

COMUNICAR O RISCO SOB O PRISMA DAS RELAÇÕES PÚBLICAS: REFLEXÃO PRELIMINAR\*

COMMUNICATING RISK FROM THE STANDPOINT OF PUBLIC RELATIONS: PRELIMINARY REFLECTION

23

Mariana Nunes

Escola Superior de Comunicação Social - Instituto Politécnico de Lisboa (Portugal)

ORCID 0000-0002-9286-1566 [marianascalanunes@gmail.com](mailto:marianascalanunes@gmail.com)

Sandra Pereira

Escola Superior de Comunicação Social - Instituto Politécnico de Lisboa (Portugal)

ORCID 0000-0002-3828-2635 [spereira@escs.ipl.pt](mailto:spereira@escs.ipl.pt)

RESUMO

A significação do risco não gera consenso, quer junto da comunidade científica, quer entre decisores/reguladores e os media, sem esquecer o público leigo - no limite, a população que se pretende (in)formada e ativamente envolvida no processo de mitigação dos riscos. Urge comungar a noção de risco, aproximando perceções de peritos e leigos. A essa relação de concordância dos níveis de conhecimento, chama-se comunicação do risco. A prática de uma comunicação integrada do risco, estrategicamente direcionada para diferentes níveis de consciência e informação, constitui-se um meio eficaz na compreensão, avaliação e ação sobre os riscos. Tal comunicação aproxima-se do ideal de governança do risco, na qualidade de canal de troca de (in)formações e opiniões entre *stakeholders* para que convirjam decisões face aos comportamentos a implementar. Neste artigo, a partir do estudo da comunicação de uma autarquia local, traz-se a debate o papel que as Relações Públicas poderão desempenhar na antecipação do risco, bem como na capacitação das partes interessadas numa resposta concertada e atempada às diferentes interpretações dos perigos e incertezas da sociedade atual.

**Palavras-chave:** Relações Públicas, comunicação e risco, governança, autarquias.

ABSTRACT

There is lack of consensus as to the meaning of risk, whether in the scientific community, or among technicians, decision makers and the media, plus the general lay public - up to the population that intends to be informed about and actively involved in risk mitigation. There is an urgent need to share the notion of risk, bringing together the perceptions of experts and the uninformed public. This relationship of agreement between different levels of knowledge is called risk communication. The practice of integrated risk communication, strategically aimed at different levels of awareness and information, is an effective way of understanding, assessing and acting upon risks. Such communication is close to an ideal of governance of risk, as a channel for the exchange of information/ education and opinions between stakeholders, thus enabling decisions on the behaviours to be implemented. Starting from the study of the communication in a local authority, this article reflects upon the role that public relations can play in anticipating risk, as well as in training stakeholders for a concerted and timely response to different interpretations of hazards and uncertainties in today's society.

**Keywords:** Public relations, communication and risk, governance, municipalities.

\* O texto deste artigo corresponde a uma comunicação apresentada no V Congresso Internacional de Riscos, tendo sido submetido em 31-10-2020, sujeito a revisão por pares a 10-03-2021 e aceite para publicação em 26-04-2021. Este artigo é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 29 (I), 2022, © Riscos, ISSN: 0872-8941.

## Introdução

O reverso da medalha da globalização, caracterizado pela isenção de fronteiras que obrigou os indivíduos a hibridizarem-se com a diferença e a enfrentarem o desconhecido, marcou a vivência da sociedade sob o perfil de um mundo ameaçado por aspetos incontrolláveis de origem macroambiental, tornando-os exponencialmente mais definitivos: os riscos.

Torna-se, assim, imperiosa uma consciencialização global face aos múltiplos perigos, ameaças, riscos e catástrofes globais - virtualmente iminentes - capacitando-os para uma reação e ação mais informadas que ajudem a minimizar as consequências que, por norma, se conjecturam drásticas. Alega-se, de imediato, a responsabilidade que caberá às instituições públicas - diga-se, aos vários organismos da administração pública - zelar pela segurança dos cidadãos. Contudo, este nem sempre se apresenta como o cenário real, dado o clima de insegurança e desconfiança sentido pelos indivíduos, não apenas em relação ao ambiente vulnerável, incerto, complexo e ambíguo em que coabitam, mas também face às entidades (ultra)burocráticas cujas políticas de abertura e inclusão na comunidade são limitadas, não chamando o cidadão comum ao palco da decisão juntamente com os peritos, agentes mais informados e preparados. Presume-se, portanto, que a conexão ideal entre os organismos responsáveis pela segurança pública e os cidadãos se encontra debilitada dada *“a inexistência de lideranças eficazes no âmbito da AP [Administração Pública] [...] uma das fragilidades comumente apontadas para a deficiente integração horizontal existente: a ausência de coordenação, de um planeamento e organização de actividades rigorosos, a par da existência de mecanismos pouco eficazes de gestão e motivação das pessoas são fatores que contribuem para o isolamento existente [...]”* (Santos, 2015, p.78).

Cumprindo o propósito de fazer face a uma sociedade constituída por cidadãos tendencialmente passivos na esfera pública (Camilo, 1998), ou num cenário mais extremista, por indivíduos que recorrem à criminalidade como reação às inseguranças e incertezas provocadas pela vivência num ambiente VUCA (Appadurai, 1990) - recordemos o episódio dos atentados de 11 de setembro de 2001, às Torres Gémeas, nos Estados Unidos da América; ou ainda, o ataque ao jornal francês Charlie Hebdo, em 2015 - será necessário forjar comunidades mais alerta e resilientes, mas acima de tudo, conscientes e político-administrativamente ativas.

A atuação no campo da gestão do risco obriga, igualmente, à criação e desenvolvimento de planos de comunicação para (in)formar os cidadãos, mas também, e talvez mais importante, para os envolver

ativamente na prossecução desses planos. Posto isto, se se construir uma relação de confiança entre as entidades competentes, os decisores, os peritos, as populações e os próprios meios de comunicação social, haverá por certo menos vítimas e mais cidadãos capacitados para uma atuação responsável e cooperante com as autoridades de segurança. Acontece que, o ideal de governança, pretendido para a cooperação e empoderamento destes *players*, é muitas vezes confundido, ou substituído pela noção de gestão do risco, perdendo-se parte da eficácia no processo de união das partes para a sua capacitação, assim como para o combate aos riscos.

Visto que o discurso a adotar, mediante este paradigma social, se centra no crescimento de uma comunidade (in) formada, tornar-se-á fulcral proceder ao planeamento e gestão das relações e, mesmo, dos interesses entre os cidadãos e as organizações que coexistem para corresponder às suas necessidades e expectativas, a fim de se construir um caminho ordeiro rumo à confiança e, acima de tudo, à cooperação e comunhão intrínsecas à noção de comunidade.

Todavia, um dos problemas mais intrincados e, até, controversos que se impõe à execução efetiva desta demanda social prende-se, efetivamente, tanto com a maneira como certos estratos de cidadãos depositam, nos ombros dos governos locais que os representam, a inteira responsabilidade em atuar, unilateralmente, sobre a resolução de questões sociais emergentes, quando esta atuação deveria ser atribuída ao coletivo; como, por seu turno, com a forma de determinadas autarquias atuarem ao perpetuar uma certa descrença e, mesmo, a indiferença que continua a moldar a desfavorável opinião pública em torno dos organismos e serviços da administração pública, autónoma ou não.

É certo que aos organismos e/ou agentes da administração local, diga-se, às câmaras municipais, é atribuído um poder suficientemente autónomo para assegurarem, em nome da coletividade que albergam, a satisfação regular e contínua das suas necessidades e interesses - nomeadamente, no domínio da segurança, da cultura, da saúde e do ambiente - mas, não devem, nem conseguem completar o dever de proteger e empoderar a comunidade se dela não apreenderem uma relação saudável, democrática e firme.

Em jeito de corroborar este argumento e, fundamentalmente, de provar a consciencialização já sentida relativamente à pertinência da temática do risco no desempenho das funções autárquicas, assim como do papel da comunidade na sua execução, recorre-se às considerações da Câmara Municipal de Lisboa (CML) ao afirmar que *“[...] conhecer e ser agente de dinâmicas novas, para uma posterior participação activa, pressupõe uma dimensão em que a informação, a motivação, as competências e a sensibilidade são desenvolvidas.*

*A sensibilização tem como objectivo consciencializar o cidadão da sua importância como actor social e interveniente activo no Sistema de Protecção Civil. Assim, é responsabilidade do Estado a promoção das medidas de auto-protecção, mas é dever do cidadão ter um papel interveniente na sociedade, promovendo uma cultura de segurança, convertendo-se no primeiro agente de protecção civil”* (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

Entende-se, assim, que todos os imprevistos, ameaças e incertezas - desde acidentes industriais a especulação imobiliária, passando ainda pelo desemprego, conflitos sociais e a poluição - são consequências diretas dos riscos que afetam a vida humana e a sua mitigação não passa, exclusivamente, pela tomada de decisões autónomas das entidades governativas locais.

Fazendo ainda uso das palavras da CML no que toca à definição dos riscos da vivência humana e, em suma, do estado de alerta a que as restantes autarquias devem ter em consideração para assegurar o bem-estar da sua comunidade, “[...] *qualquer fenómeno natural ou atividade humana pode desencadear situações de risco, sendo este definido como a possibilidade de ocorrência inesperada de determinado acontecimento indesejável, expondo as comunidades a consequentes perdas de vidas, bens e/ou à degradação do meio envolvente em geral. Não se podendo reduzir na sua totalidade os efeitos dessas ocorrências, a CML tem vindo a multiplicar os esforços em matéria de prevenção, no que diz respeito à minimização dos riscos, e também no planeamento preventivo e de emergência de forma a atenuar as suas consequências*” (Câmara Municipal de Lisboa, 2019). Impera-se, inquestionavelmente urgente e contínuo, um eficaz planeamento do território, mas mais relevante ainda, a governança dessa panóplia de riscos por meio de uma comunicação hábil para capacitar uma comunidade atenta e atuante face aos riscos que pode vir a estar sujeita, ou mesmo, provocar.

