

# COMUNICAÇÃO DE RISCO EM DESASTRES: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL

*RISK COMMUNICATION IN DISASTERS: REFLECTIONS FROM THE CASE OF CANOAS CITY HALL, RIO GRANDE DO SUL*

*COMUNICACIÓN DE RIESGOS EN DESASTRES: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL*

*Original recebido em: 29 de julho de 2024*

*Aceito para publicação em: 12 de agosto de 2024*

*Publicado em: 18 de novembro de 2024*

Ana Karin Nunes

Laura Dias

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo ·

## RESUMO

Este estudo tem como tema a comunicação de risco utilizada durante o maior desastre natural já registrado no Estado do Rio Grande do Sul, extremo sul do Brasil. Tem como objetivos identificar como a população do município de Canoas/RS manteve-se informada sobre o desastre natural; e analisar como a população interagiu com a comunicação de risco veiculada pela Prefeitura Municipal. Trata-se de um estudo de objetivo exploratório, o qual utilizou-se de procedimentos de levantamento bibliográfico e documental e pesquisa de opinião. Concluiu-se que as redes sociais foram os canais de comunicação mais acionados pela população, embora aquelas ligadas a órgãos oficiais não tenham se configurado como principais fontes de informação. No caso da Prefeitura de Canoas, as mensagens divulgadas no canal oficial da rede social Instagram dificultaram a tomada de decisão frente à emergência, reflexo de uma cultura nacional que tem dificuldades histórico-estruturais em relação à gestão de risco.

**Palavras-chave:** Desastre Natural; Gestão de Risco; Comunicação de Risco; Comunicação; Relações Públicas.

## ABSTRACT

This study's theme is the risk communication used during the largest natural disaster ever recorded in the State of Rio Grande do Sul, in the extreme south of Brazil. Its objectives are to identify how the population of the municipality of Canoas/RS remained informed about the natural disaster; and analyze how the population interacted with the risk communication conveyed by the City Hall. This is an exploratory study, which used bibliographic and documentary survey procedures and opinion research. It was concluded that social networks were the communication channels most used by the population, although those linked to official bodies were not configured as the main sources of information. In the case of Canoas City Hall, the messages published on the official Instagram social network channel made decision-making difficult in the face of the emergency, a reflection of a national culture that has historical-structural difficulties in relation to risk management.

**Keywords:** Natural Disaster; Risk Management; Risk Communication; Communication; Public Relations.

## RESUMEN

El tema de este estudio es la comunicación de riesgos utilizada durante el mayor desastre natural jamás registrado en el Estado de Rio Grande do Sul, en el extremo sur de Brasil. Sus objetivos son identificar cómo la población del municipio de Canoas/RS permaneció informada sobre el desastre natural; y analizar cómo interactuó la población con la comunicación de riesgo transmitida por el Ayuntamiento. Se trata de un estudio exploratorio, que utilizó procedimientos de encuesta bibliográfica y documental y de investigación de opinión. Se concluyó que las redes sociales fueron los canales de comunicación más utilizados por la población, aunque los vinculados a organismos oficiales no se configuraron como las principales fuentes de información. En el caso del Ayuntamiento de Canoas, los mensajes publicados en el canal oficial de la red social Instagram dificultaron la toma de decisiones ante la emergencia, reflejo de una cultura nacional que tiene dificultades histórico-estructurales en relación a la gestión de riesgos.

**Palabras-clave:** Desastre Natural; Gestión de Riesgos; Comunicación de Riesgos; Comunicación; Relaciones públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O Global Risks Report 2024 (World Economic Forum, 2024) aponta que a materialização e a gestão de riscos globais ao longo da próxima década serão moldadas pelo aquecimento global, pelas mudanças no tamanho, crescimento e estrutura de populações em todo o mundo, pela aceleração tecnológica e pela evolução material na concentração e nas fontes de poder geopolítico. Os riscos mais graves, nesse horizonte, são aqueles relacionados ao clima e à natureza, incluindo perda de biodiversidade e colapso de ecossistemas. Ainda segundo o relatório, essa aceleração dos impactos ambientais na vida do planeta também incidirá radicalmente no crescimento econômico e nas questões de segurança nos próximos dez anos, em dinâmicas envolvendo alimentos, água e insegurança sanitária. O Brasil é citado como um dos países que mais deve sentir esses impactos a curto, médio e longo prazo.

Entre os dias 27 de abril e 02 de maio de 2024, um volume expressivo de chuvas atingiu o Estado do Rio Grande do Sul (RS), localizado no extremo sul do Brasil. Em poucos dias, os índices de chuva foram equivalentes a um terço da média histórica de precipitação para todo um ano (entre 500 mm e 700 mm) no Estado. O sobrecarregamento de rios e bacias deu origem ao maior desastre climático da história do Estado. No dia 05 de maio, o Governo Federal decretou estado de calamidade pública. Estima-se que 478 dos 497 municípios gaúchos (96%) foram atingidos por inundações, quedas de barreiras e/ou deslizamentos de terra. Cerca de 2,3 milhões de pessoas foram afetadas pelos efeitos das chuvas, das quais mais de 442 mil tiveram que deixar suas residências. Um dos municípios mais afetados e que registrou o maior número de mortes foi Canoas, região metropolitana de Porto Alegre.

Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade), instituída pela Instrução Normativa Nº 01, de agosto de 2012 (Brasil, 2012a), o desastre ocorrido no RS pertence à categoria natural, manifestado nos grupos geológico (movimentos de massa, erosão), meteorológico (tempestades, temperaturas extremas) e hidrológico (inundações, enxurradas e alagamentos). Trata-se de um evento de grandes proporções, o qual expôs a negligência histórica do país em relação à gestão de riscos. A comunicação de risco, etapa do processo de gestão de risco, foi um tema que ganhou bastante destaque nesse cenário.

