



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR  
Artes e Letras

**Apagar incêndios:  
A comunicação de crise da Presidência da República  
Portuguesa durante os incêndios de 2017**

**Bianca Persici Toniolo**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
**Comunicação Estratégica: Publicidade e Relações Públicas**  
(2º ciclo de estudos)

Orientadora: Professora Doutora Gisela Gonçalves

**Covilhã, Junho de 2019**



# Dedicatória

Ao amor da minha vida, a minha filha Antonia.



# Agradecimentos

Agradeço à minha orientadora, a professora Gisela Gonçalves, por acreditar na minha capacidade e me orientar ao longo deste percurso.

Agradeço à Universidade da Beira Interior que, por meio do Estatuto do Trabalhador-Estudante, me permitiu conciliar o mestrado com o trabalho.

Agradeço aos meus pais, Dorvalino e Maria Emília Persici, pela sólida educação que me ofereceram.

Agradeço à amiga e colega Nathalia Pinho pela parceria de todas as horas.

Agradeço à Teresa Amaro e ao Luís Paiva pela compreensão sem igual.

E um agradecimento especial ao Tobias e à Antonia Toniolo pelo amor incondicional. Também não posso deixar de agradecer ao meu cãozinho, Doki, pela companhia nas madrugadas.



# Resumo

Esta dissertação tem como tema a comunicação oficial de crise da Presidência da República Portuguesa (PRP) por ocasião dos incêndios florestais que aconteceram nos meses de junho e de outubro de 2017, conhecidos, respectivamente, como Tragédia de Pedrógão Grande e Incêndios de Outubro. Os incêndios de 2017 foram os mais nefastos da história de Portugal e receberam uma grande cobertura da mídia internacional. Naquele ano, Portugal foi o país que mais sofreu com os fogos (União Europeia, 2018), tendo sido responsável por, aproximadamente, 90% das mortes em decorrência de incêndios florestais de toda a área abrangida pelo relatório.

O principal fundamento teórico do estudo é a Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) de Coombs (2007). Na SCCT, Coombs (2007) identificou as variáveis envolvidas numa crise e apresentou as estratégias de resposta mais adequadas a serem aplicadas a cada tipo de crise (Coombs, 2007). Por meio do método da análise do discurso, descrevemos e comparamos a comunicação da Presidência da República Portuguesa na gestão das duas crises de origens semelhantes (incêndios florestais) separadas por apenas quatro meses (junho e outubro de 2017). A nossa intenção é contribuir para a compreensão das estratégias de resposta propostas por Coombs (2007) quando aplicadas a uma comunicação exclusivamente baseada no modelo de informação pública (Grunig & Hunt, 1984).

A investigação concluiu que a PRP optou pela estratégia de gestão do significado (Coombs, 2015) com informações de ajuste e predominância das respostas reparativas primárias da categoria reconstrução e subcategoria compensação, produzindo a resposta adequada segundo a SCCT (Coombs, 2007). No entanto, observamos que a comunicação de crise da PRP durante os incêndios de 2017 são um caso em que as variáveis - responsabilidade pela crise, histórico da crise e reputação relacional anterior - foram mais relevantes para a comunicação de crise do que as mensagens propriamente ditas.

## Palavras-chave

Comunicação de crise; Comunicação governamental; Relações públicas; Assessoria de imprensa; SCCT; Incêndios, Portugal, Presidência da República, Marcelo Rebelo de Sousa.





# Abstract

This dissertation has as object of study the official communication crisis of the Portuguese Presidency (PRP) for the forest fires that occurred in June and in October 2017, respectively known as the Tragedy of Pedrógão Grande and October Fires. The fires of 2017 were the most harmful in Portuguese history and received wide coverage by the international media. In that year, Portugal was the country that most suffered with the fires, according to a European Union report (2018), accounting about 90% of deaths from forest fires in the entire area covered by the report.

The main theoretical basis of this study is the Situational Crisis Communication Theory (SCCT) (Coombs, 2007). At SCCT, Coombs (2007) identified the variables involved in a crisis and presented the most appropriate response strategies to be applied to each crisis types (Coombs, 2007). Through the method of discourse analysis, we described and compared the Portuguese Presidency's communication on the management of the two crises of similar origins (forest fires) separated for just four months (June and October 2017). Our intention is to contribute to the understanding of the response strategies proposed by Coombs (2007) when applied to a communication exclusively based on the public information model (Grunig & Hunt, 1984).

The investigation concluded that the PRP opted for the managing meaning strategy with adjusting information and predominance of the primary reparative responses of the category rebuild and subcategory compensation, producing the appropriate response according to the SCCT (Coombs, 2007). However, we note that the PRP crisis communication for the fires of 2017 is a case in which the variables - crisis responsibility, crisis history and prior relationship reputation - were more relevant to the effectiveness of crisis communication than messages themselves.

## Keywords

Crisis communication; Governmental communication; Public relations; Press office; SCCT; Fires, Portugal, Presidency of Republic, Marcelo Rebelo de Sousa.



# Índice

<b>Introdução</b>	1
<b>1. A comunicação e as relações públicas governamentais</b>	3
1.1 A comunicação governamental, a comunicação política e a comunicação pública	3
1.1.1 A administração pública e a comunicação	6
1.1.2 Os modelos de relações públicas aplicados à administração pública	9
1.1.3 Um modelo para a comunicação governamental	13
1.2 As relações públicas governamentais	16
1.2.1 A ética nas relações públicas governamentais	20
1.2.2 A assessoria de imprensa como estratégia de relações públicas governamentais	22
<b>2. A comunicação de crise</b>	27
2.1 A gestão de crise	27
2.2 A Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT)	32
<b>3. Os incêndios de 2017</b>	39
3.1 Portugal e as florestas	39
3.2 A Tragédia de Pedrógão Grande e os Incêndios de Outubro	43
3.3 A Presidência da República Portuguesa e os incêndios de 2017	45
3.3.1 Marcelo Rebelo de Sousa, o “presidente dos afetos”	46
3.3.2 O Presidente no terreno	48
3.3.3 Comunicação “à moda antiga”	51
<b>4. A metodologia</b>	57
4.1 O problema, as suas delimitações e hipóteses	57
4.2 O método de sistematização e de análise dos dados	58
<b>5. Os resultados</b>	61
5.1 Análise e discussão dos resultados	61
5.1.1 A comunicação de crise durante a Tragédia de Pedrógão Grande	62
5.1.2 A comunicação de crise durante os Incêndios de Outubro	65
<b>Conclusões</b>	71
<b>Referências</b>	75
<b>Anexos</b>	83



# Lista de Figuras

Figura 1	Roda de Decisão de Comunicação do Governo	15
Figura 2	O modelo da SCCT e a suas variáveis	33
Figura 3	O presidente Marcelo Rebelo de Sousa	46
Figura 4	O Presidente consola uma vítima dos incêndios no distrito de Viseu	49
Figura 5	Seção de Notícias no website da PRP	53
Figura 6	Twitter do presidente Marcelo Rebelo de Sousa	54
Figura 7	Instagram do presidente Marcelo Rebelo de Sousa	55
Figura 8	Canal da PRP no Youtube	56
Figura 9	O Presidente em declaração sobre a Tragédia de Pedrógão Grande	63
Figura 10	O Presidente em declaração sobre os Incêndios de Outubro	67



## Lista de Tabelas

Tabela 1	Diferenças entre comunicação governamental, política e pública	4
Tabela 2	Funções da comunicação na administração pública	8
Tabela 3	Os quatro modelos de relações públicas	9
Tabela 4	Indicadores dos modelos de relações públicas na administração pública	12
Tabela 5	O ambiente do setor público	14
Tabela 6	As funções das relações públicas governamentais	19
Tabela 7	Outras técnicas de assessoria de imprensa governamentais para além do <i>press release</i>	25
Tabela 8	Tipos de crises na SCCT	34
Tabela 9	Estratégias de resposta reparativa à crise da SCCT	37
Tabela 10	História da administração pública florestal portuguesa	41
Tabela 11	Impacto dos incêndios de 2017 em Portugal	44
Tabela 12	Popularidade do presidente Marcelo Rebelo de Sousa em 2017	50
Tabela 13	Quadro-resumo do <i>corpus</i>	60





# Lista de Acrónimos

AFN	Autoridade Florestal Nacional
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
AGMR	Administração Geral das Matas do Reino
DGF	Direção-Geral das Florestas
DGRF	Direção-Geral dos Recursos Florestais
DGSFA	Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas
GIF	Grandes Incêndios Florestais
GNR	Guarda Nacional Republicana
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica de Portugal
PANRNO	Plano de Ação Nacional de Redução do Número de Ocorrências
PIB	Produto Interno Bruto
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PNFC	Plano Nacional de Fogo Controlado
PNS	Plano Nacional de Sensibilização
PRP	Presidência da República Portuguesa
PSD	Partido Social Democrata
RP	Relações Públicas (a atividade)
RRPP	Relações-Públicas (o profissional)
SCCT	Teoria da Comunicação de Crise Situacional



*O amor é fogo que arde sem se ver.*

Luís Vaz de Camões



# Introdução

*Mais de 100 pessoas mortas em menos de quatro meses em fogos em Portugal. Por muito que a frieza destes tempos, cheios de números e de chavões políticos, económicos e financeiros nos convidem a minimizar ou banalizar, estes mais de 100 mortos não mais sairão do meu pensamento, como um peso enorme na minha consciência tal como no meu mandato presidencial.*

Marcelo Rebelo de Sousa

Em 2017, o mundo foi surpreendido pela dimensão dos fogos e pelo número de vítimas jamais registrado na história de Portugal: até 31 de outubro, o fogo havia ardido mais de 442 mil hectares e vitimado 115 pessoas. Assim, os incêndios em Portugal foram considerados um dos cinco maiores desastres naturais do ano. O trecho do pronunciamento do presidente da República Portuguesa, Marcelo Rebelo de Sousa, proferido no dia 17 de Outubro de 2017, em direto de Oliveira do Hospital, concelho onde os fogos fizeram 12 mortes, expressa a gravidade da tragédia que se abateu sobre o País e a forma carregada de emoção como o Presidente conduziu a sua atuação perante os incêndios de 2017.

Naquele ano, Rebelo de Sousa priorizou na sua agenda estar próximo às vítimas das tragédias, e conduziu a sua ação política com afetos (Lopes & Espírito Santo, 2019). Em relação ao Governo, no seu discurso, o Presidente foi “implacável nas críticas”, exercendo a sua função presidencial de “empurrar o Governo para determinadas decisões” (Lopes & Espírito Santo, 2019, p. 253-254).

Nesta dissertação, analisamos a comunicação oficial de crise da Presidência da República Portuguesa (PRP) por ocasião dos incêndios florestais de 2017 sob o olhar da Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) de Coombs (2007). Os incêndios mais graves aconteceram nos meses de junho e de outubro de 2017, e ficaram conhecidos, respectivamente, como Tragédia de Pedrógão Grande e Incêndios de Outubro. O nosso propósito com essa investigação é contribuir para a compreensão das estratégias de resposta propostas por Coombs (2007) quando aplicadas a uma comunicação exclusivamente baseada no modelo de informação pública (Grunig & Hunt, 1984). Assim, o estudo envolve o campo da comunicação de crise em interface com a teoria dos modelos de relações públicas (Grunig & Hunt, 1984) e tem por objetivo indicar caminhos que contribuam para a tomada de decisões assertivas na comunicação de crise.

A dissertação está dividida em cinco capítulos. No Capítulo 1 “**A comunicação e as relações públicas governamentais**”, apresentamos os principais conceitos relacionados à comunicação e às relações públicas (RP) governamentais. Elucidamos a ideia de comunicação governamental e as suas distinções em relação à comunicação política e à comunicação pública. Seguimos com a exposição dos modelos de RP aplicados ao setor público e abordamos o papel, as funções e a ética das RP como prática profissional que atua em favor do interesse público. O capítulo se encerra com a discussão acerca da assessoria de imprensa como estratégia de RP na comunicação de governo.

O Capítulo 2 “**A comunicação de crise**” se inicia apresentando algumas definições e características desse campo da comunicação com enfoque nas crises que envolvem a administração pública. A seguir, descrevemos o modelo de Coombs (2007) denominado Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT), bem como as suas variáveis, tipologias e estratégias de resposta.

O estudo de caso é apresentado no Capítulo 3 “**Os incêndios de 2017**”. Realizamos um histórico sobre os incêndios em Portugal e a administração pública florestal, desde a monarquia constitucional até a atualidade, para chegar aos incêndios de 2017, sobre os quais reunimos informações que os situam como os mais graves da memória do País e entre os cinco maiores desastres naturais daquele ano em todo o mundo. Nesse capítulo, também explicitamos o papel da PRP diante dos incêndios e delineamos o perfil do presidente Marcelo Rebelo de Sousa, a forma como interage com a população e se comunica com a imprensa. Por fim, relatamos quais foram as atitudes do Chefe de Estado nas primeiras horas desde a deflagração da Tragédia de Pedrógão Grande e dos Incêndios de Outubro.

“**A metodologia**” é o tema do Capítulo 4. Nele, discorremos sobre o método adotado na presente investigação, expomos o problema, as suas delimitações e hipóteses. A seguir, justificamos a opção pela análise do discurso e apresentamos o modelo de sistematização dos dados. Ainda nesse capítulo, já manifestamos os primeiros resultados da pesquisa com o mapeamento do *corpus* e a indicação da frequência de cada um dos parâmetros da SCCT nos discursos analisados.

No Capítulo 5 “**Os resultados**”, avaliamos de forma qualitativa a comunicação oficial da PRP durante os incêndios de 2017. Procedemos ao enquadramento tipológico da Tragédia de Pedrógão Grande e dos Incêndios de Outubro, seguido pela observação das respectivas variáveis e a descrição analítica dos discursos emitidos consoante os parâmetros da SCCT. Ainda, discutimos os resultados e comparamos as semelhanças e as diferenças entre as respostas às duas situações de crise em estudo. Por fim, nas “**Conclusões**”, avaliamos os resultados da investigação e apresentamos sugestões de futuras abordagens para a pesquisa no campo da comunicação de crise.

# **Capítulo 1 - A comunicação e as relações públicas governamentais**

Neste capítulo, que integra o enquadramento teórico da presente dissertação, apresentamos as principais definições relacionadas à comunicação e às relações públicas (RP) governamentais. Dividido em duas seções, a primeira seção elucida o conceito de comunicação governamental e as suas distinções em relação à comunicação política e à comunicação pública. Na segunda seção, seguimos com a exposição dos modelos de RP aplicados ao setor e abordamos o papel, as funções e a ética das RP como prática profissional que atua em favor do interesse público. Encerramos o capítulo com a discussão acerca da assessoria de imprensa como estratégia de RP na comunicação de governo.

## **1.1 A comunicação governamental, a comunicação política e a comunicação pública**

Não é fácil conceituar a comunicação governamental e delimitar as suas semelhanças e diferenças em relação à comunicação política e à comunicação pública. Essas definições são, com frequência, confundidas como sinônimos. Para a delimitação desses três campos da comunicação, recorreremos a Duarte (2011, p.5), que estabeleceu a comunicação governamental como “os fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade”. A comunicação política se diferencia da comunicação governamental, conforme defendeu o autor, por se dedicar à “conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação com o poder”. Já o conceito de comunicação pública está relacionado à interação e ao fluxo de informações de interesse coletivo.

Na sua obra, Duarte (2011) explicitou a diferença entre os diversos termos, consoante sintetizamos na Tabela 1, realçando as perspectivas comunicacionais informativa, persuasiva e cidadã.

	<b>Agentes</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Perspectiva</b>
<b>Comunicação governamental</b>	O Poder Executivo	Informar a sociedade sobre as atividades do governo	Informativa
<b>Comunicação política</b>	Os detentores de mandatos, os candidatos e os partidos políticos	Conquistar o apoio da opinião pública em relação a ideias ou atividades	Persuasiva
<b>Comunicação pública</b>	O Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), os partidos políticos, o terceiro setor e as entidades representativas	Estabelecer a interação e o fluxo de informação entre os agentes e a sociedade acerca de temas de interesse público	Cidadã

Tabela 1: Diferenças entre comunicação governamental, política e pública

Fonte: Adaptado de Duarte (2011)

Canel (2018) explicou que a comunicação governamental pode ter fins tanto políticos quanto cívicos, recorrendo a ferramentas e a estratégias a fim de influenciar os seus públicos<sup>1</sup>, construir reputação, interagir com os cidadãos e obter o seu apoio. Contudo, a autora destacou que são os fins cívicos que caracterizam a comunicação na administração pública no escopo da comunicação governamental. Segundo Canel (2018, p. 36), a comunicação na administração pública “introduz a ideia de comunicação como construção de relações com valor intangível<sup>2</sup>” ilustrada como “fazer com que um cidadão se sinta mais seguro no seu entorno, orgulhoso do seu país ou com vontade de se unir a outros cidadãos para solucionar os problemas comuns<sup>3</sup>” (Canel, 2018, p. 337).

Para Kunsch (2012, p. 20), a comunicação governamental é a aplicação dos “princípios e fundamentos da comunicação pública (...) à administração na esfera federal, estadual e municipal de todos os três poderes da República ou de uma nação”. A autora defendeu que a administração pública precisa ser uma “instituição aberta, que interage com o a sociedade,

<sup>1</sup> Entendemos o conceito de públicos a partir de Canel (2010) como os grupos de pessoas com os quais uma organização está vinculada e que se classificam em função da posição que ocupam e do papel que desempenham em relação à organização.

<sup>2</sup> Tradução da autora. No original: “introduce la idea de comunicación como construcción de relaciones con el valor intangible” (Canel, 2018, p. 36).

<sup>3</sup> Tradução da autora. No original: “lograr que um ciudadano se sienta más seguro em su entorno, orgulloso de su país o com ganas de implicarse com sus conciudadanos em solucionar los problemas comunes” (Canel, 2018, p. 337).



com os meios de comunicação e com o sistema produtivo” (Kunsch, 2012, p. 15) para chegar ao cidadão comum, ouvi-lo e atender às suas necessidades.

Na comunicação pública, segundo categorizou Duarte (2007), as informações podem ser das seguintes naturezas: institucional, de gestão, de utilidade pública, de interesse privado, mercadológicas, de prestação de contas e dados públicos. O autor defendeu que as informações deveriam dar origem a debates, mas admitiu que “os fluxos de informação unidirecionais proporcionados pela [assessoria de] imprensa costumam ser predominantes nas estratégias de quem está no poder” (Duarte, 2011, p. 6).

As diferenças estabelecidas (Duarte, 2007, 2011; Canel, 2018; Kunsch, 2012) entre os conceitos de comunicação governamental, política e pública contribuem para a melhor compreensão dos objetivos almejados pelos respectivos agentes da comunicação e, portanto, têm caráter predominantemente didático. Na prática, os limites são permeáveis. Por exemplo, a comunicação sobre um determinado programa de governo pode ser utilizada por um candidato para explicitar o seu posicionamento sobre o assunto, bem como pode se tornar tema de debates na esfera pública.

Vale esclarecer um importante conceito relacionado à comunicação governamental, política e pública tendo como referencial teórico Habermas (1991): esfera pública. Na concepção de Habermas (1991), esfera pública é o espaço onde se dão os debates acerca dos temas de interesse público nas sociedades democráticas. Segundo Gonçalves (2013, p. 197), “as relações públicas operam na esfera pública tendo como objectivo último legitimar os interesses das organizações na sociedade em relação às exigências do bem comum”. Dos debates na esfera pública se origina a opinião pública, traduzida como a expressão de uma ideia dominante, mas nem sempre consensual. Andrade (1980) definiu a opinião pública como a composição das diversas opiniões existentes no público formada por meio de um processo contínuo em direção a um consenso completo sem, entretanto, nunca o alcançar.

A discussão, portanto, é um conceito-chave na ética habermasiana na medida em que apenas aquele discurso que tem lugar sob determinadas condições pode ser considerado como produtor de verdades e de normas consensuais. Na sua essência, esse consenso deve ser justificado, isto é, deve ser o resultado do melhor argumento sem coerção. (Gonçalves, 2013, p. 203)

Outro conceito recorrente quando se trata da comunicação governamental é a transparência. De acordo com Duarte (2011), transparência é mais que prestar contas e fornecer informações. Trata-se de um elemento capaz de alavancar o diálogo porque estimula o acesso e disponibiliza mecanismos de fiscalização. Para Canel (2018, p. 191), o princípio da transparência “se baseia

no direito de as pessoas conhecerem a forma como os governos gastam os impostos. A transparência tem a ver com o saber cidadão”<sup>4</sup>. Em resumo, transparência na administração pública “é submeter os assuntos públicos ao escrutínio público” (Canel, 108, p. 187)<sup>5</sup>.

Kunsch (2012) defendeu que a comunicação é uma das protagonistas neste contexto de valorização da transparência.

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto. (Kunsch, 2012, p. 16)

A necessidade dos governos se comunicarem com os cidadãos foi reforçada pelo desenvolvimento tecnológico que revolucionou o modo como as informações são geradas e disseminadas. A popularização dos dispositivos móveis conectados à internet facilitou não só o acesso a informações em tempo real, mas também a sua publicação por qualquer indivíduo. A lógica da comunicação mudou e o público não é mais um mero consumidor de informação. Os receptores tornaram-se também emissores e eles, agora, produzem, disseminam e repercutem histórias na esfera pública.

### 1.1.1 A administração pública e a comunicação

Com a estabilização da democracia e a crescente interação entre os governos e os cidadãos, a comunicação adquiriu função estruturante na administração pública. Isso significa que a comunicação alcançou o status de política pública e, como tal, “deve, necessariamente, ser assumida com visão global, papel estratégico, planejamento, ação integrada e visão de longo prazo” (Duarte, 2011, p. 9). Isto posto, os gestores de comunicação na administração pública devem se valer de instrumentos como pesquisas, planos, programas e manuais, de um “conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos ou atividades de comunicação” (Duarte, 2011, p. 10).

Elas [políticas públicas de comunicação] devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscar estimular a participação e o

---

<sup>4</sup> Tradução da autora. No original: “se apoya em el derecho que tienen las personas de conocer em qué se gastan los gobiernos los impuestos. La transparencia tiene que ver con el saber ciudadano” (Canel, 2018, p. 191).

<sup>5</sup> Tradução da autora. No original: “poner los asuntos públicos al escrutinio público” (Canel, 2018, p. 187).

desenvolvimento da democracia, aumentar a governabilidade, estimular a competitividade e a integração social. Dada a dificuldade inicial de formular políticas de grande abrangência, é possível formalizá-las por áreas temáticas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa. (Duarte, 2011, p. 10)

Canel (2010) foi taxativa ao afirmar que não existe administração pública sem comunicação, o que reforça a ideia do papel estruturante da comunicação na administração pública defendida por Duarte (2011). Para a autora, a identidade de uma organização está associada à sua razão de existir para os seus públicos, portanto, no caso da administração pública, para toda a população. E a comunicação é fundamental para que a administração pública realize as suas funções com êxito. Canel (2018, p. 43) definiu comunicação na administração pública como:

A troca de realidades cognitivas, que é realizada entre organizações públicas, e entre elas e públicos-chave, orientada para auxiliar no cumprimento do propósito (a busca pelo bem comum), através de serviços públicos, incorporados em uma estrutura orgânica de dimensão territorial, e que articula e delimita a legitimidade do poder<sup>6</sup>. (Canel, 2018, p. 43)

Em relação à sua finalidade, à comunicação na administração pública cabe “explicitar qual é a necessidade comum e o bem que comumente pode satisfazê-la<sup>7</sup>”; à sua função, “colocar em contato e relacionamento o Estado com aqueles a quem serve<sup>8</sup>” e; à sua ação, “interpretar situações para por em prática as medidas deliberadas<sup>9</sup>” (Canel, 2018, p. 29). A autora ainda evidenciou que a comunicação na administração pública deve produzir valor para a sociedade, realizando “a interação necessária para escutar a sociedade e incorporar o seu feedback na tomada de decisões<sup>10</sup>” (Canel, 2018, p. 29).

---

<sup>6</sup> Tradução da autora. No original: “El intercambio de realidades cognitivas, que se realiza entre las organizaciones públicas, y entre éstas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a través de los servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial, y que articula y delimita la legitimidad del poder” (Canel, 2018, p. 43).

<sup>7</sup> Tradução da autora. No original: “explicitar cuál es la necesidad común y el bien que comúnmente puede satisfacerla” (Canel, 2018, p. 29).

<sup>8</sup> Tradução da autora. No original: “poner en contacto y relación al Estado con aquellos a quienes sirve” (Canel, 2018, p. 29).

<sup>9</sup> Tradução da autora. No original: “llevar a cabo la deliberación que exige la adopción de medidas, y que lleva consigo interpretar situaciones” (Canel, 2018, p. 29).

<sup>10</sup> Tradução da autora. No original: “la interacción que es necesaria para escuchar a la sociedad e incorporar su *feedback* en la toma de decisiones” (Canel, 2018, p. 29).

Na Tabela 2, apresentamos as 14 principais funções da comunicação na administração pública destacadas por Canel (2018).

Administrar a relação com a mídia	Elaborar a estratégia
Administrar campanhas	Escutar o entorno
Administrar intangíveis	Encenar a gestão pública
Assessorar os chefes	Gerenciar crises
Avaliar o trabalho	Gerenciar mídias próprias
Comunicar internamente	Ser porta-voz
Coordenar o trabalho	Produzir conteúdos

Tabela 2: Funções da comunicação na administração pública

Fonte: Adaptado de Canel (2018, p. 336)

A importância da comunicação não está em si mesma, mas nas consequências que é capaz de gerar na qualidade de vida e na confiança dos cidadãos no governo. Assim sendo, a comunicação na administração pública não pode se limitar aos chefes dos poderes, mas deve abranger todas as organizações e serviços vinculados a cada um dos poderes, defendeu Canel (2010).

Para além da particularidade de desempenhar encargo estruturante, a comunicação na administração pública se distingue em diversos outros aspectos da comunicação nas instituições privadas. Destacamos como diferenças relevantes:

- a) ter como público todos os cidadãos, um público de vasta extensão, complexa segmentação e alta capacidade de pressão; e
- b) estar submetida a condicionantes legais, o que se reflete em mais regulação e fiscalização (Canel, 2010).

