

## ENTRE RISCO E CUIDADO: PROPOSIÇÕES PARA COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DESASTRES

*BETWEEN RISK AND CARE: PROPOSITIONS FOR PUBLIC COMMUNICATION IN DISASTERS*

*ENTRE RIESGO Y CUIDADO: PROPUESTAS PARA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN DESASTRES*

Janis Linda Loureiro Morais<sup>1</sup>  
janis.m@edu.pucrs.br

Rosângela Florczak de Oliveira<sup>2</sup>  
rosangela.florczak@pucrs.br

### RESUMO

Os estudos da Comunicação Pública do Risco precisam ser ampliados no sentido da compreensão da comunicação como processo dialógico e relacional capaz de fortalecer a proteção diante das vulnerabilidades humanas e sociais. O presente trabalho parte do questionamento sobre qual o lugar da comunicação baseada nas premissas do cuidado no contexto de eventos extremos e desastres. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa exploratória sobre comunicação pública, comunicação de risco e cultura do cuidado. Para análise, foi selecionado como objeto empírico um vídeo de orientação sobre o envio de alertas públicos pela Defesa Civil Nacional. Como resultado, foi possível perceber a ausência de uma aproximação autêntica entre comunicação e cuidado na estratégia comunicacional analisada.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública. Comunicação de Risco. Eventos Extremos.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa CNPQ Cuidar\_Com.

<sup>2</sup> Doutora em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora titular, pesquisadora e atual Decana da Escola de Comunicação, Artes e Design da PUCRS - Famecos. Líder do Grupo de Pesquisa e do Laboratório de Comunicação de Risco Cuidar\_Com.

## **ABSTRACT**

Studies on Public Risk Communication need to be expanded toward an understanding of communication as a dialogical and relational process capable of strengthening protection against human and social vulnerabilities. This paper addresses the question of the role of communication grounded in the principles of care in the context of extreme events and disasters. To this end, an exploratory qualitative study was conducted, drawing on the fields of public communication, risk communication, and the culture of care. For the analysis, an instructional video produced by the Brazilian National Civil Defense on the dissemination of public emergency alerts was selected as the empirical object. The findings reveal the absence of an authentic integration between communication and care in the communication strategy under examination.

**Key words:** Public Communication. Risk Communication. Extreme Events.

## **RESUMEN**

Los estudios sobre la comunicación pública del riesgo deben ampliarse hacia una comprensión de la comunicación como un proceso dialógico y relacional capaz de fortalecer la protección frente a las vulnerabilidades humanas y sociales. Este trabajo parte del interrogante acerca del lugar que ocupa la comunicación basada en los principios del cuidado en el contexto de eventos extremos y desastres. Para ello, se llevó a cabo una investigación cualitativa de carácter exploratorio sobre comunicación pública, comunicación del riesgo y cultura del cuidado. Como objeto empírico de análisis, se seleccionó un video informativo sobre el envío de alertas públicas elaborado por la Defensa Civil Nacional de Brasil. Los resultados permitieron identificar la ausencia de una articulación auténtica entre comunicación y cuidado en la estrategia comunicativa analizada.

**Palabras clave:** Comunicación Pública. Comunicación del Riesgo. Eventos Extremos.

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas, ao intensificarem a frequência e a severidade dos eventos extremos, vêm impondo novos desafios à governança pública e às formas de comunicação voltadas à proteção civil. Inundações, deslizamentos e ondas de calor configuram-se hoje como expressões materiais de um processo socioambiental complexo, que combina vulnerabilidades históricas com a aceleração das transformações climáticas globais (Trancoso *et al.*, 2025). Nesse contexto, a comunicação do risco emerge como dimensão estratégica das políticas públicas, assumindo o papel de mediar saberes, percepções e práticas sociais em torno da prevenção e da autoproteção das comunidades vulneráveis.

Contudo, as abordagens comunicacionais tradicionais voltadas à Redução de Riscos de Desastres (RRD) mostram-se insuficientes, pois privilegiam a lógica da transmissão unidirecional da informação, negligenciando o diálogo e a corresponsabilidade. É preciso, portanto, construir novos referenciais teórico-práticos que compreendam a comunicação como um processo relacional e ético, capaz de fortalecer a agência coletiva e fomentar uma cultura do cuidado (Oliveira, 2020).