Pese embora o relevo desta matéria, faltam estudos académicos em Portugal que relacionem o risco com a comunicação estratégica, em torno de planos e táticas para informar e capacitar os cidadãos, envolvendo-os enquanto agentes de segurança pública. Tal observação resulta de uma sondagem, previamente elaborada pelas autoras, realizada entre novembro de 2019 e janeiro de 2020, que percorreu vários repositórios de unidades de ensino superior, nomeadamente, o IPLisboa - Escola Superior de Comunicação Social, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa - ISEL e Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa - ISCA; IPViseu - Escola Superior de Educação; IPCoimbra - Departamento de Saúde Pública e Planeamento/Administração Regional de Saúde do Centro; IPPorto - Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Instituto Superior de Engenharia e Escola Superior de Tecnologia e Gestão; IPSetúbal - Escola

Superior de Ciências Empresariais; Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE; Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Faculdade de Ciências e Tecnologia; Universidade Católica Portuguesa; Universidade Europeia; Universidade do Minho - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade e Escola de Engenharia; Universidade da Beira Interior; Universidade do Porto - Faculdade de Letras; Universidade de Coimbra - Núcleo de Investigação Científica de Incêndios Florestais; e Universidade dos Açores - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; ainda que em menor número, algumas revistas académicas e /ou científicas, nomeadamente, OBERCOM 9 (3); geTup - Revista de Educação Geográfica, capa (2); Riscos Públicos e Indústrias, 97-112; Ingenium, II (142); e Territorium - Revista Internacional de Riscos, 25 (I), 155-165; ao estado da arte da temática da comunicação do risco sob a ótica científica das Relações Públicas, não apenas demarcada por fronteiras do campo conceptual das ciências sociais e humanas - de onde pertence a área da comunicação estratégica (do risco) - mas igualmente mapeada pelo campo conceptual das ciências naturais e tecnológicas - de entre as quais se destacam, a saúde, as engenharias informática, civil e mecânica e a gestão financeira e territorial - onde também se aplica, de forma interdisciplinar, o tema “risco” em múltiplos domínios científicos. Num período inicialmente compreendido entre 2015 e 2019/2020, sentiu-se a necessidade de o estender até ao ano de 2011, uma vez que o estado do conhecimento atual relativamente à temática a desenvolver não estava tão explorado como se supunha. Assim, dentro dos limites desta cronologia, verificou-se que a maioria dos progressos sentidos nesta matéria foram desenvolvidos pela ala das ciências naturais e tecnológicas, o que vem corroborar o tímido aprofundamento das ciências comunicacionais sobre o risco.

Ademais, constatou-se que nos anos em que pouco se debruçou cientificamente sobre o risco, muito se investigou sobre a temática de crise, o passo subsequente e indesejável da prevenção do risco. Esta observação induz a necessidade de alertar o campo do conhecimento científico para a etapa pré-crise, a qual está responsável por prevenir, detetar e preparar um cenário de crise, permanecendo a questão: estarão os organismos, e respetivo público, conscientes da importância, bem como, informados e preparados para a perceção, análise, deteção, comunicação e correspondente gestão/governança do risco, ou esquecem a prevenção e só se preocupam com os procedimentos a adotar aquando da eclosão da crise?

No fundo, Portugal carece, acima de tudo, de estudos que corroborem o papel benéfico que as Relações Públicas estratégicas poderão desempenhar no seio de organizações que trabalham sobre a gestão do risco e das ameaças à segurança pública, daí que o conteúdo do presente artigo seja resultado do aproveitamento

das sinergias literárias das áreas disciplinares do risco, da segurança, da governança, da gestão do risco, da comunicação do risco e de Relações Públicas, dada a escassez de referências especializadas - nacionais e transnacionais - concernentes à área de intervenção das Relações Públicas do risco.

Ora, considerando que a comunicação é a pedra basilar apta a instituir as tais condições favoráveis ao relacionamento entre organismos e o seu público e que se encontra inúmeras vezes quebrada, ou mal cimentada, constata-se a existência de parcas investigações levadas a cabo pela área da comunicação estratégica do risco e, por isso, por profissionais de Relações Públicas, sobretudo no que se refere ao campo da administração pública autónoma, referente às áreas da segurança pública e proteção civil.

Neste sentido, a investigação apresentada neste artigo visa explorar e promover a prática das Relações Públicas em matéria de comunicação de risco entre a Câmara Municipal de Mafra (CMM) e os seus municípios. Se, por um lado, as comunidades contemporâneas se constituem, cada vez mais, por públicos heterogêneos a vários níveis (económicos, culturais, profissionais, entre outros), maior é a afluência de opiniões geradas, de preocupações exaltadas e de interesses queridos (Urban Europe, 2019); por outro lado, mais exigente se torna para os órgãos executivos municipais conseguirem dar resposta a todas estas variáveis, acabando por complexificar o ambiente e torná-lo vulnerável a inúmeros riscos e consequentes crises se uma negociação de sentidos entre as partes não for efetivada.

Esta ineficácia comunicativa começa, paulatinamente, a ser percecionada por alguns académicos da área da governança integrada convergentes na ideia de que “[...] *os problemas sociais mais complexos são essencialmente horizontais, transversais, multidisciplinares e multissetoriais [...], enquanto as respostas sociais continuam a ser desenvolvidas, muitas vezes, com soluções verticais, em “silos”, com evidentes dificuldades de interligação entre instituições (públicas, privadas, terceiro setor...), entre profissionais de várias áreas do conhecimento e entre diferentes níveis (local, regional, nacional...).* Acresce, a inexistência de cultura de colaboração e de uma linguagem comum” (Marques, 2015, p. 8). Ao mesmo tempo começam a fazer chegar essa visão por meio de *workshops*, conferências e páginas especializadas, de que serve de exemplo o Fórum para a Governança Integrada (GovInt, 2019), no qual instituições públicas e/ou privadas se deparam com esta realidade emergente e se unem em cooperação para a reflexão e planeamento de estratégias de resolução dos mais complexos problemas sociais.

Partindo desta realidade, surgiu a motivação para avançar para o estudo do fluxo comunicacional

estabelecido entre uma autarquia local, enquanto organismo responsável pela segurança pública, e a sua comunidade, procurando identificar o papel que as Relações Públicas poderão desempenhar ao promover uma atuação concertada entre ambos os *players*. Grosso modo, os objetivos gerais desta pesquisa prendem-se: em primeiro lugar, na análise do esforço empregue por um governo local ao comunicar situações de risco aos seus municípios, não apenas com o propósito de os informar, mas acima de tudo de contribuir para uma capacitação mais abrangente, permitindo uma ação mais esclarecida em resposta a uma eventual ameaça, ou risco no Concelho em estudo - neste caso, a Vila de Mafra; e, em seguida, perceber como a comunidade mafrense poderá fazer chegar, junto dos órgãos decisores, a sua própria perceção de risco no Concelho e se as mensagens emitidas pela sua autarquia são eficazmente rececionadas pelos municípios ao ponto de melhorar a sua capacidade de ação, formando uma comunidade mais alerta, consciente, resiliente e capaz de atuar preventivamente.

Não se pretende, com estes objetivos genéricos, sedimentar somente a atividade das Relações Públicas de um dos lados - câmara municipal, ou comunidade municipal - ou planejar, apenas, uma estratégia prospetiva que lance a escada da proximidade e da comunicação de risco até ao outro lado. Objetiva-se, especificamente, que as Relações Públicas estejam ao serviço de ambas as partes, logo, que se posicionem entre elas e, com uma postura intermediária, estabeleçam a ponte comunicacional servindo de canal ao mapeamento mútuo das diferenças, dos interesses e das preocupações de ambas as partes, levando à sua simetriação, bem como ao consenso relativamente à estratégia a comungar. Posto isto, a mediação democrática ideal entre uma organização e o seu público assenta num processo de comunicação bidirecional simétrico, cujo fim último visa facilitar o diálogo entre as partes interessadas e potenciar a voz de todos os intervenientes no sistema de tomada de decisão, pois não basta atribuir este poder às autoridades governativas, mas sim, aprimorar as capacidades individuais e sociais das comunidades que servem. Ao capacitar-se e empoderar-se a participação da comunidade na esfera pública, mais fácil se tornará para a sua autarquia aproximar-se daquelas que são as necessidades e preocupações mais emergentes na realidade onde se inserem, assim como, mais eficaz será, depois, a comunicação e os programas estratégicos a delinear para atenuar, ou resolver determinadas inquietações.

Por esta razão, as Relações Públicas devem deter uma função de gestão estratégica e simultânea participação na governança organizacional porque, se por um lado, enaltece a opinião pública e escuta-a atentamente com o objetivo de nela apreender as inquietações sociais emergentes; por outro, transmite essas considerações junto dos órgãos decisores, dos quais deve fazer parte

integrante, por forma a procederem ao planeamento de soluções multidisciplinares estratégicas que preencham as lacunas notificadas pela comunidade, atribuindo-lhe valor.

O estudo desta temática parte do interesse pela área da comunicação estratégica do risco no setor público municipal aspirando trabalhar sob o prisma da área disciplinar e profissional das Relações Públicas no governo local. Neste enquadramento, o presente artigo procura já mostrar algumas reflexões preliminares de um projeto de tese de mestrado em Gestão Estratégica das Relações Públicas que partiu da necessidade detetada em construir um discurso mais informado acerca do papel que as Relações Públicas estratégicas poderão desempenhar, numa primeira instância, em relação à prevenção dos riscos e, subsequentemente, na fase de resolução de uma crise espoletada por um risco, ou ameaça não controlados.

Mediante a lógica desenvolvida no decorrer desta nota introdutória, o estudo será desenvolvido em torno da seguinte pergunta de partida: As Relações Públicas estratégicas contribuem para a capacitação dos indivíduos sobre o risco no setor público municipal?

Uma vez que se trata de um estudo de caráter exploratório, isto é, que suporta as suas evidências em informações recolhidas em campo, assim como na revisão de uma vasta e interdisciplinar bibliografia - que passa, a título de exemplo, por conceitos como o risco, com Beck (1992) e Bischoff (2008); a gestão do risco, com Klinke e Renn (2002) e Chapman (2019); a governança do risco, com IRGC (2005; 2017) e Rahl (2011); e a comunicação do risco, com Heath e O'Hair (2009), Covello (2009) e Boholm e Corvellec (2014) - não se considera prudente seguir um modelo conceptual particular, visto que o propósito do estudo parte pela busca de um modelo e não pela aplicação de um.

Em sùmula, o artigo que por estas páginas se estende encontra-se estruturado em quatro secções. A primeira secção apresenta, em traços gerais, o ponto de situação da sociedade de risco atual e, de maneira mais particularizada, a forma como a vivência num ambiente vulnerável, incerto, complexo e ambíguo está a afetar a relação dos indivíduos com os organismos responsáveis pela sua segurança, terminando com a adoção de um modelo de governança multinível como sugestão ideal para a coexistência e cooperação profícua entre as entidades de elevado nível político-científico e a sociedade civil em matéria de risco. A segunda secção estabelece a ponte com as considerações prestadas na secção precedente, definindo-lhe uma problemática: a comunicação estratégica desempenhada por profissionais das Relações Públicas encontra-se, inúmeras vezes, desvirtuada, ou subjugada, dada a disparidade da linguagem e das perceções existentes entre os peritos/órgãos decisores e o público leigo, evidenciando uma

falha crítica no processo de governança do risco. A terceira secção funde, na pergunta de partida, todos os pareceres apreendidos na literatura revisada nas duas primeiras secções, apresentando o esboço metodológico que o estudo seguirá. Por último, a quarta secção diz respeito à apresentação das ilações levantadas, até então, bem como os resultados que se esperam adquirir aquando do término do projeto final de mestrado discriminado ao longo deste artigo.