Frente a este cenário, este artigo tem por objetivos identificar como a população do município de Canoas/RS manteve-se informada sobre o desastre natural; e analisar como a população interagiu com a comunicação de risco veiculada pela Prefeitura Municipal durante o período mais crítico do evento. Trata-se de um estudo realizado por pesquisadoras do Grupo de Pesquisa Risco, Crise e Comunicação (RCCom), o qual justifica-se pela necessidade de legitimar um corpus teórico-prático mais consistente no Brasil acerca da inter-relação entre os temas risco, crise e comunicação (Nunes e Oliveira, 2023).

Do ponto de vista metodológico, o estudo tem objetivo exploratório. Utiliza-se dos procedimentos de levantamento bibliográfico, levantamento documental e pesquisa de opinião. De forma geral, os dados revelam que é necessário avançar nas discussões em torno da gestão de risco em desastres, com olhar especial para os canais de comunicação pública e a precisão das mensagens que visam proteção e segurança de pessoas.

## **2. A COMUNICAÇÃO DE RISCO NO CONTEXTO DA GESTÃO DO RISCO EM DESASTRES**

Risco, conforme Veyret (2015), é uma construção social diretamente relacionada ao contexto e às experiências de uma comunidade e de seus indivíduos em particular. Os riscos decorrentes da reorganização climática são sentidos em todo o planeta, mas com intensidades diferentes entre países com maior ou menor estágio de desenvolvimento e, conseqüentemente, entre as diversas classes socioeconômicas. A forma como um país se prepara para gerir riscos, tanto do ponto de vista de processo, quanto de produção do conhecimento e de investimento em políticas públicas consistentes, também interfere em como riscos são produzidos, sentidos e distribuídos na forma de crises.

Riscos representam ameaças, perigos, vulnerabilidades que podem impactar pessoas e estruturas em níveis individuais e coletivos. Em meados do Século XX, como destaca Veyret (2015), o conceito de risco passa a ganhar destaque durante os processos de estruturação das sociedades desenvolvidas. Impulsionado pelas análises do sociólogo alemão Beck (2010), que

defende a teoria da sociedade de riscos, o termo adquire a conotação de consequências naturais dos processos de industrialização e globalização. Foi entre as décadas de 1980 e 1990 que técnicos e mídia passaram a interessar-se mais pelo tema, associando-o às questões de segurança ambiental e ao perigo decorrente de instalações industriais. Também é nesse período que o termo gestão de riscos passa a ser difundido, na visão de que, se os riscos não podem ser eliminados, precisam ser geridos, por meio da implantação de processos e de uma negociação coletiva em torno da segurança.

O termo gestão de riscos, no contexto de desastres, segundo a Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2009), é entendido como um conjunto de decisões administrativas, de organização e de conhecimentos operacionais desenvolvidos por sociedades e comunidades para implementar políticas, estratégias e fortalecer suas capacidades a fim de reduzir os impactos de ameaças naturais e de desastres ambientais e tecnológicos consequentes. Compõem este cenário todas as atividades, incluindo medidas estruturais e não estruturais para prevenir, mitigar e preparar efeitos adversos dos desastres.

Por sua vez, os desastres são entendidos como a “séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade que causa perdas humanas e/ou importantes perdas materiais, econômicas ou ambientais” (ONU, 2009, p.08). Outra ideia associada ao desastre é de que, normalmente, diz respeito a um evento que excede a capacidade da comunidade afetada de lidar com a situação de forma isolada. Al-Dahash, Thayaparan e Kulatunga (2016) esclarecem a distinção entre os conceitos de desastre e crise. Enquanto desastres tem natureza repentina, geram danos e problemas de grandes proporções, exigindo a busca de novos sistemas de recuperação e de assistência, por múltiplas partes interessadas; as crises são caracterizadas por singularidade, perigo, geração de problemas e danos, geralmente inesperados e com carga emocional forte. Ou seja, desastres estão associados à complexidade de macrossistemas e sociedades, enquanto crises estão mais associadas a organizações ou grupos de indivíduos.

A comunicação de risco, como tema interdisciplinar, está presente em todas as etapas de gestão de risco e de gestão de desastres. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei Federal N° 12.608/2012 (Brasil, 2012b), diz que o processo de Gestão de Risco e Gerenciamento de Desastres envolve cinco grandes fases: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. As três primeiras fases estão associadas à gestão de risco, enquanto as duas últimas tratam do gerenciamento do desastre.

Nas fases de prevenção, mitigação e preparação, a comunicação de riscos atua por meio da escuta ativa das partes interessadas no risco, na identificação, mapeamento e monitoramento de ameaças e vulnerabilidades, no modelo de comunicação de mão-dupla. Também atua na educação para riscos, auxiliando em simulações, capacitações e treinamentos junto à população e partes interessadas como autoridades, gestores e imprensa. Na fase de preparação, contribui para o desenvolvimento de sistemas de alerta e monitoramento precoce, em canais efetivos de interação com a população, que permitam agilidade na entrega de dados e no retorno sobre o que está acontecendo nas comunidades que interagem com os riscos. Na fase de resposta em situações de desastre, os sistemas de comunicação precisam fornecer informações claras e precisas sobre os riscos. Um trabalho que requer atuação em rede de especialistas, órgãos públicos, imprensa e sociedade.