A vivência contínua com a incerteza e a crise, marcas da contemporaneidade segundo Bauman e Bordoni (2016), exige reconhecer que a vulnerabilidade diante dos eventos extremos deixou de ser uma exceção, tornando-se condição permanente das sociedades modernas. Os autores argumentam que a crise atual é também uma crise de agência: o enfraquecimento do Estado-nação frente à lógica global do mercado fragmenta o vínculo entre poder e política, gerando a incapacidade institucional de agir de forma coordenada diante dos riscos. Ao mesmo tempo, desmoronam as promessas iluministas de controle da natureza pela ciência e pela tecnologia, o que evidencia os limites de uma racionalidade técnica frente à complexidade dos desastres contemporâneos.

Diante do declínio do Estado de bem-estar social e da crescente adaptação cotidiana a um ambiente imprevisível que se insere a comunicação pública do risco. A crise de legitimidade política e institucional reconfigura seu papel social: mais do que

informar, a comunicação precisa construir vínculos, confiança e sentido coletivo de proteção.

No Brasil, esse desafio encontra-se formalizado na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que define como atribuição do poder público orientar comunidades na adoção de comportamentos preventivos e na promoção da autoproteção. Aos municípios, cabe a responsabilidade direta de manter a população informada sobre áreas de risco, protocolos de alerta e medidas de resposta, conforme diretrizes da Portaria nº 3.027/2020. No entanto, a efetividade dessas políticas depende da capacidade de desenvolver práticas comunicacionais que transcendam o caráter técnico e se abram à escuta, à corresponsabilidade e ao cuidado como fundamentos éticos da ação pública diante dos desastres.

Como objeto empírico, este estudo analisa um trecho do vídeo *Conhecendo a Interface*, parte integrante do *Curso de Capacitação para uso da Interface de Divulgação de Alertas Públicos (IDAP)*, promovido pela Defesa Civil Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR). O curso aberto é destinado a agentes estaduais e municipais de proteção e defesa civil e tem como finalidade orientar o uso da plataforma de envio de alertas à população. O vídeo, com duração de 23 minutos, apresenta uma entrevista com uma representante do Centro de Monitoramento e Alerta do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) e, a partir do minuto 13:27, aborda explicitamente os conceitos de autoproteção, corresponsabilidade e cuidado.

A partir desse material audiovisual, buscou-se responder à seguinte questão de pesquisa: *Como a noção de cuidado é (ou não) incorporada nas práticas e narrativas institucionais de comunicação pública de risco da Defesa Civil Nacional?* Para responder a essa questão, adotou-se como método interpretativo a Hermenêutica em Profundidade (Thompson, 2011), que permite entender o vídeo a partir do Enfoque Tríplice (Thompson, 2011), como uma dimensão de construção de formas simbólicas, portanto, capaz de mobilizar sentidos, combinada com a metodologia da análise de conteúdo (Maia; Hauber; Paula, 2022), com foco interpretativo qualitativo nas formas discursivas. O *corpus* foi submetido a um processo de categorização em torno de quatro

dimensões: (1) comunicação, (2) cuidado, (3) responsabilidade da população e (4) responsabilidade institucional.

Com base nessa abordagem, o estudo definiu os seguintes objetivos específicos: (1) Examinar como a narrativa institucional da Defesa Civil Nacional estrutura a comunicação de risco a partir das noções de autoproteção e corresponsabilidade; (2) Identificar a presença (ou ausência) de elementos da ética do cuidado nas estratégias comunicacionais apresentadas no vídeo; (3) Analisar criticamente de que modo a configuração discursiva da autoproteção pode contribuir para reforçar ou fragilizar a responsabilidade estatal diante das vulnerabilidades sociais e (4) Refletir sobre os limites e as possibilidades de uma comunicação pública orientada pelo cuidado no contexto das políticas de Redução de Riscos de Desastres (RRD).

O trecho audiovisual selecionado é tratado não apenas como material instrucional, mas como forma discursiva de uma racionalidade institucional sobre a finalidade do do Estado, da população e da comunicação na gestão do risco, constituindo, assim, um campo fértil para problematizar as interfaces entre comunicação pública, cuidado e governança de desastres.

## **2 FUNDAMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE RISCO SOB A PERSPECTIVA DA ÉTICA DO CUIDADO**

A comunicação pública, compreendida como aquela realizada pelo setor público e legitimada pelo interesse geral e pela utilidade social das mensagens, começou a ser estudada no Brasil com base nas formulações de Zémor (2012), referência central no campo (Brandão, 2012; Koçouski, 2013). O autor francês atribui à comunicação pública a função de manter o liame social, concebendo-a como um processo relacional que ultrapassa a simples difusão informativa. Trata-se, portanto, de uma prática mais complexa do que a mera veiculação de dados, uma vez que envolve o direito à informação como parte constitutiva da cidadania e da coesão democrática.