### Governança do Risco

À medida que as sociedades humanas vão evoluindo, o seu modelo organizativo obedece igualmente a essa alteração e adapta-se socialmente. Se, por um lado, a abertura transfronteiriça do mundo estreitou relações entre nações e permitiu uma mais veloz e instantânea circulação de fenómenos entre elas; por outro lado, o caráter multipolar que o globo adquiriu, expôs as nações à mercê de incontáveis aspetos de origem macroambiental, sujeitando-as a um novo e/ou avançado quadro de ameaças, riscos e perigos (Garcia, 2006). Isto porque, devido ao livre acesso internacional - dada a fácil penetração e permeabilidade dos Estados (Forjaz, 2000) - as ameaças que brotam no panorama multinacional, replicam-se sem quaisquer obstáculos no plano interno e individual de cada Estado. Deste modo, entende-se que estamos perante ameaças imprevisíveis, incognoscíveis, incertas, múltiplas, difusas e polimorfas, completamente assimétricas àquelas tradicionais, cuja origem e agente eram identificáveis e geograficamente localizáveis. Assim, o esmorecer da ideia de fronteira, bem como de toda a noção de segurança que ela sugere, apartou-se daquela perceção de fronteira geopolítica (Fernandes, 2005) e, de acordo com as considerações do Superintendente-Chefe Matos Torres (2018), a profusão das fontes de perigo justifica a vivência no panorama global atual, isto é, de uma sociedade que vive sob a ameaça constante de um “risco estrutural”, diga-se, de um risco incontável.

Considerando que, em plena sociedade de risco, constituída por cidadãos movidos pela incerteza e insegurança, resultantes da consciência que adquiriram acerca das suas vulnerabilidades e dos riscos que o seu século coloca em cena, a segurança torna-se, por exigência pública, uma necessidade básica em destaque no topo dos direitos humanos. Se o Estado, na qualidade histórica de principal zelador deste bem público, encontra esse seu poder enfraquecido dada a insuficiência que os seus mecanismos tradicionais de segurança exercem na resposta aos problemas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, ao nível da competitividade de semelhantes serviços que múltiplos atores sociais - supranacionais, subnacionais e infranacionais - prestam num mercado liberal, vê-se obrigado a encarar estes novos parceiros sociais como



agentes catalisadores da sua mudança, desenvolvimento e atualização. Caso contrário, tornar-se-ia oco e vazio de sentido. Assim, o Estado sente-se sujeito a redefinir e alargar os seus domínios e a aplicabilidade dos seus recursos para a prevenção e combate a um mais extenso espectro de ameaças e riscos contemporâneos, propiciando mais do que uma atividade securitária transversal, uma segurança integrada e integral.

Aliada a esta nova “governamentalidade” - do original, *governmentality* (Bislev, 2004, p. 285) - o Estado veio a deparar-se com um dilema associado ao esforço em honrar o seu compromisso na gestão de uma sociedade de risco, uma sociedade que espelha os desafios e exigências de um admirável mundo novo - isto é, de um mercado liberal - porque, se em parte urge a necessidade de impugnar as ameaças, certas ou incertas, que vão assolando a nação; pela outra parte, encontra esse desígnio condicionado pela inveterada precariedade de recursos autorizados para avançar com essa intenção.

A incapacidade de o Estado suprir as controvérsias, nomeadamente socioeconómicas, fez com que a diminuição da confiança das populações nas instituições estatais surgisse em proporcionalidade direta com o aumento dos medos sociais (Varga, 2010), resultando num elevado sentimento de insegurança em razão de uma baixa tolerância ao risco (Fernandes, 2005; Torres, 2018). Compreende-se, assim, que a insegurança tenha pautado a postura da sociedade ocidental pós-moderna que, sentindo o seu bem-estar e, até, a sua sobrevivência colocada em questão, exigiu ao Estado uma reforma nas suas práticas e discursos, nomeadamente sobre o risco tanto ao nível político-estratégico como ao nível tático, para acompanhar prudentemente os inúmeros desafios da esfera pública.

Uma vez que a insegurança tem o poder de agitar a estrutura das instituições que lhe resistem - isto porque, reflete uma realidade social repleta de anseios, incertezas, ameaças e desconfianças (Dias, 2001) - poderá colocar-se em causa a coesão social que proporciona a comunhão entre os indivíduos numa comunidade.

Em concordância com o sentimento de insegurança, está o sentimento de segurança, porque se a insegurança é a palavra do caos da atualidade, a segurança é a palavra de ordem da sociedade atual.

Perante estas evidências, o Estado reconhece a urgência em colocar à prova a versatilidade da Administração Pública e da Administração Interna no que concerne a estruturação de políticas de segurança interna, que correspondam às condições impostas pelas transformações do mundo contemporâneo. Porém, a efetividade da resposta por parte dos serviços securitários do Estado não passa pelo simples aprimoramento do desempenho das entidades estatais como se de uma corrida contra os serviços privados se tratasse.

Se o sistema de segurança dessas entidades estatais não direcionar a sua ação tendo em linha de conta critérios como as desigualdades territoriais, as vulnerabilidades sociais e, de uma maneira geral, as condições humanas adequadas a uma vivência digna (Fidalgo, 2018), assim como sustenta Oliveira (2006), o primeiro passo a dar reside na criação de políticas públicas unívocas, regidas de acordo com os benefícios da eficiência, eficácia, competência e economia dos recursos.

Por incumbência desta linha de pensamento, o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia formaram a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.1.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf)), por sua vez integrada na Política Externa de Segurança Comum (PESC, [https://ec.europa.eu/info/topics/foreign-affairs-and-security-policy\\_pt](https://ec.europa.eu/info/topics/foreign-affairs-and-security-policy_pt)), sob a razão de aperfeiçoar as estratégias e as operações que otimizarão a resposta dos Estados perante os desafios de segurança impostos, não apenas pelo ambiente de risco que este século representa, mas também pelos cidadãos que nele coexistem (Legrand, 2019). Acima de tudo, estas políticas de segurança nacionais e internacionais vêm fixar os valores que assentam nesta nova dinâmica de desenvolvimento e reforço de capacidades securitárias exigidas pela atualidade: a parceria, a interdisciplinaridade e a sinergia.

Este trinómio serve, portanto, de pedra angular à relação de interdependência do Estado e dos novos parceiros institucionais que com ele partilham o domínio da segurança. O novo paradigma que emerge desta colaboração e cooperação entre entidades, neste caso, de grau securitário, reúne-se no conceito governança de segurança - traduzido do original termo, *governance*.

De uma maneira muito sucinta, Ribeiro (2019, p.57) explica que o vocábulo “governança” deve ser entendido enquanto termo agregador de “[...] processos de gestão e de tomada de decisão coletivos onde, para além da participação das instituições e dos agentes de âmbito governamental, também se considera o envolvimento de outros atores e protagonistas não-governamentais - stakeholders e sociedade civil, por exemplo - nas respetivas medidas e ações a prosseguir”. Deste modo, compreende-se que o conceito de governança reconhece o facto de nenhuma entidade ser uma e, por isso, possuir poder absoluto sobre um qualquer aspeto e ser capaz de resolver unilateralmente as problemáticas que se impõem, recorrendo unicamente aos recursos que detém. Precisamente por tomar consciência de que a sua capacidade para corresponder às expectativas, incertezas e reivindicações da sociedade se estava a esmorecer, assim como a legitimidade e confiança na sua relação com ela, o Estado resolveu reestruturar as suas ações à luz de perspetivas externas, associando-se a organismos particulares de serviço securitário, com

o intuito de fortalecer o seu poder e serviço público e adotar decisões mais transversais, descentralizadas e justas.

Ainda que o Estado tenha fragmentado o seu poder securitário com outras instituições, não cedeu o seu lugar na qualidade de protagonista na cena pública, tripartindo o seu papel em prestador, dinamizador e regulador da segurança pública (Lourenço, *et al.*, 2006), visto que ainda lhe compete monitorizar as ações de parceiros privados, ou não-governamentais. No fundo, a redefinição da posição do Estado em matéria de segurança traduziu-se na ampliação do campo securitário, outrora exclusivamente do domínio estatal, a agentes de segurança privada para que, num esforço coletivo, encontrassem um ponto de equilíbrio entre a Administração Direta do Estado e a Administração Autónoma Local (Oliveira, 2006). A aposta num modelo de segurança de proximidade progrediria a área de atuação e intervenção securitária e, com efeito, corresponderia com maior êxito aos anseios de todos os cidadãos.

Visto que, em concordância com o novo paradigma de segurança, o Estado não atua na esfera pública como um ator que reúne, na sua singularidade, os conhecimentos e os recursos necessários para a resolução de problemas e/ou criação de alternativas estratégicas para redução dos múltiplos níveis de risco que se impõem, acaba por compartilhar essas funções com uma plêiade de agentes de patamar transnacional, nacional e local - que, num contexto ocidental interativo, corresponde à negociação mútua de sentidos entre o Conselho da União Europeia, o Governo Nacional e os Governos Locais - tendo como finalidade o controlo obliquo dos riscos e a sua monitorização na qualidade de risco residual. A interligação destes e de outros órgãos decisores faz reconhecer, num panorama geral, a importância de um processo de tomada de decisão formado por órgãos tanto de maior como de menor dimensão e, num panorama mais restrito, o papel fundamental que estas últimas, isto é, as entidades do interesse público de menor dimensão - diga-se, as autarquias - detêm na produção de segurança. Isto porque, é o seu vigor em conhecer as idiossincrasias das suas comunidades que justifica a independência administrativa, assim como o seu poder de adaptação das políticas do topo - europeias e/ou nacionais - à projeção e gestão na sua realidade local.

Esta gestão “glocal” da segurança conduz, por sua vez, à abertura da participação ativa dos cidadãos na arena pública, tanto local como nacional e internacionalmente (Teixeira, 2006), porque também o seu papel adquiriu um novo sentido, representando-se na qualidade de agentes capazes de potenciar a lubrificação dos mecanismos de controlo de segurança, na medida em que os seus sentimentos objetivos e subjetivos de insegurança ressaltam quais os ativos críticos e prementes a proteger.

Uma vez introduzidos novos parceiros no espectro interdisciplinar da segurança, admite-se que se começa a reconhecer a urgência em reforçar respostas convenientes ao nível de integradas políticas de segurança pública e em revitalizar a relação de confiança entre todos os intervenientes - das organizações transnacionais, às entidades de elevado valor nacional, passando pelos cidadãos - ao invés de serem implementadas ações que servem o propósito de (r)emendar as lacunas que persistiam no sistema de segurança. Para além disso, Oliveira (2006) acrescenta que para um real e significativo ajustamento das políticas de segurança pública aos mais variados cenários sociais, torna-se crucial a aplicação de uma análise diagnóstica sobre a área para a qual se pretende, especificamente, intensificar a segurança, por forma a engendrar um plano de segurança que se molde às particularidades e dinâmicas sociais locais (República Portuguesa, 2016-2019). Modelo representativo do planeamento estratégico de políticas públicas de segurança são os designados Contratos Locais de Segurança (CLS, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=20160714-mai-contratos-locais-seguranca>).

Esta estratégia de governança da segurança é consagrada em Diário da República (2019, nº 44, série I) como um acordo estabelecido entre a Administração Central do Estado - nomeadamente, o Ministério da Administração Interna - e as administrações locais, e desta para as respetivas entidades municipais, no qual se procede à transmissão direta de responsabilidades e competências em matéria de segurança pública para maximizar a segurança das populações através da prevenção e minimização dos níveis de risco associados a fatores passíveis de serem encarados como falta de civildade.

Em 2007, a Declaração de Berlim alegou o facto de as incessantes e céleres transformações do mundo contemporâneo impedirem os organismos de alcançarem, de forma pioneira e independente, muitos dos seus objetivos, em particular, e os do mercado, em geral (European Union, 2007). Posto isto, reconhece-se a importância e, até, a urgência em compartilhar tarefas entre a União Europeia, os Estados-Membros e as suas autoridades regionais e locais.

