (2011). Grandes incêndios florestais em Portugal continental: Da história recente à atualidade. *Cadernos de Geografia*, 81-86. https://impactum-journals.uc.pt/cadernosgeografia/article/view/31_8/1552

Figenschou, T. U., **Karlsen**, R., & **Kolltveit**, K. (2023). Between spin doctor and information provider: Conceptualizing communication professionals in government ministries. *Public Administration, 101*(3), 1115-1133. https://doi.org/10.1111/padm.12869

Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. AMACOM. 245p.

Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. Sage. 518p.

Foucault, M. (1997). *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. Jorge Zahar. 134p.

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2022). Rhetorical Arena Theory: Revisited and expanded. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 170-181). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch12

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2009). Institutionalizing crisis communication in the public sector: An explorative study in Danish municipalities. *International Journal of Strategic Communication, 3*(2), 102-115. https://dx.doi.org/10.1080/15531180902805460

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2017a). Strategic communication. *In* C. R. Scott & L. K. Lewis (Eds.), *The International Encyclopedia of Organizational Communication* (pp. 2.250-2.258). John Wiley & Sons.

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2017b). *Organizational Crisis Communication: A Multivocal Approach*. Sage. 256p.

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2017c). Voices in conflict? The crisis communication of meta-organizations. *Management Communication Quarterly*, 32(1), 90-120. https://doi.org/10.1177/0893318917705734

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2020a). Reframing the field: Public crisis management, political crisis management, and corporate crisis management. *In* F. Frandsen & W. Johansen (Eds.), *Crisis Communication* (pp. 59-102). Mouton De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110554236-003

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2020b). *Crisis Communication*. Mouton De Gruyter. 280p.

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2020c). Arenas and voices in organizational crisis communication: How far have we come? *In* F. Frandsen & W. Johansen (Eds.), *Crisis Communication* (pp. 195-2012). Mouton De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110554236-009

Frandsen, F., & **Johansen**, W. (2020d). Public sector communication: Risk and crisis communication. *In* V. Luoma-aho & M.-J. Canel, *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 229-244). Wiley-Blackwell.

Fraustino, J. D., **Liu**, B. F., & **Jin**, Y. (2017). Social media use during disasters: a research synthesis and road map. *In* L. Austin & Y. Jin (Eds.), *Social Media and Crisis Communication* (pp. 283-295). Routledge.

Fraustino, J., & **Liu**, B. F. (2017). Toward more audience-oriented approaches to crisis communication and social media research. *In* Y. Jin & L. Austin (Eds.), *Social Media and Crisis Communication* (pp. 129-140). Routledge.

Frederiksson, M. (2018). On Beck: Public relations and quests for responsibility. *In* Ø. Ihlen & M. Fredriksson (Eds.), *Public Relations and Social Theory: Key Figures, Concepts and Developments*. Routledge.

Freixo, M. J. V. (2012). *Teorias e Modelos de Comunicação*. Instituto Piaget. 509p.

Friedman, M. (2002). *Everyday Crisis Management: How to Think Like an Emergency Physician*. First Decision Press. 274p.

Galindo, J. (2015). El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann. *Acta Sociológica, 67*, 141-164. https://doi.org/10.1016/j.acso.2015.03.005

Galisson, R., & **Coste**, D. (1983). *Dicionário de Didáctica das Línguas*. Almedina. 763p.

Ganesan, S. (1994). Determinants of long-term orientation in buyer-seller relationships. *Journal of Marketing, 58*(2), 1-19. https://doi.org/10.1177/002224299405800201

Gantiva, C., **Jiménez-Leal**, W., & **Urriago-Rayo**, J. (2021). Framing messages to deal with the COVID-19 crisis: The role of loss/gain frames and content. *Frontiers in Psychology*, 12, 1-8. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.568212

Gelders, D., & **Ihlen**, Ø. (2010). Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both? *Public Relations Review, 36*(1), 59-62. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2009.08.012

Gerken, F., &. **van der Meer**, T. G. L. A. (2019). Crisis frame dynamics: Frame diversity in news media and the role of governmental actors. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, *2*(2), 149–180. https://doi.org/10.30658/jicrcr.2.2.1

Giddens, A. (2007). *Mundo em Descontrole: O Que a Globalização Está Fazendo de Nós*. Record. 108p.

Glenny, L. (2020). Politics and policy: Relationships and functions whitin public sector communication. *In* V. Luoma-aho & M.-J. Canel, *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 81-95). Wiley-Blackwell.

Gonçalves, G. (2011). Narrativas de defesa e culpa nos discursos organizacionais. *In* A. J. Palacios & J. P. Serra (Eds.), *Pragmática: Comunicação Publicitária e Marketing* (pp. 85-100). LabCom.

Gonçalves, G. (2018). Political communication. *In* R. L. Heath & W. Johansen, *The International Encyclopedia of Strategic Communication* (pp. 1-9). John Wiley & Sons. https://doi.org/10.1002/9781119010722.iesc0129

Gonçalves, G., **Piñeiro-Naval**, V., & **Toniolo**, B. P. (2021). Em quem confiam os portugueses? A gestão da comunicação governamental na pandemia Covid-19. *Comunicação e Sociedade*, *40*, 169-187. https://doi.org/10.17231/comsoc.40(2021).3251

Grácio, R. (2014). O conceito de comunicação em Niklas Luhmann: Consequências semióticas de uma redefinição da noção de unidade social. *Revista Comunicando, 3*(1), 100-120. https://www.revistacomunicando.sopcom.pt/index.php/comunicando/article/view/156/97

Gundel, S. (2005). Towards a new typology of crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *13*(3), 106-115.

Hallahan, K. (1999). Seven models of framing: Implications for public relations. *International Journal of Phytoremediation*, *21*(1), 205-242. https://doi.org/10.1207/s1532754xjprr1103_02

Hallahan, K. (2005). Framing theory. *In* R. L. Heath (Eds.), *The Encyclopedia of Public Relations* (pp. 340-343). Sage.

Hallahan, K., **Holtzhausen**, D., **Van Ruler**, B., **Verčič**, D., & **Sriramesh**, K. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication, 1*(1), 3-35. https://doi.org/10.1080/15531180701285244

Hampel, J. (2006). Different concepts of risk: A challenge for risk communication. *International Journal of Medical Microbiology, 296*(1), 5-10. https://doi.org/10.1016/j.ijmm.2005.12.002

Hampson, T., & **McKinley**, J. (2023). Problems posing as solutions: Criticising pragmatism as a paradigm for mixed research. *Research in Education, 116*(1), 124–138. https://doi.org/10.1177/00345237231160085

Hansson, S., **Orru**, K., **Siibak**, A., **Bäck**, A., **Krüger**, M., Gabel, F., & **Morsut**, C. (2020). Communication-related vulnerability to disasters: A heuristic framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 51*, 1-9. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101931

Hassan, A. S. (2019). Evaluating the Marketing Communication Strategy of Volkswagen in Post-Crisis Period: Application of Image Repair Theory. *International Journal of Marketing Studies*, *11*(2), 87. https://doi.org/10.5539/ijms.v11n2p87

Hatayama, M., & **Nakai**, F. (2020). Using computer simulation for effective tsunami risk communication. *In* K. Yamori (Eds.), *Disaster Risk Communication: A Challenge from a Social Psychological Perspective*, (pp. 39-50). Springer.

Hearit K. M. (2022). Corporate apologia as crisis communication. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 81-97). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch6

Hearit, K. M. (2005) Apologia theory. *In* R. L. Heath (Eds.) *Encyclopedia of Public Relations, Volume 2* (pp. 38-40). Sage.

Heath, R. L. (2022). Mitigating crisis: Analyzing, planning, organizing, mobilizing, and communicating to address natural disasters. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 285-300). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch19

Heath, R. L., & **Millar**, D. P. (2004). A rhetorical approach to crisis communication: Management, communication processes, and strategic responses. *In* D. P. Millar & R. L. Heath (Eds.), *Responding to Crisis: A Rhetorical Approach to Crisis Communication* (pp. 1-17). Routledge.

Heath, R. L., & **O'Hair**, H. D. (2010). The significance of crisis and risk communication. *In* R. L. Heath & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 5-30). Routledge.

Hernández, L. (2019). Arde el Mediterráneo: Propuesta Mediterránea de WWF para la Prevención de Incendios Forestales. 32p. http://awsassets.wwf.es/downloads/wwf___informe_incendios_forestaales_2019_arde_el_mediterraneo_2019.pdf

Hernández, L. (2021). *Paisagens Corta-Fogos: Proposta da ANP|WWF e WWF Espanha para um Território Ibérico Adaptado aos Incêndios*. ANP|WWF e WWF-Espanha. 48p. https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/final_wwf_informeincendios_2021_pt_af_low.pdf

Hillson, D. (2023). Introducing risk. *In* D. Hillson (Eds.), *The Risk Management Handbook* (pp. 3-13). Kogan Page.

Holladay, S. (2010). Are they practicing what we are preaching? An investigation of crisis communication strategies in the media coverage of chemical accidents. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 159-180). Wiley-Blackwell.

Holland, D., **Seltzer**, T., & **Kochigina**, A. (2021). Practicing transparency in a crisis: Examining the combined effects of crisis type, response, and message transparency on organizational perceptions. *Public Relations Review, 47*(2), 1-11. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2021.102017

Holtzhausen, D. R., & **Zerfass**, A. (2013). Strategic communication: Pillars and perspectives of an alternative paradigm. *In* K. Sriramesh, A. Zerfass, & J.-N. Kim (Eds.), *Public Relations and Communication Management: Current Trends and Emerging Topics* (pp. 283-302). Routledge.

Horsley, J. S. (2016). Media framing of disasters: Implications for disaster response communicators. *In* A. Schwarz, M. W. Seeger & C. Auer (Eds.), *The Handbook of International Crisis Communication Research* (pp. 155-164). Wiley-Blackwell.

Hyvärinen, J., & **Vos**, M. (2016). Communication concerning disasters and pandemics: Coproducing community resilience and crisis response. *In* A. Schwarz, M. W. Seeger & C. Auer (Eds.), *The Handbook of International Crisis Communication Research* (pp. 96-107). Wiley-Blackwell.

Innerarity, D. (2022). Governing a crisis society. *Open Journal of Political Science, 12*, 195-206. https://doi.org/10.4236/ojps.2022.122012

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2017). *10.º Relatório Provisório de Incêndios Florestais 2017*. 13p. http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/2017/10-rel-prov-1jan-31out-2017.pdf

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2018). *6.º Relatório Provisório de Incêndios Florestais 2017*. 12p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/61e4d0cfc888973b

Instituto Nacional de Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2014). *Análise das Causas do Incêndios Florestais 2003-2013*. 31p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/9d4b6F4d6d6ec74d

Instituto Nacional de Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2015). *6.º Inventário Florestal Nacional – IFN 6*. 284p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/c8cc40b3b7ec8541

Instituto Nacional de Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2019). *8.º Relatório Provisório de Incêndios Rurais 2019*. 14p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/2b6e067a535002a2

Instituto Nacional de Conservação da Natureza e das Florestas (**ICNF**). (2022). *8.º Relatório Provisório de Incêndios Rurais 2022*. 14p. https://www.icnf.pt/api/file/doc/4e8a66514175d0F7

Instituto Português do Mar e da Atmosfera (**IPMA**). (2019). Incêndios Rurais: Análise Meteorológica & Índices de Perigo e de Risco, Relatório Anual 2019. 46p. https://www.ipma.pt/resources.www/docs/im.publicacoes/edicoes.online/20200311/ZNpTEzhnEInhmaWMeftn/met_20190501_20191031_fog_ex_co_pt.pdf

Instituto Português do Mar e da Atmosfera (**IPMA**). (2022). Incêndios Rurais: Análise Meteorológica & Índices de Perigo e de Risco, Relatório Agosto 2022. 33p. https://www.ipma.pt/resources.www/docs/im.publicacoes/edicoes.online/20220920/oZcryMyrBxaWTwmqUkyj/met_20220801_20220831_fog_mm_co_pt.pdf

Jakobson, R. (2003). *Essais de Linguistique Générale: Les Fondations du Language*. Voume 1. Les Éditions de Minuit. 260p.

Jesus, S. C. M. (2013). *Comunicação do Risco Natural em Portugal*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Lisboa]. Repositório do Instituto Politécnico de Lisboa. 191p. http://hdl.handle.net/10400.21/3374

Jin, Y. & **Pang**, A. (2010). Future directions of crisis communication research: Emotions in crisis – The next frontier. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 677-682). Wiley-Blackwell.

Jin, Y., & **Liu**, B. F. (2010). The blog-mediated crisis communication model: Recommendations for responding to influential external blogs. *Journal of Public Relations Research, 22*(4), 429-455. https://doi.org/10.1080/10627261003801420

Jin, Y., **Austin**, L., & **Liu**, B. K. (2022). Social-mediated crisis communication research: How information generation, consumption, and transmission influence communication process and outcomes. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 151-167). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch11

Johansen, B. F., **Johansen**, W., & **Weckesser**, N. M. (2016). Emotional stakeholders as "crisis communicators" in social media: The case of the Telenor customer complaints crisis. *Corporate Communications: An International Journal, 21*(3), 289-308. https://doi.org/10.1108/CCIJ-05-2015-0026

Johansen, W. (2018). Rethorical arena. *In* J. Falkheimer, K. Hallahan, J. J. C. Raupp & B. Steyn (Eds,), *The International Encyclopedia of Strategic Communication*. JohnWiley & Sons (pp. 1-9). https://www.doi.org.10.1002/9781119010722.iesc0155

Johansson, B., & **Sandstig**, G. (2024). Instruction as self-protection. *In* T. Sellnow & D. Sellnow (Eds.), *Communicating Risk and Safety* (pp. 321-338). De Gruyter Mouton. https://doi.org/10.1515/9783110752427-019

Johansson, B., **Lane**, D. R., **Sellnow** D. D., & **Sellnow** T. L. (2021). No heat, no electricity, no water, oh no!: An IDEA model experiment in instructional risk communication. *Journal of Risk Research, 24*(12), 1576-1588. https://doi.org/10.1080/13669877.2021.1894468

Kamboh, S. A., **Ittefaq**, M., & **Jin**, Y. (2023). Crisis communication for public organizations: Examining Pakistan Railways" use of information technology and social media for image repair. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *February,* 1-15. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12496

Kasperson, R. E., **Renn**, O., **Slovic**, P., **Brown**, H. S., **Emel**, J., **Goble**, R., **Kasperson**, J. X., & **Ratick**, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis, 8*(2), 177-187. https://doi.org/10.1111/j.1539-

Kasperson, R. E., **Webler**, T., **Ram**, B., & **Sutton**, J. (2022). The social amplification of risk framework: New perspectives. *Risk Analysis, 42*, 1367-1380. https://doi.org/10.1111/risa.13926

Katsikopoulos, P. V. (2021). Individual and community resilience in natural disaster risks and pandemics (Covid-19): risk and crisis communication. *Mind and Society*, *20*(1), 113-118. https://doi.org/10.1007/s11299-020-00254-0

Kelly, L. M., & **Cordeiro**, M. (2020). Three principles of pragmatism for research on organizational processes. *Methodological Innovations, 13*(2), 1–10. https://doi.org/10.1177/2059799120937242

Kim, H. J., & **Lee**, R. (2022). Examining radiation emergency preparedness among the citizens of Busan, South Korea: Based on the IDEA framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 83*, 1-12. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.103432

Koa, M., & **Hassan**, H. A. (2022). Lionel Messi's Dramatic Tearful Barcelona Exit: An Analysis of the Club Image Repair and Fans" Responses. *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, *38*(3), 70-86. https://doi.org/10.17576/JKMJC-2022-3803-05

Komac, B., **Migliorini**, M., **Schwarze**, R., **Sigmund**, Z., **Awad**, C., **Chatelon**, F. J., **Goldammer**, J. G., **Marcelli**, T., **Morvan**, D., **Simeoni**, A., & **Thiebes**, B. (2020). *Evolving Risk of Wildfires in Europe: The changing nature of wildfire risk calls for a shift in policy focus from suppression to prevention*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. 28p. https://www.undrr.org/media/47703/

Kuchenbecker, C. M., & **LaBelle**, S. (2023). Designing instructional crisis messages for college emergency notification systems: A test of the IDEA Model. *Communication Studies*, *75*(1), 59–75. https://doi.org/10.1080/10510974.2023.2248688

Kuipers, S., & **Welsh**, N.H. (2017). Taxonomy of the crisis and disaster literature: Themes and types in 34 years of research. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(4), 272-283. https://doi.org/10.1002/rhc3.12123

Lachlan, K. A., **Spence**, P, & **Lin**, X. (2017). Nnatural disasters, *Twitter*, and stakeholder communication: What we know and directions for future inquiry. L. Austin & Y. Jin (Eds.), *Social Media and Crisis Communication* (pp. 296-305). Routledge.

Lampreia, J. M. (2007). *Da Gestão de Crise ao Marketing de Crise*. Texto Editores. 192p.

Larsson, L. (2010). Crisis and learning. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 713-718). Wiley-Blackwell.

Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society. *In* L. Bryson (Eds.), *The Communication of Ideas* (pp. 215-228). Harper & Brothers.

Lee, M. (2012). Government public relations: What is it good for? *In* M. Lee, G. Neeley & K. Stewart. *The practice of government public relations* (pp. 9-25). CRCPress/Taylor & Francis.

Lees-Marshment, J. (2017). Christian Schnee, Political Reputation Management: The Strategy Myth [Book Review]. *Public Relations Inquiry, 6*(2), 209-211. https://doi.org/10.1177/2046147X17709065

Leiss, W. (1996). Three phases in the evolution of risk communication practice. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 545*(1), 85-94. https://doi.org/10.1177/0002716296545001009

Leiss, W., & **Krewski**, D. (1992). Risk communication: Theory and practice. *In* W. Leiss, *Prospects and Problems in Risk Communication* (pp. 89-112). University of Waterloo Press.

Lerouge, R., **Lema**, M. D., & **Arnaboldi**, M. (2023). The role played by government communication on the level of public fear in social media: An investigation into the Covid-19 crisis in Italy. *Government Information Quarterly*, *40*(2), 101798. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101798

Lin, X., **Lachlan**, K. A., & **Spence**, P. R. (2022). "I thought about it and I may follow what you said": Three studies examining the effects of elaboration and source credibility on risk behavior intentions. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research, 5*(1), 9-28. https://doi.org/10.30658/jicrcr.5.1.2

Lipset, S. M. (1953). Opinion formation in a crisis situation. *Public Opinion Quarterly*, 17(1), 20-46. https://doi.org/10.1086/266437

Liu, B. F. (2010). Effective public relations in racially charged crises: Not black or white. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 335-358). Wiley-Blackwell.

Liu, B. F., & **Horsley**, J. S. (2007). The government communication decision wheel: Toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research, 19*(4), 377-393. https://doi.org/10.1080/10627260701402473

Liu, B. F., & **Levenshus**, A. B. (2012). Crisis public relations for government communicators. *In* M. Lee, G. Neeley & K. Stewart (Eds.), *The Practice of Government Public Relations* (pp. 101-124). CRC Press.

Liu, B. F., **Austin**, L., & **Jin**, Y. (2011). How publics respond to crisis communication strategies: The interplay of information form and source. *Public Relations Review, 37*(4), 345-353. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2011.08.004

Liu, B. F., **Fraustino**, J. D., & **Jin**, Y. (2015). Social media use during disasters: How information form and source influence intended behavioral responses. *Communication Research, 43*(5), 1-21. https://doi.org/10.1177/0093650214565917

Liu, B. F., **Jin**, Y., **Austin**, L., **Kuligowski**, E., & **Young**, C. E. (2020). The Social-Mediated Crisis Communication (SMCC) Model: Identifying the next frontier. *In* Y. Jin, B. H. Reber & G. J. Nowak (Eds.), *Advancing Crisis Communication Effectiveness Integrating Public Relations Scholarship with Practice* (pp. 214-229). Routledge.

Liu, B. F., **Jin**, Y., **Briones**, R., & **Kuch**, B. (2012). Managing turbulence in the blogosphere: Evaluating the blog-mediated crisis communication model with the American Red Cross. *Journal of Public Relations Research, 24*(4), 353-370. https://doi.org/10.1080/1062726X.2012.689901

Liu, W., **Xu**, W., & **Tsai**, J.-Y. (2020). Developing a multi-level organization-public dialogic communication framework to assess social media-mediated disaster communication and engagement outcomes. *Public Relations Review, 46*(4), 101949. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2020.101949.

Lourenço, L. (2007). Incêndios florestais de 2003 e 2005. Tão perto no tempo e já tão longe na memória! *In* L. Lourenço (Eds.), *Actas da VI Jornadas Nacionais do Prosepe* (pp.19-91). Colectáneas Cindínicas. Universidade de Coimbra.

https://www.uc.pt/fluc/nicif/Publicacoes/Colectaneas_Cindinicas/Download/Colecao_VII/Incendios_Florestais_de_2003_e_2005.pdf

Lourenço, L., & **Félix**, F. (2019). Vagas de incêndios florestais de 2017 em Portugal continental, premissas de uma quarta "geração"? *Territorium, 26*(2), 35-38. https://doi.org/10.14195/1647-7723_26-2_3

Luhmann, N. (1989). *Ecological Communication*. Polity Press. 187p.

Luhmann, N. (2007). *Risk: A Sociological Theory*. Taylor & Francis.

Luoma-aho, V. & **Canel**, M.-J. (2020). Introduction to public sector communication. *In* V. Luoma-aho & M.-J. Canel, *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 1-25). Wiley-Blackwell.

Lupton, D. (2023). *Risk*. Routledge.

Machado, H. (2020). Crise de confiança. *In* M. Oliveira, H. Machado, J. Sarmento, M. do C. Ribeiro (Eds.), *Sociedade e Crise(s)* (pp. 130-136). UMinho Editora. https://doi.org/10.21814/uminho.ed.21

Martín-Barbero, J. (1993). *Communication, Culture and Hegemony: From the Media to Mediations*. Sage. 288p.

Mason, A., **Flores**, L., **Liu**, P., **Tims**, K., **Spencer**, E., & **Gire**, T. G. (2019). Disaster communication: An analysis of the digital communication strategies used by the medical tourism industry during the 2017 Caribbean hurricane season. *Journal of Hospitality and Tourism Insights*, *2*(3), 241-259. https://doi.org/10.1108/JHTI-03-2018-0021

Mateus P., & **Fernandes** P.M. (2014). Forest fires in Portugal: Dynamics, causes and policies. *In* F. Reboredo (Eds.), *Forest Context and Policies in Portugal*, vol 19. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08455-8_4

Mather, A. S., & **Pereira**, J. M. C. (2006). Transição florestal e fogo em Portugal. *In* J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. N. Silva & T. P. da Silva (Eds.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção* (pp. 257-282). Instituto Superior de Agronomia.

Matheson, C. (2016). Politics and Public Policy. *In* A. Farazmand (Eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1407-1

Matías, A., & **Cardoso**, L. (2023). Crisis communication: Theoretical perspectives and dynamics of a complex concept. *International Visual Culture Review*, *14*(1), 1-15. https://doi.org/10.37467/revvisual.v10.4597

McComas, K. A. (2006). Defining moments in risk communication research: 1996-2005. *Journal of Health Communication, 11*, 75-91. https://doi.org/10.1080/10810730500461091

McEnery, A. M., & **Wilson**, A. (1996). *Corpus Linguistics*. Edinburgh University Press. 209p.

McGuire, B. (2010). Potential for a hazardous geospheric response to projected future climate changes. *Philosophical Transactions of the Royal Society A, 368*, 2317-2345. https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0080

McLean, H., & **Ewart**, J. (2015). Hindrance or help? A model for the involvement of politicians in communicating with publics during disasters. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 33*(2), 228-252.

McQuail, D. (2003). *Teoria da Comunicação de Massas*. Fundação Calouste Gulbenkian. 555p.

Meier, S., **Elliott**, R. J. R., & **Strobl**, E. (2023). The regional economic impact of wildfires: Evidence from Southern Europe. *Journal of Environmental Economics and Management*, *118*, *January*, 102787. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2023.102787

Mendes, J. M. (2015). *Sociologia do Risco: Uma Breve Introdução e Algumas Lições*. Imprensa da Universidade de Coimbra. 106p. https://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1066-5

Mendonça, J. M., & **Máguas**, C. (2023). *Relatório Final do Grupo de Peritos dos Incêndios Rurais*. 232p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/04/Relat%C3%B3rio-Final-do-Grupo-de-Peritos-dos-Inc%C3%AAndios-Rurais.pdf

Mileti, D. S., & **Sorensen**, J. H. (1990). Communication and Emergency Public Warning. ORLN-6609. *Federal Emergency Management Administration*. 116p.

Millar, D. P. (2004). Exposing the errors: An examination of the nature of organizational crises. *In* D. P. Millar & R. L. Heath (Eds.), *Responding to Crisis: A Rhetorical Approach to Crisis Communication* (pp. 19-31). Routledge.

Miranda, A. I., **Borrego**, C., **Lopes**, D., & **Menezes**, I. C. (2024). Impactos do fumo. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 65-73). Lidel.

Mizrahi, S., **Cohen**, N., **Vigoda-Gadot**, E., & **Krup**, D. N. (2022). Compliance with government policies during emergencies: Trust, participation and protective actions. *Governance, 36*(4), 1083–1102. 1–20. https://doi.org/10.1111/gove.12716

Moorman, C., **Zaltman**, G., & **Deshpandé**, R. (1992). Relationships between providers and users of market research: The dynamics of trust within and between organizations. *Journal of Marketing Research*, *29*(3), 314-328. https://doi.org/10.1177/002224379202900303

Morgan, R. M., & **Hunt**, S. D. (1994). The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. *Journal of Marketing, 58*(3), 20-38. https://doi.org/10.1177/002224299405800302

Murphy, P. (1987). Using games as a model for crisis communications. *Public Relations Review*, *13*(4), 19-28. https://doi.org/10.1016/S0363-8111(87)80014-0

Narimani, S., **Mozaffari**, N., **Habibi Soola**, A., **Nasiri**, R., **Omidi**, T., **Sedri**, N., & **Tavan**, A. (2023). Risk communication and risk perception along with its influencing factors in Covid-19 disease: Focusing on the Extended Parallel Process Model. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *86*, 1-8. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103547

National Research Council (**NRC**) (Estados Unidos). (1989). *Improving Risk Communication*. Committee on Risk Perception and Communication. National Academies Press.

Ndlela, M. N. (2018). *Crisis Communication: A Stakeholder Approach* (pp. 1-160). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-97256-5

Nogueira, E. E., **Simões**, E., & **Sani**, A. I. (2022). Análise de campanhas publicitárias institucionais no combate à violência doméstica. Estudos em Comunicação, 35, 1-25. https://doi.org/10.25768/1646-4974n35-01

Nöhammer, E., **Schorn**, R., & **Becker**, N. (2022). Optimizing the organizational crisis communication portfolio. *Corporate Reputation Review, 26*(4), 304-319. https://doi.org/10.1057/s41299-022-00156-6

Nothhaft, H., **Werder**, K. P., **Verčič**, D., & **Zerfass**, A. (2018). Strategic communication: Reflections on an elusive concept. *International Journal of Strategic Communication, 12*(4), 352-366. https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1492412

Novo, I., **Moreira**, N., **Silva**, P., **Ferreira**, J., **Rio**, J., **Pinto**, P., & **Silva**, A. P. (2024). Condições meteorológicas e clima. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 9-33). Lidel.

O'Connor, A., & **Shumate** M. (2018). A multidimensional network approach to strategic communication. *International Journal of Strategic* Communication, 12(4), 399-416. https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1452242

Observatório Técnico Independente (**OTI**). (2019). *Avaliação do Incêndio de Monchique: Relatório*. Assembleia da República. Lisboa. 78 pp. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/maio/FINAL-Relatorio-Monchique.pdf

Observatório Técnico Independente (**OTI**). (2020a). *Estudo Técnico: Análise de Indicadores de Desempenho do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios na Transição (2018-2020) para o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais*. Assembléia da República. 42p. https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/oti/Estudotecnico-dez2020.pdf

Observatório Técnico Independente (**OTI**). (2020b). *Avaliação do Incêndio de Fundada (Vila de Rei – Mação)*. Assembléia da República. 63p. https://www.parlamento.pt/Documents/2020/fevereiro/FINAL-Relatorio-de-Vila-de-Rei.pdf

Oliveira, G. (2014). *Prevenir, Socorrer, Comunicar: Riscos Naturais e Proteção Civil*. Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Abrantes.

Olsson, E.-K. (2014). Crisis communication in public organizations. *Crisis Communication*, *22*(2), 419-437. https://doi.org/10.1515/9783110554236-020

Olsson, E.-K., & **Ihlen**, Ø. (2018). Framing. *In* R. L. Heath & W. Johansen (Eds.), *The International Encyclopedia of Strategic Communication* (pp. 1-11). John Wiley & Sons. https://www.doi.org.10.1002/9781119010722.iesc0076

Organisation for Economic Cooperation and Development (**OECD**). (2024). *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405. 14p. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405

Palenchar, M. J. (2010). Historical trends of risk and crisis communication. *In* R. L. Heath & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 31-52). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203891629

Palenchar, M. J., & **Heath**, R. L. (2007). Strategic risk communication: Adding value to society. *Public Relations Review (33)*, 120-129. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2006.11.014

Palttala, P., **Boano**, C., **Lund**, R., & **Vos**, M. (2012). Communication gaps in disaster management: Perceptions by experts from governmental and non-governmental organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *20*(1), 2-12. https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2011.00656.x

Pechta, L. E., **Brandenburg**, D. C., & **Seeger**, M. W. (2010). Understanding the dynamics of emergency communication: propositions for a four-channel model. *Journal of Homeland Security and Emergency Management, 7*(1), 1-18. https://doi.org/10.2202/1547-7355.1671

Pereira, J. M. C., & **Santos**, M. T. N. dos (2003). *Áreas Queimadas e Risco de Incêndio em Portugal*. Direção Geral das Florestas. 64p.

Perry, R. W. (2005). Disasters, definitions and theory constructions. *In* R. W. Perry & E. L. Quarantelli (Eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions* (pp. 311-324). Xlibris Corporation.

Perry, R. W. (2007). What is a disaster? *In* H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, & R. R. Dynes (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 1-15). Springer.

