

Comunicação pública de risco: uma proposição teórica para contextos de eventos extremos

Public risk communication: A theoretical proposal for extreme event contexts

Rosangela Florczak OLIVEIRA^{1*}, Janis Linda Loureiro MORAIS¹

Artigo recebido em
22 de fevereiro de 2025

Versão final aceita em
26 de junho de 2025

Publicado em
17 de junho de 2026

1 Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul
(PUCRS), Porto Alegre, RS,
Brasil.

* E-mail de contato:
rosangela.florczak@pucrs.br

Resumo: Em 2024, o Global Water Monitor mapeou um total de mais de oito mil mortes e 40 milhões de pessoas deslocadas em função de desastres e eventos extremos. Entre os aspectos que merecem máxima atenção no cenário de riscos que se intensifica no mundo, está a comunicação bem como seu papel na prevenção e no enfrentamento de situações que impactam a sociedade. A partir de uma pesquisa exploratória teórica, o presente estudo articula os aportes das Ciências Sociais no sentido de compreender o contexto contemporâneo em busca de ressignificar os sentidos da comunicação pública. Com as contribuições de Balandier (2019), Bauman e Bordoni (2016), Castells (2018), Beck (2018) e autores brasileiros como Matos (2011), Duarte (2007) e Oliveira (2004), propõe-se a perspectiva de uma comunicação pública de risco como abordagem voltada à construção de sentido, fortalecimento do laço social e mitigação de danos em contextos de incerteza, crise e transformação.

Palavras-chave: comunicação pública; comunicação de risco; desastres naturais; eventos extremos; sociedade do risco.

Abstract: In 2024, the Global Water Monitor recorded more than eight thousand deaths and 40 million displaced people due to disasters and extreme events. Among the aspects that deserve deep reflection in the increasingly intensified global risk scenario is communication and its role in preventing and addressing situations that impact society. Based on an exploratory theoretical study, this research integrates contributions from the Social Sciences to understand the contemporary context and to redefine the meanings of public communication. Drawing on the contributions of Balandier (2019), Bauman and Bordoni (2016), Castells (2018), Beck (2018), and Brazilian authors such as Matos (2011), Duarte (2007), and Oliveira (2004), the study proposes the perspective of Public Risk Communication as an approach focused on meaning-making, strengthening social ties, and mitigating harm in contexts of uncertainty, crisis, and transformation.

Keywords: public communication; risk communication; natural disasters; extreme events; risk society.

1. Considerações introdutórias

De acordo com o *Global Water Monitor* (www.globalwater.online) da Universidade Nacional da Austrália, pelo menos 17 lugares do mundo enfrentaram eventos extremos em diferentes continentes em 2024, ano em que a temperatura média sobre a terra alcançou a maior alta já registrada globalmente em 111 países. A elevação ficou em 1,2°C acima da média de 1995-2005. Além disso, a frequência de meses recordes de calor também foi a maior desde 1979. A alteração climática é apontada como provável causa das ocorrências

mapeadas. Entre as consequências, estão 8.700 mortes, 40 milhões de pessoas deslocadas e perdas econômicas superiores a US\$ 550 bilhões. Entre os desastres listados no relatório australiano estão inundações fluviais, enxurradas, deslizamentos de terra, secas e ciclones tropicais, como a inundação ocorrida no Rio Grande do Sul, estado mais ao sul do Brasil, classificada como um desastre hidrológico sem precedentes no país (Collischonn et al., 2025).

Estima-se que 2 milhões de pessoas foram atingidas na inundação do Rio Grande do Sul, que teve seu auge no mês de maio de 2024 (Empresa Brasileira de Comunicação, 2024). No decorrer do evento extremo, os órgãos públicos ligados à gestão de desastres¹ foram responsáveis pela emissão de alertas, tanto para subsidiar a tomada de decisão protetiva como para o enfrentamento da crise emergencial por parte da sociedade. Essa atribuição está prevista na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (*Lei nº 12.608*, 2012) e na Portaria nº 3.027, de 4 de dezembro de 2020, as quais definem os procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrências de desastres, escopo normativo no qual a comunicação de risco se insere. No contexto da pesquisa e da produção de conhecimento, o evento extremo citado apresenta provocações importantes que demandam estudos aprofundados. Um dos pontos centrais é justamente o da comunicação com caráter preventivo, ou seja, a comunicação de risco sob responsabilidade de organizações públicas no contexto dos desastres e eventos extremos, tendo dois pressupostos centrais:

- (1) a comunicação de risco pode representar uma estratégia de enfrentamento significativa para a população ameaçada-afetada, mitigando danos e preservando vidas em eventos extremos e desastres, e,
- (2) o contexto contemporâneo de intensificação destas ocorrências torna imperativo que as estratégias de comunicação de risco sejam ressignificadas por meio de estudos que, recursivamente, produzam impacto sobre as práticas profissionais nas organizações públicas.

Dos dois pontos emerge a necessidade de estabelecer novas bases teóricas que tornem possível analisar os eventos extremos cada vez mais frequentes, assim como a necessidade de comunicação a eles associadas.