Palenchar e Heath (2007) dizem que, na década de 1980, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos definiu a comunicação de riscos como uma forma de comunicação aberta, responsável, baseada em informação científica sobre riscos associados às práticas pessoais de saúde e segurança. Os autores também alertam que, nas décadas que se seguiram, muitas disciplinas passaram a se apropriar do termo comunicação de riscos, nem sempre com olhares convergentes. No contexto do entendimento da disciplina de Relações Públicas, argumentam que a comunicação de riscos pode auxiliar a sociedade a ser mais funcional:

Está se tornando cada vez mais claro que o principal produto da comunicação de riscos não é a compreensão informada como tal, mas sim a qualidade da relação social que suporta. A comunicação de riscos torna-se uma ferramenta para comunicar valores e identidades, tanto quanto sobre a consciência, atitudes e comportamentos relacionados ao próprio risco (Palenchar e Heath, 2007, p. 126, tradução nossa).

Tanto na gestão de um desastre de grandes proporções sociais, quanto de uma crise organizacional, a comunicação de risco trabalha na perspectiva de prevenção e preparação antecipada de pessoas, processos e sistemas. Deve ser utilizada no sentido de melhorar a capacidade de resposta em situações de emergência, no sentido educativo. Parte fundamental do processo de gestão de riscos, a comunicação, na visão relacional da disciplina de Relações Públicas, pode ser usada para aumentar a compreensão em torno de perigos, manter pessoas e organizações em estado de vigilância e possibilitar a interação entre diversos atores em relação à percepção dos riscos e à tomada de decisões que visem à segurança.

Schwarz *et al* (2024), com base em uma pesquisa realizada entre vários profissionais de comunicação, argumentam que parece haver consenso no contexto mundial de que, do ponto de vista de processo, a comunicação de riscos deve ser planejada estrategicamente, envolvendo um esforço coordenado entre múltiplas instituições, grupos e ações específicas para cada uma das partes interessadas no risco. Por sua vez, as mensagens de comunicação de risco, independente de canais ou formatos, precisam ser oportunas, compreensíveis e concisas, baseadas em fatos verdadeiros, previamente verificados.

“O sucesso ou fracasso da comunicação de riscos diante das ameaças à saúde pública devem ser avaliadas em relação a resultados mensuráveis, incluindo feedback de todos os públicos relevantes, tendo como principal resultado crítico a tomada de medidas de proteção eficazes pelas pessoas” (Schwarz et al, 2024, p. 03, tradução nossa).

Em resumo, a comunicação de riscos cumpre seu papel quando permite que pessoas, de forma individual ou coletiva, tomem ações de proteção efetivas.

### 3. METODOLOGIA

Este estudo foi desenvolvido durante o primeiro semestre do ano de 2024, motivado pela ocorrência do maior desastre natural da história do Estado do RS, Brasil. Trata-se de um estudo de natureza aplicada, de objetivo exploratório (Gil, 2006). Para atender aos objetivos propostos, foram utilizados como procedimentos: levantamento bibliográfico (Stumpf, 2012), levantamento documental (Gil, 2006) e pesquisa de opinião (Novelli, 2012).

Por meio do levantamento bibliográfico, as autoras buscaram bases para sustentar a ideia de que a comunicação de risco é um processo ativo de compartilhamento de informações. Especificamente na fase de resposta de um desastre, deve fornecer informações claras e precisas sobre os riscos, por meio da atuação integrada de especialistas, órgãos públicos, imprensa e sociedade. O objeto da pesquisa foi a comunicação de risco adotada pela Prefeitura Municipal de Canoas durante a fase de resposta ao desastre natural ocorrido no RS em abril/maio de 2024.

Com o objetivo de identificar como a população do município de Canoas/RS manteve-se informada sobre o desastre natural, realizou-se uma pesquisa de opinião, por meio da ferramenta Google Forms, no período de julho de 2024, a partir de um questionário com questões de respostas objetivas e descritivas. Foi realizado um pré-teste do instrumento, durante os dias 08 e 09 de julho, com residentes da cidade de Canoas. Após a validação, a pesquisa foi divulgada em grupos de mensagens instantâneas e redes sociais das pesquisadoras, na

perspectiva de amostra aleatória por conveniência. Foram registradas 126 respostas válidas no período de 11 a 25 de julho.

A fim de analisar como a população interagiu com a comunicação de risco veiculada na página oficial da Prefeitura Municipal no Instagram, foram selecionadas publicações do período imediatamente anterior ao desastre até seu ponto mais crítico (25 de abril a 4 de maio de 2024) para análise frente às características das mensagens e ao engajamento gerado. Buscou-se identificar se as mensagens de comunicação de risco veiculadas pela Prefeitura atendiam às características de serem oportunas, compreensíveis e concisas, baseadas em fatos verdadeiros, previamente verificados, no sentido de possibilitar a tomada de decisão visando à proteção e à segurança individual e coletiva. Ao todo foram registradas 85 postagens, entre reels e cards, no período considerado pelo estudo. Destas, foram selecionadas 3 para análise neste artigo, sendo 02 reels e 01 card, as quais foram publicadas no período mais crítico das evacuações na cidade.

A seguir, discutem-se os resultados da pesquisa de opinião com a população de Canoas, à luz das mensagens publicadas pela Prefeitura Municipal de Canoas e da interação obtida no período.