Segundo Canel (2010), a comunicação na administração pública é um processo com viés estratégico e transacional que tem por objetivo a mudança. Estratégico porque “aspira a produzir mudanças em uma determinada direção. Por exemplo, busca que os cidadãos conheçam uma medida do governo para, entre outras coisas, obter uma boa imagem. Quem comunica tem objetivos que orientam todas as suas ações<sup>11</sup>” (Canel, 2010, p. 31). Transacional porque se encarrega de oferecer as pistas necessárias para que a comunicação seja interpretada com o significado pretendido. Como ilustração, Canel (2010) apresentou o caso em que um governo emitiu uma nota de imprensa sobre a redução do imposto de renda, mas omitiu a

---

<sup>11</sup> Tradução da autora. No original: “se aspira a producir el cambio en una determinada dirección. En los ejemplos, se busca que los ciudadanos conozcan una medida del Gobierno para entre otras cosas, ganar buena imagen. Quien se comunica tiene unos objetivos hacia los que orienta todas sus actuaciones” (Canel, 2010, p. 31).

criação de um outro encargo. “A ocultação de parte da informação impediria que o cidadão interpretasse a ação do Governo na sua totalidade”<sup>12</sup> (Canel, 2010, p.32).

### 1.1.2 Os modelos de relações públicas aplicados à administração pública

Como vimos nos exemplos apresentados por Canel (2010), nem sempre é o interesse público o critério que guia a comunicação na administração pública. Não obstante, obter a resposta do público é, invariavelmente, o seu objetivo. Com base nessa constatação, Canel (2010) questionou “se é realmente correto que haja simetria pura na comunicação de uma instituição com o seu público”<sup>13</sup> (Canel, 2010, p. 44) e defendeu que são os modelos simétricos aqueles capazes de obter melhores resultados.

Para melhor entender a provocação da autora, apresentamos na Tabela 3 um resumo dos quatro modelos de RP de Grunig e Hunt (1984) com destaque para o propósito e o fluxo informativo de cada um deles:

Agente publicitador	Informação pública	Bidirecional assimétrico	Bidirecional simétrico
Propaganda (propósito promocional)	Disseminação da informação (propósito informativo)	Persuasão (propósito persuasivo)	Compreensão mútua (propósito relacional)
De uma via: a verdade completa não é essencial	De uma via: a verdade é importante	Bidirecional: efeitos desequilibrados	Bidirecional: efeitos equilibrados
Emissor → Receptor	Emissor → Receptor	Emissor → Receptor Emissor ← Receptor	Grupo → Grupo Grupo ← Grupo

Tabela 3: Os quatro modelos de RP  
Fonte: Adaptado de Grunig e Hunt (1984, p. 22)

Com estes quatro modelos, Grunig e Hunt (1984) descreveram o desenvolvimento das RP ao longo da história, nos Estados Unidos da América. A compreensão dos modelos é útil para se distinguir as práticas tradicionais das práticas mais avançadas de RP, mas vale ressaltar que uma mesma organização pode adotar ferramentas de mais de um modelo na sua comunicação. Para os autores, o modelo simétrico bidirecional representa a excelência nas RP, pois está

<sup>12</sup> Tradução da autora. No original: “El ocultamento de parte de la información impediría que el ciudadano interpretara en su totalidad la acción de Gobierno” (Canel, 2010, p. 32).

<sup>13</sup> Tradução da autora. No original: “si es realmente lo correcto que se ala pura simetria lo que presida la comunicación de una institución con su público” (Canel, 2010, p. 44).

associado à busca pela compreensão mútua por meio do diálogo entre grupos que se comunicam e interagem de forma equilibrada.

Os modelos agente publicizador e de informação pública, situados entre os anos 1850 e 1920, se assemelham porque neles “a comunicação é sempre unidirecional, da organização para os públicos”<sup>14</sup> (Grunig & Hunt, 1984, p. 23) e se diferenciam pelo compromisso com a verdade: no primeiro modelo, a comunicação é de natureza propagandística; no segundo modelo, informativa.

O modelo bidirecional assimétrico, cuja prática foi observada a partir da década de 1920, é de natureza persuasiva. O seu principal avanço em relação aos dois modelos anteriores foi incluir o feedback do receptor no processo comunicacional. O receptor, embora seja um agente desse processo, não tem tanto poder de comunicação quanto o emissor, o que caracteriza o desequilíbrio dos efeitos da comunicação gerada pela organização e pelos públicos.

No modelo bidirecional simétrico, que data da década de 1960 e que, teoricamente, se manteria até os nossos dias, a comunicação busca a compreensão mútua e o equilíbrio. “O quarto modelo, o “bidirecional simétrico, descreve um modelo de relações públicas que é baseado na pesquisa e que usa a comunicação para administrar conflitos e melhorar a compreensão com os públicos estratégicos”<sup>15</sup> (Grunig, 1997, p. 262). Esse modelo privilegia a negociação e a tomada conjunta de decisões entre uma organização e os seus públicos.

Argumentação, debate e persuasão acontecem. Mas o diálogo, a escuta, a compreensão e a construção de relacionamento também acontecem porque elas [as relações públicas simétricas] são mais eficazes na resolução de conflitos do que as [relações públicas] unidirecionais<sup>16</sup>. (Grunig, Grunig & Dozier, 2002, p. 321)

Apesar de criticado por ser utópico e por idealizar o papel das RP na sociedade, concordamos com Canel (2010) que o modelo bidirecional simétrico é o mais adequado à comunicação na administração pública pelo seu caráter democrático e pela busca do equilíbrio com o interesse público. Grunig (2008) ainda reforçou que o modelo bidirecional simétrico é ideal para a gestão de conflitos com públicos estratégicos, é capaz de produzir relacionamentos mais duradouros e conduz a comunicação de forma mais ética que os demais modelos.

---

<sup>14</sup> Tradução da autora. No original: “communication is always one-way, from the organization to publics” (Grunig & Hunt, 1984, p. 23).

<sup>15</sup> Tradução da autora. No original: “The fourth model, the ‘two-way symmetrical,’ describes a model of public relations that is based on research and that uses communication to manage conflict and improve understanding with strategic publics” (Grunig, 1997, p. 262).

<sup>16</sup> Tradução da autora. No original: “Argumentation, debate, and persuasion take place. But dialogue, listening, understanding, and relationship building also happen because they are more effective in resolving conflict than are one-way attempts at compliance gaining” (Grunig, Grunig & Dozier, 2002, p. 321).

Quando desenvolveram os quatro modelos, Grunig e Hunt (1984) o fizeram pensando na sua aplicabilidade ao setor privado, não ao setor público. Grunig e Jaatinen (1999), entretanto, defenderam que os “os princípios de relações públicas para o governo são os mesmos que para outros tipos de organização, mas que as condições específicas às quais os princípios devem ser aplicados são diferentes”<sup>17</sup> (Grunig & Jaatinen, 1999, p. 219).

A pesquisa realizada por Grunig e Jaatinen (1999) concluiu que o modelo de informação pública de RP está mais presente nos governos do que noutros tipos de organizações, e que este modelo predomina no setor público. “O modelo de informação pública é um modelo unidirecional que enfatiza a disseminação de informações precisas para a população em geral, que raramente usa pesquisas e cujos profissionais geralmente são jornalistas”<sup>18</sup>, explicaram Grunig e Jaatinen (1999, p. 219).

Nesse sentido, a pesquisa de Valentini (2013), aplicada entre 2009 e 2010, teve como um dos seus objetivos identificar qual era o modelo predominante na administração pública italiana. Valentini (2013) contribuiu ao consolidar as características dos modelos à prática da comunicação no setor público e ao criar indicadores para avaliar a sua presença, como podemos ver na Tabela 4.

---

<sup>17</sup> Tradução da autora. No original “the principles of public relations for government are the same as for other types of organisation, but that the specific conditions to which the principles must be applied are different” (Grunig & Jaatinen, 1999, p. 219).

<sup>18</sup> Tradução da autora. No original “The public information model is a one-way model that emphasises the dissemination of accurate information to the general population, which seldom uses research and whose practitioners usually are journalists” (Grunig & Jaatinen, 1999, p. 219).

Agente publicador	Informação pública	Bidirecional assimétrico	Bidirecional simétrico
As atividades de RP da organização têm como principal propósito divulgar a própria organização	Nas atividades de RP, a equipe está tão ocupada em escrever notícias ou produzir publicações que não há tempo para fazer pesquisas	Depois de concluir um programa de RP, são feitas pesquisas para determinar a eficácia do programa na alteração das opiniões das partes interessadas	Antes de iniciar um programa de RP, são feitas pesquisas ou sondagens para descobrir o quanto a administração e as partes interessadas se entendem
Nas atividades de RP, se procura, principalmente, obter publicidade favorável na mídia e evitar publicidade desfavorável	Nas atividades de RP, se disseminam informações precisas, mas não são oferecidas informações desfavoráveis	Nas atividades de RP, o objetivo geral é persuadir os líderes de opinião e / ou as partes interessadas a ter uma atitude favorável em relação à organização	O objetivo das atividades de RP é desenvolver um entendimento mútuo entre a organização e as partes interessadas
O sucesso de um programa de RP é determinado pelo número de pessoas que participam de um evento ou usam os produtos / serviços	A única maneira de determinar o sucesso de um programa de RP é por meio do <i>media clipping</i>	Antes de iniciar um programa de RP, é feita uma pesquisa para verificar se as metas são coerentes com as opiniões das partes interessadas.	A organização acredita que as atividades de RP devem ajudar a administração e as partes interessadas a negociar conflitos e resolver tensões
Comunicação, RP e publicidade essencialmente significam a mesma coisa	As RP são mais um disseminador neutro de informações do que um defensor da organização	São feitas pesquisas para determinar os conteúdos das mensagens que podem ser facilmente compreendidos pelos públicos	As atividades de RP abordam principalmente a mediação entre a organização e os seus diferentes públicos e líderes de opinião

Tabela 4: Indicadores dos modelos de RP na administração pública

Fonte: Adaptado de Valentini (2013, p. 103)



Valentini (2013) confirmou que o modelo de informação pública é o mais comum na esfera governamental, mas não o único. A presença dos outros três modelos também foi identificada pela autora, porém os modelos chamados agente publicizador e bidirecional simétrico foram os que obtiveram menor frequência. Valentini (2013) identificou que predomina na comunicação governamental italiana um modelo híbrido entre o de informação pública e o bidirecional assimétrico, cuja prática tem natureza informativa e persuasiva.

Centradas na construção de reputação positiva perante a opinião pública, as organizações governamentais, em grande parte, ainda são adeptas do modelo de informação pública e, portanto, preocupadas em disseminar mensagens precisas, facilmente compreendidas, cujo principal meio de avaliação é o *media clipping* (Valentini, 2013). Mas por que predomina entre os governos o modelo de informação pública se as RP de excelência<sup>19</sup> estão identificadas com o modelo bidirecional simétrico?

Segundo Grunig e Hunt (1984), a adesão a um ou a outro modelo de RP está associada aos diferentes estágios de amadurecimento de uma organização para se comunicar com os seus públicos. Esta é, muitas vezes, uma decisão tomada por organizações que já conhecem bem a sua audiência e que optam por se comunicar, mas não por interagir com ela. Aceitar essa justificativa implica em admitir que “todas as estratégias e táticas desenvolvidas pelas RP sejam decididas em função dos efeitos que possam produzir nessa mesma relação” (Gonçalves, 2015, pp. 70-71).

### 1.1.3 Um modelo para a comunicação governamental

Do modelo bidirecional simétrico de Grunig e Hunt (1984), Liu e Horsley (2007) extraíram alguns elementos para formular um modelo chamado “Roda de Decisão de Comunicação do Governo”<sup>20</sup>. O modelo resulta da “combinação da comunicação bidirecional simétrica e assimétrica [com o] conceito de organizações que adaptam estratégias para atender efetivamente às necessidades dos públicos”<sup>21</sup> (Liu & Horsley, 2007, p. 385). As autoras defenderam que os modelos e as teorias tradicionais de RP são inadequadas quando aplicadas aos governos e às suas singularidades. Segundo Liu e Horsley (2007), há mais diferenças do que semelhanças entre

---

<sup>19</sup> A Teoria da Excelência se refere à “primeira grande investigação colectiva na área das relações públicas, financiada pela *Research Foundation of International Association of Business Communicators* (IABC), nos EUA” (Gonçalves, 2010, p. 41). O fator de excelência serve para avaliar a eficácia das RP nas organizações e pode ser identificado a partir de nove fatores: 1) as RP estão envolvidas na gestão estratégica; 2) autonomia das RP na coligação dominante ou ocuparem uma posição em que reportam diretamente à direção superior; 3) função de RP integrada; 4) as RP são uma função de gestão separada de outras funções; 5) o papel do profissional de RP; 6) o modelo simétrico bidirecional de RP; 7) um sistema simétrico de comunicação interna; 8) potencial de conhecimentos para o papel de gestão das RP simétricas; 9) diversidade de recursos humanos em todos os papéis (Gonçalves, 2010, p. 46).

<sup>20</sup> Tradução da autora. No original: *The Government Communication Decision Wheel* (Liu & Horsley, 2007).

<sup>21</sup> Tradução da autora. No original: “Combining two-way symmetrical and asymmetrical communication; concept of organizations adapting strategies to effectively meet publics’ needs” (Liu & Horsley, 2007, p. 385).

as práticas de comunicação das organizações públicas e privadas - e estabelecer comunicação e relacionamento com um público heterogêneo é a mais significativa destas diferenças.

Na Tabela 5, apresentamos as oito características do ambiente do setor público que, segundo Liu e Horsley (2007), justificam o desenvolvimento de um modelo específico para a comunicação governamental:

<b>Política</b>	A política é a essência do setor público e as organizações públicas são definidas por ações e relacionamentos políticos
<b>Bem público</b>	A administração pública está focada em servir os cidadãos, não em obter lucros e, por isso, está menos propensa a pressões do mercado
<b>Restrições legais</b>	A administração pública é regulada e fiscalizada sob aspectos específicos que geram tensão permanente sobre o que é considerado comunicação pública e o que é considerado publicidade
<b>Escrutínio da mídia</b>	As relações entre os governos e a mídia são complementares, a mídia influencia as decisões dos governos e os governos se utilizam da mídia para manter os cidadãos informados
<b>Desvalorização da comunicação</b>	Os baixos orçamentos e os baixos salários fazem com que os governos percam pessoal qualificado para o setor privado
<b>Percepção negativa do público</b>	A tradição dos governos em usar modelos unidirecionais de comunicação limita o diálogo e faz com que o público perceba a comunicação governamental como propaganda
<b>Atraso no desenvolvimento profissional</b>	O desenvolvimento profissional da comunicação governamental é defasado em relação ao da comunicação das organizações privadas
<b>Federalismo</b>	A comunicação de governo em sistemas federalistas precisa lidar com as diferentes e, por vezes, conflitantes esferas de autoridade

Tabela 5: O ambiente do setor público  
 Fonte: Adaptado de Liu e Horsley (2007, pp. 378-381)

Com oportunidades e desafios diversos daqueles dos profissionais de comunicação das organizações privadas, Liu, Horsley e Levenshus (2010) destacaram que o bem público deve ser o primeiro objetivo dos governos. As autoras sublinharam que a comunicação da administração pública precisa estar a serviço dos cidadãos, o que impacta na necessidade de informação do público e esbarra na pressão que a mídia exerce sobre os governos, bem como na sua tendência em realizar uma cobertura negativa.

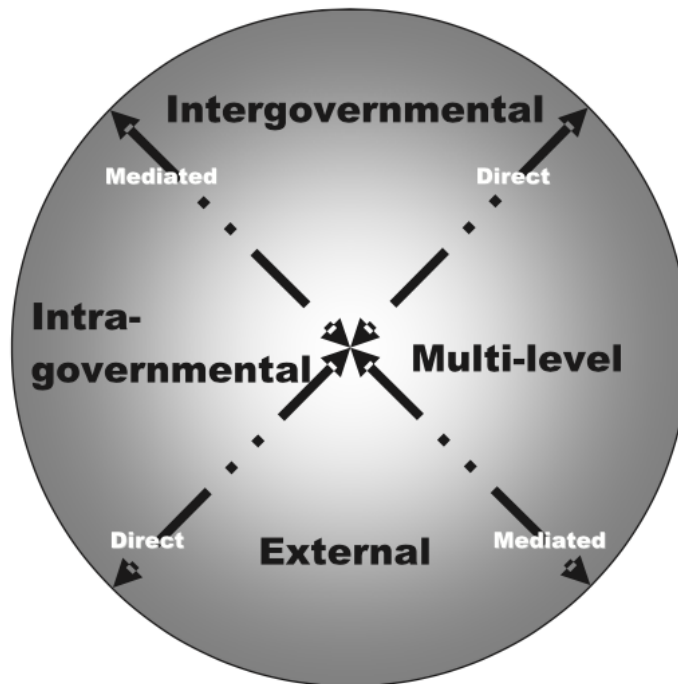


Figura 1: Roda de Decisão de Comunicação do Governo

Fonte: Liu e Horsley (2007, p. 386)

Na Figura 1, apresentamos a sistematização do modelo proposto por Liu e Horsley (2007) e podemos ver cada uma das áreas nas quais a roda foi dividida representando os “quatro microambientes coexistentes e complementares: multinível, intragovernamental, intergovernamental e externo”<sup>22</sup> (Liu & Horsley, 2007, p. 384). As setas indicam se a comunicação entre os microambientes deve ser direta ou mediada por outros agentes governamentais de iguais níveis (intergovernamental), de diferentes níveis (intragovernamental), não governamentais (externa) ou uma combinação deles (multinível).

Para uma melhor compreensão da “Roda de Decisão de Comunicação do Governo”, se aplicássemos o modelo à comunicação durante uma crise como a dos incêndios de 2017 em Portugal, teríamos:

<sup>22</sup> Tradução da autora: No original “four coexisting, complementary microenvironments: multilevel, intragovernmental, intergovernmental, and external.” (Liu & Horsley, 2007, p. 384).

- a) no microambiente intragovernamental, a atuação de apenas um agente, por exemplo, a Câmara Municipal **ou** o Governo;
- b) no microambiente externo, a atuação de qualquer nível governamental de forma coordenada com organizações privadas ou não-governamentais, por exemplo, o Instituto Nacional de Conservação das Florestas (INCF) e empresários locais;
- c) no microambiente multinível, a atuação de dois ou mais níveis governamentais colaborando num único assunto, apesar de continuar a existir responsabilidades separadas, por exemplo, a Câmara Municipal **e** o Governo; e
- d) no microambiente intergovernamental, a ação coordenada em conjunto por dois agentes do mesmo nível governamental, por exemplo, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e os hospitais públicos.

A “Roda de Decisão de Comunicação do Governo” constitui uma ferramenta útil para os profissionais de comunicação de governo escolherem, com base em fatores situacionais e ambientais e nos recursos disponíveis, os meios mais efetivos de comunicar (Liu & Horsley, 2007). As autoras apresentaram o modelo como um primeiro passo “para conceituar as características únicas das RP praticadas no setor público”<sup>23</sup> (Liu & Horsley, 2007, p. 391).

## 1.2 As relações públicas governamentais

A atividade de RP está associada à gestão da comunicação entre uma organização e os seus públicos, sendo as principais funções dos profissionais das RP gerenciar, planejar e executar a comunicação das organizações (Grunig & Hunt, 1984). A construção de relacionamentos com os públicos de uma organização é a principal contribuição das RP para a gestão estratégica (Grunig, 1997), e a busca pela compreensão mútua entre eles é, em concordância com Grunig e Hunt (1984), o efeito que as RP objetivam gerar por meio de um esforço deliberado e planejado.

O conceito de RP proposto por Kunsch (2009) reafirmou a vinculação da atividade à gestão da comunicação e dos relacionamentos de uma organização com os seus públicos:

Entendemos as Relações Públicas como parte integrante do subsistema institucional das organizações, cabendo-lhe o papel fundamental de cuidar dos relacionamentos públicos dos agrupamentos sociais que podem ser configurados a partir de diferentes tipologias e características estruturais, envolvendo das

---

<sup>23</sup> Tradução da autora. No original: “toward conceptualizing the unique characteristics of public relations practiced in the public sector (Liu & Horsley, 2007, p. 391).

organizações públicas às empresas privadas e aos segmentos organizados da sociedade civil. (Kunsch, 2009, p. 54)

Para promover e administrar relacionamentos, a autora explicou que as RP realizam funções administrativa, estratégica, mediadora e política e que, entre as suas principais atividades, estão a gestão e o planeamento da comunicação, a mediação de conflitos, as pesquisas de opinião e as auditorias de imagem (Kunsch, 2009).

Um conceito da atividade de RP que se propõe mais pragmático e descritivo é o de L'Etang (2009). A autora ponderou que as RP envolvem a comunicação e a troca de ideias associadas à necessidade de mudança. As RP, portanto, somente fazem sentido num contexto de controvérsia. Os RRPP, por sua vez, são os profissionais especializados em estabelecer uma interface entre a organização e os seus públicos, tendo como esfera pública a mídia. Assim, a capacidade de antecipar e de desenvolver ações possíveis de impactar a reputação de uma dada organização é um dos principais atributos desses profissionais.

Da interpretação da definição adotada em 1988 pela *Public Relations Society of America* (PRSA) de que as “relações públicas são uma atividade que ajuda uma organização e seu público a se adaptarem mutuamente”, Amaral depreendeu como “funções essenciais (...) pesquisa, planeamento, diálogo e avaliação” (2008, p. 65). As mesmas funções estão evidenciadas no conceito propagado pela Associação Portuguesa de Relações Públicas, abrangendo o planeamento, a execução e controle da comunicação de uma organização com os seus públicos e a opinião pública (Moutinho & Sousa, 2008).

A pesquisa de Van Ruler e Vercic (2003), aplicada em 25 países, identificou quatro características das RP na Europa: gerencial, operacional, reflexiva e educacional. Segundo os autores, as características gerencial e operacional, identificadas com o desenvolvimento e a execução de planos de comunicação de uma organização com os seus públicos, estão em concordância com a tradição anglo-americana das RP. Já as características reflexiva e educacional, concluíram Van Ruler e Vercic (2003), são “tipicamente europeias, uma vez que elas não se encontram nos livros norte-americanos e têm uma base sociológica (incomum nos Estados Unidos)” (Van Ruler & Vercic, 2003, p. 164). A característica reflexiva “está orientada para padrões, valores e visões organizacionais e dirigida ao desenvolvimento da missão e de estratégias organizacionais” e, finalmente, a característica educacional “está orientada para a mentalidade e o comportamento dos membros da organização e dirigida aos grupos de público interno e esfera pública” (Van Ruler & Vercic, 2003, p. 163).

Van Ruler e Vercic destacaram a função democrática das RP como parte do escopo dessa atividade profissional:

Nesta perspectiva, as relações públicas desenvolvem o mesmo tipo de função democrática que o jornalismo. Ambas as funções contribuem para o livre e amplo fluxo de informações e para o desenvolvimento da esfera pública, quanto ao seu tamanho (quantas pessoas participam da vida pública?) e à profundidade (com que profundidade estamos discutindo assuntos públicos?). (Van Ruler & Vercic, 2003, p. 160)

As RP também têm a função social de zelar pela sintonia entre o discurso e a prática das organizações. Esse papel é especialmente importante quando se trata da comunicação de governo, defendeu Bowen (2012). As RP de governo, segundo Lee (2012), são uma ferramenta que qualifica a administração pública, visto que, nas sociedades democráticas, é seu dever estar próxima aos cidadãos, os informando e os incentivando à participação. Sob uma outra perspectiva, Martinelli (2012) abordou a crescente aplicação dos princípios do marketing na comunicação governamental como forma de envolver mais cidadãos, o que foi interpretado positivamente pela autora: “na verdade, o marketing hoje tem um foco mais centrado no relacionamento, o que o alinha com as funções de relações públicas”<sup>24</sup> (Martinelli, 2012, p. 146).

O papel central da opinião pública nas sociedades democráticas coloca as RP como parte integral da administração pública, não como mero acessório. Sobre a prática das RP governamentais, Grunig (1997) assinalou a sua importância:

Como a gestão estratégica no governo é tão complicada, o processo de relações públicas é ainda mais importante do que nas empresas ou organizações sem fins lucrativos. (...) De fato, a maioria das agências governamentais tem especialistas em assuntos públicos para se comunicar com a legislatura, bem como especialistas para se comunicar com grupos externos. (Grunig, 1997, p. 253)<sup>25</sup>

Sommerfeldt (2013) sugeriu que as RP governamentais sejam compreendidas pela forma como contribuem para a sustentação da democracia. O autor argumentou que “o papel normativo das relações públicas na democracia é melhor percebido como a criação do capital social que facilita o acesso a esferas de discussão pública e a manutenção de relacionamentos entre as

---

<sup>24</sup> Tradução da autora. No original: “in fact, marketing today has a more relationship-centered focus, which aligns it closely with public relations functions” (Martinelli, 2012, p. 146).

<sup>25</sup> Tradução da autora. No original: “Because strategic management in government is so complicated, the public relations process is even more important there than in business or nonprofit organizations. (...) In fact, most government agencies have public affairs specialists to communicate with the legislature as well as specialists to communicate with external groups” (Grunig, 1997, p. 253).

organizações que controlam o poder estatal”<sup>26</sup> (Sommerfeldt, 2013, p. 280). Na concepção de Sommerfeldt (2013), as RP são necessárias para garantir a participação das organizações competentes nas discussões sobre assuntos de interesse público na esfera pública, assegurando, dessa forma, a saúde das instituições democráticas e proporcionando a formação de uma opinião pública.

Sendo a comunicação um pré-requisito para a democracia, Lee (2012) justificou que os “administradores públicos *têm de se engajar com as relações públicas, gostem eles ou não*”<sup>27</sup> (Lee, 2012, p. 12). Lee (2012) organizou as funções das RP de governo em três categorias: democráticas, pragmáticas e políticas.

Na Tabela 6, apresentamos as três funções das RP governamentais classificadas a partir dos seus objetivos.

Funções democráticas (obrigatórias)	Funções pragmáticas (opcionais, mas úteis)	Funções políticas (poderosas, mas perigosas)
Relacionar-se com os meios de comunicação	Responder ao público enquanto clientes	Melhorar a popularidade da organização entre os cidadãos
	Realizar campanhas para promover produtos e serviços	
Prestar contas ( <i>accountability</i> )	Realizar campanhas educativas	
Responder ao público	Estimular o cumprimento voluntário das leis e dos regulamentos	
	Estimular o cidadão a fiscalizar a atuação do governo	

Tabela 6: As funções das RP governamentais  
Fonte: Adaptado de Lee (2012, pp. 14-18)

<sup>26</sup> Tradução da autora. No original: “the normative role of public relations in democracy is best perceived as creating the social capital that facilitates access to spheres of public discussion and in maintaining relationships among those organizations that check state power” (Sommerfeldt, 2013, p. 280).

<sup>27</sup> Tradução da autora. No original: “public administrators *have to engage in public relations, whether they like it or not*” (Lee, 2012, p. 12).