Pio, C. A., **da Silva**, T. P., & **Pereira**, J. M. C. (2006). Emissões e impacte na atmosfera. *In* J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. N. Silva & T. P. da Silva (Eds.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção* (pp. 165-198). Instituto Superior de Agronomia.

Plana, E., **Serra**, M., **Nebot**, S., **Smeenk**, A., **Macri**, P., **Vendrell**, J., **Pronto**, L., **Canaleta**, G., **Gomes**, J., & **Alfonso**, L. (2024). *Wildfire risk awareness and communication: Analysis of good practices*. Union Civil Protection Knowledge Network. 94pp. https://doi.org/10.5281/zenodo.10817549

Pyne, S. J. (2006). Fogo no jardim: Compreensão do contexto dos incêndios em Portugal. *In* J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. N. Silva & T. P. da Silva (Eds.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção* (pp. 115-131). Instituto Superior de Agronomia.

Quarantelli, E. L. (1998). *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. Routledge.

Quarantelli, E. L., **Boin**, A., & **Lagadec**, P. (2018). Studying future disasters and crises: A heuristic approach. *In* H. Rodríguez, W. Donner, & J. E. Trainor (Eds.), *Handbook of Disaster Research*, 2.ª edição (pp. 61-83). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4_4

Raupp, J. (2015). Strategizing risk communication. *In* D. Holtzhausen & A. Zerfass (Eds.), *The Routledge Handbook of Strategic Communication* (pp. 250-532). Routledge.

Raupp, J. (2019). Crisis communication in the rhetorical arena. *Public Relations Review, 45*(4), 101768. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2019.04.002

Ray, S. J. (1999). *Strategic Communication in Crisis Management: Lessons from the Airline Industry*. Praeger. 272p.

Recuero, R. (2009). *Redes Sociais na Internet*. Sulina. 191p.

Reich, Z., **Bentman**, M., & **Jackman**, O. (2011). A crisis communication guide for public organisations. *In* M. Vos, R. Lund, Z. Reich, & H. Harro-Loit (Eds.), *Developing a Crisis Communication Scorecard* (pp. 265-325). University of Jyväskylä.

Reisinger, A., **Garschagen**, M., **Mach**, K. J., **Pathak**, M., **Poloczanska**, E., **Van Aalst**, M., **Ruane**, A. C., **Hoden**, M., **Hurlber**, M., **Mintenbeck**, K., **Pedace**, R., **Rojas Corradi**, M., **Viner**, D., **Vera**, C., **Kreibiehl**, S., **O'Neill**, B., **Pörtner**, H.-O., **Sillmann**, J., **Jones**, R. & **Ranasinghe**, R. (2020). *The Concept of Risk in the IPCC Sixth Assessment Report: A Summary of Cross-Working Group Discussions*. [Guidance for IPCC authors]. Intergovernmental Panel on Climate Change. 15p. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/02/Risk-guidance-FINAL_15Feb2021.pdf

Renn, O. (1992). Concepts of risk: A classification. *In* S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social Theories of Risk* (pp. 53-82). Praeger.

Renn, O. (2010). Risk communication: Insights and requirements for designing successful communication programs on health and environmental hazards. *In* R. L. Heath & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 80-98). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203891629

Renn, O., **Siovic**, P., **Burns**, W. J., **Kasperson**, J. X., & **Kasperson**, R. E. (1992). Social amplification theory: Theoretical foundations and empirical applications. *Journal of Social Issues*, *48*(4), 127-160.

Reyes Bernard, N., **Basit**, A., **Sofija**, E., **Phung**, H., **Lee**, J., **Rutherford**, S., **Sebar**, B., **Harris**, N., **Phung**, D., & **Wiseman**, N. (2021). Analysis of crisis communication by the Prime Minister of Australia during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *62*, 1-9. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102375

Reynolds, B., & **Seeger**, M. W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model. *Journal of Health Communication*, *10*(1), 43-55. https://doi.org/10.1080/10810730590904571

Ribeiro, J. (2021). O incontornável dilema da coleta de dados. *In* P. Sá, A. P. Costa & A. A. de F. G. Moreira (Eds.), *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação: Recolha de Dados* (pp. 9-12). UA Editora.

Ribeiro, L. M. (2024). *Princípios Fundamentais de Segurança* [PDF Slides]. Curso sobre Segurança Pessoal nos Incêndios Florestais, Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais, Universidade de Coimbra.

Ribeiro, L. M., **Rodrigues**, A., **Lucas**, D., & **Viegas**, D. X. (2020). The Impact on Structures of the Pedrógão Grande Fire Complex in June 2017 (Portugal). *Fire, 3*(4), 57. https://doi.org/10.3390/fire3040057

Ribeiro, L. M., **Viegas**, D. X., **Almeida**, M., **McGee**, T. K., **Pereira**, M. G., **Parente**, J., **Xanthopoulos**, G., **Leone**, V., **Delogu**, G. M., & **Hardin**, H. (2019). Extreme wildfires and disasters around the world: Lessons to be learned. *In* F. Tendim, V. Leone & T. K. McGee (Eds.), *Extreme Wildfire Events and Disasters: Root Causes and New Management Strategies* (pp. 31–51). Elsevier.

Ribeiro, L. M., **Viegas**, D. X., & **Góis**, J. G. (2024). Vegetação e combustíveis. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 35-49). Lidel.

Ribeiro, V. (2018). O spin doctoring: Contributo para a caracterização do modelo de acção. *Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação*, 1-12. https://www.bocc.ubi.pt/pag/ribeiro-vasco-2018-spin-doctoring.pdf

Ritchie, H., **Rosado**, P. &, **Roser**, M. (2022). *Natural Disasters: Our World in Data*. https://ourworldindata.org/natural-disasters

Robertson, B. W., & **Stephens**, K. K. (2022). Communicating disaster preparedness. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 312-326). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch21

Rocha, L. S., & **Weyermüller**, A. R. (2014). Comunicação ecológica por Niklas Luhmann. *Novos Estudos Jurídicos, 19*(1), 232-262. https://doi.org/10.14210/nej.v19n1.p232-262

Rodin, P., **Ghersetti**, M., & **Odén**, T. (2019). Disentangling rhetorical subarenas of public health crisis communication: A study of the 2014-2015 Ebola outbreak in the news media and social media in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 27*(3), 237-246. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12254

Rudolph-Cleff, A., **Knodt**, M., **Schulze**, J., & **Engel**, A. (2022). Crisis communication in a blackout scenario: An assessment considering socio-spatial parameters and the vulnerabilities of the population. *International Journal of Disaster Risk Reduction, 72,* 1-32. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.102856

Sampaio, R. C., & **Lycarião**, D. (2021). *Análise de Conteúdo Categorial: Manual de Aplicação*. Enap. 155p. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf

San-Miguel-Ayanz, J., **Durrant**, T., **Boca**, R., **Libertà**, G., **Branco**, A., **De Rigo**, D., **Ferrari**, D., **Maianti**, P., **Artes Vivancos**, T., **Pfeiffer**, H., **Loffler**, P., **Nuijten**, D., **Leray**, T., & **Oom**, D. J. F. (2019). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2018*, EUR 29856 EN. Publications Office of the European Union. 178p. https://doi.org/10.2760/1128

San-Miguel-Ayanz, J., **Durrant**, T., **Boca**, R., **Maianti**, P., **Libertà**, G., **Oom**, D. J. F., **Branco**, A., **De Rigo**, D., **Suarez-Moreno**, M., **Ferrari**, D., **Roglia**, E., **Scionti**, N., **Broglia**, M., **Onida**, M., **Tistan**, A., & **Loffler**, P. (2023). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2022*. 200p. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2760/348120

San-Miguel-Ayanz, J., **Durrant**, T., **Boca**, R., **Maianti**, P., **Libertà**, G., **Artes Vivancos**, T., **Oom**, D. J. F., **Branco**, A., **De Rigo**, D., **Ferrari**, D., **Pfeiffer**, H., **Grecchi**, R., **Nuijten**, D., & **Leray**, T. (2020b). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2019*, EUR 30402 EN. 162p. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2760/893

San-Miguel-Ayanz, J., **Oom**, D. J. F., **Artes**, T., **Viegas**, D. X., **Fernandes**, P., **Faivre**, N., **Freire**, S., **Moore**, P., **Rego**, F., & **Castellnou**, M. (2020a). Forest fires in Portugal in 2017. *In* A. Casajus Valles, M. Marin Ferrer, K. Poljanšek & I. Clark (Eds.), *Science for Disaster Risk Management 2020: Acting Today, Protecting Tomorrow* (pp. 411-428). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2760/571085

Santos, F. D. (2021). *Alterações Climáticas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. 118p.

Schnee, C. (2015). *Political Reputation Management: The Strategy Myth*. Routledge. 216p.

Sebastião, S. P., **Saramago**, M., & **Range**, S. (2016). A relação com os jornalistas e a importância da credibilidade e da honestidade na assessoria mediática em Portugal. *Comunicação Pública (11)*21, 1-15. https://doi.org/10.4000/cp.1308

Seeger, M. W., **Sellnow**, T. L., & **Ulmer**, R. R. (1998). Communication, organization and crisis. *In* M. E. Roloff (Eds.), *Communication Yearbook 21* (pp. 231-275). Routledge.

Seeger, M. W., **Sellnow**, T. L., & **Ulmer**, R. R. (2001). Public relations and crisis communication: organizing and chaos. *In* R. L. Heath (Eds.) *Public Relations Handbook* (pp. 155-166). Sage.

Seeger, M. W., **Sellnow**, T. L., & **Ulmer**, R. R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Praeger. 297p.

Sellnow-Richmond, D., **George**, A., & **Sellnow**, D. (2018). An IDEA Model analysis of instructional risk communication in the time of Ebola. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research, 1*(1), 135-166. https://doi.org/10.30658/jicrcr.1.1.7

Sellnow, D. D., **Johansson**, B., **Sellnow**, T. L., & **Lane**, D. R. (2019a). Toward a global understanding of the effects of the IDEA model for designing instructional risk and crisis messages: A food contamination experiment in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 27*(2), 102-115. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12234

Sellnow, D. D., **Jones**, L. M., **Sellnow**, T. L., **Spence**, P., **Lane**, D. R., & **Haarstad**, N. (2019b). The IDEA Model as a conceptual framework for designing Earthquake Early Warning (EEW) messages distributed via mobile phone apps. *In* J. Santos-Reyes, *Earthquakes: Impact, Community Vulnerability and Resilience* (pp. 11-20). IntechOpen. https://doi.org.10.5772/intechopen.85557

Sellnow, D. D., **Lane**, D. R., **Sellnow**, T. L., & **Littlefield** R. S. (2017). The IDEA Model as a Best Practice for Effective Instructional Risk and Crisis Communication. *Communication Studies, 68*(5), 552-567. https://doi.org/10.1080/10510974.2017.1375535

Sellnow, D. D., **Limperos**, A., **Frisby**, B. N., **Sellnow**, T. L., **Spence**, P. R., & **Downs**, E. (2015). Expanding the scope of instructional communication research: Looking beyond classroom contexts. *Communication Studies, 66*(4), 417-432. https://doi.org/10.1080/10510974.2015.1057750

Sellnow, T. L., **Ulmer**, R. R., **Seeger**, M. W., & **Littlefield**, R. (2009). *Effective Risk Communication: A Message-Centered Approach*. Springer.

Sellnow, T., & **Seeger**, M. W. (2021). *Theorizing Crisis Communication*. Wiley. 353p.

Sellnow, T., & **Sellnow**, D. (2023). *Before Crisis: The Practice of Effective Risk Communication*. Cognella. 200p.

Serra, P. (2006, 2 de dezembro). O risco da comunicação na comunicação dos riscos. *Colóquio Sociedade, Comunicação e Risco*, Ponta Delgada, 1-18. http://www.bocc.ubi.pt/pag/serra-paulo-riscos-da-comunicacao.pdf

Shukla, P. R., & **Skea**, J. (Eds.). (2022*). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. [Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change]. Intergovernmental Panel on Climate Change. 2042p. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf

Silva, J. S., **Deus**, E. de, & **Saldanha**, L. (2008). Evolução dos incêndios florestais em Portugal, antes e depois de 2003. *In* J. S. Silva, E. de Deus & L. Saldanha (Eds.), *Incêndios Florestais: 5 Anos após 2003* (pp. 13-63). Autoridade Florestal Nacional.

Silveira, P. (2022). *O Governo de Portugal*. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos. 112p.

Smillie, L., & **Blissett**, A. (2010). A model for developing risk communication strategy. *Journal of Risk Research, 13*(1), 115-134. https://dx.doi.org/10.1080/13669870903503655

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, *104*, 333-339. https://doi.org/10.1016/J.JBUSRES.2019.07.039

Spence, P. R., & **Lachlan**, K. A. (2016). Reoccurring challenges and emerging threats crises and the new millennium. *In* A. Schwarz, M. W. Seeger & C. Auer (Eds.), *The Handbook of International Crisis Communication Research* (pp. 212-223). Wiley-Blackwell.

Stephens, K. K., & **Tich**, K. P. (2022). Rescue communication. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 301-311). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch20

Tachkova E. R. (2022). Scansis: Changing the landscape of crisis communication research and practice. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 431-440). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch29

Tachkova E. R., & **Coombs**, W. T. (2022). *Communicating in Extreme Crises: Lessons from the Edge*. Routledge. 157p.

Taylor, M., **Johnston**, K. A., & **Ryan**, B. (2022). A community engagement approach to natural hazard communication. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 327-342). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781119678953.ch22

Tedim, F., **Leone**, V., **Silva**, Â., & **Correia**, F. (2021). Incêndios extremos em Portugal e na Grécia: Reflexões sobre a importância da preparação e da comunicação do risco e da crise. *In* A. Nunes, A. Amaro, A. Vieira, F. V. de Castro & F. Félix (Eds.), *Geografia, Riscos e Proteção Civil: Homenagem ao Professor Doutor Luciano Lourenço*, Volume 2 (pp. 31–44). RISCOS – Associação Portuguesa de Riscos, *Prevenção* e Segurança. https://doi.org/10.34037/978-989-9053-06-9_1.2_02

Teixeira, C. A. (2022). *A Relevância da Comunicação em Situações de Crise e Pós-Crise Junto das Comunidades Locais em Desastres Ambientais com Origem Industrial: Os Casos dos Rompimentos de Barragens em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) no Brasil*. [Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. http://hdl.handle.net/10400.5/27226

Thapa, S. B., **Jenkins**, J. S., & **Westerling**, A. L. (2023). Perceptions of wildfire management practices in a California wildland-urban interface. *Environmental Advances*, *12*, *March*, 100382. https://doi.org/10.1016/j.envadv.2023.100382

Thiessen, A. (2013). Reputation/Reputation Management. *In* S. O. Idowu, N. Capaldi, L. Zu, & A. D. Gupta (Eds.), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-28036-8_548

Thompson, J. B. (2002). *O Escândalo Político: Poder e Visibilidade na Era da Mídia*. Vozes. 325p.

Tian, Y. & **Yang, J**. (2022). Deny or bolster? A comparative study of crisis communication strategies between Trump and Cuomo in COVID-19. *Public Relations Review, 48*(2), 1-14. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2022.102182

Tierney, K. (2019). *Disasters: A Sociological Approach*. Polity Press. 224p.

Tinker, T. L., **Covello**, V. T., **Vanderford**, M. L., **Rutz**, D., **Frost**, M., Li, R., **Aihua**, H., &, **Chen**, X. (2020). Disaster risk communication. *In* K. Yamori (Eds.), *Disaster Medicine*. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-981-13-2318-8

Toniolo, B. P. (2019). *Apagar Incêndios: A Comunicação de Crise da Presidência Da República Portuguesa Durante os Incêndios de 2017*. [Dissertação de Mestrado, Universidade da Beira Interior]. Repositório da Universidade da Beira Interior. http://hdl.handle.net/10400.6/10094

Toniolo, B. P., & **Gonçalves**, G. (2020). When the sender is the message: the communication of Marcelo Rebelo de Sousa about the 2017 fires. *Comunicação e Sociedade*, *2020* (Special Issue), 69-88. https://doi.org/10.17231/comsoc.0(2020).2741

Toniolo, B. P., & **Sampaio**, H. (2024). From technical specialist to government authority: Media training in risk and crisis communication. *In* M. Compte-Pujol, J. Cuenca-Fontbona & P. Pineda-Martinez (Eds.), *Sorting Out the Chaos for Public Relations Leaders*. Peter Lang. 174p.

Traquina, N. (2005). *Teorias do Jornalismo: A Tribo Jornalística, uma Comunidade Interpretativa Transnacional*. Volume 2. Insular. 216p.

Turner, B. A. (1976). The organizational and interorganizational development of disasters. *Administrative Science Quarterly*, *21*(3), 378-397. https://doi.org/10.2307/2391850

Ulmer, R. R., **Sellnow**, T. L., & **Seeger**, M. W. (2010). Considering the future of crisis communication research: Understanding the opportunities inherent to crisis events through the discourse of renewal. *In* W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp. 691-697). Wiley-Blackwell.

United Nations Environment Programme (**UNEP**). (2022). *Spreading like Wildfire: The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires*. 124p. https://www.unep.org/resources/report/spreading-wildfire-rising-threat-extraordinary-landscape-fires

United Nations General Assembly. (2023). *Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: Report of the Secretary-General*. 23p. https://www.undrr.org/quick/80109

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (**UNDRR**) (2022*). GAR Special Report: Our World at Risk*. 256p. https://www.undrr.org/media/79595/download

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (**UNDRR**) (2023*). GAR Special Report: Measuring Resilience for the Sustainable Development Goals*. 237p. https://www.undrr.org/gar/gar2023-special-report

United States Agency for International Development (**USAID**) (2022). *2022 Portugal Wildfires: Burned Area Emergency Response (BAER) Review*. 83p. https://www.agif.pt/app/uploads/2023/04/2022-Portugal-Wildfires-Burned-Area-Emergency-Response-BAER.pdf

Upadhyay, S., & **Upadhyay**, N. (2023). Mapping crisis communication in the communication research: what we know and what we don"t know. *Journal of Humanities and Social Sciences Communications, 10*(632), 1-19. https://doi.org/10.1057/s41599-023-02069-z

Valentini, C., **Romenti**, S., & **Kruckeberg**, D. (2017). From stakeholder crisis awareness and sense making to organizational crisis preparedness. *In* Y. Jin & L. Austin (Eds.), *Social Media and Crisis communication* (pp. 58-67). Routledge.

Van Ruler, B. (2018). Communication theory: An underrated pillar on which strategic communication rests. *International Journal of Strategic Communication, 12*(4), 367-381. https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1452240

Venette. S. (2008). Risk as an inherent element in the study of crisis communication. *Southern Communication Journal, 73*(3), 197-210. https://doi.org/10.1080/10417940802219686

Verčič, D., **Van Ruler**, B., **Butschi**, G., & **Flodin**, B. (2001). On the definition of public relations: a European view. *Public Relations Review, 27*, 373-387. https://doi.org/10.1016/S0363-8111(01)00095-9

Victor, C. (2019). Periodismo y reducción de riesgos de desastres: Un passo más allá de la tragédia anunciada. *In* M. F. Amaral & C. L. Ascencio (Eds.), *Periodismo y Desastres* (pp. 165-184). Editorial UOC.

Viegas, D. X. (2024). Glossário. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. XI-XIV). Lidel.

Viegas, D. X., **Almeida**, M. A., **Ribeiro**, L. M., **Raposo**, J., **Viegas**, M. T., **Oliveira**, R., **Alves**, D., **Pinto**, C., **Rodrigues**, A., **Ribeiro**, C., **Lopes**, S., **Jorge**, H., & **Viegas**, C. X. (2019). *Análise dos Incêndios Florestais Ocorridos a 15 de outubro de 2017*. Centro de Estudos

sobre Incêndios Florestais.
260p. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=analise-dos-incendios-florestais-ocorridos-a-15-de-outubro-de-2017

Viegas, D. X., **Ribeiro**, L. M., **Almeida**, M. A., **Oliveira**, R., **Viegas**, M. T. P., **Raposo**, J. R., **Reva**, V., **Figueiredo**, A. R., & **Lopes**, S. (2013). Os Grandes Incêndios Florestais e os Acidentes Mortais Ocorridos em 2013. Parte 1. CEIF, Universidade de Coimbra. 111p. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/1281135/Relat%C3%B3rio_IF2013_parte1.pdf

Viegas, D. X., **Alves**, D., & **Rodrigues**, T. (2024). Apresentação. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 1-7). Lidel.

Viegas, D. X., **Ribeiro**, C., & **Alves**, D. (2024). Comportamento extremo do fogo. *In* D. X. Viegas (Eds.), *O Que Devo Saber Sobre Tempestades de Fogo?* (pp. 51-64). Lidel.

Vilelas, J. (2009). *Investigação: O Processo de Construção do Conhecimento*. Sílabo. 399p.

Villodre, J., & **Criado**, J. I. (2020). User roles for emergency management in social media: Understanding actors' behavior during the 2018 Majorca Island flash floods. *Government Information Quarterly*, *37*(4), 1-15. https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101521

Vos, M. (2006). Setting the research agenda for governmental communication. *Journal of Communication Management, 10*, 250-258. https://doi.org/10.1108/13632540610681149

Wang, Y., & **Laufer**, D. (2024). A cross-disciplinary review of crisis spillover research: Spillover types, risk factors, and response strategies. *Public Relations Review, 50*(3), 1-10. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2023.102411

Wang, Y., **Kim**, J., **Chatham**, A., & **Ma**, L. (2022). "I Lose" "I Gain" vs. "They Lose" "They Gain": The influence of message framing on donation intentions in disaster fundraising. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, *5*(1), 29-56. https://doi.org/10.30658/jicrcr.5.1.1

Waymer, D., & **Hill**, T. E. (2023). A conceptual update to image restoration theory (IRT) via an analysis of the vice-presidential campaign of Kamala Harris. *Public Relations Review*, *49*(2), 102306. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2023.102306

Werder, K. P., **Nothhaft**, H., **Verčič**, D., & **Zerfass**, A. (2018). Strategic communication as an emerging interdisciplinary paradigm. *International Journal of Strategic Communication, 12*(4), 333-351. https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1494181

Williams, D. E., & **Olaniran**, B. A. (1998). Expanding the crisis planning function: Introducing elements of risk communication to crisis communication practice. *Public Relations Review, 24*(3), 387-400. https://doi.org/10.1016/S0363-8111(99)80147-7

Wolbers, J., **Kuipers**, S., & **Boin**, A. (2021). A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: Trends and progress. *Risks Hazards Crisis Public Policy, 12*, 374-392. https://doi.org/10.1002/rhc3.12244

Wukich, C. (2016). Government social media messages across disaster phases. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 24*(4), 230-243. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12119

Wukich, C. (2019). Preparing for disaster: Social media use for household, organizational, and community preparedness. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 10*(2), 233-260. https://doi.org/10.1002/rhc3.12161

Yamori, K. (2020). Pitfall of disaster information. *In* K. Yamori (Eds.), *Disaster Risk Communication: A Challenge from a Social Psychological Perspective* (oo. 1-15). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2318-8_1

Zedler, P. H., & **Rego**, F. C. (2006). Regimes do fogo e biodiversidade: Respostas dos ecossistenas e alternativas de gestão. *In* J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. N. Silva & T. P. da Silva (Eds.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção* (pp. 199-227). Instituto Superior de Agronomia.

Zerfass, A., **Verčič**, D., **Nothhaft**, H., & **Werder**, K. P. (2018). Strategic communication: Defining the field and its contribution to research and practice. *International Journal of Strategic Communication, 12*(4), 487-505. https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1493485

Zhao, H. (2017). The impacts of contextual factors on social media crises: Implications for crisis communication strategy selection. *International Journal of Strategic Communication, 11*(1), 42-60. https://dx.doi.org/10.1080/1553118X.2016.1244061

Zurro-Antón, N., **Moreno**, Á., & **Humanes**, M. L. (2023). CERC as a growing research model: Analysis of its application in health emergency communication strategies over the last decade. *Estudios sobre el Mensaje Periodistico*, *29*(2), 395-405. https://dx.doi.org/10.5209/esmp.85911

Anexos

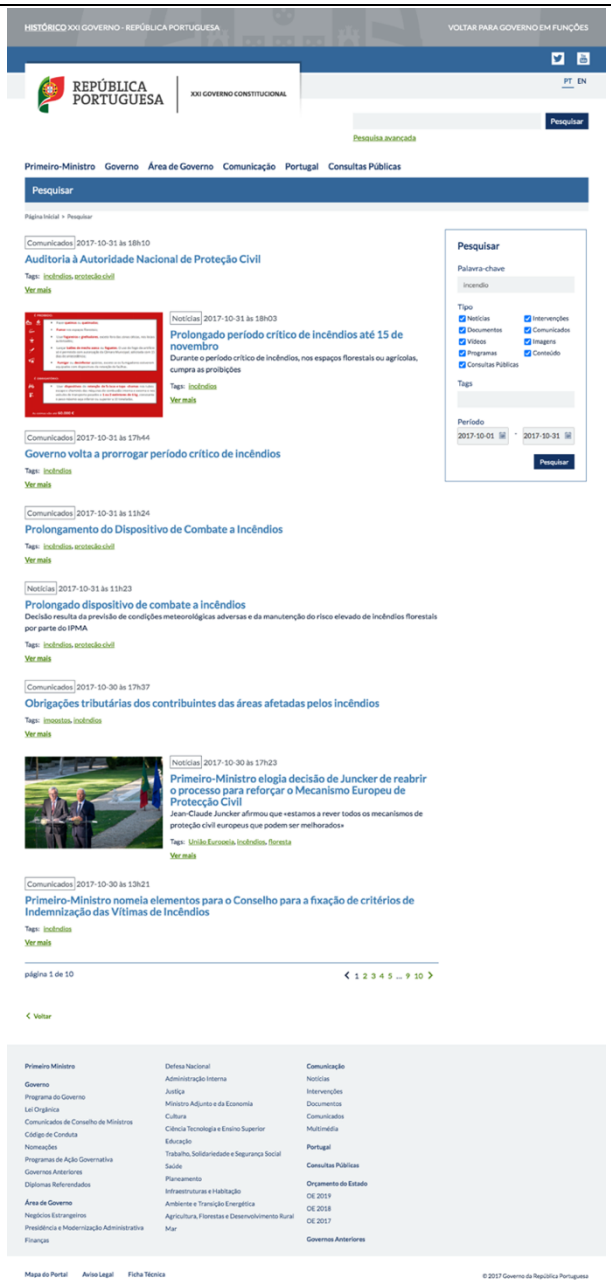
ANEXO 1

Resumo do *Modelo Loop*

Quando		*Quem*		*Diz o quê*				*Por que canais*	*Para quem*
Comunicação	**Fase cronológica**	**Fonte**	**Porta-voz**	**Categoria qualitativa**	**Desenho da mensagem**	**Enquadramento das ações**	**Função da linguagem**	**Tipo de conteúdo**	**Mediação**	**Audiência**
Risco	*Prevenção*	Organizações executórias	Científico	Tipo 1	IDEA	Negativo	Apelativa	Campanhas de comunicação + Publicações nas redes sociais digitais	Mais direta que mediada	Particular
	Preparação		Técnico	Tipo 2			Referencial			
	Alerta		Científico	Tipo 3			Apelativa			
Risco -» Crise	*Socorro*	Organizações decisórias e executórias	Técnico	Tipo 4	IDEA + Dimensões (Olsson, 2014) + Categorias de Conteúdo Temático (Bytzek, 2008) + SCCT	Não está centrada nas consequências das ações	Apelativa + Emotiva	Todos, exceto campanhas de comunicação	Direta e mediada	Universal
Crise	*Recuperação*	Organizações decisórias	Político	Tipo 5	SCCT	Positivo	Referencial + Emotiva	Comunicados de imprensa + Conferências de imprensa + Notícias	Mais mediada que direta	
Crise -» Risco	*Avaliação*			Tipo 6			Referencial			
Fator	F11, F12	F4	F2, F3	F12	F8, F9, F10	F1	F13	F7	F6	F5

ANEXO 2

Fontes dos dados



Fonte A: Resultado da pesquisa de mensagens com a palavra "incêndio" publicadas em outubro de 2017[335]
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional

[335] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/pesquisar?f=incendio&b=2017-10-01&e=2017-10-31&sn=1&si=1&sd=1&sp=1&spr=1&sv=1&sph=1&snl=1&scms=1&scps=1. Acesso em 13 de agosto de 2021.



Fonte B: Perfil da República Portuguesa no *Twitter*[336]
Fonte: *Twitter*



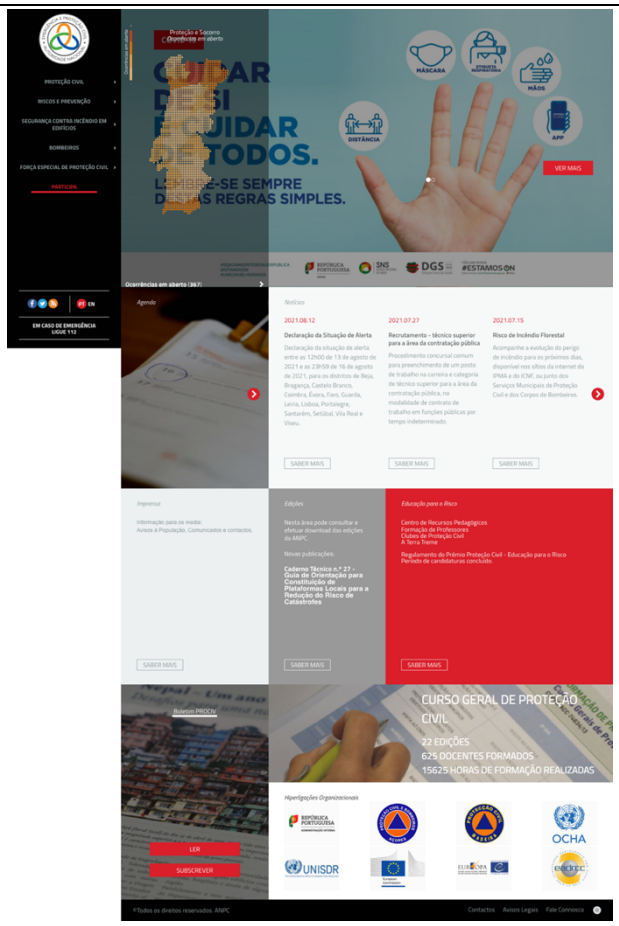
Fonte C: Página inicial de António Costa no *Facebook*[337]
Fonte: *Facebook*

[336] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/pesquisar?f=incendio&b=2017-10-01&e=2017-10-31&sn=1&si=1&sd=1&sp=1&spr=1&sv=1&sph=1&snl=1&scms=1&scps=1. Acesso em 13 de agosto de 2021.
[337] Retirado de https://www.*Facebook*.com/antoniolscosta. Acesso em 13 de agosto de 2021.