Desta feita, a busca por uma cada vez mais acérrima eficiência, fez com que estas entidades depositassem valor nas oportunidades que a sua interdependência com as competências de outras autoridades políticas e administrativas lhes trariam no sentido de fortalecer e participar sistematicamente no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas (European Committee of the Regions, 2014a; 2014c) - neste caso, de segurança - tal como já, em 2001, postulava o *Livro Branco*, nomeadamente, acerca do estabelecimento de uma cultura europeia de governança (do risco).

A missão intrínseca ao novo sistema de negociação e formulação de políticas públicas sobre riscos prende-se exatamente com a noção de governança enquanto premissa que sustenta a ideia de que o processo de tomada de decisões neste sentido deve proceder-se e operar a vários níveis para que seja viável apreender, com o maior alcance territorial possível, as impactantes externalidades políticas (Daniell e Kay, 2017). A versatilidade nesta forma de governança pressupõe que a união de partes interessadas com os mais variados níveis de influência, isto é, tanto organismos formais como não formais, potencia uma mais eficaz, democrática e mútua negociação de sentidos e/ou políticas. Fala-se de um modelo de Governança Multinível (GML) - tradução do original, *Multilevel Governance (MLG)*.

Usufruindo da interpretação do Comité Europeu das Regiões (2014a, online), a “*Governança Multinível ajuda [todas as entidades/organismos] a aprender uns com os outros a experimentar inovadoras soluções políticas, a partilhar as melhores práticas e a desenvolver ainda mais uma democracia participativa, aproximando a União Europeia dos cidadãos. [Acreditam que a adoção da] governança multinível contribui para uma mais profunda integração da União Europeia, estreitando mais os laços entre os [...] territórios [europeus] e ultrapassando os obstáculos administrativos na regulação e implementação de políticas e nas fronteiras geográficas que [os] separam*”.

Tendo como principal linha de intervenção a conexão entre regiões, cidades e países de toda a Europa, o Comité Europeu das Regiões da União Europeia (s.d., online) formulou uma Carta para a Governança Multinível na Europa, salientando o reforço da segurança coletiva pela atuação simultânea de inúmeros atores sociais, como sejam, ONG’s, parceiros sociais, financeiros, educacionais e tecnológicos - públicos e/ou privados - bem como grupos representativos da sociedade civil.

Para este Comité Europeu das Regiões (s.d., online), o modelo de governança multinível baseia-se “[...] em ações coordenadas pela União Europeia, os Estados-membros e as autoridades regionais e locais, de acordo com os princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e parceria, formando uma cooperação operacional e institucional na elaboração e implementação das políticas da União Europeia”, ressaltando valores como a abertura, a transparência dos processos, a inclusão e a coerência no desenvolvimento das políticas como resposta moldada aos interesses dos cidadãos. Interessante torna-se referir que a gradual adesão dos órgãos de poder regional e local na estratégia de abertura da participação política na União Europeia veio criar laços entre si, como se de uma comunidade se tratasse, ou como refere o Comité Europeu das Regiões (2014b), o surgimento de uma “política europeia de vizinhança”.

Todas as entidades que aderirem a estes pressupostos estão a prosseguir com os dois objetivos basilares da Carta: a manifestação de uma mensagem política e a promoção do uso de princípios de governança multinível na formulação de políticas da União Europeia (European Committee of the Regions, s.d.).

O manifesto político demonstra-se na vontade que as autoridades europeias regionais e locais possuem assim que aderem a este novo modelo de governança, no sentido em que ao oficializarem-se enquanto parceiros políticos, adquirem pleno direito em exercerem a sua influência na tomada de decisão sobre as políticas da União Europeia. Ao passo que, a deliberação de políticas públicas na União Europeia, segundo os princípios norteadores do modelo de governança multinível, pressupõe a participação positiva e consentida num processo de tomada de decisão política que se rege de acordo com uma abordagem dispersa, ou descentraliza, da autoridade formal dos Estados através de um sistema de negociação que se estabelece não apenas de cima para baixo, num processo vertical entre níveis administrativos - governos locais, regionais, nacionais e supranacionais - como também para os lados, num processo horizontal entre parceiros de diferentes setores e esferas de influência, sem descartar a participação de atores não-governamentais, mercados e sociedade civil (*ibidem*, s.d; Daniell e Kay, 2017).

O hibridismo resultante desta articulação de responsabilidades, experiências, conhecimentos e competências permite criar uma cultura (in)formativa de risco, um capital humano, uma vez que o estabelecimento de uma comunicação bidirecional simétrica e não hierarquizada conduz as instituições participantes no processo de decisão a concluírem soluções estratégicas para a resolução de qualquer problemática de forma clara e transparente (princípio da *accountability*) e a reverem, através do diálogo sistemático, o planeamento das suas ações relativamente ao alcance público dos seus impactes. Um exemplo desta política de coesão e parceria e da coordenação de agendas e cronogramas de governos e outras instituições de diferentes níveis é o programa de alinhamento da Estratégia 2020, nomeadamente, com a publicação dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (EIE) 2014-2020, onde se declara o facto deste novo enquadramento oferecer “[...] várias ferramentas que permitem uma combinação de apoios de diferentes Fundos EIE, para uma melhor adequação às necessidades de cada território, a nível local, regional, nacional ou transfronteiriço. As autoridades de gestão são pois incentivadas a aplicar estes instrumentos tanto quanto possível, por exemplo, investimentos territoriais integrados, planos de ação conjunta, operações integradas ou desenvolvimento local orientado para a comunidade, mas também projetos parcialmente financiados pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, no contexto do Plano de Investimento para a Europa” (Comissão Europeia, 2015, 5).



A fig. 1 ilustra, sobre uma visão geral, a dinâmica representativa de um modelo de governança multinível. Embora prime pela descentralização do poder e pela partilha de responsabilidades a todos os níveis, este modelo de governança não deve ser classificado, de forma abrangente, como um modelo de governança policêntrica, no sentido em que o Estado continua a desempenhar a sua função central na esfera pública, continua a dominar o dever de prestar segurança; continua a ser o principal dinamizador da arena política nacional ao mobilizar e dinamizar a participação de outros agentes públicos, ou não; e continua a definir normas e requisitos para regular a intervenção de outros atores na sua área de influência (Teixeira, 2006).

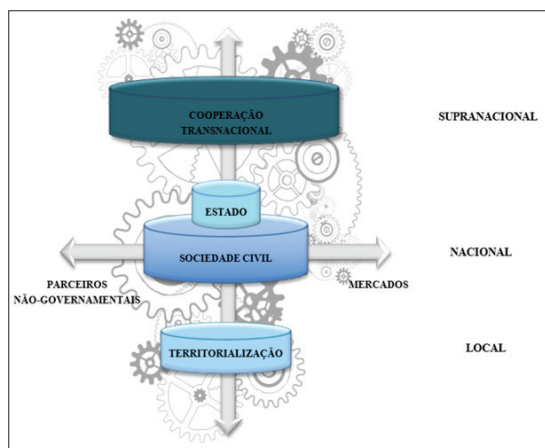


Fig. 1 - Modelo de Governança Multinível  
(Fonte: Adaptado de Teixeira *et al.*, 2006, p. 35).

Fig. 1 - Multilevel Governance Model  
(Source: adapted from Teixeira *et al.*, 2006, p. 35).

Por todas estas razões, o modelo de governança multinível não é um modelo de governança policêntrica, mas sim, um modelo de governança funcional (Daniell e Kay, 2017). Funcional porque implica relação de confiança, compromisso e interligação das partes para que se obtenha a melhor versão da capacidade operacional deste sistema. A repartição formal das funções a desempenhar coordenadamente, faz com que a cada uma das partes pertença uma roda de funcionalidades específicas que, em articulação conjunta, formam a engrenagem que dinamiza o sistema (Sociedade de Geografia de Lisboa, 2019).

De uma maneira sintética, aquilo que a fig. 1 sugere, são os princípios fundamentais que servem o propósito do modelo de governança multinível, neste caso, na Europa (European Committee of the Regions, 2014a), e que podemos também aplicar à gestão do risco:

- Estruturar um processo transparente e inclusivo de formulação de políticas;
- Incentivar a participação e a parceria entre agentes públicos e privados, tendo por base o respeito pelos direitos de todas as instituições intervenientes;

- Desenvolver a eficiência e a coerência política, bem como sinergias orçamentais entre todos os níveis de governança;
- Respeitar a subsidiariedade e a proporcionalidade na formulação de políticas;
- Garantir a proteção dos direitos fundamentais em todos os níveis de segurança;
- Conceder aos cidadãos a participação nesta esfera política;
- Promover a cooperação com outras autoridades, supra e infranacionais, ultrapassando quaisquer fronteiras administrativas tradicionais, por meio de um trabalho inovador e digital;
- Construir uma mentalidade global no interior das administrações públicas nacionais;
- Fortalecer a capacidade institucional e investir na adaptação nacional/local de políticas apreendidas entre todos os níveis de governança internacionais;
- Criar redes de contacto e partilha entre organismos políticos, do panorama local ao global e vice-versa, propiciando uma cooperação transnacional.

### Comunicar Estrategicamente o Risco

A despeito do seu caráter multinível, o processo de governança procura equiparar as considerações e os sentidos de todas as entidades envolvidas na negociação. Todavia, a missão de ajustar a linguagem e convergir os níveis de consciência e informação entre todos os *players* é desafiada quando o processo de governança opera sobre cenários de risco e/ou ameaça (Renn, 2009). Isto porque, dada a sua índole controversa, dúbia e contingente, o fator risco tem o poder de acentuar as disparidades existentes entre as perceções científicas - provenientes das entidades especialistas - e as perceções do senso comum/populares - partilhadas pelo público leigo - desvirtuando a comunicação necessária à estruturação e cooperação de todos os intervenientes num mesmo contexto social (Palenchar e Heath, 2007; Boholm, 2014).

Se não se apostar numa comunicação bidirecional simétrica permanente entre as partes, todo o processo de governança do risco, caracterizado por um modelo de comunicação funcional, converte-se num processo de governação do risco, marcado por uma comunicação linear concêntrica. Por outras palavras, uma comunicação que se estabelece hierarquicamente do grande círculo das autoridades científicas - digam-se, os peritos e os órgãos reguladores e decisores - para o pequeno círculo do público leigo (Boholm e Corvellec, 2014), numa relação *top-down*, desigual e não dialogante.

Ante um sistema regido pelo antagonismo entre o /P/ maiúsculo, de política, e o /p/ minúsculo, de público (Donovan, *et al.*, 2019), a comunicação é outorgada

àquelas perceções de risco mais precisas em termos de objetividade da linguagem, por se considerarem irrefutáveis e oriundas de fonte fidedigna, ou seja, dos especialistas (Leiss, 1996; Boholm, 2019); ao passo que, aquelas perceções de risco mais subjetivas, resultantes das preocupações sociais reais da população desconhecadora, são encaradas como precipitadas e avultas.

Deste modo, o público é encarado como uma massa populacional homogénea, externa ao processo de governança, que se cinge à receção da agenda normativa estabelecida pelas autoridades políticas e científicas que ocupam o topo da governança do risco.