Em consonância, Matos (2011) sustenta que a comunicação pública não deve se restringir ao fluxo hierarquizado de mensagens institucionais, mas ser entendida como um processo político de expressão e diálogo entre Estado e sociedade. Nessa

perspectiva, a comunicação deixa de ser um canal unidirecional de governo para tornar-se espaço de mediação simbólica, interpretação e reconhecimento mútuo.

A relação entre comunicação e democracia é aprofundada por Wolton (2006), para quem salvar a comunicação é um dos grandes desafios do século XXI. O autor propõe compreender em que condições os valores democráticos de abertura, diálogo e alteridade podem prevalecer sobre as técnicas e tecnologias onipresentes. Para Wolton (2006), a comunicação deve ser reconhecida como valor social e direito humano fundamental, implicando a necessidade de aceitar o outro e, simultaneamente, afirmar a própria identidade. Assim, a comunicação é inseparável da democracia porque estrutura a convivência e a pluralidade no espaço público.

Nesse mesmo horizonte, Dominici (2020) enfatiza a comunicação como “a emergência das emergências”, ou seja, um fenômeno vital para a sobrevivência social em tempos de crise. Ao refletir sobre o impacto da desinformação e da aceleração digital, o autor alerta para os riscos de se reduzir a comunicação a um conjunto de procedimentos técnicos, esvaziando sua dimensão relacional e ética. Em contextos de desastres e crises, lembra Dominici (2020), são os laços sociais e o sentido coletivo de pertencimento que se tornam decisivos para a resiliência.

No campo específico da comunicação de risco, Iglesia e Coma (2011) identificam duas abordagens principais: (1) a tradicional, que entende o risco como objeto de comunicação estratégica, e (2) a relacional, que busca romper a linearidade emissor-receptor e dar voz aos atores afetados. Para os autores, o risco e a comunicação coexistem em uma relação de interpelação mútua, configurando um espaço social em que narrativas sobre o risco são construídos e negociados coletivamente. Essa abordagem amplia o conceito para o que chamam de *comunicación social del riesgo*, definida como processo interativo de mediação e mediação por meio do qual as comunidades não apenas recebem, mas produzem e redefinem socialmente o risco. Dessa forma, a compreensão dos processos de circulação das narrativas das diferentes comunidades de risco passa necessariamente pela comunicação. Para Iglesia e Coma (2011) a comunicação e o risco coexistem num espaço conceitual de interpelação mútua, sendo a comunicação do risco um campo emergente e estratégico para a comunicação pública.

[...] transitamos de la comunicación de riesgo a la comunicación social del riesgo entendida como el proceso amplio e interactivo de mediación y mediatizaciones sobre el riesgo que se establecen entre las comunidades de comunicación de riesgo y que acaban configurándolo e, incluso, definiéndolo socialmente (Iglesia e Coma, 2011, p.126).

Victor (2015) acrescenta que, diante das mudanças climáticas, a comunicação de risco deve ultrapassar a simples difusão de alertas e contribuir para a resiliência e participação ativa das comunidades vulneráveis na Redução de Riscos de Desastres (RRD). Na mesma direção, Quinteros (2023) ressalta a importância de reconhecer as assimetrias comunicativas e desigualdades estruturais, defendendo que a comunicação pública do risco incorpore a escuta e o protagonismo dos cidadãos diretamente afetados. O risco, portanto, não é apenas um tema técnico, mas um elemento constitutivo da comunicação pública contemporânea, intrinsecamente ligado à democracia e à participação social.

A partir dessa base, a reflexão desloca-se para o campo da ética do cuidado, entendida como fundamento para repensar a responsabilidade comunicacional. Oliveira (2023) destaca o cuidado como uma abordagem capaz de responder às angústias das sociedades marcadas pela incerteza permanente. Inspirada em uma crítica à racionalidade neoliberal e individualista, a ética do cuidado propõe uma reconstrução do laço social baseada na atenção ao outro e na responsabilidade compartilhada (Brugère, 2023). Ainda que nascida no âmbito das relações interpessoais, a ética do cuidado também se aplica às relações políticas e institucionais. Para Tronto (2013), a responsabilidade emerge da relação e é a relação que cria a obrigação moral e política de cuidar. Molinier e Paperman (2015) expandem essa concepção ao argumentar que o cuidado pode ser pensado nas relações entre entidades coletivas, como os Estados-nação, sugerindo um modelo ético global.