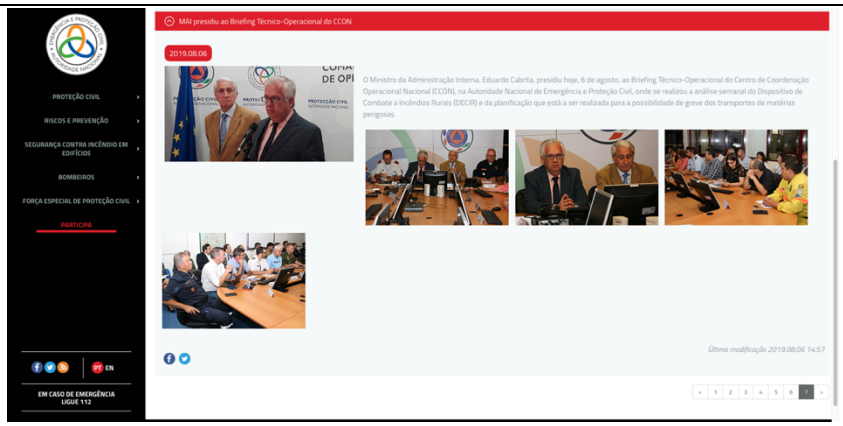


Fonte D: Página inicial do *website* institucional da AGIF[338]
Fonte: *Website* institucional da AGIF

[338] Retirado de https://www.agif.pt/pt. Acesso em 17 de agosto de 2021.

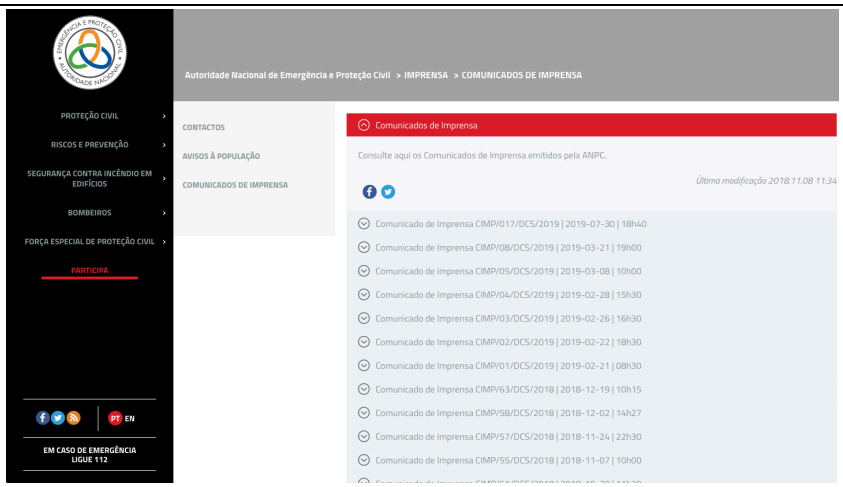


Fonte E: Página inicial do *website* institucional da ANEPC[339]
Fonte: *Website* institucional da ANEPC

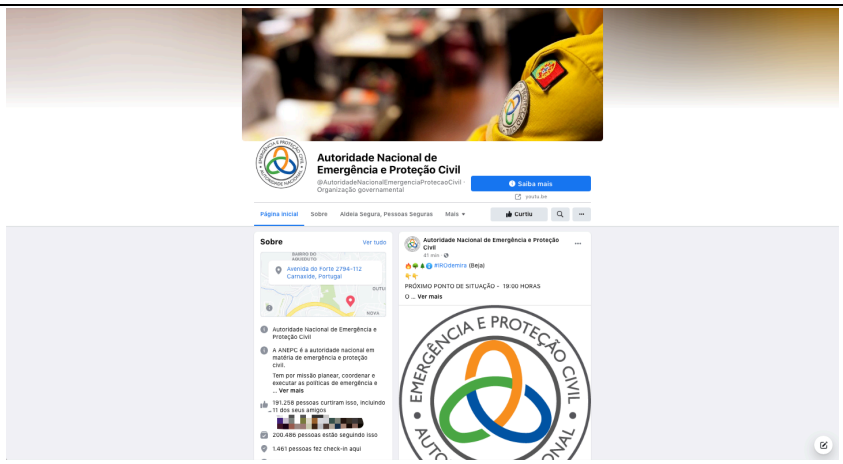


Fonte F: Página com a notícia mais antiga disponível no *website* da ANEPC na data da colheita dos dados[340]
Fonte: *Website* da ANEPC

[339] Retirado de http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx. Acesso em 19 de agosto de 2021.
[340] A recolha de dados na secção Notícias do *website* da ANEPC foi realizada a 23 de abril de 2021.

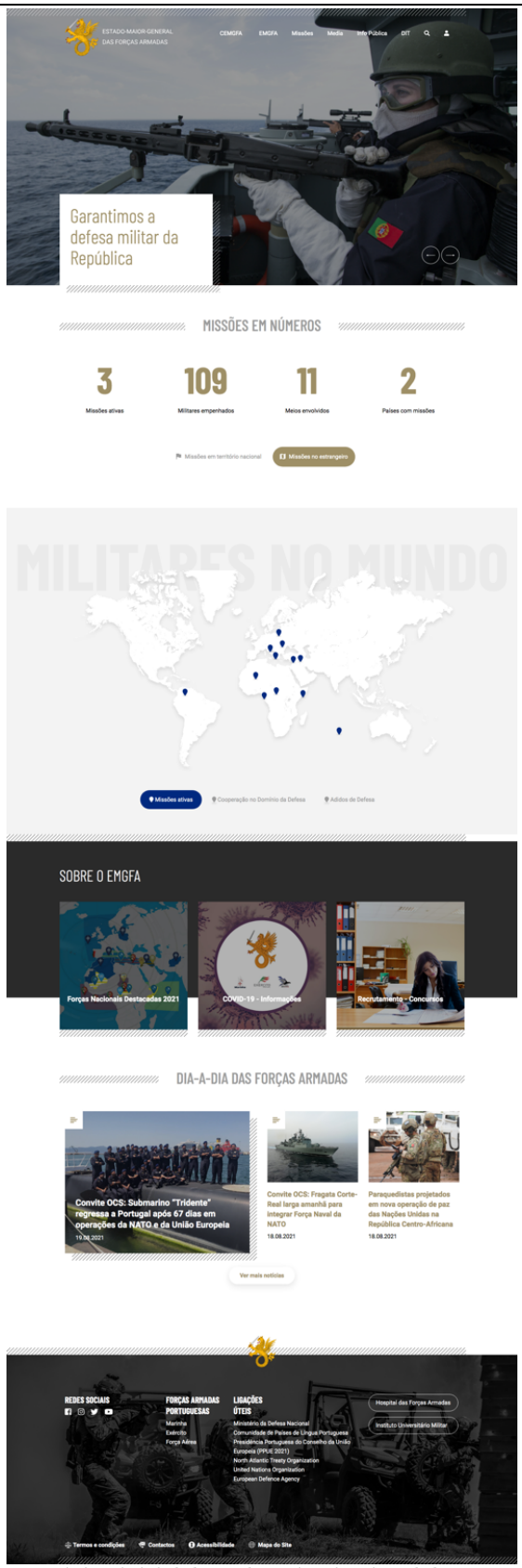


Fonte G: Página com o comunicado de imprensa mais recente disponível no *website* institucional da ANEPC na data da colheita dos dados[341]
Fonte: *Website* institucional da ANEPC



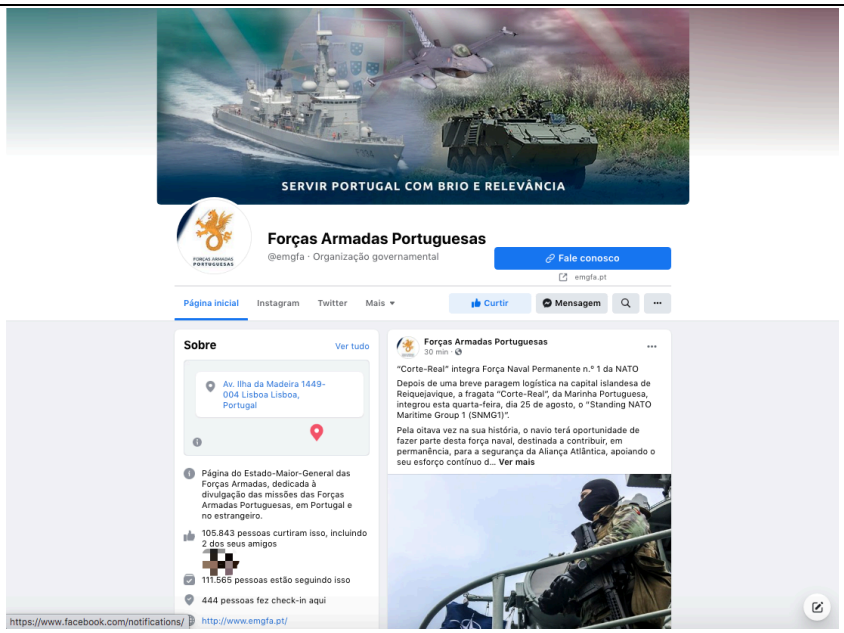
Fonte H: Página inicial da ANEPC no *Facebook*[342]
Fonte: *Facebook*

[341] A recolha de dados na secção Imprensa do *website* institucional da ANEPC foi realizada a 19 de agosto de 2021.
[342] Retirado de https://www.*Facebook*.com/AutoridadeNacionalEmergenciaProtecaoCivil. Acesso em 19 de agosto de 2021.



Fonte I: Página inicial do *website* institucional do EMGFA[343]
Fonte: *Website* institucional da EMGFA

[343] Retirado de https://www.emgfa.pt/. Acesso em 27 de agosto de 2021.



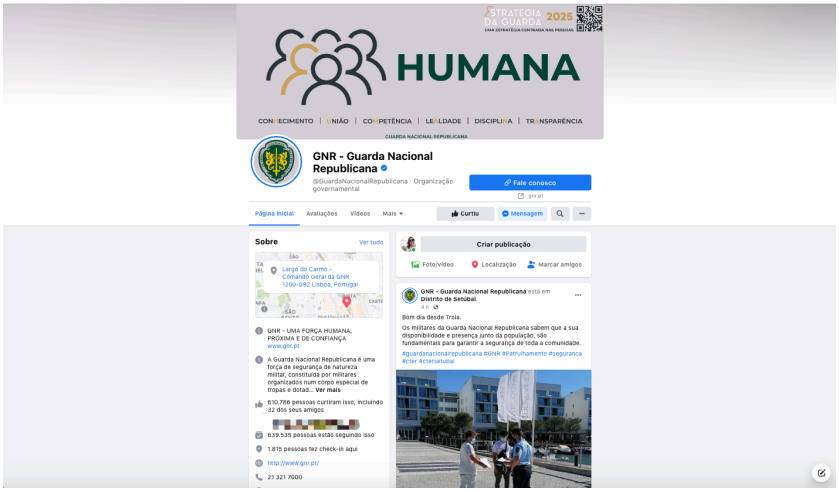
Fonte J: Página inicial do EMGFA no *Facebook*[344]
Fonte: *Facebook*

[344] Retirado de https://www.*Facebook*.com/emgfa. Acesso em 27 de agosto de 2021.



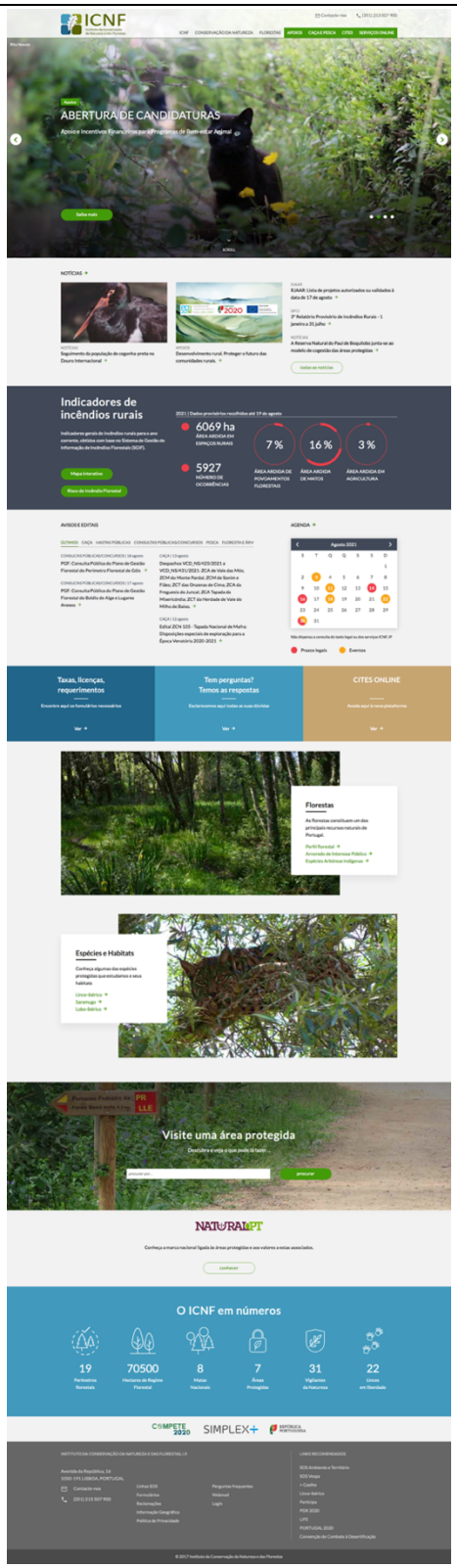
Fonte K: Página inicial do *website* institucional da GNR[345]
Fonte: *Website* institucional da GNR

[345] Retirado de https://www.gnr.pt/. Acesso em 20 de agosto de 2021.



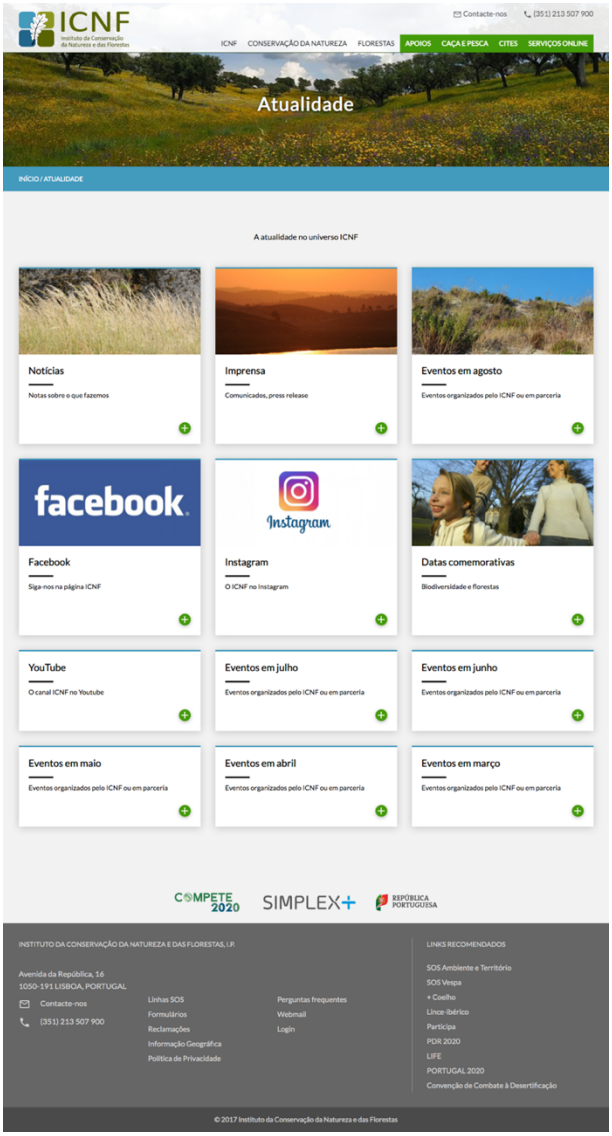
Fonte L: Página inicial da GNR no *Facebook*[346]
Fonte: *Facebook*

[346] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana. Acesso em 20 de agosto de 2021.



Fonte M: Página inicial do *website* institucional do ICNF[347]
Fonte: *Website* institucional do ICNF

[347] Retirado de https://www.icnf.pt/. Acesso em 17 de agosto de 2021.



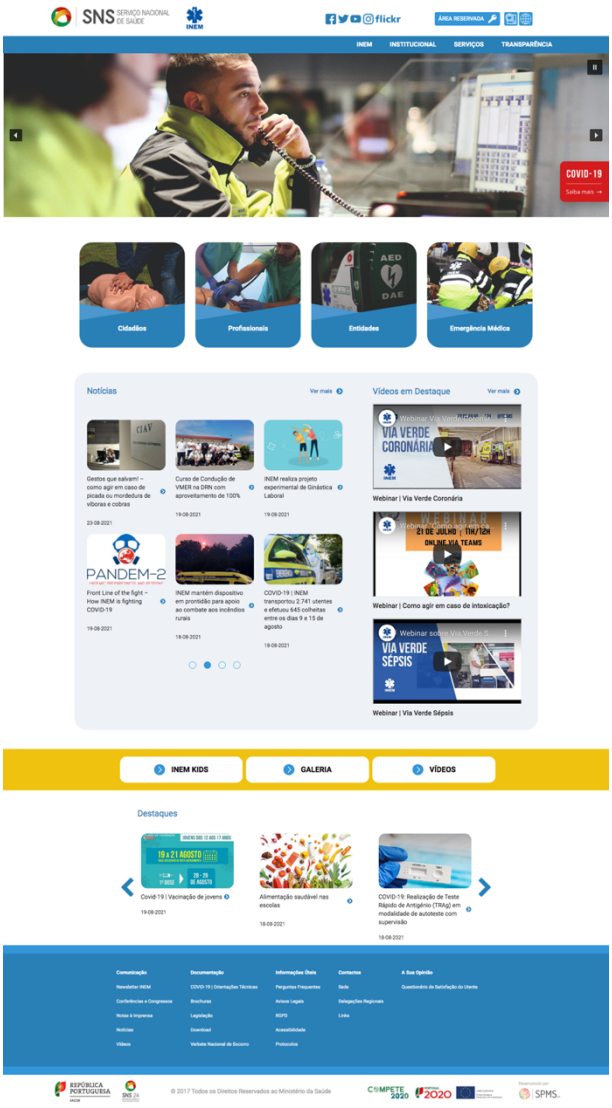
Fonte N: Secção "Atualidade" no *website* institucional do ICNF[348]
Fonte: *Website* institucional do ICNF

[348] Retirado de https://www.icnf.pt/atualidade. Acesso em 17 de agosto de 2021.



Fonte O: Página inicial do ICNF no *Facebook*[349]
Fonte: *Facebook*

[349] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutodaConservacaodaNaturezaedasFlorestas. Acesso em 19 de agosto de 2021.



Fonte P: Página inicial do *website* institucional do INEM[350]
Fonte: *Website* institucional do INEM

[350] Retirado de https://www.inem.pt/. Acesso em 24 de agosto de 2021.

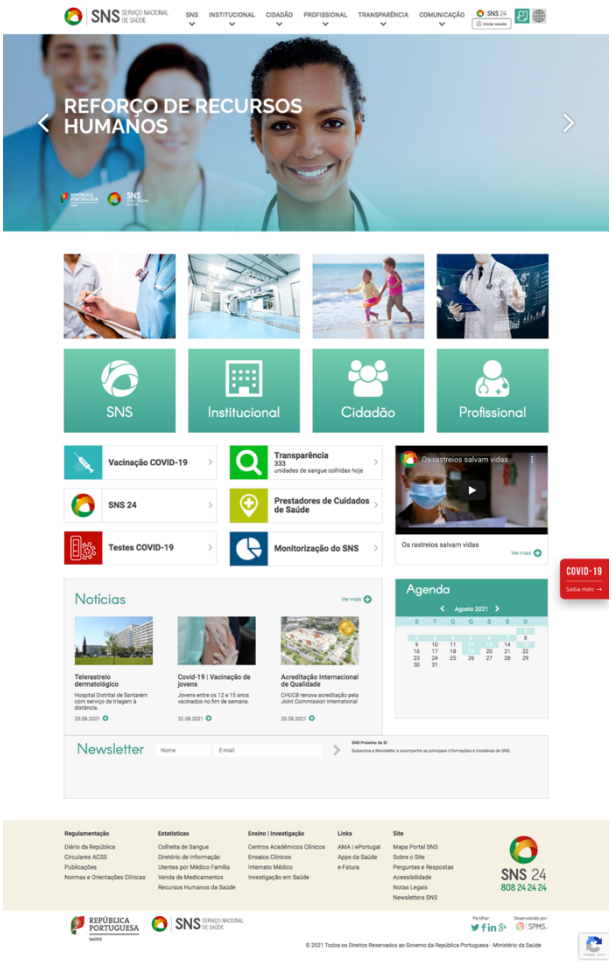


Fonte Q: Página inicial do INEM no *Facebook*[351]
Fonte: *Facebook*

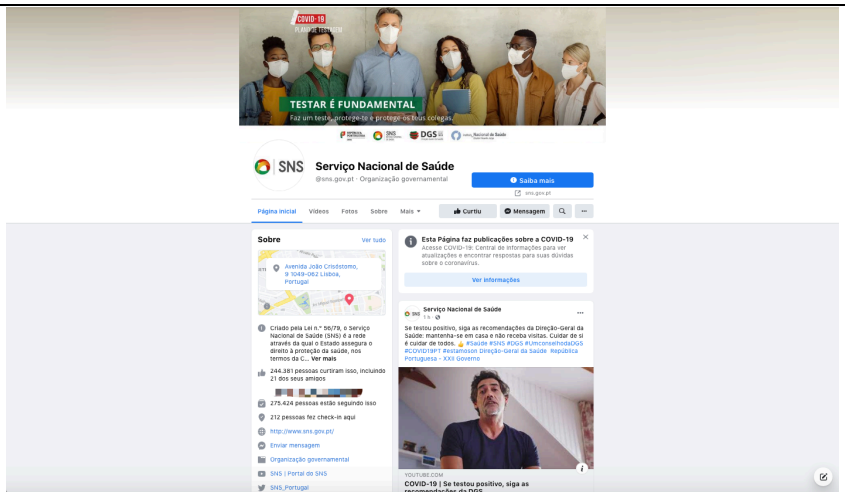


Fonte R: Página inicial do *website* institucional do IPMA[352]
Fonte: *Website* institucional do IPMA

[351] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutoNacionaldeEmergenciaMedica/. Acesso em 24 de agosto de 2021.
[352] Retirado de https://www.ipma.pt/pt/index.html. Acesso em 24 de agosto de 2021.



Fonte S: Página inicial do *website* institucional do SNS[353]
Fonte: *Website* institucional do SNS



Fonte T: Página inicial do SNS no *Facebook*[354]
Fonte: *Facebook*

353 Retirado de https://www.sns.gov.pt/. Acesso em 20 de agosto de 2021.
354 Ver https://www.*Facebook*.com/sns.gov.pt. Acesso em 20 de agosto de 2021.



Fonte U: Página inicial do IPMA no *Facebook*[355]
Fonte: *Facebook*

[355] Retirado de https://www.*Facebook*.com/ipma.pt. Acesso em 24 de agosto de 2021.

ANEXO 3

Pedidos de colaboração e respostas



☆ **Bianca Toniolo - Universidade da Beira Interior** — Enviadas - UBI 15:49

Colaboração AGIF com investigação

Para: Sara Otero

Prezada Sara Otero,

Como parte da coleta de dados para a investigação de doutoramento em curso, acerca da comunicação governamental de risco e crise voltada à questão dos incêndios florestais em Portugal, venho solicitar os ficheiros com notícias, comunicados de imprensa e *press releases* emitidos por este Gabinete de Comunicação desde a criação da AGIF até 31 de dezembro 2019, uma vez que não localizamos esse conteúdo no website da AGIF, se faz favor.

Sobre a investigação
"As tensões entre as dimensões pública e estratégica da comunicação em situações de desastres naturais: a comunicação do XXI Governo de Portugal nos incêndios florestais" - O estudo promove uma reflexão teórica em torno dos conceitos de comunicação pública e de comunicação estratégica, a partir da dicotomia entre comunicação em defesa dos cidadãos e gestão estratégica da reputação política. Para isso, analisamos a comunicação do XXI Governo de Portugal e dos órgãos que integram o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) no período compreendido entre 2017 e 2019.

Certa da sua colaboração com o nosso estudo, desde já agradeço.

Com os melhores cumprimentos,

Bianca Persici Toniolo
Communication Sciences Ph.D. Candidate at University of Beira Interior (UBI, Covilhã, Portugal)
Ph.D. Fellow at Foundation for Science and Technology (FCT) - 2020.05702.BD
Researcher at LabCom – Communication and Arts
Coordinator of Sopcom's Young Researchers Working Group
Publisher of Sopcom's Comunicando Journal
YECREA Crisis Communication Section Representative
https://www.cienciavitae.pt/portal/921B-7442-84F0

Pedido A: E-mail enviado à AGIF
Fonte: Elaborado pela autora



Bianca Toniolo - Universidade da Beira Interior — Enviadas - UBI 15:48

Colaboração ICNF com investigação

Para: gac@icnf.pt, icnf@icnf.pt

Prezada Rita Novais,

Como parte da coleta de dados para a investigação de doutoramento em curso, acerca da comunicação governamental de risco e crise voltada à questão dos incêndios florestais em Portugal, venho solicitar os ficheiros com notícias, comunicados de imprensa e *press releases* emitidos por este Gabinete de Comunicação entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro 2019, uma vez que não localizamos esse conteúdo no website do ICNF, se faz favor.

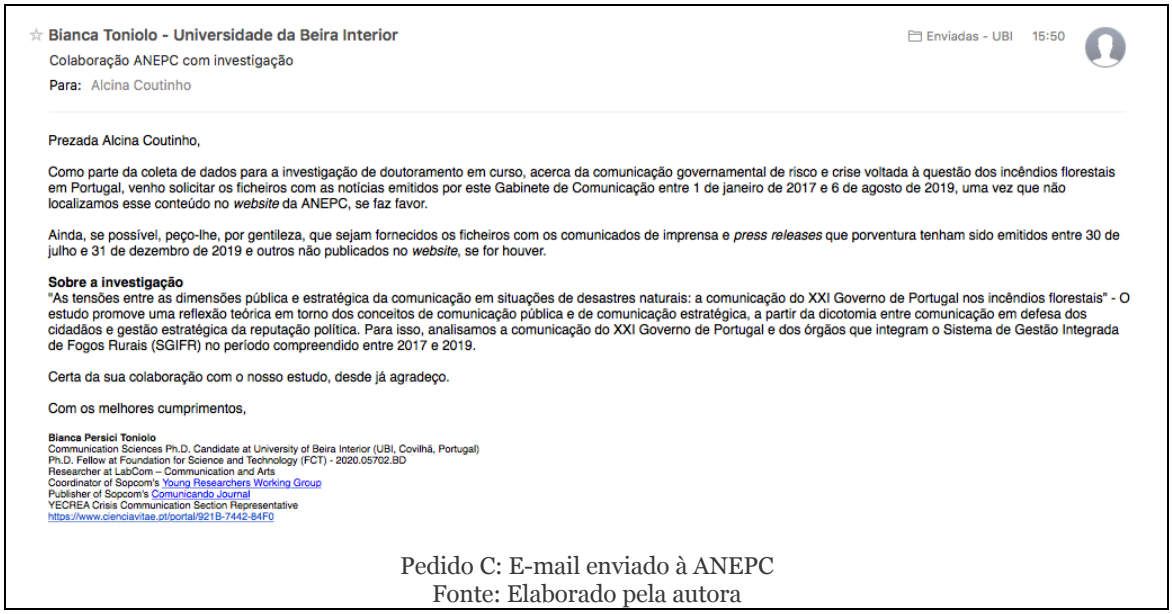
Sobre a investigação
"As tensões entre as dimensões pública e estratégica da comunicação em situações de desastres naturais: a comunicação do XXI Governo de Portugal nos incêndios florestais" - O estudo promove uma reflexão teórica em torno dos conceitos de comunicação pública e de comunicação estratégica, a partir da dicotomia entre comunicação em defesa dos cidadãos e gestão estratégica da reputação política. Para isso, analisamos a comunicação do XXI Governo de Portugal e dos órgãos que integram o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) no período compreendido entre 2017 e 2019.

Certa da sua colaboração com o nosso estudo, desde já agradeço.

Com os melhores cumprimentos,

Bianca Persici Toniolo
Communication Sciences Ph.D. Candidate at University of Beira Interior (UBI, Covilhã, Portugal)
Ph.D. Fellow at Foundation for Science and Technology (FCT) - 2020.05702.BD
Researcher at LabCom – Communication and Arts
Coordinator of Sopcom's Young Researchers Working Group
Publisher of Sopcom's Comunicando Journal
YECREA Crisis Communication Section Representative
https://www.cienciavitae.pt/portal/921B-7442-84F0

Pedido B: E-mail enviado ao ICNF
Fonte: Elaborado pela autora



Bianca Toniolo - Universidade da Beira Interior Enviadas - UBI 15:50

Colaboração ANEPC com investigação

Para: Alcina Coutinho

Prezada Alcina Coutinho,

Como parte da coleta de dados para a investigação de doutoramento em curso, acerca da comunicação governamental de risco e crise voltada à questão dos incêndios florestais em Portugal, venho solicitar os ficheiros com as notícias emitidos por este Gabinete de Comunicação entre 1 de janeiro de 2017 e 6 de agosto de 2019, uma vez que não localizamos esse conteúdo no *website* da ANEPC, se faz favor.

Ainda, se possível, peço-lhe, por gentileza, que sejam fornecidos os ficheiros com os comunicados de imprensa e *press releases* que porventura tenham sido emitidos entre 30 de julho e 31 de dezembro de 2019 e outros não publicados no *website*, se for houver.