Partir para a difusão de dados estatísticos, o que tende a influenciar mais as perceções do público em vez de (in)formá-lo preventivamente (Fischhoff, 1995), limita as estratégias para a criação de um espaço dedicado à partilha e fusão de conhecimento científico e popular - oportuno à produção de um metacódigo passível de negociar, entre ambas as esferas do conhecimento, a realidade e os valores a proteger. Tal atuação constitui uma das lacunas que intensificam o défice comunicacional, de conhecimento e de confiança existente entre organismos responsáveis pela segurança pública e a comunidade que os envolve (Palenchar e Heath, 2007; Boholm e Corvellec, 2014).

A contínua repercussão destas falhas na comunicação entre *players* com diferentes níveis de consciência e informação, coloca em evidência um vincado desfasamento entre a teoria produzida pelos académicos e a sua aplicação na práxis em ambiente organizacional (Kasperson, 2014; Boholm, 2019a), à semelhança da crítica que a literatura tem vindo a estender em torno da cultura organizativa dos governos. Isto porque se acredita que, neste setor da administração pública, o elemento risco está, ainda, mais associado ao princípio da gestão reativa de situações de emergência e perdas monetárias do que, propriamente, às práticas de comunicação mais adequadas para o controlo, acima de tudo, proativo de situações de ameaça (Boholm, 2019a).

Ora, partindo desta lógica, quanto mais diminuto for o investimento em comunicação, mais o debate de problemáticas permanece sob controlo das vozes que exercem maior influência no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas do risco (Donovan, 2019) - quer isto dizer, da elite política e científica - prevalecendo a duradoura tradição tecnocrática de regulação de riscos sob monopólio político, em prejuízo de princípios como o corporativismo, a colaboração, o consenso e a deliberação que deveriam cunhar uma relação interdependente com outros *stakeholders* de análoga relevância e respetivo público (Boholm, 2019b).

A inércia dos organismos políticos e científicos face à relevância do papel desta comunicação interativa em

matéria de riscos, revela a perspetiva sobre a qual os governos debruçam a gestão de riscos numa comunidade. Quer isto dizer que, por norma, os governos cenarizam a manifestação de um risco sob uma escala macro, isto é, segundo uma abordagem técnico-científica do risco genericamente estimada na comunidade em questão; quando o seu foco devia constar na preocupação em gerir o risco de acordo com uma abordagem micro, ou por outras palavras, em consonância com as vulnerabilidades, inseguranças e expectativas da comunidade no seu próprio contexto social (Covello, 1986). Sugere-se, portanto, a reforma do cálculo tradicional da avaliação e gestão de riscos, assente na probabilidade e na magnitude do risco, para a adoção de um novo paradigma que apresente uma fórmula baseada no cálculo do perigo e indignação sobre os riscos (Covello e Sandman, 2001; Fidalgo, 2018).

Compreende-se, assim, que a comunicação de riscos tende a ser julgada como um mero complemento a todo o processo de governança, gestão e tomada de decisão sobre riscos, daí que se apostem mormente em modelos de comunicação padronizados, segundo uma lógica de *one size fits all* (Boholm, 2014; Boholm, 2019a). Ao revestir-se de um papel secundário no processo de governança e gestão do risco, a comunicação perde o seu valor primordial enquanto “apólice de seguro” que as organizações mantêm ativa para conciliar as interações dos vários *players* e garantir sólidas respostas não apenas de combate aos riscos, mas também à incerteza intrínseca a todos os processos de abordagem ao risco - a governança e a gestão, respetivamente. Por conseguinte, este padrão de ação só vem intensificar a ideia arraigada de que a prática da comunicação estratégica do risco serve, apenas, como último recurso, ou melhor, como instrumento reativo à correção de quaisquer falhas cometidas na cultura organizativa de uma organização em resposta a qualquer risco manifestado (Fischhoff, 1995; Árvai, 2014).

Em jeito de ilação, entende-se que o processo de governança do risco pode representar uma dinâmica complexa, irregular e, até, desordeira, se não beneficiar da prática de uma comunicação bidirecional simétrica e persistente, apta a controlar a agenda pública do risco, sujeitando-se a comprometer a governança e a confluência de todas as considerações de risco que rumam a uma meta comum - como se as vozes de todas as partes, especialistas e leigas, soassem em desarmonia e alvoroço sobre perceções de risco divergentes (Kasperson, 2014; Sjouraida e Anwar, 2018; Boholm, 2019a) - daí que “a ciência deve ser reformulada para que possa ser comunicada” (Boholm, 2019b, p.1700).

Faz-se, de facto, necessária uma reformulação quase revolucionária dos princípios reguladores da prática comunicacional destas organizações que, por sua vez, iria alterar o estatuto sobre o qual as organizações enquadram o público em matéria de riscos, e vice-versa. No entanto, o cerne desta mudança e atualização da comunicação

de risco pelas organizações de elevado parecer político e científico reside, precisamente, na maneira como estas encaram essa imposição na reformulação dos seus próprios valores e cultura organizacional, mudança que exigiria uma robusta capacidade de não usurpar o poder que lhes é delegado e ceder parte da sua supremacia política para empoderamento do público (Covello e Sandman, 2001).

O que se tem vindo a explanar ao longo do presente artigo é o facto de a comunicação do risco, na qualidade de área disciplinar e profissional, potenciar uma mais-valia ao integrar a sua prática no campo científico do risco para cimentar a coesão entre a sua tradicional dupla componente analítica e avaliativa (Lofstedt, 2003), enriquecendo a sua intensa carga científica com a componente social, exigida pelas instituições cujo planeamento estratégico precisa de se hibridizar com a forma intuitiva com que o público reflete e percebe a realidade social (Fischhoff e Bostrom, 1992). Desta forma, o apetrechamento do manancial científico do risco com a comunicação estratégica favorece o seu vigor na atenuação dos potenciais erros que poderão comprometer a execução eficaz dos desígnios basilares da comunicação em matéria de risco: (1) alertar e capacitar para os riscos e (2) fornecer garantia de segurança (Covello, 1986; Covello e Sandman, 2001; Covello, 2009; Telg, 2010).

Assim considerando, a comunicação do risco corresponde a uma prática, por excelência, responsável por orientar o fluxo comunicacional, num cenário de risco e ameaça, entre académicos, especialistas, reguladores políticos (governos), indústrias, grupos representativos da sociedade civil, cidadãos individuais e os media (Leiss, 1996; Covello e Sandman, 2001), tendo como propósito a deliberação - de acordo com a perspectiva de Lofstedt (2003), a deliberação diz respeito ao envolvimento do público, de formuladores de políticas, de representantes de setores relevantes e de vários outros grupos de interesse numa estrutura multinível de caracterização do risco a ser gerido, de todos os *players*, *stakeholders* e públicos participantes no processo de governança do risco. Entende-se, portanto, que a já referida orientação comunicacional, bidirecional e multinível, entre todos os intervenientes do processo de governança se estabelece em múltipla direção, isto é, através de uma comunicação transparente, mútua e constante - tanto vertical como horizontalmente - oblíqua aos diferentes graus de conhecimento que o constituem, envolvendo-os numa corrente que comunga informações, percepções, avaliações e julgamentos sobre risco (Fischhoff e Bostrom, 1992; IRGC, 2017).

É, então, possível desenvolver estratégias de comunicação de risco planeadas de acordo com linhas orientadoras centrais, capazes de alcançar o

entendimento entre os participantes de um processo de governança de risco acerca de questões emergentes e respetivas ações - promovendo, assim, responsabilidades partilhadas enquanto agentes sociais e políticos na arena pública (Covello, 1986; IRGC, 2005; Boholm, 2019). Como linhas orientadoras podemos apontar: (1) informar, consciencializar e educar/capacitar o público; (2) legitimar os ativos críticos a proteger através da participação do público na deliberação e na resolução do risco; (3) promover ações proativas protetivas e alterar comportamentos, preparando a população para a resposta a emergências; e, (4) avaliar a prossecução das diretrizes anteriores por forma a aperfeiçoar os métodos que garantem o cumprimento de metas comunicacionais.

Dando corpo a estas linhas orientadoras na prossecução de uma estratégia efetiva de comunicação de risco existem um conjunto de práticas que podem fazer parte de uma solução uniformizadora, consensual e dialogante. Desde logo, a promoção de uma consciência do risco junto de diferentes *stakeholders*, combatendo desconfiâncias, preocupações e anseios (Kruk, 1999; Renn, 2009; Telg, 2010). Contudo, essa consciencialização implica necessariamente o envolvimento de todos os interessados, auscultando as suas considerações e percepções acerca das informações mais úteis face às ameaças a que poderão estar expostos. Neste espaço aberto à consulta pública e ao respeito mútuo - no qual prevalece a transparência na deliberação dos assuntos entre as partes - aperfeiçoam-se e validam-se os métodos dos reguladores, formuladores, gestores e decisores de risco ao equacionarem as melhores respostas (Kruk, 1999; Renn, 2009; Covello, 2009; Telg, 2010; IRGC, 2017; Boholm, 2019). Tal diálogo legitima o processo de gestão do risco, na medida em que este parecer ativo do público leva ao fortalecimento da confiança nas instituições que atuam sobre o risco, resultando no aumento da sua reputação e maior abrangência estratégica num futuro evento de crise (Kruk, 1999; Renn, 2009; Covello, 2009; Boholm, 2019). Esta confiança nos gestores/reguladores contribui para reduzir os eventuais impactos causados por situações de risco, preparando as populações para a emergência por meio da sua capacitação e aconselhamento, o que em simultâneo passa a mensagem do seu próprio contributo no combate às situações difíceis - colocando em destaque as etapas de preparação, resposta e recobro, respetivamente (Bostrom, 2003; Palenchar e Heath, 2007; START, 2012; IRGC, 2017). Destas práticas nasce um incentivo à alteração de atitudes e comportamentos há muito enraizados na consciência dos indivíduos (Lang, *et al.*, 2001; Renn, 2009; Covello, 2009). Finalmente, todas as práticas aqui apontadas só se poderão revestir de um verdadeiro propósito estratégico se for realizada uma avaliação dos seus objetivos e resultados alcançados, em concordância com as metas organizacionais.

Nestes moldes, a comunicação do risco propõe alcançar uma elucidação dos *stakeholders* e do(s) público(s) acerca das razões que fundamentam o processo decisório envolvendo diferentes riscos e graus de perigo, almejando um equilíbrio no nível de conhecimento (e reconhecimento) não apenas das evidências científicas no cálculo dos riscos, mas também na confiança do sistema político, desta forma mais permeável aos interesses de todos e à proteção dos ativos críticos (Lang, *et al.*, 2001; Boholm, 2019).

Ao apontar estas práticas procura-se reformar a pertinência do papel desenvolvido pela função de Relações Públicas na definição de estratégias, planos, campanhas, mensagens, ou simplesmente diálogos entre todos os *stakeholders* envolvidos nesta matéria do risco, gestão do risco, governança, estudo dos riscos, reflexão sobre as melhores formas de mitigar riscos e suas consequências nefastas.