Entre as funções democráticas, estas obrigatórias, Lee (2012) destacou aquelas vinculadas à transparência:

- a) o relacionamento com os meios de comunicação, incluindo respostas a perguntas, inquéritos e outros pedidos;
- b) a prestação de contas na forma de relatórios ou de outros métodos que contribuam para manter os cidadãos informados; e
- c) a capacidade de resposta ao público na condição de cidadãos.

Para o autor, “um dos propósitos democráticos básicos das relações públicas na administração pública é *ouvir* o público em vários níveis”<sup>28</sup> (Lee, 2012, p. 17).

Para além dos propósitos obrigatórios das RP governamentais, Lee (2012) elencou aqueles de ordem pragmática que o autor entendeu serem opcionais, porém úteis. Na perspectiva de Lee (2012) esses propósitos tratam de “como as relações públicas podem ajudar uma agência a alcançar o seu objetivo com mais qualidade, maior agilidade e menos custos” (Lee, 2012, p. 18)<sup>29</sup>. Segundo o autor, essas funções visam gerar engajamento em torno de ações e se utilizam também da publicidade e do marketing.

São funções pragmáticas das RP de governo a capacidade de resposta ao público na condição de clientes e a divulgação pública (Lee, 2012). Como exemplo, temos as campanhas que objetivam aumentar a utilização dos serviços e dos produtos públicos ou, ainda, educar a população em caráter preventivo a fim de gerar alguma mudança de comportamento capaz de reduzir uma demanda atual ou futura por um serviço público. O autor também considera funções pragmáticas das RP governamentais estimular o cumprimento voluntário das leis e dos regulamentos e, igualmente, estimular o cidadão a fiscalizar a atuação do governo.

Por fim, a função política das RP de governo foi considerada por Lee (2012) como “perigosa, mas poderosa”<sup>30</sup> (Lee, 2012, p. 23). Para ele, as RP governamentais devem evitar os propósitos políticos. Outrossim, a popularidade da organização entre os cidadãos e o alto grau de apoio público devem ser consequência de uma boa administração, não o seu objetivo.

### 1.2.1 A ética nas relações públicas governamentais

Os relações-públicas (RRPP) devem estar atentos às motivações que levam às decisões dos governos, a fim de garantir que elas não gerem problemas éticos (Bowen, 2012). A ética, desse

---

<sup>28</sup> Tradução da autora. No original: “one of the basic democratic purposes of public relations in public administration is *listening* to the public on multiple levels” (Lee, 2012, p. 17).

<sup>29</sup> Tradução da autora. No original: “how public relations can help an agency implement its goal better, faster, cheaper” (Lee, 2012, p. 18).

<sup>30</sup> Tradução da autora. No original: “dangerous, but powerful” (Lee, 2012, p. 23).



modo, é uma reflexão imprescindível ao exercício das RP na administração pública, sendo uma das atribuições dos seus profissionais garantir que esteja presente na estrutura de tomada de decisões.

Entre as diversas questões éticas que podem ser levantadas acerca comunicação governamental, ressaltamos uma específica do campo das RP: o senso comum de que os seus profissionais trabalham para construir e proteger a reputação das organizações acima do interesse público. Por reputação, entendemos o conceito de Eisenegger (2005, citado em L'Etang, 2009, p. 48):

A principal função das relações públicas é a garantia da sobrevivência dos agentes envolvidos a longo prazo. Isso pressupõe que esses agentes possam ser posicionados o mais positivamente possível no seu campo de ação, e também distinguidos de quaisquer concorrentes. Essa é precisamente a função desempenhada pela reputação: é o produto do processo social que atribui aos agentes a sua classificação na sociedade. Nesta medida, as relações públicas podem, na sua essência, serem entendidas como provedoras de reputação<sup>31</sup>.

Como salientou L'Etang (2009), o poder de influenciar tem sido usado por alguns governos para filtrar e distorcer informações. Na opinião da autora, essa prática histórica é um dos entraves para que a sociedade perceba o papel social das RP, confundindo-as com propaganda. Até hoje, a associação da profissão ao regime autoritário impacta negativamente a credibilidade das RP junto à opinião pública brasileira.

Canel (2018) alertou para o perigo da falta de reciprocidade na comunicação da administração pública. O exercício de uma comunicação unilateral, segundo a autora, é um fator que gera a desconfiança da população em relação ao governo. Quando isso ocorre, o governo perde duas vezes: uma em reputação e outra ao prescindir de receber informações preciosas dos cidadãos sobre as políticas, os programas e as ações implementadas pelo governo que poderiam contribuir para aprimorar a sua gestão e comunicação.

Certo é que compreender o papel das RP numa democracia envolve necessariamente o conceito de ética (Waymer, 2013), em especial do seu viés utilitarista. As crises que envolvem riscos à população e ao meio ambiente são pontos de partidas emblemáticos para discutir o quão éticas

---

<sup>31</sup> Tradução da autora. No original: "The primary function of public relation is the long-term assurance of the survival of the agents involved. This presupposes that these agents can be positioned as positively as possible in their field of action, and also distinguished from any competitors. This is precisely the function performed by reputation: it is the product of the social process that assigns agents their ranking in society. To this extent, PR can at its core be understood as reputation nurturing" (Eisenegger, 2005 citado em L'Etang, 2009, p. 48).

e centradas no interesse público são as estratégias de RP dos governos em situações em que envolvem a segurança nacional.

Alguns críticos denunciaram ser a comunicação governamental uma mera estratégia de manipulação marcada pela dissociação entre a imagem e a realidade ou entre o discurso e a ação (Canel, 2010), em benefício dos governos. Como as relações com a mídia constituem um dos principais papéis das RP de governo (Lee, 2012; Canel, 2018), a falta de transparência nessas pode reforçar a desconfiança sobre a ética dos profissionais das RRPP.

### **1.2.2 A assessoria de imprensa como estratégia das relações públicas governamentais**

Na medida em que os governos democráticos têm origem na soberania popular, o processo de RP nesse âmbito passa pela mídia enquanto “caixa de ressonância” da opinião pública. Por isso, L’Etang (2009) incluiu a comunicação de massa no escopo das RP, sendo a assessoria de imprensa uma das suas estratégias para intervir na agenda da esfera pública, influenciar opiniões e comportamentos. Para Brandão e Carvalho (2008), a assessoria de imprensa é

uma função legítima, pois a democracia inclui o direito das empresas difundirem suas ideias, exercerem suas defesas quando necessário e levarem ao conhecimento público o trabalho que desenvolvem. [O assessor de imprensa] tem a responsabilidade de facilitar a prestação de informações sobre os atos de uma empresa. Cabe ao jornalista cumprir seu papel para a opinião pública em nome de quem ele afirma que trabalha, investigando dados e informações colhidas com as assessorias. (Brandão & Carvalho, 2008, p. 200)

Os objetivos da assessoria de imprensa são informar, comunicar e influenciar a opinião pública acerca de determinada organização, por isso a persuasão é um conceito intrínseco à atividade. Nas palavras de Ribeiro (2014, p. 65), para quem “a assessoria de imprensa é a ferramenta mais importante das relações públicas”, a atividade “abarca competências do jornalismo e das relações públicas, sendo (...) totalmente impregnada de persuasão e propaganda” (Ribeiro, 2014, p. 71). A assessoria de imprensa consiste na gestão dos relacionamentos de uma organização com a imprensa, visa a influenciar o processo de produção de informações com padrões de noticiabilidade para a divulgação, pelas fontes, de acontecimentos (Ribeiro, 2014).

Duarte (2001, p. 96) conceituou a assessoria de imprensa como um “instrumento estratégico fundamental, já que a sua boa atuação aumenta a visibilidade pública da organização por meio dos veículos de comunicação de massa”. Também para Canel (2010), a assessoria de imprensa integra o sistema da comunicação estratégica e, por isso, deve ser exercida a partir de um plano de comunicação, de “uma ordem no tempo e no espaço das ações que devem ser

realizadas para alcançar os objetivos estabelecidos em relação aos públicos”<sup>32</sup> (Canel, 2010, p. 251). No contexto da administração pública, a autora definiu a assessoria de imprensa como a atividade responsável pela relação informativa com a mídia, a qual deve estar pautada pelo princípio da compreensão mútua entre a organização e os seus públicos, ou seja, entre o governo e a mídia (Canel, 2010). O assessor de imprensa, por sua vez, é o responsável por expressar a política informativa da organização por meio de técnicas que permitam a convergência de interesses: “à instituição interessa receber uma boa cobertura e à mídia interessa informação em primeira mão”<sup>33</sup> (Canel, 2010, p. 252).

São funções do assessor de imprensa na administração pública reunir e divulgar dados e informações oficiais de interesse informativo, responder às demandas da imprensa, reunir-se com os jornalistas, ser porta-voz da organização e preparar o assessorado para o contato com a imprensa (*media training*), além de outras atividades rotineiras e administrativas (Canel, 2010). A autora sublinhou que o assessor de imprensa pode desempenhar funções de diferentes níveis estratégicos:

Em um extremo (...) estaria o menos estratégico, isto é, uma função que se encarrega da mera relação informativa com a mídia; em um intermediário, estaria uma função que acrescenta ao relacionamento com a mídia, como a coordenação de eventos para a expressão de uma mensagem; e no outro extremo estaria a função mais estratégica, que reúne todas as atividades de comunicação, integrando-as para a realização de uma compreensão mútua entre a organização e os seus públicos<sup>34</sup>. (Canel, 2010, p. 177)

Moutinho e Sousa (2008, p. 69) incluíram na definição de assessoria de imprensa “controlar e analisar a informação veiculada e recolher o que vai sendo publicado” e explicaram que, diferentemente do Brasil, na Europa a atividade está associada às RP e não ao jornalismo, “uma vez que gera as relações de uma entidade com a imprensa e elabora publicações empresariais, entre outras tarefas de assessoria” (Moutinho & Sousa, 2008, p. 71).

---

<sup>32</sup> Tradução da autora. No original: “una ordenación en el tiempo y en el espacio de las actuaciones que se han de llevar a cabo para lograr los objetivos establecidos respecto a los públicos” (Canel, 2010, p. 251).

<sup>33</sup> Tradução da autora. No original: “a la institución le interesa recibir buena cobertura y a los medios les interesa información de primera mano” (Canel, 2010, p. 252).

<sup>34</sup> Tradução da autora. No original: “En un extremo (...) estaría lo menos estratégico, es decir, un modo de funcionar que se encarga de la mera relación con los medios para llevar las relaciones informativas; en un intermedio podría situarse una actividad que añade a la relación con los medios la coordinación de eventos para la expresión de un mensaje; y en el otro extremo estaría la organización más estratégica, que aglutina todas las actividades comunicativas, integrándolas hacia la consecución de un fim, la comprensión mutua entre la organización y sus públicos” (Canel, 2010, p. 177).

No exercício das suas funções, há características profissionais e pessoais do assessor de imprensa que podem beneficiar ou prejudicar a relação informativa da organização com a mídia. Canel (2010) destacou:

- a) a capacidade de avaliar adequadamente o impacto da informação e as técnicas adequadas para respondê-las ou divulgá-las;
- b) o conhecimento da trajetória e dos interesses dos jornalistas;
- c) a competência para produzir conteúdos pertinentes aos diferentes formatos jornalísticos;
- d) a preparação de informações de fácil acesso, como discursos, balanços e artigos;
- c) o respeito ao espaço dos jornalistas; e
- d) a separação entre relações informativa (fonte) vs relações comerciais (anunciante).

Entre as técnicas de assessoria de imprensa, o *press release* se destaca como a principal técnica de informação subsidiada (Ribeiro, 2015) sob o aspecto da sua preparação com o objetivo de alcançar o aproveitamento mais fidedigno possível. O *press release* é um conteúdo elaborado ao estilo jornalístico pela assessoria de imprensa e enviado aos órgãos de comunicação social com o intuito de publicação integral e, preferencialmente, com o mínimo de alteração. É comum que o *press release* também seja publicado na seção de notícias do website da organização, espaço que funciona como um repositório. O sucesso de um *press release* depende do seu valor-notícia, o que explica a sua adoção como principal estratégia de comunicação das entidades públicas, pois a “eficácia deste recurso (...) tem ainda mais resultados porque assume, em absoluto, um dos mais importantes valores-notícia: o interesse público” (Ribeiro, 2014, p. 76).

Na Tabela 7, apresentamos outras técnicas utilizadas pelas assessorias de imprensa governamentais:

<b>Nota de imprensa</b>	Documento simples com informações em forma de lista
<b>Comunicado em vídeo</b>	Nota de imprensa em formato de vídeo para a divulgação na televisão
<b>Coletiva de imprensa</b>	Convocação da mídia para uma entrevista coletiva em que o porta-voz se submete a perguntas dos jornalistas
<b>Declaração</b>	Intervenção rápida na qual o porta-voz concede uma declaração à mídia, normalmente à chegada ou à partida de um ato público
<b>Comunicado de imprensa</b>	Documento formal e sério com informações contundentes a fim de oficializar uma informação
<b>Press kit</b>	Conjunto de documentos em diversos formatos (textos, imagens, vídeos, áudios) entregue aos jornalistas para que possam se aprofundar sobre um determinado tema
<b>Entrevista</b>	Conversa do porta-voz com um único jornalista para abordar um determinado tema em profundidade
<b>Vazamento</b>	Informação não oficial, muitas vezes parcial, fornecida à mídia intencionalmente
<b>Encontro informal</b>	Reunião de caráter informal, porém motivada por um tema específico, do porta-voz com a mídia, podendo ser um almoço, uma visita etc

Tabela 7: Outras técnicas de assessoria de imprensa governamentais para além do *press release*

Fonte: Adaptado de Canel (2010, pp. 252-261)

É importante evidenciar que as novas mídias vêm, pouco a pouco, invertendo a lógica da comunicação também nas assessorias de imprensa. Se antes da internet as assessorias estavam identificadas com o modelo de informação pública (Grunig & Hunt, 1984), baseado na atividade de produzir e de distribuir notícias, cujos resultados eram avaliados estritamente por meio da análise da cobertura obtida junto à imprensa, Penteado Filho destacou a “mudança radical trazida pelas novas tecnologias da comunicação” (2011, p. 60).

Na compreensão de Penteado Filho (2011), essa transformação consiste na perda, desencadeada pela internet, da exclusividade da mídia tradicional como disseminadores da informação. Nesse novo cenário, as assessorias de imprensa foram forçadas a incluir no seu escopo de atuação o relacionamento, a monitorização e a resposta a blogs, fóruns, listas de discussão, portais de busca, agregadores de notícias e mídias sociais. Ainda, as assessorias de imprensa precisaram fazer dos websites das organizações verdadeiras agências de notícias com as “versões eletrônicas (...) de todo o material impresso para divulgação” (Penteado Filho, 2011, p. 63), incluindo aí vídeos, fotos, balanços, relatórios, periódicos e publicações variadas.

Ribeiro, Campelo, Rodrigues, Marmelo e Rocha (2015) corroboraram as afirmações de Penteado Filho (2011) ao concluírem, após a realização de entrevistas com dez profissionais responsáveis pelas assessorias de comunicação de diferentes organizações portuguesas, que o *press release* continua sendo a ferramenta mais utilizada para a difusão de informações junto à mídia, mas que as mídias digitais trouxeram importantes mudanças nesse processo “já que o *release* deixou de ser uma ferramenta exclusiva do jornalismo e pode ser publicado numa página *web*, chegando simultaneamente ao cliente final e ao jornalista” (Ribeiro et. al, 2015, p. 4). Tais mudanças causaram impactos também na forma como os resultados são medidos, ou seja, “a medida de eficácia deve centrar-se em descobrir se o *release* muda atitudes, opiniões ou comportamentos” (Ribeiro et. al, 2015, p. 4) extrapolando o tradicional *media clipping*.

## Capítulo 2 - A comunicação de crise

Ainda como parte do enquadramento teórico, o segundo capítulo desta dissertação trata da comunicação no processo da gestão de crise. A primeira seção apresenta algumas definições e características desse campo da comunicação com enfoque nas crises que envolvem a administração pública. Na segunda seção, descrevemos o modelo de Coombs (2007) denominado Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT), bem como as variáveis, tipologias e estratégias de resposta previstas na SCCT.

### 2.1 A gestão de crise

A sociedade contemporânea tem na mídia, seja ela tradicional ou digital, a sua principal fonte de informação. É a partir das mensagens disseminadas na mídia que as reputações são (des)construídas, por isso é importante analisar como as estratégias de comunicação influenciam a opinião pública e contribuem para determinar a agenda midiática. Uma situação de crise, à qual nenhuma organização é imune (Coombs, 2010a), ainda que tenha se preparado para prevenir, gerenciar e responder a ela, eleva exponencialmente os riscos à reputação organizacional.

Como crise, Heath e Millar (2004, p. 2) definiram “um evento prematuro, mas previsível que tem consequências reais ou potenciais para os interesses dos *stakeholders* assim como para a reputação da organização que sofre a crise”<sup>35</sup>. Coombs (2010a, p. 19) estabeleceu crise como “a percepção de um evento imprevisível que ameaça as expectativas importantes das partes interessadas e pode afetar seriamente o desempenho de uma organização e gerar resultados negativos”<sup>36</sup>. Como resultados negativos o autor incluiu danos físicos, financeiros e psicológicos, cuja intensidade pode depender não só da capacidade de reação da organização perante a crise, mas sobretudo de como ela se preveniu e se preparou para enfrentá-la.

Para Millar (2004) uma crise se caracteriza como uma ocorrência repentina que aumenta em intensidade e que exige ação imediata sob pena de ameaça à reputação organizacional. A crise, segundo o autor, não só interfere no desempenho da organização como pode alterá-la permanentemente. Em relação aos efeitos de uma crise, Millar destacou que ela pode gerar

---

<sup>35</sup> Tradução da autora. No original: “an untimely but predictable event that has actual or potential consequences for stakeholder’s interests as well as the reputation of the organization suffering the crisis” (Heath & Millar, 2004, p. 2).

<sup>36</sup> Tradução da autora. No original: “the perception of an unpredictable event that threatens important expectancies of stakeholders and can seriously impact an organization’s performance and generate negative outcomes” (Coombs, 2010a, p. 19).

efeitos psicológicos como incerteza e estresse e atrair a atenção externa, deixando a organização sob escrutínio público.

Às características de uma crise elencadas por Millar (2004), Canel (2010) acrescentou a singularidade (cada crise é única e exige soluções específicas) e a complexidade (uma crise pode levar a crises colaterais). A autora reforçou a importância do planejamento como medida preventiva de crises ao passo que “uma boa comunicação estratégica pode prever e se antecipar às crises”<sup>37</sup> (Canel, 2010, p. 244). Tal como outros autores (Coombs, 2015; Millar, 2004), Canel (2010) também que uma crise pode passar por três diferentes estágios - pré-crise, crise e pós-crise -, os quais exigem diferentes estratégias de comunicação de crise.

A agilidade com que uma organização detecta e intervém sobre uma crise é determinante para o sucesso da sua gestão. Lampreia (2007) estabeleceu uma analogia entre o ciclo de vida biológico e o ciclo de vida da crise. “Com efeito, todas elas comportam cinco fases, tendo um nascimento, crescimento, maturidade, declínio e, finalmente, morte” (p. 41). A maturidade é a fase de maior intensidade da crise e, quanto menor for o intervalo de tempo entre o nascimento e a morte de uma crise, menores serão os seus efeitos.

Contudo, as crises não nascem todas iguais. Elas “podem surgir com graus de intensidade diferentes, em função dos quais são exigidos procedimentos diversos” (Caetano, Vasconcelos & Vasconcelos, 2006, p. 25). Os fatores que determinam a intensidade da crise, segundo os autores, são o risco para a organização e o conhecimento público. Caetano et. al (2006) estabeleceram três graus de intensidade de crise:

- a) as crises de Grau 1 ou crises “ligeiras” “podem ser facilmente controladas (...) e não terão qualquer impacto mediático”;
- b) as crises de Grau 2 ou crises “moderadas” “são crises geralmente isoladas, de gravidade limitadas e que se podem controlar”, mas que, porém, “poderão despertar o interesse da comunicação social”; e
- c) as crises de Grau 3 ou crises “graves” são aquelas que as organizações “não conseguem controlar e que têm elevada repercussão mediática” (Caetano et. al, 2006, p. 26).

Identificar a intensidade da crise e conhecer o seu ciclo de vida é fundamental para a determinação da correta estratégia de gestão de crise. Conforme Norsa (2003, p. 45) “as estratégias devem ser elaboradas caso a caso, segundo a situação específica”, mas devem seguir 11 princípios gerais:

---

<sup>37</sup> Tradução da autora. No original: “una buena comunicación estratégica puede predecir y anticiparse a las crisis” (Canel, 2010, p. 244).



- 1) centralizar o fluxo das informações destinado ao interior e ao exterior;
- 2) isolar a gestão de crise da gestão da administração comum;
- 3) definir o problema real a curto e a longo prazo;
- 4) limitar o problema e reconhecer o valor de um sacrifício a longo prazo;
- 5) resistir ao instinto combativo;
- 6) na planificação, ter sempre em conta a pior das hipóteses;
- 7) não depender completamente de um único indivíduo;
- 8) compreender o papel da comunicação social;
- 9) alargar a questão;
- 10) identificar e mobilizar potenciais aliados;
- 11) informar todos os interlocutores, internos e externos (Norsa, 2003, pp. 45-50).

Presente em três dos 11 princípios de Norsa (2003), a comunicação é uma das partes que compõem o processo de gestão de crise. Para Coombs (2010a), a gestão de crises busca proteger a organização dos efeitos de uma crise por meio de ações preventivas (pré-crise), responsivas (crise) e avaliativas (pós-crise). Como integrante desse processo, a comunicação de crise deve estar presente em todos os seus estágios:

Comunicação de crise pode ser definida de forma ampla como a coleta, o processamento e a disseminação das informações necessárias para resolver uma situação de crise. No estágio pré-crise, a comunicação de crise gira em torno da coleta das informações sobre os riscos da crise, apoiando a tomada de decisões sobre como gerenciar uma crise potencial e preparando as pessoas que estarão envolvidas no processo de gerenciamento da crise. O treinamento inclui os membros da equipe de crise, os porta-vozes da crise e quaisquer indivíduos que irão ajudar a responder à crise. A comunicação de crise inclui a coleta e o processamento das informações para tomada de decisão da equipe da crise, juntamente com a criação e a disseminação das mensagens de crise para pessoas de fora da equipe (a definição tradicional de comunicação de crise). O estágio pós-crise envolve a dissecação do esforço de gerenciamento da crise, a comunicação das mudanças necessárias aos indivíduos e o fornecimento das mensagens de acompanhamento da crise conforme necessário<sup>38</sup>. (Coombs, 2010a, p. 20)

---

<sup>38</sup> Tradução da autora. No original: "Crisis communication can be defined broadly as the collection, processing, and dissemination of information required to address a crisis situation. In pre-crisis, crisis communication revolves around collecting information about crisis risks, making decisions about how to manage potential crises, and training people who will be involved in the crisis management process. The training includes crisis team members, crisis spokespersons, and any individuals who will help with the response. Crisis communication includes the collection and processing of information for crisis team decision making along with the creation and dissemination of crisis messages to people outside of the team (the traditional definition of crisis communication). Post-crisis involves dissecting the crisis

Caetano et. al (2006) acreditam que a comunicação de crise deve proteger a imagem da organização dos efeitos da crise. Cabe à comunicação “prevenir as consequências graves do evento, tratar a situação de crise até ela terminar, efectuar com rapidez e sucesso o retorno (...) à normalidade e, se possível, evitar que o incidente se repita” (Caetano et. al, 2006, p. 36). Os autores explicaram que a comunicação de crise pode ser proativa ou reativa. A comunicação de crise proativa se caracteriza pela transparência, enquanto que a comunicação reativa busca ganhar tempo na expectativa de que, “com sorte, nada se saberá” (Caetano et al., 2006, p. 37).

Tendo em vista que crises são fatores, às vezes imprevisíveis, que podem desqualificar todo o trabalho de construção de reputação positiva desenvolvido por uma organização, “a pesquisa sobre comunicação de crise emergiu do campo dos estudos em relações públicas e comunicação”<sup>39</sup> (Coombs, 2010a, p. 23). Almeida (2019) explicou que é a “atenção mediática” o fator que insere o conceito de crise no âmbito das Ciências da Comunicação, abrangendo os estudos sobre “a complexidade das interações estabelecidas entre organizações e jornalistas no seu desenrolar” (Almeida, 2019, p. 65) e se consolidando como tema relevante entre os investigadores.

Diversos autores destacaram a importância do relacionamento com a mídia na comunicação de crise. Janotti (2003) sublinhou que “a comunicação social representa sempre uma oportunidade para comunicar a posição da empresa” (p. 56), pelo que é preciso colaborar com os jornalistas, já que são eles que “contam a história da crise” (p. 51). Segundo Caetano et. al (2006), os meios de comunicação social são “um dos públicos mais difíceis” (p.42) para a comunicação de crise pela sua influência na formação da opinião pública. Indo ao encontro dessas afirmações, Lampreia (2007) registrou que o “modo como os meios de informação contam a ‘história da crise’” (p. 81) é o melhor indicador da eficácia da comunicação de crise.

Sobre a comunicação de crise na administração pública, Canel (2010) destacou como atividade do estágio pré-crise o correto dimensionamento da crise a fim de que se compreenda com exatidão o problema a ser enfrentado, os públicos que ela envolve, os efeitos colaterais que pode gerar e o grau em que ela pode afetar a reputação da organização. Já durante a crise propriamente dita, Canel recomendou a criação de um comitê de crise formado pelas pessoas que irão mobilizar os recursos necessários para a gestão da crise, incluindo pessoal político, técnico e de comunicação. Por fim, no estágio pós-crise, a organização atua para retornar à normalidade e recuperar a reputação. Também é nesse estágio que, ainda segundo Canel (2010, p. 250), “para as instituições que enxergam a crise como uma oportunidade de melhoria, nesta

---

management effort, communicating necessary changes to individuals, and providing follow-up crisis messages as needed” (Coombs, 2010a, p. 20).

<sup>39</sup> Tradução da autora. No original: “the crisis communication research emerged from public relations and communication studies (Coombs, 2010a, p. 23).

fase é feita a reflexão e a análise do que aconteceu e a incorporação do resultado da avaliação na política de comunicação”<sup>40</sup>.

Como podemos deduzir a partir dos conceitos expostos, a comunicação é um elemento essencial à gestão de crises (Coombs, 2010a). “Uma crise ou a ameaça de crise cria uma necessidade de informação. Através da comunicação, as informações são coletadas, conhecidas e compartilhadas com outras pessoas. A comunicação é fundamental em todo o processo de gerenciamento de crises”<sup>41</sup> (Coombs, 2010a, p. 25).