Segundo Tronto (2009), quatro dimensões estruturam a ética do cuidado: (1) atenção, que implica reconhecer as necessidades do outro; (2) responsabilidade, que amplia o cuidado ao plano político; (3) competência, que exige efetividade nas ações de

cuidado; e (4) capacidade de resposta, que pressupõe a escuta e o reconhecimento do destinatário do cuidado.

Essas dimensões tornam-se particularmente relevantes no contexto dos desastres. Wisner *et al.* (2025) demonstram que a ineficácia da redução de riscos está vinculada à visão fragmentada do desastre como evento isolado, e não como processo social contínuo de produção de vulnerabilidades. Valencio (2014) reforça a necessidade de uma abordagem dialógica, na qual os agentes de defesa civil atuem como mediadores entre o Estado e as comunidades afetadas, reconhecendo as desigualdades e o caráter relacional do cuidado. Em estudos anteriores, a autora (Valencio, 2010) já apontava distorções persistentes na prática da defesa civil: a hierarquização entre agentes e população, a visão *iluminista* que desconsidera as desigualdades, a seletividade institucional e as disputas internas que dificultam o diálogo.

Em síntese, as perspectivas teóricas apresentadas articulam dois eixos complementares: o da comunicação pública e de risco, que enfatiza a necessidade de processos participativos e dialógicos, e o da ética do cuidado, que propõe uma reconfiguração das responsabilidades entre Estado e sociedade. Essa convergência teórica sustenta a análise subsequente, voltada a compreender como, e em que medida, a comunicação pública da Defesa Civil Nacional incorpora (ou não) o cuidado como princípio orientador de suas práticas discursivas.

### **3 COMUNICAÇÃO, RISCO E CUIDADO: INTERPRETAÇÕES DE NARRATIVAS DA DEFESA CIVIL NACIONAL**

A compreensão da comunicação de risco e do cuidado na perspectiva da Defesa Civil Nacional fundamentou-se na análise das formas discursivas (Thomson, 2011), a partir da análise de conteúdo (de um vídeo integrante do Curso aberto autodirigido na modalidade a distância de Capacitação para uso da Interface de Divulgação de Alertas Públicos (IDAP), disponibilizado pela Defesa Civil Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O vídeo, publicado em 2025, no Youtube, intitula-se *Conhecendo a Interface* e apresenta uma entrevista com uma porta-voz

institucional que atua na área de Monitoramento e Alerta do CENAD. Com duração total de 23 minutos, o material busca instruir agentes estaduais e municipais sobre o funcionamento da plataforma de envio de alertas à população. O trecho selecionado para análise, compreendido entre os minutos 13:27 e 23:26, aborda explicitamente os conceitos de autoproteção, corresponsabilidade e cuidado, constituindo um recorte representativo da narrativa institucional sobre o papel da comunicação pública na gestão do risco.

Conforme Maia, Hauber e Paula (2022), a análise de conteúdo permite interpretar qualitativamente o significado dos textos, considerando tanto sua estrutura quanto as intenções subjacentes à produção discursiva. Assim, após leitura exploratória e definição da amostra, foram estabelecidas as categorias analíticas: comunicação, cuidado, responsabilidade da população, responsabilidade da Defesa Civil Nacional e responsabilidade da Defesa Civil local (Quadro 1).

**Quadro 1** – Categorias, unidades de registro e observações sobre comunicação e cuidado

| <b>Categoria</b>   | <b>Trechos do vídeo – unidades de análise</b>                                                                                                                                                         | <b>Reflexões a partir da base teórica</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Comunicação</b> | <i>(19:30) “Então apenas para nós lembrarmos os fluxos de comunicação dos órgãos das esferas... nós processamos e consolidamos esses dados e depois encaminhamos os alertas públicos...”</i>          | A forma discursiva expressa uma comunicação de caráter técnico e hierárquico, centrada no fluxo institucional e na previsibilidade operacional e corresponde ao modelo informacional de Zémor (2012), que prioriza a função organizativa do Estado, mas diverge da proposta dialógica defendida por Matos (2011), que compreende a comunicação pública como espaço político de expressão e interlocução. O foco em “padronizar condutas” evidencia a ausência da dimensão relacional (Wolton, 2006), ou seja, de que comunicar implica reconhecer o outro e construir sentido compartilhado. |
|                    | <i>(18:54) “Essas partes da autoproteção e da corresponsabilidade são construídas por meio desses processos de comunicação de risco, compartilhamento de poder, transparência e credibilidade...”</i> | Embora o texto mencione “compartilhamento de poder”, a estrutura comunicacional permanece vertical. O uso de termos como “transparência” e “credibilidade” reflete uma retórica tecnocrática e performática – uma “comunicação simulada” no sentido de Dominici (2020), que alerta para o risco de reduzir a comunicação a um conjunto de protocolos sem diálogo real. A ausência de escuta e reciprocidade impede a consolidação de uma comunicação pública democrática (Matos, 2011; Wolton, 2006).                                                                                        |

|                                                  |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cuidado</b>                                   | <i>(19:09) “A autoproteção refere-se à responsabilidade pelo cuidado das pessoas e das estruturas, não exclusiva dos gestores públicos, mas principalmente da população...”</i> | O cuidado é ressignificado como dever individual, e não como valor coletivo. Essa visão contrasta com a ética do cuidado (Tronto, 2009), que entende o cuidado como relação interdependente e compartilhada. Ao deslocar o foco da responsabilidade institucional para o cidadão, afasta-se da “democracia sensível” (Brugère, 2023), na qual o cuidado deve integrar as políticas públicas e não se limitar à moralização dos indivíduos. |
|                                                  | <i>(16:46) “Autoproteção é um conjunto de recomendações... enfatizando a corresponsabilidade nos processos de gestão de riscos e desastres...”</i>                              | A autoproteção é apresentada como dimensão do cuidado, mas sem reciprocidade ou devolutiva. Falta o ciclo completo do cuidado proposto por Tronto (2009): atenção, responsabilidade, competência e resposta, o que reforça a crítica de Oliveira (2023) sobre a fragilidade comunicacional do Estado em contextos de crise.                                                                                                                |
| <b>Responsabilidade da população</b>             | <i>(14:35) “A população precisa entender que ela passa a assumir em conjunto essa responsabilidade para a sua própria segurança...”</i>                                         | Institui a autoproteção como obrigação moral e transfere o peso do cuidado ao cidadão. Essa lógica ecoa o modelo de “responsabilização neoliberal” criticado por Brugère (2023) e Oliveira (2023), em que o indivíduo se torna gestor de sua própria vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, invisibiliza as desigualdades estruturais, reproduzindo o padrão hierárquico identificado por Valencio (2010) na atuação da Defesa Civil.            |
|                                                  | <i>(15:45) “Às vezes os avisos são enviados, mas as pessoas se recusam a deixar suas casas...”</i>                                                                              | A narrativa de culpabilização da vítima reforça a assimetria entre Estado e sociedade. Conforme Valencio (2014), essa postura ignora as dinâmicas sociais e culturais do risco, reduzindo a população a receptora de ordens e não a participante ativa da gestão do desastre.                                                                                                                                                              |
| <b>Responsabilidade da Defesa Civil Nacional</b> | <i>(16:30) “Todos os alertas enviados pela IDAP vêm acompanhados de recomendações... conforme Portaria 3.027...”</i>                                                            | A ênfase normativa revela um modelo burocrático de comunicação, distante da ética relacional defendida por Tronto (2013). A hierarquia e a delegação de responsabilidades reproduzem o divórcio entre poder e política descrito por Bauman e Bordoní (2016), dificultando uma ação estatal sensível às vulnerabilidades locais.                                                                                                            |
| <b>Responsabilidade da Defesa Civil local</b>    | <i>(16:06) “Os órgãos municipais devem estar em constante comunicação com a população...”</i>                                                                                   | A ideia de “comunicação constante” sugere uma consciência da necessidade de diálogo, mas carece de meios práticos e de reciprocidade. À luz de Wolton (2006) e Matos (2011), a comunicação pública só se efetiva quando reconhece o outro como sujeito político. A delegação de tal função aos municípios sem estrutura reforça a assimetria denunciada por Valencio (2014).                                                               |

**Fonte:** elaborado pelas autoras

A análise das unidades de registro possibilitou observar como o a narrativa institucional da Defesa Civil Nacional, ao tratar da comunicação de risco, organiza-se em torno de uma lógica técnica e hierarquizada. Em relação à categoria *Comunicação*,

nota-se a predominância de uma abordagem processual e operacional, centrada na transmissão de informações técnicas e na padronização de fluxos. No vídeo, a porta-voz do CENAD explica: “nós processamos e consolidamos esses dados e depois encaminhamos os alertas públicos para os órgãos de proteção e defesa civil dos municípios e dos estados” (Vídeo IDAP, 20’42’’).

Essa estrutura revela a confiança em um sistema cuja eficiência técnica garantiria a segurança populacional, reforçada pela afirmação de que tais procedimentos ocorrem “sempre da mesma maneira, de forma planejada”, a fim de “gerar uma previsibilidade para que a população possa se preparar para a ocorrência desses eventos adversos”. A comunicação, portanto, aparece como instrumento de controle e de gestão do risco, e não como prática relacional, o que converge com a crítica de Zémor (2012) e Matos (2011) à concepção tecnocrática da comunicação pública. Ainda que a narrativa reconheça, em outro momento, a importância do “compartilhamento de poder, transparência e credibilidade entre a população e os gestores públicos” (Vídeo IDAP, 19’09’’), o retorno imediato à reafirmação dos “fluxos entre as esferas” (Vídeo IDAP 19’30’’), mostra que a prática comunicacional permanece verticalizada e distante do ideal de diálogo defendido por Wolton (2006) e Dominici (2020), para quem a comunicação democrática deve ser espaço de relação, reciprocidade e reconhecimento do outro.

Nas categorias *Responsabilidade da Defesa Civil Nacional e Municipal*, observa-se que a hierarquia institucional é reproduzida, reforçando a centralidade dos fluxos normativos em detrimento da proximidade com as comunidades. Conforme destacado, “o envio de alertas à população é de competência primeiramente dos órgãos de proteção e defesa civil dos municípios” (Vídeo IDAP 22’04’’), justificando-se que “eles detêm capacidade e estrutura operacional para essa operação” (Vídeo IDAP 22’13’’). Entretanto, como demonstram dados empíricos recentes (UOL, 2024), tal capacidade é, na prática, precária, uma vez que muitos municípios carecem de infraestrutura básica, pessoal técnico e até mesmo de equipamentos de comunicação. Essa dissonância entre a narrativa e a realidade operacional exemplifica o divórcio entre poder e política analisado por Bauman e Bordoni (2016): a responsabilidade é distribuída formalmente, mas as condições concretas de agir permanecem frágeis. Ao

remeter a responsabilidade às instâncias locais sem o devido suporte estatal, o sistema reforça a assimetria descrita por Valencio (2014), segundo a qual a Defesa Civil tende a atuar de modo setorizado, priorizando as dimensões técnico-operacionais e relegando a mediação social e o diálogo a um segundo plano.

Já a categoria *Responsabilidade da População* evidencia uma narrativa de transferência de responsabilidade, em que a autoproteção é apresentada como dever compartilhado, mas na prática individualizado. O vídeo afirma que “a população precisa entender que ela passa a assumir em conjunto essa responsabilidade para a sua própria segurança, dos demais familiares e da comunidade onde vive” (Vídeo IDAP 14’35’’). Essa formulação sugere um ideal de corresponsabilidade, mas o tom prescritivo e moralizante revela, como pontua Brugère (2023), um deslocamento do cuidado de um valor público para uma obrigação privada. Ao mesmo tempo, ao mencionar que “muitas vezes os avisos são enviados, mas algumas pessoas se recusam a deixar suas casas” (Vídeo IDAP 15’30’’), o trecho insinua uma culpabilização das vítimas, ignorando as condições socioeconômicas e culturais que moldam as decisões individuais em contextos de desastre, uma crítica amplamente abordada por Valencio (2010). A figura dos líderes comunitários, chamada a “disseminar as informações e exercitar a autoproteção” (Vídeo IDAP 18’54’’), reforça essa lógica de delegação: o Estado orienta, mas o cuidado é executado pelo cidadão.

Em relação à categoria *Cuidado*, a autoproteção é apresentada como uma extensão do cuidado, definida como “um conjunto de recomendações para as pessoas que estão vulneráveis ou em áreas expostas à ocorrência de um desastre” (Vídeo IDAP 16’46’’). Essa definição, contudo, desloca o eixo do cuidado do âmbito institucional para o individual, em contradição com a concepção de Tronto (2009), segundo a qual o cuidado é relacional, envolvendo atenção, responsabilidade, competência e capacidade de resposta. Na perspectiva da Defesa Civil Nacional, a comunicação de risco é vista como suficiente para garantir o cuidado e os alertas e recomendações seriam, por si só, atos de proteção. No entanto, à luz da ética do cuidado, o que se observa é a ausência de um retorno efetivo, de uma escuta atenta às necessidades das populações em risco. Como propõem Oliveira (2023) e Brugère (2023), o cuidado exige corresponsabilidade

institucional e sensibilidade política, dimensões que não se realizam em um modelo de comunicação unidirecional.

Assim, o vídeo analisado revela uma concepção instrumental da comunicação de risco, em que a autoproteção e a corresponsabilidade funcionam como dispositivos discursivos de desresponsabilização estatal. Ainda que mencione “espaços de diálogo” (Vídeo IDAP 19’18”) e “comunicação constante” (Vídeo IDAP 16’10”), o modelo permanece ancorado em uma estrutura hierárquica e tecnocrática, que reduz o cuidado a instrução e a cidadania a obediência. A retórica da eficiência e da previsibilidade, típica de uma racionalidade burocrática, não dá conta das exigências éticas e democráticas de uma comunicação pública do cuidado, conforme defendem Wolton (2006) e Tronto (2009). Reforça-se, portanto, a necessidade de reconfigurar a comunicação dos órgãos de defesa civil a partir de um paradigma relacional, que reconheça o diálogo, a escuta e a atenção como elementos centrais do cuidado e como condições para a construção de uma cultura de prevenção sensível às vulnerabilidades sociais.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A investigação partiu do questionamento sobre a possibilidade de práticas de comunicação pública de risco fundamentadas na ética do cuidado, em um contexto marcado pela intensificação dos eventos climáticos extremos e pela crescente vulnerabilidade social. A análise do vídeo institucional da Defesa Civil Nacional, voltado à formação de agentes estaduais e municipais, permitiu compreender que, embora o vídeo mencione valores como corresponsabilidade, transparência e autoproteção, esses conceitos são mobilizados dentro de uma racionalidade técnica e hierarquizada, que restringe a comunicação a um fluxo informativo e padronizado.

Os resultados indicam que o cuidado, longe de representar uma prática relacional capaz de fortalecer a presença do Estado junto às populações vulneráveis, é utilizado como recurso discursivo para reconfigurar responsabilidades. A noção de autoproteção traduz-se, assim, em uma estratégia de deslocamento do cuidado para o indivíduo, reproduzindo a lógica de responsabilização típica de uma racionalidade gerencial e neoliberal. O Estado assume o papel de mediador técnico, produtor e difusor

de alertas, enquanto o cidadão é investido da obrigação de agir e proteger-se, o que fragiliza o princípio da democracia sensível (Brugère, 2023) e a corresponsabilidade solidária preconizada pela ética do cuidado (Tronto, 2009).

A partir desse panorama, considera-se que a comunicação pública de risco praticada pela Defesa Civil Nacional ainda não incorpora as premissas do cuidado como princípio ético e político. O modelo comunicacional predominante permanece informativo e instrumental, orientado por fluxos e normas, e pouco atento à escuta, à reciprocidade e à construção conjunta de sentidos. Para que uma comunicação do cuidado seja possível, é necessário reconhecer que informar não é suficiente: comunicar implica estabelecer vínculos, promover escuta ativa e integrar o cidadão como sujeito político do processo comunicacional.

Desse modo, a resposta à questão de pesquisa é, por ora, negativa, ou seja, a comunicação pública de risco baseada no cuidado ainda não se realiza na prática institucional. Contudo, o estudo, especialmente, na contribuição teórica dos autores acionados permite apontar caminhos possíveis para essa transformação: a adoção de metodologias participativas, o fortalecimento das capacidades locais de mediação, e a integração efetiva da ética do cuidado nas políticas públicas de gestão de risco. Somente assim a comunicação poderá deixar de ser um instrumento de controle e tornar-se um ato de cuidado público, fundado na solidariedade, na atenção e na responsabilidade compartilhada.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt.; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2016.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm).

BRASIL. Portaria nº 3.027, de 04 de dezembro de 2020. Define procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma de avisos públicos. Diário Oficial da União, Brasília: DOU de 7/12/2020. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.027-de-4-de-dezembro-de-2020-292327843](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.027-de-4-de-dezembro-de-2020-292327843).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil (CEPED). Conhecendo a Interface. In: **Capacitação para uso da Interface de Divulgação de Alertas Públicos (IDAP)**. Ceped/UFSC; Sedec/MIDR, 2025. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/885>; [https://www.youtube.com/watch?v=j-7F0V\\_bIPY&t=291s](https://www.youtube.com/watch?v=j-7F0V_bIPY&t=291s).

BRANDÃO, Elizabeth. Pazito. **Conceito de Comunicação Pública**. In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

BRUGÈRE, Fabianne. **A ética do cuidado**. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2023.

DOMINICI, Piero. **A complexidade da comunicação. A comunicação da complexidade**. Matrizes, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 15-39, 2020.

IGLESIA, Jose Luis Gonzalo; COMA, Jordi. Farré. **Teoría de la comunicación de riesgo**. Barcelona: UOC, 2011.

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação pública: construindo um conceito**. In: Matos, H. (Org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 41-57.

MATOS, Heloiza. Helena. **A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento**. In: Kunsch, Margarida M. Krohling (Org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. v. 4, p. 39-59.

MAIA, Rousiley. C. M.; HAUBER, Gabriella.; PAULA, Julia. E de. Análise de conteúdo. In: MAIA, R. C. M. (ed). **Métodos de pesquisa em comunicação política**. Salvador: EDUFBA, 2022. p. 01-6. *E-book*. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/25qkk>.

MOLINIER, Pascale.; PAPERMAN, Patricia. **Descompartmentar a noção de cuidado?** Revista Brasileira de Ciência Política, p. 43-57, 2015.

OLIVEIRA, Rosangela Florczak de. **Comunicação efetiva como marca da cultura do cuidado na gestão das crises**. Artigo publicado no Observatório da Comunicação de Crise (OBCC) da UFSM, 2023. Disponível em: <https://ufsm.br/r-880-236>

OLIVEIRA, Rosangela. Florczak de. **Comunicação dialógica estratégica para a prevenção e gestão de crise no contexto das organizações**. Revista Cadernos de Comunicação, v. 24, n. 3, Santa Maria, RS, 2020.

PREITE SOBRINHO, Wanderley. **Nem telefone: cidades brasileiras não têm o básico para lidar com desastres.** UOL Notícias, 16 Maio 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/16/defesa-civil-falta-estrutura-tcu.htm>. Acesso em: 21 out. 2025.

QUINTEROS, Cora. Catalina. Gaete. **A comunicação pública do clima e riscos de desastres: imbricações comunicacionais sobre as políticas públicas em Curitiba, Brasil. 2023.** Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.27.2023.tde-27062023-160431>.

THOMPSON, John. B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes. 2011.

TRANCOSO, R; FLORES, B. M.; CHAPMAN, S. **Deadlier natural disasters—a warning from Brazil’s 2024 floods.** Environ. Res. Vamos. 20 041001, 2025. doi: 10.1088/1748-9326/adb7f1

TRONTO, Joan. **Caring democracy: markets, equality, and justice.** Nova York: New York University Press, 2013.

TRONTO, Joan. **Un monde vulnerable.** Paris: La Découverte, 2009.

VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana. (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas.** RiMa Editora: São Carlos, 2014.

VALENCIO, Norma. **Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro.** Saúde Soc. São Paulo, v.19, n.4, p.748-762, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902010000400003>

VICTOR, Cilene. **Comunicação de riscos de desastres no contexto das mudanças climáticas: muito além do Jornalismo.** 2015. In: Anais do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro, 4 - 7 de set., 2015. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2015/resumos/R10-3693-1.pdf>.

WISNER, Ben; ALCÁNTARA-AYALA, Irasema.; GAILLARD, J.; Kelman, Ilan; MARCHEZINI, Victor. **Understanding and Addressing Disaster Risk: Who Speaks? Who Suffers?** Routledge, 2025. <https://doi.org/10.4324/9781003292814>

WOLTON, Dominique. **É Preciso Salvar a Comunicação.** São Paulo: Paulus, 2006.

ZÉMOR, Pierre. **As formas da Comunicação Pública.** In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

*Original recebido em: 27 de novembro de 2025*

*Aceito para publicação em: 31 de maio de 2026*

***Janis Linda Loureiro Moraes***

Doutoranda e Mestre em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, vinculada ao Grupo de Pesquisa e do Laboratório de Comunicação de Risco Cuidar\_Com.

***Rosangela Florczak de Oliveira***

Doutora em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora titular, pesquisadora e atual Decana da Escola de Comunicação, Artes e Design da PUCRS - Famecos. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação – linha de pesquisa: Comunicação, Crise e Cultura do Cuidado nas Organizações – e do Programa de Pós-graduação em Teologia da PUCRS – Linha de pesquisa: Teologia e Comunicação. Líder do Grupo de Pesquisa e do Laboratório de Comunicação de Risco Cuidar\_Com.



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