Quando não se direciona a atividade das Relações Públicas para o bem social, subestima-se a sua missão principal: projetar o seu enfoque sobre questões de grande valor social que florescem na arena pública (Verčič, *et al.*, 2001). Com este foco na dimensão social da comunicação, as Relações Públicas pretendem elevar os princípios fundadores da democracia e, por meio do livre fluxo de informações e abertura à deliberação conjunta, capacitar a sociedade para a resposta consciente e imediata aos múltiplos desafios exigidos pela conjuntura cindinica atual.

Em matéria de risco - como relatado em momentos anteriores - a responsabilidade pela comunicação, aqui atribuída às Relações Públicas, encara esta prática enquanto função de mediação que unifica os interesses das organizações, dos *stakeholders* e do público no processo de governança. Ao mesmo tempo deverá projetar as suas ações em moldes proativos, antecipando a resposta a eventuais cenários ameaçadores, levando em consideração as evidencias científicas sobre o risco, sem negligenciar a visão da opinião pública perante o(s) risco(s) apontado(s) na esfera científica.

Repare-se que, apesar do espetro de atuação das Relações Públicas, o presente estudo dirige unicamente a sua atenção para a prática das Relações Públicas no setor público - no qual, diga-se, eleva ao máximo expoente a função de gestão desta área profissional, uma vez que este setor envolve um mais extenso leque de *players* do que o setor privado, exigindo aos profissionais da comunicação estratégica uma maior agilidade na governança de todos as partes que servem e dinamizam a estrutura social (Theaker, 2001). Nesta lógica, reside a razão que justifica o emprego progressivo de profissionais de Relações Públicas nos governos locais, na qualidade de consultores internos. A premissa que define os termos das suas funções nestas instituições públicas

municipais, e não só, é o exercício eficaz de uma comunicação bidirecional simétrica, suficientemente sagaz para promover (no sentido de *publicity*) relações de confiança, negociar sentidos e gerir (in)formações entre as partes envolvidas no processo de governança e tomada de decisões sobre qualquer problemática do interesse público - neste estudo, o risco - seja numa escala interna, em cooperação com os vários departamentos da autarquia, ou numa escala externa, num elo de ligação com os vários *stakeholders* e públicos (*ibidem*, 2001).

## Metodologia

Após uma selecionada revisão da literatura - referente à análise documental da prática transversal da comunicação e governança do risco legislada nos governos transnacionais (União Europeia), nacionais (Portugal) e infranacionais (Mafrá), respetivamente - verificou-se que a preocupação dos governos em reduzir e/ou mitigar os riscos e seus impactes permanece, ainda, mais ligada à atuação no campo da gestão do risco num patamar político e científico do que propriamente à comunicação bidirecional, estratégica e integrada dos riscos entre ciência, operacionais e sociedade civil, sobretudo quando mediada por profissionais de Relações Públicas.

A confluência de todas as questões relacionadas a esta problemática da comunicação do risco para a capacitação pública resultou na formulação da seguinte pergunta de partida: As Relações Públicas estratégicas contribuem para a capacitação dos indivíduos sobre o risco no setor público municipal?

Partindo desta questão, avançamos preliminarmente para as hipóteses que supomos ver confirmadas na conclusão do presente estudo:

- H1: A comunicação do risco é uma área integrada no topo da gestão dos governos locais;
- H2: O setor público municipal reconhece o papel das Relações Públicas na prática da comunicação estratégica do risco para a capacitação dos seus vários *players*.

Com o intuito cumprir com a proposta de investigação apresentada e, por conseguinte, alcançar uma resposta à supramencionada pergunta de partida, o estudo encontra-se desenvolvido de acordo com uma metodologia mista, desenhada em duas etapas: a primeira, usufruindo de ferramentas de pesquisa qualitativa e, a segunda, usando uma ferramenta de pesquisa quantitativa.

Numa primeira instância, pretende-se proceder a uma auditoria de comunicação (do risco) à autarquia local escolhida como objeto empírico - a Câmara Municipal de Mafrá (CMM) - encarando-a como estudo de caso que, por sua vez, servirá de mote para a recolha de informações

acerca da sua estrutura organizativa, em geral, e da aplicabilidade dos conceitos-chave que espelham o objeto teórico da dissertação, em particular - digam-se, o risco, a gestão do risco, a governança de risco, a comunicação do risco, a comunicação municipal e a capacitação para o risco. Depois de se explorar estes aspetos, através da análise dos conteúdos disponíveis *online*, diga-se, no *site* da CMM, considera-se a realização de entrevistas. Por um lado, entrevistas exploratórias a informantes especializados em matéria de risco e segurança pública, de modo a conhecer mais especializada e aprofundadamente o espectro de atuação disciplinar e profissional na área do risco. Por outro lado, entrevistas mais formais e sistemáticas aos membros responsáveis, ou mais próximos, da gestão de risco e da tomada de decisões em governos locais, de entre os quais se nomeia, a título de exemplo, o Exmo. Presidente da Câmara, assim como a profissionais técnicos e gestores da comunicação municipal do risco e responsáveis por organismos de segurança pública, como se apresenta um Chefe de Divisão de Segurança e Proteção Civil de um município.

As entrevistas de carácter exploratório são um auxílio na seleção, mais estratégica de literatura fulcral para a base teórica que cimenta o tema em estudo, e o tratamento do conteúdo apreendido das entrevistas sistemáticas, serve para corroborar, ou refutar as considerações prestadas na revisão da literatura, confirmando, ou não, as hipóteses comprometidas no estudo.

Em segunda instância, prevê-se inquirir, por meio de questionários, uma amostra da população mafrense, de entre os 84.816 habitantes (PorData, 2019) que constituem, em média, o seu universo. Perceber o seu nível de conhecimento e consciência em matéria de risco, nomeadamente no que concerne à sua perceção e, acima de tudo, à maneira como o risco é comunicado pelos órgãos municipais responsáveis, constitui o propósito condutor desta ferramenta quantitativa de recolha de dados. A posterior análise das respostas dadas revelará, também, quais as problemáticas, ou os riscos emergentes da vida na urbe que mais inquietam e aumentam os níveis de incerteza, ansiedade e vulnerabilidade dos munícipes.

Para além do exercício estratégico empregue para a eficaz prossecução do esboço metodológico a cumprir no estudo, a investigadora lida igualmente com alguns dilemas éticos que, se não forem devidamente reconhecidos, podem enviesar e comprometer os resultados. Neste caso, o desafio em prestar um trabalho científico imparcial, isto é, mantendo o esforço em assegurar uma posição de *outsider*, intermediária entre uma multiplicidade de organismos responsáveis pela segurança do município-residencial da primeira autora e a comunidade da qual é parte integrante. Aqui, a não transparência da opinião enquanto investigador *insider*

da realidade empírica a estudar e, com isso, o risco de influenciar as respostas da amostra inquirida, são aspetos a ter em consideração e grande zelo.

A par destas questões limitantes, apresentam-se também algumas dificuldades levantadas, até ao momento, no desenvolvimento deste estudo, de entre as quais se destaca: o acesso restrito, característico das instituições governamentais, neste caso referente a um governo local; e a necessidade de se conquistar a confiança e a credibilidade das entidades com as quais se planeia estabelecer contacto para entrevistas, por exemplo, uma vez que o risco constitui um tema polémico em termos institucionais, daí notar-se um certo secretismo, ou pelo menos, uma cultura de silêncio, que denota uma estreita abertura para explorar esta matéria neste setor da atividade administrativa pública.

### Fatores em Análise

Em forma de síntese, o estudo descrito no decorrer deste artigo espera caracterizar o trabalho de comunicação do risco da CMM e, ao mesmo tempo, aferir as dúvidas da comunidade mafrense no que concerne à comunicação rececionada para a sua capacitação, assim como qual a abertura à sua opinião sobre a legitimidade das decisões tomadas em situação de risco. Espera-se, igualmente, auxiliar no (re)estabelecimento de uma comunicação estratégica fluida e mútua entre a Câmara Municipal e a comunidade envolvente, corroborando a grande responsabilidade que justifica a sua existência neste município: Mafra.

Ainda assim, a análise desenvolvida até então parece indicar a permanência de alguns indicadores, algo desatualizados e desajustados à construção de uma sólida e cooperante relação entre os organismos responsáveis pela segurança e proteção civil e o(s) seu(s) público(s), em geral, e instituições do setor público municipal e a sua comunidade, em particular. De entre os fatores capazes de inviabilizar o alcance desta meta, salientam-se:

#### a) A mensagem

A confiança constitui a base para uma eficaz comunicação (Leiss, 1996), mas para tal torna-se imprescindível que o conteúdo das mensagens seja devidamente percebido pela sua audiência. Visto que persistem, ainda, discrepâncias nos níveis de conhecimento acerca do risco (Gray, 1999), as mensagens carecem de um planeamento estratégico mais cuidado e integrado. Esta dificuldade inerente ao processo de formulação de mensagens deve-se a duas grandes razões: por um lado, a complexidade e a ambiguidade da natureza dos riscos desafiam, a todos os níveis, os pareceres e as abordagens técnicas dos próprios especialistas, pelo que se veem obrigados



a substituir uma comunicação baseada na exatidão dos fenómenos em análise para uma comunicação mais centrada na incerteza intrínseca aos fenómenos de risco (Covello, *et al.*, 1986; Covello e Sandman, 2001; Kasperson, 2014; Boholm, 2019); e, por seu turno, a incerteza, percecionada pelo público leigo, exprime-se através de um elevado grau de ansiedade e inquietação levando-os a exigir, aos especialistas, a certeza científica sobre os impactes que os riscos poderão ter na sua vida (Covello e Sandman, 2001), algo que os próprios cientistas não conseguem determinar de forma absoluta (Fidalgo, 2018). A transmissão de mensagens de alto teor tecnocrático e linguagem burocrática que, mais ainda, não integram os interesses, os valores, as preocupações, as prioridades e quaisquer outras considerações éticas dos cidadãos, constituem igualmente outro fator que assinala a descrença do público nas mensagens científicas (Covello, *et al.*, 1986; Covello e Sandman, 2001; Boholm, 2019). Com isto, pressupõe-se que a incerteza deve ser interpretada como uma variável constante no planeamento de estratégias de comunicação e gestão da magnitude dos riscos. No entanto, somente através da união das perceções de todos os atores envolvidos - especialistas e não especialistas - se consegue alcançar e comungar um mais completo nível de conhecimento sobre risco, capaz de colmatar ao máximo a incerteza inata aos riscos (Renn, Linkle e van Asselt, 2011). Neste âmbito, verifica-se numa análise aos temas das 81 notícias publicadas durante o mês de outubro de 2020 no *site* da CMM que as mensagens referentes às diversas situações de risco no Concelho, com uma grande supremacia nesta altura para mensagens e comunicados relacionados com o risco pandémico que atravessamos, surgem associadas às diretrizes e recomendações do Conselho Municipal de Segurança do Município de Mafra. Acresce que as mensagens resultantes do apelo das autoridades que pensam o risco na CMM são as que geram notícias em maior número - num total de 42%. Contudo, será necessária uma análise qualitativa aprofundada aos diferentes conteúdos para averiguar de forma mais apurada se estas mensagens são de linguagem facilmente acessível, ou se se revestem de um teor complexo e tecnicista.

#### b) A origem do risco

Ao invés de se concentrarem, primeiramente, na probabilidade dos impactes que a ocorrência dos riscos pode vir a provocar na vida das populações e focarem-se, seguidamente, no planeamento de respostas estratégicas para reduzir e/ou mitigar esses riscos, os cientistas insistem na procura da fonte causadora do risco. Ora, sendo que a origem dos riscos sistémicos é caracteriza por ser difusa e polimorfa, significa que a sua análise e avaliação é limitada, ou quase nula (Covello, *et al.*, 1986). Logo, se os especialistas continuarem

a encarar a descoberta da origem do risco como uma prioridade, talvez estejam a desperdiçar recursos que poderiam ser canalizados para suportes de comunicação estratégica e proativa, útil para a capacitação da população no combate ao risco e proteção dos ativos críticos impreteríveis ao bem-estar público (Leiss, 1996). Neste âmbito, confirma-se que, na realidade focada neste estudo, a análise dos vários riscos em presença, a sua avaliação, o levantamento de situações, ou as condições de combate resultam do esforço coordenado de um conjunto de entidades que integram o já referido Conselho Municipal de Segurança do Município de Mafra, responsável precisamente por identificar a probabilidade de ocorrência de um conjunto de riscos previamente definidos. Trata-se, contudo, de um órgão consultivo e de informação composto maioritariamente por especialistas no qual têm assento apenas dois leigos considerados no Regulamento deste órgão municipal como “*dois cidadãos de reconhecida idoneidade, designados pela Assembleia Municipal*” (consultar o artigo 4º - Lei n.º 33/98, de 18 de Julho, alterada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de Agosto, em [https://www.cm-mafra.pt/cm-mafra/uploads/writer\\_file/document/671/lei\\_33\\_\\_98\\_\\_cms.pdf](https://www.cm-mafra.pt/cm-mafra/uploads/writer_file/document/671/lei_33__98__cms.pdf)).

#### c) O canal de transmissão das mensagens

O *design* das mensagens não se restringe, apenas, à linguagem que lhes é empregue nem ao público para o qual se destinam. A seleção do *medium* determina, de igual modo, uma importância considerável na estratégia de disseminação do conteúdo (in)formativo (Boholm, 2019). De facto, os meios de comunicação social - sejam eles tradicionais e/ou digitais - prometem desempenhar uma função dinâmica na qualidade de canal transmissor mais próximo do público, dado que lhe fomenta uma opinião fundamentada e abre espaço à sua partilha. Contudo, a competitividade latente aos media transformou o seu modelo de ação, limitando o tempo destinado à exploração da veracidade dos assuntos que se fazem noticiosos e, por essa razão, colocando em causa a ética das informações partilhadas (Covello e Sandman, 2001). Deste modo, a tendência que os meios de comunicação social têm para distorcer, ou simplificar erroneamente informações técnicas e complexas sobre o risco (Covello, *et al.*, 1986), demonstra, por seu lado, a falta de conhecimento técnico-científico e experiência suficiente para lidar com a incerteza e a avaliação dos dados intrincados que enchem os debates sobre risco na arena pública. Entende-se, portanto, a razão que justifica a divulgação constante de informação prematura - que mais potencia o alarmismo e, até, a desinformação no público, do que a notificação consciente e informada acerca da provisão de um risco - assim como mediatizam relatos que invocam o drama, o sensacionalismo e a controvérsia (Covello, *et al.*, 1986; Leiss, 1996). Face a este fator tornar-se-á pertinente apurar a estratégia

da CMM na sua relação com os media, sobretudo locais, procurando identificar tendências e, posteriormente, avaliar o modo como as mensagens / informações são genericamente compreendidas e difundidas por esses mesmos meios de comunicação social.

#### d) A confiança *versus* a desconfiança da audiência

Por conseguinte, esta problemática comunicacional entre os organismos responsáveis pela segurança pública e o público leigo, desperta na audiência uma desconfiança por parte das informações sobre risco prestadas pelas autoridades científicas, políticas e reguladoras (Covello, *et al.*, 1986). Esta desconfiança incita o público a descarregar nestas entidades toda a responsabilidade sobre a ação redutora dos riscos, destituindo-se da sua função de agente social. Efeitos como este - provocados pela necessidade que as entidade políticas têm em difundir mensagens e controlar os atos do público, ao invés de se focarem na construção sólida de uma relação de confiança com ele - podem, ainda, induzir à apatia, ao ceticismo, ou pior, ao falso otimismo do público em relação à cultura de decisão sobre os riscos que lhes poderão ser iminentes (Gray, 1999), acabando por se refugiar na formulação de crenças e opiniões públicas resistentes à mudança social (Covello, *et al.*, 1986; Kasperson, 2014). Aqui, será necessário recorrer às observações retiradas do inquérito à população mafrense tal como referido na metodologia, de modo a verificar o grau de confiança do público-alvo deste estudo.

#### e) A avaliação holística da comunicação.

Embora se incida a atenção deste artigo para o fluxo comunicacional, em cenário de risco e ameaça, entre organismos de segurança pública - mais precisamente, governos locais - e respetivos públicos, o processo de comunicação do risco estabelecido entre ambos não é encarado como um plano de emergência que se restringe à remediação de práticas pouco eficazes da gestão do risco de uma organização. Pelo contrário, o planeamento estratégico da comunicação do risco apresenta-se como um processo cíclico, constituído por etapas que, ao longo do tempo, se vão adaptando às novas exigências, prioridades, *players* e públicos (Bostrom, 2014; Boholm, 2019), donde surge a necessidade de se avaliar constantemente todas as fases do processo, a fim de lhes garantir a atualidade suficiente para formar uma estratégia adequada para atingir os objetivos de comunicação previamente estabelecidos pelas organizações (McComas, 2014). Do resultado dessa avaliação integrada podem sobressair, por um lado, *outcomes* favoráveis relativamente à implementação proativa do plano de comunicação de riscos que, efetivamente, reduziu a probabilidade do risco em questão se alastrar para o patamar da crise; ou, por outro lado, *outcomes* desfavoráveis, que se tomam como

alertas para o aperfeiçoamento das estratégias de resposta aos riscos, forçando o recomeço do ciclo comunicacional (Heath e O'Hair, 2009). Somente através da fase de avaliação da comunicação se consegue perceber se os *players* integrados no processo de governança do risco estão a rumar, ao mesmo ritmo, em direção ao mesmo objetivo estratégico (Lang, *et al.*, 2001; Renn, 2009, Donovan, *et al.*, 2019).

#### Reflexão Final

Em suma, se educar sobre o risco é um processo por si só desafiante, quando nos deparamos com uma comunicação entre os organismos e o público o desafio torna-se mais acrescido. Quer isto dizer, quando os técnicos e os decisores não partilham das mesmas perceções de risco que o público leigo, prevalecem disparidades entre os níveis de consciência e informação entre ambas as partes, provocando sentimentos como a descrença e a indiferença.

Compreende-se, portanto, que uma eficaz comunicação do risco pode depender de uma sagaz prática de Relações Públicas. Isto porque, se entendermos as Relações Públicas como uma função de gestão da comunicação, isto é, de ponte intermediária entre os organismos e os seus *stakeholders* e públicos ao estabelecer, por meio de programas estratégicos e integrados, linhas mútuas de compreensão, compromisso e cooperação acerca do risco, trabalha-se sobre uma comunicação que democratiza e equilibra os vários níveis de entendimento sobre risco que irão facilitar o processo informado de tomada de decisões e formulações políticas de combate ao risco.

Assim, deve entender-se a comunicação do risco não apenas como uma simples parte do circuito regulador do risco, mas sim, como a espinha dorsal de todo o processo concernente ao controlo, decisão e mitigação do risco na sociedade através do enquadramento dos indivíduos num contexto de ação e linguagem comum.

Uma prática estratégica, concertada e proativa da comunicação do risco deve, portanto, perfilar-se num quadro organizativo de topo, de modo a integrar as preocupações dos órgãos decisórios, que fazem eco da dos técnicos e especialistas, mas também garantindo que as perceções dos cidadãos leigos são equacionadas. Elevar a comunicação de risco ao topo executivo permite agir perante situações de vulnerabilidade de forma mais ajustada e célere, na medida em que contribui para desburocratizar o processo de tomada de decisão perante cenários de perigo e risco (Boudia e Jas, 2007). Somente desta forma será expetável a existência de um equilíbrio na consciência sobre o risco, garantindo um profícuo planeamento de ações protetivas sobre riscos eminentes, ao mesmo tempo que se estimula a confiança e a cooperação entre todos os interessados.

## Referências Bibliográficas

- Appadurai, A. (1990). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. *Theory Culture Society*, 7, 295. DOI: <https://doi.org/10.1177/026327690007002017>
- 38 Árvai, J. (2014). The end of risk communication as we know it. *Journal of Risk Research*, 17(10), 1245-1249. DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2014.919519>
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Disponível em <https://books.google.pt/books?id=W2sDTHaSiYC&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>
- Bischoff, H. (2008). *Risks in Modern Society*. [eBook] Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-1-4020-8289-4>
- Bislev, S. (2004). Globalization, State Transformation and Public Security. *Internations Political Science Review*, 25(3), 281-296. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512104043017>
- Boholm, Å. e Corvellec, H. (2014). A relational theory of risk: Lessons for risk communication. In J. Árvai e L. Rivers III (Eds.). *Effective Risk Communication* (6-22). DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203109861>
- Boholm, Å. (2019a). Lessons of success and failure: Practicing risk communication at government agencies. *Safety Science*, 118, 158-167. DOI <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.05.025>
- Boholm, Å. (2019b). Risk Communication as Government Agency Organizational Practice. *Risk Analysis*, 39(8), 1695-1707. DOI: <https://doi.org/10.1111/risa.13302>
- Bostrom, A. (2003). Future risk communication. *Futures*, 35(2003). Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016328702001003>
- Bostrom, A. (2014). Progress in risk communication since the 1989 NRC report: response to 'Four questions for risk communication' by Roger Kaspersen. *Journal of Risk Research*, 17(10), 1259-1264. DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2014.923032>
- Boudia, S. e Jas, N. (2007). Introduction: Risk ad "Risk Society" in Historical Perspective. *History and Technology*, 23(4), 217-331. DOI: <https://doi.org/10.1080/07341510701527393>
- Camilo, E. (1998). *Estratégias de Comunicação Municipal: uma reflexão sobre as modalidades de comunicação nos municípios*. Estudos de Comunicação: Universidade do Minho, Covilhã.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2019). Riscos da Cidade. [Web Page]. Retrieved from <http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/protecao-civil/riscos-da-cidade>
- Chapman, R. J. (2019). Exploring the Value of Risk Management for Projects: Improving Capability Through the Deployment of a Maturity Model. *IEEE Engineering Management Review*, 47(1), 126-143. DOI: <https://doi.org/10.1109/EMR.2019.2891494>
- COMISSÃO EUROPEIA (2015). *Fundos Estruturais e de Investimento Europeu 2014-2020: Textos e comentários oficiais*. Disponível em [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blueguide\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_pt.pdf)
- Covello, V. (2009). Strategies for Overcoming Challenges to Effective Risk Communication. In R. Heath e H. O'Hair (Eds.). *Handbook of Crisis and Risk Communication* (143-167). Disponível em <https://books.google.pt/books?id=uBmOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>
- Covello, V. and P. Sandman. (2001). Risk communication: Evolution and Revolution. In A. Wolbarst (ed.), *Solutions to an Environment in Peril*, (164-178). Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/284045254\\_Risk\\_Communication\\_Evolution\\_and\\_Revolution](https://www.researchgate.net/publication/284045254_Risk_Communication_Evolution_and_Revolution)
- Daniell, K. e Kay, A. (2017). Multi-level Governance: An Introduction. In K. Daniell e A. KAY (eds.), *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*, 3-32. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/321276463\\_Multi-level\\_Governance\\_An\\_Introduction](https://www.researchgate.net/publication/321276463_Multi-level_Governance_An_Introduction)
- DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO (2019). *Decreto-Lei nº44/2019*. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/121748967/details/maximized>
- Dias, M. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Donovan, A., Borie, M. and Blackburn, S. (2019). Changing the Paradigm for Risk Communication: Integrating Sciences to Understand Cultures. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 2019*, 1-47 Disponível em [https://www.preventionweb.net/files/65844\\_f215finalamydonovanchangingtheparad.pdf](https://www.preventionweb.net/files/65844_f215finalamydonovanchangingtheparad.pdf)
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2014a). *Charter for Multilevel governance in Europe*. Disponível em <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2014b). *European Neighbourhood Policy and Decentralised Cooperation*. Disponível em <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/European-Neighbourhood-Policy-and-Decentralised-Cooperation.aspx>
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2014c). *MLG for Europe*. Disponível em <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>

- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (s.d.). *Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe: A Charter to do what?* Disponível em <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/objectives/Pages/default.aspx>
- EUROPEAN UNION (2007). *Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*. Disponível em [https://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf)
- Fernandes, L. (2005). As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança”. In *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina. 123-152. Disponível em [https://www.academia.edu/3055198/As\\_novas\\_amea%C3%A7as\\_como\\_instrumento\\_de\\_muta%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_conceito\\_seguran%C3%A7a](https://www.academia.edu/3055198/As_novas_amea%C3%A7as_como_instrumento_de_muta%C3%A7%C3%A3o_do_conceito_seguran%C3%A7a)
- Fidalgo, E. (2018). Comunicação e Capacitação de Comunidades Resilientes ao Risco. In L. Luciano e A. Amaro (Coords.). *Educação para a Redução dos Riscos*, 196-222. Disponível em [https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/SEC/2/Ebook-EducaRiscos\\_cap10.pdf](https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/SEC/2/Ebook-EducaRiscos_cap10.pdf)
- Fischhoff, B. (1995). Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process. *Risk Analysis*, 15(2), 137-145. Disponível em <https://www.cmu.edu/epp/people/faculty/research/Fischhoff-RAUnplugged-RA.pdf>
- Fischhoff, B. and Bostrom, A. (1992). Communicating Risk to the Public. *Environmental Science and Technology*, 26(11), 2048-2056. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/278947550>
- Forjaz, M. (2000). Globalização e Crise do Estado Nacional. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 38-50. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155118191004>
- Garcia, F. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados: subsídios para o seu Estudo. *Negócios Estrangeiros*, 9.1. 339-374. Disponível em <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Amea%C3%A7as%20transnacionais.pdf>
- GovInt. (2019). Fórum para a Governança Integrada. [Web Page]. Retrieved from <http://www.forumgovernacaointegrada.pt/index.php/o-govint/apresentacao>
- Gray, P. (1999). Improving EMF Risk Communication and Management: The Need for Analysis and Deliberation. In M.H. Repacholi e A.M. Muc (Eds.), *EMF Risk Perception and Communication*, (51-68). Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/65936>
- Heath, R. e O'Hair, H. (2009). *The Handbook of Risk and Crisis Communication*. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203891629>
- IRGC - INTERNATIONAL RISK GOVERNANCE CENTER (2005). *Risk Governance - Towards an Integrative Approach*. Disponível em <https://irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/>
- IRGC - INTERNATIONAL RISK GOVERNANCE CENTER (2017). *Introduction of the IRGC Risk Governance Framework*. Disponível em <https://irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/>
- Kasperson, R. (2014). Four questions for risk communication. *Journal of Risk Research*, 17(10), 1233-1239. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669877.2014.900207>
- Klinke, A., e Renn, O. (2002). A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategies. *Risk Analysis*, 22(6), 1071-1094. Disponível em [https://www.academia.edu/12307311/A\\_new\\_approach\\_to\\_risk\\_evaluation\\_and\\_management\\_risk-based-precaution-based\\_and\\_discourse-based\\_strategies](https://www.academia.edu/12307311/A_new_approach_to_risk_evaluation_and_management_risk-based-precaution-based_and_discourse-based_strategies)
- Kruk, G. (1999). Risk Communications and the Management of EMF Risks. In M.H. Repacholi e A.M. Muc (Eds.), *EMF Risk Perception and Communication*, (95-118). Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/65936>
- Lang, S., Fewtrell, L. e Bartram, J. (2001). Risk communication. In L. Fewtrell e J. Bartram (Eds.), *Water Quality: Guidelines, Standards and Health*. (317-332). Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Lorna\\_Fewtrell/publication/261035726\\_Risk\\_communication/links/00b49533158e12e144000000/Risk-communication.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lorna_Fewtrell/publication/261035726_Risk_communication/links/00b49533158e12e144000000/Risk-communication.pdf)
- Legrand, J. (2019). Política Comum de Segurança e Defesa. *Parlamento Europeu*, 1-5. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.1.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf)
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716296545001009>
- Lofstedt, R. (2003). Risk communication: pitfalls and promises. *European Review*, 11(3), 417-435. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/european-review/article/risk-communication-pitfalls-and-promises/0786AEEEE569C62AB45AC36F0B8FA4BF>
- Lourenço, N., Cabral, C. C., Duque, J. J. e Machado, P. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Final - Modelo e Cenários*. Instituto Português de Relações Internacionais: Universidade



Nova de Lisboa. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/267865095\\_ESTUDO\\_PARA\\_A\\_REFORMA\\_DO\\_MODELO\\_DE\\_ORGANIZACAO\\_DO\\_SISTEMA\\_DE\\_SEGURANCA\\_INTERNA\\_Relatorio\\_Final\\_-\\_Modelo\\_e\\_Cenarios](https://www.researchgate.net/publication/267865095_ESTUDO_PARA_A_REFORMA_DO_MODELO_DE_ORGANIZACAO_DO_SISTEMA_DE_SEGURANCA_INTERNA_Relatorio_Final_-_Modelo_e_Cenarios)

Marques, R. (2015). Governação Integrada: desafios para Portugal. In Forum para a Governação Integrada (Ed.), *Governação integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal. Ata de Conferência Internacional* (7-10). ISBN 978-972-99721-6-4. Retrieved from [https://issuu.com/ipav/docs/problemas\\_sociais\\_complexos\\_-\\_atas\\_6f1e344ebcc24b](https://issuu.com/ipav/docs/problemas_sociais_complexos_-_atas_6f1e344ebcc24b)

McComas, K. (2014). Perspective on 'Four Questions for Risk Communication'. *Journal of Risk Research*, 17(10), 1273-1276. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669877.2014.940600>

Oliveira, J. (2006). As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: a emergência do policiamento de proximidade. Coimbra: Almedina

Palenchar, M. J., e Heath, R. L. (2007). Strategic risk communication: Adding value to society. *Public Relations Review*, 33(2), 120-129. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2006.11.014>

PORDATA. (2019). *População Residente, estimativas a 31 de Dezembro: Onde há mais e menos no final de cada ano?* Disponível em <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro-120>

Rahl, L. (2011). Advances in Risk Management and Risk Governance. *CFA Institute Asset and Risk Allocation Conference Held in Chicago on 5-6 April*, 74-79. Disponível em [https://www.academia.edu/36499548/Advances\\_in\\_Risk\\_Management\\_and\\_Risk\\_Governance](https://www.academia.edu/36499548/Advances_in_Risk_Management_and_Risk_Governance)

Renn, O. (2009). Risk Communication: Insights and Requirements for Designing Successful Communication Programs on Health and Environmental Hazards. In R. Heath e H. O'Hair (Eds.), *Handbook of Crisis and Risk Communication* (80-98). Disponível em <https://books.google.pt/books?id=uBmOAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>

REPÚBLICA PORTUGUESA (2016-2019). *Contratos Locais de Segurança - Nova Geração*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=12e5d402-2b1f-442c-9e7e-78c2ff8078ec>

Ribeiro, M. (2019). Modelos de Governação do Risco. Análise comparativa entre três sistemas nacionais de proteção civil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 120(2019), 53-78. DOI: <https://journals.openedition.org/rccs/9533>

Santos, M. (2015). Administração Pública e Problemas Complexos. In Forum para a Governação Integrada (Ed.), *Problemas Sociais Complexos: Desafios e*

Respostas. Ata de Conferência Internacional (69-82). ISBN 978-972-99721-5-7. Retrieved from [https://issuu.com/ipav/docs/problemas\\_sociais\\_complexos\\_-\\_atas\\_](https://issuu.com/ipav/docs/problemas_sociais_complexos_-_atas_)

Sjoraida, D. F., e Anwar, R. K. (2018). *The effectiveness of risk communications as a disaster risk reduction strategy in Taragong Garut*. 020041. DOI: <https://doi.org/10.1063/1.5047326>

SOCIEDADE DE GEOGRAFIA DE LISBOA (2019). *Governança: Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação*. Disponível em [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim\\_Relatorio-final\\_CID.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf)

START (2012). *Understanding Risk Communication Best Practices: A Guide for Emergency Managers and Communicators* (1-34). Retrieved from <https://www.start.umd.edu/sites/default/files/files/publications/UnderstandingRiskCommunicationBestPractices.pdf>

Teixeira, N., Lourenço, N. e Piçarra, N. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna: Relatório Preliminar*. Instituto Português de Relações Internacionais: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em [http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/estudo\\_preliminar.pdf](http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/estudo_preliminar.pdf)

Telg, F. (2010). Risk and Crisis Communication: When Things Go Wrong. *University of Florida - IFAS Extension*, WC093. 1-6. Disponível em <https://edis.ifas.ufl.edu/wc093>

Theaker, A. (2001). *The Public Relations Handbook*. Disponível em [https://aclasites.files.wordpress.com/2017/02/alison\\_theaker-public\\_relations\\_handbook\\_media\\_practice2001.pdf](https://aclasites.files.wordpress.com/2017/02/alison_theaker-public_relations_handbook_media_practice2001.pdf)

Torres, J. (2018). Terrorismo no século XXI: lidar com o risco ou com a incerteza?. *Revista Segurança e Defesa*, 28. Disponível em <http://www.dgsi.pt/bpjl.nsf/585dea57ef154656802569030064d624/b72a231703f678c180258283002db5e2?OpenDocument>

URBANEUROPE (2019). AGORA Dialogue "Dilemmas of Public Space". [Web Page]. Retrieved from <https://jpi-urbaneurope.eu/agora-dialogue-dilemmas-of-public-space/>

Varga, J. (2010). *Relationship among border security, public safety, public security and personal safety*. Budapest.

Verčič, D., van Ruler, B., Bütschi, G. and Flodin, B. (2001). On the definition of public relation: a European view. *Public Relations Review*, 27(4), 373-387. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0363811101000959>