Gerir uma crise do ponto de vista comunicacional, implica desenvolver uma estratégia que vise minimizar danos na reputação da organização envolvida na mesma. Nesse sentido, é fundamental tornar credível uma determinada versão dos acontecimentos, bem como persuadir o público em geral e a comunicação social quanto à eficácia das medidas tomadas no terreno. (Almeida, 2019, p. 78)

Stacks (2004) argumentou que a comunicação de crise deveria englobar elementos dos quatro modelos de de relações públicas (agente publicizador, informação pública, bidirecional assimétrico e bidirecional simétrico) “em direção a um modelo multidimensional de gestão de crises”<sup>42</sup> (Stacks, 2004, p. 41) que contemple propósitos informativos, mas também persuasivos e relacionais. Contudo, a prática predominante é a da comunicação de crise associada ao modelo de informação pública.

Dessa forma, na comunicação de crise, a assessoria de imprensa tem destacada relevância, especialmente no caso de crises que envolvem os governos. Por meio das técnicas de assessoria de imprensa, os serviços de relações públicas (RP) fazem chegar à população as mensagens oficiais emitidas pelos gestores públicos e amplificadas pela mídia, que “dissemina as informações de maneira objetiva para um público passivo”<sup>43</sup> (Stacks, 2004, p. 42). Almeida (2019) destacou a importância da interação entre os relações-públicas (RRPP) e os jornalistas na construção da agenda da comunicação de crise. Segundo o autor “são os jornalistas que transmitem ao público em geral a informação sobre a evolução dos acontecimentos, a qual pode ser ou não favorável aos interesses e estratégia discursiva dos profissionais de relações públicas” (p. 56).

---

<sup>40</sup> Tradução da autora. No original: “para aquellas instituciones que conciben la crisis como una ocasión de mejora, en esta fase se reflexiona, se analiza lo sucedido, y se incorpora el resultado de la evaluación a la política de comunicación” (Canel, 2010, p. 250).

<sup>41</sup> Tradução da autora. No original: “A crisis or the threat of crisis creates a need for information. Through communication, the information is collected, processed into knowledge, and shared with others. Communication is critical throughout the entire crisis management process” (Coombs, 2010a, p. 25).

<sup>42</sup> Tradução da autora. No original: “toward a multidimensional model of crisis management” (Stacks, 2004, p. 41).

<sup>43</sup> Tradução da autora. No original: “disseminate information in an objective manner to a passive audience” (Stacks, 2004, p. 42).

É no sentido de construir uma agenda positiva sobre uma determinada crise na imprensa que os RRPP aplicam as estratégias e as técnicas de assessoria de imprensa, entre as quais os *press releases*, na gestão de crise. Na gestão da comunicação de crise, as entrevistas coletivas, as declarações, a preparação dos porta-vozes e o atendimento às demandas de esclarecimentos da imprensa são técnicas de assessoria de imprensa com especial relevância.

## 2.2 A Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT)

O desenvolvimento da Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) teve início em 1995 por iniciativa de W. Timothy Coombs, professor do Departamento de Estudos em Comunicação da Universidade de Eastern Illinois nos Estados Unidos da América. A SCCT nasceu da necessidade identificada por Coombs de adaptar um conceito da psicologia social conhecido como Teoria da Atribuição<sup>44</sup>, de Fritz Heider (1958), à comunicação de crise. Nas palavras de Coombs (2010a, p. 24) “a SCCT traduziu a teoria da atribuição para a linguagem da comunicação de crise como uma base para a teoria”<sup>45</sup>. Ao passo que a SCCT é uma teoria desenvolvida especificamente no campo da pesquisa em comunicação de crise, ela foi submetida a uma série de testes que aperfeiçoaram os seus enunciados (Coombs, 2010a).

A SCCT tem como ponto de partida a atribuição da responsabilidade pela crise. Se uma organização é considerada responsável, a atribuição é negativa, o sentimento dos *stakeholders* é de raiva e a reputação da organização é afetada. Se uma organização não é julgada como responsável pela crise, a atribuição é positiva e o sentimento evocado é o de simpatia (Coombs, 2007).

A SCCT é orientada para a audiência porque procura esclarecer como as pessoas percebem as crises, as suas reações às estratégias de resposta a crises e as reações do público à organização envolvida na crise. A natureza da situação de crise molda as percepções e as atribuições da audiência. Assim, os esforços para entender como as pessoas percebem situações de crise são centradas no público. A ideia é entender como as pessoas fazem atribuições sobre crises e os efeitos dessas atribuições nas suas atitudes e intenções comportamentais<sup>46</sup>. (Coombs, 2010a, p. 38)

---

<sup>44</sup> A Teoria da Atribuição é um método para a avaliação de como as pessoas percebem os outros e a si mesmos, julgando e atribuindo causas externas (situacionais) e/ou internas (disposicionais) para justificar um determinado comportamento.

<sup>45</sup> Tradução da autora. No original: “SCCT translated attribution theory into the language of crisis communication as a base for the theory” (Coombs, 2010a, p. 24).

<sup>46</sup> Tradução da autora. No original: “SCCT is audience oriented because it seeks to illuminate how people perceive crises, their reactions to crisis response strategies, and audience reactions to the organization in crisis. The nature of the crisis situation shapes audience perceptions and attributions. Hence, efforts

Seguem-se à **atribuição de responsabilidade** as seguintes variáveis que podem afetar a reputação organizacional e as intenções de comportamento:

- a) **histórico de crise**; e
- b) **reputação relacional anterior** (Coombs, 2007).

Na Figura 2, podemos ver os elementos que compõem o modelo da SCCT e a forma como as suas variáveis interagem:

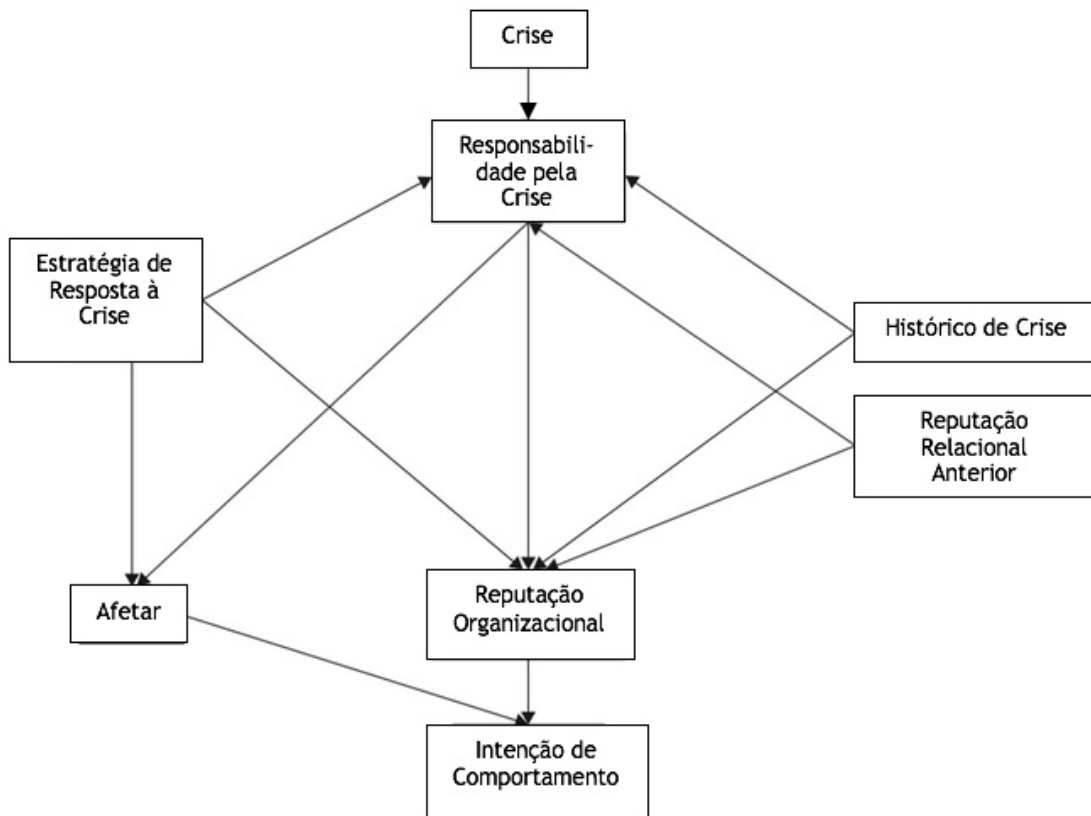


Figura 2: O modelo da SCCT e a suas variáveis  
Fonte: Coombs (2010a, p. 40), tradução da autora

Coombs (2007) destacou o papel que a mídia pode desempenhar na atribuição de responsabilidade pela crise e, conseqüentemente, na emoção gerada em relação a uma organização. O enquadramento dado pela imprensa, as palavras escolhidas e o formato do conteúdo sobre a crise influenciam a opinião pública (Coombs, 2007). Sobre as demais variáveis, Coombs estabeleceu que “o histórico de crise é se uma organização já teve crises semelhantes

---

to understand how people perceive crisis situations are audience centered. The idea is to understand how people make attributions about crises and the effects of those attributions on their attitudes and behavioral intentions” (Coombs, 2010a, p. 38).

no passado (...) [e] a reputação relacional anterior é o quão bem ou mal os *stakeholders* percebem o tratamento dado por uma organização em outros contextos”<sup>47</sup> (2007, p. 167).

Relação da organização com a crise		Níveis de responsabilidade e de ameaça à reputação	Exemplos
<b>Vítima</b>	A organização é também uma vítima da crise	Atribuições fracas de responsabilidade de crise = Ameaça de reputação moderada	Desastres naturais
			Rumores
			Violência no local de trabalho
			Adulteração de produto
<b>Acidental</b>	Não há intencionalidade, da parte da organização, nas ações que levaram à crise	Atribuições fracas de responsabilidade de crise = Ameaça de reputação moderada	Desafios
			Acidentes com erros técnicos
			Dano ao produto por erro técnico
<b>Evitável</b>	A organização, conscientemente, coloca as pessoas em risco pela realização de ações inadequadas ou a violação de regras	Atribuições fortes de responsabilidade de crise = Ameaça de reputação forte	Acidentes com erros humanos
			Dano ao produto por erro humano
			Delito organizacional sem lesões
			Delito e má gestão organizacional
			Erros organizacionais com lesões

Tabela 8: Tipos de crises na SCCT

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Coombs (2007, p. 168)

Segundo Coombs (2007), as crises podem ser tipificadas como Vítimas, Acidentais ou Evitáveis consoante a relação da organização com a crise. Na Tabela 8, apresentamos os tipos de crises

<sup>47</sup> Tradução da autora. No original: “crisis history is whether or not an organization has had similar crisis in the past. (...) [and] prior relational reputation is how well or poorly an organization has or is perceived to have treated stakeholders in other contexts” (Coombs, 2007, p. 167).

segundo a relação da organização com a crise e os seus respectivos níveis de ameaça à reputação.

Identificar corretamente o tipo de crise por meio da determinação da responsabilidade inicial é o primeiro passo para a gestão da comunicação de crise. A medida permite antecipar a intensidade da ameaça à reputação que os *stakeholders* imputarão à organização. O diagnóstico da situação de crise segue com a avaliação das outras duas variáveis - histórico de crise e reputação relacional anterior -, o que pode intensificar ou reduzir os níveis de ameaça. O passo seguinte envolve as estratégias de resposta à crise.

Em relação às **estratégias de comunicação de crise**, é possível desenvolver a **gestão da informação** ou a **gestão do significado** (Coombs, 2015). A primeira envolve a disseminação da informação relacionada à crise, enquanto a segunda abrange também os esforços para influenciar a percepção dos públicos sobre ela. Para Coombs (2015), toda a gestão de crise deveria adotar a estratégia de gestão do significado na sua comunicação: “a discussão da estratégia de resposta a crises deve considerar os efeitos que se pretende sobre as percepções dos *stakeholders* sobre a crise.”<sup>48</sup> (Coombs, 2015, p. 142).

A gestão do significado tende a ser uma estratégia mais efetiva do que a gestão da informação, uma vez que leva em conta variáveis que influenciam e refletem os esforços para gerenciar os efeitos da crise. Como afirmou Coombs (2015, p. 141), “comunicar durante uma crise não significa necessariamente tornar a situação melhor”<sup>49</sup>, é preciso que a resposta à crise seja capaz de reduzir os seus efeitos. Cabe aos gestores da crise, incluindo o pessoal de comunicação, identificar o tipo de crise em que a organização está envolvida e escolher a estratégia de resposta mais apropriada. Para facilitar o processo de tipificação da crise - essencial para uma escolha assertiva da estratégia de resposta e, conseqüentemente, para uma comunicação de crise eficaz - Coombs (2007) criou um conjunto de diretrizes agrupados como a Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT).

Segundo Coombs (2015, p. 142), as **estratégias de resposta à crise** podem ser “divididas em três categorias: **informações instrutivas, informações de ajuste e informações reparativas**”<sup>50</sup> (grifo da autora). As informações instrutivas ajudam os envolvidos a se protegerem fisicamente durante uma crise, pois contém um conjunto de orientações para garantir a segurança pública. As informações de ajuste visam à redução da ambigüidade sobre a crise e têm o objetivo de

---

<sup>48</sup> Tradução da autora. No original: “the discussion of crisis response strategies must consider the effects the crisis response strategies are intended to have upon stakeholders perceptions of the crisis situation” (Coombs, 2015, p. 142).

<sup>49</sup> Tradução da autora. No original: “communicate during a crisis does not mean you necessarily make the situation better” (Coombs, 2015, p. 141).

<sup>50</sup> Tradução da autora. No original: “divided into three categories: instructing information, adjusting information, and reputation repair” (Coombs, 2015, p. 142).

minimizar os seus efeitos psicológicos. Por fim, as informações reparativas procuram reduzir os efeitos negativos da crise na imagem da organização.

O modelo de comunicação de crise proposto na SCCT, portanto, apenas pode ser aplicado quando as respostas necessárias à proteção física e psicológica dos indivíduos afetados pela crise já tiverem sido dadas. Vale destacar que as classes de informações previstas por Coombs (2007) não são excludentes, portanto é possível encontrar informações instrutivas, de ajuste e reparativas numa mesma resposta. Da mesma forma, uma estratégia de resposta reparativa pode apresentar a predominância de informações de ajuste.

As informações reparativas, explicou Coombs (2015, p. 170) são “as estratégias de resposta a crises usadas para reparar a reputação, reduzir o efeito negativo e prevenir intenções comportamentais negativas”<sup>51</sup>. Com base em pesquisas anteriores, Coombs (2015) estabeleceu uma lista de estratégias de respostas reparativas que compõem a SCCT e que estão divididas em dois grupos: respostas primárias e respostas secundárias ou complementares.

Para Coombs (2007, p. 164), reputações são baseadas em “como as partes interessadas avaliam a capacidade de uma organização de atender às suas expectativas”<sup>52</sup>. Por conseguinte, a formação da reputação passa pelas informações que os *stakeholders*<sup>53</sup> recebem sobre uma organização, assim como pela forma como ela interage e se comunica diretamente ou indiretamente. A informação mediada pela imprensa é considerada uma forma indireta de comunicação ou informação de segunda mão (Coombs, 2007, p. 164).

A maior parte das informações coletadas pelos *stakeholders* sobre as organizações é derivada da mídia. (...) A maioria conhecerá uma crise nos noticiários. Em um número menor, os *stakeholders* descobrem sobre as crises por meio de mídias sociais. As exceções seriam vítimas ou vítimas em potencial com maior probabilidade de vivenciar a crise ou de ser informado diretamente pela organização sobre ela<sup>54</sup>. (Coombs, 2007, p. 164)

---

<sup>51</sup> Tradução da autora. No original: “crisis response strategies are used to repair the reputation, to reduce negative effect and to prevent negative behavioral intentions” (Coombs, 2015, p. 170).

<sup>52</sup> Tradução da autora. No original: “how stakeholders evaluate an organization’s ability to meet their expectations for treating stakeholders” (Coombs, 2015, p. 164).

<sup>53</sup> “Os *stakeholders* de uma empresa são todos os que são afetados e que têm direitos e expectativas legítimas em relação às actividades da empresa, o que inclui empregados, consumidores, fornecedores, assim como a comunidade envolvente e a sociedade no seu conjunto” (Gonçalves, 2004, p. 409).

<sup>54</sup> Tradução das autoras. No original: “Most of the informations stakeholders collect about organizations is derived from the news media. (...). Most stakeholders will learn about a crisis from news reports. In a smaller number of crises, stakeholders learn about crises through online social media. The exceptions would be victims or potencial victims who are more likely to experience the crisis or to be informed directly by the organization about the crisis” (Coombs, 2007, p. 164).



Na Tabela 9, apresentamos as estratégias de respostas reparativas primárias e secundárias, os seus objetivos e as suas características:

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

Tabela 9: Estratégias de resposta reparativa à crise da SCCT  
 Fonte: Elaborado pela autora com base em Coombs (2007, p. 170)

A SCCT concluiu que a escolha apropriada da resposta à crise pode proteger a reputação da organização. Nas palavras de Coombs (2015):

As estratégias de negação tentam remover qualquer conexão entre a organização e a crise. (...) As estratégias de diminuição argumentam que uma crise não é tão ruim quanto as pessoas pensam ou que a organização não tinha controle sobre ela. (...) As estratégias de reconstrução são a principal via para gerar novos ativos de reputação.

(...) Todas as estratégias de reforço são melhor utilizadas como suplementos para as três estratégias principais e a informação de ajuste<sup>55</sup>. (Coombs, 2015, p. 171-172)

Afora a SCCT ter sido desenvolvida como um modelo para auxiliar na tomada de decisões de comunicação de crise envolvendo organizações do setor privado, verificamos a pertinência da aplicação desse modelo também na administração pública. Um exemplo é a pesquisa de Adkins (2010) sobre o desastre causado pelo furacão Katrina.

Comprovando a aplicabilidade da SCCT a crises que envolvem o setor público, o autor adotou a SCCT como método para a análise da crise que devastou a região de Nova Orleans (EUA) em 2005, uma crise multinível que envolveu gestão e comunicação de, pelo menos, cinco entidades governamentais: Administração Federal de Gerenciamento de Emergências (FEMA); a administração do presidente George W. Bush; o governo do Estado da Louisiana, o governo do Município de Nova Orleans e; a rede de governo. Na sua pesquisa, Adkins examinou comparativamente as respostas à crise do Katrina emitidas pelas cinco entidades mencionadas e os respectivos resultados obtidos. Para Adkins, a SCCT é uma ferramenta que permite a análise da comunicação de crise aplicável inclusive em situações de crises complexas como são os desastres.

---

<sup>55</sup> Tradução da autora. No original: Deny strategies attempt to remove any connection between the organization and the crisis. (...) The diminish crisis response strategies argue that a crisis is not as bad as people think or that the organization lacked control over the crisis. (...) Rebuilding strategies are the main avenue for generating new reputational assets. (...) All bolstering strategies are best used as supplements to the three primary strategies and adjusting information (Coombs, 2015, p. 171-172).

## Capítulo 3 - Os incêndios de 2017

O capítulo apresenta o estudo de caso objeto desta investigação e está dividido em três seções. Na primeira seção, resgatamos a história dos incêndios e da administração pública florestal portuguesa desde a monarquia constitucional até a atualidade. Na segunda seção, reunimos informações que situaram os incêndios de 2017 como os mais graves de que se tem memória em Portugal e entre os cinco maiores desastres naturais daquele ano em todo o mundo. Na terceira e última seção, explicitamos o papel da Presidência da República Portuguesa (PRP) diante dos incêndios e delineamos o perfil do presidente Marcelo Rebelo de Sousa, a forma como interage com a população e se comunica com a imprensa. Por fim, relatamos quais foram as atitudes do Chefe de Estado nas primeiras horas desde a deflagração da Tragédia de Pedrógão Grande e dos Incêndios de Outubro.

### 3.1 Portugal e as florestas

A relação entre Portugal e o fogo é antiga. Os primeiros indícios remontam à Idade do Bronze (2000 a.C. a 1000 a.C.), quando o homem já fazia uso do fogo para exercer influência sobre as florestas com finalidades agrícolas e pastoris (Ferreira-Leite, Bento-Gonçalves e Lourenço, 2011/2012). Naquele tempo, as queimadas eram consideradas parte do ecossistema.

Não obstante os registros documentais sobre os Grandes Incêndios Florestais<sup>56</sup> (GIF) portugueses só tenham iniciado no século XX, há relatos de ocorrências nas regiões de Leiria e da Serra da Estrela ainda no século XIX (Ferreira-Leite et al., 2011/2012, p. 83). A frequência dos incêndios florestais em Portugal começou a se intensificar na década de 1960, mas foi nos anos 1980 que um incêndio atingiu mais de 10 mil hectares.

O primeiro destes [incêndios] ocorreu no ano de 1986, nos concelhos de Vila de Rei e Ferreira do Zêzere (Lourenço, 1986) e, o segundo, no ano seguinte, 1987, tendo afetado os concelhos de Arganil, Oliveira do Hospital e Pampilhosa da Serra (Lourenço, 1988). A partir destas datas podemos dizer que se deu início a uma nova realidade no que

---

<sup>56</sup> São considerados grandes incêndios florestais (GIF) aqueles com área total afetada igual ou maior que 100 hectares. Embora os GIF tenham representado, entre 1996 e 2010, apenas 0,5% do total de incêndios florestais (Ferreira-Leite et al., 2011/2012), foram culpados por 75% de toda a área ardida no mesmo período em Portugal.

respeita aos grandes incêndios (Ferreira-Leite et al., 2011/2012, p. 83).

Segundo Mateus e Fernandes (2014), todos os anos, o fogo atinge, em média, 3% do território florestal português, o que faz de Portugal o país europeu mais afetado pelos incêndios. A autoridade florestal nacional é o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), organização que integra a administração indireta do Estado, criada em 2012 com a missão de

acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural, promovendo o desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e dos recursos associados, bem como fomentar a competitividade das fileiras florestais e assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e da atuação concertados no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas e outros diretamente associados às atividades silvícolas. (Decreto-Lei nº 29/2015 de 10 fev)

Com postos de atendimento em 47 municípios, o ICNF<sup>57</sup> é responsável pelo planeamento da política florestal nacional e pela gestão dos fundos de apoio ligados à conservação da natureza, às florestas, à caça e à pesca. É também atribuição do ICNF consolidar e disponibilizar as estatísticas ambientais e realizar campanhas de sensibilização junto aos públicos estratégicos.

Uma breve revisão histórica mostra a evolução da administração pública florestal portuguesa desde a Monarquia Constitucional:

---

<sup>57</sup> Informações sobre o ICNF retiradas de <https://www.icnf.pt> em 7 abr. 2019.

### Monarquia Constitucional

1801	Nomeação de José Bonifácio de Andrada e Silva intendente-geral das Minas e Metais do Reino
1815	Publicação, por José Bonifácio de Andrada e Silva, da obra “Memória sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal”, considerado o primeiro tratado moderno de política florestal
1824	Criação da Administração Geral das Matas do Reino (AGMR), dependente do Ministério da Marinha e Ultramar
1852	Transferência da AGMR para a seção de Agricultura do Ministério de das Obras Públicas, Comércio e Indústria
1881	Extinção da AGMR
1886	Criação dos Serviços Florestais na Direção-Geral da Agricultura e constituição do Regime Florestal

### Primeira República

1918	Criação do Ministério da Agricultura e autonomização da Direção dos Serviços Florestais e Aquícolas
1919	Criação da Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas (DGSFA) com as funções de autoridade florestal nacional

### Estado Novo

1938-1972	Execução do Plano de Povoamento Florestal com os objetivos de arborizar as áreas degradadas, melhorar as pastagens e criar áreas protegidas
-----------	---

### Terceira República

1975	A DGSFA é renomeada como Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF)
1979	Criação da Direção-Geral do Ordenamento e Gestão Florestal
1980	Fusão da DGOGF com a Direção-Geral do Fomento Florestal dando origem à Direção-Geral das Florestas (DGF)
1993	Criação do Instituto Florestal em substituição à DGF
1996	A “Nova” DGF substitui o Instituto Florestal
2004	Vinculada ao Ministério da Agricultura, a DGRF é recriada na sequência dos incêndios do verão de 2003
2006	Reforma florestal e criação da Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, Conselho Nacional de Reflorestação e Fundo Florestal Permanente
2008	Extinção da DGRF e criação da Autoridade Florestal Nacional (AFN) com serviços centrais e regionais
2012	A AFN é fundida com o Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade e dá origem ao <b>Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)</b>
2017	Criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF)

Tabela 10: História da administração pública florestal portuguesa  
Fonte: Elaborado pela autora com base em Pinho (2018)

A partir do ano 2000, os incêndios em Portugal atingiram proporções recordes. Em 2003, pela primeira vez, se registrou a ocorrência de mais de 20 mil hectares consumidos por um único incêndio, no concelho de Chamusca. Naquele ano, outros nove incêndios arderam áreas superiores a 10 mil hectares (Ferreira-Leite et al., 2011/2012). Até 31 de outubro daquele ano, o ICNF havia contabilizado 423.949 hectares consumidos pelo fogo. Os incêndios de 2003 causaram a morte de 20 pessoas. Dois anos depois, em 2005, foram contabilizados 339.089 hectares de área ardida e 16 vítimas fatais (ICNF, 2005). Em termos de prejuízos econômicos, 2005 “foi de longe o pior registo” (Carvalho, 2017).

Depois da astronômica fatura de 611 milhões de euros com os fogos de 2003, as perdas materiais chegaram aos 757 milhões de euros nos incêndios de 2005 o que, segundo os dados recolhidos pelo ICNF, continua a ser o maior prejuízo anual económico causado pelos incêndios florestais. (Carvalho, 2017)

Associados sobretudo às condições climáticas do verão - calor e baixa umidade do ar - 90% da área atingida é consumida pelos incêndios entre os meses de junho e setembro. Mas é no outono e no inverno que as queimadas derivadas do manejo do solo pelo homem acontecem. Mateus e Fernandes (2014) explicaram que tais incêndios costumam ser extremamente graves por causa da qualidade da matéria combustível oriunda do corte dos arbustos.

O ICNF (2005) classificou os incêndios segundo seis categorias:

- a) causas naturais;
- b) uso negligente do fogo;
- c) acidentais;
- d) intencionais; e
- e) indeterminadas.

