



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
DEPARTAMENTO DE SAÚDE COLETIVA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

LUCAS PEREIRA DE PAULA

**COMUNICAÇÃO DE RISCO EM EMERGÊNCIAS DE SAÚDE
PÚBLICA: UMA REVISÃO LITERÁRIA COM FOCO NA
PANDEMIA DE COVID-19.**

Brasília - DF

2022

LUCAS PEREIRA DE PAULA

**COMUNICAÇÃO DE RISCO EM EMERGÊNCIAS DE SAÚDE
PÚBLICA: UMA REVISÃO LITERÁRIA COM FOCO NA
PANDEMIA DE COVID-19.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel
em Saúde Coletiva

Professor Orientador: SARA SOLANGE ALVES
FERRAZ

Brasília – DF

202

LUCAS PEREIRA DE PAULA

**COMUNICAÇÃO DE RISCO EM EMERGÊNCIAS DE SAÚDE
PÚBLICA: UMA REVISÃO LITERÁRIA COM FOCO NA
PANDEMIA DE COVID-19.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel
em Saúde Coletiva.

BANCA EXAMINADORA

Sara Solange Alves Ferraz
Titulação, Nome completo
Orientador(a)

Joseth Rita de Sousa
Titulação, Nome completo
Membro

Ana Valéria Machado Mendonça
Titulação, Nome completo
Membro

Aprovado em:

Brasília, 20 de maio de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Jovailson e Zenaide, que nunca mediram esforços para minha educação. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por cada oportunidade vivida. Agradeço a minha professora e orientadora Sara Ferraz, pela paciência e dedicação comigo, sem ela não conseguiria ter terminado este trabalho. Agradeço aos meus pais Jovailson e Zenaide, que sempre fizeram de tudo por mim e pelas irmãs, Ana Carolyna e Maria Clara. Agradeço também a Letícia, que esteve ao meu lado em todos esses momentos cruciais, sempre me incentivando, obrigado, devo muito a você e a todos da minha família pelo apoio. Agradeço também aos meus amigos(as): Lana, Luciana, Andriê, Clarice, Phillippe, Firmo, Sandro, Sernegio, Fúvia, Fábio e principalmente aos meus queridos amigos de turma, Vitor, Matheus e Bruno.

RESUMO

Comunicar o risco de forma eficaz, possibilita o aumento do empoderamento social, além de ampliar a troca de informação, compreensão e capacidade de resposta frente às emergências. Durante situações de emergência em saúde pública as pessoas necessitam de acesso a informação sobre o contexto em que estão inseridas para que possam agir e buscar de alguma forma maneiras de passarem por esses momentos sem muitos percalços. Todavia, nem sempre é assim que acontece, e medidas sanitárias bruscas são adotadas como forma de estratégia. Durante a pandemia da Covid-19, inúmeras ações foram tomadas como forma de diminuir as consequências provenientes do novo coronavírus. Estratégias de resposta foram elaboradas a todo momento, porém nem todas foram totalmente eficazes para conter o avanço da pandemia. A comunicação deve estar presente em todo e qualquer momento, sobretudo nas situações de risco. É preciso técnica e planejamento para subsidiar o processo decisório do que será feito, para que as melhores ações e mais benéficas sejam adotadas. É imprescindível a participação da comunidade frente às situações de crise sanitária. Com isso, este trabalho busca compreender por meio de uma revisão narrativa a importância e a relevância da comunicação de risco durante a emergência de saúde pública internacional instalada pela covid-19, descrever conceitos e como foi realizada comunicação de risco em materiais disponibilizados pelo Ministério da Saúde.

Palavras chave: “Comunicação de risco”, “Risco” e “Covid-19”.

ABSTRACT

Communicating risk effectively makes it possible to increase social empowerment, in addition to expanding the exchange of information, understanding and response capacity in the face of emergencies. During public health emergency situations, people need access to information about the context in which they are inserted so that they can act and somehow seek ways to get through these moments without many mishaps. However, this is not always the case, and sudden sanitary measures are adopted as a strategy. During the Covid-19 pandemic, numerous actions were taken as a way to reduce the consequences of the new coronavirus. Response strategies were developed at all times, but not all were fully effective in containing the advance of the pandemic. Communication must be present at all times, especially in situations of risk. It takes technique and planning to support the decision-making process of what will be done, so that the best and most beneficial actions are adopted. Community participation in health crisis situations is essential. With this, this work seeks to understand through a narrative review the importance and relevance of risk communication during the international public health emergency installed by covid-19, describe concepts and how risk communication was carried out in materials made available by the Ministry of Health. Health.

Key words: “Risk Communication”, “Risk” and “Covid-19”.

SUMÁRIO

Sumário

DEDICATÓRIA	4
AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	9
OBJETIVO GERAL	12
OBJETIVO ESPECÍFICO	12
METODOLOGIA	13
RESULTADOS	15
1. HISTÓRIA E CONCEITO	15
2. RESULTADOS EM SITES ACADÊMICOS E INSTITUCIONAIS	17
DISCUSSÃO	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	28

1. INTRODUÇÃO

Em 2005, por meio da quinquagésima oitava Assembleia da Organização Mundial de Saúde, deu-se a aprovação da atualização do Regulamento Sanitário Internacional - RSI, que passou a vigorar a partir de junho de 2007 no Brasil. O RSI apresentou inovações acerca da responsabilização das autoridades nacionais relacionadas a eventos inesperados de saúde pública que pudessem apresentar risco ou ameaça a comunidade em qualquer parte do mundo.

De acordo com o RSI, um evento de saúde pública de importância internacional significa um

“evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada”. (RSI, 2005).

Emergências públicas de saúde podem surgir a qualquer momento e sob diversas condições e localidades, como por exemplo a pandemia da COVID-19, na qual a primeira notificação ocorreu em Wuhan, na China, em novembro de 2019. Um vírus novo e totalmente desconhecido que afeta principalmente o sistema respiratório.