Sobre a investigação
"As tensões entre as dimensões pública e estratégica da comunicação em situações de desastres naturais: a comunicação do XXI Governo de Portugal nos incêndios florestais" - O estudo promove uma reflexão teórica em torno dos conceitos de comunicação pública e de comunicação estratégica, a partir da dicotomia entre comunicação em defesa dos cidadãos e gestão estratégica da reputação política. Para isso, analisamos a comunicação do XXI Governo de Portugal e dos órgãos que integram o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) no período compreendido entre 2017 e 2019.

Certa da sua colaboração com o nosso estudo, desde já agradeço.

Com os melhores cumprimentos,

Bianca Persici Toniolo
Communication Sciences Ph.D. Candidate at University of Beira Interior (UBI, Covilhã, Portugal)
Ph.D. Fellow at Foundation for Science and Technology (FCT) - 2020.05702.BD
Researcher at LabCom – Communication and Arts
Coordinator of Sopcom's Young Researchers Working Group
Publisher of Sopcom's Comunicando Journal
YECREA Crisis Communication Section Representative
https://www.cienciavitae.pt/portal/921B-7442-84F0

Pedido C: E-mail enviado à ANEPC
Fonte: Elaborado pela autora



Bianca Toniolo - Universidade da Beira Interior Enviadas - UBI 15:48

Colaboração EMGFA com investigação

Para: emgfa_rp@emgfa.pt

Prezados/as Senhores/as,

Como parte da coleta de dados para a investigação de doutoramento em curso, acerca da comunicação governamental de risco e crise voltada à questão dos incêndios florestais em Portugal, venho solicitar os ficheiros com notícias, comunicados de imprensa e *press releases* emitidos por este Gabinete de Comunicação 1 de janeiro de 2017 e 1 de agosto de 2019, uma vez que não localizamos esse conteúdo no website da EMGFA, se faz favor.

Sobre a investigação
"As tensões entre as dimensões pública e estratégica da comunicação em situações de desastres naturais: a comunicação do XXI Governo de Portugal nos incêndios florestais" - O estudo promove uma reflexão teórica em torno dos conceitos de comunicação pública e de comunicação estratégica, a partir da dicotomia entre comunicação em defesa dos cidadãos e gestão estratégica da reputação política. Para isso, analisamos a comunicação do XXI Governo de Portugal e dos órgãos que integram o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) no período compreendido entre 2017 e 2019.

Certa da sua colaboração com o nosso estudo, desde já agradeço.

Com os melhores cumprimentos,

Bianca Persici Toniolo
Communication Sciences Ph.D. Candidate at University of Beira Interior (UBI, Covilhã, Portugal)
Ph.D. Fellow at Foundation for Science and Technology (FCT) - 2020.05702.BD
Researcher at LabCom – Communication and Arts
Coordinator of Sopcom's Young Researchers Working Group
Publisher of Sopcom's Comunicando Journal
YECREA Crisis Communication Section Representative
https://www.cienciavitae.pt/portal/921B-7442-84F0

Pedido D: E-mail enviado à EMGFA
Fonte: Elaborado pela autora

De: **EMGFA_RP** EMGFA_RP@emgfa.pt
Assunto: RE: Colaboração EMGFA com investigação
Data: 11 de outubro de 2021 08:39
Para: Bianca Persici Toniolo bianca.toniolo@ubi.pt

Exma. Senhora
Bianca Persici Toniolo,

Agradecemos o contacto, o qual mereceu a nossa melhor atenção. Relativamente ao que solicita e pedindo desde já desculpa pela demora na resposta, informamos que, no dia 1 de agosto de 2019, enviámos aos órgãos de comunicação social e publicámos nas redes sociais a notícia infra. No que se refere ao dia 1 de janeiro de 2017, como ainda não estávamos em funções e não temos qualquer histórico, não conseguiremos informar.

Alerta amarelo prolonga apoio de militares na prevenção de incêndios

A subida das temperaturas para os próximos dias leva ao terreno, a partir de amanhã, 66 militares distribuídos por 22 patrulhas (6 da Marinha e 16 do Exército), que vão reforçar as ações de vigilância terrestre e patrulhamento dissuasor em nove distritos de Portugal Continental, em apoio à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) na prevenção de incêndios.

Este reforço, que se prevê estender-se até ao próximo dia 5 de agosto, surge no seguimento do pedido da ANEPC ao Estado-Maior-General das Forças Armadas, com o objetivo de incrementar as ações de prevenção um pouco por todo o país, com especial incidência nos distritos de Bragança, Vila Real, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Faro, Beja, Santarém e Évora.

Os militares das Forças Armadas irão ser empenhados em operações de vigilância terrestre, mas, em caso de necessidade, poderão ser empenhados em ações de pós rescaldo ou de apoio geral às operações de proteção e socorro que possam vir a ser desencadeadas.

Estes militares somam-se aos 124 que já se encontram nas mesmas funções em grande parte do território nacional. A saber, 105 militares no âmbito do Plano Faunos, em apoio ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, e 19 militares no âmbito de protocolos municipais, em missões de vigilância, dissuasão e sensibilização da população.

O Estado-Maior-General das Forças Armadas, através dos seus oficiais de ligação aos Comandos Distritais de Operações de Socorro, mantém o acompanhamento, em permanência, do evoluir da situação operacional.

Link para o Facebook: https://www.facebook.com/emgfa/posts/1111983602335714

Qualquer questão, estamos ao dispor.

Obrigado
Com os melhores cumprimentos,

Estado-Maior-General das Forças Armadas | General Staff of the Armed Forces
Gabinete do CEMGFA | CHOD's Cabinet
Serviço de Comunicação e Relações Públicas | Communication and Public Relations Department
Av. Ilha da Madeira 1449-004 LISBOA

Resposta A: E-mail enviado pela EMGFA
Fonte: Acervo da autora

De: **Arlindo Santos** arlindo.santos@agif.pt
Assunto: RE: Colaboração AGIF com investigação
Data: 22 de outubro de 2021 18:02
Para: Bianca Persici Toniolo bianca.toniolo@ubi.pt
Cc: Sara Otero sara.otero@agif.pt, secretariado agif secretariado.agif@agif.pt

AS

Cara Bianca Toniolo, boa tarde,

Antes de mais, peço desculpa pela demora na resposta e espero que se encontre bem.

Relativamente ao pedido de colaboração que a Bianca nos endereçou, lamento informar que a AGIF decidiu não colaborar neste projeto pelos seguintes motivos.

1. A AGIF não faz parte do governo, pelo que não se pode pronunciar sobre a comunicação política feita a esse nível;
2. A comunicação de emergência é da responsabilidade da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
3. Não podemos fornecer a informação solicitada para o período 2017 - 2019, uma vez que a informação referente à AGIF só existe a partir de 2019.

Uma vez que o âmbito do presente trabalho académico parece centrado na comunicação de emergência, sugerimos que contacte a Autoridade de Emergência e Proteção Civil.

Fazemos votos para que seja bem sucedida no trabalho que está a desenvolver.

Melhores cumprimentos,

Arlindo Pinto dos Santos
Adjunto para o Conhecimento e Inovação

AGIF AGÊNCIA PARA A GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS

T +351 21 303 60 50/1
M +351 92 521 02 68

www.agif.pt

PORTUGAL CHAMA
POR SI. POR TODOS.

• A MAIORIA DOS INCÊNDIOS COMEÇA PERTO DE UMA ESTRADA, ÁREA HABITADA OU CULTIVADA E SÃO RESULTADO DE FOGUEIRAS, QUEIMAS E QUEIMADAS MAL REALIZADAS OU FAÍSCAS PROVOCADAS POR MÁQUINAS EM DIAS DE CALOR.
NÃO ARRISQUE! NÃO PONHA A SUA VIDA EM RISCO, NEM A DOS OUTROS. SE VIR ALGUM COMPORTAMENTO PERIGOSO, AVISE OU LIGUE 112.

Saiba mais através do **808 200 520** ou em **portugalchama.pt**

REPÚBLICA PORTUGUESA

Resposta B: E-mail enviado pela AGIF
Fonte: Acervo da autora

ANEXO 4

Recolha *versus* codificação dos dados

Ano	**2017**			**2018**			**2019**		
Fonte	***Website***	***Facebook***	***Twitter***	***Website***	***Facebook***	***Twitter***	***Website***	***Facebook***	***Twitter***
AGIF							17		
							8		
							47,06%		
ANEPC	8	60		16	134		2	97	
	6	32		14	77		1	39	
	75,00%	53,33%		87,50%	57,46%		50,00%	40,21%	
EMGFA		28			10		6	18	
		11			10		5	11	
		39%			100,00%		83,33%	61,11%	
GNR	4	52		4	102			43	
	3	44		4	83			32	
	75,00%	84,62%		100,00%	81,37%			74,42%	
Governo	616		12	564		4	318		4
	190		11	175		4	82		0
	30,84%		91,67%	31,03%		100,00%	25,79%		0,00%
ICNF		57			62			71	
		40			41			30	
		70,18%			66,13%			42,25%	
INEM	18	25		18	16		6	17	
	12	10		9	8		3	7	
	66,67%	40,00%		50,00%	50,00%		50,00%	41,18%	
IPMA	2	30			52		6	45	
	2	27			50		3	33	
	100,00%	90,00%			96,15%		50,00%	73,33%	
Primeiro-Ministro			6			2			3
			5			2			2
			83,33%			100,00%			66,67%
SNS		15			9			39	
		6			5			14	
		40,00%			55,56%			35,90%	
Recolhido	**933**			**993**			**692**		
Codificado	**399**			**482**			**270**		
%	**42,77%**			**48,54%**			**39,02%**		

Fonte: Elaborada pela autora

Legenda: A primeira linha da Tabela refere-se aos dados recolhidos, a segunda linha indica a quantidade de dados remanescentes após a limpeza e a terceira linha apresenta a proporção (%) entre os dados recolhidos e os dados remanescentes que foram efetivamente codificados.

ANEXO 5
Livro de Códigos

Questão	Variáveis / respostas	Observações
0. Hiperligação para a mensagem*	Inserir a hiperligação para a mensagem no canal por meio do qual foi emitida Se a hiperligação estiver indisponível, inserir "não localizado"	- Questão de resposta aberta em formato de hiperligação
1. Quando a mensagem foi publicada?*	Inserir a data de publicação da mensagem no formato DD/MM/AAAA	- Questão de resposta aberta em formato de data
2. Cronologicamente, a que fase do *Modelo Loop* a mensagem está associada?*	( ) 1- *Prevenção* *Se a mensagem houver sido emitida entre 1 de janeiro e 31 de março* ( ) 2- *Preparação* *Se a mensagem houver sido emitida entre 1 de abril e 31 de maio* ( ) 3- *Alerta* *Se a mensagem houver sido emitida entre 1 de junho e 31 de outubro* ( ) 4- *Socorro* *Se a mensagem houver sido emitida até 48 horas depois da deflagração de um incêndio florestal e referir-se a esse mesmo incêndio florestal* ( ) 5- *Recuperação* *Se a mensagem houver sido emitida entre 48 horas e 8 semanas após a deflagração de um incêndio florestal (conta do primeiro dia após a fase Socorro) e referir-se a esse mesmo incêndio florestal* ( ) 6- *Avaliação* *Se a mensagem houver sido emitida entre 1 de novembro e 31 de dezembro*	- Questão de resposta única - As fases 4 e 5 têm prevalência sobre as demais
3. Qual é a fonte da mensagem?*	( ) Governo ( ) Primeiro-Ministro ( ) AGIF ( ) ANEPC ( ) EMGFA ( ) GNR ( ) ICNF ( ) INEM ( ) IPMA ( ) SNS	- Questão de resposta única
4. Por meio de qual canal a mensagem foi emitida?*	( ) *Website* ( ) *Facebook* ( ) *Twitter*	- Questão de resposta única
5. Qual é o tipo de conteúdo da mensagem?*	( ) *Post* *Encontrado apenas no Facebook* ( ) Tweet *Encontrado apenas no Twitter* ( ) Nota	- Questão de resposta única - Para notícia, comunicado de imprensa, conferência de imprensa e *briefing*: vale o critério de exclusão "b" (não repetição). Caso o conteúdo tiver sido publicado em mais de um

	Encontrado apenas no Facebook ( ) Notícia *Encontrado apenas em* websites ( ) Comunicado de imprensa ( ) Conferência de imprensa ( ) *Briefing* ( ) Outro: inserir o tipo de conteúdo da mensagem	canal, prevalece o do *website* em relação àquele das redes sociais digitais.
6. Qual é o formato da mensagem?*	( ) Texto ( ) Foto(s) ou outro(s) tipo(s) de imagem(ns) *Ilustrações, vetores, gráficos, tabelas, mapas etc* ( ) Vídeo(s) *Nas* redes sociais digitais*, codificar vídeos partilhados do YouTube apenas se estiverem publicados no canal da respetiva organização* ( ) GIF(s) ( ) *Hiperligação(ões)* ( ) Menção *Marcar apenas em conteúdos publicados no Twitter* ( ) Transmissão em direto	- Questão de resposta binária sim/não
7. A mensagem faz parte de alguma campanha de comunicação?*	( ) Não ( ) Portugal Sem Fogos Depende de Todos ( ) Planta uma Árvore: Escuta aVoz da Terra ( ) Sim, outra: inserir o nome da campanha	- Questão de resposta única - Aldeia Segura, Pessoas Seguras não é campanha, é programa, mas quando as peças são assinadas é campanha
8. Qual é o enquadramento das ações dado à mensagem?*	( ) Negativo, pois está centrada na probabilidade de consequências negativas *É preciso fazer determinada ação para evitar incêndios* ( ) Positivo, pois está centrada na probabilidade de consequências positivas *Observar se há adjetivação, como o uso das adjetivações "avançado", "ágil", "eficaz"* ( ) Não está centrada nas consequências da ação	- Questão de resposta única - Avaliar se o enquadramento é positivo ou negativo em relação à ação de que trata a mensagem - Não é necessário que as consequências estejam explícitas no texto, podem estar apenas subentendidas - Pagamento de indenizações às vítimas não está centrado nas consequências da ação - Exemplo A: Ampliar a cobertura telefónica no Parque Peneda Geres traz consequências positivas (melhor comunicação = ação mais rápida em caso de incêndios) - Exemplo B: Consulte o risco de incêndios na sua região: não está centrado nas consequências da ação - Exemplo C: Planeje as suas atividades conforme o risco / Faça a sua parte, proteja as florestas: positivo Exemplo D: Risco elevado / Período crítico alargado / Prepare- a sua casa / Prorrogação do período crítico: negativo
9. Quem é (são) o(s) porta-voz(es) da mensagem?*	( ) Primeiro-Ministro ( ) Ministro(a) e/ou Secretário(a) de Estado e/ou Presidente(a)	- Questão de resposta binária sim/não

	( ) Ministro(a) e/ou Secretário(a) de Estado Adjunto(a) e/ou Vice-Presidente(a) ( ) Gestor(a) público(a) ( ) Especialista cientista ( ) Especialista técnico ( ) Não, a mensagem não tem porta-voz	
9.1 Se o porta-voz for o Primeiro-Ministro, é possível perceber a expressão de emoção, empatia e/ou apoio?	( ) Sim ( ) Não	- Questão de resposta única
9.1.1. Se na questão anterior respondeu "Sim": De que forma o Primeiro-Ministro expressou emoção, empatia e/ou apoio?	( ) Verbal *Uso de palavras como "aflição", "dramático", "trágico", "catástrofe", "sacrifício"* ( ) Não-verbal *Choro, abraço, "arregaçar as mangas", "*selfies*"* ( ) Verbal e não-verbal	- Questão de resposta única
10. Qual é a audiência da mensagem?*	( ) Particular *Quando a mensagem se dirige a "tu", "você", "cada um", "cidadão" etc.* ( ) Universal *Quando a mensagem se dirige a "nós", "vocês", "todos", "a população" etc. ou não é específica* ( ) Particular e universal	- Questão de resposta única
10.1 Nas mensagens identificadas qualitativamente com a fase 4 (*Socorro*), é possível identificar algum público específico a que se destina? Se sim, qual?	( ) Agricultores *Inclui produtores florestais, pequenos pecuaristas e outras atividades que vivem da terra e/ou da floresta* ( ) Familiares das vítimas mortais ( ) Jornalistas *Comunicado de imprensa sempre tem os jornalistas como público (um deles ou o único)* ( ) Operacionais ( ) Vítimas em geral ( ) Vítimas estrangeiras ( ) Não, destina-se à população em geral	- Questão de resposta binária sim/não
11. Qual é a expressão que melhor caracteriza a mensagem? (títulos e leads, nessa ordem, sobrepõem-se às demais em caso de haver mais de uma expressão na mensagem)*	Das 36 categorias, escolher aquela que mais se assemelha à mensagem	- Questão de resposta única - Títulos e *leads*, nessa ordem, sobrepõem-se às demais em caso de haver mais de uma expressão na mensagem
11.1. Se, na questão 11, escolheu uma expressão dos grupos 3 ou 4: Qual é a principal informação fornecida pela mensagem?	( ) A mensagem informa sobre como o cidadão e aqueles com quem se preocupa são afetados (ou potencialmente afetados) pelos incêndios florestais e até que ponto ( ) A mensagem explica o que está a acontecer, por que, e o que o setor público está fazendo em resposta aos incêndios florestais *Explicação é sempre em resposta a um caso concreto, não aos incêndios de maneira geral*	- Questão de resposta única

	( ) A mensagem informa sobre que ações específicas o cidadão deve tomar (ou não tomar) para evitar incêndios florestais e/ou autoproteger-se em relação aos incêndios florestais ( ) Nenhuma das opções anteriores	
11.2. Se, na questão 11, o Primeiro-Ministro é o porta-voz OU escolheu uma expressão dos grupos 4, 5, 6 ou 7 e apenas para mensagens publicadas nas fases cronológicas *Socorro* e *Recuperação* (4 e 5): Com que(ais) tipo de estratégia de resposta a mensagem melhor identifica-se?	( ) Ataca o acusador ( ) Nega a crise ( ) Elege um bode expiatório externo à organização como responsável pela crise ( ) Minimiza a sua responsabilidade ( ) Minimiza o dano percebido causado pela crise ( ) Oferece compensações materiais às vítimas *Apoio para reconstruir moradia/empresa, indenizações por morte etc. é compensação material, assim como tudo o que envolver recursos financeiros* ( ) Assume total responsabilidade pela crise ( ) Pede perdão às vítimas ( ) Elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos ( ) Lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização ( ) Lembra as partes interessadas de que a organização também é uma vítima da crise ( ) Outra: Manifesta pesar e/ou presta homenagem às vítimas ( ) Outra: Afirma que a organização está a fazer todos os esforços para mitigar a crise ( ) Outra: Compromete-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises ( ) Outra: Informa que está fazer investigações e que os responsáveis serão punidos ( ) Outra: inserir estratégia de resposta reparativa ( ) Nenhuma	- Questão de resposta binária sim/não
12. Quais dos aspetos abaixo estão presentes na mensagem?*	( ) Fatos e antecedentes: informação sobre os incêndios florestais, as suas causas e as regiões afetadas ( ) Questões operacionais: informações sobre medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas) *Ações realizadas ou em realização (passado ou presente)* ( ) Simbolismo político: presença de políticos nas regiões afetadas	- Questão de resposta binária sim/não

	( ) Simbolismo político: apelo à ajuda e/ou manifestação de solidariedade ( ) Simbolismo político: promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas *Ações a serem realizadas (futuro)* ( ) Drama: histórias individuais que mostram mais do que mera informação e visam atingir emocionalmente os destinatários ( ) Nenhum dos anteriores	
13. Qual(is) a(s) função(ões) da linguagem estão presente(s) da mensagem?*	( ) Referencial (denotativa) ( ) Apelativa (conotativa) ( ) Emotiva (expressiva) *Uso de verbos conjugados na primeira pessoa do singular e/ou do plural*	- Questão de resposta binária sim/não
14. Qual é o principal enunciado da mensagem?*	Inserir título ou, se não houver texto, primeira frase do texto	- Questão de resposta aberta

* Preenchimento obrigatório

ANEXO 6

Exemplos de codificação das variáveis do *Modelo Loop*



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-09-07 às 13h31

Alargadas condições que permitem o recurso ao Fundo de Emergência Municipal

Ministro Adjunto, Eduardo Cabrita, durante a conferência de imprensa após a reunião do Conselho de Ministros, Lisboa, 7 setembro 2017

O Conselho de Ministros aprovou uma resolução que reconhece como condições excecionais os incêndios florestais ocorridos ou que venham a ocorrer em 2017 em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 hectares ou 10% da área do respetivo concelho.

Na conferência de imprensa após a reunião, o Ministro Adjunto, Eduardo Cabrita, afirmou que os municípios que cumpram estes requisitos podem recorrer ao Fundo de Emergência Municipal e às medidas aprovadas pelo Governo para outros territórios nas resoluções do Conselho de Ministros de 6 de julho.

«Visando o alargamento das condições de financiamento, o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas apresentou já à Comissão Europeia uma alteração ao pedido de candidatura ao Fundo Europeu de Solidariedade, alargando a todas as áreas afetadas por incêndios florestais a candidatura anteriormente apresentada relativamente aos incêndios florestais nos sete municípios na zona de Pedrógão Grande», acrescentou.

O comunicado do Conselho de Ministros refere que «a decisão sobre os apoios a conceder tem, necessariamente, como base a avaliação rigorosa e documentada dos danos, bem como a verificação da incapacidade de os sinistrados superarem, pelos seus próprios meios, a situação».

O levantamento dos dados será feito pelas Comissões de Coordenação Regional em articulação com os municípios e só depois serão fixadas as dotações financeiras a disponibilizar para a concretização das medidas de apoio.

O alargamento das condições permite o recurso ao fundo por parte dos municípios de Abrantes, Alijó, Castelo Branco, Coimbra, Covilhã, Gavião, Guarda, Freixo de Espada à Cinta, Ferreira do Zêzere, Fundão, Mação, Mangualde, Nisa, Oleiros, Proença-a-Nova, Resende, Sardoal, Torre de Moncorvo, Vila de Rei, e Vila Velha de Ródão.

Medidas de apoio na agricultura

O Ministro Adjunto disse ainda que «complementarmente, o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, nos termos da regulação aplicável do Programa de Desenvolvimento Rural 2020, apoiará municípios ou freguesias em que se tenha verificado uma ocorrência de incêndios florestais de dimensão significativa».

O Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Luís Capoulas Santos, afirmou que a sua área de governação «irá acionar as medidas de que dispõe para responder a situações como as ações de emergência florestal pós-incêndio para minimização dos riscos de erosão que inevitavelmente ocorrerão com as primeiras chuvas do outono».

As medidas englobarão também a reposição do potencial produtivo agrícola que foi destruído, «sejam máquinas, equipamentos, estábulos, e outras construções ou culturas permanentes como a vinha, olival ou produtos frutícolas».

O Ministro acrescentou que o PDR-2020 irá abrir concursos para os municípios ou freguesias que cumpram estes requisitos.

Foto: Ministro Adjunto, Eduardo Cabrita, durante a conferência de imprensa após a reunião do Conselho de Ministros, Lisboa, 7 setembro 2017

Tags:
fundos europeus, incêndios
Áreas:
Ministro Adjunto

Mensagem A: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com duas autoridades políticas como porta-vozes: Primeiro-Ministro e Ministro-Adjunto
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[356]

[356] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170907-madj-mafdr-recurso-fem



SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

INEM

flickr

ÁREA RESERVADA

INEM INSTITUCIONAL SERVIÇOS TRANSPARÊNCIA

Início > Notícias

17-10-2017

Incêndios: Psicólogos realizaram 126 intervenções a vítimas, familiares e bombeiros

As equipas de psicólogos do INEM realizaram, desde domingo, 126 assistências (número entretanto atualizado para 137) às vítimas e familiares dos incêndios que atingiram a zona Centro, bem como a bombeiros que entraram em crise psicológica devido ao sentimento de impotência contra o fogo.

Sónia Cunha, responsável pelo Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise do INEM, disse à agência Lusa que, desde domingo, estão no terreno cinco unidades móveis, que contaram com o apoio de elementos da Cruz Vermelha Portuguesa.

Desde o início dos fogos na zona Centro, estas equipas têm-se deslocado até junto das vítimas, nomeadamente as que viram os seus bens destruídos pelas chamas, bem como familiares de mortos e ainda bombeiros. Os familiares das vítimas mortais receberam as primeiras atenções dos psicólogos, que as apoiaram à medida que iam identificando os mortos.

No caso dos bombeiros, Sónia Cunha explicou que foram vários os que manifestaram sinais de crise psicológica, provocada pelo "sentimento de impotência" face à dimensão dos incêndios. Tal como aconteceu nos incêndios de há quatro meses, em Pedrógão Grande, "a vulnerabilidade" das populações atingidas foi o sentimento mais identificado pelas equipas de psicólogos que encontraram nestas pessoas a dor de "não conseguirem controlar o que está à sua volta".

A psicóloga considera que a proximidade da catástrofe em Pedrógão Grande poderá ter agravado este sentimento de vulnerabilidade, uma vez que "ainda não passou o tempo suficiente para as pessoas se organizarem". Ao contrário dos fogos em Pedrógão Grande, a dispersão da área atingida por estes incêndios que começaram no domingo representa um desafio maior para as equipas de apoio psicológico que, por esta razão, e apesar dos fogos já estarem controlados, vão permanecer mais tempo no local.

Mensagem B: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, cujo porta-voz é uma especialista técnica: psicóloga
Fonte: *Website* institucional do INEM[357]

[357] Retirado de https://www.inem.pt/2017/10/17/incendios-psicologos-realizaram-126-intervencoes-a-vitimas-familiares-e-bombeiros/



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-10-16 às 8h16

Governo declara calamidade pública a norte do Tejo

Primeiro-Ministro António Costa e Ministra da Administração Interna, Constança Urbano de Sousa, em reunião de emergência na Proteção Civil, Oeiras, 16 outubro 2017

O Primeiro-Ministro António Costa anunciou que o Governo declarou situação de calamidade pública em todos os distritos a norte do Tejo, para assegurar a mobilização de mais meios para o combate aos incêndios florestais.

O Primeiro-Ministro fez esta declaração no Comando Nacional de Operações de Socorro da Autoridade Nacional de Proteção Civil, em Oeiras, acompanhado da Ministra da Administração Interna, Constança Urbano de Sousa.

«Foi assinado por mim e pela senhora Ministra da Administração Interna um despacho de calamidade pública em todos os distritos a norte do Tejo, tendo em vista criar as melhores condições da mobilização de meios e, em particular, para assegurar aos bombeiros voluntários os seus direitos a participarem nesta missão, assegurando a justificação das faltas nos locais de trabalho e dois dias de descanso por cada um em que estiverem a participar no combate aos incêndios», afirmou António Costa.

Condolências às famílias, alento aos bombeiros

O Primeiro-Ministro começou por apresentar condolências às famílias das vítimas dos incêndios de dia 15 de outubro, transmitindo «uma palavra de solidariedade para com todas as populações que têm estado a ser ameaçadas por um dia que foi devastador em todo o País.

António Costa deixou também «uma palavra de alento aos mais de 12 mil operacionais que ao longo de todo o dia tentaram travar as chamas e aos mais de 6000 que ainda neste momento estão a travar as chamas».

No dia 15 de outubro registaram-se «523 incêndios no conjunto do País e, portanto, os meios foram esticados até aos limites», «numa fase do ano em que, quer pelas condições normais do clima, quer pela própria disponibilidade das pessoas, é mais difícil mobilizarmos os recursos».

«Vamos seguramente ter ainda um dia muito difícil», no dia 16 de outubro. «As previsões da evolução meteorológica podem permitir alguma esperança nas zonas do litoral, mas relativamente às zonas do interior vamos ter ainda níveis muito elevados de risco de incêndio ao longo de todo o dia», disse ainda António Costa.

Reforma dos sistemas de prevenção e combate

O Primeiro-Ministro afirmou que «este foi um ano dramático do ponto de vista da tragédia de vidas humanas, do ponto de vista da extensão dos danos materiais, do ponto de vista da gravidade e prolongamento das ocorrências. E, portanto, nada pode ficar como estava».

A responsabilidade política do Governo é transformar as recomendações da Comissão Técnica Independente «em realidade e passar aos atos», com a «consciência de que o passar de um relatório para a realidade implica necessariamente tempo, ação política, mobilização de meios, mobilização de recursos».

O Conselho de Ministros reunir-se-á no dia 21 de outubro para discutir as questões florestais e dos incêndios, dando particular atenção às conclusões constantes no relatório da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios ocorridos em junho passado em Pedrogão Grande e em Góis.

O relatório da Comissão Técnica Independente é «uma boa base de trabalho para se fazer a reforma que é necessário fazer nos mecanismos de prevenção e de combate aos incêndios - e a certeza que todos temos de ter de que nada pode ficar como estava depois do ano que passámos».

A par das reformas de fundo nos sistemas de prevenção e de combate aos incêndios florestais, o Governo vai prosseguir «a reforma da nossa estrutura florestal», pois é ao nível da reforma florestal, que se situa «o problema de fundo dos incêndios florestais em Portugal».