Já Mateus e Fernandes (2014) estabeleceram quatro eixos causais baseados em fatores naturais e antropogênicos, aos quais chamaram de causas estruturais dos incêndios em Portugal. Os fatores climáticos estão relacionados à temperatura, à umidade relativa do ar, à velocidade do vento e à precipitação anterior. Os fatores socioeconômicos, por sua vez, estão associados ao êxodo rural e ao conseqüente abandono da terra. Os fatores políticos e institucionais remetem à incapacidade do Estado de implementar políticas públicas efetivas de gestão preventiva. Por fim, a instabilidade contemporânea nas políticas de manejo florestal e de fogo é um fator que complementa os fatores do eixo anterior por refletir, mais uma vez, a incompetência do Estado para realizar a gestão das florestas e do fogo.

Segundo Mateus e Fernandes (2014), de 1996 a 2006, as instituições portuguesas lançaram sete diferentes planos estratégicos para a floresta, muitos dos quais nunca implementados, entre outros documentos. Podemos identificar a mesma instabilidade institucional e política por meio da revisão histórica apresentada na Tabela 10: apenas na Terceira República, ou seja, desde 1975, aconteceram dez reformas florestais.

Atualmente, sob responsabilidade do ICNF, se encontram vigentes seis planos estratégicos para a defesa da floresta contra os incêndios. O mais importante deles, o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI), abriga os seus desdobramentos em níveis distrital e municipal. O PNDPCI tem 5 eixos estratégicos de atuação:

- a) aumento da resiliência do território aos incêndios florestais;
- b) redução da incidência dos incêndios;
- c) melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios;
- d) recuperação e reabilitação dos ecossistemas; e
- e) adaptação de uma estrutura orgânica e funcional eficaz.

Os demais planos sob a alçada do ICNF são, atualmente, o Plano Nacional de Fogo Controlado (PNFC), o Plano de Ação Nacional de Redução do Número de Ocorrências (PANRNO) e o Plano Nacional de Sensibilização (PNS). Desses planos, destacamos o PNS, em execução desde 2017. O PNS constitui-se de campanhas anuais em nível nacional incluindo televisão, rádio, internet, impressos, visitas, call center, porta a porta e sinalética, entre outras ações, dirigidas a oito públicos estratégicos: população rural; agricultores, proprietários e produtores florestais e prestadores de serviços; pastores; emigrantes; caçadores e pescadores de águas interiores; população escolar; população urbana e; estrutura de rescaldo e vigilância pós incêndio. A principal mensagem dessas campanhas é da responsabilização individual “centrada na mudança de atitudes e na redução de comportamentos negligentes e de risco” (ICNF, 2019).

### **3.2 A Tragédia de Pedrógão Grande e os Incêndios de Outubro**

As florestas ocupam 67% do território português e, para além da sua importância ambiental, têm grande relevância econômica para o país. Dados do ICNF (2019) atribuíram ao setor florestal 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), 10% das exportações e 92 mil postos de trabalho diretos. A ocorrência de grandes incêndios florestais é, logo, um grande risco para o setor e prejudicial a toda a população portuguesa, e não um problema isolado às áreas atingidas.

Em 2017, até 31 de outubro, “registaram-se 214 incêndios enquadrados nesta categoria que queimaram 412.781 hectares de espaços florestais, cerca de 93% do total da área ardida” (ICNF, 2017, p. 8) em Portugal. Entre 1 de janeiro e 31 de outubro daquele ano, arderam 442.418

hectares, mais de cinco vezes a média da área contabilizada nos dez anos anteriores (2007 - 2016), que foi de 83.780 hectares (ICNF, 2017). Em relação aos dez anos anteriores, 2017 teve o sexto maior número de ocorrências e a maior área ardida.

O elevado número de perdas humanas e de animais, a destruição total ou parcial de edificações habitacionais, empresariais e industriais e de infraestruturas de comunicação e de abastecimento, tiveram graves consequências socioeconômicas. Estas fizeram-se sentir com grande proximidade junto de toda a população rural e urbana, despoletando o aumento da percepção do risco face aos incêndios rurais por parte de toda a comunidade (ICNF, 2019, p. 4).

As ocorrências mais significativas aconteceram em junho, com os incêndios deflagrados no dia 17, conhecidos como a **Tragédia de Pedrógão Grande** e; em outubro, com os incêndios deflagrados no dia 15, chamados como **Incêndios de Outubro**.

<b>Incêndios 2017</b>	<b>Área ardida (ha)</b>	<b>Vítimas fatais</b>	<b>Feridos</b>	<b>Casas destruídas</b>	<b>Empresas destruídas</b>
<b>Pedrógão Grande</b>	51.944	66	253	500	50
<b>Incêndios de Outubro</b>	223.901	49	70	1500	500

Tabela 11: Impacto dos incêndios de 2017 em Portugal

Fonte: Elaborada pela autora com base em ICNF (2017) e Sábado (2018)

Como se pode ver na Tabela 11, os Incêndios de Outubro destruíram 223.901 hectares, enquanto os de junho foram responsáveis pela devastação de 51.944 hectares. Se a Tragédia de Pedrógão Grande foi menor em extensão, em número de mortes e feridos ela teve maior gravidade em relação aos Incêndios de Outubro: 66 vítimas fatais (vs 49) e 253 feridos (vs 70). Já sobre a perda de patrimônio, os números dos Incêndios de Outubro superaram os de Pedrógão Grande: 1.500 casas (vs 500) e 500 empresas (vs 50) foram arruinadas pelo fogo.

Segundo o relatório realizado pelo Grupo Aon<sup>58</sup> e divulgado pela TVI 24, o prejuízo causado pelos incêndios de 2017 em Portugal é “superior a mil milhões de euros, dos quais apenas 244 milhões estão cobertos por seguros” (TVI 24, 2018). O relatório inseriu os incêndios em Portugal entre os cinco maiores desastres naturais de 2017 em todo o mundo.

<sup>58</sup> De acordo com o website do Aon, o grupo é “uma organização global e diversificada que presta serviços especializados de consultoria de gestão de riscos, corretagem de seguros e resseguros e gestão de capital humano, através da sua rede mundial localizada em mais de 120 países”. Recuperado em 31 de maio de 2018 de <http://www.aon.com/portugal/accountability.jsp>.



Também o relatório da União Europeia, publicado em 2018, sobre os incêndios florestais do ano anterior na Europa, no Oriente Médio e no Norte da África destacou a gravidade dos fogos em Portugal. O relatório revelou que o país que mais sofreu com os fogos naquele ano, com 21.006 ocorrências e 115 vítimas mortais, de um total de 127 em toda a área abrangida pelo relatório. Em área ardida, Portugal ficou em segundo lugar (540.630 hectares), atrás apenas da Federação Russa (1,4 milhão de hectares).

Os incêndios de 2017 foram os mais trágicos da história de Portugal e receberam grande cobertura pela mídia internacional<sup>59</sup>.

### 3.3 A Presidência da República Portuguesa e os incêndios de 2017

O Artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, em vigor desde 25 de Abril de 1976, estabeleceu que “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas”. São órgãos soberanos da República Portuguesa a Presidência da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (Artigo 110º da Constituição da República Portuguesa). O regime político português é conhecido como semipresidencialismo.

O Presidente da República é escolhido, a cada cinco anos, de forma direta via sufrágio universal. Chefe de Estado, o Presidente exerce uma espécie de poder moderador e, entre as suas atribuições, está garantir “a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas” (Artigo 120º da Constituição da República Portuguesa). Também é dever do Presidente zelar pela Constituição da República Portuguesa. A Constituição da República Portuguesa estabeleceu, ainda, como tarefas fundamentais do Estado (Artigo 9º, alínea e) “Proteger e valorizar o património cultural do povo português, **defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território**” (grifo da autora).

O Chefe de Governo é chamado de Primeiro-Ministro, geralmente o líder do partido mais votado nas eleições legislativas. O Governo é composto também pelos ministros e os secretários de Estado.

---

<sup>59</sup> Algumas das matérias publicadas pela imprensa internacional sobre os incêndios em Portugal em 2017 estão disponíveis nos *links* a seguir: <https://www.publico.pt/2017/10/16/sociedade/noticia/portugal-volta-a-ser-falado-devido-as-chamas-1789128>, <https://observador.pt/2017/06/20/como-os-fogos-em-portugal-estao-a-ser-seguidos-pela-imprensa-internacional/> e <https://24.sapo.pt/actualidade/artigos/portugal-em-chamas-na-imprensa-internacional>, retirados em 14 abr. 2019.

### 3.3.1 Marcelo Rebelo de Sousa, o “presidente dos afetos”

O Presidente da República Portuguesa em 2017 e, portanto, no período em que ocorreram os trágicos incêndios, era o doutor e professor catedrático de direito Marcelo Rebelo de Sousa, cujo mandato teve início em 9 de março de 2016. Rebelo de Sousa filiado ao Partido Social Democrata (PSD) e é o quinto presidente eleito democraticamente desde a Revolução dos Cravos. Politicamente, o presidente Rebelo de Sousa se posiciona como centro-direita (Bial, 2019).



Figura 3: O presidente Marcelo Rebelo de Sousa  
Fonte: Presidência da República Portuguesa<sup>60</sup>

Como relatou em entrevista ao jornalista brasileiro Pedro Bial (2019), o presidente Rebelo de Sousa vem de uma família ligada à política. O pai foi um “direitista militante” que participou do Estado Novo (1933-1974), chegando a ser ministro à época de António Salazar. A mãe, por outro lado, era uma “socialista utópica” que fazia oposição à ditadura. Já os irmãos se dividiram entre a direita e a esquerda, o que o Presidente acredita o ter conduzido naturalmente ao centro. Apesar do perfil político, Rebelo de Sousa afirmou jamais ter sonhado se tornar Presidente ou Primeiro-Ministro (Bial, 2019).

Antes de entrar para a política, Rebelo de Sousa foi, por décadas, além de professor, comunicador e comentarista. Da sua experiência junto aos meios de comunicação social - inicialmente em jornal, depois em rádio e, finalmente, em televisão - o Presidente herdou uma

---

<sup>60</sup> Presidente da República Portuguesa: retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=3> em 13 abr. 2019.

enorme popularidade que o alçou à condição de “presidente dos afetos” (Sebastião, 2018) e de “presidente-celebridade” (Couto, 2019), alcunha que afirmou não o incomodar (Bial, 2019). Para a população, o Presidente da República Portuguesa é apenas “Marcelo”, alguém “de casa” a quem se trata pelo primeiro nome.

Marcelo Rebelo de Sousa é desconcertante. O Presidente da República conhecido como o Presidente dos Afetos tem uma agenda mais cheia do que qualquer dos seus antecessores. Parece que está em todo o lado e com todas as pessoas, especialmente em momentos de aflição, acidentes ou catástrofes. (Sebastião, 2018, p. 7)

Marcelo Rebelo de Sousa é considerado “uma pessoa de grande inteligência, simpático, divertido, emotivo e um verdadeiro estratega político” (Sapo 24, 2016). Desde que “saltou para o outro lado do vidro” (Lopes & Botelho, 2019, p. 8), o Presidente alimenta a sua popularidade em encontros com os portugueses realizados, com frequência, sob o olhar da mídia. É assim que Rebelo de Sousa vem nutrindo a sua legitimidade para inspirar otimismo e positividade numa população que o elegeu quando o País acabava de sair de uma grave crise econômica marcada pelas duras imposições de austeridade. Uma vez Presidente, Rebelo de Sousa assumiu a missão de levantar a autoestima da sua gente, fazendo, constantemente, “referências a um povo português corajoso, que não se verga perante as adversidades e que é capaz de se levantar do chão nas horas mais difíceis” (Lopes & Botelho, 2019, p. 16).

Chegou a pé e sozinho à Assembleia da República para ser investido Chefe de Estado e, com isso, o presidente Rebelo de Sousa imprimiu a informalidade como uma das suas marcas já na tomada de posse. A partir de então, “transformou a Presidência da República e reajustou o relacionamento entre políticos e cidadãos” (Lopes & Botelho, 2019, p. 7). Afetuoso, não poupa abraços, beijos e selfies por onde passa. A proximidade é o seu estilo: “Há um evento, há um drama, há uma tragédia e eu estou lá. E isso às vezes é um pouco incômodo para outros protagonistas políticos” declarou (Bial, 2019).

O elemento central desta mudança reside nos novos moldes de interpretação do exercício do cargo de Presidente da República, marcadamente direcionado para a visibilidade pública e mediática e para o contato estreito e permanente com as populações e com o Governo. (...) Em termos protocolares, há uma renovação de papéis e de atitudes, sobretudo no que se prevê que seja o comportamento político da primeira figura do Estado, a qual tem vindo a ser dimensionada e projetada publicamente, como nunca o foi antes, trazendo uma base de reflexão evidente quanto aos poderes do

Presidente no plano da projeção pública dos assuntos urgentes do Estado. (Lopes & Espírito Santo, 2019, p. 238-239)

Caracterizado como “conciliador, refinado e, ao mesmo tempo, popular” (Bial, 2019), o Presidente tem se mostrado “capaz de unir direita e esquerda” num contexto político tão peculiar: o País é governado por uma esquerda minoritária e tem um presidente mais à direita, uma configuração a que os portugueses chamam de “geringonça”. Contraditório, porém com postura e discursos condizentes, o Presidente “pertence à elite, mas procura incansavelmente o povo; sempre foi de direita, mas convive muito bem com um Governo de esquerda” (Lopes & Botelho, 2019, p. 9).

### 3.3.2 O Presidente no terreno

Seja pela negligência na prevenção, seja pela ineficiência no combate, a responsabilidade pelos incêndios recaiu sobre o Estado português e as suas tarefas fundamentais. Nesse sentido, em entrevista ao Expresso (2017), o presidente Rebelo de Sousa admitiu manifestamente a culpa do Estado pelas tragédias ao declarar que, “sempre que os cidadãos sofram prejuízos graves por o Estado não ter funcionado como devia, este deve indemnizá-los, ainda que não seja possível encontrar um responsável concreto”.

Na entrevista que concedeu para a Rede Globo (Bial, 2019), o Presidente expôs a forma como os incêndios de 2017 o marcaram:

Foi um verão e um começo de outono verdadeiramente dramáticos. Eu estive onde entendi em consciência que deveria estar, como sempre estive na minha vida. (...) É muito doloroso assistir a cenas que representam a destruição de muitos lares, destruição física, muita casa destruída, muita terra destruída, mas, sobretudo, a destruição pessoal. (...) Foi certamente o pior momento da minha vida, não é da vida política, é da minha vida pessoal. Nem o desgosto da morte do pai e da mãe três meses depois, nem outro tipo de desgosto é incomparável a esse choque brutal e em massa.

Lopes e Botelho (2019) descreveram os incêndios de Pedrógão Grande como uma tragédia sem precedentes que se abateu sobre um “país que se erguia do chão depois de anos de austeridade [e então] desaba brutalmente” (p. 66). Por outro lado, as autoras destacaram que, nesse momento de crise, a população encontrou um Presidente disponível para percorrer Portugal, o que fez imediatamente. No dia 17 de junho de 2017, assim que as informações sobre a gravidade dos incêndios que atingiram Pedrógão Grande lhe chegaram, Rebelo de Sousa se deslocou até a região acompanhado apenas pelo motorista.



Figura 4: O Presidente consola uma vítima dos incêndios no distrito de Viseu

Fonte: Correio da Manhã<sup>61</sup>

Segundo Lopes e Botelho (2019), já passava das 21h quando o presidente Rebelo de Sousa pegou a estrada, contrariando o que lhe aconselhou a Guarda Nacional Republicana (GNR). Ao chegar, foi recebido pelo secretário de Estado da Administração Interna, Jorge Gomes, que, visivelmente emocionado, não segurou as lágrimas diante da imprensa. “Naquele gesto sentido também estaria contida a enorme fragilidade de um Estado que sucumbia na sua proteção às pessoas”, sublinharam Lopes e Botelho (2019, p. 111). Em apenas um dia, o Presidente chegou a percorrer nove concelhos, muitas vezes conduzindo o seu próprio carro e, por escolha própria, sem a companhia dos assessores.

Nos dias seguintes, Marcelo não tira Pedrógão da agenda, nem se afasta de outros concelhos também afetados pelas chamas. Fez centenas de quilómetros de carro, calcorreou terreno devastado, participou em reuniões oficiais nos diferentes postos de comando, deslocou-se a vários quartéis de bombeiros, visitou vítimas hospitalizadas e falou com muitas pessoas que estavam em choque... (Lopes & Botelho, 2019, p. 67)

No entanto, quando regressaram os fortes incêndios em 15 de outubro daquele ano, o Presidente “não saltou de imediato para o terreno em chamas” (Lopes & Botelho, 2019, p. 70). Decidiu cancelar a agenda e aguardar pelo pronunciamento do primeiro-ministro António Costa.

---

<sup>61</sup> Nuno André Ferreira vence Prémio Rei de Espanha de Jornalismo: retirado de em: <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/fotografo-nuno-andre-ferreira-da-agencia-lusa-vence-premio-rei-de-espanha-de-jornalismo> em 13 abr. 2019.

Diante da reincidência da tragédia, a imprensa notou a mudança na postura do Presidente, observaram Lopes e Botelho (2019), que substituiu os afetos pela intervenção.

Foi somente no dia 17 de outubro de 2017 que ele se deslocou para a região “abraçar as famílias atingidas e agradecer o trabalho dos bombeiros” (p. 71). Naquela noite, em Oliveira do Hospital, proferiu em direto um duro discurso dirigido ao Governo exigindo celeridade na reforma florestal e na implementação de medidas efetivas de combate aos incêndios, sob pena de exercer o seu poder constitucional de dissolver a Assembleia da República e demitir o Governo. “Nos dias seguintes, Marcelo continuará no terreno, permanecendo na região quase uma semana. (...) Sem assessores de imprensa, sem fotógrafo pessoal. Apenas com o ajudante de campo e com a segurança que o protocolo de Estado impõe” (Lopes & Botelho, 2019, p. 71).

O estudo de opinião conhecido como Barómetro Mensal para SIC/Expresso<sup>62</sup>, desenvolvido pelo Instituto Eurosondagem, mostrou a popularidade do presidente Rebelo de Sousa ao longo de 2017. Não obstante as tragédias de repercussão internacional que aconteceram naquele ano em decorrência dos incêndios, o Presidente foi avaliado positivamente por pelo menos 69% da população (mar. 2017, tendo chegado a 72% em set. 2017). Em outubro de 2017, o Presidente obteve o menor índice de avaliação negativa em 12 meses: 7,1% (tendo chegado a 10,3% em set. 2017). Entre 2017 e 2019, a sua popularidade sofreu pequenas oscilações. Em março de 2019, o presidente Rebelo de Sousa recebeu 69% de avaliação positiva e 9% de avaliação negativa. Os restantes 22% têm dúvidas, não sabem ou não responderam. Os dados são do Barómetro Eurosondagem para a Associação Mutualista Montepio<sup>63</sup> e estão apresentados na Tabela 12.

	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
<b>Positiva</b>	69%	70%	70,7%	71%	72%	69,1%	70%
<b>Neutra</b>	14,4%	12,9%	12,4%	12,9%	11,7%	17,4%	15,8%
<b>Negativa</b>	8,5%	9,4%	9,8%	9,5%	10,3%	7,1%	7,5%
<b>Não Resp.</b>	8,1%	7,7%	7,1%	6,6%	6,0%	6,4%	6,7%

Tabela 12: Popularidade do presidente Marcelo Rebelo de Sousa em 2017

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Barómetro Eurosondagem para SIC/Expresso

<sup>62</sup> Barómetro Eurosondagem para SIC/Expresso: retirado de <https://www.eurosondagem.pt/inform/barometro%20orgaos%20poder.htm#PresidenteRepublica> em 30 mai. 2018.

<sup>63</sup> Barómetro Eurosondagem para a Associação Mutualista Montepio: retirado de <https://www.eurosondagem.pt/inform/barometro%20orgaos%20poder.htm> em 13 abr. 2019.

### 3.3.3 Comunicação “à moda antiga”<sup>64</sup>

Devido à longa experiência como comentarista político na imprensa portuguesa, desde o anúncio da candidatura de Rebelo de Sousa à Presidência, “os media desenvolveram a narrativa do homem da televisão que queria ir para Belém” e foi retratado como “o *showman*, o *entertainer*, o mediático” (Couto, p. 233). Já eleito, Rebelo de Sousa “prometeu uma magistratura de afetos e privilegiou o contacto popular” (Couto, 2019, p. 233). Entre os profissionais da imprensa, o Presidente tem a fama de ser “instável e demasiado imprevisível” (Sapo 24, 2016).

A imprevisibilidade atribuída a Marcelo Rebelo de Sousa está relacionada à sua aversão a protocolos. Como ele próprio é um jornalista - “à moda antiga” - “domina como poucos os ritmos da produção jornalística” (Lopes & Botelho, 2019, p. 20) e os enquadramentos da televisão (Lopes & Botelho, 2019, p. 23). O Presidente usa a sua influência sobre a mídia para alcançar a população. É habilidoso para influenciar a agenda pública e, por isso, muitas vezes dispensa roteiros e privilegia o improviso: “Marcelo pode sempre surpreender, sobretudo, quando tem jornalistas aos seu lado e a hora dos noticiários se aproxima” (Lopes & Botelho, 2019, p. 19).

Não raro, fala diretamente à imprensa, “serve-se dos media como uma espécie de átrio de poder, sem precisar de apuradas assessorias mediáticas” (Lopes & Botelho, 2019, p. 13) e “presta uma especial atenção aos repórteres que o acompanham” (p. 14). Não faz uso das mídias sociais digitais porque entende não ter controle sobre elas (Lopes & Botelho, 2019, p. 20).

Como destacaram Lopes e Espírito Santo (2019, p. 240) acerca do papel do Presidente da República numa democracia semipresidencialista,

O papel interventivo dos Presidentes num regime político de tipo semipresidencialista, como é o Português, caracteriza-se, em regra, por ser menos visível publicamente e menos marcante no plano quer da decisão política, quer da marcação da agenda mediática corrente, salvo em momentos nacionais de valor simbólico, histórico e político. Apesar de ser esta a regra, observámos (...) que a permanência do Presidente Marcelo Rebelo de Sousa, no espaço político mediático, tem vindo a constituir, por si só, um motivo de excecionalidade à regra e prática da comunicação política no regime democrático

---

<sup>64</sup> Joana Reis, jornalista da TVI, em depoimento a Lopes e Botelho (2019, p. 20) usou o termo “à moda antiga” para expressar a preferência do presidente Rebelo de Sousa pelos meios de comunicação social tradicionais em relação às mídias digitais.

português. (...) Um novo horizonte na relação entre os media e o poder político tende a desenhar-se por influência direta do Presidente da República, e em linha com a sua forma individual de personificação do cargo de Presidente.

Avaliamos a comunicação da Presidência da República Portuguesa (PRP) no período em que realizamos a recolha dos dados para essa investigação e verificamos que a PRP se comunicava com os portugueses, prioritariamente, por intermédio da imprensa. A assessoria de imprensa da PRP tem no seu website<sup>65</sup> o seu depositório de conteúdos produzidos e divulgados acerca da atividade presidencial. Os conteúdos são atualizados quase diariamente e estão divididos nas seções Agenda, Notícias, Intervenções e Mensagens (Figura 5).

Realizamos uma pesquisa<sup>66</sup> nas redes sociais Twitter, Facebook, Instagram e Youtube para identificar a presença oficial da PRP e localizamos:

- a) um perfil pessoal de Rebelo de Sousa no Twitter sem atualizações desde o dia 19 de junho de 2017 (Figura 6);
- b) um perfil do presidente Rebelo de Sousa no Instagram sem publicações desde 13 de fevereiro de 2018 (Figura 7); e
- c) um canal da PRP no Youtube com o último vídeo publicado em 9 de março de 2018 por ocasião dos dois anos de magistratura (Figura 8).

Em relação aos incêndios, no período analisado, apenas houve a publicação no perfil oficial do Presidente:

- a) no Instagram, de dois conteúdos replicados da assessoria de imprensa; e
- b) no Twitter, de três publicações do próprio Presidente, além de sete replicações de conteúdos do Governo, de organizações e de autoridades internacionais.

---

<sup>65</sup> Notícias da Presidência da República Portuguesa: retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10> em 13 abr. 2019.

<sup>66</sup> Pesquisa realizada em 13 abr. 2019 através de <https://twitter.com/>, <https://www.facebook.com/>, <https://www.instagram.com/> e <https://www.youtube.com/>.



**FUNCIONALIDADES**

NOTÍCIAS

AGENDA

**ESCREVA AO PRESIDENTE**

**ÁREAS TEMÁTICAS**

COMANDANTE SUPREMO DAS FORÇAS ARMADAS

ORDENS HONORÍFICAS PORTUGUESAS

CONSELHO DE ESTADO

DIA DE PORTUGAL, DE CAMÕES E DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS

**LIGAÇÕES**

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MUSEU DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

BIBLIOTECA E ARQUIVO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**PRESIDÊNCIA DIRETA**

Agenda

**Notícias**

Intervenções

Mensagens

**NOTÍCIAS**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 ... Seguinte -

---

**Presidente da República promulga dois diplomas do Governo**

O Presidente da República promulgou hoje os seguintes diplomas do Governo:

11.04.2019 [ler mais](#)

**Presidente da República promulga dois diplomas da Assembleia da República**

O Presidente da República promulgou hoje os seguintes diplomas da Assembleia da República:

11.04.2019 [ler mais](#)

**Presidente da República ratifica Acordo Internacional**

O Presidente da República ratificou hoje a Resolução da Assembleia da República que aprova o acordo entre a República Portuguesa e a República Popular da China sobre o Estabelecimento Recíproco de Centros Culturais, assinado em Pequim, a 9 de outubro de 2016.

11.04.2019 [ler mais](#)

**Presidente da República deu posse a novo Secretário de Estado do Ambiente**

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa conferiu posse, numa cerimónia que decorreu no Palácio de Belém, ao novo Secretário de Estado do Ambiente do XXI Governo Constitucional, João Albino Rainho Ataíde das Neves.

11.04.2019 [ler mais](#)

**Presidente da República condecorou a ACAPO**

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa condecorou a ACAPO - Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal como Membro Honorário da Ordem do Mérito, durante o Congresso Internacional que a Associação promoveu por ocasião do seu 30.º aniversário.

11.04.2019 [ler mais](#)

**Presidente da República promulga diploma do Governo**

O Presidente da República promulgou o diploma do Governo que, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 6/2019, de 11 de janeiro, estabelece as normas a que deve obedecer a realização do XVI Recenseamento Geral da População e do VI Recenseamento Geral da Habitação.