A informação na área de saúde possui certas especificidades que devem ser levadas em conta. No caso da área da Saúde Pública, pode ser visualizada como informação para pares, para gestores e para a população (Villela, 2012). E em meio à necessidade de conter a rápida expansão da COVID-19, algumas medidas e pautas foram colocadas em debate, dentre as quais a promoção do cuidado e prevenção da saúde em meio à pandemia, questionamento sobre estratégias a serem adotadas e que seriam capazes de auxiliar a conter a curva ascendente de casos no Brasil e no mundo, ou até mesmo de que forma poderia ser mantida a qualidade de vida das pessoas durante o contexto pandêmico. É certo que, diante de um vírus novo, desconhecido e letal, estratégias de prevenção da saúde é um desafio. Necessita-se de atenção especial por parte de todos, com um olhar mais ampliado, levando em consideração a peculiaridade e especificidade de cada território.

Compreender como as informações chegam aos indivíduos e às comunidades, como elas circulam, como são interpretadas e apropriadas, tornam-se um aspecto fundamental na construção de estratégias de prevenção e controle. (Villela, 2016) Os acontecimentos relacionados à saúde são alvos de particular interesse por parte da população afetada que tem

assumido cada vez maior protagonismo no processo de tomada de decisão quanto ao risco em que está inserida. (Lang, Fewtrell & Bartram, s.d.).

Risco é definido como a probabilidade de que uma ação, circunstância ou acontecimento indesejável resulte em dano ou perda (DiBartolomeis, 2004). Entretanto, o risco é subentendido de forma distinta por cada indivíduo, uma vez que a percepção do risco possui características individuais subjetivas como valores, experiências e consequência do resultado esperado (Beecher et al., 2005) Já o RSI, define o risco para a saúde pública como a probabilidade de um evento que possa afetar adversamente a saúde de populações humanas, com ênfase naqueles que possam se propagar internacionalmente, ou possa apresentar um perigo grave e direto;

Algumas determinantes podem ser fundamentais para influir a percepção de risco (Sandman & Lanard (2005), como por exemplo, incapacidade de controle do risco, desconfiança da fonte de informação, incapacidade de resposta ou interação das partes responsáveis além da iniquidade do risco, ou seja, a capacidade do risco afetar de forma mais incisiva determinados grupos sociais

A estratégia de comunicação de risco à comunidade, consiste na “discussão” entre um desfecho adverso e a probabilidade da sua ocorrência, sendo a sua finalidade capacitar o processo de tomada de decisão pelos diferentes atores envolvidos. E em situações de crise e emergência integra a urgência da comunicação do desastre (ou da crise) com a necessidade de comunicar riscos e benefícios às partes interessadas, utilizando-se de qualquer meio de declaração, escrita, visual ou verbal, com informações que possibilitem o entendimento sobre a situação. (US Department of Health and Human Services, 2002). Por esta razão, a comunicação de risco passa a ser uma das 19 áreas técnicas avaliadas em um país pelo RSI, considerando a importância de ter a comunidade com um papel ativo na prevenção e contenção de surtos e epidemias que podem ganhar uma proporção global (RSI, 2005).

Comunicar o risco é um processo interativo de troca de informação e opiniões entre indivíduos, grupos e instituições (US Department of Health and Human Services, 2002) relativa a acontecimentos ou situações que ameaçam a saúde humana ou a segurança dos indivíduos ou das comunidades. A adequação entre a percepção comunitária do risco à evidência científica disponível é uma das funções mais importantes dos comunicadores do risco, uma vez que permite prevenir ou controlar o alarme social por parte de indivíduos e comunidades. (Almeida, 2007)

No contexto da saúde pública, compreender como as informações chegam aos indivíduos e às comunidades, como elas circulam, como são interpretadas e apropriadas, torna-se um aspecto fundamental na construção de estratégias de prevenção e controle de doenças. (Villela, 2016) A comunicação de risco diante de condições adversas à saúde é peça fundamental em situações que evoluem rapidamente, proporcionando informações atualizadas em tempo real. Todavia, a comunicação inapropriada do risco mina a confiança e adesão do público às medidas preconizadas, comprometendo a efetividade das medidas de controle. (WHO, 2005) Quanto mais precoce é a divulgação da informação maior é o risco de divulgação de informação incompleta ou correta e maior é o risco de provocar o desagrado dos outros parceiros envolvidos na gestão do risco (WHO, 2005). Para ser efetiva, a comunicação não pode consistir no anúncio de decisões sem planejamento. Por esta razão, o plano de comunicação para eventos de saúde pública deve estar pronto antes mesmo de ser necessário sua utilização. (WHO, 2005).

Pela relevância do tema e pela dificuldade percebida durante a pandemia da covid-19 no Brasil, este trabalho tem como objetivo revisar a literatura disponível a respeito da comunicação de risco em emergências de saúde pública com foco na pandemia causada pela Covid-19. Pela necessidade de tornar os indivíduos atores no processo de proteção da saúde pública, a comunicação de risco foi elemento fundamental neste contexto E, assim se fez contexto pandêmico, para garantir às pessoas as informações necessárias para que pudessem tomar as suas decisões sobre a sua saúde. Isto envolveu informá-las do contexto em que estavam inseridas, formas de prevenção e cuidados a serem tomados para diminuir os riscos de contágio ou de possíveis óbitos. Por esta razão, este trabalho busca identificar o que há de discussão científica e técnica, em dois diferentes idiomas, inglês e português, sobre comunicação de risco durante a emergência de saúde pública causada pela Covid-19 com o objetivo de ressaltar a importância do tema e perceber o quanto este assunto tem sido trabalhado pelo público acadêmico, assim como entender como esta temática foi trabalhada pelo governo brasileiro e sua aplicação durante a pandemia.