#### **4. A COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL COM A POPULAÇÃO DURANTE O DESASTRE NATURAL DE 2024**

Durante a ocorrência do desastre natural no RS em abril/maio de 2024, foi notória a proliferação acelerada de informações sobre o evento a partir de diferentes partes envolvidas nos riscos, em múltiplas plataformas. Órgãos oficiais tais como Defesa Civil (níveis municipal, estadual e nacional), Corpo de Bombeiros Militar (níveis municipal e estadual), Prefeituras Municipais, Governo do Estado e agentes públicos, além de especialistas ligados a institutos de estudos e pesquisas, instituições de ensino, imprensa, celebridades, influenciadores digitais, voluntários, formaram uma rede complexa, dispersa e bastante descontraída em relação às orientações sobre o que as pessoas deveriam fazer na fase de resposta ao desastre. Enquanto muitos canais de comunicação se legitimaram como fontes confiáveis de informação, outros tantos colocaram a vida das pessoas em risco pela veiculação de desinformação e fake news.

No caso do município de Canoas, um dos mais afetados pelo desastre natural, buscou-se identificar que canais foram mais acionados pela população durante a fase crítica do evento. A pesquisa de opinião realizada pelas pesquisadoras com este fim contou com 126 respondentes. Destes, 63,1% residiam em Canoas, em um dos bairros afetados pelas inundações, Rio Branco, Niterói, Fátima, Mato Grande, Central Park, Cinco Colônias,

Harmonia, Mathias Velho e São Luís. Outros 36,9% dos respondentes residiam em Canoas, mas em bairros não afetados pelas inundações.

Ainda quanto ao perfil dos respondentes da pesquisa, 51,2% possuem 49 anos ou mais, 30,1% entre 25 e 39 anos, 18,7% possuem entre 18 e 24 anos. No que diz respeito à escolaridade, 36,6% têm ensino superior completo, 25,2% estão cursando ensino superior, 24,4% têm ensino médio completo, 4,1% têm ensino médio incompleto, e os demais possuem ensino fundamental completo ou incompleto.

Sobre a situação durante o período das inundações, 44,7% dos respondentes afirmaram que tiveram que deixar a residência porque ela foi inundada, 32,5% tiveram que deixar a residência, mas ela não foi inundada, e 22,8% afirmaram não ter deixado a residência, pois ela não foi inundada. Não foram registrados, na pesquisa, casos de pessoas que permaneceram na residência, mesmo com ela inundada, fato que foi recorrente no RS durante as inundações. De forma geral, ao se relacionarem as respostas entre a situação das pessoas durante as inundações e a faixa etária, identificou-se que as situações de abandono de residência por motivo de inundação foram predominantes entre a faixa etária superior a 50 anos. De acordo com um dos relatos, “Sou idosa e cadeirante, se não fosse pelos familiares eu poderia ter perdido até a vida. Minha casa se foi, agora é estar junto aos filhos e recomeçar” (Relato de Entrevistado, Pesquisa de Opinião, 2024).

Outro fato que chamou a atenção quanto ao perfil dos entrevistados foi o cruzamento entre a situação durante o período das inundações e a escolaridade. Consoante com Beck (2010) e Veyret (2015), que discutem como diferentes classes socioeconômicas percebem e enfrentam os riscos de maneira desigual, os dados coletados também ilustram essa questão. Todas as pessoas com ensino fundamental completo ou incompleto que responderam à pesquisa precisaram deixar suas casas por situação de inundação. Os percentuais de evacuação são menores no grupo de pessoas com ensino superior completo.

Quando questionados sobre os serviços/fontes de alerta que eram de uso comum, antes do desastre natural, 25,77% dos respondentes citaram as redes sociais, sem especificação de fonte, 24,6% citaram as publicações em redes sociais dos órgãos oficiais (Prefeitura, Defesa Civil e Governo Estadual) e 14,2% citaram o sistema de alerta por SMS da Defesa Civil do Estado. Conforme a Figura 1, as redes sociais dos órgãos oficiais, aliadas ao sistema de alerta por SMS, eram acionadas pela população de Canoas como fonte de informação antes do desastre, o que pode indicar certo grau de confiabilidade. Além disso, destaca-se o percentual significativo de uso das redes sociais digitais como canal de informação, de forma ampla. Vale



dizer que não foram identificadas correlações significativas entre as respostas atribuídas a essa questão e à idade e à escolaridade dos respondentes.

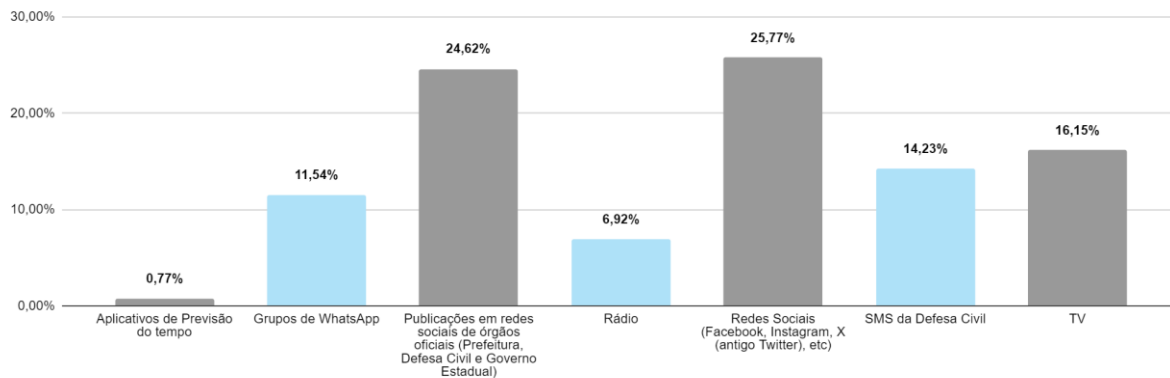


Figura 1 - Antes das inundações de maio de 2024, quais dos serviços/fontes de alerta listados abaixo você costumava usar para se informar sobre a situação do clima na sua cidade. Fonte: as Autoras (2024).

