

Desafios e aprendizados da comunicação pública na pandemia de COVID-19: o caso de uma instituição do Estado Português¹

Challenges and lessons learned from public communication during the COVID-19 pandemic: the case of a Portuguese state institution

Desafíos y lecciones aprendidas de la comunicación pública em la pandemia de COVID-19: el caso de una institución estatal portuguesa



Cristiane d'Avila Lyra Almeida

- Doutora em Letras, jornalista da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.
- E-mail: cristiane.davila@fiocruz.br



Adriana Cavalcanti de Aguiar

- Doutora em Medicina, professora do Programa de Pós-graduação em Informação e Comunicação em Saúde (PPGICS/ICICT/Fiocruz).
- E-mail: adriana.aguiar@post.harvard.edu

¹ Resultado parcial da pesquisa de pós-doutorado de Cristiane d'Avila Lyra Almeida realizada no Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Portugal, em 2022, sob a supervisão do Dr. João José Figueira da Silva, jornalista, professor e pesquisador do Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS 20) da Universidade de Coimbra.



RESUMO

Estudo de caso qualitativo sobre as ações comunicacionais do Estado português expressas nas iniciativas do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA, Ministério da Saúde de Portugal), em resposta à pandemia de COVID-19 (anos 2020 a 2022). Pesquisa exploratória por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas aponta como a comunicação exercida em contexto de infodemia e desinfodemia promoveu a aproximação desta instituição científica com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, e avançou na direção de uma comunicação pública da ciência voltada ao diálogo e fortalecimento da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA CIÊNCIA • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIA • DESINFODEMIA.

ABSTRACT

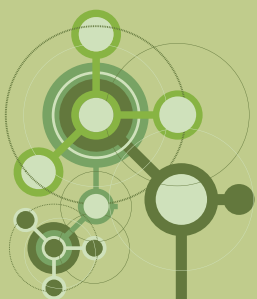
This is a qualitative case study on the communication actions of the Portuguese state expressed in initiatives of *Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge* (INSA, Portuguese Ministry of Health) in response to the COVID-19 pandemic (from 2020 to 2022). Its exploratory research employed documentary analysis and semi-structured interviews indicates how communication practices carried out in the context of infodemic and disinfodemic addressed this scientific institution with other public instances and the civil society and advanced public communication of science guided toward dialogue and the strengthening of citizenship.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • PUBLIC COMMUNICATION OF SCIENCE • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIC • DISINFODEMIC.

RESUMEN

Este estudio cualitativo analiza las acciones de comunicación del Estado portugués expresadas en las iniciativas del Instituto Nacional de Salud Doctor Ricardo Jorge (INSA, Ministerio de Salud de Portugal), en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (años 2020 a 2022). La investigación exploratoria utiliza un análisis documental y entrevistas semiestructuradas para explorar cómo la comunicación realizada en el contexto de infodemia y desinfodemia promovió el acercamiento de esta institución científica a otras instancias del poder público y de la sociedad civil, y avanzó hacia una comunicación pública de la ciencia orientada al diálogo y fortalecimiento de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA CIENCIA • COVID-19 • PORTUGAL • INFODEMIA • DESINFODEMIA.



INTRODUÇÃO

“Nós não estamos lutando apenas contra uma epidemia, nós estamos lutando contra uma infodemia” (na tradução livre do inglês), alertou o Diretor-Geral Tedros Adhanom Ghebreyesus, na Conferência de Segurança da Organização Mundial da Saúde (OMS), em Munique, em fevereiro de 2020 (Zarocostas, 2020). Seu pronunciamento, além de nomear o volume exponencial de informações circulantes, suscitava uma provocação a gestores de políticas de comunicação e comunicadores de instituições científicas e de saúde pública, além de antecipar a pertinência de investigações sobre possíveis respostas institucionais à desafiadora crise sanitária que despontava.

Com o objetivo de apurar as ações de comunicação realizadas e o aprendizado institucional derivado da pandemia em Portugal, voltamo-nos aqui para as ações e percepções de profissionais do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA). O INSA, fundado em 1899, atua como laboratório nacional de referência e observatório nacional de saúde, vinculado ao Ministério da Saúde e ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de Portugal. Suas atribuições incluem realizar “atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, coordenar a avaliação da qualidade laboratorial do país, difundir a cultura científica, fomentar a capacitação e formação e assegurar a prestação de serviços nos referidos domínios”². Com a decretação da pandemia em março de 2020 pela OMS, coube ao INSA fornecer à imprensa, às Forças Armadas, aos dirigentes políticos e aos agentes públicos e privados de saúde informações técnico-científicas sobre monitoramento, vigilância e sequenciamento do genoma do Sars-CoV-2 (INSA, 2020).

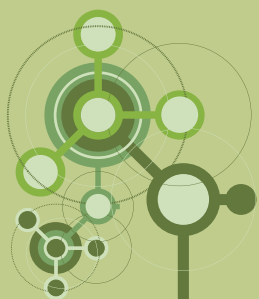
Apesar do colapso de sistemas de saúde em várias partes do mundo, já no início da pandemia despontavam países que demonstravam atitude responsável para com a saúde coletiva, buscando articular ações de governo e de instituições de ciência e saúde pública com a grande mídia. Conforme apontavam o boletim digital *Our World in Data* e o documento *COVID-19: Make it the Last Pandemic* (Mathieu *et al.*, 2021), do Painel Independente da OMS, países com bons resultados no enfrentamento da pandemia reconheceram prontamente a ameaça e estabeleceram ações abrangentes, beneficiando-se de informações provenientes daquelas áreas onde a crise sanitária já estava estabelecida.