2. OBJETIVOS GERAIS

Compreender a importância da comunicação de risco em emergências de saúde pública

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar a literatura disponível sobre comunicação de risco durante a emergência de saúde pública causada pela Covid-19
2. Descrever conceitos relacionados à comunicação de risco e sua aplicação durante a pandemia
3. Revisar o que há de material disponível pela comunidade acadêmica e pelo Ministério da Saúde do Brasil e sua aplicação da comunicação de risco no país durante a pandemia da Covid-19.

4. METODOLOGIA

No presente trabalho de conclusão de curso foi empregado a revisão narrativa que constitui um tipo de revisão literária em que a busca pelos estudos não precisa esgotar as fontes de informações e a seleção dos estudos e a interpretação das informações podem estar sujeitas à subjetividade dos autores.

As buscas teóricas e referenciais foram realizadas nos *sites* eletrônicos Scientific Electronic Library Online (SciELO), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Google Scholar, Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde (OMS), pela relevância no tema.

O levantamento foi realizado através dos acervos disponíveis digitalmente de artigos, entre outros documentos. As buscas foram feitas em língua portuguesa e inglesa. Como descritor foram definidos: “comunicação de risco” “emergências de saúde pública” “covid-19” para português e “risk communication” “public health emergencies” “covid-19” para inglês.

Pela necessidade de se observar a atuação do Brasil no tema, buscas no site do Ministério da Saúde do Brasil também foram realizadas com o foco em avaliar materiais desenvolvidos para a resposta da Covid-19 que trabalhassem a comunicação e o engajamento comunitário nas ações de resposta.

Para o processo de resultados e discussão alguns materiais como, planos de contingência, plano de vacinação, cartilhas e guias de comunicação também foram utilizados, além dos documentos provenientes do levantamento de literatura realizado. Foi utilizada a cartilha elaborada pelo Ministério da Saúde para orientação de crianças sobre medidas de proteção contra a Covid-19. O guia de Comunicação de riscos em emergências de saúde pública: Um guia da OMS para políticas e práticas em comunicação de risco de emergência. Este foi desenvolvido para auxiliar na preparação de respostas, orientações, abordagens para conquistar a confiança das comunidades, além de contribuir no planejamento, ações e estratégias para a prática de comunicação de risco. Também foram utilizados outros dois documentos encontrados no *site* do Ministério da Saúde, o primeiro refere-se ao plano nacional de operacionalização de vacinação contra a covid-19, o qual constitui uma medida adicional de resposta ao enfrentamento da covid-19. O segundo ao e-book: “Repensando a saúde com a presença da Covid-19: Lições e Desafios”, que foi construído com o objetivo de apresentar ferramentas, ações e estratégias para ampliação da capacidade de resposta dos

hospitais a fim de mitigar os impactos da covid-19. Por fim, o quarto documento proveniente do *site* do Ministério da Saúde foi o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 de 2021, 3ª edição. Caso haja surto irá definir o nível de resposta e a estrutura de comando correspondente a ser configurada, em cada nível de resposta, assim como descrito no próprio plano de contingência.

5. RESULTADOS

5.1. História e Conceito

A comunicação pode ser descrita como transmissão ou troca de informação, o que implica a partilha de sentido entre os que estão envolvidos no processo, podendo possibilitar o conhecimento de necessidades, troca de informações, ideias, atitudes e crenças, criar entendimentos e estabelecer e manter relações. (Espanha, 2020)

Diante da quantidade e da diversidade de informação disponível, a comunicação de risco se apresenta como um campo de estudo voltado a empoderar a comunidade por meio da capacidade de interpretação dessa informação, com vistas a mitigar de forma efetiva riscos e impactos na saúde pública. Assim a comunicação de risco pode ser feita em vários meios de divulgação junto à população, como por exemplo, através de campanhas, notícias e principalmente diante de um contexto atualmente globalizado através da internet. (Villela, 2016).

A comunicação de risco apresenta-se com atributos específicos que implicam em uma comunicação rápida, incisiva, com efeitos imediatos, logo, uma forma de comunicar própria, com implicações no tocante à comunicação com intuítos de mudança comportamental (Espanha, 2020). De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a comunicação de risco “é parte integrante de qualquer resposta a emergências e consiste na troca de informação, aconselhamento e pareceres em tempo real entre peritos, líderes comunitários ou oficiais e as pessoas que se encontram em risco” (OMS, 2018). Já o Regulamento Sanitário Internacional (2005) elenca a comunicação de risco como uma das oito capacidades básicas para mitigar os efeitos e resultados de eventos de saúde e emergências. Possui grande importância como intervenção sanitária.

Com o surgimento de uma doença desconhecida, a comunicação de risco deve começar a partir do momento que o risco for identificado, contudo diante de incertezas quanto mais precisa e estruturada for a divulgação da informação melhor será a resposta comportamental dos cidadãos. Desde o início da pandemia da covid-19, as autoridades de saúde, para conter o avanço e a proliferação do vírus, tentaram readequar o comportamento das pessoas promovendo autoproteção através de recomendações e, posteriormente, com a imposição de restrições legais. Nas epidemias e pandemias, nas crises humanitárias e nas catástrofes naturais, uma comunicação dos riscos eficaz permite às pessoas em risco compreenderem e adotarem comportamentos de proteção. (OMS, 2018)

Em situações como a pandemia da covid-19 que inicialmente conta com pouca informação a respeito, a fase inicial da comunicação de risco acaba enfrentando alguns desafios, como a falta de clareza a transparência nas informações disponibilizadas, comunicação excessiva, informação incompleta, uma série de fatores que propiciam a inicialmente diminuir a eficácia da comunicação. Em tempos de crise, as pessoas querem estar bem informadas, para que saibam quais as medidas preventivas individuais que devem ser tomadas e como podem lidar com as consequências.