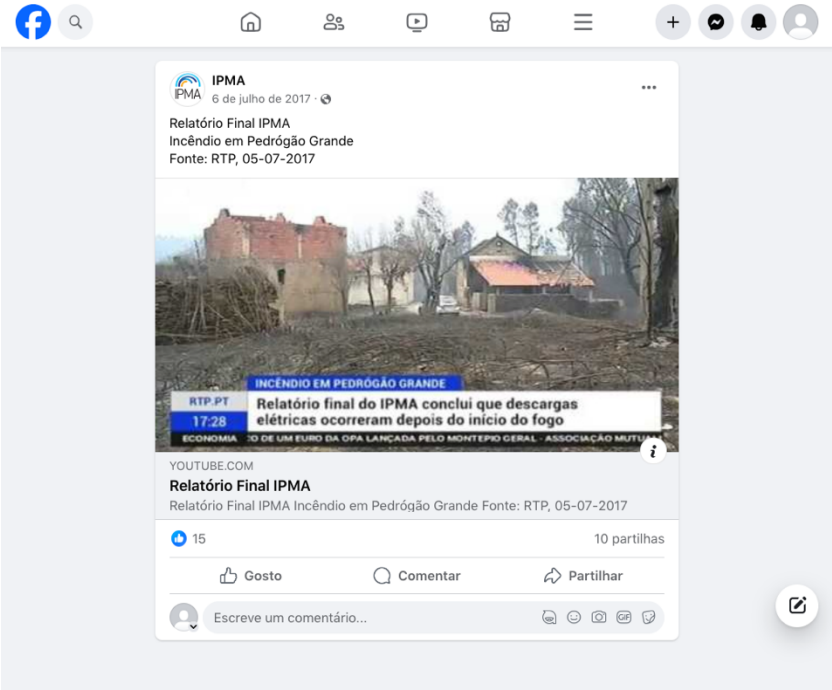
Tags:
incêndios, floresta, reformas estruturais, bombeiros
Áreas:
Primeiro Ministro, Administração Interna

Mensagem C: Exemplo de mensagem com o Primeiro-Ministro como porta-voz e com a demonstração de emoção de forma verbal, por meio da declaração "este foi um ano dramático do ponto de vista da tragédia de vidas humanas, do ponto de vista da extensão dos danos materiais, do ponto de vista da gravidade e prolongamento das ocorrências. E, portanto, nada pode ficar como estava".
Fonte: *Website* institucional do Governo[358]

[358] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-declara-calamidade-publica-a-norte-do-tejo



Mensagem D: Exemplo de mensagem cujo porta-voz é o Primeiro-Ministro, emitida em 2017, durante a fase cronológica *Socorro* da "Tragédia de Pedrógão Grande" (17, 18 e 19 de junho)
Fonte: Perfil do Primeiro-Ministro António Costa no *Twitter*[359]

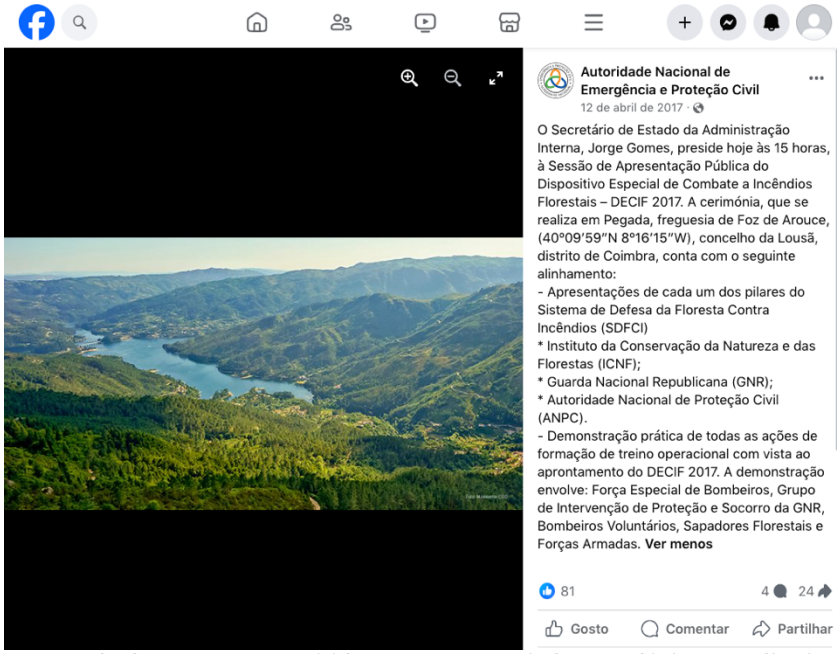


Mensagem E: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, pelo durante a fase cronológica *Recuperação* da "Tragédia de Pedrógão Grande" (20 de junho a 14 de agosto)
Fonte: Página do IPMA[360] no *Facebook*

[359] Retirado de https://*Twitter*.com/antoniocostapm/status/876485087361208326
[360] Retirado de https://www.*Facebook*.com/ipma.pt/posts/1411867428850964



Mensagem F: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Prevenção*: Tipo 1 -A mensagem informa as medidas práticas a tomar para a autoproteção ou para minimizar os riscos (o que fazer e o que não fazer)
Fonte: Página do ICNF[361] no *Facebook*

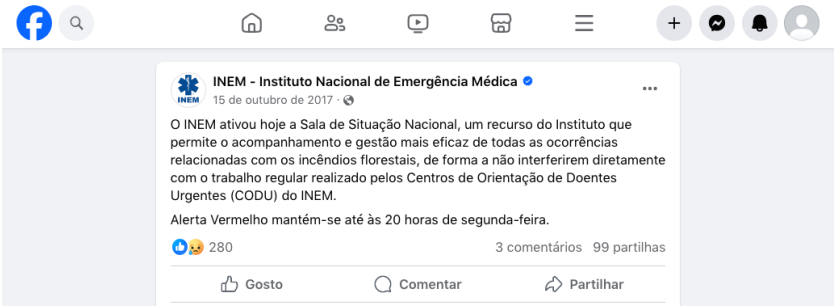


Mensagem G: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Preparação*: Tipo 2 – A mensagem dá a conhecer medidas programadas ou realizadas recentemente para uma melhor preparação da administração pública e da própria comunidade para responder ao evento (campanhas, aquisições, contratações, formações, simulações, reforços etc)
Fonte: Página da ANEPC[362] no *Facebook*

[361] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutodaConservacaodaNaturezaedasFlorestas/photos/a.557397021098178/721869961317549/
[362] Retirado de https://www.*Facebook*.com/AutoridadeNacionalEmergenciaProtecaoCivil/photos/a.10150865172793183/10154818741788183/



Mensagem H: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Alerta*: Tipo 3 – A mensagem convoca o público a tomar medidas imediatas para a autoproteção e/ou consultar a probabilidade de risco para a região
Fonte: Página da GNR[363] no *Facebook*



Mensagem I: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Socorro* dos "Incêndios de Outubro" (15, 16 e 17 de outubro): Tipo 4 – A mensagem informa sobre atos administrativos e operacionais diretamente ligados ao evento realizados nas últimas 48 horas
Fonte: Página do INEM[364] no *Facebook*

[363] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana/posts/1345014912262891
[364] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutoNacionaldeEmergenciaMedica/posts/1713952275316513



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-07-04 às 14h33

Programa de saúde de apoio às populações afetadas pelos incêndios «pode durar mais de dois anos»

Reunião do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, Fernando Araújo, com 14 estruturas do Ministério da Saúde, Pedrógão Grande, 4 julho 2017

O Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, Fernando Araújo, afirmou que o programa de saúde de apoio às populações afetadas pelo incêndio de 17 de junho em Pedrógão Grande, Figueiró dos Vinhos e Castanheira de Pera «pode durar mais de dois anos».

Em Pedrógão Grande, no final de uma reunião com 14 estruturas do Ministério da Saúde, o Secretário de Estado referiu que «esta é uma resposta dinâmica e flexível, disponível para ir às populações mais remotas, às pessoas mais isoladas, de modo a que ninguém fique para trás» e engloba as vertentes da doença orgânica, saúde mental e saúde pública.

As várias etapas previstas no plano de ação estão «programadas, articuladas e coordenadas» e o número de profissionais será o necessário nas várias áreas e especialidades, sendo que no caso da saúde mental pode estender-se para lá do período de dois anos.

«Temos o exemplo da tragédia de Entre-os-Rios, em que na saúde mental foram precisos mais anos de apoio e, portanto, temos de ter a capacidade de ao longo do tempo ir reconhecendo as necessidades», acrescentou.

Foto: Reunião do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, Fernando Araújo, com 14 estruturas do Ministério da Saúde, Pedrógão Grande, 4 julho 2017

Tags:
saúde, incêndios
Áreas:
Saúde

Mensagem J: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Recuperação* da "Tragédia de Pedrógão Grande" (20 de junho a 14 de agosto): Tipo 5 – A mensagem informa sobre as políticas públicas das quais as comunidades afetadas podem se beneficiar e/ou sobre a retomada de serviços que estavam suspensos
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[365]

[365] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170704-seas-pl-saude-pedrogao

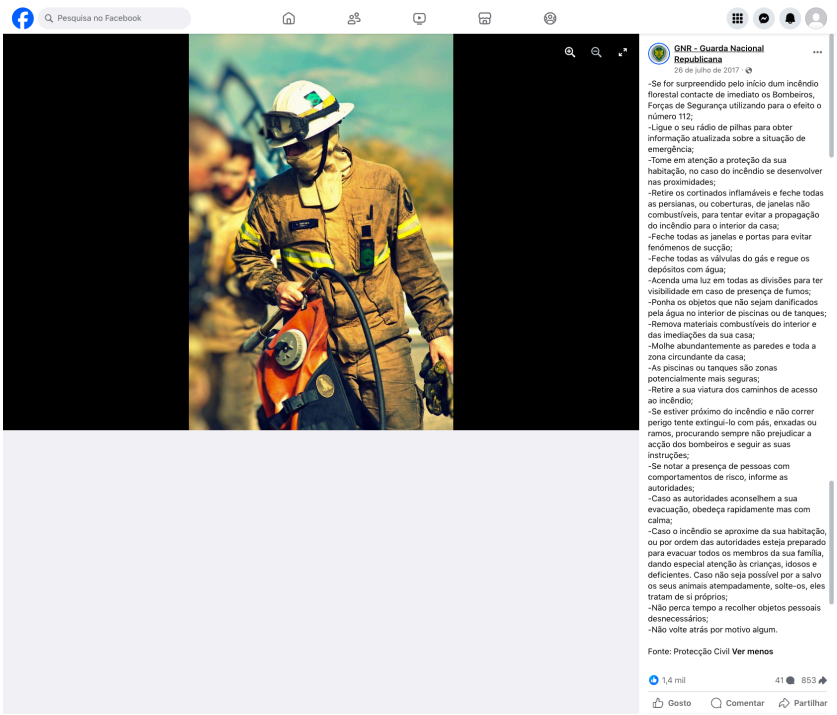


Mensagem K: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada cronológica e qualitativamente à fase *Avaliação*: Tipo 6 – A mensagem informa sobre procedimentos organizacionais e interorganizacionais e a sua implementação na organização e junto ao público
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[366]

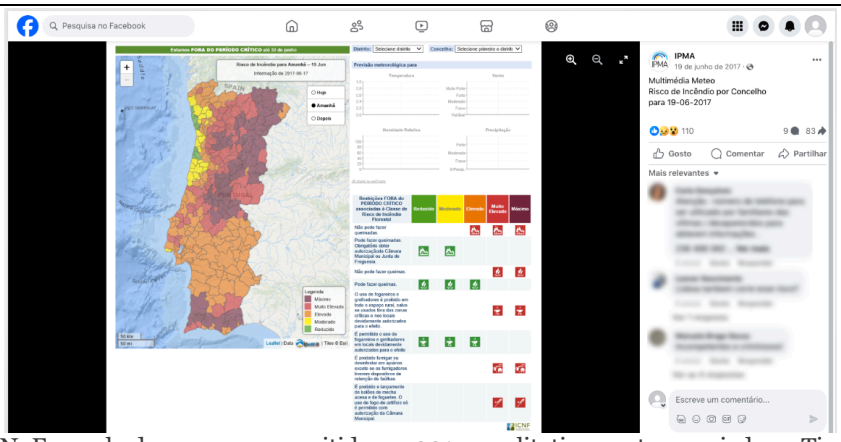


Mensagem L: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, estritamente política emitida durante a fase cronológica *Socorro* da "Tragédia de Pedrógão Grande" (17, 18 e 19 de junho): Tipo 7 – Nenhuma das opções anteriores
Fonte: Perfil da República Portuguesa (Governo) no *Twitter*[367]

[366] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=relatorio-do-conselho-para-a-fixacao-de-criterios-de-indemnizacao-das-vitimas-de-incendios
[367] Retirado de https://*Twitter*.com/govpt/status/876414547808182272



Mensagem M: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, qualitativamente associada ao Tipo 3 – *Alerta* com a presença do elemento "ação" do Modelo IDEA (a mensagem informa sobre que ações específicas o cidadão deve tomar (ou não tomar) para evitar incêndios florestais e/ou autoproteger-se em relação aos incêndios florestais)
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[368]



Mensagem N: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, qualitativamente associada ao Tipo 3 – *Alerta* com a presença do elemento "ação" do Modelo IDEA (a mensagem informa sobre que ações específicas o cidadão deve tomar (ou não tomar) para evitar incêndios florestais e/ou autoproteger-se em relação aos incêndios florestais)
Fonte: Página do IPMA no *Facebook*[369]

[368] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana/photos/a.258840950880298/1325604700870579/
[369] Retirado de https://www.*Facebook*.com/ipma.pt/photos/a.835596596478053/1394969490540758/



Mensagem O: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada à dimensão operacional (Olssom, 2014) e com a categoria de conteúdo temático "informação sobre os incêndios florestais, as suas causas e as regiões afetadas" (Bytzek, 2008)
Fonte: Página do ICNF no *Facebook*[370]



Mensagem P: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada à dimensão operacional (Olsson, 2014) e com a categoria de conteúdo temático "informações sobre medidas práticas para a mitigação do desastre e dos danos (ações, não promessas)" (Bytzek, 2008)
Fonte: *Website* institucional do INEM[371]

[370] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutodaConservacaodaNaturezaedasFlorestas/posts/808489859322225
[371] Retirado de https://www.inem.pt/2017/10/16/mais-de-70-profissionais-do-inem-garantem-dispositivo-de-apoio-aos-incendios-nas-regioes-norte-e-centro-do-pais/



Mensagem Q: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada à dimensão estratégica (Olsson, 2014) e com a categoria de conteúdo temático "apelo à ajuda e/ou manifestação de solidariedade" (Bytzek, 2008)
Fonte: Perfil da República Portuguesa (Governo) no *Twitter*[372]

[372] Retirado de https://*Twitter*.com/govpt/status/876414547808182272



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-06-28 às 14h23

Projeto-piloto de reforma da floresta nos concelhos afetados pelos incêndios de Pedrógão Grande e Góis

Primeiro-Ministro com os Presidentes das Câmaras de Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Pampilhosa da Serra, Gois, Penela e Sertã sobre a reconstrução após os incêndios

O Primeiro-Ministro António Costa afirmou que o Governo pretende fazer do território dos sete concelhos afetados pelos incêndios de Pedrógão Grande e de Góis «um projeto-piloto no reordenamento da floresta, na revitalização do interior», numa declaração à imprensa no final de uma reunião com os sete Presidentes de Câmara destes municípios, em Pedrógão Grande.

«A coisa pior que pode acontecer é que a floresta volte a crescer como estava. Todos hoje sabemos bem que deixar a floresta crescer livremente é criar condições para que ela seja combustível e que não seja aquilo que deve ser - uma fonte de riqueza e de valorização económica», disse.

O projeto de reordenamento da floresta e de revitalização vai procurar «responder àquilo que é estrutural» para se evitarem, no futuro, novas tragédias. A área destruída pelos incêndios – iniciados em Pedrógão Grande, no distrito de Leira, e em Góis, no distrito de Coimbra – é de cerca de 53 mil hectares.

O Primeiro-Ministro e os membros do Governo estiveram reunidos com os Presidentes de Câmara de Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Pampilhosa da Serra, Gois, Penela e Sertã para verificar o que foi feito nos últimos 11 dias desde o apoio às famílias à reabilitação de infraestruturas, assim como para apurar o que está por fazer.

António Costa foi acompanhado pelos Ministros da Saúde, Adalberto Campos Fernandes, e do Planeamento e das Infraestruturas, Pedro Marques, e pelos Secretários de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, Mariana Vieira da Silva, da Segurança Social, Cláudia Joaquim, do Desenvolvimento e Coesão, Nelson de Souza, das Florestas e Desenvolvimento Rural, Amândio Torres.

Próximos trabalhos

O Primeiro-Ministro disse também que a reunião de hoje, sobre o levantamento dos estragos, foi importante e, o levantamento, «felizmente está a correr bem em todos os concelhos».

Até ao final desta semana, a presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Ana Abrunhosa, apresentará o relatório das necessidades existentes nestes concelhos.

A prioridade será responder «àquilo que é urgente e imediato do ponto de vista da reconstrução» das infraestruturas municipais e nacionais, e das habitações.

A próxima reunião de trabalho com os municípios se realiza a 19 de julho, na Sertã, e nela, o Primeiro-Ministro espera já ser possível «ter legislação que está em debate na Assembleia da República sobre matérias florestais», acrescentando que a Unidade de Missão para a Valorização do Interior está também preparada.

Laboratório da reforma da floresta

O Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Capoulas Santos, afirmou que «esta tragédia deveria e poderia levar a iniciar a reforma da floresta precisamente nos municípios» afetados pelos dois incêndios.

Intervindo na Comissão da Agricultura e do Mar da Assembleia da República, o Ministro disse que a aplicação da reforma da floresta nestes concelhos pode transformá-los «num laboratório daquilo que, a prazo, pode ser a floresta portuguesa bem gerida e bem ordenada».

Capoulas Santos frisou que a propriedade dos concelhos é quase totalmente privada, pelo que «qualquer intervenção deverá contar com os principais interessados».

Foto: Primeiro-Ministro António Costa com o Presidentes das Câmaras de Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Pampilhosa da Serra, Gois, Penela e Sertã sobre a reconstrução após os incêndios, Pedrógão Grande, 28 junho 2017

Tags:
floresta, reformas estruturais, incêndios
Áreas:
Primeiro Ministro

Mensagem R: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, associada à dimensão estratégica (Olsson, 2014) com duas categorias de conteúdo temático: "presença de políticos nas regiões afetadas" e "promessas de ajuda financeira ou de investimentos e de aplicação de medidas preventivas" (Bytzek, 2008)
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[373]

[373] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170628-pm-reforma-floresta



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-10-25 às 17h08

Governo vai promover «cultura de segurança e de proteção civil»

Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, durante a visita ao aeródromo municipal de Viseu, 25 outubro 2017

O Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, afirmou que o Governo pretende criar uma «cultura de segurança e de proteção civil» que responsabilize toda a sociedade e que não vai esperar «por qualquer novo verão» para atingir este objetivo.

Em Viseu, após uma reunião com o presidente da Câmara Municipal, que incluiu uma passagem pelo aeródromo municipal para visitar as aeronaves de combate a incêndios ali estacionadas, Eduardo Cabrita referiu que é preciso aprender com o passado para que este «ilumine um trabalho para um futuro» que não será adiado.

O Ministro sublinhou a obrigação de agir já, «ressarcindo e recuperando áreas afetadas, agindo coordenadamente, colocando todos os meios e, em estreita articulação entre as forças de segurança, a estrutura de Proteção Civil e as autarquias locais, a trabalhar ativamente para o futuro».

O Governo vai assumir «plenamente as consequências que é necessário reparar», realçando que é necessário recuperar a capacidade económica com urgência, através de um trabalho diário e intenso, e garantindo que no próximo verão a prevenção tenha passado a ser uma prioridade de todos».

Eduardo Cabrita disse ainda que «serão certamente apuradas todas as circunstâncias, todas as responsabilidades» relativas aos incêndios dos dias 15 e 16 de outubro.

Reforço dos meios aéreos

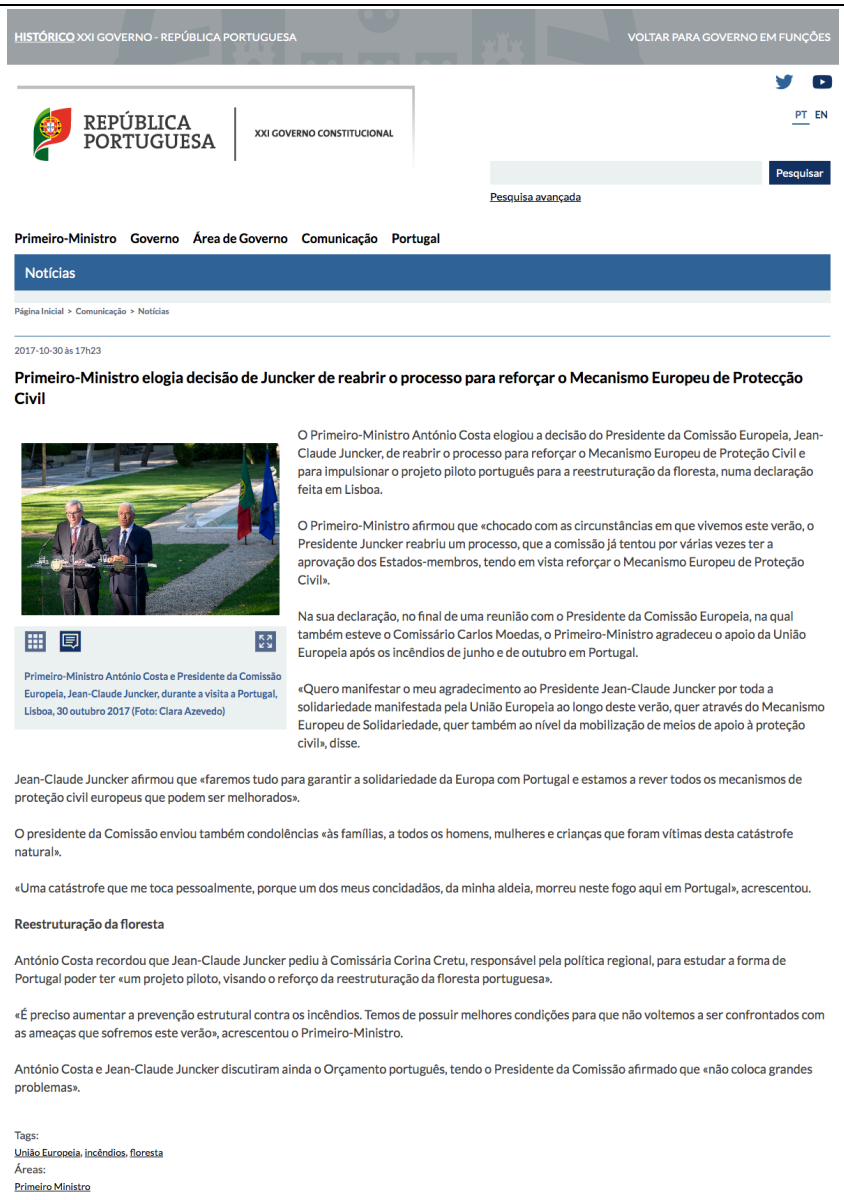
A posição geográfica do aeródromo de Viseu face às zonas de maior risco de incêndio foi o motivo para o posicionamento de cinco meios aéreos, que estarão a disposição «enquanto forem necessários», numa fase em que a estrutura de resposta adequada será avaliada a cada momento.

«A prevenção e o combate são dois braços do mesmo corpo, que têm de ter uma cabeça e um coração comuns», afirmou, destacando a importância do «reforço da profissionalização de todo o sistema, e de aliar conhecimento científico e especialização ao funcionamento do sistema».

Tags:
proteção civil, floresta, economia, empresas
Áreas:
Administração Interna, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

Mensagem S: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "assume total responsabilidade pela crise", e com duas novas estratégias identificadas, sendo elas "compromete-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises" e "informa que está a fazer investigações e que os responsáveis serão punidos"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[374]

[374] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-vai-promover-cultura-de-seguranca-e-de-protecao-civil



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-10-30 às 17h23

Primeiro-Ministro elogia decisão de Juncker de reabrir o processo para reforçar o Mecanismo Europeu de Protecção Civil

Primeiro-Ministro António Costa e Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, durante a visita a Portugal, Lisboa, 30 outubro 2017 (Foto: Clara Azevedo)

O Primeiro-Ministro António Costa elogiou a decisão do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, de reabrir o processo para reforçar o Mecanismo Europeu de Proteção Civil e para impulsionar o projeto piloto português para a reestruturação da floresta, numa declaração feita em Lisboa.

O Primeiro-Ministro afirmou que «chocado com as circunstâncias em que vivemos este verão, o Presidente Juncker reabriu um processo, que a comissão já tentou por várias vezes ter a aprovação dos Estados-membros, tendo em vista reforçar o Mecanismo Europeu de Proteção Civil».

Na sua declaração, no final de uma reunião com o Presidente da Comissão Europeia, na qual também esteve o Comissário Carlos Moedas, o Primeiro-Ministro agradeceu o apoio da União Europeia após os incêndios de junho e de outubro em Portugal.

«Quero manifestar o meu agradecimento ao Presidente Jean-Claude Juncker por toda a solidariedade manifestada pela União Europeia ao longo deste verão, quer através do Mecanismo Europeu de Solidariedade, quer também ao nível da mobilização de meios de apoio à proteção civil», disse.

Jean-Claude Juncker afirmou que «faremos tudo para garantir a solidariedade da Europa com Portugal e estamos a rever todos os mecanismos de proteção civil europeus que podem ser melhorados».

O presidente da Comissão enviou também condolências «às famílias, a todos os homens, mulheres e crianças que foram vítimas desta catástrofe natural».

«Uma catástrofe que me toca pessoalmente, porque um dos meus concidadãos, da minha aldeia, morreu neste fogo aqui em Portugal», acrescentou.

Reestruturação da floresta

António Costa recordou que Jean-Claude Juncker pediu à Comissária Corina Cretu, responsável pela política regional, para estudar a forma de Portugal poder ter «um projeto piloto, visando o reforço da reestruturação da floresta portuguesa».

«É preciso aumentar a prevenção estrutural contra os incêndios. Temos de possuir melhores condições para que não voltemos a ser confrontados com as ameaças que sofremos este verão», acrescentou o Primeiro-Ministro.

António Costa e Jean-Claude Juncker discutiram ainda o Orçamento português, tendo o Presidente da Comissão afirmado que «não coloca grandes problemas».

Tags:
União Europeia, incêndios, floresta
Áreas:
Primeiro Ministro

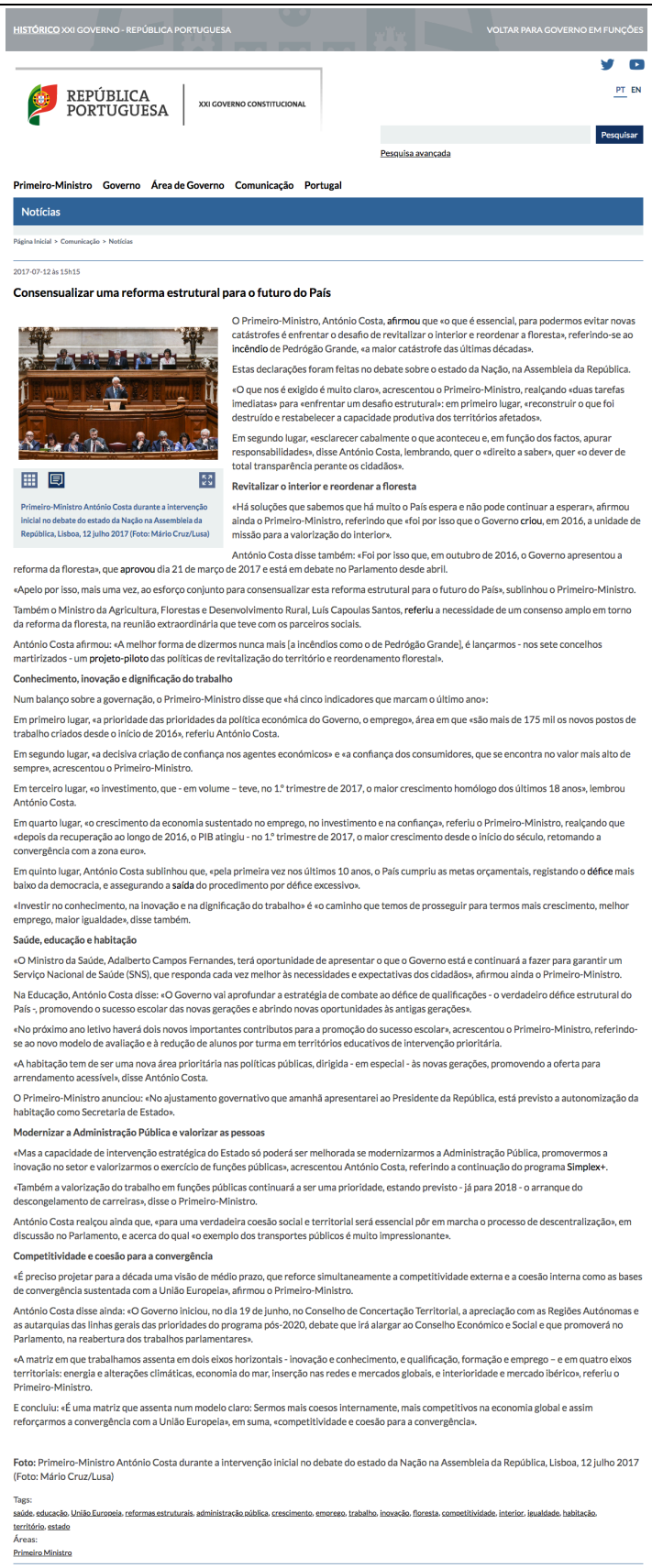
Mensagem T: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos", e uma nova estratégia identificada, "manifesta pesar e/ou presta homenagem às vítimas"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[375]

[375] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=primeiro-ministro-elogia-decisao-de-juncker-de-reabrir-o-processo-para-reforcar-o-mecanismo-europeu-de-proteccao-civil



Mensagem U: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "lembra as partes interessadas de que a organização também é uma vítima da crise"
Fonte: *Website* institucional do INEM[376]

[376] Retirado de https://www.inem.pt/2017/06/30/as-marcas-que-o-fogo-deixou-a-quem-esteve-na-retaguarda/



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-07-12 às 15h15

Consensualizar uma reforma estrutural para o futuro do País

Primeiro-Ministro António Costa durante a intervenção inicial no debate do estado da Nação na Assembleia da República, Lisboa, 12 julho 2017 (Foto: Mário Cruz/Lusa)

O Primeiro-Ministro, António Costa, **afirmou** que «o que é essencial, para podermos evitar novas catástrofes é enfrentar o desafio de revitalizar o interior e reordenar a floresta», referindo-se ao **incêndio** de Pedrógão Grande, «a maior catástrofe das últimas décadas».

Estas declarações foram feitas no debate sobre o estado da Nação, na Assembleia da República.

«O que nos é exigido é muito claro», acrescentou o Primeiro-Ministro, realçando «duas tarefas imediatas» para «enfrentar um desafio estrutural»: em primeiro lugar, «reconstruir o que foi destruído e restabelecer a capacidade produtiva dos territórios afetados».

Em segundo lugar, «esclarecer cabalmente o que aconteceu e, em função dos factos, apurar responsabilidades», disse António Costa, lembrando, quer o «direito a saber», quer «o dever de total transparência perante os cidadãos».