Quando questionados sobre a forma como tomaram conhecimento das inundações no município de Canoas, 33,6% dos respondentes citaram as redes sociais, 19,7% citaram Grupos de WhatsApp (parentes, amigos, familiares), 13,9% citaram conversas pessoais com amigos, familiares, colegas e vizinhos e 10,7% citaram os órgãos de imprensa (jornais, telejornais, programas de rádio). Quanto aos canais de comunicação utilizados para se informar sobre os riscos decorrentes das inundações, redes sociais, grupos de WhatsApp e conversas foram as opções mais citadas pelos respondentes.

Os participantes da pesquisa foram perguntados sobre os canais de comunicação pública mais utilizados como fonte de informação durante as inundações. O site e/ou redes sociais da Prefeitura Municipal de Canoas foram citados por 39,78% dos respondentes. A Figura 2 traz os resultados da questão.

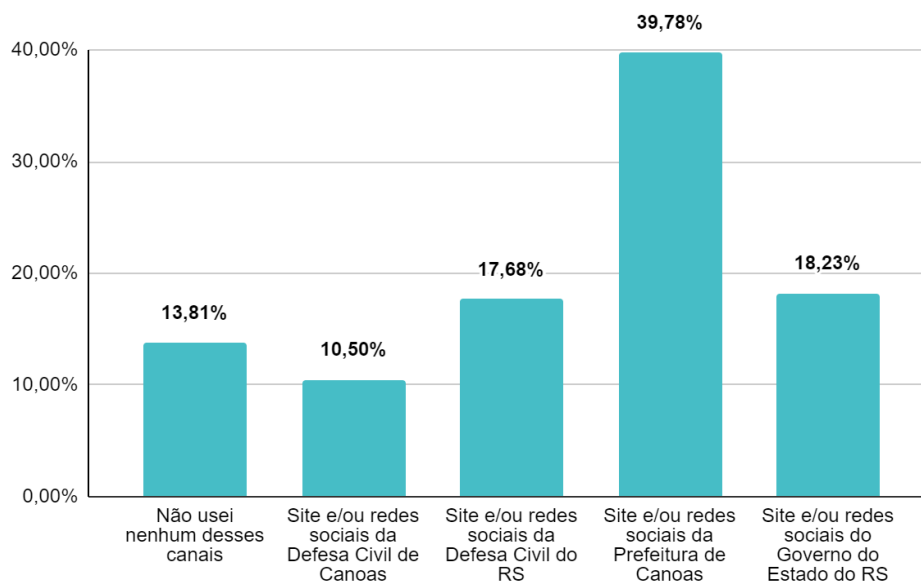


Figura 2 - Dos canais de informação pública oficial abaixo relacionados, quais você usou para se informar durante as inundações? Fonte: as Autoras (2024).

O Quadro 1 apresenta as respostas à pergunta “*Quais canais publicaram/divulgaram informações mais confiáveis durante as inundações?*”. Como a questão permitia múltiplas respostas, observa-se que as opções mais citadas foram redes sociais, grupos de WhatsApp e conversas com amigos, familiares, colegas e vizinhos. Em uma das questões descritivas, um dos entrevistados relatou o seguinte: “Todas as informações de que precisávamos foram obtidas através dos grupos de WhatsApp do bairro, do trabalho e da região” (Relato de Entrevistado, Pesquisa de Opinião, 2024).

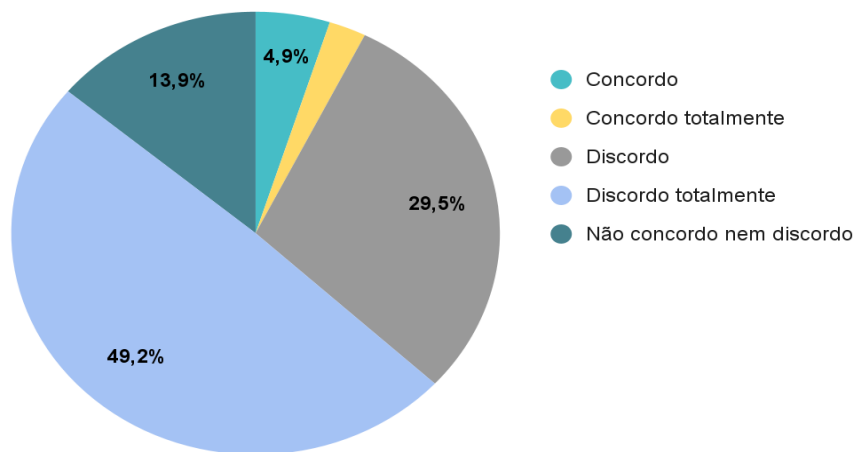
Opção de resposta	n.º	porcentual
Redes Sociais (Facebook, Instagram, X (antigo Twitter), etc)	47	19,75%
Grupos de WhatsApp com amigos, familiares, colegas, vizinhos, etc.	43	18,07%
Conversas pessoais com amigos, familiares, colegas, vizinhos, etc.	42	17,65%
Site e/ou redes sociais da Defesa Civil do RS	26	10,92%
Imprensa em geral (jornais, TV, rádio)	33	13,87%
Site e/ou redes sociais do Governo do Estado do RS	19	7,98%
Site e/ou redes sociais da Prefeitura de Canoas	17	7,14%
Site e/ou redes sociais da Defesa Civil de Canoas	11	4,62%

Quadro 1 - Na sua opinião, que canais publicaram/divulgaram informações mais confiáveis durante as inundações? Fonte: as Autoras (2024).