A OMS elenca cinco blocos para construção da comunicação de risco: o primeiro seria a credibilidade, onde a comunidade diante de uma situação emergencial precisa saber que responsáveis à frente da saúde se importam com elas, porém pode ser influenciada pela reputação da organização. O segundo seria a confiança, essa pode ser considerada o maior fator da comunicação de risco, sendo fortalecida ou enfraquecida todas as vezes que especialistas falam ou fazem anúncios. Para conquistar a confiança, as intervenções de comunicação dos riscos devem estar ligadas a serviços funcionais e acessíveis, ser transparentes, oportunas, de fácil compreensão, reconhecer as incertezas, dirigir-se e envolver as populações afectadas, ligar-se à auto-eficácia e ser divulgadas usando várias plataformas, métodos e canais. (OMS, 2018) O terceiro bloco é a informação técnica, na qual a informação, dentro das possibilidades, deve ser baseada em evidências, mas também adaptada ao linguajar e ao contexto que estão inseridos as pessoas. O quarto refere-se aos valores, em que valores e crenças das pessoas ilustram como eles percebem informações especializadas ou oficiais. Por fim, o quinto e último bloco é a expressão de cuidado. As pessoas precisam saber que você se importa com elas e as respeita pela maneira como você apresenta suas informações.

Além dos cinco blocos, a OMS ainda ilustra alguns princípios orientadores das melhores práticas de comunicação de risco: Construir e manter a confiança para que a emergência seja levado a sério; Reconheça e comunique até mesmo na incerteza, pois a comunicação de risco ocorre em um ambiente complexo que está em constante transformação e a informação pode mudar à medida que a situação de risco evolui. Comunicar as incertezas constitui indicar aquilo que se conhece e desconhece acerca do risco; Coordene, a comunicação interna e proativa de forma interdisciplinar é crucial para garantir que a comunicação seja eficaz e consistente, de forma que abranja tanto as informações quanto às preocupações da comunidade; Seja transparente e rápido com a primeira e todas as demais

comunicações, assim a comunicação deve incluir o que é conhecido e o que ainda não é conhecido; Seja proativo na comunicação pública, utilizando-se de todas as mídias disponíveis e que estiverem ao alcance do público alvo; Envolvimento e engajamento dos afetados, a comunidade deve estar no centro de qualquer resposta de emergência de saúde, pois sua colaboração constitui fator essencial para redução do risco; Use abordagens integradas, com isso todos os componentes da comunicação de risco são reunidos para uma comunicação de emergência eficaz, por meio de mídias sociais, mobilização social. promoção da saúde, dentre outras e; Fortalecimento da capacidade nacional com políticas públicas, planos, pessoal treinado, etc., esse apoio à iniciativa nacional é fundamental para a preparação da comunicação de risco efetiva. (OMS, 2018)

Em meio a crises sanitárias é que se evidencia, os desafios e lacunas, de como os riscos são levados a população. Planejar é fundamental para dar vazão aos atores responsáveis por gerir a crise. O planejamento estratégico da comunicação deve ser realizado com antecedência e de forma contínua, se adequando de acordo com as necessidades que forem surgindo, além de possibilitar a participação da comunidade e dos grupos afetados no processo de tomada de decisão para obter os melhores resultados possíveis. Segundo a OMS, o fator sociocultural da população possui grande influência, onde o planejamento da comunicação deverá considerar as estruturas comunitárias, as culturas e os estilos de vida dos diferentes segmentos da população e também planificar a educação e a preparação para as catástrofes em torno dessas estruturas sociais.

O planejamento deve ainda incluir a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação da eficácia das mensagens, ajustando-as conforme necessário. (OMS, 2018) Com o mecanismo de monitoramento haverá a possibilidade de uma rápida intervenção da comunicação de risco quando for oportuno e necessário. Já a avaliação permite incorporar os *feedbacks* populacionais e melhorar as respostas atuais e principalmente as futuras..

5.2. Resultados da busca em sites acadêmicos e institucionais

Na pesquisa utilizando-se os descritores “comunicação de risco” "emergências de saúde pública" “covid-19” para buscas em língua portuguesa e os descritores “risk communication” “public health emergencies” “covid-19” para a pesquisa em língua inglesa.

Nos principais sites de busca de artigos científicos SciELO e LILACS, não houve resultado para a busca utilizando esses descritores.

No *site* de busca da SciELO a quantidade de artigos encontrados em português foi zero, assim como a busca em inglês. O quantitativo da busca obtido em português no *site* da LILACS apresentou zero documentos, assim como a busca em inglês. Já no *site* da Organização Mundial da Saúde, os achados em português também foram de zero resultados, mas na língua inglesa, foi possível identificar o total de documentos. Já no *site* Google Scholar foram encontrados 80 documentos para as buscas em português e um total de 2090 documentos para a busca em inglês. A busca no *site* do Ministério da Saúde gerou 35 resultados para as buscas em português e 3 resultados em inglês.

Alguns desses tópicos, como as publicações possuem subdivisões que possibilitam a entrega de mais informações. Dentre estas, estão as seguintes subdivisões: Guias e Planos com 23 documentos, Recomendações com 49 documento, Capacitação dividido em 9 áreas temáticas, Profissionais e Gestores separados em 4 subgrupos, Evidências Científicas com 107 Informes tanto semanais quanto diários, informes variantes com um total de 37, Notas Técnicas apresentando 64 notas, Ofícios com documentos 3 e Portarias com 11.

Segundo o guia de comunicação de risco da OMS, o planejamento estratégico da comunicação de risco deve ser realizado com antecedência, a fim de evitar desagradáveis surpresas. Sua confecção evidencia-se por ser um processo flexível e contínuo, pois deve estar apto a ir se adequando às necessidades e ao contexto em que estão inseridos as populações afetadas. E uma das formas de ação são por meio de planos de contingência das situações de crise.

O Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19, foi desenvolvido pelo Ministério da Saúde para definir os níveis de resposta frente a covid-19. é composto por três níveis de resposta. O primeiro é o alerta, que corresponde a uma situação em que o risco de introdução no Brasil seja elevado e não apresenta casos suspeitos. No primeiro momento, poderia haver menos assertividade devido às doenças respiratórias em comum, e com isso era necessário ter a disposição todas as definições de casos que amplie os possíveis diagnósticos. O segundo nível de resposta diz respeito ao perigo iminente, no qual corresponde a uma situação em que há confirmação de caso suspeito. E o terceiro corresponde ao nível de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, em que há confirmação de transmissão local de casos da covid-19, no território nacional, ou reconhecimento de declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, pela Organização Mundial da Saúde. Este último dividido em duas

fases. A primeira seria a fase de contenção, onde a introdução da doença no país é apenas uma questão de tempo, e com isso as ações para identificação do vírus deveriam ser iniciadas a fim de evitar a dispersão do vírus. a segunda fase é a mitigação, com início a partir de 100 casos positivos da covid-19, adotando se medidas para evitar a ocorrência de casos graves e óbitos proveniente do vírus.

Comunicar o risco a comunidade deve estar presente desde o nível inicial de alerta, pois dessa forma, diante de eventos que provocam incertezas e instabilidades na sociedade, como a pandemia causada pela Covid-19, suas consequências têm potencial de ocasionar impactos humanos, econômicos e políticos. Por esse motivo, estar apto a lidar com situações emergenciais tem sido considerado fundamental, desde a atualização do RSI em 2005, pois a situação pode sair do controle devido a falta de informações precisas, omissões, falsas notícias, má gestão, ou sobretudo pela falta de planejamento.

Mitigar as consequências deixadas pela pandemia da covid-19 é um desafio que a população brasileira irá encontrar com o passar do tempo pós período pandêmico, sobretudo quanto à retomada das atividades no dia-a-dia. Durante os momentos mais difíceis, os principais responsáveis pelo enfrentamento da covid-19 e que estiveram na linha de frente do combate ao coronavírus foram os profissionais da saúde, desde a atenção básica até os níveis mais especializados de atendimento. Nesse contexto o Ministério da Saúde contou com o apoio de algumas organizações, dentre elas o Hospital Síro-Libanes para desenvolver o guia “Repensando a saúde com a presença da Covid-19: Lições e Desafios”. Este guia contém uma série de informações distribuídas ao longo de nove tópicos, para que possam auxiliar a confecção de estratégias e ações coordenadas que possam ser adotadas pelos serviços de saúde para restabelecer a normalidade de volta aos serviços essenciais de saúde da forma mais segura a todos. É preciso criar redes de comunicação entre os diversos setores responsáveis como forma de proporcionar a interdisciplinaridade e o fortalecimento das respostas em situações emergenciais.

Com o avançar da crise sanitária estabelecida pela covid-19, foi estabelecido pelo Ministério da Saúde por meio da Secretaria Extraordinária de enfrentamento covid-19, o Plano nacional de operacionalização de vacinação contra a covid-19, como ação adicional de resposta à pandemia. O plano está organizado em 10 eixos, e desenvolvido em consonância com as orientações da Organização Pan-Americana da Saúde e da Organização Mundial da Saúde. Para que a vacinação pudesse lograr êxito, foi necessário estabelecer um processo de

comunicação, e conforme descrito no eixo orientador de comunicação do plano, essa medida seria realizada de forma simples para possibilitar o fácil entendimento com a quebra de paradigmas sobre crenças negativas contra as vacinas. A elaboração da campanha de imunização seguiria um rito, iniciando-se “com mensagens de antecipação e preparação, passando em seguida para a próxima fase de informação à população com clareza: como, quando, onde e para quem será a primeira etapa e demais etapas”, assim como descrito no plano. Além disso, a campanha seria desenvolvida em duas fases. Fase um contendo informações acerca do processo de produção e aprovação das vacinas e a fase dois, promovendo uma conscientização das comunidades com campanhas de informação sobre a relevância da vacina, públicos alvos, dosagens necessárias, dentre outras.

Um dos pilares para tornar a comunicação de risco efetiva é promover o engajamento social com a finalidade de propiciar aos cidadãos voz ativa na tomada de decisão em emergências de saúde pública, como a covid-19. Segundo a OMS, na elaboração de mensagens o risco não deve ser explicado com termos técnicos, tendo em vista que pode gerar dúvidas e confusões às pessoas, e conseqüentemente diminuir o as medidas de proteção necessárias por parte das comunidades afetadas. O plano nacional de operacionalização de vacinação contra a covid-19, possui as seguintes mensagens-chaves: ”O sistema de saúde pública está preparado para atender essa emergência de saúde e para realizar a vacinação com segurança”; “As medidas estão sendo tomadas para a proteção da população brasileira”; “O SUS por meio do Plano Nacional de Imunização – com quase 50 anos de atuação – trabalha sempre tendo como princípio a segurança e eficácia dos imunizantes”; “Redução da transmissão da infecção na comunidade, protegendo as populações de maior risco” e “Baixe o aplicativo Conecte-SUS, que trará o registro da vacina utilizada, doses ministradas, além de alerta da data para segunda dose, em caso de necessidade.”

Na primeira fase os esforços voltaram-se para a segurança da população e as campanhas publicitárias de vacinação, contaram com diversos materiais e formas de veiculação. dentre elas: TV aberta e segmentada, internet, rádio, mídia exterior: telas ônibus, terminal rodoviário, metrô, supermercado, salão de beleza, shopping e aeroporto e canais oficiais do Ministério da Saúde. A principal mensagem dessa fase foi “Vacinação - Brasil imunizado, somos uma só nação!”. Já na fase dois, foi realizada a disponibilização de informações sobre a vacinação, de forma mais acessível possível, levando em consideração a realidade de cada região. Nessa segunda fase o investimento previsto foi de aproximadamente

R\$4 milhões, e contou com a veiculação por meio de cartazes, email marketing, cards para redes sociais, Tv aberta e segmentada, rádio, aeroportos. Além disso, contou também com propagandas que possuíam diversos objetivos como por exemplo, informar que a vacinação continua, que o Brasil já tem milhões de vacinados, que mais vacinas estão chegando e que os cuidados de prevenção devem continuar, ressaltar o compromisso do governo federal em vacinar toda a população. E temas, como prevenção e vacinação, atendimento imediato covid-19, 100 milhões de doses distribuídas, dentre outros.