Revitalizar o interior e reordenar a floresta

«Há soluções que sabemos que há muito o País espera e não pode continuar a esperar», afirmou ainda o Primeiro-Ministro, referindo que «foi por isso que o Governo **criou**, em 2016, a unidade de missão para a valorização do interior».

António Costa disse também: «Foi por isso que, em outubro de 2016, o Governo apresentou a reforma da floresta», que **aprovou** dia 21 de março de 2017 e está em debate no Parlamento desde abril.

«Apelo por isso, mais uma vez, ao esforço conjunto para consensualizar esta reforma estrutural para o futuro do País», sublinhou o Primeiro-Ministro.

Também o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Luís Capoulas Santos, **referiu** a necessidade de um consenso amplo em torno da reforma da floresta, na reunião extraordinária que teve com os parceiros sociais.

António Costa afirmou: «A melhor forma de dizermos nunca mais [a incêndios como o de Pedrógão Grande], é lançarmos - nos sete concelhos martirizados - um **projeto-piloto** das políticas de revitalização do território e reordenamento florestal».

Conhecimento, inovação e dignificação do trabalho

Num balanço sobre a governação, o Primeiro-Ministro disse que «há cinco indicadores que marcam o último ano»:

Em primeiro lugar, «a prioridade das prioridades da política económica do Governo, o emprego», área em que «são mais de 175 mil os novos postos de trabalho criados desde o início de 2016», referiu António Costa.

Em segundo lugar, «a decisiva criação de confiança nos agentes económicos» e «a confiança dos consumidores, que se encontra no valor mais alto de sempre», acrescentou o Primeiro-Ministro.

Em terceiro lugar, «o investimento, que - em volume – teve, no 1.º trimestre de 2017, o maior crescimento homólogo dos últimos 18 anos», lembrou António Costa.

Em quarto lugar, «o crescimento da economia sustentado no emprego, no investimento e na confiança», referiu o Primeiro-Ministro, realçando que «depois da recuperação ao longo de 2016, o PIB atingiu - no 1.º trimestre de 2017, o maior crescimento desde o início do século, retomando a convergência com a zona euro».

Em quinto lugar, António Costa sublinhou que, «pela primeira vez nos últimos 10 anos, o País cumpriu as metas orçamentais, registando o **défice** mais baixo da democracia, e assegurando a **saída** do procedimento por défice excessivo».

«Investir no conhecimento, na inovação e na dignificação do trabalho» é «o caminho que temos de prosseguir para termos mais crescimento, melhor emprego, maior igualdade», disse também.

Saúde, educação e habitação

«O Ministro da Saúde, Adalberto Campos Fernandes, terá oportunidade de apresentar o que o Governo está e continuará a fazer para garantir um Serviço Nacional de Saúde (SNS), que responda cada vez melhor às necessidades e expectativas dos cidadãos», afirmou ainda o Primeiro-Ministro.

Na Educação, António Costa disse: «O Governo vai aprofundar a estratégia de combate ao défice de qualificações - o verdadeiro défice estrutural do País -, promovendo o sucesso escolar das novas gerações e abrindo novas oportunidades às antigas gerações».

«No próximo ano letivo haverá dois novos importantes contributos para a promoção do sucesso escolar», acrescentou o Primeiro-Ministro, referindo-se ao novo modelo de avaliação e à redução de alunos por turma em territórios educativos de intervenção prioritária.

«A habitação tem de ser uma nova área prioritária nas políticas públicas, dirigida - em especial - às novas gerações, promovendo a oferta para arrendamento acessível», disse António Costa.

O Primeiro-Ministro anunciou: «No ajustamento governativo que amanhã apresentarei ao Presidente da República, está previsto a autonomização da habitação como Secretaria de Estado».

Modernizar a Administração Pública e valorizar as pessoas

«Mas a capacidade de intervenção estratégica do Estado só poderá ser melhorada se modernizarmos a Administração Pública, promovermos a inovação no setor e valorizarmos o exercício de funções públicas», acrescentou António Costa, referindo a continuação do programa **Simplex+**.

«Também a valorização do trabalho em funções públicas continuará a ser uma prioridade, estando previsto - já para 2018 - o arranque do descongelamento de carreiras», disse o Primeiro-Ministro.

António Costa realçou ainda que, «para uma verdadeira coesão social e territorial será essencial pôr em marcha o processo de descentralização», em discussão no Parlamento, e acerca do qual «o exemplo dos transportes públicos é muito impressionante».

Competitividade e coesão para a convergência

«É preciso projetar para a década uma visão de médio prazo, que reforce simultaneamente a competitividade externa e a coesão interna como as bases de convergência sustentada com a União Europeia», afirmou o Primeiro-Ministro.

António Costa disse ainda: «O Governo iniciou, no dia 19 de junho, no Conselho de Concertação Territorial, a apreciação com as Regiões Autónomas e as autarquias das linhas gerais das prioridades do programa pós-2020, debate que irá alargar ao Conselho Económico e Social e que promoverá no Parlamento, na reabertura dos trabalhos parlamentares».

«A matriz em que trabalhamos assenta em dois eixos horizontais - inovação e conhecimento, e qualificação, formação e emprego – e em quatro eixos territoriais: energia e alterações climáticas, economia do mar, inserção nas redes e mercados globais, e interioridade e mercado ibérico», referiu o Primeiro-Ministro.

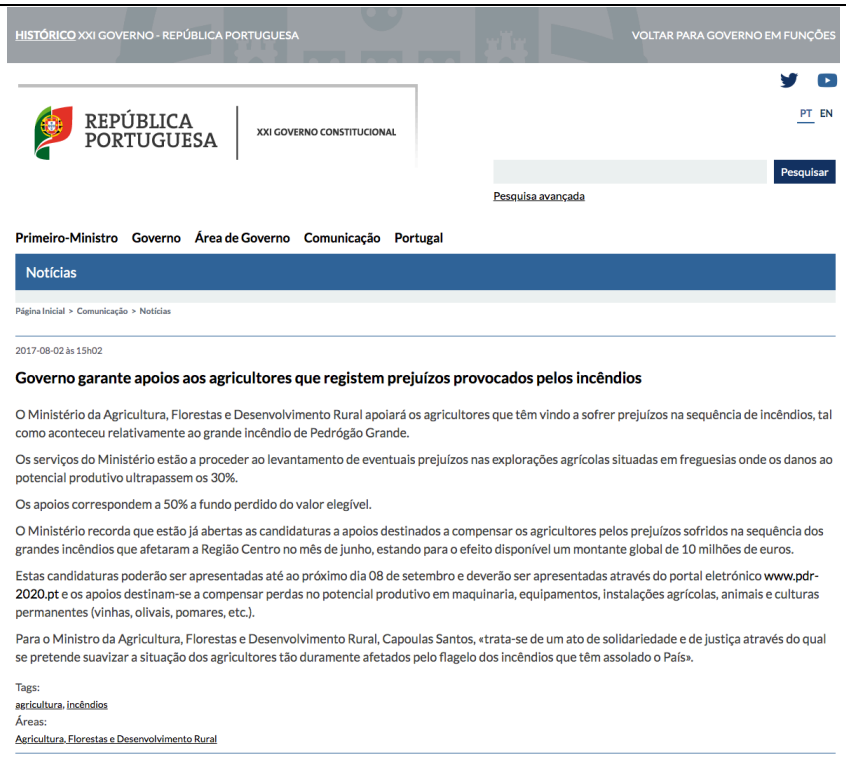
E concluiu: «É uma matriz que assenta num modelo claro: Sermos mais coesos internamente, mais competitivos na economia global e assim reforçarmos a convergência com a União Europeia», em suma, «competitividade e coesão para a convergência».

Foto: Primeiro-Ministro António Costa durante a intervenção inicial no debate do estado da Nação na Assembleia da República, Lisboa, 12 julho 2017 (Foto: Mário Cruz/Lusa)

Tags:
saúde, educação, União Europeia, reformas estruturais, administração pública, crescimento, emprego, trabalho, inovação, floresta, competitividade, interior, igualdade, habitação, território, estado
Áreas:
Primeiro Ministro

Mensagem V: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[377]

[377] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170712-pm-estado-nacao



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-08-02 às 15h02

Governo garante apoios aos agricultores que registem prejuízos provocados pelos incêndios

O Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural apoiará os agricultores que têm vindo a sofrer prejuízos na sequência de incêndios, tal como aconteceu relativamente ao grande incêndio de Pedrógão Grande.

Os serviços do Ministério estão a proceder ao levantamento de eventuais prejuízos nas explorações agrícolas situadas em freguesias onde os danos ao potencial produtivo ultrapassem os 30%.

Os apoios correspondem a 50% a fundo perdido do valor elegível.

O Ministério recorda que estão já abertas as candidaturas a apoios destinados a compensar os agricultores pelos prejuízos sofridos na sequência dos grandes incêndios que afetaram a Região Centro no mês de junho, estando para o efeito disponível um montante global de 10 milhões de euros.

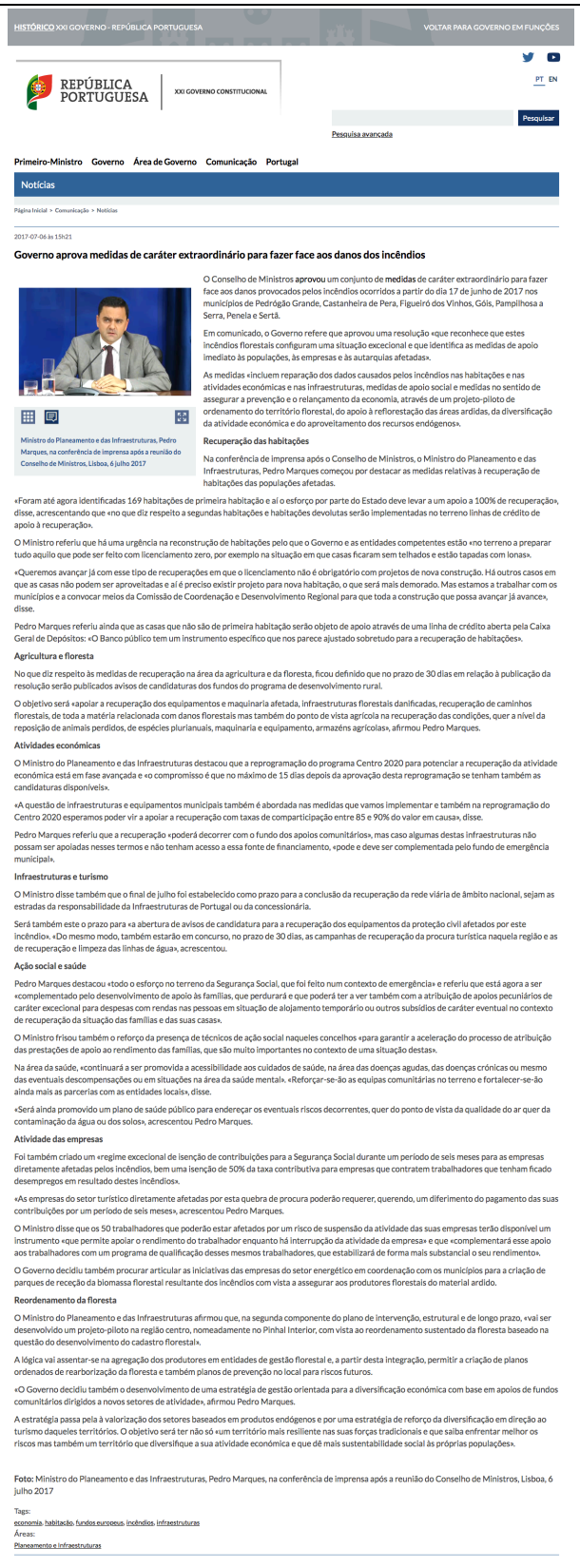
Estas candidaturas poderão ser apresentadas até ao próximo dia 08 de setembro e deverão ser apresentadas através do portal eletrónico www.pdr-2020.pt e os apoios destinam-se a compensar perdas no potencial produtivo em maquinaria, equipamentos, instalações agrícolas, animais e culturas permanentes (vinhas, olivais, pomares, etc.).

Para o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, Capoulas Santos, «trata-se de um ato de solidariedade e de justiça através do qual se pretende suavizar a situação dos agricultores tão duramente afetados pelo flagelo dos incêndios que têm assolado o País».

Tags:
agricultura, incêndios
Áreas:
Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

Mensagem W: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "oferece compensações materiais às vítimas"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[378]

[378] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170802-mafdr-incendios



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA

VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2017-07-06 às 15h21

Governo aprova medidas de caráter extraordinário para fazer face aos danos dos incêndios

Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, Pedro Marques, na conferência de imprensa após a reunião do Conselho de Ministros, Lisboa, 6 julho 2017

O Conselho de Ministros **aprovou** um conjunto de **medidas** de caráter extraordinário para fazer face aos danos provocados pelos incêndios ocorridos a partir do dia 17 de junho de 2017 nos municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa a Serra, Penela e Sertã.

Em comunicado, o Governo refere que aprovou uma resolução «que reconhece que estes incêndios florestais configuram uma situação excecional e que identifica as medidas de apoio imediato às populações, às empresas e às autarquias afetadas».

As medidas «incluem reparação dos dados causados pelos incêndios nas habitações e nas atividades económicas e nas infraestruturas, medidas de apoio social e medidas no sentido de assegurar a prevenção e o relançamento da economia, através de um projeto-piloto de ordenamento do território florestal, do apoio à reflorestação das áreas ardidas, da diversificação da atividade económica e do aproveitamento dos recursos endógenos».

Recuperação das habitações

Na conferência de imprensa após o Conselho de Ministros, o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, Pedro Marques começou por destacar as medidas relativas à recuperação de habitações das populações afetadas.

«Foram até agora identificadas 169 habitações de primeira habitação e aí o esforço por parte do Estado deve levar a um apoio a 100% de recuperação», disse, acrescentando que «no que diz respeito a segundas habitações e habitações devolutas serão implementadas no terreno linhas de crédito de apoio à recuperação».

O Ministro referiu que há uma urgência na reconstrução de habitações pelo que o Governo e as entidades competentes estão «no terreno a preparar tudo aquilo que pode ser feito com licenciamento zero, por exemplo na situação em que casas ficaram sem telhados e estão tapadas com lonas».

«Queremos avançar já com esse tipo de recuperações em que o licenciamento não é obrigatório com projetos de nova construção. Há outros casos em que as casas não podem ser aproveitadas e aí é preciso existir projeto para nova habitação, o que será mais demorado. Mas estamos a trabalhar com os municípios e a convocar meios da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional para que toda a construção que possa avançar já avance», disse.

Pedro Marques referiu ainda que as casas que não são de primeira habitação serão objeto de apoio através de uma linha de crédito aberta pela Caixa Geral de Depósitos: «O Banco público tem um instrumento específico que nos parece ajustado sobretudo para a recuperação de habitações».

Agricultura e floresta

No que diz respeito às medidas de recuperação na área da agricultura e da floresta, ficou definido que no prazo de 30 dias em relação à publicação da resolução serão publicados avisos de candidaturas dos fundos do programa de desenvolvimento rural.

O objetivo será «apoiar a recuperação dos equipamentos e maquinaria afetada, infraestruturas florestais danificadas, recuperação de caminhos florestais, de toda a matéria relacionada com danos florestais mas também do ponto de vista agrícola na recuperação das condições, quer a nível da reposição de animais perdidos, de espécies plurianuais, maquinaria e equipamento, armazéns agrícolas», afirmou Pedro Marques.

Atividades económicas

O Ministro do Planeamento e das Infraestruturas destacou que a reprogramação do programa Centro 2020 para potenciar a recuperação da atividade económica está em fase avançada e «o compromisso é que no máximo de 15 dias depois da aprovação desta reprogramação se tenham também as candidaturas disponíveis».

«A questão de infraestruturas e equipamentos municipais também é abordada nas medidas que vamos implementar e também na reprogramação do Centro 2020 esperamos poder vir a apoiar a recuperação com taxas de comparticipação entre 85 e 90% do valor em causa», disse.

Pedro Marques referiu que a recuperação «poderá decorrer com o fundo dos apoios comunitários», mas caso algumas destas infraestruturas não possam ser apoiadas nesses termos e não tenham acesso a essa fonte de financiamento, «pode e deve ser complementada pelo fundo de emergência municipal».

Infraestruturas e turismo

O Ministro disse também que o final de julho foi estabelecido como prazo para a conclusão da recuperação da rede viária de âmbito nacional, sejam as estradas da responsabilidade da Infraestruturas de Portugal ou da concessionária.

Será também este o prazo para «a abertura de avisos de candidatura para a recuperação dos equipamentos da proteção civil afetados por este incêndio». «Do mesmo modo, também estarão em concurso, no prazo de 30 dias, as campanhas de recuperação da procura turística naquela região e as de recuperação e limpeza das linhas de água», acrescentou.

Ação social e saúde

Pedro Marques destacou «todo o esforço no terreno da Segurança Social, que foi feito num contexto de emergência» e referiu que está agora a ser «complementado pelo desenvolvimento de apoio às famílias, que perdurará e que poderá ter a ver também com a atribuição de apoios pecuniários de caráter excecional para despesas com rendas nas pessoas em situação de alojamento temporário ou outros subsídios de caráter eventual no contexto de recuperação da situação das famílias e das suas casas».

O Ministro frisou também o reforço da presença de técnicos de ação social naqueles concelhos «para garantir a aceleração do processo de atribuição das prestações de apoio ao rendimento das famílias, que são muito importantes no contexto de uma situação destas».

Na área da saúde, «continuará a ser promovida a acessibilidade aos cuidados de saúde, na área das doenças agudas, das doenças crónicas ou mesmo das eventuais descompensações ou em situações na área da saúde mental». «Reforçar-se-ão as equipas comunitárias no terreno e fortalecer-se-ão ainda mais as parcerias com as entidades locais», disse.

«Será ainda promovido um plano de saúde público para endereçar os eventuais riscos decorrentes, quer do ponto de vista da qualidade do ar quer da contaminação da água ou dos solos», acrescentou Pedro Marques.

Atividade das empresas

Foi também criado um «regime excecional de isenção de contribuições para a Segurança Social durante um período de seis meses para as empresas diretamente afetadas pelos incêndios, bem uma isenção de 50% da taxa contributiva para empresas que contratem trabalhadores que tenham ficado desempregos em resultado destes incêndios».

«As empresas do setor turístico diretamente afetadas por esta quebra de procura poderão requerer, querendo, um diferimento do pagamento das suas contribuições por um período de seis meses», acrescentou Pedro Marques.

O Ministro disse que os 50 trabalhadores que poderão estar afetados por um risco de suspensão da atividade das suas empresas terão disponível um instrumento «que permite apoiar o rendimento do trabalhador enquanto há interrupção da atividade da empresa» e que «complementará esse apoio aos trabalhadores com um programa de qualificação desses mesmos trabalhadores, que estabilizará de forma mais substancial o seu rendimento».

O Governo decidiu também procurar articular as iniciativas das empresas do setor energético em coordenação com os municípios para a criação de parques de receção da biomassa florestal resultante dos incêndios com vista a assegurar aos produtores florestais do material ardido.

Reordenamento da floresta

O Ministro do Planeamento e das Infraestruturas afirmou que, na segunda componente do plano de intervenção, estrutural e de longo prazo, «vai ser desenvolvido um projeto-piloto na região centro, nomeadamente no Pinhal Interior, com vista ao reordenamento sustentado da floresta baseado na questão do desenvolvimento do cadastro florestal».

A lógica vai assentar-se na agregação dos produtores em entidades de gestão florestal e, a partir desta integração, permitir a criação de planos ordenados de rearborização da floresta e também planos de prevenção no local para riscos futuros.

«O Governo decidiu também o desenvolvimento de uma estratégia de gestão orientada para a diversificação económica com base em apoios de fundos comunitários dirigidos a novos setores de atividade», afirmou Pedro Marques.

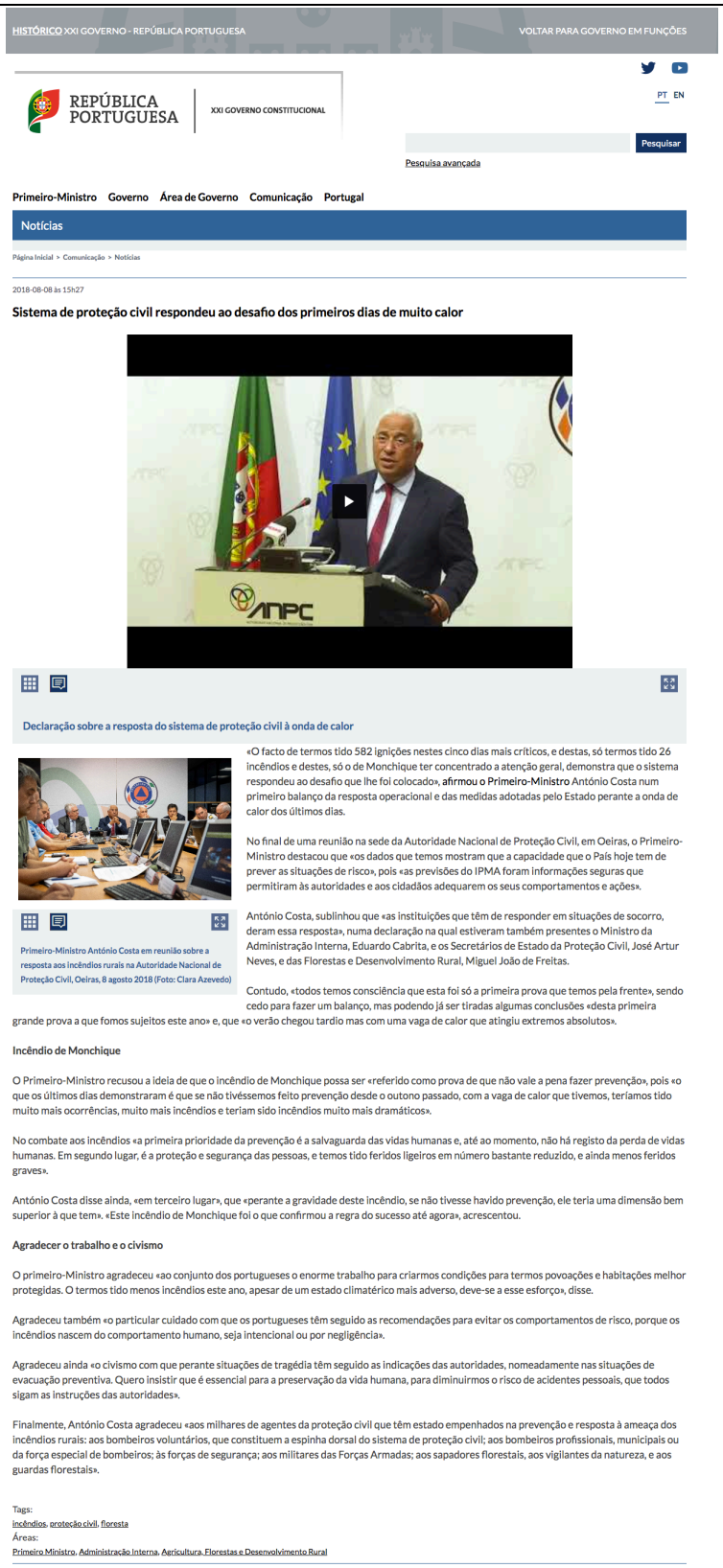
A estratégia passa pela à valorização dos setores baseados em produtos endógenos e por uma estratégia de reforço da diversificação em direção ao turismo daqueles territórios. O objetivo será ter não só «um território mais resiliente nas suas forças tradicionais e que saiba enfrentar melhor os riscos mas também um território que diversifique a sua atividade económica e que dê mais sustentabilidade social às próprias populações».

Foto: Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, Pedro Marques, na conferência de imprensa após a reunião do Conselho de Ministros, Lisboa, 6 julho 2017

Tags:
economia, habitação, fundos europeus, incêndios, infraestruturas
Áreas:
Planeamento e Infraestruturas

Mensagem X: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com uma nova estratégia de resposta à crise identificada, "afirma que a organização está a fazer todos os esforços para mitigar a crise"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[379]

[379] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=sistema-de-protecao-civil-respondeu-ao-desafio-dos-primeiros-dias-de-muito-calor



HISTÓRICO XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA VOLTAR PARA GOVERNO EM FUNÇÕES

REPÚBLICA PORTUGUESA | XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

PT EN

Pesquisar

Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal

Notícias

Página Inicial > Comunicação > Notícias

2018-08-08 às 15h27

Sistema de proteção civil respondeu ao desafio dos primeiros dias de muito calor

Declaração sobre a resposta do sistema de proteção civil à onda de calor

Primeiro-Ministro António Costa em reunião sobre a resposta aos incêndios rurais na Autoridade Nacional de Proteção Civil, Oeiras, 8 agosto 2018 (Foto: Clara Azevedo)

«O facto de termos tido 582 ignições nestes cinco dias mais críticos, e destas, só termos tido 26 incêndios e destes, só o de Monchique ter concentrado a atenção geral, demonstra que o sistema respondeu ao desafio que lhe foi colocado», afirmou o Primeiro-Ministro António Costa num primeiro balanço da resposta operacional e das medidas adotadas pelo Estado perante a onda de calor dos últimos dias.

No final de uma reunião na sede da Autoridade Nacional de Proteção Civil, em Oeiras, o Primeiro-Ministro destacou que «os dados que temos mostram que a capacidade que o País hoje tem de prever as situações de risco», pois «as previsões do IPMA foram informações seguras que permitiram às autoridades e aos cidadãos adequarem os seus comportamentos e ações».

António Costa, sublinhou que «as instituições que têm de responder em situações de socorro, deram essa resposta», numa declaração na qual estiveram também presentes o Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, e os Secretários de Estado da Proteção Civil, José Artur Neves, e das Florestas e Desenvolvimento Rural, Miguel João de Freitas.

Contudo, «todos temos consciência que esta foi só a primeira prova que temos pela frente», sendo cedo para fazer um balanço, mas podendo já ser tiradas algumas conclusões «desta primeira grande prova a que fomos sujeitos este ano» e, que «o verão chegou tardio mas com uma vaga de calor que atingiu extremos absolutos».

Incêndio de Monchique

O Primeiro-Ministro recusou a ideia de que o incêndio de Monchique possa ser «referido como prova de que não vale a pena fazer prevenção», pois «o que os últimos dias demonstraram é que se não tivéssemos feito prevenção desde o outono passado, com a vaga de calor que tivemos, teríamos tido muito mais ocorrências, muito mais incêndios e teriam sido incêndios muito mais dramáticos».

No combate aos incêndios «a primeira prioridade da prevenção é a salvaguarda das vidas humanas e, até ao momento, não há registo da perda de vidas humanas. Em segundo lugar, é a proteção e segurança das pessoas, e temos tido feridos ligeiros em número bastante reduzido, e ainda menos feridos graves».

António Costa disse ainda, «em terceiro lugar», que «perante a gravidade deste incêndio, se não tivesse havido prevenção, ele teria uma dimensão bem superior à que tem». «Este incêndio de Monchique foi o que confirmou a regra do sucesso até agora», acrescentou.

Agradecer o trabalho e o civismo

O primeiro-Ministro agradeceu «ao conjunto dos portugueses o enorme trabalho para criarmos condições para termos povoações e habitações melhor protegidas. O termos tido menos incêndios este ano, apesar de um estado climatérico mais adverso, deve-se a esse esforço», disse.

Agradeceu também «o particular cuidado com que os portugueses têm seguido as recomendações para evitar os comportamentos de risco, porque os incêndios nascem do comportamento humano, seja intencional ou por negligência».

Agradeceu ainda «o civismo com que perante situações de tragédia têm seguido as indicações das autoridades, nomeadamente nas situações de evacuação preventiva. Quero insistir que é essencial para a preservação da vida humana, para diminuirmos o risco de acidentes pessoais, que todos sigam as instruções das autoridades».

Finalmente, António Costa agradeceu «aos milhares de agentes da proteção civil que têm estado empenhados na prevenção e resposta à ameaça dos incêndios rurais: aos bombeiros voluntários, que constituem a espinha dorsal do sistema de proteção civil; aos bombeiros profissionais, municipais ou da força especial de bombeiros; às forças de segurança; aos militares das Forças Armadas; aos sapadores florestais, aos vigilantes da natureza, e aos guardas florestais».

Tags:
incêndios, proteção civil, floresta
Áreas:
Primeiro Ministro, Administração Interna, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

Mensagem Y: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT, "minimiza o dano percebido causado pela crise"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[380]

[380] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170706-mpi-medidas-incendios

SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

INEM

flickr

ÁREA RESERVADA

INEM | INSTITUCIONAL | SERVIÇOS | TRANSPARÊNCIA

Início > Notícias

23-07-2019

Incêndio de Vila de Rei, Castelo Branco: Esclarecimento do INEM a propósito da Assistência Médica prestada a ferido Grave



Pelas 21h55m do passado dia 20 de julho, o Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) recebeu um pedido de ajuda para uma vítima que se encontrava no Vale da Urra, concelho de Vila de Rei, distrito de Castelo Branco. O doente teria sofrido queimaduras na sequência do incêndio que deflagrou naquela região.

Em função da informação recebida, o CODU acionou no imediato a Ambulância de Suporte Imediato de Vida (SIV) de Tomar, meio diferenciado do INEM que naquele momento se encontrava mais próximo da localização do ferido. De notar que esta SIV foi um dos meios de emergência preposicionados pelo INEM em Vila de Rei, especificamente para apoio ao incêndio que assolava a região.

A Equipa da SIV iniciou a assistência médica pré-hospitalar ao doente às 22h01m, ou seja, apenas seis minutos após o pedido de ajuda ao CODU e não as cerca de quatro horas que têm sido referidas em algumas notícias. O CODU acionou, adicionalmente, a Viatura Médica de Emergência e Reanimação (VMER) do Médio Tejo/Abrantes.

Pelas 22h17, e antecipando a necessidade de evacuação do doente por via aérea, o CODU estabeleceu contacto com o Comandante do Helicóptero de Santa Comba Dão para saber se existiriam condições de voo para a operação. O CODU iniciou, em simultâneo, o processo de confirmação de vagas em Unidades Hospitalares, procedimento que é sempre realizado em missões de helitransporte.

O CODU acionou o Helicóptero de Santa Comba Dão, que levantou voo cerca das 23h00, e informou que o Hospital de destino era São José, em Lisboa. Em simultâneo foram iniciados os procedimentos de articulação entre entidades com responsabilidade na preparação do local de aterragem da aeronave.