Ao confrontar as respostas sobre os canais que publicaram/divulgaram informações mais confiáveis durante as inundações no município de Canoas com a faixa etária dos respondentes, não foram identificadas correlações significativas. Por outro lado, a relação entre a escolaridade do participante da pesquisa e a opção de resposta revelou a tendência de que

pessoas com ensino médio incompleto são as que consideraram as redes sociais como as fontes mais confiáveis de informação durante as inundações.

No que diz respeito à afirmação, *a Prefeitura Municipal de Canoas forneceu informações claras e confiáveis para que a população entendesse a gravidade dos riscos decorrentes das inundações*, 49,2% dos respondentes discordam totalmente e 29,5% discordaram, conforme a Figura 03. Os dados indicam uma percepção majoritariamente negativa por parte da população em relação à clareza e à confiabilidade das informações fornecidas pela Prefeitura durante as inundações. A alta porcentagem de discordância (78,7%) sugere que muitos moradores não se sentiram claramente informados sobre a gravidade dos riscos. Essa sensação foi reforçada em algumas falas deixadas nas questões descritivas, tais como: “as informações não eram inconsistentes e contraditórias, gerando mais dúvidas do que auxiliando a população”; “falha de comunicação entre órgãos oficiais, assim como a falta de comunicação clara e com brevidade para a população”; “na minha opinião a comunicação deles foi péssima nunca tinham uma previsão concreta e clara”; e “a falta de clareza na comunicação que por vezes deixou muitos na dúvida se realmente inundaria” (Relatos de Entrevistados, Pesquisa de Opinião, 2024).



**Figura 3:** A Prefeitura Municipal de Canoas forneceu informações claras e confiáveis para que a população entendesse a gravidade dos riscos decorrentes das inundações? **Fonte:** as Autoras (2024).

No que tange às mensagens de alerta de evacuação emitidas durante as enchentes, 30,83% dos moradores afirmaram ter conseguido evacuar antes das inundações devido às comunicações de amigos, familiares, colegas e vizinhos. Em contrapartida, apenas 7,5% das vítimas das inundações relataram ter evacuado antecipadamente com base nas comunicações

da Prefeitura. Os dados da Figura 4 demonstram que a comunicação informal foi sentida, pelos respondentes, como mais eficaz para alertar os moradores sobre a necessidade de evacuação, o que pode refletir uma possível falha na comunicação oficial.

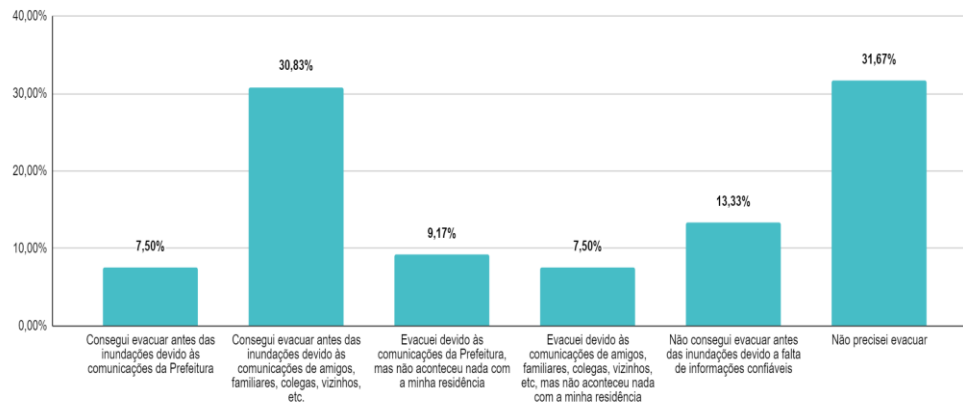


Figura 4 - Quanto às mensagens de alerta sobre evacuação de residências, emitidas durante as enchentes, no seu caso. Fonte: as Autoras (2024).

Confrontando-se a opinião dos respondentes com a análise das publicações feitas pela Prefeitura de Canoas na sua conta oficial na rede social Instagram durante o período mais crítico das inundações, é possível entender melhor o panorama. Os dias 03 e 04 de maio foram os mais críticos na cidade, do ponto de vista de evacuação. Desse período, foram selecionadas pelas pesquisadoras 03 postagens de comunicação de risco, as quais tinham por objetivo alertar a população para que buscasse segurança frente à emergência - Figuras 5, 6 e 7. Em todas elas, identificou-se um alto engajamento nos conteúdos, seja através de comentários ou de compartilhamentos. Também foi registrada uma grande interação entre as pessoas que comentavam o conteúdo, no sentido de questionarem informações sobre o desastre e situações de evacuação.

A Figura 01 ilustra um reels que trazia uma mensagem específica sobre um bairro da cidade, o Rio Branco. As informações contidas no vídeo diziam que não havia necessidade de evacuação do bairro e que o avanço das águas estava sendo contido. Aqui foram identificados dois problemas: a falta de respostas da Prefeitura em relação às perguntas feitas pela população na postagem e a veracidade e a confiabilidade das informações. Vários comentários reportavam dúvidas em tempo real, as quais eram respondidas pela própria população que interagiu com o conteúdo, e não pelo órgão oficial. Também observou-se que as informações eram inconsistentes e geraram problemas, já que efetivamente o bairro precisou ser evacuado algum tempo depois. Os comentários registrados pela população na postagem refletem a ansiedade por

informações claras e precisas: “tenho conhecidos que tiveram que sair, orientados pela Prefeitura”; “mas, moça, tá passando carro de som da Prefeitura, para evacuar” (Comentários registrados na Postagem da Prefeitura Municipal de Canoas, 2024).



Figura 5 - Reels sobre evacuação no Bairro Rio Branco. Fonte: Instagram da Prefeitura Municipal de Canoas, 2024.