6. DISCUSSÃO

Comparando os resultados entre os dois idiomas fica evidente a discrepância entre a quantidade de publicações disponíveis entre os dois idiomas. Em inglês é aproximadamente 26,16 vezes maior em relação às disponíveis em português.

Diante da escassez de publicações em português que abordam a temática, não houve critérios de inclusão ou exclusão por ano. Por ter grande relevância em situações de risco que evoluem rapidamente e possibilitar o acompanhamento de informações atualizadas em tempo real por especialistas, serviços públicos de saúde e pessoas que enfrentam uma ameaça, a comunicação de risco se mostra como um tema que necessita de maior aprofundamento e detalhamento. Seu propósito final é que todos que estão sob risco sejam capazes de tomar decisões informadas, conscientes para mitigar os efeitos da ameaça, utilizando-se de uma combinação de estratégias e táticas de comunicação e engajamento.

Inicialmente no Brasil, a gestão de crise devido à pandemia passou por um processo conturbado diante de embates entre líderes de governo que deveriam gerir a crise no País. Desde o início da pandemia até abril de 2022, o Ministério da Saúde passou pela troca de comando quatro vezes. O primeiro foi Luiz Henrique Mandetta, que permaneceu de janeiro de 2020 a abril de 2022. Porém atritos sobre a forma de condução da situação por parte do Presidente e o descaso quanto às orientações técnicas sobre a gravidade da pandemia e o estabelecimento de protocolos para preparar o sistema de público de saúde elevou o desgaste que culminou na exoneração do Ex-Ministro. O segundo a assumir foi o médico Nelson Teich que ficou 29 dias à frente da pasta. De acordo com Teich em seu depoimento à CPI da Pandemia, o principal fator para que deixasse o cargo foi a falta de autonomia para conduzir o Ministério, conforme relato à CPI — Essa falta de autonomia ficou mais evidente em relação às divergências quanto à eficácia e extensão do uso da cloroquina. Enquanto a minha convicção pessoal, baseada em estudos, era de que naquele momento não existia evidência para liberar, existia um entendimento diferente por parte do presidente, que era amparado na opinião de outros profissionais, até do Conselho Federal de Medicina. Isso aí foi o que motivou a minha saída. Sem a liberdade para conduzir o ministério conforme as minhas convicções, optei por deixar o cargo — (Agência Senado, 2021)

O terceiro, General Eduardo Pazuello, que comandou o Ministério por dez meses durante a pandemia. Entre os principais destaques de sua gestão estão a falta de oxigênio em Manaus-AM e a demora na aquisição de vacinas contra a covid-19. Marcelo Queiroga foi o

quarto e então atual Ministro à frente da pasta, esse último, no dia 22 de abril de 2022, assinou a portaria que dá fim à emergência de saúde pública da pandemia da covid-19.

Diante de um contexto de dúvidas e incertezas que assolavam a população brasileira desde o início da pandemia, era necessário estabelecer um processo de comunicação junto à comunidade, para informar sobre o evento novo e desconhecido que era a covid-19. Por exemplo, quanto ao seu período e formas de transmissão, formas de prevenção e possíveis tratamentos. Um diálogo de forma clara e objetiva, evitando termos técnicos e de difícil entendimento sobre o tema. Essas atribuições sobretudo são dos gestores à frente das equipes de resposta e combate à pandemia da covid-19. Assim como conscientizar a sociedade sobre a sua capacidade de influenciar a curto, médio e longo prazo, ampliando os debates, opiniões e ideias, implementando, monitorando e avaliando as políticas públicas em situações de crise e emergências sanitárias, possibilitando a formulação de planejamentos, planos e estratégias que possam subsidiar o processo de tomada de decisão nas mais diversas escalas.

A mídia no mundo contemporâneo apresenta-se um importante meio de veiculação de informações em saúde e há diversos instrumentos que podem ser utilizados como forma de comunicação à comunidade, como por exemplo, jornais, televisão, sites especializados, rádio e sobretudo por meio das redes sociais. Porém a informação ao chegar ela ainda precisará ser entendida, devendo ser guiada de forma inclusiva, mas atento ao excesso de informação.

Autoridades de saúde pública precisam comunicar publicamente pontos relevantes de um determinado evento de saúde pública como: complexidade, incerteza e riscos à saúde. O propósito da resposta da saúde pública para uma crise é reduzir e prevenir doenças, óbitos e resgatar o equilíbrio na comunidade (Villela, 2016)

Essa informação pouco fundamentada acaba por reduzir a credibilidade das instituições governamentais. Conforme a Organização Mundial da Saúde, para que isso não ocorra, é preciso que a gestão conquiste a confiança do público, comunicando a complexidade do caso, incertezas e riscos possíveis à saúde. Segundo a OMS, "durante as epidemias, pandemias, crises humanitárias e catástrofes naturais, uma comunicação eficaz dos riscos permite às pessoas que se encontram em maior perigo compreenderem e adotarem comportamentos de proteção. Permite às autoridades e aos peritos auscultarem as populações e responderem às suas preocupações e necessidades, para que o seu aconselhamento seja relevante, confiável e aceitável" (OMS, 2018)

Uma rápida resposta é fundamental para a elaboração de instrumentos e formas que possam auxiliar profissionais e comunidade no pronto emprego em resposta à emergência de saúde. Na internet são inúmeras as fontes disponibilizadas e que podem ser consultadas. Contudo, o anseio pela rápida divulgação geralmente pode ocasionar informações insuficientes, insatisfatórias, desatualizadas, incorretas ou incompreensíveis. E assim, colocar em risco a saúde do cidadão e da sociedade. (Neto, 2022) Diante da elevada busca por informações na internet há o surgimento de notícias falsas, as popularmente chamadas *fake news*. São notícias disseminadas em diversos formatos, que por muitas vezes apresentam-se em caráter afirmativo sobre determinado fato ou situação. O que ocasiona por parte das pessoas o compartilhamento, sem antes checar a veracidade do conteúdo, levando outros indivíduos a acreditarem no fato e gerando desinformação.