Este artigo propõe uma abordagem conceitual chamada *comunicação pública de risco*, entendida como uma intersecção entre os campos da comu-

1 Os termos *desastres* e *eventos extremos* são mencionados neste estudo como sinônimos, uma vez que o objetivo é discutir a comunicação de risco. Entretanto, sabemos que há diferenças de terminologia. Tobin e Montz (1997) denominam desastre natural como o resultado da atuação de um evento natural extremo sobre um sistema social, causando danos e prejuízos que excedem a capacidade dos afetados de conviverem com o impacto, sendo essa incapacidade a caracterização dos desastres para *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNISDR], 2009). Os danos elevados às pessoas, propriedades e ambiente também caracterizam os eventos extremos para Slovic e Weber (2002), sejam eles de causas naturais ou tecnológicas, enquanto para Marengo (2017), eventos extremos são grandes desvios de um estado climático.

nicação pública e da comunicação de risco, aplicada ao contexto de desastres e eventos extremos. Reconhecendo o papel das organizações públicas na mediação de crises, esta proposta visa compreender como a comunicação pode contribuir para a prevenção, a proteção social e a reconstrução do laço comunitário em cenários de risco crescente².

Para compreender os contextos contemporâneos, recorreremos às ciências sociais e buscamos colocar em diálogo autores como Balandier (2019), Bauman e Bordoni (2016), Castells (2018) e Beck (2018). No tensionamento das proposições teóricas, foram compostos o cenário no qual intenciona-se alcançar a compreensão acerca da *comunicação pública do risco* na contemporaneidade. Compreende-se que a proposta de *Comunicação Pública de Risco* poderá preencher uma lacuna na literatura ao integrar abordagens das Ciências Sociais para analisar o papel das instituições públicas na gestão comunicativa de eventos extremos, indo além da abordagem tradicional da comunicação de crise.

2. Aportes teóricos para compor o cenário social contemporâneo

Há um paradoxo que marca o nosso tempo: De um lado, a crença no poder do homem e da ciência, de criar soluções para mitigar o impacto do sistema produtivo e do consumo moderno. De outro, em oposição a esse otimismo mecanicista, um acordar sobre o seu descontrole (Balandier, 2019). E esse acordar para o descontrole sobre os riscos criados pela modernidade está se dando de uma forma incontornável a partir da ocorrência dos eventos extremos, especialmente aqueles que envolvem a natureza, tecnicamente denominados de desastres de causa natural³.

Nessa ambiguidade entre a potência do poder-fazer humano e da impotência produzida pela complexidade dos fenômenos, resta o mal-estar individual e coletivo diante das incertezas. Assim, para Balandier (2019), o homem contemporâneo sofre um afrouxamento do laço social, em que o ponto de ruptura significa ignorar ou rejeitar o outro. Isso se dá numa paisagem de desnaturação do meio, brutalidade das desigualdades e avanços da exclusão, elementos que passam a compor um estado de crise permanente (Bauman & Bordoni, 2016).

A caracterização da contemporaneidade a partir das crises inspira uma recomendação pessimista de Bauman e Bordoni (2016) que aponta que todos

2 Trata-se de um recorte parte de um esforço maior que integra a pesquisa de Mestrado: *Comunicação Pública do Risco: dimensões comunicacionais estratégicas em evento extremo no Rio Grande do Sul*, que problematiza o papel da comunicação pública do risco nos alertas hidrológicos, considerando os gestores públicos locais e a comunidade afetada como interlocutores desse processo comunicacional. A pesquisa é desenvolvida pela estudante Janis Linda Loureiro Morais sob orientação da professora Rosângela Florczak de Oliveira, no PPGCOM/PUCRS.

3 Importante que se problematize esse natural, que não significa sem intervenção humana ou causada pela ação dos humanos, mas sim eventos que acontecem no ambiente natural.

devem habituar-se com esse estado. Isso porque, segundo os autores, diante de uma crise, primeiramente emerge o sentimento de incerteza e ignorância sobre o que está por vir, e em um segundo momento, evidencia-se a intenção de intervenção, determinando medidas a serem aplicadas. No entanto, com a crise da modernidade em que o Estado Nação perde força para atores do mercado global, ocorre um divórcio entre poder e política, que resulta justamente em uma grave crise de agência, ou seja, de instâncias capazes de tomar decisões e agir frente à crise. Logo, diante de uma crise, destaca-se o sentimento de incerteza, já que recai ao poder local a resolução dos problemas globais. A limitada capacidade de reação agrava o processo de enfraquecimento dos laços entre o Estado e o cidadão, resultando em uma sociedade sem coesão, líquida e impotente para reagir.

Essa ruptura entre o frágil Estado Nação e a sociedade tem como elemento central a desconfiança (Castells, 2018). As múltiplas crises – econômica, ambiental e cultural –, incluem a comunicação de forma muito crítica, uma vez que ela passa a ser “dominada pela mentira, agora chamada pós-verdade” (Castells, 2018, p. 9). A crise mais profunda para o autor está na ruptura da relação entre governantes e governados que resulta justamente na incapacidade de lidar com todas essas crises. Não se trata da divergência entre polos ideológicos de esquerda e direita; a ruptura é profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo, e afeta gravemente o modelo político de representação e governança da democracia liberal.