Pelas 23h43, o Comandante do Helicóptero de Santa Comba Dão informou o CODU que não existiam condições de segurança para aterragem no Centro de Meios Aéreos (CMA)/Aeródromo das Moitas. Em função da informação recebida, o CODU questionou sobre a possibilidade do Helicóptero sobrevoar a zona, para tentar encontrar uma nova alternativa para aterragem. O Comandante do Helicóptero informou que a aeronave entretanto perdera autonomia para realizar a viagem até Lisboa, tendo que regressar à base, em Santa Comba Dão.
O INEM cumpriu, rigorosamente, com todos os procedimentos necessários para utilização deste Centro de Meios Aéreos.

Importa abrir um parêntesis para explicar que o INEM não tem qualquer interferência na decisão na aterragem dos helicópteros, que compete exclusivamente ao Comandante da aeronave. Todas as questões relacionadas com a operação aeronáutica são responsabilidade da empresa contratada para o efeito, cuja operação tem de ser efetuada nas condições estabelecidas nos normativos legais aplicáveis.

Às 23h56 o Médico da VMER Médio Tejo/Abrantes e o Médico Regulador do CODU equacionam o transporte por via terrestre, tendo por base o estado de saúde do doente. Foi entendimento médico que o helitransporte serviria melhor as necessidades assistenciais do doente, que, reforça-se, se encontrava devidamente estabilizado e acompanhado pelas Equipas Médicas do INEM.

Às 00h05 o CODU acionou o Helicóptero de Évora e, cerca de 40 minutos depois, o helicóptero aterrou no Campo de Futebol de Proença a Nova, onde já se encontrava o doente, acompanhado pelas Equipas Médicas do INEM.
O doente deu entrada no Hospital de São José às 03h02, onde ainda se encontra, a evoluir favoravelmente.

Assim, destaca-se que:

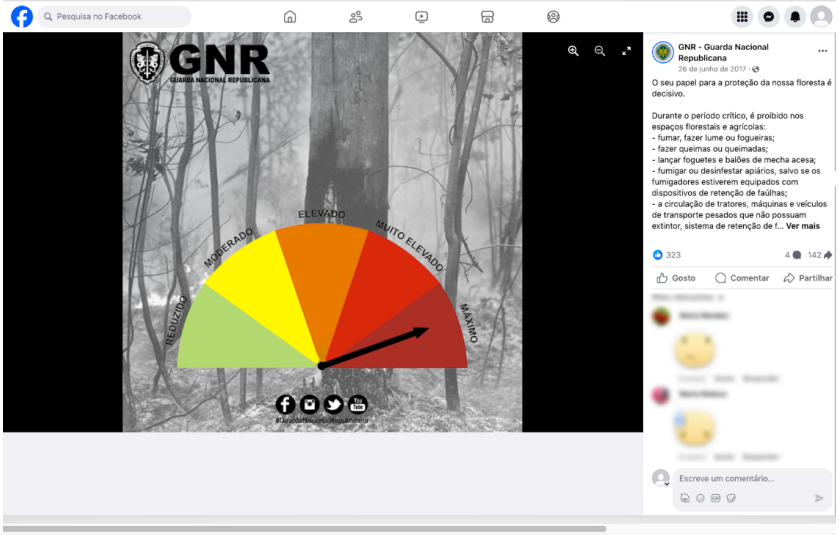
- O doente esteve sempre, desde o primeiro momento, acompanhado por equipas médicas do INEM, altamente diferenciadas, que o estabilizaram no imediato e assim mantiveram até entrega à Unidade de Saúde de destino;
- A situação descrita teve lugar num cenário de incêndio de grandes dimensões, limitando naturalmente as condições de atuação das equipas de emergência médica pré-hospitalar, no caso concreto as relacionadas com a operação aeronáutica;
- O CODU equacionou o transporte do doente por terra, mas tratando-se de um doente crítico (queimado grave) que demoraria cerca de 2h30m em viagem até Lisboa, foi entendimento médico que a melhor alternativa seria o helitransporte;
- O critério "tempo" assume um carácter relativo quando se trata de doentes críticos, cuja estabilização clínica é prioritária e implica um conjunto de procedimentos morosos e delicados, sem os quais o helitransporte não pode ser efetivado. Refira-se que estes doentes têm que ser transportados em condições muito particulares.

Em resultado dos incêndios nos distritos de Castelo Branco e Santarém, o INEM tem registo de 41 ocorrências, tendo 17 pessoas sido transportadas ao Hospital. Há registo de um ferido grave.

Lisboa, 23 de julho de 2019

Mensagem Z: Exemplo de mensagem, emitida em 2019, com uma estratégia de resposta à crise da SCCT "minimiza a sua responsabilidade"
Fonte: *Website* institucional do INEM[381]

[381] Retirado de https://www.inem.pt/2019/07/23/incendio-de-vila-de-rei-castelo-branco-esclarecimento-do-inem-a-proposito-da-assistencia-medica-prestada-a-ferido-grave/



Mensagem AA: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com enquadramento nas consequências positivas da ação de que trata a mensagem
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[382]



Mensagem BB: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, com enquadramento nas consequências negativas da ação de que trata a mensagem
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[383]

[382] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana/photos/a.258840950880298/1294420073989042/
[383] Retirado de https://www.*Facebook*.com/watch/?v=1291636147600768



Mensagem CC: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, no âmbito da campanha "Planta uma Árvore: Escuta a Voz da Terra"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[384]

[384] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=400-criancas-inauguram-talhao-da-educacao-na-mata-nacional-de-leiria

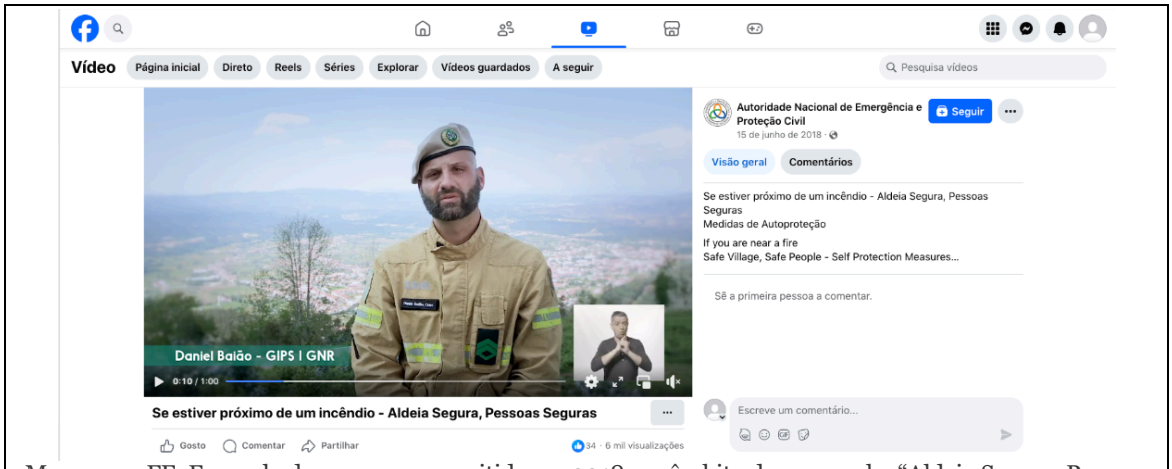


Mensagem DD: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, no âmbito da campanha "Portugal Sem Fogos Depende de Todos", com função da linguem apelativa
Fonte: Página da ANEPC no *Facebook*[385]



Mensagem EE: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, no âmbito da campanha "Portugal Sem Fogos Está nas Mãos de Todos"
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[386]

[385] Retirado de https://www.*Facebook*.com/AutoridadeNacionalEmergenciaProtecaoCivil/posts/10155195378608183
[386] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=campanha-de-limpeza-do-mato



Mensagem FF: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, no âmbito da campanha "Aldeia Segura, Pessoas Seguras"
Fonte: Página da ANEPC no *Facebook*[387]



Mensagem GG: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, no âmbito da campanha "Floresta Segura, Pessoas Seguras"
Fonte: Página da ICNF no *Facebook*[388]

[387] Retirado de https://www.*Facebook*.com/AutoridadeNacionalEmergenciaProtecaoCivil/videos/10156007537648183/
[388] Retirado de https://www.*Facebook*.com/watch/?v=996362577201618

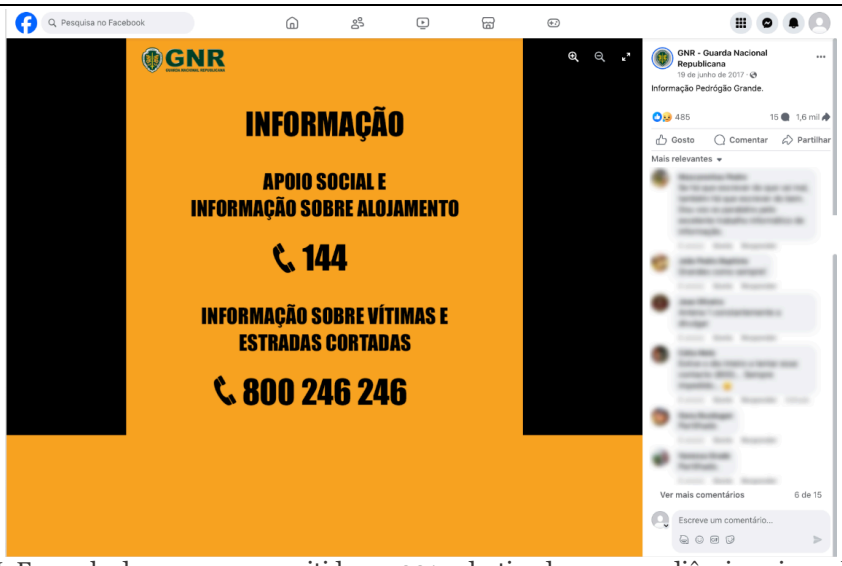


Mensagem HH: Exemplo de mensagem, emitida em 2019, no âmbito da campanha "ÉCONTIGO, ÉCOMTODOS"
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[389]



Mensagem II: Exemplo de mensagem, emitida em 2019, no âmbito da campanha "Portugal Chama. Por Si! Por Todos!"
Fonte: Página do INEM no *Facebook*[390]

[389] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-lanca-campanha-para-sensibilizar-jovens-para-o-valor-da-floresta
[390] Retirado de https://www.*Facebook*.com/InstitutoNacionaldeEmergenciaMedica/posts/2630513486993716



Mensagem JJ: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, destinada a uma audiência universal, tendo como público-alvo as vítimas em geral
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[391]

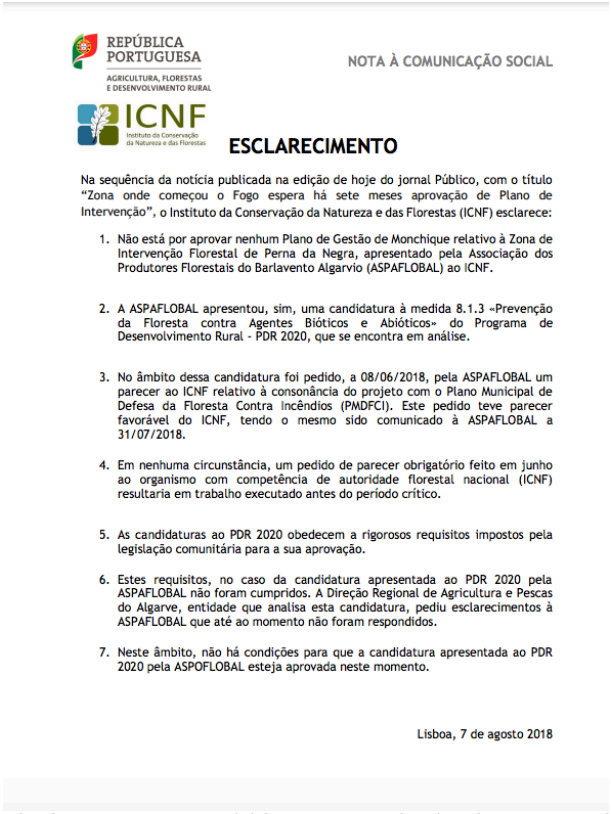


Mensagem KK: Exemplo de mensagem, emitida em 2017, destinada a uma audiência universal, tendo como público-alvo os agricultores
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[392]

[391] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana/photos/a.258840950880298/1288024644628585/
[392] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=resposta-imediata-a-alimentacao-dos-animais-das-exploracoes-afetadas-pelos-incendios-de-outubro



Mensagem LL: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, destinada a uma audiência particular, tendo como público-alvo os operacionais
Fonte: Página da GNR no *Facebook*[393]



Mensagem MM: Exemplo de mensagem, emitida em 2018, destinada a uma audiência universal, tendo como público-alvo os jornalistas
Fonte: *Website* institucional do XXI Governo Constitucional[394]

[393] Retirado de https://www.*Facebook*.com/GuardaNacionalRepublicana/posts/1765847106846334
[394] Retirado de https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzMzA3BwDKmNX4BAAAAA%3d%3d

ANEXO 7

Análise de conteúdo quantitativa: Tabelas e outras representações visuais

Fonte	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	**%**	**Soma de *n***	**%**	**Soma de *n***	**%**
AGIF	-	-	-	-	8	2,96%
ANEPC	38	9,52%	91	18,88%	40	14,81%
EMGFA	11	2,76%	10	2,07%	16	5,93%
GNR	47	11,78%	87	18,05%	32	11,85%
Governo	201	50,38%	179	37,14%	82	30,37%
ICNF	40	10,03%	41	8,51%	30	11,11%
INEM	22	5,51%	17	3,53%	10	3,70%
IPMA	29	7,27%	50	10,37%	36	13,33%
Primeiro-Ministro	5	1,25%	2	0,41%	2	0,74%
SNS	6	1,50%	5	1,04%	14	5,19%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela A: Fontes das mensagens (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Porta-voz	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	**%**	**Soma de *n***	**%**	**Soma de *n***	**%**
Um porta-voz	125	31,33%	109	22,61%	54	20,00%
Mais de um porta-voz	5	1,25%	8	1,66%	1	0,37%
Nenhuma porta-voz	269	67,42%	365	75,73%	215	79,63%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela B: Presença de porta-voz (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Porta-voz	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Primeiro-Ministro	41	30,37%	33	26,40%	9	16,07%
Ministro(a) e/ou Secretário(a) de Estado e/ou Presidente(a)	78	57,78%	65	52,00%	34	60,71%
Ministro(a) e/ou Secretário(a) de Estado Adjunto(a) e/ou Vice-Presidente(a)	7	5,19%	6	4,80%	1	1,79%
Especialista técnico	3	2,22%	15	12,00%	11	19,64%
Gestor(a) público(a)	1	0,74%	0	0,00%	0	0,00%
Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia	2	1,48%	0	0,00%	0	0,00%
Tony Carreira, cantor	2	1,48%	1	0,80%	0	0,00%
Diana Chaves, modelo	1	0,74%	0	0,00%	0	0,00%
Jorge Gabriel, apresentador	0	0,00%	1	0,80%	0	0,00%
Rui Nabeiro, empresário	0	0,00%	1	0,80%	0	0,00%
Rui de Carvalho, ator	0	0,00%	1	0,80%	0	0,00%
Telma Monteiro, atleta	0	0,00%	1	0,80%	1	1,79%
Não identificado(a)	0	0,00%	1	0,80%	0	0,00%
Total	**135**	**100,00%**	**125**	**100,00%**	**56**	**100,00%**

Tabela C: Porta-vozes das mensagens (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Manifestação de emoção, empatia ou apoio	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Não	28	68,29%	22	66,67%	6	66,67%
Sim	13	31,71%	11	33,33%	3	33,33%
Total	**41**	**100,00%**	**33**	**100,00%**	**9**	**100,00%**

Tabela D: Manifestação de emoção, empatia ou apoio pelo porta-voz Primeiro-Ministro (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Forma de manifestação de emoção, empatia ou apoio	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Não verbal	0	0,00%	2	18,18%	0	0,00%
Verbal	10	76,92%	8	72,73%	1	33,33%
Verbal e não-verbal	3	23,08%	1	9,09%	2	66,67%
Total	**13**	**100,00%**	**11**	**100,00%**	**3**	**100,00%**

Tabela E: Forma de manifestação de emoção, empatia ou apoio nas mensagens cujo porta-voz foi o Primeiro-Ministro (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Categoria cronológica	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
1- *Prevenção*	8	2,01%	86	17,84%	57	21,11%
2- *Preparação*	20	5,01%	82	17,01%	37	13,70%
3- *Alerta*	134	33,58%	260	53,94%	149	55,19%
4- *Socorro*	47	11,78%	4	0,83%	9	3,33%
5- *Recuperação*	135	33,83%	35	7,26%	7	2,59%
6- *Avaliação*	55	13,78%	15	3,11%	11	4,07%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela F: Categorização cronológica (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Publicação/mês	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Janeiro	2	0,50%	27	5,60%	23	8,52%
Fevereiro	0	0,00%	25	5,19%	15	5,56%
Março	6	1,50%	34	7,05%	19	7,04%
Abril	11	2,76%	34	7,05%	7	2,59%
Maio	9	2,26%	48	9,96%	30	11,11%
Junho	73	18,30%	54	11,20%	17	6,30%
Julho	55	13,78%	51	10,58%	61	22,59%
Agosto	60	15,04%	111	23,03%	23	8,52%
Setembro	15	3,76%	38	7,88%	55	20,37%
Outubro	98	24,56%	44	9,13%	9	3,33%
Novembro	40	10,03%	9	1,87%	4	1,48%
Dezembro	30	7,52%	7	1,45%	7	2,59%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela G: Frequência de publicação por mês (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

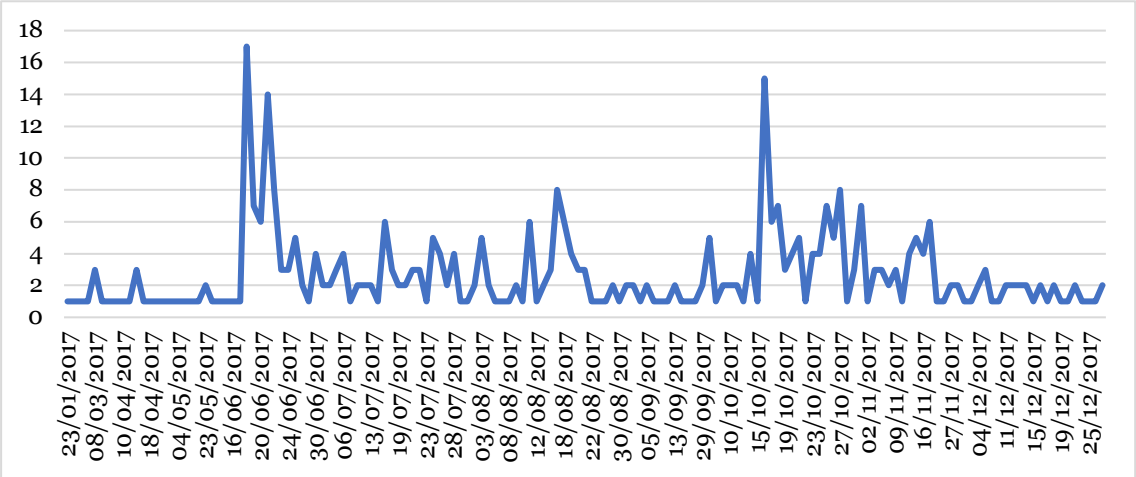


Gráfico A: Oscilação do volume de mensagens emitidas por dia (2017)
Fonte: Elaborado pela autora

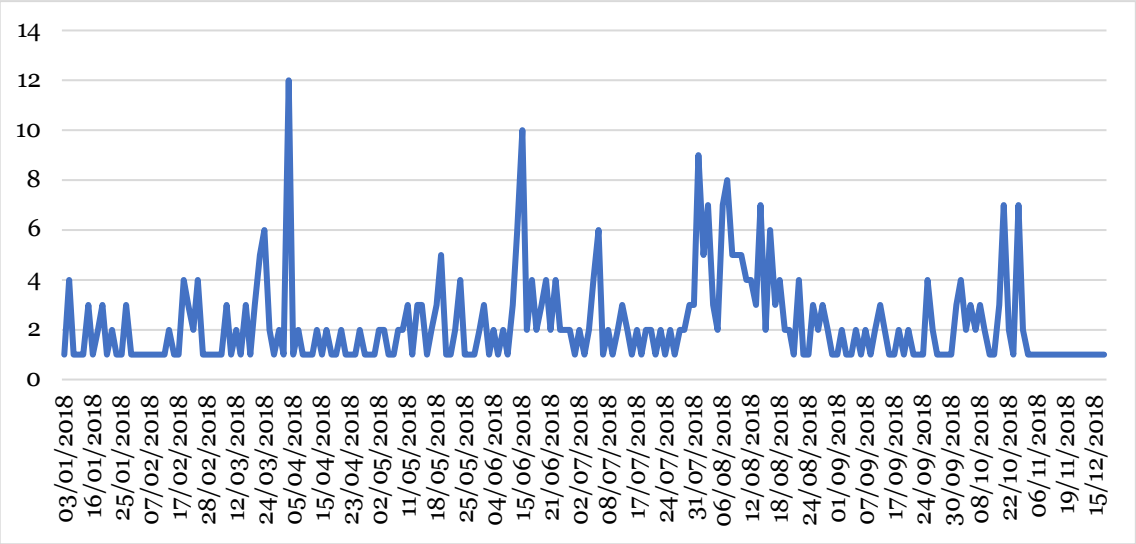


Gráfico B: Oscilação do volume de mensagens emitidas por dia (2018)
Fonte: Elaborado pela autora

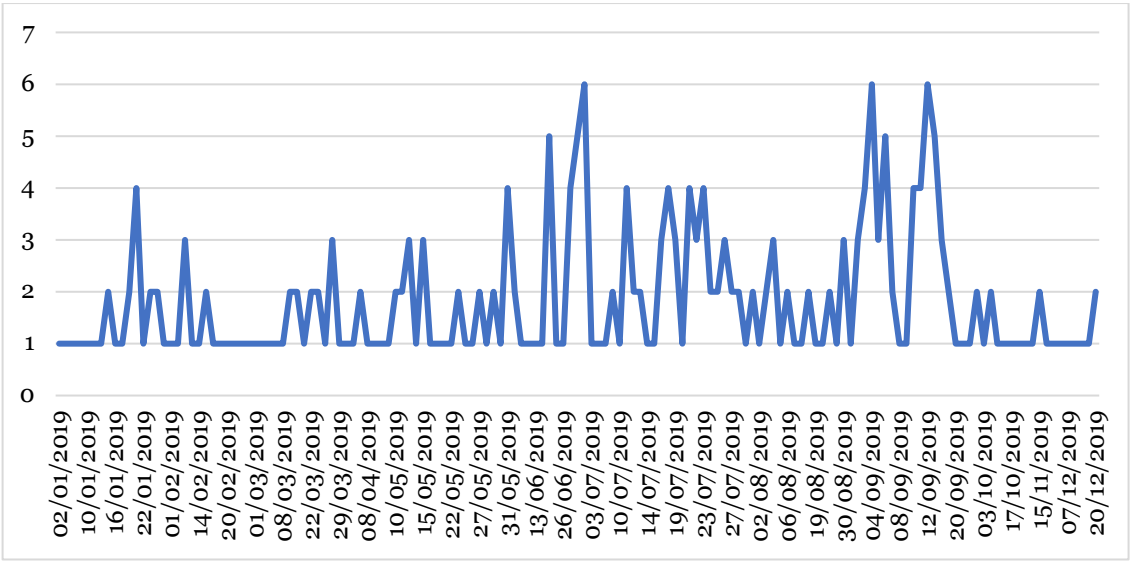


Gráfico C: Oscilação do volume de mensagens emitidas por dia (2019)
Fonte: Elaborado pela autora

Categorização qualitativa	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
1- *Prevenção*	19	4,76%	23	4,77%	16	5,93%
2- *Preparação*	34	8,52%	105	21,78%	49	18,15%
3- *Alerta*	55	13,78%	176	36,51%	114	42,22%
4- *Socorro*	44	11,03%	16	3,32%	10	3,70%
5- *Recuperação*	87	21,80%	16	3,32%	4	1,48%
6- *Avaliação*	55	13,78%	35	7,26%	8	2,96%
7- Mensagem de caráter estritamente político	105	26,32%	111	23,03%	69	25,56%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela H: Categorização qualitativa das mensagens (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Mensagens-chave	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Ausentes	13	36,11%	19	52,78%	14	38,89%
Presentes	23	63,89%	17	47,22%	22	61,11%
Total	**36**	**100,00%**	**36**	**100,00%**	**36**	**100,00%**

Tabela I: Presença das mensagens-chave (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora



Figura A: Nuvem de palavras com as *Top* 30 expressões mais frequentes nos enunciados das mensagens emitidas em 2017
Fonte: Elaborada pela autora



Figura B: Nuvem de palavras com as *Top* 30 expressões mais frequentes nos enunciados das mensagens emitidas em 2018
Fonte: Elaborada pela autora


Incêndio(s)
Risco
Florestal(is)
Governo
Concelho
Rural(is)
Prevenção
Combate
Alerta
Perigo
Civil
Aldeia
Segura
Floresta(s)
Tenha
Queima(s)
Pessoa(s)
Militar(es)
Área(s)
Dia(s)
Fogo(s)
Apoio(s)
Queimada(s)
Situação
Terreno
Proteção
Todo(s)
Nacional(is)
Florestal(is)
Rural(is)
Área(s)
Militar(es)
Floresta(s)
Concelho
Risco
Alerta
Perigo
Proteção
Pessoa(s)
Governo
Civil
Aldeia
Segura
Tenha
Fogo(s)
Dia(s)
Combate
Área(s)
Incêndio(s)
Apoio(s)
Queima(s)
Queimada(s)
Situação
Terreno
Preven

Tipo de conteúdo	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Briefing	0	0,00%	3	0,62%	0	0,00%
Comunicado de imprensa	47	11,78%	76	15,77%	38	14,07%
Conferência de imprensa	5	1,25%	3	0,62%	1	0,37%
Multimédia	2	0,50%	0	0,00%	9	3,33%
Nota	5	1,25%	8	1,66%	6	2,22%
Notícia	163	40,85%	125	25,93%	54	20,00%
Post	161	40,35%	261	54,15%	160	59,26%
Tweet	16	4,01%	6	1,24%	2	0,74%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela L: Tipo de conteúdo (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

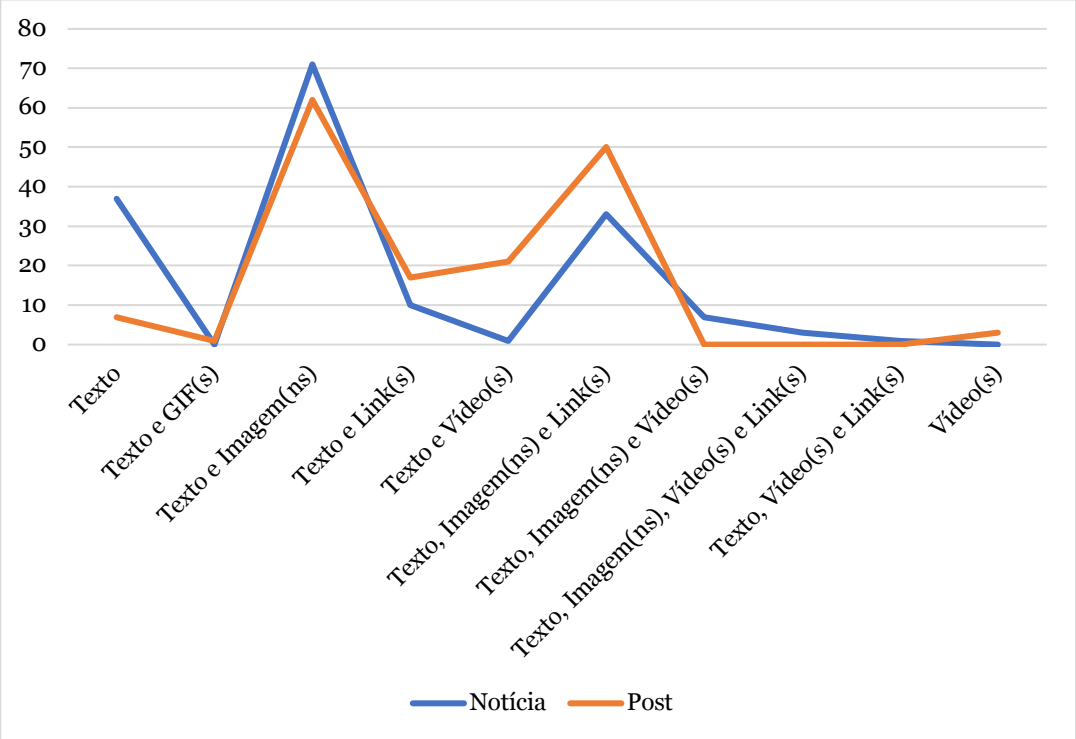


Gráfico D: Formatos dos conteúdos dos tipos notícia e *post* (2017)
Fonte: Elaborado pela autora