Por meio de diferentes ferramentas on-line, muitas pessoas conseguem interagir entre si e estabelecer redes sociais, mesmo que estejam geograficamente distantes. Isso se deve ao fato do contexto de informatização contemporâneo, com a disponibilização de meios que permitem acesso imediato e instantâneo a todo momento de notícias atualizadas. A qualidade da informação disponível possui papel relevante em várias partes do mundo. Uma informação on-line de qualidade, com fonte confiável, atualizada e facilmente compreensível pode exercer um papel fundamental nas práticas de autocuidado, nos custos dos serviços, na prevenção de doenças e na promoção da saúde. (Neto, 2012)

A participação das comunidades afetadas nas intervenções de comunicação de risco possui papel fundamental na mitigação dos riscos. Porém fazer com que a população seja adepta às orientações propostas e promover esse engajamento social é um dos desafios encontrados pelos responsáveis por realizar a comunicação. Segundo a OMS (OMS, 2018), o primeiro e mais importante passo para uma eficaz comunicação de risco em emergências de saúde é indiscutivelmente conquistar e manter a confiança das populações. A conquista de confiança está intimamente ligada à participação das comunidades e ao reconhecimento franco das incertezas (OMS, 2018). Algumas ações que podem elevar o nível da confiança da população através da comunicação de risco, como, ser transparente evitando-se ocultar informações, promover acessibilidade aos serviços essenciais, encorajar o diálogo, evitar a divulgação de informações divergentes por parte de diferentes setores, fazer uso de todas as plataformas e recursos disponíveis, dentre outros.

Dentro das próprias comunidades há pessoas que podem ser coadjuvantes e atuar auxiliando, frente a situações de risco. Comumente esses líderes comunitários são referências para as pessoas que as cercam, em que depositam alto grau de representatividade e confiança. Proporcionar a inclusão desses líderes nas atividades de preparação da resposta, desenvolvimento de planejamentos, atribuições de responsabilidades e tarefas, dentre outros, contribui diretamente no fortalecimento das relações e engajamento social.

A comunicação de risco é reconhecida pela capacidade de empoderamento da comunidade em situações de risco como a pandemia da covid-19. No *site* do Ministério da Saúde, além das buscas pelos descritores é possível obter, por exemplo, orientações gerais sobre o coronavírus, o que é, formas de transmissão, sintomas, vacinas, ações estratégicas, serviços de saúde, publicações técnicas, dentre outros. No entanto, realizar apenas a comunicação com o intuito de só informar determinado assunto a comunidade é diferente de utilizar a comunicação de risco como ferramenta. Pode-se observar este aspecto em relação ao Plano nacional de operacionalização de vacinação contra a covid-19, onde a comunicação realizada na campanha de imunização teve um viés apenas informacional sobre as medidas que estavam sendo tomadas, mas sem de fato proporcionar uma efetiva participação social, em que o processo comunicativo foi basicamente realizado de forma unilateral, os responsáveis pela ações como comunicadores e a população como meros receptores da informação. Em que pese o guia de comunicação de risco em emergência de saúde pública elencar que as mensagens devem gerar medidas específicas, para que as pessoas possam agir de forma mais assertiva e protegerem sua saúde, o que evidencia-se no plano, conforme apresentado nos resultados, são mensagens que possuem as premissas de transparência e publicidade, que não promove o engajamento social por ser unicamente informativo.

Informar difere-se de orientar. O primeiro constitui uma forma de notificar, dar conhecimento ou ciência sobre determinado assunto. Já a orientação visa dispor de um norteamento mais preciso quanto às ações que devem ser realizadas. O Ministério da Saúde também confeccionou uma cartilha para crianças sobre medidas de proteção contra a Covid-19. Este material voltado ao público especificamente infantil, conta uma metodologia completamente lúdica por meio de imagens e falas em forma de tirinhas animadas. Possui o objetivo de orientação a respeito acerca do vírus, formas de contágio, prevenção e conceitos que podem ajudar a compreensão da gravidade da situação. A comunicação do risco é um instrumento de grande importância na gestão do risco, ao capacitar o público relativamente a

comportamentos redutores do risco e ao prevenir e controlar o alarme social decorrente de ameaças explícitas ou implícitas, e com isso leva em consideração os aspectos de cada público-alvo e território a ser (Almeida, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação de risco se tornou cada vez mais presente, porém a fragilidade de resposta do sistema público de saúde, também em razão pelos embates entre representantes do governo, influenciou diretamente na resposta que deveria ser dada pelas autoridades sanitárias, assim como a não devida importância inicial, fator esse que era crucial para evitar que vidas fossem perdidas. De acordo com o Repositório de dados COVID-19 do Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas (CSSE) da Universidade Johns Hopkins, até o mês de abril de 2022, o Brasil registra aproximadamente um total de 663 mil mortes e cerca de 30,3 milhões de casos.

Comunicar o risco à comunidade, gerenciar uma possível resposta imediata, auxiliar a conter crises, reduzir danos e evitar que a situação se agrave são ações que requerem profissionais capacitados e infraestrutura que suporte atender as demandas necessárias. É preciso fornecer fatos e desenvolver formas de informar ao público sobre a emergência inesperada, a fim de evitar desespero desnecessário. A comunicação de risco tem a necessidade de ser amplamente divulgada e debatida por cientistas, secretários de saúde, profissionais, governantes e população. É um tema que conforme as buscas realizadas neste trabalho apresenta por literatura disponível, principalmente em português.