De fato, houve países que privilegiaram o direito à informação sobre as medidas de prevenção e mitigação da crise. Segundo o “Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo” (Artigo19, 2021), apesar dos inúmeros casos de “ambientes de expressão rígidos, atitudes isolacionistas, governos populistas hostis ao jornalismo e à ciência e erosão do engajamento e da confiança multilaterais” (McKew, 2021, p.8), entre 161 países classificados por categoria de expressão³, em 2022 Portugal ficou em 8º lugar no ranking das “10 melhores pontuações” (*The Global Expression Report*, 2022, p.7). O investimento na divulgação de informações qualificadas para evitar o pânico e a promoção de ações de proteção ante a gravidade do contexto levou o país a ser classificado como “aberto”, ficando abaixo apenas de Dinamarca, Suíça, Suécia, Noruega, Estônia, Finlândia e Irlanda.

É sabido que as respostas institucionais consequentes à decretação da pandemia variaram muito de país para país. Em outro momento (d’Avila; Cavalcanti de Aguiar, 2024), analisamos as ações de comunicação em contexto brasileiro através das

² Disponível em: <https://www.insa.min-saude.pt/category/institucional/missao-e-atribuicoes/>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³ A métrica do relatório (GxR) é baseada em 25 indicadores e pontua os 161 países analisados por “categoria de expressão” (em crise; altamente restrito; restrito; pouco restrito; aberto) e “níveis de expressão” (protestos de rua; postagens em redes sociais; direito à informação; direito de manifestar dissidência política; organizar-se, contestar ou fazer humor; direito de expressar-se sem medo de assédio; repercussões legais ou violência). Os autores explicam que a GxR mensura o nível de direito de expressão dos jornalistas e da sociedade civil; o espaço disponível para que indivíduos e membros de organizações possam se expressar e se comunicar; e a liberdade individual para postar na internet, protestar, pesquisar e acessar as informações necessárias para participar da sociedade e responsabilizar aqueles que detêm o poder.



percepções de responsáveis pela comunicação na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz; Ministério da Saúde). Considerando o contexto de polarização vivenciado nos dois primeiros anos da emergência sanitária no Brasil, buscamos apurar, na perspectiva da comunicação pública, os desafios e elementos de aprendizado institucional, bem como compreender as possibilidades e os limites da comunicação da Fiocruz em contexto de desinfodemia e crise política.

No caso do INSA, instituição de saúde pública voltada ao monitoramento de agravos e à vigilância epidemiológica, na pandemia do coronavírus, a comunicação com os pares e a sociedade foi centrada na publicação de notícias, *press releases* e notas oficiais em seu *website*. As publicações⁴ indicavam que o Instituto buscava dar visibilidade às ações realizadas e municiar as autoridades governamentais, da saúde e a imprensa local de dados científicos que auxiliassem na condução das medidas sanitárias. Nossa premissa é que a comunicação pública exercida em contexto de infodemia (OPAS, 2020) e desinfodemia (Unesco, 2020) favoreceu o adequado enfrentamento da COVID-19 em Portugal, angariou a confiança da sociedade nas instituições de saúde (incluído o INSA) e agregou legitimidade aos cientistas e aos profissionais de saúde, impactando positivamente a resposta do país à crise⁵. Na sequência, abordaremos os conceitos citados, de modo a balizar a análise das ações do Estado português mediadas pelo Instituto.

REFERENCIAL TEÓRICO

Comunicação Pública

Confrontando interesses privados, de mercado, corporativos, promocionais e tipicamente comerciais, Duarte (2009) aborda a comunicação pública à luz do conceito de 'interesse público', numa perspectiva dialógica. A CP⁶ "coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável" (Duarte, 2009, p.61). Segundo Duarte, a expressão está associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação, a partir do ponto de vista do cidadão, compreendido como sujeito, não apenas como consumidor, eleitor ou usuário.

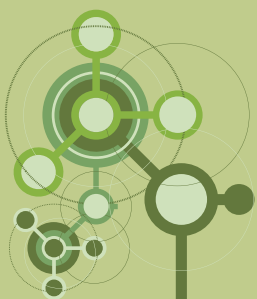
Para tal, as instituições científicas e os cientistas devem ampliar a capacidade de comunicação das pesquisas produzidas, suas aplicações, implicações e controvérsias para além de seus pares (Castelfranchi; Fazio, 2021). Como antídoto à desinformação, ao aparelho de Estado cabe dialogar com os mais diversos atores sociais, municiar a sociedade e os formuladores de políticas públicas de informações, o que inclui desmistificar boatos e teorias conspiratórias que abalam a confiança na ciência. "A Comunicação Pública da Ciência e o fortalecimento da cultura científica são hoje um dever do Estado e das instituições de pesquisa e questão de cidadania", afirmam (Castelfranchi; Fazio, 2021, p.21).

Sendo assim, a produção e a difusão do conhecimento científico devem "incorporar preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura", buscando ampliar o escopo de interesses para incluir a "opinião pública, dos políticos, da sociedade organizada e, principalmente, da mídia" (Brandão, 2009, p.4). A autora entende que a CP é o processo de comunicação que se realiza na esfera pública "entre o Estado, o Governo e a Sociedade que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do

4 Entre os meses de março de 2020 e março de 2022, o Setor de Comunicação, Marketing e Relações Externas do INSA publicou 231 notícias e 41 comunicados à imprensa em seu website.

5 Dados do *Our World In Data* confirmam o bom desempenho de Portugal quanto ao número de casos confirmados de COVID-19, comparativamente aos demais países do mundo. Disponível em: https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?tab=map&facet=none&country=~OWID_WRL&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&Metric=Confirmed+cases Acesso em: 09 abr. 2024.