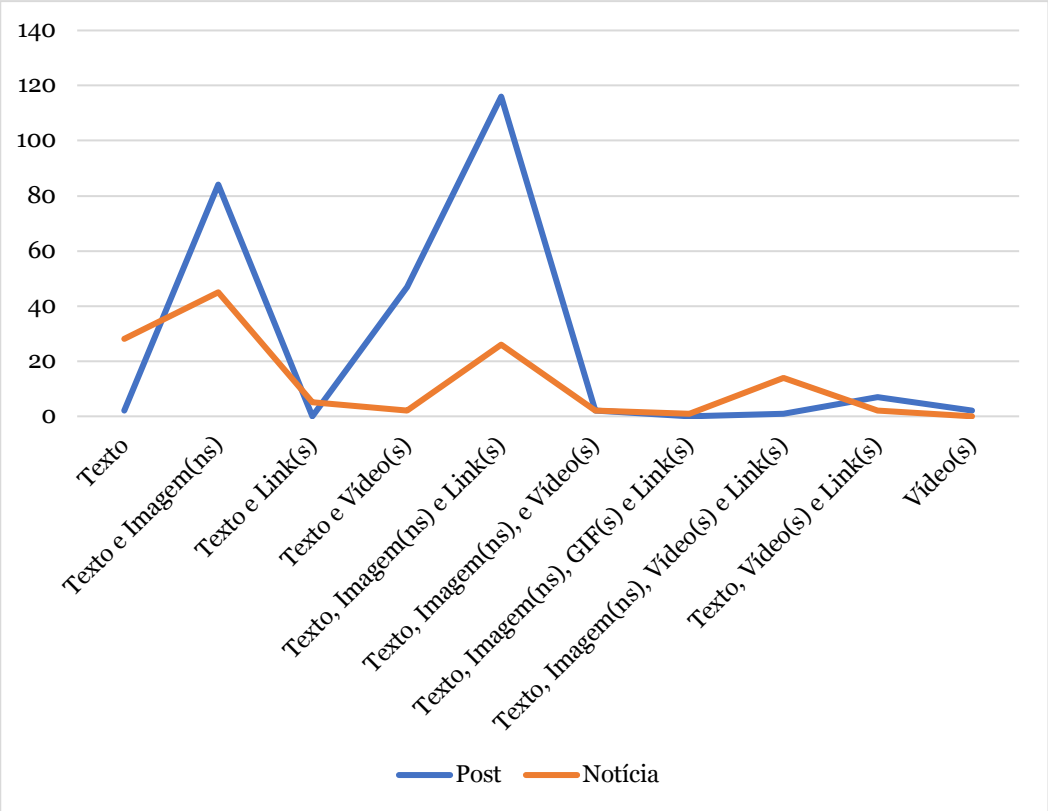


Gráfico E: Formato dos conteúdos dos tipos *post* e notícias (2018)
Fonte: Elaborado pela autora

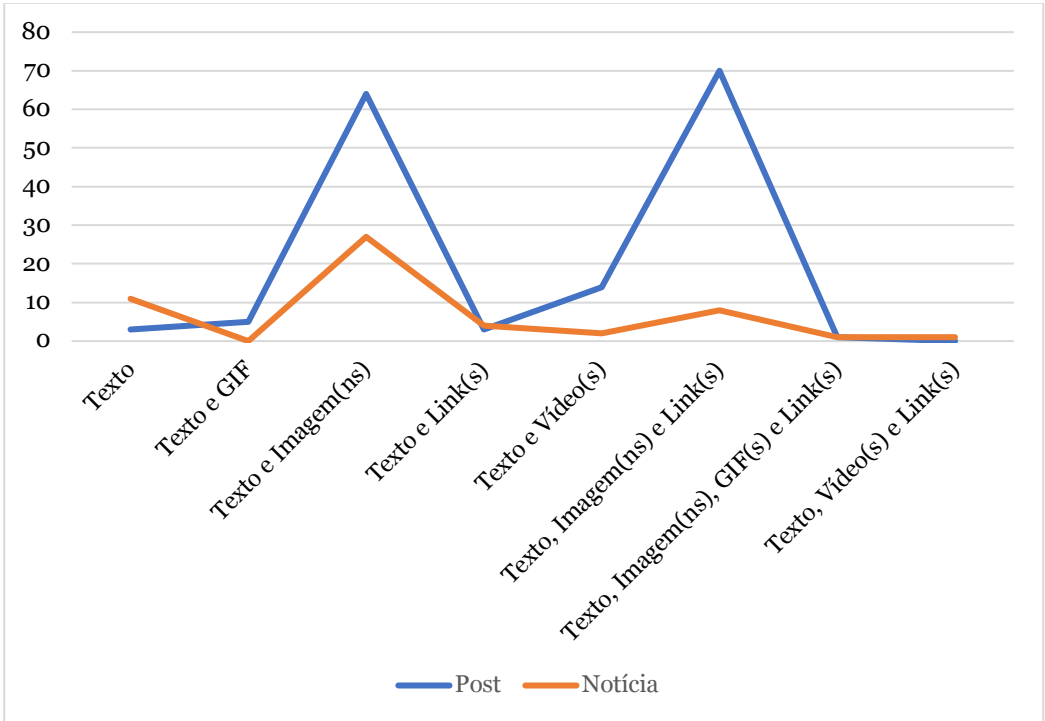


Gráfico F: Formato dos conteúdos dos tipos *post* e notícias (2019)
Fonte: Elaborado pela autora

Enquadramento das ações	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Não está centrada nas consequências da ação	211	52,88%	88	18,26%	60	22,22%
Negativo, pois está centrada na probabilidade de consequências negativas	40	10,03%	186	38,59%	118	43,70%
Positivo, pois está centrada na probabilidade de consequências positivas	148	37,09%	208	43,15%	92	34,07%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela M: Frequência do enquadramento das ações (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Função da linguagem	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Uma função	313	78,45%	342	70,95%	208	77,04%
Mais de uma função	86	21,55%	140	29,05%	62	22,96%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela N: Presença das funções da linguagem (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Função da linguagem	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Apelativa (conotativa)	39	7,93%	110	17,66%	68	20,18%
Emotiva (expressiva)	71	14,43%	73	11,72%	42	12,46%
Referencial (denotativa)	382	77,64%	440	70,63%	227	67,36%
Total	**492**	**100,00%**	**623**	**100,00%**	**337**	**100,00%**

Tabela O: Frequências das funções da linguagem (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Campanha de comunicação	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Nenhuma	393	98,50%	441	91,49%	224	82,96%
Aldeia Segura, Pessoas Seguras	0	0,00%	30	6,22%	13	4,81%
ÉCONTIGO, ÉCOMTODOS	0	0,00%	0	0,00%	2	0,74%
Floresta Segura, Pessoas Seguras	0	0,00%	1	0,21%	0	0,00%
Planta uma Árvore: Escuta a Voz da Terra	1	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
Portugal Chama. Por Si! Por Todos!	0	0,00%	0	0,00%	31	11,48%
Portugal Sem Fogos Depende de Todos	5	1,25%	0	0,00%	0	0,00%
Portugal Sem Fogos Está nas Mãos de Todos	0	0,00%	10	2,07%	0	0,00%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela P: Frequências das campanhas de comunicação (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Mediação	Canal	2017		2018		2019	
		Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Direta	*Facebook*	170	42,61%	274	56,85%	166	61,48%
	Twitter	16	4,01%	6	1,24%	2	0,74%
Mediada	*Website*	213	53,38%	202	41,91%	102	37,78%
Total		**399**	**100,00%**	**482**	**100%**	**270**	**100%**

Tabela Q: Canais das mensagens (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

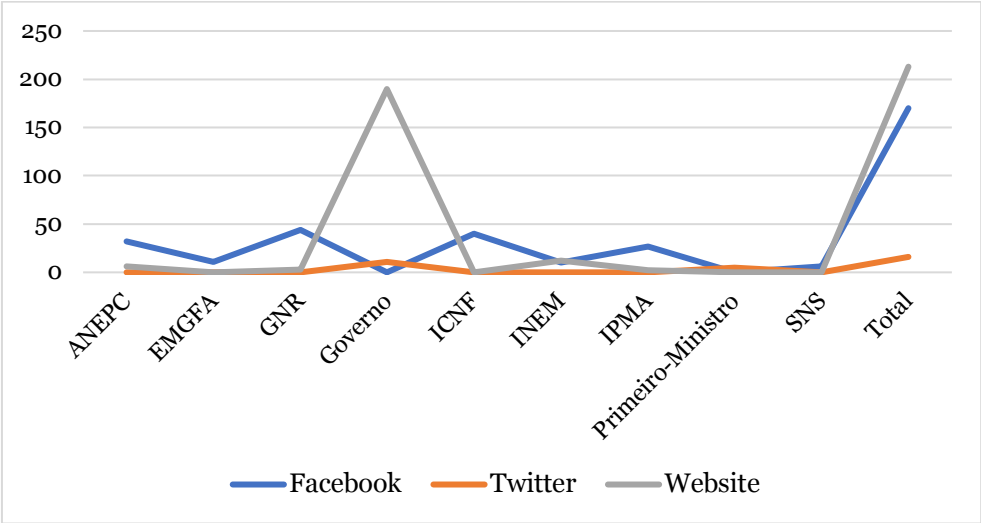


Gráfico G: Fonte *versus* Canal (2017)
Fonte: Elaborado pela autora

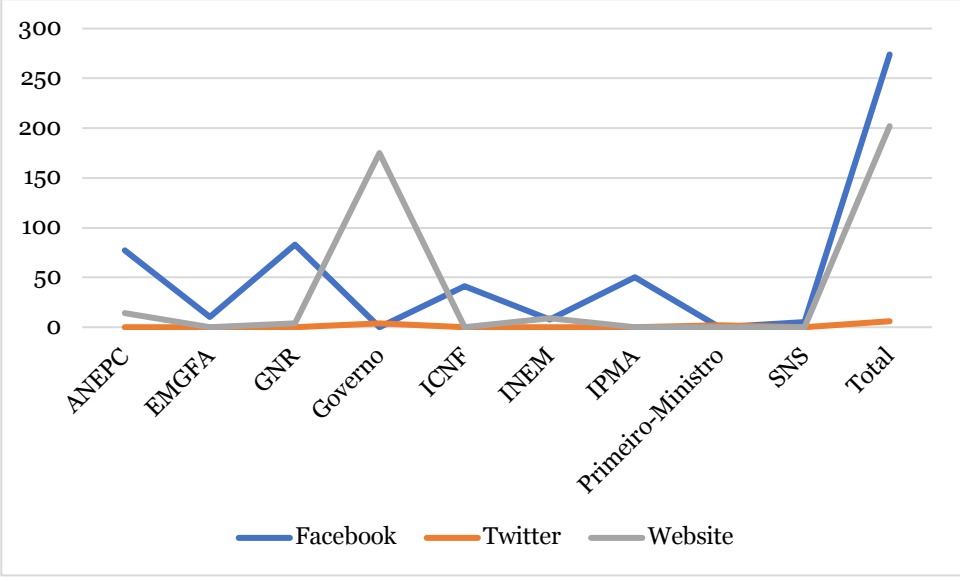


Gráfico H: Fonte *versus* Canal (2018)
Fonte: Elaborado pela autora

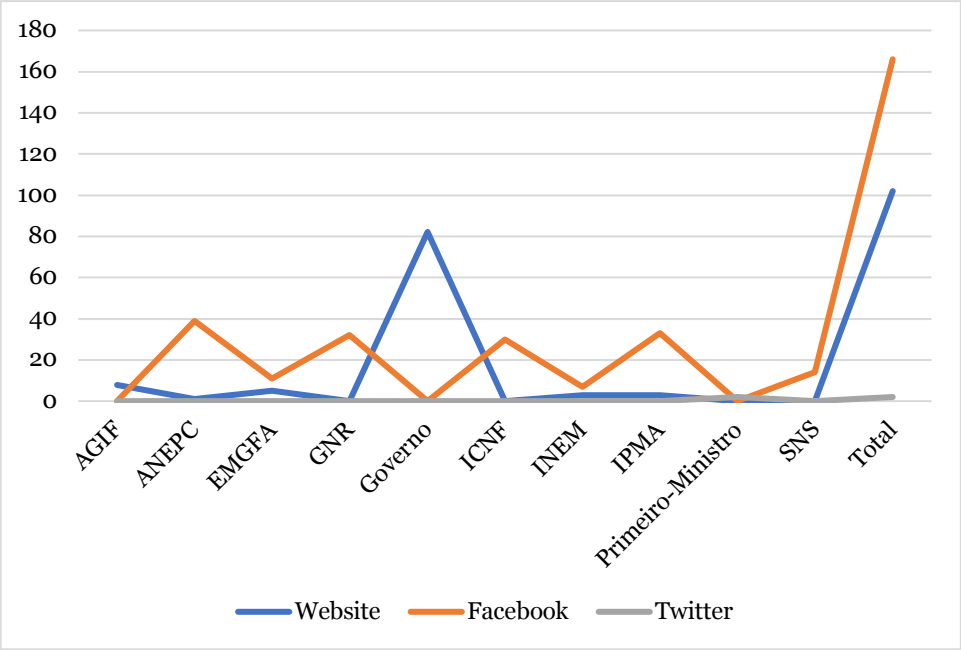


Gráfico I: Fonte *versus* Canal (2019)
Fonte: Elaborado pela autora

Audiência	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Particular	18	4,51%	10	2,07%	39	14,44%
Particular e universal	9	2,26%	8	1,66%	20	7,41%
Universal	372	93,23%	464	96,27%	211	78,15%
Total	**399**	**100,00%**	**482**	**100,00%**	**270**	**100,00%**

Tabela R: Audiências (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Público-alvo	2017		2018		2019	
	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%	Soma de *n*	%
Agricultores	5	6,76%	3	14,29%	1	7,69%
Familiares das vítimas mortais	14	18,92%	0	0,00%	2	15,38%
Jornalistas	1	1,35%	12	57,14%	2	15,38%
Operacionais	3	4,05%	1	4,76%	0	0,00%
População em geral	29	39,19%	3	14,29%	7	53,85%
Vítimas em geral	21	28,38%	2	9,52%	1	7,69%
Vítimas estrangeiras	1	1,35%	0	0,00%	0	0,00%
Total	**74**	**100,00%**	**21**	**100,00%**	**13**	**100,00%**

Tabela S: Públicos-alvo das mensagens identificadas cronológica e quantitativamente com a fase *Socorro* (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

ANEXO 8

Análise de conteúdo qualitativa: Verificação dos fatores

Ano	Enquadra-mento	Nenhum	Negativo	Positivo	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	1,25%	0,25%	0,50%	2,01%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	3,26%	0,00%	1,75%	5,01%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	15,79%	6,77%	11,03%	33,58%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	7,77%	0,50%	3,51%	11,78%	Presente	1
	5- *Recuperação*	18,80%	0,75%	14,29%	33,83%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	6,02%	1,75%	6,02%	13,78%	Neutro	0
Total		**52,88%**	**10,03%**	**37,09%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	4,56%	1,45%	11,83%	2,01%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	3,32%	1,66%	12,03%	5,01%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	7,05%	35,06%	11,83%	33,58%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,41%	0,21%	0,21%	11,78%	Presente	1
	5- *Recuperação*	2,28%	0,00%	4,98%	33,83%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,62%	0,21%	2,28%	13,78%	Presente	1
Total		**18,26%**	**38,59%**	**43,15%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	6,30%	4,07%	10,74%	21,11%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	4,44%	5,93%	3,33%	13,70%	Presente	1
	3- *Alerta*	6,67%	33,70%	14,81%	55,19%	Presente	1
	4- *Socorro*	1,85%	0,00%	1,48%	3,33%	Presente	1
	5- *Recuperação*	1,11%	0,00%	1,48%	2,59%	Presente	1
	6- *Avaliação*	1,85%	0,00%	2,22%	4,07%	Presente	1
Total		**22,22%**	**43,70%**	**34,07%**	**100,00%**		

Tabela T: Verificação do Fator 1 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Porta-voz	Cientistas	Autoridades políticas	Especialistas técnicos	Personali-dades mediáticas	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,00%	2,22%	0,00%	0,00%	2,22%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	2,22%	0,00%	0,00%	2,22%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	0,00%	14,07%	0,00%	2,22%	16,30%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,00%	9,63%	0,74%	0,00%	10,37%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,00%	47,41%	1,48%	0,00%	48,89%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,00%	19,26%	0,74%	0,00%	20,00%	Presente	1
Total		**0,00%**	**94,81%**	**2,96%**	**2,22%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	0,00%	35,20%	0,80%	0,00%	36,00%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	16,00%	0,00%	0,00%	16,00%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	0,00%	22,40%	10,40%	4,80%	37,60%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,00%	6,40%	0,80%	0,00%	7,20%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,00%	3,20%	0,00%	0,00%	3,20%	Presente	1
Total		**0,00%**	**83,20%**	**12,00%**	**4,80%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	0,00%	30,36%	0,00%	0,00%	30,36%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	8,93%	0,00%	0,00%	8,93%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	0,00%	30,36%	19,64%	1,79%	51,79%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,00%	3,57%	0,80%	0,00%	3,57%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,00%	5,36%	0,00%	0,00%	5,36%	Presente	1
Total		**0,00%**	**78,57%**	**19,64%**	**1,79%**	**100,00%**		

Tabela U: Verificação do Fator 2 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Demonstração de emoção, empatia ou apoio pelo Primeiro-Ministro	Sim	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,00%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	0,00%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	7,69%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	38,46%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	23,08%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	30,77%	Não se aplica	0
Total		**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	27,27%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	36,36%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	27,27%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	0,00%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	9,09%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	0,00%	Não se aplica	0
Total		**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	33,33%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	0,00%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	66,67%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	0,00%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	0,00%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	0,00%	Não se aplica	0
Total		**100,00%**		

Tabela V: Verificação do Fator 3 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Função	Governo e Primeiro-Ministro (organizações "decisórias")	Demais organizações públicas (organizações "executórias")	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	1,75%	3,01%	4,76%	Presente	1
	2- *Preparação*	4,26%	4,26%	8,52%	Presente	1
	3- *Alerta*	1,00%	12,78%	13,78%	Presente	1
	4- *Socorro*	6,02%	5,01%	11,03%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	16,79%	5,01%	21,80%	Presente	1
	6- *Avaliação*	11,53%	2,26%	13,78%	Presente	1
	7- Mensagem de caráter estritamente político	10,28%	16,04%	26,32%	-	-
Total		**51,63%**	**48,37%**	**100%**		
2018	1- *Prevenção*	2,07%	2,70%	4,77%	Presente	1
	2- *Preparação*	12,03%	9,75%	21,78%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	1,87%	34,65%	36,51%	Presente	1
	4- *Socorro*	1,87%	1,45%	3,32%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	2,70%	0,62%	3,32%	Presente	1
	6- *Avaliação*	5,39%	1,87%	7,26%	Presente	1
	7- Mensagem de caráter estritamente político	11,62%	11,41%	23,03%	-	-
Total		**37,55%**	**62,45%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	1,11%	4,81%	5,93%	Presente	1
	2- *Preparação*	10,37%	7,78%	18,15%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	4,81%	37,41%	42,22%	Presente	1
	4- *Socorro*	1,48%	2,22%	3,70%	Presente	1
	5- *Recuperação*	1,48%	0,00%	1,48%	Presente	1
	6- *Avaliação*	2,22%	0,74%	2,96%	Presente	1
	7- Mensagem de caráter estritamente político	9,63%	15,93%	25,56%	-	-
Total		**31,11%**	**68,89%**	**100,00%**		

Tabela W: Verificação do Fator 4 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Audiência	Universal	Particular	Particular e universal	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	2,01%	0,00%	0,00%	2,01%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	4,76%	0,25%	0,00%	5,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	28,57%	3,51%	1,50%	33,58%	Presente	1
	4- *Socorro*	11,28%	0,25%	0,25%	11,78%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	32,83%	0,50%	0,50%	33,83%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	13,78%	0,00%	0,00%	13,78%	Não se aplica	0
Total		**93,23%**	**4,51%**	**2,26%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	17,22%	0,00%	0,62%	17,84%	Presente	1
	2- *Preparação*	15,98%	0,41%	0,62%	17,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	52,07%	1,45%	0,41%	53,94%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,62%	0,21%	0,00%	0,83%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	7,26%	0,00%	0,00%	7,26%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	3,11%	0,00%	0,00%	3,11%	Não se aplica	0
Total		**96,27%**	**2,07%**	**1,66%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	18,89%	1,48%	0,74%	21,11%	Presente	1
	2- *Preparação*	13,33%	0,37%	0,00%	13,70%	Presente	1
	3- *Alerta*	36,30%	12,59%	6,30%	55,19%	Presente	1
	4- *Socorro*	3,33%	0,00%	0,00%	3,33%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	2,22%	0,00%	0,37%	2,59%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	4,07%	0,00%	0,00%	4,07%	Não se aplica	0
Total		**78,15%**	**14,44%**	**7,41%**	**100,00%**		

Tabela X: Verificação do Fator 5 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Mediação	Direta	Mediada	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,75%	1,25%	2,01%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	3,26%	1,75%	5,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	23,06%	10,53%	33,58%	Presente	1
	4- *Socorro*	6,02%	5,76%	11,78%	Presente	1
	5- *Recuperação*	9,52%	24,31%	33,83%	Presente	1
	6- *Avaliação*	4,01%	9,77%	13,78%	Presente	1
Total		**46,62%**	**53,38%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	4,98%	12,86%	17,84%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	8,09%	8,92%	17,01%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	39,63%	14,32%	53,94%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,62%	0,21%	0,83%	Presente	1
	5- *Recuperação*	3,11%	4,15%	7,26%	Presente	1
	6- *Avaliação*	1,66%	1,45%	3,11%	Ausente	-1
Total		**58,09%**	**41,91%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	8,89%	12,22%	21,11%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	8,52%	5,19%	13,70%	Presente	1
	3- *Alerta*	40,37%	14,81%	55,19%	Presente	1
	4- *Socorro*	1,85%	1,48%	3,33%	Presente	1
	5- *Recuperação*	0,37%	2,22%	2,59%	Presente	1
	6- *Avaliação*	2,22%	1,85%	4,07%	Ausente	-1
Total		**62,22%**	**37,78%**	**100,00%**		

Tabela Y: Verificação do Fator 6 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Campanha	Planta uma Árvore: Escuta a Voz da Terra	Portugal Sem Fogos Depende de Todos	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,00%	0,00%	0,00%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	16,67%	16,67%	Presente	1
	3- *Alerta*	0,00%	50,00%	50,00%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	0,00%	16,67%	16,67%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	16,67%	0,00%	16,67%	Não se aplica	0
Total		**16,67%**	**83,33%**	**100,00%**		

Tabela Z: Verificação do Fator 7 (2017)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Campanha	Aldeia Segura, Pessoas Seguras	Floresta Segura, Pessoas Seguras	Portugal Sem Fogos está nas Mãos de Todos	Total	Resultado	Valor
2018	1- *Prevenção*	0,00%	0,00%	24,39%	24,39%	Presente	1
	2- *Preparação*	4,88%	0,00%	0,00%	4,88%	Presente	1
	3- *Alerta*	68,29%	2,44%	0,00%	70,73%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
Total		**73,17%**	**2,44%**	**24,39%**	**100,00%**		

Tabela AA: Verificação do Fator 7 (2018)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Campanha	Aldeia Segura, Pessoas Seguras	ÉCONTIGO, ÉCOMTODOS	Portugal Chama. Por Si! Por Todos!	Total	Resultado	Valor
2019	1- *Prevenção*	0,00%	2,17%	10,87%	13,04%	Presente	1
	2- *Preparação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Ausente	-1
	3- *Alerta*	28,27%	2,17%	56,52%	86,96%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
	5- *Recuperação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	Não se aplica	0
Total		**28,27%**	**4,34%**	**67,39%**	**100,00%**		

Tabela BB: Verificação do Fator 7 (2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Modelo IDEA	Internalização	Explicação	Ação	Nenhuma	Total	Resultado	Valor
2017	3- *Alerta*	0,00%	1,01%	40,40%	14,14%	55,56%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	37,38%	0,00%	7,07%	44,44%	Presente	1
Total		**0,00%**	**38,39%**	**40,40%**	**21,21%**	**100,00%**		
2018	3- *Alerta*	0,00%	5,21%	52,08%	34,38%	91,67%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	4,69%	0,00%	3,65%	8,33%	Presente	1
Total		**0,00%**	**9,90%**	**52,08%**	**38,02%**	**100,00%**		
2019	3- *Alerta*	0,00%	5,65%	56,45%	29,84%	91,94%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,00%	4,84%	0,00%	3,23%	8,06%	Presente	1
Total		**0,00%**	**10,49%**	**56,45%**	**33,06%**	**100,00%**		

Tabela CC: Verificação do Fator 8 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Aspetos	Somente estratégicos	Somente operacionais	Ambos	Nenhum	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,25%	0,25%	0,00%	1,50%	2,01%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	1,00%	1,50%	0,00%	2,51%	5,01%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	3,26%	12,28%	2,01%	16,04%	33,58%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	3,26%	4,01%	1,75%	2,76%	11,78%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	11,28%	11,03%	5,51%	6,02%	33,83%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	3,76%	3,76%	1,75%	4,51%	13,78%	Não se aplica	0
Total		**22,81%**	**32,83%**	**11,03%**	**33,33%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	3,94%	3,53%	4,15%	6,22%	17,84%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	1,24%	2,49%	3,32%	9,96%	17,01%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	2,07%	7,05%	3,53%	41,29%	53,94%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	0,00%	0,21%	0,21%	0,41%	0,83%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	1,24%	3,73%	0,83%	1,45%	7,26%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	0,83%	0,83%	0,62%	0,83%	3,11%	Não se aplica	0
Total		**9,34%**	**17,84%**	**12,66%**	**60,17%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	7,04%	3,33%	1,48%	9,26%	21,11%	Não se aplica	0
	2- *Preparação*	1,11%	1,85%	1,11%	9,63%	13,70%	Não se aplica	0
	3- *Alerta*	2,22%	9,26%	1,11%	42,59%	55,19%	Não se aplica	0
	4- *Socorro*	0,37%	1,85%	0,00%	1,11%	3,33%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	1,11%	0,37%	0,37%	0,74%	2,59%	Não se aplica	0
	6- *Avaliação*	0,37%	0,74%	0,37%	2,59%	4,07%	Não se aplica	0
Total		**12,22%**	**17,41%**	**4,44%**	**65,93%**	**100,00%**		

Tabela DD: Verificação do Fator 9 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Estratégia de resposta	Tipo de estratégia de resposta	%	Resultado	Valor
2017	Afirma que a organização está a fazer todos os esforços para mitigar a crise	Nova categoria	2,67%	Ausente	-1
	Assume total responsabilidade pela crise	Pedido de Perdão	2,67%		
	Compromete-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises	Nova categoria	8,44%		
	Elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos	Gratidão	11,56%		
	Informa que está a fazer investigações e que os responsáveis serão punidos	Nova categoria	1,33%		
	Lembra as partes interessadas de que a organização também é uma vítima da crise	Vitimação	0,89%		
	Lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização	Lembrete	1,33%		
	Manifesta pesar e/ou presta homenagem às vítimas	Nova categoria	10,22%		
	Oferece compensações materiais às vítimas	Compensação	15,11%		
	Nenhuma	-	45,78%		
	Total		**100,00%**		
2018	Elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos	Gratidão	14,63%	Ausente	-1
	Lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização	Lembrete	4,88%		
	Minimiza o dano percebido causado pela crise	Diminuição	2,44%		
	Oferece compensações materiais às vítimas	Compensação	24,39%		
	Nenhuma	-	53,66%		
	Total		**100,00%**		
2019	Compromete-se a fazer amplas reformas que irão contribuir para evitar novas crises	Nova categoria	5,88%	Ausente	-1
	Elogia e/ou agradece o trabalho de outros *stakeholders* envolvidos	Gratidão	11,76%		
	Lembra os bons trabalhos realizados no passado pela organização	Lembrete	5,88%		
	Manifesta pesar e/ou presta homenagem às vítimas	Nova categoria	11,76%		
	Minimiza a sua responsabilidade	Desculpa	5,88%		
	Oferece compensações materiais às vítimas	Compensação	5,88%		
	Nenhuma	-	52,94%		
	Total		**100,00%**		

Tabela EE: Verificação do Fator 10 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Identificação das mensagens	Perspetiva informativa	Perspetiva política	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	1,25%	0,75%	2,01%	Presente	1
	2- *Preparação*	4,51%	0,50%	5,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	24,31%	9,27%	33,58%	Presente	1
	4- *Socorro*	7,02%	4,76%	11,78%	Presente	1
	5- *Recuperação*	26,07%	7,77%	33,83%	Presente	1
	6- *Avaliação*	10,53%	3,26%	13,78%	Presente	1
Total		**73,68%**	**26,32%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	12,24%	5,60%	17,84%	Presente	1
	2- *Preparação*	12,66%	4,36%	17,01%	Presente	1
	3- *Alerta*	45,64%	8,30%	53,94%	Presente	1
	4- *Socorro*	0,62%	0,21%	0,83%	Presente	1
	5- *Recuperação*	3,32%	3,94%	7,26%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	2,49%	0,62%	3,11%	Presente	1
Total		**76,97%**	**23,03%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	15,56%	5,56%	21,11%	Presente	1
	2- *Preparação*	11,11%	2,59%	13,70%	Presente	1
	3- *Alerta*	42,59%	12,59%	55,19%	Presente	1
	4- *Socorro*	2,59%	0,74%	3,33%	Presente	1
	5- *Recuperação*	1,11%	1,48%	2,59%	Ausente	-1
	6- *Avaliação*	1,48%	2,59%	4,07%	Ausente	-1
Total		**74,44%**	**25,56%**	**100,00%**		

Tabela FF: Verificação do Fator 11 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora

Ano	Função da linguagem	Apelativa (conotativa)	Emotiva (expressiva)	Referencial (denotativa)	Total	Resultado	Valor
2017	1- *Prevenção*	0,20%	0,41%	1,63%	2,24%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	1,02%	0,00%	4,07%	5,08%	Presente	1
	3- *Alerta*	5,08%	3,05%	24,59%	32,72%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,61%	1,83%	8,94%	11,38%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,81%	6,30%	27,24%	34,35%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,20%	2,85%	11,18%	14,23%	Presente	1
Total		**7,93%**	**14,43%**	**77,64%**	**100,00%**		
2018	1- *Prevenção*	1,61%	4,65%	12,84%	19,10%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,32%	2,57%	13,00%	15,89%	Presente	1
	3- *Alerta*	15,73%	3,37%	36,28%	55,38%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,00%	0,16%	0,48%	0,64%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,00%	0,80%	5,62%	6,42%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,00%	0,16%	2,41%	2,57%	Presente	1
Total		**17,66%**	**11,71%**	**70,63%**	**100,00%**		
2019	1- *Prevenção*	2,97%	5,04%	15,13%	23,15%	Ausente	-1
	2- *Preparação*	0,00%	0,89%	10,68%	11,57%	Presente	1
	3- *Alerta*	17,21%	5,04%	33,53%	55,79%	Ausente	-1
	4- *Socorro*	0,00%	0,00%	2,67%	2,67%	Ausente	-1
	5- *Recuperação*	0,00%	0,59%	2,08%	2,67%	Presente	1
	6- *Avaliação*	0,00%	0,89%	3,26%	4,15%	Presente	1
Total		**20,18%**	**12,46%**	**67,36%**	**100,00%**		

Tabela GG: Verificação do Fator 13 (2017-2019)
Fonte: Elaborada pela autora