As situações do cotidiano estão em constantes transformações e mudança, As pessoas vivem em um mundo completamente dinâmico e transitório, que por diversas vezes não há como manter o controle sobre determinadas situações, como por exemplo, o contexto em que se instala uma crise sanitária desconhecida, e justamente essa quebra da normalidade atinge diretamente inúmeras pessoas, deixando-as em situação de vulnerabilidade.

É por meio do fortalecimento da comunicação de risco que é possível definir mecanismos de comportamento e percepção da comunidade sobre a pandemia, monitorar mensagens e sobre o que a comunidade está falando acerca da pandemia e suas consequências. Comunicar o risco proporciona um processo interativo de troca de informações, capacitando o público-alvo com a finalidade de amenizar a situação e gerir o risco à saúde pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lúcio Meneses de. Comunicação Do Risco Em Saúde Pública, Riscos Públicos e Industriais, C. Guedes Soares, A.P. Teixeira e P. Antão (Eds), Edições Salamandra, Lisboa, 2007, (ISBN 978-972-689-231-1), pp. 97-112

ANTUNES, Michele Nacif, Jandesson Mendes Coqueiro .Comunicação rizomática: reflexões sobre os movimentos de resistência em tempos da Covid-19. Saúde Debate | Rio de Janeiro, V. 46, N. 132, P. 200-210, Jan-Mar 2022

BARRETO, MS, Caram CS, Santos JLG, Souza RR, Goes HLF, Marcon SS. Fake news sobre a pandemia da COVID-19: percepção de profissionais de saúde e seus familiares. Rev Esc Enferm USP · 2021;55:e20210007

BEECHER, N., Harrison, E., Goldstein, N., Medaniel, M., Field, P., Susskind, L., “Risk perception, risk communication and stakeholder involvement for biosolids management and research”. Journal of Environmental Quality, 34 (2005) 122-128.

BRASIL, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Regulamento Sanitário Internacional Rsi - 2005, Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no DOU de 10/07/09, pág.11

BRASIL, Ministério da Saúde, Repensando a saúde com a presença da COVID-19 Brasília/Df 18/02/2022

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria Extraordinária De Enfrentamento À Covid-19 Secovid Plano Nacional De Operacionalização Da Vacinação Contra A Covid-19 | 12^a Edição | Brasília/Df 01/02/2022

BRASIL. Ministério da Saúde. cartilha para crianças: Novo Coronavírus - Vamos nos proteger. Brasília/Df 01/02/2022

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselhos Nacionais de Saúde. Relatórios das oficinas de Comunicação. Brasília; 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública | COE COVID-19 [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. – Brasília : Ministério da Saúde, 2021

Di BARTOLOMEIS, M. J., Health risk assessment. In LaDOU, Joseph ed. lit. – Current occupational and environmental medicine. New York: Lange Medical Books/McGraw-Hill, 2004, pp. 803-817.

ESPANHA, Rita. A Literacia em Saúde e a Comunicação de Risco em Saúde Pública. Comunicação Pública, Vol.15 nº 29 | 2020

GARBIN, H, Guilam M, Pereira Neto A. Internet na promoção da saúde: um instrumento para o desenvolvimento de habilidades pessoais e sociais. Physis. 2012; 22(1):347-363

GLIK, Deborah C.. Risk Communication for Public Health Emergencies. Annu. Rev. Public Health 2007.28:33-54.

LOPES, Ivonete Da Silva. Daniela De Ulysséa Leal. Entre a pandemia e o negacionismo: a comunicação de riscos da Covid-19 pelo Ministério da Saúde do Brasil. Revista Latino-Americana de Comunicação Nº 145, dezembro de 2020 - março de 2021 (Seção Diálogo de Conhecimento, pp. 261-280)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE .Comunicação de riscos em emergências de saúde pública: um guia da OMS para políticas e práticas em comunicação de risco de emergência. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2018. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

PESSANHA, Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques I E Wagner Vasconcelos. Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. doi: 10.1590/s0103-4014.2020.3499.003

PEREIRA Neto A, Ferreira EC, Domingos RLAMT, Barbosa L, Vilharba BLA, Dorneles FS, Reis VS, Souza ZA, Graeff SVB. Avaliação da qualidade da informação de sites sobre Covid-19: uma alternativa de combate às fake news. Rio de Janeiro, V. 46, N. 132, P. 30-46, JAN-MAR 2022

PEREIRA Neto A, Paolucci R. Avaliação da qualidade da informação de saúde na internet: análise das iniciativas brasileiras. In: Pereira Neto A, Flynn M, organizadores. Internet e saúde no Brasil: desafios e tendências. São Paulo: Cultura Acadêmica; 2021. p. 257-291.

RANGEL-S, Maria Ligia. Comunicação no controle de risco à saúde e segurança na sociedade contemporânea: uma abordagem interdisciplinar. Ciência & Saúde Coletiva, 12(5):1375-1385, 2007

US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES - Communicating in a crisis: risk communication guidelines for public officials. Washington, D.C.: Department of Health and Human Services, 2002.

VILLELA, Edlaine Faria de Moura. Comunicação de risco versus comunicação de crise na saúde pública: o discurso das autoridades diante de uma epidemia de dengue. RECIIS – Rev Eletron Comun Inf Inov Saúde. 2016 out.-dez.; 10(4) | [www.reciis.iciict.fiocruz.br] e-ISSN 1981-6278

VILLELA, Edlaine Faria de Moura. Marco Antonio de Almeida. Mediações da informação em Saúde Pública: um estudo sobre a dengue. RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 39-49, Mar., 2012

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO outbreak communication guidelines. WHO, 2005.