6 Optamos pela abreviação CP (comunicação pública) para evitar a excessiva repetição do termo.



país' (Brandão, 2009, p. 31). Compondo a prática do exercício da cidadania em contexto de disputas de interesses, a comunicação pública da ciência demanda novas competências para o mundo acadêmico na esfera pública.

Infodemia e desinfodemia

Os conceitos de infodemia e desinfodemia são recentes. Em 2020, logo após a declaração da pandemia de COVID-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio de seu Programa de Comunicação de Risco em Emergência Sanitária, lançou a plataforma Rede de Informações da OMS sobre Epidemias (EPI-WIN, na sigla em inglês), para “oferecer a todos o acesso a recomendações e informações atuais, precisas, fáceis de entender e provenientes de fontes confiáveis sobre eventos de saúde pública e surtos” (WHO, 2023). A iniciativa reuniu diretrizes de um grupo interdisciplinar de especialistas para combater a infodemia, descrita como “excesso de informações, algumas precisas e outras não, que tornam difícil encontrar fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa” (OPAS, 2020, p.2). Através de parcerias com influenciadores de internet e outros atores sociais, esta Rede organizou-se para controlar o que classificou como “tsunami” de informações, que propaga a desinformação, amplificada pela internet.

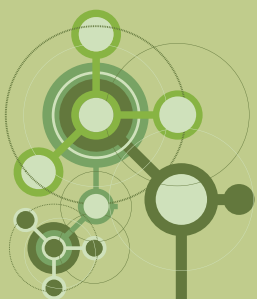
Somando esforços, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), reconhecendo a gravidade do contexto, lançou a campanha #CompartilheConhecimento, na qual publicou dois volumes de Resumos de Políticas (*policybriefs*) contra a desinformação (Posetti, Bontcheva, 2020). “Os impactos da desinformação relacionada à COVID-19 são mais mortais do que a desinformação sobre outros assuntos, como política e democracia. É por isso que esta pesquisa adotou o termo *desinfodemia* para descrever o problema” (Unesco, 2020), afirma a organização. Segundo as autoras, as inverdades ou meias-verdades sobre saúde pública propagadas na pandemia se assemelham à desinformação sobre outros temas, porém com uma diferença: atacam diretamente a ciência médica.

“Notícias falsas distorcem, manipulam e falsificam fatos para tornar o assunto mais surreal, bizarro, surpreendente e controverso, e esses aspectos motivam o compartilhamento pelos usuários” (Baptista; Gradim, 2020, p.13-14). Para estes autores, a rapidez e a facilidade com que conteúdos desinformativos são consumidos e compartilhados no ambiente on-line (auxiliados por algoritmos, filtros-bolha, influenciadores, robôs) e sua similaridade com as notícias reais podem explicar a infodemia e a desinfodemia sobre a COVID-19 de que trataram as instituições citadas.

Com estes conceitos balizadores, a questão que norteou esta pesquisa foi: como as ações comunicacionais do INSA na pandemia influenciaram sua relação com as diversas instâncias de poder e da sociedade civil. Subjacente à resposta a esta questão, buscamos compreender as consequências das iniciativas tomadas no contexto pandêmico para a prática da comunicação pública em Portugal.

METODOLOGIA

Pesquisa qualitativa de natureza exploratória, enfocou o recorte temporal de março de 2020 a março de 2022. A coleta de dados baseou-se em entrevistas presenciais a partir de roteiro semiestruturado, com lideranças que atuaram diretamente na comunicação institucional do INSA na pandemia. O estudo utilizou a Análise de Conteúdo (Bardin, 2015), que permite o estabelecimento de categorias analíticas (temas) para interpretação das mensagens contidas nas entrevistas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um dirigente, um pesquisador e um assessor de comunicação. As fontes foram sugeridas pelo chefe da assessoria de comunicação, em consultas sobre os profissionais que se destacaram na comunicação durante a crise sanitária.



As entrevistas presenciais tiveram a duração de aproximadamente 60 minutos e foram registradas por um gravador de voz digital. Os arquivos de áudio resultantes das entrevistas foram transcritos e doados e, atualmente, compõem o acervo de história oral da Fiocruz, sob a guarda do Departamento de Arquivo e Documentação da Casa de Oswaldo Cruz⁷.

As falas foram desmembradas em temas e reagrupadas em três categorias analíticas organizadoras do conteúdo – “Capacidade técnico-científica”; “Estratégia institucional”; e “Estruturas de comunicação”. Os principais achados são apresentados na sequência.

Subsidiariamente, analisamos relatórios, boletins e outros documentos de instituições de saúde pública portuguesas e notícias da imprensa de Portugal.

Este artigo resulta de projeto de pesquisa submetido e aprovado na Plataforma Brasil (Processo CAAE Nº 51984921.1.0000.5241), em cumprimento às exigências da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) presentes na resolução do Conselho Nacional de Saúde 466/2012 e Capítulo IV da Resolução 251/97. Não foram exigidos Termo de Anuência Institucional (TAI) e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) dos entrevistados do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge. Foi acordada, com o assessor de comunicação do INSA, a divulgação das entrevistas e dos resultados da pesquisa.

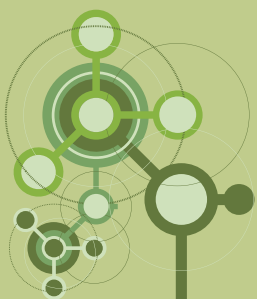
RESULTADOS

INSA na pandemia

Portugal registrou o primeiro caso de COVID-19 em 2 de março de 2020. Logo de início, as ações de preparação e resposta à pandemia foram integradas em uma cadeia de comando e controle de âmbito nacional, regional e local (unidades, centros de saúde e hospitais), sob a coordenação da Direção-Geral da Saúde (DGS). No país, há um dispositivo de saúde pública para situações de risco para a saúde que, nesses casos, subordina à DGS as instituições integrantes do Ministério da Saúde, dentre elas o INSA. Imediatamente após a decretação da pandemia, a DGS instituiu uma força tarefa com especialistas e peritos da saúde para atender às recomendações da OMS e do Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC). Tais ações foram organizadas em documentos contendo orientações e diretrizes de comunicação para os profissionais da DGS e das entidades a ela subordinadas.

No trabalho em rede orquestrado pela DGS, coube ao INSA, como instituição participante do *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19)* (Portugal, 2020), fornecer à imprensa, às Forças Armadas (responsável pela logística e distribuição de insumos e vacinas), aos dirigentes políticos e aos agentes públicos e privados de saúde informações técnico-científicas sobre monitoramento, vigilância e sequenciamento do genoma do Sars-CoV-2, entre outros serviços. Tal interlocução deu-se em reuniões convocadas pela DGS e realizadas quase que diariamente na sede do Infarmed (Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, similar à Agência de Vigilância Sanitária – Anvisa, do Brasil). Conforme relataram o dirigente e o assessor de comunicação, o INSA seguiu estratégia alinhada ao comando do Ministério da Saúde, que atribuiu a cada ente da saúde a responsabilidade de atuar em conformidade com sua respectiva missão.

⁷ Disponíveis em <https://basearch.coc.fiocruz.br/index.php/fiocruz-brasil-e-insa-portugal-desafios-da-comunicacao-publica-na-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 15/03/2024.



Passamos a dar elementos técnicos para a DGS na organização das normas sobre meios de proteção, sobre as pessoas ficarem ou não em isolamento, foi uma das razões para termos feito esse enfrentamento com alguma tranquilidade, coisas que em outros países não correram tão bem ou da mesma maneira. Todos trabalhávamos em conjunto na parte do Ministério da Saúde. (Dirigente)

Adaptamos nossas práticas à COVID-19. Basicamente, assentam numa grande divulgação de informação, de transparência, de recorrermos aos nossos investigadores e aos nossos colaboradores para nos ajudarem nesse processo de comunicar aquilo que a instituição tem para dizer, uma vez que o instituto na gestão que houve da comunicação da pandemia em Portugal apenas era responsável por determinadas situações. (Assessor de comunicação)

A estratégia estava prevista nas diretrizes do 'Plano de preparação' e alinhada às orientações da OMS/Opas no âmbito da comunicação de risco e crise, a saber, "troca de informação, aconselhamento e pareceres entre peritos ou funcionários e pessoas que enfrentam uma ameaça (perigo) para sua sobrevivência, a saúde ou o bem-estar econômico ou social" (Opas, 2018). A Direção-Geral da Saúde, inclusive, elaborou um documento específico sobre o tema, intitulado *Princípios orientadores para comunicação de riscos e crise baseados na percepção de risco – Doença Respiratória Aguda por 2019-nCoV* (Portugal, 2020). Segundo relato do assessor de comunicação, o INSA atuou em rede com outros órgãos vinculados ao MS e buscou amparar sua comunicação em conteúdos técnico-científicos sobre a virose produzidos no Instituto, em alinhamento com os princípios orientadores propostos pela DGS:

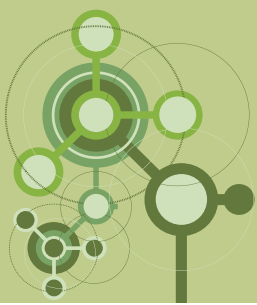
Nós respondíamos o que sabíamos, caso contrário indicávamos e nos articulávamos com as outras instituições do Ministério da Saúde no sentido de o jornalista ter acesso à informação de que necessitava. Portanto, evitamos sempre ao máximo fazer uma declaração que não estivesse consubstanciada em um artigo científico, um relatório, qualquer coisa que pudesse ser disponibilizada. (Assessor de comunicação)

No final de 2020, a gestão da comunicação de risco preconizada pelo governo de Portugal e a confiança da população nas fontes de informação governamentais e não-governamentais foram avaliadas por pesquisadores das universidades Beira Interior (Portugal) e Salamanca (Espanha). A partir de dados do inquérito online Com-Covid⁸, realizado para avaliar a comunicação governamental em resposta à pandemia, Gonçalves, Piñeiro-Naval, Toniolo (2021, p.169-181) concluíram que "sobressai uma percepção positiva sobre a comunicação governamental entre os inquiridos, e pouca confiança nas redes sociais digitais e nos influenciadores digitais como fontes de informação sobre a COVID-19". O resultado da pesquisa se alinhava à percepção do dirigente do INSA sobre o desempenho do Ministério da Saúde e dos órgãos a ele vinculados na condução da crise sanitária, ao final do primeiro ano da pandemia, o que parece sugerir que a pandemia – acontecimento sanitário que se converteu em problema público e, também, político (Quéré *apud* Lages; Salgado, 2014) – angariou, para o Instituto, ganhos em credibilidade técnico-científica:

Nós começamos a ser reconhecidos sobretudo na questão da credibilidade da informação. Foi o conjunto desse tipo de funções que transformou o instituto na capacidade de resposta a nível nacional e depois como referência também para a academia e para outros laboratórios, não só em termos científicos, mas também em termos muito práticos. (Dirigente)

Na interlocução do INSA com a imprensa e com representantes do governo português, foi destacada a relação do assessor com os pesquisadores que atuaram como fontes da instituição. O exercício de mediação, com o propósito de facilitar o diálogo entre as partes e, sobretudo, possibilitar a "tradução" de temas científicos complexos a não especialistas, em que pesem

⁸ Realizado pela rede internacional *European Public Relations Education and Research Association* (Euprera), que tem por objetivo monitorar a gestão da comunicação de crise COVID-19 em vários países. Para saber mais: *European Public Relations Education and Research Association. Com-covid*. Disponível em: <https://euprera.org/what-we-do/member-networks/com-covid/>. Acesso em: 21/10/2022.



seus limites intrínsecos, indica que a comunicação institucional buscou “assumir a perspectiva cidadã [...] alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores” (Duarte, 2011, p.6):

Agora, eu nunca tinha falado ao nível da diretora-geral, nem nunca tínhamos tido as solicitações que tivemos ao nível de comunicação social [imprensa, grifo nosso]. No que diz respeito à parte mais política foi tentarmos ser mais factuais. Acho que se não tivesse o assessor de comunicação para me dar apoio na comunicação não tínhamos conseguido minimizar as consequências daquilo que nos era pedido. Acho que a media training não chega, é preciso um departamento de comunicação que apoie quem vai falar com a comunicação social sobre um tema. Acho que há ainda muito trabalho a fazer nesta tradução da ciência para as políticas, tentar fazer uma efetiva comunicação pública para a adoção de comportamentos preventivos. (Pesquisador)

Este aprendizado na crise é observado pelas lentes do assessor de comunicação:

Ao longo desse tempo, os investigadores foram percebendo as estratégias mais eficazes de comunicar suas mensagens, de explicá-las de forma diferente e esse fenômeno foi muito interessante. Eu diria que há colaboradores [pesquisadores] que, se pudéssemos analisar, fizeram uma evolução ao longo desta pandemia, mesmo ao nível de estar mais à vontade, menos nervosos. Imagina o que é falar diariamente, ou semanalmente, várias vezes, para rádios, televisões, programas de entrevistas, reportagens? É impossível você passar por este processo e no final não ser melhor comunicador do que era no início. (Assessor de comunicação)

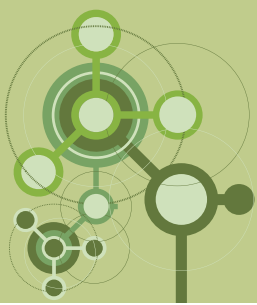
No que tange à desinformação em Portugal, as agências portuguesas de checagem de fatos podem ter reduzido o impacto da circulação de notícias que ampliavam a desinfodemia, conforme destacou o *Digital News Report Portugal 2021 (DNR 2021)* – relatório do *OberCom Reuters Institute for the Study of Journalism*, contendo dados sobre o consumo de notícias digitais no país durante a pandemia. Tais agências “intensificaram seus esforços de validação dos conteúdos que circulam nas redes e fora delas, tendo ganho novo reconhecimento dentro das macroestruturas do jornalismo contemporâneo português” (Cardoso; Paisana; Pinto-Martinho, 2021, p.53). Por sua vez, os canais de maior audiência da tevê portuguesa teriam valorizado fontes não qualificadas, conforme avaliaram o pesquisador e o assessor:

Em Portugal houve um grande problema, houve muitos investigadores, muitos peritos cujo playground era a comunicação social [imprensa comercial, grifo nosso]. E vinham questionar nossos modelos, nossa análise. E se nós quiséssemos ter acesso ao documento científico que estava na base daquela afirmação, não existia. (Pesquisador)

Obviamente existiram movimentos negacionistas, antivacina, que isto não era uma pandemia, que o vírus não existia, que tinha sido criado em laboratório, houve N histórias sobre isto, mas de facto, esta é a minha perspectiva, creio que os órgãos de comunicação social [imprensa, grifo nosso] em Portugal nunca deram visibilidade a estes temas. (Assessor de comunicação)

No que concerne às estruturas de comunicação, os setores responsáveis por realizar ações de comunicação pública em instituições do Estado, como o INSA, dependem, nessas instâncias, da capacidade de investimento dos governos. Em contexto no qual a circulação de informações rivalizava em velocidade com a disseminação do vírus, a desinformação foi distribuída em uma ampla gama de formatos (Possetti; Bontcheva, 2020, p.5), evidenciando as fragilidades de uma abordagem “habitual” de crise:

Esta pandemia deixou claro que as estruturas de comunicação das instituições têm que caminhar para uma profissionalização. Houve a necessidade de se reforçar as equipes, de dotar as equipes de mais recursos e, infelizmente, talvez, nem sempre a comunicação teve a possibilidade e o acesso a se reforçar e a se preparar para esta pandemia. Têm que ter estruturas de comunicação profissionais e multidisciplinares porque uma das situações que nós verificamos é que os conteúdos têm que ser multicanal, tem que ser texto, mas ter muita imagem, tem que haver multimídia, tem que existir isso tudo porque as pessoas atualmente não consomem apenas



um tipo de conteúdo e a meu ver as instituições não estão preparadas para esta necessidade quase de transição do que aquilo que eram os seus modelos de antigamente. (Assessor de comunicação)

Apresentados os principais resultados das entrevistas e dos documentos, recuperamos alguns aspectos para discussão, de modo a tecer algumas considerações finais.

DISCUSSÃO

A criação, pelo governo português, de uma força tarefa com peritos e especialistas de todas as áreas, incluindo a comunicação e a divulgação de comunicados em conferências de imprensa diárias, com a presença da ministra da Saúde e da Diretora-Geral da Saúde (Cunha; Martins; Cabrera, 2021), indicam, na prática, como decisões estratégicas do Ministério da Saúde permitiram alinhar discursos e prover a população de informação qualificada.

Consideramos que a adequada gestão da comunicação de risco empreendida pelo governo português e pela DGS ao longo de 2020, baseada em planos de ação com diretrizes e orientações às instituições públicas de saúde, entretanto, não impediu que o país viesse a enfrentar sérias dificuldades, iniciando 2021 “à beira do colapso” na saúde (Nogueira, 2020). Mesmo com elevado nível de literacia em saúde (Arriaga *et al.*, 2022) – o letramento da população, mais alto do que no Brasil, também estaria implicado na capacidade de discernir –, a sociedade portuguesa sucumbiu ao avanço da doença e à segunda onda provocada pela nova variante do SARS-CoV-2, o que levou as autoridades sanitárias a abrir hospitais de campanha e a solicitar ajuda internacional para reforçar o número de médicos e enfermeiros no país.

A fala do pesquisador, quando ele afirma que “há ainda muito trabalho a fazer nesta tradução da ciência para as políticas, tentar fazer uma efetiva comunicação pública para a adoção de comportamentos preventivos”, denota que houve a percepção de que a comunicação não consiste num amálgama de saberes e dispositivos acionados em resposta a crises repentinamente instauradas. Portanto, cabe evitar dissociar as finalidades da comunicação das instituições públicas das suas próprias finalidades, conforme sugere Brandão, seguindo os conceitos cunhados por Pierre Zémor (1995), a saber: informar (prestar conta, valorizar); ouvir as demandas, o debate público; contribuir para o sentimento de pertencimento, de tomada de consciência do cidadão enquanto ator; acompanhar mudanças comportamentais e de organização social (Brandão, 2009, p.14).

De modo geral, emergiu a percepção de um investimento institucional insuficiente no setor de comunicação, principalmente em recursos tecnológicos e na qualificação da força de trabalho. Tal percepção se aproxima do que propõem Castelfranchi e Fazio (2021), quando observam que realizar uma comunicação pública da ciência efetiva requer investir substancialmente no aprimoramento profissional dos atores envolvidos – para além da lógica gerencial baseada em indicadores e métricas de desempenho (Ogien *apud* Cunha; Alexandre; Teixeira, 2023) – e na realização de pesquisas que permitam compreender a percepção pública das ações de comunicação científica. Como assinalou o assessor, “as instituições não estão preparadas para esta necessidade quase de transição do que aquilo que eram os seus modelos de antigamente”. Há, portanto, demanda por políticas públicas de fomento a ações comunicacionais mais dialógicas e próximas de grupos sociais com linguagens e culturas distintas.

Nesse sentido, a análise das nossas entrevistas indica que, apesar das fragilidades identificadas, percebe-se o cuidado em promover o diálogo e o alinhamento entre órgãos do governo, imprensa e entidades de saúde, sendo a articulação entre assessor, dirigente e pesquisador mediação estratégica para a superação de um modelo de comunicação unidirecional, voltado à divulgação das ações e da promoção da imagem institucional. Observamos que foi evidenciada a importância da participação do profissional de comunicação de instituições científicas no decorrer de todo o processo de construção das possíveis respostas às crises, e não apenas no momento do *media training* ou da proposição de produtos e meios de divulgação dos resultados das pesquisas.



As análises igualmente apontam para a valorização do lugar institucional das assessorias, na direção de se “tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação, assumir sua complexidade” (Duarte, 2009, p.59) técnica e política. Não obstante a emergência sanitária tornasse problemático, no dizer de Roqueplo (1983, p.16) “o verdadeiro controle democrático sobre o exercício das ciências” e favorecesse “o processo de monopolização tecnocrática do poder social”, os depoimentos destacaram a importância estratégica do assessor de comunicação no apoio e no treinamento de porta-vozes (inclusive pesquisadores), observando ganhos na capacidade dessas fontes em comunicar temas científicos a interlocutores leigos.

As entrevistas e as fontes documentais corroboram nossa premissa de que a comunicação pública, ainda que exercida em contexto de infodemia e desinfodemia, potencializou o adequado enfrentamento da COVID-19 em Portugal, angariou a confiança da sociedade nas instituições de saúde e agregou legitimidade aos cientistas e profissionais de saúde, impactando positivamente a resposta do país à crise. Como apontaram Lopes, Araújo e Magalhães (2021, p.27), em pesquisa na qual analisaram a comunicação das fontes oficiais de Portugal na pandemia, “os governantes foram-se socorrendo de relatórios científicos, apresentações visuais, estatísticas para dotar as suas comunicações de um registo argumentativo de base científica que convencesse as pessoas a aderirem às medidas que aí eram comunicadas”.

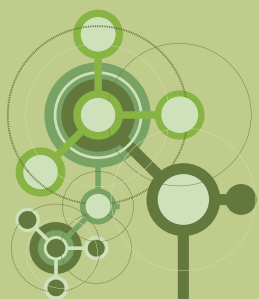
De fato, a confiança presume a problematização das situações e o debate com os interessados (no caso, toda a sociedade), de modo a incluí-los na produção de possíveis intervenções. Apesar do ineditismo e da gravidade da crise sanitária, há indícios de que a comunicação pública da ciência fomentou práticas de agência coletiva, numa construção compartilhada de sentidos. A despeito de, tradicionalmente, a saúde pública realizar campanhas nas quais as práticas a serem adotadas pelos grupos sociais baseiam-se na legitimidade outorgada pelo conhecimento oficial, atualmente, a relação de confiança para com as instituições e a coesão social em contexto de ameaças já não dependem exclusivamente da autoridade científica.

Conforme o contexto se transforma, é esperado das instituições públicas mais capacidade de lidar dinamicamente com a incerteza e com a produção de respostas efetivas. Nessa perspectiva, os profissionais do INSA, em sua interlocução com outras instituições do Estado português e com a imprensa portuguesa, podem ter atuado como “dispositivos de confiança” (Quéré, 2005), que reduziram as incertezas e impulsionaram a credibilidade na informação técnico-científica comunicada, fortalecendo a missão do Instituto como instituição de saúde pública e laboratório nacional de referência.

No difícil enfrentamento da desinfodemia, o diálogo estabelecido pelo assessor e os porta-vozes com jornalistas e agentes do governo (leigos em doenças virais), aliado à estratégia de respaldar as notícias, notas oficiais e entrevistas à imprensa com dados fidedignos expressos em relatórios técnico-científicos, aponta caminhos a seguir. Tal alinhamento de discurso entre entidades de governo e imprensa corrobora o dizer de Castelfranchi e Fazio (2021) e Brandão (2009), para quem a difusão do conhecimento científico pode ultrapassar os limites da divulgação para os pares e fortalecer pontes entre ciência e cidadania, em prol da democracia.

CONCLUSÕES

Os desafios impostos pela COVID-19 em seus primeiros anos demandaram múltiplas estratégias institucionais e comunicacionais. Os depoimentos dos entrevistados, em resposta à pergunta sobre as possíveis lições aprendidas, indicam que a pandemia foi mais do que uma crise sanitária, como outras já enfrentadas por tais instituições. As falas apontam para o necessário aprimoramento via profissionalização da comunicação pública, de forma a aproximar o cientista do comunicador, ampliar e diversificar o diálogo com a cidadania, por meio do uso de múltiplas tecnologias e linguagens.



Obter resultados robustos e sustentáveis requer o devido investimento em produção de conhecimento. Como observam Entradas *et al.* (2020), em estudo que comparou a comunicação pública realizada por universidades e institutos de pesquisa de sete países (Brasil, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos), faltam investigações que permitam monitorar as consequências da comunicação praticada nestas instituições e as eventuais mudanças na cultura organizacional, para além do mero acréscimo em visibilidade institucional. Há, sobretudo, lacunas de conhecimento a respeito do protagonismo e da efetividade da comunicação pública da ciência e da divulgação científica das instituições de saúde pública, principalmente em contexto de movimentos antivacina, desinformação e possibilidades de novas crises sanitárias.

Pensar o exercício da comunicação pública nas instituições sanitárias em contexto de crise requer compreendê-la como intrínseca a um modelo de Estado que salvaguarde o interesse coletivo, o direito à liberdade de expressão e à informação (Stuart, 2009). Conforme assinalam Laranjeira e Magno (2020), o que a emergência sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 colocou em xeque foi a comunicação pública: “a eficácia das práticas comunicacionais; o restabelecimento da transparência dos atos praticados por intermédio de cada instância de poder; a preservação da imagem positiva do Estado; a consolidação do Estado democrático e do direito” (Laranjeira; Magno, 2020, p.30). Em contexto no qual se avizinha a ascensão de lideranças autoritárias, que se beneficiam de posicionamentos negacionistas em relação à ciência obtendo adeptos em todo o mundo, as instituições científicas, principalmente as que atuam em campos estratégicos como a saúde pública, precisam atentar para a centralidade da comunicação pública em seus processos institucionais, com consequências para sua própria sustentabilidade.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos as valiosas sugestões e contribuições do jornalista, pesquisador e professor da Seção de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Doutor João José Figueira da Silva, supervisor da pesquisa que resultou na elaboração deste artigo.

REFERÊNCIAS

ARRIAGA, Miguel; FRANCISCO, Rita; NOGUEIRA, Paulo; OLIVEIRA, Jorge; SILVA, Carlota; CÂMARA, Gisele; SØRENSEN, Kristine; DIETSCHER, Christina; COSTA, Andreia. Health Literacy in Portugal: results of the Health Literacy Population Survey Project 2019–2021. *International journal of environmental research and public health*, Basel, v.19, n.7, 2022. doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph19074225>

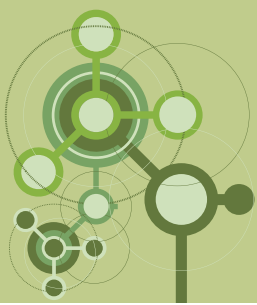
ARTIGO19. *Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo*. Sumário Executivo em Português. São Paulo: Artigo19, 2021.

ARTICLE19. *The Global Expression Report 2022: The intensifying battle for narrative control*. London: Article19, 2022.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Persona: Lisboa, 2015.

BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding fake news consumption: a review. *Social Science*, v.9, n.10, 2020.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. “Conceito de comunicação pública”. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.1-33.



CASTELFRANCHI, Yuriy, FAZIO, María Eugenia. *Comunicación Pública de la Ciencia*. Montevideo: Unesco, 2021.

CARDOSO, Gustavo; PAISANA, Miguel; PINTO-MARTINHO, Ana. *Digital News Report Portugal 2021*. Lisboa: OberCom, 2021.

CASTELFRANCHI, Yuriy, FAZIO, María Eugenia. *Comunicación Pública de la Ciencia*. Montevideo: Unesco, 2021.

CUNHA, Neiva. V.; ALEXANDRE, Agripina. F.; TEIXEIRA, Cesar P. A sociologia do conhecimento em ação: Do interacionismo realista à análise pragmática da ação coletiva. Entrevista com Albert Ogien. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v.16, n.2, 2023.

CUNHA, Isabel. M. R.; MARTINS, Carla; CABRERA, Ana. "A pandemia de Covid-19 na televisão e as estratégias de comunicação de saúde pública em Portugal". In: Conselho Nacional de Apoio aos Sistemas de Saúde – Conass. *Diálogos continentais sobre comunicação em saúde em tempos de pandemia*. Brasília, DF: Conass, 2021. p.187-207. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/126845>. Acesso em: 10/05/2022.

D'AVILA, Cristiane.; CAVALCANTI DE AGUIAR, Adriana. Comunicação pública em contexto de desinfodemia e crise política: a Fiocruz 'no olho do furacão' *Journal of Science Communication*, v.7, n.2, A02, 2024. doi: <https://doi.org/10.22323/3.07020202>

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de Comunicação Pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p.121-134.

ENTRADAS, Marta.; BAUER, Martin W.; O'MUIRCHEARTAIGH, Colm; MARCINKOWSKI, Frank; OKAMURA, Asako; PELLEGRINI, Giuseppe; BESLEY, John; MUSSARANI, Luisa; RUSSO, Pedro; DUDO, Anthony; SARACINO, Barbara; SILVA, Carla; KANO, Kei; AMORIM, Luis; BUCCHI, Massimiano; SUERDEM, Ahmet; OYAMA, Tatsuo; YUH-YUH, Li. "Public communication by research institutes compared across countries and sciences: Building capacity for engagement or competing for visibility?". *PLOS ONE*, San Francisco, v.15, n.11, 2020. doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0235191>

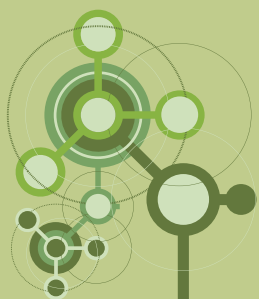
GONÇALVES, Gisela; PIÑEIRO-NAVAL, Valeriano; TONIOLO, Bianca Persici. Em Quem Confiam os Portugueses. A Gestão da Comunicação Governamental na Pandemia Covid-19. *Comunicação e Sociedade*, Braga, v.40, p.69-187, 2021.

INSA – INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DOUTOR RICARDO JORGE. *Boletim Epidemiológico Observações*. Número Especial 12. Lisboa: INSA, 2020.

LAGES, Leandro Rodrigues; SALGADO, Tiago B. Pereira. Por uma abordagem pragmatista dos acontecimentos. Entrevista com Louis Quéré. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v.14, n.2, 2014.

LARANJEIRA, Álvaro Nunes; MAGNO, Jeaniel Carlos. "Comunicação institucional sob a lógica distópica: o governo Bolsonaro e o enfrentamento da pandemia da COVID-19". Artigo com base em trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, do 43º Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação – Intercom, 2020.

LOPES, Felisbela; ARAÚJO, Rita; MAGALHÃES, Olga. Covid-19: Uma Pandemia Gerida Pelas Fontes Oficiais Através de uma Comunicação Política. *Comunicação e Sociedade*, Braga, v.40, p.17-32, 2021.



MATHIEU, Edouard; RITCHIE, Hannah; RODÉS-GUIRAO, Lucas; APPEL, Cameron; GIATTINO, Charlie; HASELL, Joe; MACDONALD, Bobbie; DATTANI, Saloni; BELTEKIAN, Diana; ORTIZ-OSPINA, Esteban; ROSER, Max. *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Oxford: Our World in Data, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus> Acesso em: 03 ago. 2022.

MCKEW, Quinn. Em uma pandemia, proteger as pessoas significa proteger a Expressão: então, vamos aproveitar este momento. In: Artigo19. *Relatório Global de Expressão 2020/2021: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo*. Sumário Executivo. São Paulo: Artigo19, 2021. p.6-18.

NOGUEIRA, Miguel. Rui Moreira em entrevista ao Polígrafo acusa DGS de má gestão da comunicação desde o início da pandemia. *Porto*. 10 nov. 2020. Disponível em: <https://www.porto.pt/pt/noticia/rui-moreira-em-entrevista-ao-poligrafo-acusa-dgs-de-ma-gestao-da-comunicacao-desde-o-inicio-da-pandemia>. Acesso em 27 out. 2022.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19*. Brasília, DF: OPAS, 2020.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Comunicação de riscos em emergências de saúde pública: um guia da OMS para políticas e práticas em comunicação de risco de emergência*. Geneva: Organização Mundial da Saúde; 2018.

PORTUGAL. Ministério da Saúde. Direção-Geral da Saúde. *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (Covid-19)*. Documento em pré-publicação. Lisboa, Direção-Geral da Saúde, 2020.

PORTUGAL. *Princípios orientadores para comunicação de riscos e crise, baseados na percepção de riscos – Doença Respiratória Aguda por 2019-nCoV*. Lisboa: Direção-Geral da Saúde, 2020.

POSETTI, Julia, BONTCHEVA, Kalina. *Desinfodemia: decifrar a desinformação sobre a COVID-19*. Resumo de Políticas 1. Brasília, DF: Unesco, 2020.

QUÉRÉ, Louis. Les "dispositifs de confiance" dans l'espace public. *Réseaux, [s.l.]*, v.132, n.23, p.185-217, 2005.

ROQUEPLO, Philippe. *El Reparto del Saber: Ciência, cultura, divulgação*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1983.

STUDART, Adriana. Cidadania ativa e liberdade de informação. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p.116-133.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *Communication and Information: Response to COVID-19*. Information Sharing & Countering Disinformation. Paris: Unesco, 2020

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Science for communities during health emergencies*. Geneva: WHO, 2023.

ZAROCOSTAS, John. How to fight an infodemic. *Lancet*, London, v.395, 2020.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris: PUF, Col. Que sais-je?, 1995.

Artigo recebido em 11.04.2024 e aprovado em 23.07.2024