Dentre os elementos criticados por Castells (2018), está a política que conecta a comunicação ao marketing e às estratégias persuasivas, sem promover o debate e a participação, assim como os meios de comunicação que atuam sob o controle do dinheiro ou do Estado. Em contrapartida, emerge uma outra comunicação possível que é ligada à luta pelo poder nas sociedades democráticas atuais, por meio da autonomia comunicativa do cidadão. Assim, a construção da realidade depende do universo midiático, no qual as mensagens que formam a opinião devem ser simples e emocionais, mas essa opinião somente vai se confirmar no debate contínuo das redes sociais. “A comunicação de massa se modela mediante a autocomunicação de massa através da internet e das plataformas *wi-fi* onipresentes em nossa prática” (Castells, 2018, p. 30).

As evidências trazidas por Balandier (2019), Bauman e Bordoni (2016) e Castells (2018) podem ser compreendidas como sintomas do que será chamado por Beck (2018) de “metamorfose do mundo”. A metamorfose foi apresentada por Morin (2010) em uma contribuição midiática (Le Monde, 2010) com um texto intitulado: *O Elogio da Metamorfose*. Na perspectiva Moriniana, quando um sistema é incapaz de lidar com seus problemas vitais, ele se degrada, se desintegra ou então suscita um metassistema capaz de lidar com seus problemas, ao que ele afirma que o sistema se metamorfoseia.

Vivemos em um mundo que não apenas está mudando, mas se metamorfoseando, conforme aponta Beck (2018). O autor parte da premissa que a mudança impacta algumas coisas, enquanto outras permanecem iguais. Já a ideia

de metamorfose do mundo implica em uma transformação mais profunda, que faz emergir algo totalmente novo enquanto velhas certezas desaparecem. Ao tratar de mudanças climáticas, por exemplo, Beck (2018) desloca a atenção da sociedade do risco – conceito que ele propôs na década de 1980 – com o foco de denúncia do impacto negativo, para a possibilidade de produção de horizontes normativos comuns, ou seja, para os efeitos colaterais positivos dos males. Podemos dizer que o autor concorda com Baumann e Bordoni (2016) ao situar a origem dos efeitos colaterais da sociedade moderna nos laboratórios de tecnologia, ciência e negócios, e não apenas na política. “A noção de sociedade de risco mundial pode ser compreendida como a soma dos problemas para os quais não há resposta institucional” (Beck, 2018, p. 93).

O aporte de interpretações advindos das ciências sociais nos ajuda a compreender os riscos e as crises, para além de fatos isolados, de circunstâncias que podem ser geridas. Trata-se de característica do tempo vivido a partir de espaços de ação cosmopolizados (Beck, 2018), nos quais todas as pessoas, de alguma forma, são afetadas por riscos globais, ao mesmo tempo que os Estados Nação perdem centralidade e passam a orbitar em torno do mundo em risco. São justamente os riscos globais que influenciam a percepção ou tomada de consciência da metamorfose, bem como nos confrontam com as condições de vida, das relações sociais e do destino compartilhado da incerteza no século XXI. “Todas as instituições estão fracassando, ninguém e nada é decisivo o bastante no enfrentamento do risco climático global” (Beck, 2018, p. 17).

Assim como os Estados Nação, também a comunicação e, em especial a comunicação pública, precisa se metamorfosear para “encontrar seu lugar no mundo digital em risco, em que fronteiras se tornaram líquidas e flexíveis” (Beck, 2018, p. 20). No paradoxo da metamorfose, para comunicar o local é preciso agir, pensar e planejar de maneira cosmopolita, “se descobrir como ator em espaços cosmopolizados” (Beck, 2018, p. 25), sujeito às lógicas da metamorfose, contribuindo com o processo de produção de horizontes normativos comuns.

3. Comunicação pública e comunicação de risco

Em um mundo marcado por crises contínuas, incertezas e riscos cada vez mais complexos, a comunicação pública e a comunicação de risco emergem como estratégias fundamentais. Ambas ganham destaque para além da sua dimensão informativa, mas como mecanismos de fortalecimento institucional, promoção da resiliência social e preservação da vida em emergências. Apesar de sua importância, já que ainda parecem ocupar um lugar periférico no interesse científico-acadêmico do campo da comunicação, ambas as abordagens passaram a ser percebidas como emergentes pelo contexto vivido nas primeiras décadas do século 21.

No que diz respeito à comunicação pública, Gutã (2023) desenvolve uma revisão de literatura relembrando autores fundamentais como o francês Pierre

Zémor, um dos mais citados e mundialmente conhecido. A comunicação pública, segundo Zémor (1995; 2018), consiste na difusão de informações de interesse coletivo com o objetivo de preservar e fortalecer os laços sociais. No Brasil, o campo foi consolidado por autores como Oliveira (2004), Matos (2011), Duarte (2007) e outros, que ressaltam seu caráter democrático e sua inserção nas políticas públicas. Esses autores apontam para o papel da comunicação pública como promotora do engajamento social, da transparência e da cidadania ativa – elementos centrais também em contextos de risco. Conforme Matos (2011), a comunicação pública deve ser orientada à transparência e à participação ativa da sociedade. Para Duarte (2007), trata-se de um direito dos cidadãos e um dever do Estado, especialmente em situações de risco.