O Bairro Rio Branco foi um dos mais afetados pelas inundações, com milhares de residências inundadas. A falta de clareza quanto ao que fazer durante a emergência fez com que muitos moradores permanecessem em casa, agravando a situação de resgate por conta do nível da água e da capacidade das equipes. Na pesquisa de opinião, moradores do bairro relataram: “achávamos que a água não chegaria na nossa casa, a água na minha casa ficou 5 metros de altura”; e “muitas pessoas dos bairros inundados acabaram ficando em suas casas pela péssima comunicação da prefeitura” (Relatos de Entrevistados, Pesquisa de Opinião, 2024).

A região do Bairro Mathias Velho enfrentou severas consequências devido às inundações. Infelizmente, apesar dos alertas emitidos para os residentes próximos à bomba 6 (Rua Martin Luther King até a região da Escola Thiago Würth), observado na Figura 06, as inundações se estenderam até o viaduto da Estação de trem Mathias Velho, atingindo aproximadamente 7 km de distância. Essa informação fez com que muitos moradores do Bairro não evacuassem suas residências a tempo, agravando os riscos decorrentes do cenário. Após as enchentes, a população expressou descontentamento com as informações recebidas, destacando a ineficiência da Prefeitura. Comentários no card ilustrado pela Figura 06 trazem críticas quanto

à falha na comunicação sobre a gravidade da situação, que se estendeu por todo o bairro e não somente na região das casas de bombas.



Figura 06 - Card de alerta de evacuação somente para moradores próximos Região da Escola Thiago Würth. Fonte: Instagram da Prefeitura Municipal de Canoas, 2024.

Na Figura 07, os comentários registrados pela população na postagem destacam a carência de informações fornecidas pela Prefeitura, conforme comentários extraídos do Instagram. Um morador questiona: "Alguma informação sobre o Porto Belo? A água está passando dos trilhos." Outro morador responde: "Não há riscos até o momento." Mesmo após essa resposta, o primeiro morador continua solicitando informações da Prefeitura: "Obrigado pela informação, mas aguardo respostas da Prefeitura. Está sim quase chegando aos trilhos e nenhum posicionamento ainda." Posteriormente, uma moradora relata que ela, vizinhos e amigos já deixaram suas casas: "A água já está SIM chegando próxima aos trilhos! Lembre-se que ainda tem sexta, sábado e domingo de chuva." Em seguida, o primeiro morador expressa frustração com o órgão público, ressaltando a falta de apoio digno por parte das autoridades, e menciona que está arrumando seus pertences para abandonar a residência.



Figura 07 - Reels sobre evacuação no Bairro Mathias Velho. Fonte: Instagram da Prefeitura Municipal de Canoas, 2024.

A pesquisa de opinião realizada junto aos moradores dos bairros da cidade de Canoas mais afetados pelas inundações de abril/maio de 2024 e a análise das postagens oficiais da Prefeitura do município permitem que se chegue a algumas reflexões sobre a comunicação de risco no cenário do desastre:

- a. As redes sociais digitais foram os canais de comunicação mais acionados pela população na busca por informações no contexto de riscos decorrentes do desastre natural, independente do nível de escolaridade e faixa etária. Verificou-se, ainda, uma tendência de busca por informação em canais oficiais de comunicação pública, ainda que não tenham se configurado como centrais e decisivos nesse processo. Investir em sistemas de alerta precoce e em canais robustos de comunicação, geridos por órgãos públicos, em parceria com especialistas, no ambiente digital, parece ser um caminho importante a longo prazo.
- b. As mensagens de risco veiculadas pela Prefeitura Municipal de Canoas no período avaliado não foram oportunas, compreensíveis e concisas, baseadas em fatos verdadeiros, previamente verificados. Pode-se dizer que, na angústia de orientar as pessoas frente à situação caótica já instaurada, gerou-se uma proliferação de dados incorretos e que, por muitas vezes, colocaram a segurança das pessoas em risco, além de sobrecarregar as estruturas de resposta. Concentrar esforços em redes integradas de informação, envolvendo estruturas locais, regionais e estaduais, pode gerar mensagens mais assertivas e otimizar os esforços em situações de resgate.

- c. A comunicação de risco veiculada pela Prefeitura Municipal de Canoas não permitiu a tomada de decisão rápida, visando proteção e segurança individual e coletiva. A falta de interação nas postagens e a falta de exatidão em relação ao que foi divulgado expuseram falhas do processo de gestão de risco como um todo. A comunicação falhou, muito provavelmente, porque a gestão falhou. A gestão de riscos deve avançar na forma de políticas públicas bem articuladas, entre municípios, estados e união. Por sua vez, cabe à comunicação se preparar, como área de saberes e práticas, frente ao cenário da reorganização climática.

Embora não fosse objetivo deste estudo trazer à discussão o processo de gestão de risco, vale destacar que tanto na pesquisa de opinião quanto nas mensagens e nos comentários avaliados é central a percepção do despreparo do poder público e da sociedade para lidar com o desastre. Alguns relatos são bastante contundentes: “o poder público não estava preparado para tal catástrofe”; “de modo geral, tanto a prefeitura quanto a defesa civil deixaram a desejar no momento do evento climático”; “parecia tudo muito improvisado”. A população reconhece que não está preparada para lidar com desastres e não sente nos órgãos do poder público confiança para lidar com a situação.