10.04.2019 [ler mais](#)

Figura 5: Seção de Notícias no website da PRP

Fonte: Presidência de República Portuguesa

Página Inicial Notificações 34 Mensagens Buscar no Twitter

**Marcelo Rebelo Sousa**  
 @marcelorebelo\_  
 Bem-Vindo ao Twitter Oficial do Presidente da República Portuguesa, Católico Romano, 67 Anos, Português, Marcelo Rebelo de Sousa.  
 Lisboa, Portugal  
 presidencia.pt  
 Participa desde abril de 2016

Tweets 108 Seguindo 120 Seguidores 13 mil Curtidas 164 Seguindo

**Tweets** Tweets e respostas Mídia

**Marcelo Rebelo Sousa** @marcelorebelo\_ · 23 de abr de 2016  
 Esta é a Conta Oficial do Presidente, algumas pessoas andam a falar que isto é um Twitter Paródia, mas lhes informo não é.

Marcelo Rebelo Sousa retweetou  
**Chowkidar Narendra Modi** @narendramodi · 18 de jun de 2017  
 Sad to learn of tragic loss of lives in the forest fire in Portugal. Deepest condolences to the Portugese people on this tragedy.

Marcelo Rebelo Sousa retweetou  
**France in Toronto** @francetoronto · 19 de jun de 2017  
 Solidarity with Portugal, hit by terrible fires. Our thoughts are with the victims and their loved ones @ACAPO\_ca @embportugal\_ca

**France Diplomatie** @francediplo  
 #Portugal : nous avons appris avec émotion le lourd bilan des incendies, dont le décès de l'un de nos compatriotes.

Figura 6: Twitter do presidente Marcelo Rebelo de Sousa

Fonte: Twitter<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Twitter do presidente Marcelo Rebelo de Sousa: retirado de [https://twitter.com/marcelorebelo\\_](https://twitter.com/marcelorebelo_) em 13 abr. 2019.

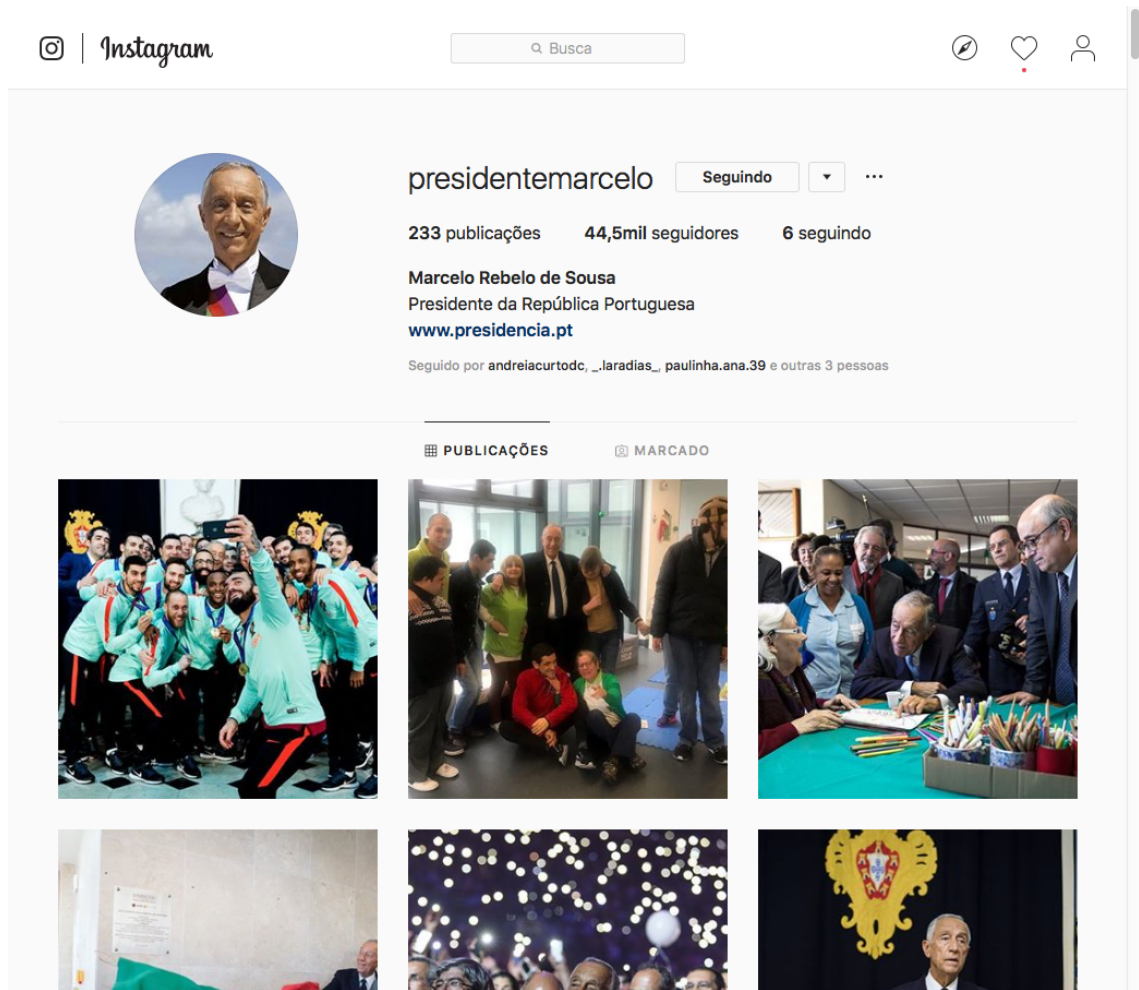


Figura 7: Instagram do presidente Marcelo Rebelo de Sousa

Fonte: Instagram<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Instagram do presidente Marcelo Rebelo de Sousa: retirado de <https://www.instagram.com/presidentemarcelo/> em 13 abr. 2019.



Figura 8: Canal da PRP no Youtube

Fonte: Youtube<sup>69</sup>

Com base nesses dados, podemos concluir que:

- a) a PRP se comunica com os cidadãos através da sua assessoria de imprensa;
- b) optou por uma estratégia unilateral de comunicação, associada ao modelo de informação pública de RP; e
- c) faz uso esporádico e não planejado das mídias sociais digitais.

<sup>69</sup> Canal da PRP no Youtube: retirado de <https://www.youtube.com/user/PresidenciaRepublica/videos> em 13 abr. 2019.

## Capítulo 4 - A metodologia

Este capítulo discorre sobre a metodologia de âmbito qualitativo adotada na presente investigação. Na primeira seção, expomos o problema, as suas delimitações e hipóteses. A seguir, na segunda seção, justificamos a opção pelo método da análise do discurso e apresentamos o modelo de sistematização dos dados. Ainda nessa seção, surgem os primeiros resultados da pesquisa com o mapeamento do *corpus* e a indicação da frequência de cada um dos parâmetros da SCCT nos discursos analisados.

### 4.1 O problema, as suas delimitações e hipóteses

O estudo tem como tema a comunicação oficial de crise da Presidência da República Portuguesa (PRP) por ocasião dos incêndios florestais que aconteceram nos meses de junho e outubro de 2017, conhecidos, respectivamente, como Tragédia de Pedrógão Grande e Incêndios de Outubro. No Capítulo 3 reportamos que esses incêndios foram responsáveis por matar e ferir centenas de pessoas, entre outros prejuízos para toda a população portuguesa.

A investigação se enquadra na linha programática da gestão da comunicação de crise e tem como fundamento a Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) de Coombs (2007). Coombs é um dos raros autores a propor modelos, diretrizes e instrumentos para a gestão da comunicação de crise. Na SCCT, Coombs (2007) identificou as variáveis envolvidas numa crise e apresentou as estratégias de resposta mais adequadas a serem aplicadas a cada tipo de crise (Coombs, 2007).

A SCCT é especialmente relevante num cenário em que a maior parte dos estudos recentes no campo da comunicação de crise “são genéricos, descritivos e qualitativos, capazes de gerar pouco conhecimento sobre estratégias efetivas de comunicação de marketing de crises” (Jakubanecs, Supphellen & Helgeson, 2018, p. 1). Ainda mais raros são os estudos comparativos envolvendo a comunicação de crise. Uma investigação comparativa entre a comunicação da Presidência da República Portuguesa na gestão de duas crises de origens semelhantes (incêndios florestais) e separadas por pouco mais de quatro meses (junho e outubro de 2017) se propõe a contribuir para a compreensão das estratégias de resposta propostas por Coombs (2007) quando aplicadas a uma comunicação exclusivamente baseada no modelo de informação pública (Grunig & Hunt, 1984).

A investigação parte da hipótese de que, num cenário de comunicação digital no qual os papéis de emissor e de receptor se confundem, apenas a assessoria de imprensa - modelo de

informação pública - é uma estratégia de relações públicas insuficiente para produzir respostas adequadas a qualquer tipo de crise. Por esse motivo, o estudo envolve o campo da comunicação de crise em interface com a teoria dos modelos de relações públicas (Grunig & Hunt, 1984) com o propósito de se indicar caminhos que contribuam para a tomada de decisões assertivas na comunicação de crise.

Diante do exposto, a investigação procurará responder às seguintes perguntas:

- a. Os discursos emitidos pela assessoria de imprensa da PRP foram capazes de defender a sua reputação institucional?
- b. Por que razão a PRP adotou a assessoria de imprensa como principal estratégia de comunicação nas crises dos incêndios de 2017?
- c. Quais foram os elementos dos discursos da PRP que podem ter impactado mais positiva ou negativamente a reputação institucional face aos incêndios de 2017?

O principal objetivo dessa investigação é, portanto, verificar se a estratégia de comunicação adotada pela PRP - o seu modelo e os seus discursos - para a comunicação durante os incêndios de 2017 produziu a resposta adequada segundo a SCCT (Coombs, 2007).

## 4.2 O método de sistematização e de análise dos dados

Centrada no paradigma interpretativo, a investigação visa compreender o processo comunicacional e identificar a eficiência na geração dos significados intencionais da comunicação oficial de crise da PRP durante os incêndios de 2007. Para alcançar os objetivos da investigação, optamos pelo método da análise do discurso (Daymon & Holloway, 2011) a fim de examinar os aspectos retóricos da linguagem utilizada pela PRP a partir do conjunto de diretrizes propostos por Coombs (2007) e instrumentalizados no modelo da SCCT. Assim, criamos uma tabela-guia e a aplicamos na análise do discurso da Presidência da República Portuguesa para as duas situações de crise do estudo de caso: a Tragédia de Pedrógão Grande e os Incêndios de Outubro.

Tendo em vista que a própria SCCT forneceu os parâmetros para a análise do *corpus*, não foi preciso desenvolver procedimentos para identificar as regularidades e as variações do discurso. Da mesma forma, as perguntas iniciais propostas pela SCCT e presentes na tabela-guia permitiram contextualizar o discurso em níveis social e político, o que é fundamental na análise do discurso na medida em que estes fatores o influenciam e por ele são influenciados.

Nessa dissertação, optamos por investigar as intenções do emissor quanto às respostas dadas, sem, entretanto, deixar de considerar os possíveis efeitos gerados pela comunicação de crise

na reputação organizacional. Cabe elucidar a forma como foi realizada a recolha de dados: para as duas situações de crise analisadas a coleta se deu pela busca na ferramenta disponível no sítio da PRP com a palavra-chave “incêndios” abrangendo as categorias Notícias, Intervenções, Mensagens e Presidente da República. Recolhemos todo o conteúdo disponibilizado em 14 dias a contar das respectivas datas da deflagração das situações de crise em análise (Tragédia de Pedrógão Grande de 17 a 30 de junho de 2017 e; Incêndios de Outubro de 15 a 28 de outubro de 2017). Foram excluídos do *corpus* as reproduções das mensagens de apoio de chefes de Estado recebidas pelo presidente Rebelo de Sousa.

Após a coleta dos dados, procedemos ao exame do *corpus* - oito textos e vídeos - e, em seguida, à sua sistematização em conformidade com os parâmetros da tabela-guia. A tabela-guia (ver Anexos I e J) foi dividida em quatro partes principais (1) relação da PRP com a crise, (2) variáveis, (3) estratégia de resposta à crise e (4) estratégia de resposta reparativa.

Apresentamos, então, a sistematização da análise do *corpus* referente à Tragédia de Pedrógão Grande e aos Incêndios de Outubro. Assinalamos a categoria e a subcategoria da SCCT nas quais essas crises melhor se enquadram em relação à PRP. Identificamos os respectivos níveis de responsabilidade e de ameaça à reputação e analisamos as variáveis da crise. Também evidenciamos as estratégias de gestão e de informação utilizadas pela PRP nas duas crises.

Em relação às estratégias de resposta reparativa, indicamos a frequência dos padrões de respostas elencados na SCCT com 0 (não presente) ou 1 (presente), cuja soma representa a frequência total de cada tipo de resposta no *corpus*. Vale ressaltar que, independentemente da representação binária, não se trata de uma análise quantitativa, mas de uma técnica para a simples identificação dos padrões de resposta com maior incidência.

A seguir, realizamos uma análise descritiva dos textos e dos vídeos que compõem o *corpus* da análise com o intuito de depreender da linguagem utilizada os seus propósitos individuais e a forma como contribuíram para os objetivos da comunicação de cada uma das situações de crise. Por fim, verificamos a eficiência da comunicação de crise no que diz respeito à proteção da reputação do Presidente da República Portuguesa por meio dos indicadores de popularidade divulgados no Barómetro Mensal Eurosondagem SIC/Expresso, desenvolvido pelo Instituto Eurosondagem.

O *corpus* da Tragédia de Pedrógão Grande é composto por um discurso em áudio do presidente Rebelo de Sousa e dois *press releases*. Já o *corpus* dos Incêndios de Outubro é composto por quatro *press releases* e um discurso em vídeo do presidente Rebelo de Sousa.

Consolidamos na Tabela 13 o *corpus* dessa investigação e atribuímos a cada um dos oito conteúdos uma letra (A-H) para facilitar a sua respectiva identificação da discussão dos resultados.

<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Título</b>	<b>Discurso</b>
18 jun. 2017	Discurso em vídeo	Declaração do Presidente da República a propósito da tragédia de Pedrógão Grande	A
21 jun. 2017	<i>Press release</i>	Presidente da República associa-se a minuto de silêncio em memória das vítimas	B
27 jun. 2017	<i>Press release</i>	Concerto Solidário “Juntos por Todos”	C
15 out. 2017	<i>Press release</i>	Presidente da República acompanha evolução dos incêndios	D
16 out. 2017	<i>Press release</i>	Presidente da República reafirma urgência de agir	E
17 out. 2017	<i>Press release</i>	Presidente da República em Oliveira do Hospital	F
17 out. 2017	Discurso em vídeo	Declaração do Presidente da República ao País	G
23 out. 2017	<i>Press release</i>	Visitas do Presidente da República aos Concelhos afetados pelos incêndios	H

Tabela 13: Quadro-resumo do *corpus*

Fonte: Elaborado pela autora



## Capítulo 5 - Os resultados

Neste capítulo, avaliamos de forma qualitativa a comunicação oficial da Presidência da República Portuguesa (PRP) durante os incêndios de 2017. O capítulo está dividido em duas seções. Na primeira seção apresentamos os resultados encontrados na pesquisa, o que inclui o enquadramento tipológico da Tragédia de Pedrógão Grande e dos Incêndios de Outubro, a análise das respectivas variáveis e a descrição analítica consoante os parâmetros da Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) de cada um dos discursos emitidos. Na segunda seção, discutimos os resultados e comparamos as semelhanças e as diferenças entre as respostas às duas situações de crise em estudo.

### 5.1 Análise e discussão dos resultados

De acordo com a SCCT (Coombs, 2007), a crise desencadeada pela Tragédia de Pedrógão Grande, em relação à PRP, se enquadra na categoria **vítima**, subcategoria **desastre natural**. Apesar de ser comum a ocorrência de incêndios florestais todos os verões em Portugal, pela dimensão dos fogos e pelo número de vítimas jamais registrados na história do País, a população portuguesa foi surpreendida. Desde 2003, semelhante ao que indicamos no Capítulo 3, Portugal havia conseguido controlar a ocorrência de grandes incêndios florestais (GIF), o que nos levou a atribuir como negativa a resposta sobre a existência de histórico de crise semelhante. Tais condições contribuíram para que entendêssemos que a PRP foi também uma vítima da Tragédia de Pedrógão Grande.

Ao encontro dessa percepção, verificamos que a PRP, em nenhum momento, se assumiu como responsável pela Tragédia de Pedrógão Grande, tampouco a população considerou que o Presidente pudesse ter tomado providências capazes de evitá-la. Dessa forma, a Tragédia de Pedrógão Grande causou **mínima atribuição de responsabilidade e moderada ameaça à reputação** da PRP, em concordância com o que delineou Coombs (2007).

Já os Incêndios de Outubro, em relação à PRP, estão enquadrados na categoria de crise **acidental**. Não houve intencionalidade, mas sim ineficiência da PRP nas ações que poderiam ter evitado a reprise da Tragédia de Pedrógão Grande. Como subcategoria, o enquadramento mais apropriado é **desafio**. No caso dos Incêndios de Outubro - e diferente do que aconteceu com a Tragédia de Pedrógão Grande -, a responsabilidade recaiu, sim, sobre a PRP, mas, por compartilhar a responsabilidade sobre a crise com o Governo, o potencial de impacto para a reputação da PRP é moderado. Conforme Coombs (2007), crises desse tipo também impactam em **atribuições mínimas de responsabilidade e moderada ameaça de reputação**.

Reforça a nossa constatação o fato de a PRP ter se assumido como responsável pela crise, o que corrobora a perspectiva da população de que o Estado é um dos culpados (Expresso, 2017). O histórico de incêndios florestais semelhantes em Portugal, notadamente a Tragédia de Pedrógão Grande, ocorrida apenas quatro meses antes contribuiu para o enquadramento da crise na subcategoria Desafio.

Em relação à estratégia de resposta à crise, tanto na Tragédia de Pedrógão Grande quanto nos Incêndios de Outubro, a PRP adotou a **gestão do significado** (Coombs, 2015). A estratégia tende a ser mais eficiente na redução dos efeitos da crise, pois atua sobre a percepção dos *stakeholders*. Somada a uma estratégia de informação de **ajuste**, reflete os esforços para gerenciar os significados da crise e é capaz de reduzir a ambiguidade e de minimizar os efeitos psicológicos causados nos envolvidos (Coombs, 2007). A avaliação positiva da PRP, sempre superior a 69% entre maio e novembro de 2017, segundo dados do Barómetro Eurosondagem para SIC/Expresso, indica **reputação de relacionamento positivo** da PRP com a população portuguesa.

#### 5.1.1 A comunicação de crise durante a Tragédia de Pedrógão Grande<sup>70</sup>

A primeira declaração oficial do presidente Rebelo de Sousa a propósito da Tragédia de Pedrógão Grande aconteceu no dia 18 a partir do Palácio de Belém, em Lisboa. O discurso, com duração de três minutos e 35 segundos, foi disponibilizado em vídeo no website da PRP.

*A nossa dor neste momento não tem medida, como não tem medida a nossa solidariedade, a solidariedade de todos nós para com os familiares das vítimas da Tragédia de Pedrógão Grande.*

O presidente Rebelo de Sousa iniciou o **Discurso A**<sup>71</sup> informando que havia acabado de decretar luto nacional por três dias em solidariedade aos familiares das vítimas da Tragédia de Pedrógão Grande, mensagem que, segundo Coombs (2007) se encontra na categoria de resposta primária do tipo **reconstrução**, subcategoria **compensação**. No discurso, o Presidente expressou dor e solidariedade sem medidas pelas dezenas de mortes e classificou o acontecimento como “uma tragédia quase sem precedentes na história de Portugal democrático”.

---

<sup>70</sup> Vimos no Capítulo 4 que a comunicação oficial de crise da PRP durante a Tragédia de Pedrógão Grande, no período analisado (de 17 a 30 de junho de 2017), foi composta por um discurso do presidente Rebelo de Sousa em vídeo e quatro *press releases*.

<sup>71</sup> A transcrição integral de todos os discursos está disponível nos Anexos.



Figura 9: O Presidente em declaração sobre a Tragédia de Pedrógão Grande  
Fonte: Presidência da República Portuguesa<sup>72</sup>

*Hora de dor, mas também de combate, de resistência, de ânimo renovado e redobrado para Bombeiros, Proteção Civil, INEM, Guarda Nacional Republicana, Polícia Judiciária, Forças Armadas, autarquias locais, estruturas de saúde e sociais, povo anónimo. A nossa ilimitada gratidão e o nosso incondicional apoio. Com eles estarei de novo, nos próximos dias, a partir já de amanhã.*

Apesar da intensa dor, registrou a necessidade de manter o ânimo para se seguir combatendo os incêndios na região. Agradeceu nomeadamente aos Bombeiros, à Proteção Civil, ao Instituto Nacional de Emergência Médica de Portugal (Inem), à Guarda Nacional Republicana (GNR), à Polícia Judiciária, às Forças Armadas, às autarquias locais, às estruturas de saúde e sociais e ao povo anónimo pelo empenho e a eles também ofereceu o seu apoio (resposta secundária do tipo **reforço**, subcategoria **gratidão**). A seguir, o Presidente mencionou as mensagens de apoios que recebeu do Papa Francisco, de chefes de Estado e de outras autoridades internacionais e informou que se deslocaria para o terreno no dia seguinte.

*Nesta hora há também interrogações e sentimentos que não podem deixar de nos angustiar. A começar por um sentimento de acrescida*

---

<sup>72</sup> Presidente da República Portuguesa: retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=131998> em 18 mai. 2019.

*injustiça, porque a tragédia atingiu aqueles portugueses de quem menos se fala, de um país rural, isolado, com populações dispersas, mais idosas, mais difíceis de contactar, de proteger e de salvar.*

No seu discurso, o presidente Rebelo de Sousa expressou os sentimentos de dúvida, angústia e injustiça para com as vítimas, principalmente porque a os fogos afetaram diretamente os portugueses menos favorecidos. Designou aquele como um dos “instantes mais difíceis da nossa vida como nação” e apelou para a unidade: “somos um só por Portugal” (resposta secundária do tipo **reforço**, subcategoria **vitimação**).

*Sem nos esquecermos, concentremos, agora, a nossa vontade no essencial, prosseguir o combate em curso, manter e alargar de forma ativa e consequente a nossa solidariedade a quantos sofreram e ainda sofrem a tragédia. Demonstrando que, nos instantes mais difíceis da nossa vida como nação, somos como um só por Portugal.*

Dessa forma, podemos dizer que o **Discurso A** (resposta está identificado com a categoria primária do tipo **reconstrução**, subcategoria **compensação**). Embora Coombs (2007) tenha definido essa subcategoria pela oferta material, ela é a que melhor qualifica essa resposta dada pela PRP, visto que o Presidente disponibilizou o recurso que estava ao seu alcance naquele momento: solidariedade. Quando expressou gratidão aos envolvidos no combate aos fogos, a mensagem também assumiu, em segundo plano, características da categoria de resposta secundária **reforço**, subcategoria **gratidão**. A associação da resposta à categoria secundária **reforço**, subcategoria **vitimação** é resultado do uso no pronome pessoal “nós” nas últimas frases do discurso.

A segunda mensagem oficial da PRP sobre a Tragédia de Pedrógão Grande só foi emitida no dia 21. Com um *press release* com apenas três linhas (**Discurso B**), a assessoria de imprensa informa que o Presidente “associa-se à manifestação de pesar votada pela Assembleia da República e observará um minuto de silêncio (...), em Pedrógão Grande, em memória das vítimas”. O último *press release* sobre a Tragédia de Pedrógão Grande da série analisada foi publicado no dia 27 (**Discurso C**). Curto (com somente sete linhas), o *press release* trazia a informação sobre a presença do presidente Rebelo de Sousa no “concerto solidário de homenagem às vítimas do incêndio de Pedrógão Grande”. A oferta da solidariedade do Presidente às vítimas, concedendo à sua memória um minuto de silêncio e a sua presença no concerto “Juntos por Todos”<sup>73</sup> nos

---

<sup>73</sup> O concerto solidário “Juntos por Todos” aconteceu no Meo Arena no dia 27 de junho de 2017 e contou com a atuação das seguintes bandas/cantores: Agir, Amor Electro, Ana Moura, Aurea, Camané, Carlos do Carmo, Carminho, D.A.M.A., David Fonseca, Diogo Piçarra, Gisela João, Hélder Moutinho, João Gil e Luís Represas, Jorge Palma e Sérgio Godinho, Luísa Sobral, Matias Damásio, Miguel Araújo, Paulo Gonzo, Pedro Abrunhosa, Raquel Tavares, Rita Redshoes, Rui Veloso e Salvador Sobral.

levaram a enquadrar as mensagens dos dias 21 e 27 na categoria **reconstrução**, subcategoria **compensação** (Coombs, 2007).

### 5.1.2 A comunicação de crise durante os Incêndios de Outubro<sup>74</sup>

No primeiro *press release* (quatro linhas) publicado logo após a deflagração dos Incêndios de Outubro, ainda no dia 15, o presidente Rebelo de Sousa, por meio da sua assessoria de imprensa, manifestou “solidariedade às populações e aos autarcas” (**Discurso D**). O presidente Rebelo de Sousa também agradeceu aos bombeiros e às estruturas da proteção civil que atuaram no combate aos fogos e usou a palavra “pesar” para se referir aos familiares das vítimas. Em uma mensagem curta, o Presidente informou acompanhar os acontecimentos e expressou consternação. Devido a esses aspectos, enquadrámos a resposta na categoria primária do tipo **reconstrução**, subcategoria **compensação**.

O *press release* emitido pela PRP no dia seguinte (16) ao início dos Incêndios de Outubro seguiu com a estratégia de resposta primária à crise, categoria **reconstrução**, subcategoria **compensação** (nove linhas). O Presidente expressou urgência na estabilização dos fogos e anunciou o cancelamento da agenda da semana para “acompanhar a situação dos incêndios em todo o Continente” (**Discurso E**). Mais uma vez, ofereceu a sua presença física junto às áreas atingidas, pelo que percebemos uma transição sutil no tom da mensagem, da consternação para a fiscalização, quando o presidente Rebelo de Sousa anunciou aguardar o balanço da tragédia e apelou para “uma mudança de ponto de vista traduzido em atos e não em palavras”. Entendemos que o Presidente da República fez referência, ainda que não expressamente, ao Governo quando cobrou ações, o que é pertinente às suas atribuições como Chefe de Estado.

Já no dia 17, a assessoria de imprensa da PRP comunicou o deslocamento do Presidente até Oliveira do Hospital “um dos concelhos em que se verificaram mais vítimas mortais na sequência dos fogos florestais do último domingo” (**Discurso F**). O *press release* (cinco linhas) anunciou a realização de um discurso em direto do presidente Rebelo de Sousa à noite. A mensagem foi coerente com as anteriores como categoria e subcategoria de resposta (**reconstrução, compensação**), pois demonstrou a disponibilidade do Presidente em estar próximo às vítimas e a prudência em acompanhar de perto as consequências da tragédia para, só então, se pronunciar.

*O Presidente da República é, antes de mais, uma pessoa, uma pessoa que reterá para sempre na sua memória imagens como as de Pedrógão. Pedrógão rodeado pelo fogo com um autarca perdido a*

---

<sup>74</sup> Como mencionamos no Capítulo 4, a comunicação oficial de crise da PRP durante os Incêndios de Outubro foi composta por quatro *press releases* e um discurso em vídeo do presidente Rebelo de Sousa no período analisado (de 15 a 28 de outubro de 2017).

*confessar que só na manhã seguinte descobriria quantos corpos estavam naquelas casas a arder ali mesmo ao lado.*

O presidente Rebelo de Sousa iniciou um discurso (duração de 11 minutos e 35 segundos) carregado de emoção. Iniciou se posicionando como um cidadão português. No trecho “O Presidente da República é, sobretudo, uma pessoa. Uma pessoa que reterá para sempre na sua memória imagens como a de Pedrógão” (**Discurso G**), se identificou como um “cidadão de carne e osso” sem, no entanto, vitimizar a si ou à instituição PRP, mas expressando empatia com os autarcas, os populares e os bombeiros, entre outros que foram citados na sequência do discurso, fazendo referência aos seus esforços na tentativa de salvar vidas e patrimônio.

*Mais de 100 pessoas mortas em menos de quatro meses em fogos em Portugal. Por muito que a frieza destes tempos, cheios de números e de chavões políticos, económicos e financeiros nos convidem a minimizar ou banalizar, estes mais de 100 mortos não mais sairão do meu pensamento, como um peso enorme na minha consciência tal como no meu mandato presidencial.*

A seguir, o Presidente aludiu o balanço de mortes dos incêndios do ano (mais de 100 mortes em quatro meses em Portugal) e frisou que a frieza dos números não pode “minimizar ou banalizar” a tragédia. Quando o Presidente anunciou que “esses mais de 100 mortos não mais sairão do meu pensamento como um peso enorme na minha consciência, tal como no meu mandato presidencial”, reconhecendo responsabilidade pela crise, a resposta primária teve o viés da subcategoria **pedido de perdão**, categoria **reconstrução**. O Presidente repetiu a menção às 100 mortes por quatro vezes ao longo do seu discurso.

*Mas mais de 100 mortos em menos de quatro meses, sendo um peso na consciência, são, igualmente uma interpelação política. Uma interpelação política ao Presidente da República, que foi eleito para servir incondicionalmente os portugueses, para cumprir e fazer cumprir uma Constituição, que quer garantir a segurança e a confiança dos cidadãos.*

O discurso do presidente Rebelo de Sousa (**Discurso G**) seguiu com a admissão de responsabilidade relativa (categoria de resposta primária **diminuição**, subcategoria **desculpa**). Ao dizer que foi “eleito para servir incondicionalmente os portugueses, para cumprir e fazer cumprir uma Constituição que quer garantir a confiança dos cidadãos”, situou a sua responsabilidade no âmbito das atribuições que tem como Chefe de Estado. A partir deste ponto, o discurso de Rebelo de Sousa se tornou mais enfático, elencando os elementos que fragilizaram a população e as estruturas diante das tragédias causadas pelos incêndios em Portugal no ano de 2017.



Figura 10: O Presidente em declaração sobre os Incêndios de Outubro

Fonte: Presidência da República Portuguesa<sup>75</sup>

*Ficaram fragilizados perante aquilo que se lhes disse ou ouviram sobre a floresta e décadas de desordenamento ou incumprimento da lei. Ficaram fragilizados perante o que lhe pareceu ser a insuficiência de estruturas ou pessoas em face de condições meteorológicas, dimensão e natureza de fogos tão diferentes daqueles a que estavam habituados. Ficaram fragilizados perante a leitura dos relatórios sobre Pedrógão, em especial a do relatório da Comissão Parlamentar Independente, que acentuam dúvidas, temores, preocupações. Ficaram fragilizados perante a nova tragédia, três dias depois da divulgação do relatório e, por isso mesmo, antes de ações possíveis por ele recomendáveis. Ficaram fragilizados perante a crescente denúncia de autarcas relativamente à criminalidade impune por ventura existente na base dos fogos. Ficaram sobretudo fragilizados perante a ideia da impotência, da impotência da sociedade e dos poderes públicos em face de tamanha confluência de catástrofes no tempo e no espaço.*

---

<sup>75</sup> Presidente da República Portuguesa: retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136887> em 18 mai. 2019.

O Presidente apontou as “décadas de desordenamento ou incumprimento da lei”, “a insuficiência de estruturas ou pessoas em face de condições meteorológicas, dimensão e natureza de fogos tão diferentes daqueles a que estavam habituados”, a demora na divulgação do relatório da comissão parlamentar que investigou a Tragédia de Pedrógão Grande, “a crescente denúncia de autarcas relativamente à criminalidade impune porventura existente na base dos fogos” e a “impotência da sociedade e dos poderes públicos em face de tamanha confluência de catástrofes”, incluindo, assim, outras entidades entre os responsáveis pela crise.

*Mas o certo é que a fragilidade existiu e existe, e atinge os poderes públicos, e exige uma resposta rápida e convincente. E agora? Agora que se junta a interpelação dos que prematuramente partiram à exigência indignada dos que ficaram, o que pode e deve dizer o Presidente da República.*

A parte final do discurso do presidente Rebelo de Sousa tentou dar “uma resposta rápida e convincente” e exigiu o mesmo do Governo. Nesse momento, a comunicação oficial de crise da PRP assumiu pontualmente a estratégia de gestão da informação ao realizar anúncio das medidas que poderiam e deveriam ser tomadas pelo Presidente da República, e, em especial, ao cobrar do Governo atitudes, dentre elas a garantia de indenizações das vítimas.

*Pode e deve dizer que esta é a **última oportunidade** para levarmos a sério a floresta e a convertermos em prioridade nacional. Com meios para tanto, senão será uma frustração nacional. Se houver margens orçamentais que se dê prioridade à floresta e à prevenção dos fogos. Pode e deve dizer que, por conseguinte, deve haver uma convergência alargada, porque os governos passam e é crucial que a prioridade permaneça. Pode e deve dizer novamente que espera do Governo que retire todas, mas todas, as consequências da tragédia de Pedrógão à luz das conclusões dos relatórios, em especial, do relatório da Comissão Parlamentar Independente, como de resto o Governo se comprometeu publicamente em retirar. Pode e deve dizer que espera que nessas decisões não se esqueça daquilo que nos últimos dias confirmou o ampliou as lições de junho, e olhe para esta gente, para o seu sofrimento com maior atenção ainda do que aquelas que merecem os que têm os poderes de manifestação pública em Lisboa. Pode e deve dizer que abrir um novo ciclo, inevitavelmente, **obrigará o Governo a ponderar o que, quem, como e quando melhor serve esse ciclo.** (grifos da autora)*



Ainda, desafiou a Assembleia da República a definir se “quer ou não manter em funções o Governo”, segundo o entendimento do órgão soberano acerca da capacidade do Governo liderado pelo primeiro-ministro António Costa para realizar as ações “indispensáveis e inadiáveis”.

*Pode e deve dizer que, se na Assembleia da República a quem questiona a capacidade do atual Governo para realizar estas mudanças que são indispensáveis e inadiáveis, então que nos termos da Constituição esperemos que a mesma Assembleia, soberanamente, clarifique se quer ou não manter em funções o Governo. Condição essencial para, em caso de resposta negativa, se evitar um equívoco, e de resposta positiva, reforçar o mandato para as reformas inadiáveis. Pode e deve dizer que reformar e pensar no médio e longo prazo não significa termos de conviver com novas tragédias até lá chegarmos. Pode e deve dizer que **estará atento e exercerá a todos os seus poderes** para garantir que onde existiu ou existe fragilidade ela terá de deixar de existir e que não será mais possível, ano após ano, se garantir segurança para ter de reconhecer no ano seguinte que ela não é possível confirmar-se. (grifos da autora)*

Para concluir, o Presidente pediu desculpas às vítimas dos incêndios, quando a resposta à crise assumiu, portanto, também características de **reconstrução, pedido de perdão**.

*Pode e deve dizer que é tempo de reconstruir, de iniciar um novo caminho, de acreditar no futuro, na base da mudança em relação ao passado. Pode e deve dizer que é melhor, senão a única forma de **verdadeiramente pedir desculpa às vítimas de junho e de outubro** - e, de facto, é justificável que peça desculpa - é por um lado reconhecer com humildade que portugueses houve que não viram os poderes públicos como garantia de segurança e confiança e, por outro lado romper com o que motivou a fragilidade ou motivou o desalento ou a descrença dos portugueses. Quem não entenda isto humildade e cívica e rotura com o que não provou ou não convenceu não entendeu nada do essencial que se passou no nosso país. (grifos da autora)*

O último *press release* (seis linhas) sobre os Incêndios de Outubro da série analisada foi publicado no dia 23 (**Discurso H**) e informou sobre as visitas do presidente Rebelo de Sousa aos municípios atingidos pelos fogos. O tom de lamento e o anúncio de mais visitas fazem com que o comunicado seja enquadrado como **reconstrução**, subcategoria **compensação**.

A crise gerada pela Tragédia de Pedrógão Grande, quando analisada a partir da SCCT (Coombs, 2007), colocou a PRP na posição de vítima. Os incêndios de junho de 2017 foram considerados um desastre natural, resultados da confluência catastrófica de um conjunto de fatores ambientais e humanos. Os Incêndios de Outubro, por sua vez, geraram uma crise tipificada como acidental e constituída como um desafio a ser superado pelo Estado português em conjunto com a sociedade. Em relação à Pedrógão Grande, a PRP não foi imputada pela crise, como explicamos na seção anterior. No entanto, sobre os Incêndios de Outubro não se pode dizer o mesmo. A PRP se assumiu como corresponsável pela crise, assim como a população atribuiu a ela parte da culpa pela tragédia ocorrida.

Além da atribuição de responsabilidade inicial pela crise, no que se refere às variáveis, o que diferenciou a Tragédia de Pedrógão Grande dos Incêndios de Outubro foi o histórico da crise. Enquanto a primeira crise foi percebida como um desastre natural, a ocorrência de uma crise semelhante no intervalo de apenas quatro meses antes mostrou o quanto as autoridades portuguesas foram ineficientes na tomada de providências capazes de evitar uma nova tragédia. Assim, a variável do histórico da crise agregou aos Incêndios de Outubro elementos para fazer dessa uma crise com forte potencial de impacto negativo na reputação do presidente Rebelo de Sousa.

No entanto, a população percebeu que a responsabilidade não era exclusiva da PRP, mas compartilhada com o Governo e com outros atores, o que fez com que a crise tivesse um nível de responsabilidade fraca para a PRP tanto em relação à Tragédia de Pedrógão Grande, quanto aos Incêndios de Outubro. O nível moderado de ameaça à reputação foi obtido graças à satisfatória reputação relacional anterior do Presidente da República, conforme verificamos nos dados do Barómetro Eurosondagem (Tabela 12), que indicaram avaliação positiva sempre superior a 69% entre maio e novembro de 2017.

A partir da análise da comunicação oficial da PRP nos períodos de 17 a 30 de junho e de 15 a 28 de outubro de 2017 para as crises conhecidas como Tragédia de Pedrógão Grande e Incêndios de Outubro, deduzimos que a PRP optou pela estratégia de **gestão do significado** com informações de **ajuste** e predominância das respostas reparativas primárias da categoria **reconstrução** e subcategoria **compensação**. E, diante dos resultados do Barómetro Eurosondagem para SIC/Expresso, podemos afirmar que a comunicação de crise da PRP durante os incêndios de 2017 foi eficiente para a preservação da reputação da organização.

## Conclusões

A gravidade das consequências causadas pelos incêndios em Portugal faz deste um tema de interesse público a ser estudado pelos diversos campos da ciência. No que se refere à comunicação, nos interessou investigar as estratégias, as respostas e o impacto da crise na reputação organizacional, mais especificamente na Presidência da República Portuguesa (PRP), personificada na figura de Marcelo Rebelo de Sousa. A motivação para a escolha do tema foi reforçada pela experiência profissional da autora em assessoria de comunicação, área na qual tem mais de dez anos de experiência prestando serviços para organismos internacionais, a administração pública e empresas.

Ao longo dessa dissertação, observamos que a assessoria de imprensa está identificada com o modelo de informação pública (Grunig & Hunt, 1984), portanto, tem propósito informativo. É o modelo de informação pública de RP que predomina no setor público (Grunig e Jaatinen, 1999; Valentino, 2013), o que se confirma no nosso estudo de caso. Enquanto Grunig e Hunt (1984) explicaram que as motivações que levam uma organização a aderir a um ou a outro modelo de RP está associada ao amadurecimento para se comunicar com os seus públicos, a nossa pesquisa mostrou que, na administração pública, essa decisão estratégica também pode estar relacionada a outras variáveis. O caso do presidente Rebelo de Sousa demonstrou que a opção pode derivar das características pessoais do interlocutor principal, como o domínio do funcionamento da produção jornalística pelo Presidente e a sua falta de confiança nas mídias digitais.

Relativamente à comunicação de crise, no nosso trabalho elegemos a Teoria da Comunicação de Crise Situacional (SCCT) como o principal referencial teórico. A SCCT (Coombs, 2007) se desenvolveu na fase das pesquisas sobre respostas à crise. Identificada com os estudos sobre “conselho estratégico”, a SCCT está posicionada na transição da análise do conteúdo (foco na mensagem) para a pesquisa formal (foco na audiência). Quando surgiu, em 2007, se apresentou como uma nova teoria que se diferenciava por considerar fatores psicossociais para entender como a audiência percebe uma crise a partir da atribuição de responsabilidade, da reputação relacional anterior e do histórico de crise para então indicar respostas adequadas para a proteção da reputação organizacional (Coombs, 2010a).

A teoria de Coombs (2007) se destaca pela sua aplicabilidade, inclusive nas crises que envolvem o setor público. Das variáveis do contexto aos parâmetros para a análise do discurso, a SCCT fornece um instrumental bastante completo para a observação de situações de crise no aspecto da comunicação. Talvez seja por esse motivo que a SCCT é citada em grande parte das teses e dos artigos produzidos sobre comunicação de crise desde 2007. Contudo, a SCCT tem-se

mostrado insuficiente para investigações acerca das estratégias de resposta que visem à proteção dos *stakeholders* durante uma crise. Diante do exposto, entendemos que um grande desafio para os pesquisadores do campo da comunicação de crise é desenvolver uma abordagem inovadora em níveis teórico e metodológico que agregue relevância para a teoria, o ensino, o planejamento e a prática nesse campo.

No nosso estudo de caso, verificamos que os incêndios de 2017 em Portugal geraram uma grave crise de repercussão internacional. Imagens dos bombeiros portugueses tentando conter o fogo, do desespero dos familiares das vítimas e das árvores totalmente carbonizadas percorreram o mundo, colocando o País e as suas autoridades no centro das atenções.

De forma coerente com a política de comunicação implementada desde a posse do presidente Rebelo de Sousa, também na crise dos incêndios de 2017 a PRP se utilizou da imprensa para fazer chegar as suas mensagens à população. Embora tivesse à sua disposição uma estrutura completa de assessoria de imprensa, o Presidente preferiu se relacionar diretamente com os jornalistas, surpreendendo, muitas vezes, os seus assessores (Lopes & Botelho, 2019). O pequeno número de mensagens produzidas pela assessoria de imprensa que compõem o nosso *corpus* de análise (três e cinco mensagens produzidas nas duas semanas após as deflagrações da Tragédia de Pedrógão Grande e dos Incêndios de Outubro, respectivamente) confirmam a predileção do Presidente pela comunicação sem intermediários.

A comunicação de crise da PRP durante os incêndios de 2017 são um caso em que as variáveis - responsabilidade pela crise, histórico da crise e reputação relacional anterior - foram mais relevantes do que as mensagens propriamente ditas. Tal conclusão está relacionada à personalidade do presidente Rebelo de Sousa, conhecido como o “presidente-celebridade e o “presidente dos afetos” devido à proximidade que estabeleceu com os portugueses. Mas também se deve ao “suporte da imprensa às iniciativas presidenciais” (Lopes & Espírito Santo, 2019, p. 255) que “reforça a estratégia de comunicação presidencial” (p. 243).

Da análise da comunicação oficial da PRP durante os incêndios de 2017 segundo os parâmetros da SCCT (Coombs, 2007), inferimos que a PRP optou pela emissão de mensagens identificadas como informações de ajuste com predominância de respostas reparativas primárias do tipo reconstrução, subtipo reparação (Coombs, 2007). Análogo ao que já sublinhamos no Capítulo 2, as classes de informações previstas por Coombs (2007) não são excludentes, portanto é possível encontrar informações instrutivas, de ajuste e reparativas numa mesma resposta. Da mesma forma, uma estratégia de resposta reparativa pode apresentar a predominância de informações de ajuste.

Consoante o que expusemos no Capítulo 4, acreditamos ter atingido o principal objetivo dessa investigação: verificar se a estratégia de comunicação adotada pela PRP para a comunicação

durante os incêndios de 2017 produziu a resposta adequada segundo a SCCT (Coombs, 2007). Entendemos que essa adequação esteve relacionada a três fatores:

- a) opção pela estratégia de gestão do significado (Coombs, 2015) com predominância de informações de ajuste, pois, ao reduzir a ambiguidade sobre a crise, o presidente Rebelo de Sousa buscou minimizar os efeitos psicológicos causados pelos incêndios de 2017. Coombs (2007) considerou a informação de ajuste suficiente em casos de crises com atribuição mínima de responsabilidade, histórico de crises semelhantes e reputação relacional anterior neutra ou positiva. E o cenário da PRP em relação aos incêndios de 2017 era exatamente este;
- b) a predominância de respostas reparativas primárias do tipo reconstrução, subtipo compensação, na comunicação oficial da PRP para os incêndios de 2017 foi adequada e complementar à estratégia da gestão do significado, agindo sobre a percepção da população em relação à crise. Os discursos dos dias 18 de junho e 17 de outubro de 2017 levaram solidariedade às vítimas, o que era, naquele momento, o único recurso que o Presidente poderia oferecer. As indenizações financeiras às vítimas da tragédia aparecem no discurso do presidente Rebelo de Sousa somente a partir do dia 27 de outubro (Expresso, 2017);
- c) à excelente reputação relacional anterior do presidente Rebelo de Sousa que, pelo seu estilo de proximidade, imprimiu coerência entre o discurso para a mídia e a ação no terreno. Foi ainda uma característica pessoal do Presidente o que garantiu que apenas a assessoria de imprensa fosse uma estratégia suficiente e eficiente na comunicação de crise: ao dominar com maestria ímpar o funcionamento da imprensa, foi capaz de agregar valor-notícia a tudo o que fez, de agendar a esfera pública e de influenciar a opinião pública.

A investigação partiu da hipótese de que, num cenário de comunicação digital no qual os papéis do emissor e do receptor se confundem, apenas a assessoria de imprensa - modelo de informação pública - seria uma estratégia insuficiente para produzir respostas adequadas a qualquer tipo de crise. Conforme verificamos, a hipótese foi refutada.

Relativamente às perguntas que a nossa pesquisa se propôs a responder, podemos assegurar que:

- a) os discursos emitidos pela assessoria de imprensa da PRP foram capazes de gerar efeitos positivos para preservação da reputação institucional, mas não estiveram, em momento algum, centrados na proteção e na informação da população portuguesa;
- b) a PRP adotou a assessoria de imprensa como principal estratégia de comunicação nas crises dos incêndios de 2017 devido às características pessoais e às preferências do

presidente Rebelo de Sousa, que é um adepto da comunicação através dos meios tradicionais e não confia nas mídias sociais digitais;

Contudo, a nossa investigação foi inconclusiva sobre:

c) quais foram os elementos dos discursos da PRP que podem ter impactado mais positiva e negativamente na reputação institucional face aos incêndios de 2017 porque não analisou a opinião do público em relação aos discursos.

Deixamos como sugestão para futuras abordagens:

- a) a análise da comunicação do XXI Governo Constitucional durante os incêndios de 2017 com o propósito de identificar em que proporção as mensagens emitidas nos seus canais oficiais buscaram proteger a população *versus* proteger a reputação organizacional;
- b) a aplicação da Roda de Decisão de Comunicação de Governo (Liu & Horsley, 2007) à comunicação do XXI Governo durante os incêndios de 2017 a fim de se identificar os fluxos e os processos de comunicação nos quatro diferentes microambientes: multinível, intragovernamental, intergovernamental e externo; e
- c) a análise das campanhas do Plano Nacional de Sensibilização (PNS) desenvolvidas pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) e os seus efeitos na prevenção de novos incêndios.

Para finalizar, reforçamos que o estudo de caso demonstrou que a adesão da PRP ao modelo de informação pública não prejudicou a eficiência da sua comunicação e que a assessoria de imprensa é uma estratégia de relações públicas fundamental na comunicação de crise. Contudo, ao optar pela assessoria de imprensa como a única estratégia, é preciso estar ciente de que os seus resultados poderão estar condicionados às variáveis da crise, bem como à habilidade comunicativa do interlocutor principal.

Ao profissional das RRPP responsável pela comunicação estratégica de uma organização, seja ela pública ou privada, indicamos que é fundamental incluir no escopo da comunicação de crise um planeamento que contemple todas as suas fases - pré-crise, crise e pós-crise. O planeamento de comunicação de crise permite ao RRPP atuar de forma preventiva e preparar a organização para dar as respostas adequadas a cada situação. Para além da assessoria de imprensa, o profissional deve incluir, sempre que possível, outras estratégias de relações públicas e de publicidade a fim de garantir uma comunicação que promova o diálogo ea qualidade dos relacionamentos entre uma organização e os seus *stakeholders*.

## Referências

Adkins, G. (2010). Organizational networks in disasters response: an examination of the US Government network's efforts in hurricane Katrina. In W. T. COOMBS & S. J. HOLLADAY (Eds.). *The handbook of crisis communication*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. pp. 93-114.

Almeida, R. J. do N. R. (2019). *A comunicação política na gestão de crises das finanças públicas portuguesas (2010/2014)*. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Amaral, L. (2008). Assessoria de imprensa nos Estados Unidos. In J. Duarte (Ed.) *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. pp. 52-68.

Andrade, C. T. de S. (1980). *Curso de relações públicas*. São Paulo: Atlas. pp.15-20.

Bial, P. (Entrevistador) (2019, 6 mai.). Entrevista com o Presidente Marcelo Rebelo de Sousa. *Conversa com Bial* [TV]. Lisboa: Rede Globo. Retirado de <https://gshow.globo.com/programas/conversa-com-bial/noticia/presidente-de-portugal-comenta-imigracao-em-massa-de-brasileiros-descobriram-que-nao-e-so-o-manuel-nao-e-so-o-padeiro.ghtml> em 11 mai. 2019.

Bowen, S. A. (2012). Ethics in government public relations. In M. Lee, G. Neeley & K. Stewart. *The practice of government public relations*. ASPA Series in Public Administration and Public Policy. Boca Raton, FL: CRCPress/ Taylor & Francis Group. pp. 189-205.

Brandão, E. & Carvalho, B. (2008). Imagem corporativa: marketing da ilusão. In J. Duarte (Ed.) *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. pp. 52-68.

Caetano, J., Vasconcelos, M. & Vasconcelos, P. (2006). *Gestão de crise*. Lisboa: Editorial Presença.

Carvalho, P. S. (2017, 18 jun.). *Estatísticas negras dos fogos em Portugal: 2003, 2005 e 2017*. Eco Sapo. Retirado de <https://eco.sapo.pt/2017/06/18/estatisticas-negras-dos-fogos-em-portugal-2003-2005-e-2017/> em 6 abr. 2019.

Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública: para gobernar com la sociedad*. Cidade do México: FCE.

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS). (2015/2018). *Manual de publicação: livro de estilo das Edições do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade*. Braga: Universidade do Minho.

Coombs, T. W. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10, 163-176.

Coombs, W. T. (2010a). Parameters for crisis communication. In W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.). *The handbook of crisis communication*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. pp. 17-53.

Coombs, W. T. (2010b). Crisis communication and its allied fields. In W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.). *The handbook of crisis communication*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. pp. 54-64.

Coombs, W. T. (2015). The value of communication during a crisis: insights from strategic communication research. *Business Horizons*, 58(2), 141-148.

Couto, S. S. (2019). *O presidente-celebridade*. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto, Porto, Portugal. Retirado de <https://hdl.handle.net/10216/119125> em 1 mai. 2019.

Daymon, C. & Holloway, I. (2011). Discourse analysis and critical discourse analysis. In C. Daymon & I. Holloway. *Qualitative research methods in public relations and marketing communications*. 2ª ed. Abingdon: Routledge. pp. 178-192.

Duarte, J. (2001). Assessoria de imprensa: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 24(1), 79-105. DOI: 10.1590/rbcc.v24i1.1017

Duarte, J. (2007). Instrumentos de comunicação pública. In: J. Duarte (Ed.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas.

Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In M. M. K. Kunsh (Ed.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011, pp. 1-11.



Ferreira-Leite, F. Bento-Gonçalves, A. & Lourenço, L. (2011). Grandes incêndios florestais em Portugal Continental: da história recente à atualidade. *Cadernos de Geografia*, 30/31: pp. 81-86. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Gonçalves, G. (2004). Relações públicas e responsabilidade pública: da visão sistêmica à visão altruísta. *Livro de Actas III SOPCOM Volume II*. Biblioteca On-Line de Ciências da Comunicação.

Gonçalves, G. (2010). *Introdução à teoria das relações públicas*. Porto: Porto Editora.

Gonçalves, G. (2013). *Ética das relações públicas*. Coimbra: Minerva.

Gonçalves, G. (2015). Teorias das relações públicas: da visão sistêmica à visão radical. In S. Spínola, N. Brandão & M. N. Portugal (Eds.), *Relações públicas e comunicação organizacional: desafios da globalização*. Lisboa: Escolar Editora. pp. 67-86.

Grunig, J. & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. Nova York: CBS College Publishing.

Grunig, J. E. (1997). Public relations management in government and business. In J. L. Garnett e A. Kouzmin (Eds.), *Handbook of administrative communication*. Nova York: Marcel Dekker, Inc.

Grunig, J.E. & Jaatinen, M. (1999), Strategic, symmetrical public relations in government: from pluralism to societal corporatism. *Journal of Communication Management*, 3(3), pp. 218-234.

Grunig, L. A., Grunig, J. E., Dozier & D. M. (2002). *Excellent public relations and effective organizations: a study of communication management in three countries*. Nova York: Routledge. pp. 306-382. DOI: 10.4324/9781410606617

Grunig, J. E. & Grunig, L. A. (2008). Excellence theory in public relations: past, present, and future. In A. Zerfass, B. Ruler & S. Krishnamurthy (Eds.). *Public relations research: european and international perspectives and innovations*, 327-347. Wiesbaden: VS Verlag.  
DOI: 10.1007/978-3-531-90918-9\_22

Grunig, J. E. (2009). Paradigms of global public relations in an age of digitalisation. *PRism* 6(2), 1-19.

Habermas, J. (1989/1991). *The structural transformation of the public sphere*. Strukturwandel der Öffentlichkeit (Trad.). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Heath, R. L. & Millar, D. P. (2004). A rhetorical approach to crisis communication: management, communication processes, and strategic responses. In D. P. Millar & R. L. Heath (Eds.). *Responding to crisis: a rhetorical approach to crisis communication*. pp. 1-17.

Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). (2003). *Incêndios florestais 2003: relatório provisório*. Retirado de <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/rel2003.zip> em 6 abr. 2019. 19p.

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). (2005). *Incêndios florestais: relatório de 2005*. Retirado de <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/if-rel2005.pdf> em 6 abr. 2019. 26p.

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). (2017). *10º Relatório provisório de incêndios florestais 2017*. Retirado de <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/2017/10-rel-prov-1jan-31out-2017.pdf> em 23 mar. 2019. 13p.

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). (2019). *Plano Nacional de Sensibilização DFCI 2019*. Retirado de <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/planos/resource/doc/pns/SensibilizacaoICNF-2019.pdf> em 7 abr. 2019. 25p.

Jakubanecs, A., Supphellen M. & Helgeson, J. (2018). Crisis management across borders: effects of a crisis event on consumer responses and communication strategies in Norway and Russia. *Journal of East-West Business*, 24 (1), 1-23.

Janotti, E. (2003). Os media durante as situações de crise. In J. M. Lampreia. *Gestão de crise: uma perspectiva europeia*. Lisboa: Hugin. pp. 51-56.

Kent, M. L. & Taylo, M. (2002). Toward a dialogic theory of public relations. *Public Relations Review* 28 (2002), 21-37.

Kunsch, M. M. K. (2009). Relações públicas e comunicação organizacional: das práticas à institucionalização acadêmica. *Revista Organicom*, 10/11 Edição Especial, 49-56.

Kunsch, M. M. K. (2012). Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In H. Matos (Ed.), *Comunicação pública interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP. pp. 13-27.

Lampreia, J. M. (2007). *Da gestão de crise ao marketing de crise*. Lisboa: Texto Editores.

Lee, M. (2012). Government public relations: what is it good for? In M. Lee, G. Neeley & K. Stewart. *The practice of government public relations*. ASPA Series in Public Administration and Public Policy. Boca Ratón, FL: CRCPress/ Taylor & Francis Group. pp. 9-25.

L'Etang, J. (2009). *Public relations: concepts, practice and critique*. London: Sage Publications Ltd.

Liu, B. F. & Horsley, J. S. (2007). The government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*, 19(4), 377-393. DOI: 10.1080/10627260701402473

Liu, B. F., Horsley, J. S. & Levenshus, A. B. (2010). Government and corporate communication practices: do the differences matter? *Journal of Applied Communication Research*, 18(2), 189-213. DOI: 10.1080/00909881003639528

Lopes, F. & Botelho, Leonete. (2019). *Marcelo: presidente todos os dias*. Porto: Porto Editora.

Lopes, F. & Espírito Santo, P. (2019). Quando um Presidente da República vive no limite do semipresidencialismo: retratos que a imprensa diária esboçou na primeira metade do mandato de Marcelo Rebelo de Sousa. *Revista Estudos em Comunicação*, 28(1), 237-258. DOI: 10.25768/fal.ec.n28.a13.

Martinelli, D. K. (2012). Strategic communication planning. In M. Lee, G. Neeley & K. Stewart. *The practice of government public relations*. ASPA Series in Public Administration and Public Policy. Boca Ratón, FL: CRCPress/ Taylor & Francis Group. pp. 143-155.

Mateus P. & Fernandes P.M. (2014). Forest fires in Portugal: dynamics, causes and policies. In F. Reboredo (Ed.) *Forest Context and Policies in Portugal*. World Forests, Volume 19. Springer: Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-08455-8\_4

Millar, D. P. (2004). Exposing the errors: an examination of the nature of organizational crises. In D. P. Millar & R. L. Heath (Eds.). *Responding to crisis: a rhetorical approach to crisis communication*. pp. 19-31.

Moutinho, A. V. & Sousa, J. P. (2008). Assessoria de imprensa na Europa. In J. Duarte (Ed.) *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. pp. 69-80.

Norsa, L. (2003). Gestão de crise: os princípios-chave. In J. M. Lampreia. *Gestão de crise: uma perspectiva europeia*. Lisboa: Hugin. pp. 45-50.

Penteado Filho, R. C. (2011). Comunicação social e relações públicas na era digital. *Prisma Revista de Ciências e Tecnologias de Informação e Comunicação*, 15, 50-87.

Pinho, J. (2018). Evolução histórica dos organismos no âmbito da administração pública florestal (1824-2012). *Cultivar: Cadernos de Análise Prospetiva*, 11, 81-94.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 18 jun.). *Declaração do Presidente da República a propósito da tragédia de Pedrógão Grande*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=131998> em 7 out. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 21 jun.). *Presidente da República associa-se a minuto de silêncio em memória das vítimas*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=132011> em 7 out. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 27 jun.). *Concerto Solidário “Juntos por Todos”*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=132039> em 7 out. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 15 out.). *Presidente da República acompanha evolução dos incêndios*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136854> em 4 abr. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 16 out.). *Presidente da República reafirma urgência de agir*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136884> em 4 abr. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017a, 17 out.). *Presidente da República em Oliveira do Hospital*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136886> em 4 abr. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017b, 17 out.). *Declaração do Presidente da República ao País*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136887> em 4 abr. 2018.

Presidência da República Portuguesa (PRP). (2017, 23 out.). *Visitas do Presidente da República aos Concelhos afetados pelos incêndios*. Retirado de <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136935> em 4 abr. 2018.

Ribeiro, V. (2014). O campo e o triângulo operacional da assessoria de imprensa. In G. Gonçalves & M. Guimarães (Eds.). *Fronteiras e Fundamentos Conceptuais das Relações Públicas*, Volume I. Covilhã: Livros LabCom. pp. 65-87.

Ribeiro, V. (2015). *Assessoria de imprensa: fundamentos teóricos e práticos*. São Paulo: Novas Edições Acadêmicas.

Ribeiro, V., Campelo, F., Rodrigues, I., Marmelo, M., Rocha, M. (2015). A assessoria de imprensa e as redes sociais: estudo de caso sobre as mudanças no relacionamento fonte-jornalista e o processo de produção do *press release*. *Comunicação Pública*, 10 (19). 12p. DOI: 10.4000/cp.1077

Sapo 24. (2016, 6 mar.). *Perfil: Marcelo Rebelo de Sousa, o comentador que chegou a Belém*. Retirado de <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/perfil-marcelo-rebelo-de-sousa-o-comentador-que-chegou-a-belem> em 30 mai. 2018.

Sebastião, C. (2018). *Marcelo Rebelo de Sousa, Presidente dos afetos*. Apelação: Paulus.

Serviços de Biblioteca, Informação Documental e Museologia (SBDIM). (2015). *Citar e referenciar: estilo bibliográfico APA 6th*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Sommerfeldt, E. J. (2013). The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society, and democracy. *Public Relations Review*, 39, 280-289.

Stacks, D. W. (2004). Crisis management: toward a multidimensional model of public relations. In D. P. Millar & R. L. Heath (Eds.). *Responding to crisis: a rhetorical approach to crisis communication*. pp. 37-49.

União Europeia. (2018). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2017*. DOI: 10.2760/663443. Ispra: JRC Science Hub.

Valentini, C. (2013). Public relations in the public sector: the role of strategic communication in the italian public administration. *Sinergi Rivista di Studi e Ricerche*, 92, 93-113. DOI: 10.7433/s92.2013.06

Van Ruler, B. e Vercic, D. (2003). Perspectivas europeias das relações públicas. *Revista Comunicação e Sociedade*, 39, 155-172. DOI: 10.15603/2175-7755/cs.v24n39p155-172

Waymer, D. (2013). Democracy and government public relations: Expanding the scope of “Relationship” in public relations research. *Public Relations Review*, 39, 320-331.

# Anexos

## Anexo A / Discurso A

Discurso de 18/6/2017: Declaração do Presidente da República a propósito da tragédia de Pedrógão Grande



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PORTUGUESA**

---



**Declaração do Presidente da República a propósito da tragédia de Pedrógão Grande**

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa proferiu uma declaração, no Palácio de Belém, a propósito da tragédia no incêndio de Pedrógão Grande.

18.06.2017

[DX02\_LEGENDA]

---

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=131998>

### Transcrição (00:03:35)

Portuguesas e portugueses, acabei de promulgar o diploma que decreta luto nacional por três dias. E de luto e dor nacionais efetivamente se trata. A nossa dor neste momento não tem medida, como não tem medida a nossa solidariedade, a solidariedade de todos nós para com os familiares das vítimas da Tragédia de Pedrógão Grande.

Uma só morte em tais circunstâncias é sempre uma tragédia. Tantas dezenas de mortes representam uma tragédia quase sem precedente na história do Portugal democrático. Hora de dor, mas também de combate, de resistência, de ânimo renovado e redobrado para Bombeiros, Proteção Civil, INEM, Guarda Nacional Republicana, Polícia Judiciária, Forças Armadas, autarquias locais, estruturas de saúde e sociais, povo anónimo. A nossa ilimitada gratidão e o nosso incondicional apoio. Com eles estarei de novo, nos próximos dias, a partir já de amanhã.

Hora de combate, mas ao mesmo tempo de realojamento, de reconstrução da garantia social e humana. Contando com o testemunho amigo de personalidades tão diversas quanto o Papa Francisco, o Rei de Espanha, os presidentes da República de Cabo Verde, da Alemanha, da França e também da República Checa e da Grécia. O secretário geral das Nações Unidas, o presidente da Comissão Europeia, o príncipe Aga Khan. Uma palavra especial para o presidente

da Colômbia, que acaba de me confirmar o cancelamento da visita de Estado prevista para depois de amanhã.

Nesta hora há também interrogações e sentimentos que não podem deixar de nos angustiar. A começar por um sentimento de acrescida injustiça, porque a tragédia atingiu aqueles portugueses de quem menos se fala, de um país rural, isolado, com populações dispersas, mais idosas, mais difíceis de contactar, de proteger e de salvar. Guardemos, contudo, no imediato, este e outros sentimentos, que legitimamente nos sobre saltam, inconformistas que somos, no mais fundo do nosso coração. Sem nos esquecermos, concentremos, agora, a nossa vontade no essencial, prosseguir o combate em curso, manter e alargar de forma ativa e consequente a nossa solidariedade a quantos sofreram e ainda sofrem a tragédia. Demonstrando que, nos instantes mais difíceis da nossa vida como nação, somos como um só por Portugal.



## Anexo B / Discurso B

Press release de 21/6/2017: Presidente da República associa-se a minuto de silêncio em memória das vítimas



{DX02\_LEGENDA}

### Presidente da República associa-se a minuto de silêncio em memória das vítimas

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa associa-se à manifestação de pesar votada pela Assembleia da República e observará um minuto de silêncio hoje às 13h00, em Pedrógão Grande, em memória das vítimas.

21.06.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=132011>

## Anexo C / Discurso C

Press release de 27/6/2017: Concerto Solidário “Juntos por Todos”



{DX02\_LEGENDA}

### Concerto Solidário “Juntos por Todos”

O Presidente da República esteve presente no concerto “Juntos por Todos”, um concerto solidário de homenagem às vítimas do incêndio de Pedrógão Grande.

No concerto, que se realizou no Meo Arena em Lisboa, atuaram Agir, Amor Electro, Ana Moura, Aurea, Camané, Carlos do Carmo, Carminho, D.A.M.A., David Fonseca, Diogo Piçarra, Gisela João, Helder Moutinho, João Gil e Luís Represas, Jorge Palma e Sérgio Godinho, Luísa Sobral, Matias Damásio, Miguel Araújo, Paulo Gonzo, Pedro Abrunhosa, Raquel Tavares, Rita Redshoes, Rui Veloso e Salvador Sobral.

27.06.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=132039>

## Anexo D / Discurso D

Press release de 15/10/2017: Presidente da República acompanha evolução dos incêndios



{DX02\_LEGENDA}

### Presidente da República acompanha evolução dos incêndios

O Presidente da República manifesta a sua solidariedade às populações e aos autarcas por todo o Continente, agradece o seu sacrifício, bem como dos Bombeiros e demais estruturas da Proteção Civil no combate aos fogos e exprime o seu profundo pesar aos familiares das vítimas.

15.10.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136854>

## Anexo E / Discurso E

Press release de 16/10/2017: Presidente da República reafirma urgência de agir



{DX02\_LEGENDA}

### Presidente da República reafirma urgência de agir

Tal como ontem, o Presidente da República está a acompanhar a situação dos incêndios em todo o Continente. O Chefe de Estado espera a rápida estabilização dos fogos e o balanço da tragédia, e falará depois ao País, bem como irá visitar, ao longo dos dias seguintes, as principais áreas ardidas, cancelando a agenda programada esta semana e ponderando, se for caso disso, adiar também a visita aos Açores na próxima.

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa recorda as palavras que proferiu no sábado em Pedrógão Grande, véspera desta nova tragédia, apelando a uma mudança de ponto de vista, traduzida em atos e não em palavras. O que acabou de suceder só dá razão acrescida à sua intervenção de sábado passado.

16.10.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136884>

## Anexo F / Discurso F

Press release de 17/10/2017: Presidente da República acompanha em Oliveira do Hospital



### Presidente da República em Oliveira do Hospital

O Presidente da República desloca-se hoje ao fim da tarde a Oliveira do Hospital, um dos concelhos em que se verificaram mais vítimas mortais na sequência dos fogos florestais do último domingo, para visitar os locais mais atingidos e estar com as populações mais afetadas. O Chefe de Estado falará ao País pelas 20h30, diretamente dos Paços do Concelho daquela cidade.

{DX02\_LEGENDA}

17.10.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136886>

## Anexo G / Discurso G

Discurso de 17/10/2017: Declaração do Presidente da República ao País



{DX02\_LEGENDA}

### Declaração do Presidente da República ao País

O Presidente da República proferiu, no Salão Nobre dos Paços do Concelho de Oliveira do Hospital, uma declaração ao País.

17.10.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136887>

### Transcrição (00:11:35)

Aqui, em Oliveira do Hospital, o último fim de semana conheceu o maior número de vítimas, desalojados, de desempregados, de pessoas atingidas pelos fogos. Por isso, falo aos portugueses hoje daqui.

O Presidente da República é, antes de mais, uma pessoa, uma pessoa que reterá para sempre na sua memória imagens como as de Pedrógão. Pedrógão rodeado pelo fogo com um autarca perdido a confessar que só na manhã seguinte descobriria quantos corpos estavam naquelas casas a arder ali mesmo ao lado. Ou as histórias dos populares a combaterem fogos em desespero tantas vezes isolados, ou a aventura generosa daquelas colunas de bombeiros vindas do outro lado de Portugal para lutar em noite fora em terrenos e condições acabadas de conhecer. Ou agora, nestas Beiras, como dois irmãos morreram para salvar colmeias, sustento e razão de ser da sua vida. Ou uma aldeia, várias aldeias, tocaram o sino a rebate, reuniram os anciãos na igreja e fizeram aquilo que se fazia há 100 anos para apagar as chamas. E o heroísmo de milhares de operacionais como as corporações de bombeiros, que a pouco saudei, e de muitos lugares que sozinhos tiveram de resistir pelas suas terras e pelas suas gentes. E ainda dezenas e dezenas de testemunhos de perdas de tudo, dos avós aos pais, aos filhos, aos netos, aos maridos as mulheres.

Mais de 100 pessoas mortas em menos de quatro meses em fogos em Portugal. Por muito que a frieza destes tempos, cheios de números e de chavões políticos, económicos e financeiros nos convidem a minimizar ou banalizar, estes mais de 100 mortos não mais sairão do meu

pensamento, como um peso enorme na minha consciência tal como no meu mandato presidencial. Também por isso, por ter sentido chegar a tragédia e depois a ter confirmado de perto, estive onde estive em junho e estarei nos próximos dias onde estarei.

Se falei aos portugueses primeiro como pessoa, foi para tornar bem claro que sempre e mais ainda em tempos como estes, olhar para os dramas de pessoas de carne e osso, com a distância das teorias, dos sistemas ou das estruturas, por muito necessário que possa ser, é passar ao lado do fundamental na vida como na política e o fundamental é o que vai na alma de cada uma e de cada um dos portugueses.

Mas mais de 100 mortos em menos de quatro meses, sendo um peso na consciência, são, igualmente uma interpelação política. Uma interpelação política ao Presidente da República, que foi eleito para servir incondicionalmente os portugueses, para cumprir e fazer cumprir uma Constituição, que quer garantir a segurança e a confiança dos cidadãos. Ora, se há realidade que objetivamente ocorreu com essas mortes, e estas duas então diferentes provações de um verão interminável, foi a fragilização de muitos portugueses. Não vale a pena negá-lo.

Ficaram fragilizados perante aquilo que se lhes disse ou ouviram sobre a floresta e décadas de desordenamento ou incumprimento da lei. Ficaram fragilizados perante o que lhe pareceu ser a insuficiência de estruturas ou pessoas em face de condições meteorológicas, dimensão e natureza de fogos tão diferentes daqueles a que estavam habituados. Ficaram fragilizados perante a leitura dos relatórios sobre Pedrógão, em especial a do relatório da Comissão Parlamentar Independente, que acentuam dúvidas, temores, preocupações. Ficaram fragilizados perante a nova tragédia, três dias depois da divulgação do relatório e, por isso mesmo, antes de ações possíveis por ele recomendáveis. Ficaram fragilizados perante a crescente denúncia de autarcas relativamente à criminalidade impune por ventura existente na base dos fogos. Ficaram sobretudo fragilizados perante a ideia da impotência, da impotência da sociedade e dos poderes públicos em face de tamanha confluência de catástrofes no tempo e no espaço.

Claro que uma tal fragilidade, foi ou é, em muitos casos, sucessível ou injusta, atendendo a extensão das áreas atingidas, a virulência dos fogos e, em particular, a abnegação, ao heroísmo dos que a pé firme estiveram mobilizados cinco meses seguidos ao serviço da comunidade. Mas o certo é que a fragilidade existiu e existe, e atinge os poderes públicos, e exige uma resposta rápida e convincente. E agora? Agora que se junta a interpelação dos que prematuramente partiram à exigência indignada dos que ficaram, o que pode e deve dizer o Presidente da República.

Pode e deve dizer que esta é a última oportunidade para levarmos a sério a floresta e a convertermos em prioridade nacional. Com meios para tanto, senão será uma frustração

nacional. Se houver margens orçamentais que se dê prioridade à floresta e à prevenção dos fogos. Pode e deve dizer que, por conseguinte, deve haver uma convergência alargada, porque os governos passam e é crucial que a prioridade permaneça. Pode e deve dizer novamente que espera do Governo que retire todas, mas todas, as consequências da tragédia de Pedrógão à luz das conclusões dos relatórios, em especial, do relatório da Comissão Parlamentar Independente, como de resto o Governo se comprometeu publicamente em retirar. Pode e deve dizer que espera que nessas decisões não se esqueça daquilo que nos últimos dias confirmou o ampliou as lições de junho, e olhe para esta gente, para o seu sofrimento com maior atenção ainda do que aquelas que merecem os que têm os poderes de manifestação pública em Lisboa. Pode e deve dizer que abrir um novo ciclo, inevitavelmente, obrigará o Governo a ponderar o que, quem, como e quando melhor serve esse ciclo. Pode e deve dizer que, se na Assembleia da República a quem questiona a capacidade do atual Governo para realizar estas mudanças que são indispensáveis e inadiáveis, então que nos termos da Constituição esperemos que a mesma Assembleia, soberanamente, clarifique se quer ou não manter em funções o Governo. Condição essencial para, em caso de resposta negativa, se evitar um equívoco, e de resposta positiva, reforçar o mandato para as reformas inadiáveis. Pode e deve dizer que reformar e pensar no médio e longo prazo não significa termos de conviver com novas tragédias até lá chegarmos. Pode e deve dizer que estará atento e exercerá a todos os seus poderes para garantir que onde existiu ou existe fragilidade ela terá de deixar de existir e que não será mais possível, ano após ano, se garantir segurança para ter de reconhecer no ano seguinte que ela não é possível confirmar-se. Pode e deve dizer que é tempo de reconstruir, de iniciar um novo caminho, de acreditar no futuro, na base da mudança em relação ao passado. Pode e deve dizer que é melhor, senão a única forma de verdadeiramente pedir desculpa às vítimas de junho e de outubro - e, de facto, é justificável que peça desculpa - é por um lado reconhecer com humildade que portugueses houve que não viram os poderes públicos como garante segurança e confiança e, por outro lado romper com o que motivou a fragilidade ou motivou o desalento ou a descrença dos portugueses. Quem não entenda isto humildade e cívica e rotura com o que não provou ou não convenceu não entendeu nada do essencial que se passou no nosso país.

Para mim, como Presidente da República, o mudar de vida neste domínio é um dos testes decisivos ao cumprimento do mandato que assumi. E nele me empenharei totalmente até ao fim desse mandato. Impõem-no milhões de portugueses, mas impõem-no sobretudo os mais 100 portugueses que tanto esperavam da vida no início do verão 2017 e não chegaram ao dia de hoje.



## Anexo H / Discurso H

*Press release* de 23/10/2017: Visitas do Presidente da República aos Concelhos afetados pelos incêndios



{DX02\_LEGENDA}

### Visitas do Presidente da República aos Concelhos afetados pelos incêndios

Nos últimos quatro dias, entre 19 e 22 de outubro, o Presidente da República teve a oportunidade de visitar numerosos municípios, todos nos quais temos a lamentar vítimas mortais conhecidas dos trágicos incêndios de 15 e 16 de outubro. Visitou também os feridos internados no Hospital de Viseu.

Conforme já anunciou, o Presidente da República visitará outros municípios afetados com largas áreas ardidas e prejuízos de vária ordem e de grande dimensão.

23.10.2017

<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=136935>

## Anexo I

A comunicação de crise da PRP durante a Tragédia de Pedrógão Grande analisada conforme os parâmetros da SCCT

Relação da PRP com a crise		Níveis de responsabilidade e de ameaça à reputação		
Vítima	( x ) Desastre natural	Responsabilidade de crise		
	( ) Rumores	( x ) Fraca		
	( ) Violência no local de trabalho	( ) Moderada		
	( ) Adulteração de produto	( ) Forte		
Ameaça de reputação				
( ) Fraca				
( x ) Moderada				
( ) Forte				
<b>Variáveis</b>				
Responsabilidade inicial pela crise	A PRP assume-se como responsável pela crise?	( ) Sim		
		( x ) Não		
	A população atribui à PRP a responsabilidade pela crise?	( ) Sim		
		( x ) Não		
Histórico da crise	Há histórico de incêndios florestais semelhantes em Portugal?	( ) Sim		
		( x ) Não		
Reputação relacional anterior	Qual é o nível de aprovação da PRP pela população portuguesa?	( ) Baixo		
		( ) Médio		
		( x ) Alto		
<b>Estratégia de resposta à crise</b>				
Estratégia de gestão	Qual foi a estratégia de gestão da crise utilizada pela PRP?	( ) Informação		
		( x ) Significado		
Tipo de informação	Qual foi a estratégia de informação utilizada pela PRP?	( ) Informação instrutiva		
		( x ) Informação de ajuste		
		( ) Informação reparativa		
<b>Estratégia de resposta reparativa</b>				
	Discurso A	Discurso B	Discurso C	Total
<b>Primária</b>				
Negação: ataque ao acusador	0	0	0	0
Negação: negar a crise	0	0	0	0
Negação: bode expiatório	0	0	0	0

Diminuição: desculpa	0	0	0	0
Diminuição: justificação	0	0	0	0
Reconstrução: compensação	1	1	1	3
Reconstrução: pedido de perdão	0	0	0	0
Secundária				
Reforço: lembrete	0	0	0	0
Reforço: gratidão	1	0	0	1
Reforço: vitimação	1	0	0	1

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Coombs (2007)

## Anexo J

A comunicação de crise da PRP durante os Incêndios de Outubro analisada conforme os parâmetros da SCCT

Relação da PRP com a crise		Níveis de responsabilidade e de ameaça à reputação				
Acidental	( x ) Desafio	Responsabilidade de crise				
	( ) Acidente com erro técnico	( x ) Fraca	( ) Moderada	( ) Forte	Ameaça de reputação	
	( ) Dano ao produto por erro técnico	( ) Fraca	( x ) Moderada	( ) Forte		
<b>Variáveis</b>						
Responsabilidade inicial pela crise	A PRP assume-se como responsável pela crise?	( x ) Sim	( ) Não			
	A população atribui à PRP a responsabilidade pela crise?	( x ) Sim	( ) Não			
Histórico da crise	Há histórico de incêndios florestais semelhantes em Portugal?	( x ) Sim	( ) Não			
Reputação relacional anterior	Qual é o nível de aprovação da PRP pela população portuguesa?	( ) Baixo	( ) Médio	( x ) Alto		
<b>Estratégia de resposta à crise</b>						
Estratégia de gestão	Qual foi a estratégia de gestão da crise utilizada pela PRP?	( ) Informação	( x ) Significado			
Tipo de informação	Qual foi a estratégia de informação utilizada pela PRP?	( ) Informação instrutiva	( x ) Informação de ajuste	( ) Informação reparativa		
<b>Estratégia de resposta reparativa</b>						
	Discurso D	Discurso E	Discurso F	Discurso G	Discurso H	Total
Primária						
Negação: ataque ao acusador	0	0	0	0	0	0
Negação: negar a crise	0	0	0	0	0	0

Negação: bode expiatório	0	0	0	0	0	0
Diminuição: desculpa	0	0	0	1	0	1
Diminuição: justificação	0	0	0	0	0	0
Reconstrução: compensação	1	1	1	0	1	4
Reconstrução: pedido de perdão	0	0	0	1	0	1
Secundária						
Reforço: lembrete	0	0	0	0	0	0
Reforço: gratidão	1	0	0	0	0	1
Reforço: vitimação	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Coombs (2007)