A comunicação pública está associada aos processos institucionais, e atua como um suporte para o setor público, define Gutã (2023). O autor também a localiza como sendo um campo acadêmico que pode se consolidar como uma disciplina científica e, muitas vezes, como um indicador da orientação do governo ou a expressão do Estado representado por ministros, que também pode ser vista como o principal indicador da democracia, bem como da eficiência governamental.

Teoricamente, visões complexas convivem com perspectivas mais instrumentais da comunicação pública, como a de Bessièrès (2009). Para ele, trata-se de um conjunto de técnicas aplicadas no contexto institucional para alcançar objetivos públicos, podendo também ter um significado político, uma vez que é coordenada por líderes legitimados politicamente. Em um sentido oposto, há quem atribua à comunicação um lugar bastante diferenciado e amplo, como Montoya (2006), que a considera um eixo para a construção de bens eminentemente públicos, intrinsecamente vinculada com a necessidade de formar cidadãos e atuando como um núcleo central da democracia participativa.

No Brasil, a comunicação pública começou a ser discutida na década de 1990 (Liedtke & Curtinovi, 2016). A pesquisa de autores como Heloiza Matos, Jorge Duarte e Maria José da Costa Oliveira são reconhecidas como significativas no desenvolvimento teórico do campo no país. Entre as conceituações propostas pelos autores, destaca-se a de Oliveira (2004). A autora afirma que a comunicação pública trata da comunicação realizada no espaço público democratizado, com a discussão de temas de interesse público, o que subentende o envolvimento e a participação ativa do governo, de empresas, do Terceiro Setor e da sociedade como um todo.

A comunicação pública pode ser, então, entendida como circulação de sentidos que a sociedade reconhece e coloca em sua agenda, podendo se traduzir em mobilização social para algo (Montoya, 2006). Está ligada ao engajamento dos sujeitos sociais na produção de um mundo comum (Marques et al., 2017). Diante de um cenário de incertezas, tem potencial de englobar o risco como dimensão constitutiva (Quinteros, 2023) e assumir o papel social de promover a resiliência aos desastres (Victor, 2015).

Conforme Oliveira (2020), a partir de Wolton (2006; 2010), parte-se da visão da comunicação como um processo que apoia a construção de sentido entre sujeitos que coabitam socialmente a partir de lógicas e interesses distintos e que demanda o diálogo como metodologia. Essa coabitação, porém, sempre ocorre em contextos sociais, culturais e históricos, que precisam ser compreendidos e que definem os sentidos compartilhados.

Em contrapartida, temos a comunicação de risco e seu desenvolvimento como campo de estudo. Se é certo que o risco é um desastre latente, e um desastre é um risco materializado (Fontana & Riorda, 2021), a comunicação de risco é aquela dirigida à modificação de um hábito frente a um risco real ou potencial (Riorda, 2011). O objetivo desta modalidade de comunicação é, conforme Prior (2020), modificar comportamentos, reduzir ameaças, além de produzir percepção e valoração do risco para modificar situações que podem ser evitadas.

Atualmente, a comunicação de risco assume um enfoque participativo que inclui o público como agente colaborador. Entretanto, relembra Cozzi (2021), os efeitos da comunicação de risco dependem do planejamento e da eficiência de um plano baseado em informar, proteger, incrementar a confiança nas autoridades públicas e evitar rumores e desinformação. A comunicação de risco se desenvolveu como campo prático e científico voltado à mediação entre riscos percebidos, decisões individuais e ações coletivas. Autores como Sandman (1993) apontam que risco é a soma entre o perigo real e o grau de indignação social. Slovic et al. (2004) mostra que a percepção pública do risco pode ser maior do que o risco técnico, demandando estratégias comunicacionais sensíveis ao contexto e à emoção. Riorda (2011) e Prior (2020) defendem uma comunicação de risco com foco na participação, na construção de confiança nas instituições e na prevenção de desinformação.

A compreensão da comunicação pública como eixo estruturante das relações entre Estado e sociedade, especialmente em contextos de eventos extremos, ganha concretude em acontecimentos recentes. No Brasil, por exemplo, a inundação histórica ocorrida no estado do Rio Grande do Sul, em maio de 2024, impactou mais de dois milhões de pessoas, evidenciando tanto avanços quanto lacunas na *comunicação pública de risco*. Embora alertas oficiais tenham sido emitidos, dificuldades como a linguagem técnica, a falta de capilaridade dos meios utilizados e a ausência de articulação com redes comunitárias limitaram sua eficácia junto à população mais vulnerável (Empresa Brasil de Comunicação, 2024).

Situação semelhante foi observada na Espanha, onde, entre junho e setembro de 2024, diferentes localidades foram afetadas por eventos extremos. Em Huesca e Zaragoza, deslizamentos de terra e inundações impactaram áreas urbanas e rurais no início de junho. Já em Valência, no mês de outubro, chuvas intensas provocadas por uma DANA resultaram em inundações catastróficas que causaram a morte de pelo menos 232 pessoas, segundo dados oficiais (El País, 2025).

Em todos esses casos, a comunicação pública de risco mostrou-se insuficiente para promover ações protetivas, especialmente entre populações com menor acesso a canais digitais. Esses exemplos reforçam a urgência de se pensar a comunicação pública do risco como uma prática que integra dimensões técnicas, sociais e culturais – superando o modelo puramente informacional e incorporando abordagens participativas, territorializadas e sensíveis às diferentes naturezas dos eventos extremos, sejam eles hidrológicos, geológicos, tecnológicos ou de outras naturezas.

4. Metodologia

Foi realizada uma pesquisa exploratória sobre proposições teóricas que buscam explicar os novos contextos sociais que emergem como desafio às organizações públicas: o social em tempos de metamorfose e de incerteza, assim como dos riscos e das crises.

Inicialmente, as lentes paradigmáticas da complexidade (Morin, 2015) conduziram a pesquisa a autores do campo da Sociologia que apresentam leituras distanciadas da dimensão funcionalista e reducionista, com abertura para diálogo interdisciplinar e um olhar direcionado para o contemporâneo. A seleção das referências seguiu critérios de impacto acadêmico e relevância na análise da gestão comunicativa de riscos. Dessa forma, chegamos a Balandier (2019), Bauman e Bordoni (2016), Castells (2018) e Beck (2018). Embora os autores apresentem vasta produção de valor científico, nos detivemos nas produções mais recentes nas quais o foco recaia sobre a leitura da sociedade contemporânea.

A partir da leitura flutuante das obras, buscamos encontrar contribuições com aderência ao nosso questionamento de pesquisa. Dessa forma, foram categorizadas as contribuições teóricas de cada autor, e relacionadas com o impacto sobre a comunicação pública e a comunicação de risco (Tabela 1).

Por se tratar de um objetivo que recai apenas sobre a dimensão teórica do tema, entende-se que é necessária a inclusão de novas etapas metodológicas para alcançar o espaço das práticas da *comunicação pública de risco*.

5. Comunicação pública de risco como proposição

Diante do que Beck (2018) nos aponta ao afirmar que as velhas certezas da sociedade moderna estão desaparecendo, enquanto algo novo emerge num processo de metamorfose, abre-se o espaço para reforçar o questionamento sobre o lugar da comunicação e, mais especificamente, da comunicação pública. Dentre esses questionamentos, a comunicação pública pode ser fundamental na reconfiguração de uma visão de mundo, que passa a orbitar em torno dos riscos de desastres e eventos extremos, especialmente provocados pela mudança climática evidenciada em estudos como o apresentado pelo

Tabela 1 Elementos das contribuições possíveis à comunicação pública do risco.

Proposição teórica	Citações que se destacam	Contribuições possíveis
Social em tempos de Incertezas/ Sociologia Disposicional Sobremodernidade (quando se descobre os estragos da potência, nas formas da arrogância tecnicista e o cálculo cínico). Autor(es) de referência: Balandier (2019)	“Sob a superfície das transformações, trata-se de encontrar o que permanece fundador, o que liga as pessoas, o que lhes permite comunicar-se e dar sentido às suas relações”, p. 330. “O mundo tende a transformar-se numa espécie de megamáquina, o homem, e o laço social, a distender-se, quase sempre a ponto de ruptura, que significa a ignorância ou a rejeição do outro”, p. 320. “As campanhas de prevenção devem ‘alertar sem dramatizar muito’, situar-se entre ‘informação e pânico’, dar eficiência as mensagens preventivas”, p. 326. “O indivíduo é um objeto construído. E essa construção exige uma sociologia qualificada com um termo recente: ela é disposicional... A imagem do homem plural ressurge”, p. 339.	Compreender que num contexto de incertezas multiplicadas, o saber sociológico está ligado ao saber comunicacional, na tarefa de responder o que pode constituir laço social, o que corresponde ao reconhecimento do outro. Identificar o evento extremo como momento de desordem associado a grandes transformações. Entender que o ser humano é plural. Não existe unidade e continuidade, mas múltiplos contextos que solicitam diferentemente as suas disposições. Assim, a comunicação pública precisa considerar que o indivíduo nunca é o mesmo, não existe uma fórmula única que determina seus comportamentos, escolhas e decisões.
Crise permanente/ Sociologia da Crise Modernidade Líquida (dentro da modernidade, mas uma modernidade degradada, onde tudo ficou instável, precário, temporário e incerto). Considera o pós-modernismo, um período de transição que já passou. Autor(es) de referência: Bauman & Bordoní (2016)	“Somos habitantes de um mundo que está mudando, e chamamos essa mudança de crise”, p. 133. “Viver em estado constante de crise não é agradável, mas pode ter um lado positivo, pois mantém os sentidos vigilantes e alertas, e nos prepara psicologicamente para o pior”, p. 15. “construir um modelo sociológico flexível, que serve mais para compreender e explicar do que para criticar”, p. 110. “É tarefa da sociologia ... não apenas observar os fatos sem julgá-los, mas chegar ao fundo das razões para a sua ocorrência: entender e nos ajudar a entender o presente a fim de preparar o amanhã. Esse é o único caminho que nos resta para mitigar a incerteza”, p. 111.	Entender que a crise é permanente, mas também que pode representar um fator de mudança para algo melhor. Constatar que no cenário atual, com a perda de força do Estado Nação, vivenciamos um divórcio entre poder e política, que resulta na ausência de agências capazes de tomar decisões e agir frente à crise. Logo, diante de uma crise, resta o sentimento de incerteza, já que recai ao poder local a resolução dos problemas globais. Esse enfraquecimento dos laços entre o Estado e o cidadão gera uma sociedade sem coesão, uma sociedade líquida. Compreender que a comunicação pública do risco se insere nessa crise de agência diante do seu papel social de promover a resiliência à crise, aos eventos extremos, aos desastres naturais.
Ruptura/ crise da democracia liberal/ ações coletivas enraizadas na experiência Sociedade-rede/Pós-democracia liberal Autor(es) de referência: Castells (2018)	“Existe uma crise ainda mais profunda que tem consequências devastadoras sobre a (in) capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam as nossas vidas: a ruptura da relação entre governantes e governados”, p. 9. “Quando o sistema econômico entra em crise, o reflexo das pessoas é recorrer às instituições pagas e eleitas pelos cidadãos para que as defendam”, p. 98.	Compreender os reflexos da ruptura da legitimidade política e institucional da democracia liberal diante a gestão de risco e crise, que resulta na (in) capacidade de lidar com todas essas crises, principalmente quando se questiona a habitabilidade do planeta. É nessa conjuntura global de desconfiança nas instituições, que perderam legitimidade para proteger o interesse comum, que a comunicação pública, que tem o interesse comum como objeto, precisa se aventurar.
Metamorfose/ Cosmopolitização Sociologia da Metamorfose/ Sociologia Cosmopolita Segunda Modernidade/ Modernidade Reflexiva (período de enfrentamento dos efeitos colaterais indesejáveis da dinâmica modernizante). Autor(es) de referência: Beck (2018)	“Ninguém pode escapar ao global. Isso ocorre porque o global, isto é, a realidade cosmopolitada, não está apenas lá fora, mas constitui a realidade estratégica vivida de todos”, p. 21. “Todas as instituições estão fracassando, ninguém e nada é decisivo o bastante no enfrentamento do risco climático global”, p. 17. “Isso não significa, no entanto, que nações e Estados Nação se dissolvem e desaparecem, mas que nações são metamorfoseadas. Elas precisam encontrar seu lugar no mundo digital em risco, em que fronteiras se tornaram líquidas e flexíveis; precisam se (re)inventar, girando em torno das novas estrelas fixas de “mundo” e “humanidade”, p. 20.	Posicionar a comunicação pública do risco no contexto de espaço de ação cosmopolitado, onde o global a todos abarca. Depreender que assim como os Estados Nação, a comunicação precisa se metamorfosear para encontrar seu lugar no mundo digital em risco, e para contribuir com o processo de metamorfose de produção de horizontes normativos comuns. Compreender que são justamente os riscos globais que influenciam a percepção ou tomada de consciência da metamorfose, bem como nos confrontam com a condição (in)humana do século XXI, (trans)formatando as relações sociais e criando momentos de destino compartilhado da incerteza.

FONTE: as autoras (2024) a partir dos referenciais teóricos de Balandier (2019), Bauman e Bordoní (2016), Castells (2018) e Beck (2018).

Global Water Monitor (www.globalwater.online), da Universidade Nacional da Austrália.

Em busca de cartografar as contribuições dos teóricos das ciências sociais e fundamentar a relevância da comunicação pública para o cenário contemporâneo, considera-se que Balandier (2016) traz o imperativo da reconstituição do laço social. O desafio é reconstituir justamente o contexto do conflito que configura a ruptura da legitimidade política e institucional da democracia liberal diante dos riscos e das crises. Trata-se de uma conjuntura global de desconfiança nas instituições (Castells, 2018), que perderam legitimidade para proteger o interesse comum, que é foco da comunicação pública.

A partir do levantamento de elementos centrais das proposições teóricas de Balandier (2019), Bauman e Bordoni (2016), Castells (2018) e Beck (2018), propusemos contribuições possíveis à comunicação pública (Tabela 1).

No contexto de ação cosmopolizado, no qual os riscos passam a fazer parte do cotidiano e as crises são o novo comum, a comunicação pública pode ser ressignificada para conviver com as incertezas multiplicadas, em oposição a uma visão linear, progressista ou negacionista, tendo como tarefa a reconstituição do laço social. Baseando-se na proposição de Balandier (2019), que parte de uma sociologia *disposicional* para propor que os humanos são plurais, e, portanto, não há unidade e nem continuidade, mas sim, múltiplos contextos que solicitam diferentemente as suas disposições. Nesse sentido, a comunicação poderá constituir-se como uma força de oposição à reprodução de práticas rotinizadas, caracterizando-se como não institucional, aberta a todos e à ação criativa, com oportunidades inesperadas. Sendo assim, propomos a constituição de um olhar teórico-prático para o que aqui denominamos como *comunicação pública do risco*.

Ao mesmo tempo em que produz e é produzida pelos atores sociais, a comunicação pública se insere na crise de agência que tensiona o seu papel social de promover o enfrentamento à crise, aos eventos extremos, aos desastres naturais, e pode “ajudar a entender o presente a fim de preparar o amanhã. Esse é o único caminho que nos resta para mitigar a incerteza” (Bauman & Bordoni, 2016, p. 111).

Assim, a *comunicação pública do risco* precisa considerar que o sujeito nunca é o mesmo, e que não existe uma fórmula única que determina seus comportamentos, escolhas e decisões, ou seja, a comunicação parte de uma relação, que é necessária para o reconhecimento do outro. Além disso, precisa conceber o evento extremo como momento de desordem associado a grandes transformações, sem se fechar em concepções circunstanciais e reducionistas.

Nosso objeto precisa ainda ser compreendido no contexto de incertezas multiplicadas, considerando pluralidades de disposições em perspectiva relacional necessária ao reconhecimento do outro para cumprir a tarefa de constituição do laço social (Balandier, 2019), e no contexto de espaço de ação cosmopolizado, onde o global a todos abarca, a *comunicação pública do risco* precisa se metamorfosear para encontrar seu lugar no mundo digital em risco

e contribuir com o processo de produção de horizontes normativos comuns (Beck, 2018).

Em síntese, propomos a *comunicação pública do risco* como uma abordagem teórico-prática que responde aos desafios contemporâneos de incerteza, desconfiança institucional e vulnerabilidade social. Ao articular os princípios da comunicação pública com os objetivos da comunicação de risco – como prevenção, adaptação e resiliência – essa proposta visa restaurar o vínculo entre Estado e sociedade, garantindo que a informação pública cumpra seu papel formador, protetivo e mobilizador em tempos de crise.

A articulação entre os dois campos se dá na intersecção entre a proteção da vida e o fortalecimento da cidadania. A comunicação pública de risco, portanto, é entendida como prática comunicacional das organizações públicas voltada à redução de vulnerabilidades, à mobilização social e à promoção do cuidado coletivo em situações extremas.

6. Considerações provisórias

No contexto da pesquisa acerca da comunicação pública, identifica-se a necessidade de construção de uma abordagem teórica possível para analisar os eventos extremos cada vez mais frequentes. Nessa tarefa de conhecer perspectivas que podem ser articuladas para analisar o nosso objeto no contexto contemporâneo, buscou-se compreender – sob as lentes de teóricos das Ciências Sociais – os novos contextos sociais que emergem como desafio à comunicação pública: o social em tempos de crise, de risco, de metamorfose e de incerteza.

Ao colocar autores dessas temáticas em diálogo, produziu-se uma síntese das possíveis contribuições para apresentar a proposição da *comunicação pública de risco*, inserindo-a na crise de agência gerada pela ruptura da legitimidade política e institucional (Bauman & Bordoni, 2019), na conjuntura global de ruptura e desconfiança nas instituições (Castells, 2018), no contexto de incertezas multiplicadas (Balandier, 2019) e em um mundo em metamorfose (Beck, 2018).

Ao mesmo tempo, ao pesquisar como os referidos autores entendem a produção do conhecimento sobre o social, e consequentemente, o comunicacional, o presente artigo identifica as proposições da sociologia disposicional (Balandier, 2019), a sociologia da crise (Bauman & Bordoni, 2019) e a sociologia da metamorfose (Beck, 2019). Tais conhecimentos ressignificam a visão mais tradicional de comunicação pública e permitem a ampliação para o contexto vivido.

A proposta de uma comunicação pública de risco emerge como resposta teórica e política aos desafios comunicacionais da sociedade contemporânea marcada por incertezas, crises e eventos extremos. Essa perspectiva articula o direito à informação com o dever estatal de proteção e cuidado, promovendo o reconhecimento do outro, a reconstrução do laço social e a mobilização para a

resiliência. Ao incorporar práticas comunicacionais dialógicas e participativas, sintonizadas com os territórios e as populações vulneráveis, a comunicação pública de risco contribui para o enfrentamento coletivo dos riscos globais.

Dessa forma, o presente artigo apresenta aportes teóricos que tornam possível compreender a relevância da comunicação pública de risco na contemporaneidade. Entende-se que há novos passos a serem desenvolvidos, visualizando as perspectivas metodológicas para o tema e sua conexão com o espaço das práticas, ou seja, das organizações públicas que lideram o enfrentamento de desastres e eventos extremos.

Referências

- Balandier, G. (2019). *O social em tempos de incerteza*. Edições Sesc SP.
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2016). *Estado de crise*. Zahar.
- Beck, U. (2018). *A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade*. Zahar.
- Bessièrès, D. (2009). La définition de la communication publique: Des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels. *Communication & Organisation*, 35(1), 14–28. <https://doi.org/10.4000/communicationorganisation.686>
- Castells, M. (2018). *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Zahar.
- Collischonn, W., Fan, F. M., Possantti, I., Dornelles, F., Paiva, R., Medeiros, M. S., Michel, G. P., Magalhães Filho, F. J. C., Moraes, S. R., Marcuzzo, F. F. N., Michel, R. D. L., Beskow, T. L. C., Beskow, S., Fernandes, E. H. L., Santos, L. L. dos, Ruhoff, A., Kobiyama, M., Collares, G. L., Buffon, F., ... Piccilli, D. G. A. (2025). The exceptional hydrological disaster of April-May 2024 in southern Brazil. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, 30. <https://doi.org/10.1590/2318-0331.302520240119>
- Cozzi, J. M. (2021). La importancia de la comunicación para el riesgo en la gestión de desastres. *Integración + Divulgación de Trabajos Científicos SeCyT UCU*, 1(1), 62–70. <http://revistadigital.ucu.edu.ar/index.php/secytucu/article/view/16>
- Duarte, J. (2007). Comunicação pública. In B. Lopes (Org.). *Gestão em comunicação empresarial: teoria e técnica* (pp. 63–71). Produtora Multimeios.
- El País. (2025, 15 de abril). El 70% de los muertos por inundaciones en Europa en todo 2024 fallecieron en la DANA de Valencia. <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2025-04-15/el-70-de-los-muertos-por-inundaciones-en-europa-en-todo-2024-fallecieron-en-la-dana-de-valencia.html>
- Empresa Brasil de Comunicação. (2024, 3 de maio). Mais de 2 milhões de pessoas foram afetadas pelas enchentes no RS. *Agência Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/mais-de-2-milhoes-de-pessoas-foram-afetadas-pelas-enchentes-no-rs>
- Fontana, S., & Riorda, M. (2021). La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo. In A. D. López (Ed.), *La comunicación política en tiempos de emergencia* (pp. 53–81). Ediciones Abya-Yala.
- Guță, A. J. (2023). Analysis of the peculiarities of the means of e-communication in a public institution, referring to the city hall of Hățeg. *Revista de Management Comparat International*, 24(4), 666–679.

- Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.* (2012). Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm
- Liedtke, P., & Curtinovi, J. (2016). Comunicação pública no Brasil: Passado, presente e futuro. *Comunicação Pública*, 11(20). <https://doi.org/10.4000/cp.1171>
- Marengo, J. A. (2017). Mudanças climáticas, condições meteorológicas extremas e eventos climáticos no Brasil. In W. Schindler (Org.), *Mudanças climáticas e eventos extremos no Brasil* (pp. 5–18). Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável; Lloyd's. https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/05/mc_eventos_extremos_brasil.pdf
- Marques, A. C. S., Mafrá, R. L. M., & Martino, L. M. (2017). Um outro olhar sobre a comunicação pública: A constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações. *Dispositiva*, 6(9), 76–92. <https://doi.org/10.5752/P.2237-9967.2017v6n9p76-92>
- Matos, H. H. (2011). A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In M. Kunsch, & M. Krohling (Org.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (pp. 39–59). Difusão.
- Montoya, L. H. B. (2006). Comunicación pública, comunicación política y democracia: Un cruce de caminos. *Anagramas: Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 5(9), 13–28.
- Morin, E. (2010, 9 de janeiro). Éloge de la métamorphose. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/01/09/elogio-de-la-metamorphose-par-edgar-morin_1289625_3232.html
- Morin, E. (2015). *Ensinar a viver: Manifesto para mudar a educação*. Sulina.
- Oliveira, M. J. C. (Org.). (2004). *Comunicação pública* (pp. 49–80). Alínea.
- Oliveira, R. F. (2020). Comunicação dialógica estratégica para a prevenção e gestão de crise no contexto das organizações. *Revista Cadernos de Comunicação*, 24(3). <https://doi.org/10.5902/2316882X41152>
- Portaria nº 3.027, de 4 de dezembro de 2020.* (2020). Define procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma de avisos públicos. Diário Oficial da União. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.027-de-4-de-dezembro-de-2020-292327843>
- Prior, H. (2020). Comunicación pública de riesgo en tiempos de pandemia: Las respuestas de Portugal a la COVID-19. *Más Poder Local*, 41, 6–11. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407213>
- Quinteros, C. C. G. (2023). *A comunicação pública do clima e riscos de desastres: Imbricações comunicacionais sobre as políticas públicas em Curitiba, Brasil* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2(3), 96–111. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Sandman, P. M. (1993). *Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication*. AiHA.

- Slovic, P., & Weber, E. U. (2002). Perception of risk posed by extreme events. In *Risk management strategies in an uncertain world* (pp. 1–21). Palisades Publishing. <https://ssrn.com/abstract=2293086>
- Slovic, P., Finucane, M. L., Peters, E., & MacGregor, D. G. (2004). Risk as analysis and risk as feelings: Some thoughts about affect, reason, risk, and rationality. *Risk Analysis*, 24, 311–322. <https://doi.org/10.1111/j.0272-4332.2004.00433.x>
- Tobin, G. A., & Montz, B. E. (1997). *Natural hazards: Explanation and integration*. Guilford Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2009). *Terminology on disaster risk reduction*. UNDRR. <https://www.undrr.org/drr-glossary/terminology>
- Victor, C. (2015). Comunicação de riscos de desastres no contexto das mudanças climáticas: Muito além do jornalismo. In *Anais do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2015/resumos/R10-3693-1.pdf>
- Wolton, D. (2006). *É preciso salvar a comunicação*. Paulus.
- Wolton, D. (2010). *Informar não é comunicar*. Sulina.
- Zémor, P. (1995). *La communication publique*. Presses Universitaires de France.
- Zémor, P. (2018). *Comunicarea publică*. Editura Institutul European.