Em resumo, não há como discutir a comunicação de risco e julgar a sua eficiência sem antes abordar o processo da gestão de risco. Trata-se de uma questão de precedência. A Prefeitura Municipal de Canoas é apenas um exemplo entre outras milhares de cidades no Brasil que por décadas negligenciam os inúmeros avisos em torno do tema dos desastres naturais. A comunicação de risco espelha uma cultura que não concebe e enfrenta os problemas de forma articulada e estratégica.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desastres naturais farão cada vez mais parte do cenário da vida dos brasileiros. Especialistas têm sido categóricos ao afirmar que a reorganização climática já impõe a necessidade imediata da tomada de decisão quanto à gestão de riscos de diversas naturezas, e em diferentes frentes. Áreas como a comunicação de risco, que se propõe a uma construção interdisciplinar de saberes e práticas, são chamadas a colocar a população em primeiro plano quando o assunto é a segurança diante de tantas incertezas.

No sentido de contribuir com a produção de conhecimentos sobre a comunicação de riscos, este artigo teve por objetivos identificar como a população do município de Canoas/RS manteve-se informada sobre o maior desastre natural da história do Rio Grande do Sul; e



analisar como essa população interagiu com a comunicação de risco veiculada pela Prefeitura Municipal durante o período mais crítico do evento. Em linhas gerais, concluiu-se que as redes sociais digitais foram os canais de comunicação mais acionados pela população, embora aqueles ligados a órgãos oficiais como Prefeituras, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Governo do Estado não tenham se configurado como principais fontes para obtenção de informações. No caso da Prefeitura Municipal de Canoas, as mensagens divulgadas no canal oficial da rede social Instagram não foram oportunas, compreensíveis e concisas, dificultando a tomada de decisão frente à emergência.

As dificuldades encontradas na comunicação de risco expõem uma gestão pública despreparada para lidar com a gestão do risco como um todo, causando dúvidas na população sobre o que é dito. Embora não fosse o objetivo deste artigo discutir as questões mais específicas, em nível estratégico, da gestão de risco, considera-se que este é um tema importante a ser debatido por pesquisas futuras.

Quanto às limitações deste estudo, aponta-se a amostra obtida na pesquisa de satisfação e seu formato quantitativo. Acredita-se que uma pesquisa contemplando um número maior de pessoas, com maior representatividade quanto a classes socioeconômicas e com uma abordagem de escuta mais qualitativa, poderia gerar resultados mais consistentes. Nessa perspectiva, sugere-se que pesquisas futuras sobre comunicação de risco junto a populações afetadas por desastres considerem a pesquisa de campo como alternativa.

## REFERÊNCIAS

AL-DAHASH, Hajer; THAYAPARAN, Menaha; KULATUNGA, Udayangani. Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: **Proceedings of the 32nd annual ARCOM conference, ARCOM 2016**. 2016. p. 1191-1200.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2010.

BRASIL (a). MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Instrução Normativa Nº 01, de 24 de agosto de 2012**. Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE). Disponível em: <[https://cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf)> Acesso em 25 jul. 2024.

BRASIL (b). CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm)> Acesso em 25 jul. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. ed.5. São Paulo; Atlas, 2006.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. Pesquisa de Opinião. In: DUARTE; B.; BARROS, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 164-179.

NUNES, Ana Karin; OLIVEIRA, Rosângela Florczak. F. Brazilian approaches to crisis and risk in the context of communication: A field in search of legitimation. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, 31, pp. 780- 796. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12480>> Acesso em 25 jul. 2024.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Glossário da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD)**. Secretaria da Estratégia Internacional para Redução de Desastres, 2009. Disponível em: <[https://moodle.unasus.gov.br/vitrine29/pluginfile.php/868/mod\\_folder/content/0/Glossario\\_EIRD\\_em\\_portugues.pdf?forcedownload=1#:~:text=PARA%20REDU%C3%87%C3%83O%20DE%20DESASTRES%20\(EIRD\),-A%20Secretaria%20da&text=Trata%2Dse%20de%20um%20esfor%C3%A7o,reuni%C3%B5es%20internacionais%2C%20regionais%20e%20nacionais](https://moodle.unasus.gov.br/vitrine29/pluginfile.php/868/mod_folder/content/0/Glossario_EIRD_em_portugues.pdf?forcedownload=1#:~:text=PARA%20REDU%C3%87%C3%83O%20DE%20DESASTRES%20(EIRD),-A%20Secretaria%20da&text=Trata%2Dse%20de%20um%20esfor%C3%A7o,reuni%C3%B5es%20internacionais%2C%20regionais%20e%20nacionais)> Acesso em 25 jul. 2024.

PALENCHAR, M. J.; HEATH, R. Strategic risk communication: Adding value to society. **Public Relations Review**, 33, 2007, pp. 120–129

Schwarz, A., Sellnow, T., Geppert, J., & Sellnow, D. D. Protective action as an enduring keystone of risk communication: Effective form, function and process of risk messaging as advocated by global higher education practitioners during a pandemic. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, 32, e12545, 2024, pp. 01-06. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12545>> Acesso em 25 jul. 2024.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa Bibliográfica. In: DUARTE; B.; BARROS, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 151-61.

VEYRET, Ivete (org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2015.

World Economic Forum. **Global Risks Report 2024**. Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf)> Acesso em 25 jul. 2024.

*Ana Karin Nunes*

Possui Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2012), Mestrado em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2005), Especialização em Gestão Universitária pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2005) e Graduação em Comunicação Social/Relações Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001). Atualmente é professora da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação (Fabico) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisa os temas de gestão riscos, crises e desastres, com foco em comunicação e relações públicas. Tem experiência profissional e acadêmica nas áreas gestão da educação superior, comunicação e relações públicas.

*Laura Dias*

Estudante de Graduação do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bolsista de Iniciação Científica em 2023.



Esta obra está licenciada com uma Licença  
Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional