

## COMUNICAÇÃO EM SITUAÇÕES DE CRISE, SURTOS EPIDÊMICOS E EMERGÊNCIAS

*“A possibilidade de uma pandemia de gripe representa um enorme desafio e uma oportunidade para se trabalhar conjuntamente a fim de salvar vidas, consolidar e manter os êxitos alcançados, reforçar as parcerias de cooperação e superar desafios futuros.”*

**Dra. Mirta Roses Periago**  
**Diretora, Organização Pan-Americana da Saúde**

A epidemia da síndrome respiratória aguda grave (SARS, em inglês), que, durante o ano de 2003 se propagou da Ásia até o Canadá, Estados Unidos e Europa, evidenciou a vulnerabilidade dos países, inclusive dos mais desenvolvidos, diante de surtos causados por agentes infecciosos capazes de se transmitir rapidamente e gerar doenças sem respeitar fronteiras. Do mesmo modo, a crescente ameaça de manipulação de agentes biológicos com fins terroristas ficou patente durante o surto de Anthrax nos Estados Unidos em 2001. Nesse contexto, o alerta decretado em 2005 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) diante de uma possível pandemia de gripe serviu de estímulo para mobilizar a comunidade internacional com o objetivo de se preparar para enfrentar possíveis surtos, emergências e crises de grande escala que afetem a saúde pública, quer sejam causados pelo homem, quer sejam de causa natural.

A Comunicação em situações de crise e surtos epidêmicos é um processo interativo de troca de informação e opinião entre pessoas, grupos e instituições; geralmente inclui múltiplas mensagens sobre a natureza do risco ou expressa preocupações, opiniões ou reações acerca das mensagens sobre o risco ou dos arranjos legais e institucionais para a gestão do risco.

National Research Council , “Improving Risk Communication” 1989

As reações do público diante de uma situação de ameaça podem ser intensas e complexas, afetando suas emoções e seus comportamentos. Em uma situação de crise, as pessoas recebem e processam informação de modo diferente e agem de modo diferente. Nesse sentido, cada palavra e cada movimento é muito importante para um público que pode estar desesperado.

Em situações de alarme inicial diante de problemas de saúde pública de grande escala, um objetivo importante da comunicação é ganhar a confiança do público.

Uma comunicação eficaz pode ajudar as pessoas a tomarem decisões informadas, reduzir reações de ansiedade, apatia ou indignação, e minimizar o impacto negativo sobre a economia, sobre o bom funcionamento da sociedade e, em última análise, aliviar sofrimentos e salvar vidas.

## **1. Comunicação de crise**

De acordo com a fórmula descrita por Peter Sandman, a comunicação de crise ocorre quando tanto a “indignação” quanto o “perigo” são altos, isto é, ocorre quando se produzem fatos que podem colocar em risco a vida das pessoas. Quando isto acontece, a comunicação de crise propõe-se a ajudar as pessoas a superar seus sentimentos e a enfrentar o perigo de forma eficaz. Para tanto, Peter Sandman também apresenta seis áreas a serem levadas em conta para a gestão da comunicação de crise:

1. **Conteúdo da Informação:** ter claro o que se sabe sobre a crise, o que é preciso informar às pessoas e qual é a forma de fazê-lo mais eficazmente. Para tanto, é possível realizar um planejamento prévio à crise.
2. **Logística:** este é um aspecto muito importante que garante a forma como entregaremos a informação à população e quais são os canais a serem utilizados, desde os chamados “disque-ajuda”, passando por anúncios pagos, até anúncios de rádio, etc.
3. **Avaliação de públicos-alvo:** é necessário identificar quais públicos-alvo é preciso alcançar. Já explicamos no início que nem todos os públicos reagirão de igual modo. É necessário levar em conta seus conhecimentos, valores e emoções antes que ocorra uma crise para saber como comunicar-lhes qualquer situação.
4. **Participação do público:** é indispensável, uma vez que está confirmado que a ação ajuda a controlar a ansiedade e que as pessoas que ajudam são muito menos vulneráveis ao terror e ao pânico.
5. **Meta-mensagens:** para estar seguro de como deve ser o conteúdo de nossas mensagens, até que ponto ser tranquilizador. Isto não deve ser deixado a cargo da intuição, mas ser planejado com antecedência.
6. **Auto-avaliação:** antes de uma crise, é necessário aprofundar um pouco nas probabilidades de equívocos, quais seriam os problemas que podem se apresentar e procurar encontrar as soluções.

## **2. Normas de comunicação de surtos epidêmicos da OMS**

Não existe uma receita única para gerenciar um bom plano de comunicação em situações de crise e emergências; no entanto, vamos apresentar e explorar aqui cinco princípios para o planejamento da comunicação em surtos epidêmicos propostos pela Organização Mundial da Saúde e que podem se mostrar úteis ao longo do processo de desenvolvimento e gestão do plano de comunicação.

### **1. Confiança**

Um dos objetivos da comunicação em situações de surtos e emergências é estabelecer uma relação de confiança entre o público e aqueles que gerenciam a situação de emergência. É fundamental comunicar-se com o público de modo a construir, manter ou recuperar a confiança.

### **2. Anúncio Antecipado**

O primeiro anúncio oficial deveria chegar em tempo real, com a maior simplicidade e alcance possíveis. Do contrário, surgirão versões alternativas. É importante abrir

fluxos de comunicação com antecedência. Isso evita declarações contraditórias. As informações devem ser atualizadas à medida que haja novas notícias ou resultados.

### **3. *Transparência***

A informação clara, de fácil compreensão, completa e fundamentada nos fatos contribui para ganhar a confiança do público. Ser transparente na hora de gerenciar cenários de incerteza ajuda a fazer com que o público entenda o processo de busca de informação, avaliação e tomada de decisão durante uma emergência. A transparência exige trabalho de preparação por parte dos meios de comunicação, técnicos e responsáveis por responder em casos de emergência. Eles são os primeiros que devem compreender esse processo. Trata-se de um grande desafio na gestão da comunicação e é preciso negociar conflitos devido a interesses econômicos e políticos que podem estar presentes.

### **4. *Planejamento***

No contexto de uma emergência, as atividades de comunicação tendem a ser elaboradas de modo rápido e intuitivo, sobrepondo-se à necessidade de planejar. Tanto antes quanto durante e depois de uma emergência, um planejamento prévio capacita as pessoas a responderem mais rápida e eficazmente a um desafio imediato.

### **5. *Levar o público em consideração***

Entender o que o público pensa e deseja é indispensável para uma comunicação efetiva. As convicções e crenças do público devem ser consideradas e, ainda que errôneas, não devem ser ignoradas e muito menos ridicularizadas. De superstições à evidências científicas, tudo deve ser objeto de consideração equilibrada para que se obtenha um melhor resultado dos objetivos da comunicação.

## **3. Comunicação eficaz antes de uma pandemia**

A comunicação, criação e validação de uma estratégia de comunicação de risco será o elemento essencial para nos assegurarmos de que estamos preparados diante de qualquer situação de crise. Um Plano de Comunicação deve nos ajudar a abordar perguntas-chave, nas quais nos propomos situações ou problemas previstos e como podemos resolvê-los. Isto também nos fornece a pauta para se estabelecer um plano de capacitação para todos os níveis.

A Organização Pan-Americana da Saúde preparou uma série de guias para ajudar na elaboração de planos eficazes de comunicação de risco ou diante de surtos epidêmicos, bem como uma lista ou inventários de ações-chave a serem realizadas no caso de uma eventual pandemia de gripe pelo vírus H5N1.

[http://www.paho.org/spanish/ad/paho\\_commstrategy\\_sp.pdf](http://www.paho.org/spanish/ad/paho_commstrategy_sp.pdf)

A seguir, apresentamos alguns elementos relacionados com a comunicação de risco numa pandemia de gripe, aplicáveis a outro tipo de surtos, tais como febre amarela, dengue, entre outros.

## ***Comunicação diante do risco de uma pandemia de gripe***

Uma pandemia de gripe é um surto de gripe que afeta um grande número de pessoas em todo o mundo. Uma pandemia difere dos surtos habituais de gripe sazonal. Uma pandemia de gripe pode ser desencadeada quando surge um vírus novo da gripe, altamente agressivo e com capacidade de se transmitir facilmente e com rapidez entre as pessoas de todo o mundo.

As pandemias são eventos raros que se repetem com uma frequência aproximada de três vezes por século. No século passado, foram registradas três pandemias de gripe. A mais grave ocorreu em 1918-1919 e deixou doente um terço da população, levando 40 milhões de pessoas a óbito e afetando a economia e o funcionamento social de todo o mundo.

A experiência com outras pandemias no passado demonstra o potencial que têm de causar alarme na população e sérias alterações no funcionamento do conjunto da sociedade. A seguir, apresentamos algumas das lições aprendidas que justificam a necessidade de se fortalecer a capacidade de gestão da comunicação durante situações de crise e surtos epidêmicos, bem como a preparação de planos de comunicação:

- As pandemias ocorreram no passado e continuarão ocorrendo no futuro. Ainda que saibamos que em algum momento surgirá uma nova pandemia, não se sabe com certeza nem quando nem onde ela se iniciará.
- Uma pandemia moderada ou grave pode suplantiar a capacidade dos serviços de saúde de qualquer país.
- Em questão de semanas, um vírus da gripe pandêmica poderia ser transmitido por todo o mundo, afetando um grande número de pessoas em um curto período de tempo.
- No auge de uma pandemia, é possível que entre 30% a 50 % dos trabalhadores se sintam indispostos para trabalhar devido à doença, cuidados a familiares enfermos, baixa voluntária no trabalho por medo de adoecer, fechamento de escolas e creches, entre outras razões.
- O acesso a vacinas de proteção diante do vírus pandêmico pode ser muito limitado, pelo menos na fase inicial da pandemia, uma vez que são necessários de quatro a seis meses para conceber uma vacina desde o momento em que surge o vírus e sejam tipificadas as características do novo vírus pandêmico.
- Toda a população seria vulnerável a infecção e passível de sofrer complicações, uma vez que o novo vírus pandêmico seria significativamente diferente de outros vírus e, portanto, nenhuma pessoa teria imunidade prévia.

A gripe pandêmica representa um desafio enorme para os comunicadores porque a informação rápida, oportuna e tempestiva antes e durante uma pandemia será o fator decisivo para se gerenciar com êxito um surto de gripe pandêmica.

Ainda que seja provável que um evento da escala de uma pandemia supere a capacidade de resposta da maioria dos países, uma parte importante dos problemas pode ser prevista e abordada por meio de ações de comunicação. Segundo Covello, cerca de 95% das perguntas ou inquietudes que serão objeto de argumentação em meio a uma situação de crise podem ser identificadas com antecedência. A seguir, mostramos uma lista parcial de inquietudes que podem surgir em decorrência de uma

crise, surto ou emergência de grande escala:

- Impacto sobre a saúde e a segurança
- Economia
- Efeitos sobre a qualidade de vida
- Igualdade e justiça
- Conflitos com tradições e cultura
- Aspectos de legislação
- Informação básica: quem, o quê, onde, quando, como, por quê?
- Transparência e acesso a informação
- Responsabilidade
- Opções e alternativas
- Controle
- Voluntariedade
- Benefícios
- Credibilidade

### **Comunicação diante de uma ameaça bioterrorista**

Diante do risco de uma ameaça bioterrorista, faz-se necessária a preparação de planos de resposta que contribuam para limitar os danos à saúde física e emocional da população decorrentes da liberação intencional de agentes biológicos. Entre esses planos deve-se incluir um plano de comunicação de risco.

De acordo com os Centros para o Controle e a Prevenção de Doenças (CDC dos EUA), os agentes biológicos com perigo de utilização em potencial para fins terroristas podem ser divididos em três categorias: A, B e C, segundo a facilidade com que se propagam, a gravidade da doença que causam e sua letalidade. Os agentes de categoria A são considerados os de mais alto risco e os de categoria C são aqueles agentes com baixo potencial de desencadear doenças. Informação geral sobre bioterrorismo, inclusive as características das diferentes categorias, está disponível para consulta no seguinte *link*: <http://www.bt.cdc.gov/bioterrorism/es/overview.asp>

Uma distinção pormenorizada dos diferentes tipos de agentes de bioterrorismo pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico dos CDC: <http://www.bt.cdc.gov/agent/agentlist.asp>

A resposta adequada durante as primeiras 48 horas é crucial para a gestão de qualquer emergência. A seguir, mostramos um modelo de mensagem elaborado pelos CDC, que se sugere seja utilizado durante os primeiros minutos após um possível incidente terrorista, quando ainda se dispõe de pouca informação sobre o fato:

Por favor, preste muita atenção. Esta é uma mensagem de saúde urgente (*sua agência de saúde pública*).

1. As autoridades (*de emergências, de saúde pública, etc.*) crêem que ocorreu um incidente grave (descreva o tipo de incidente, inclusive hora e lugar da ocorrência) na área de xxx.
2. No momento não se conhece a causa e maiores detalhes do incidente.

3. As autoridades locais estão investigando os fatos e trabalharão junto com as autoridades estaduais e federais para fornecer informação atualizada o mais prontamente possível.
4. Mantenha-se informado e siga as instruções dos funcionários de saúde para se proteger, proteger sua família e sua comunidade contra esta ameaça de saúde pública.
5. *Forneça informações específicas sobre a hora e o formato em que será feita a próxima atualização de informação.*

Outros exemplos de mensagens curtas e mais longas, de acordo com o tipo de agente bioterrorista, podem ser vistos na seguinte página do CDC: <http://www.bt.cdc.gov/firsthours/es/bioterrorism.asp>

Façamos agora o seguinte estudo de caso, relacionado a um surto de Carbúnculo (Anthrax)

### ESTUDO DE CASO

Uma vez que tenha lido o estudo de caso, responda às seguintes perguntas:

### PERGUNTAS DO ESTUDO DE CASO

#### ***Comunicação internacional conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (2005)***

O Regulamento Sanitário Internacional - RSI é um instrumento internacional (IHR, em inglês) de caráter legal que reflete o comprometimento de todos os membros da OMS que o elaboraram ou que não se opuseram à sua aprovação. O propósito do RSI é prevenir, proteger, controlar e proporcionar uma resposta de saúde pública diante da disseminação de uma doença, evitando uma interferência desnecessária no tráfego internacional e no comércio.

O regulamento sanitário internacional - RSI foi adotado originalmente em 1969 para monitorar e controlar um pequeno grupo de doenças contagiosas. Em maio de 2005, a Assembléia Mundial da Saúde revisou o RSI, incluindo doenças já existentes, novas e pré-emergentes, bem como emergências causadas por agentes de origem não-infecciosa. Por consequência, os surtos epidêmicos causados por um vírus da gripe de alta patogenicidade estariam incluídos nos termos do novo RSI (2005). O novo código entrou oficialmente em vigor em 15 de junho de 2007.

O RSI oferece quatro critérios para ajudar os Estados Membros a atribuir um valor aos eventos que ocorrem dentro de seu território e decidir se eles constituem ou não uma emergência para a saúde pública de alcance internacional que requeira notificação à OMS.

- gravidade do impacto do evento sobre a saúde pública;
- natureza pouco comum ou inesperada do evento;
- potencial de que o evento se dissemine internacionalmente;
- risco de que o evento possa ocasionar restrições de viagem ou de comércio.

A pedido dos Estados Membros, a OMS se encarrega de coordenar a prestação de assistência técnica internacional. Idealmente, a melhor maneira de prevenir a disseminação de doenças se baseia em sua detecção e contenção enquanto ainda estão localizadas. O novo RSI impôs vários desafios aos países, entre os quais o de colocar em funcionamento um ponto focal chamado de Centro Nacional de Enlace (CNE) nos quais se concentra a função de comunicação interna no país e com a OPAS/OMS sobre eventos que possam constituir emergências de saúde pública de importância internacional e dispor das capacidades básicas para detectar, investigar e responder diante de emergências em saúde pública. Muitos países ainda podem ter superada a capacidade de seus serviços de saúde de responderem adequadamente diante de situações imprevisíveis ou de rápida evolução. A OPAS/OMS coopera com os Estados Membros para oferecer o assessoramento técnico necessário na implementação plena do Regulamento Sanitário Internacional.

Para maiores informações sobre o conteúdo do Regulamento Sanitário Internacional, recomendamos ver o seguinte vídeo da Organização Pan-Americana da Saúde:

<http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/IHR-SPA.aspx>

Também é possível consultar os seguintes *links*:

<http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/cd/eer-ihrs.htm> e <http://www.who.int/csr/ihr/es/>

#### 4. Informações complementares

- O que se pode fazer nas etapas de uma crise?
- O papel do porta-voz.

Agora, convidamos o leitor a revisar um estudo de caso sobre "A epidemia da cólera no Peru", no qual se faz uma análise da comunicação durante uma crise.

#### ESTUDO DE CASO

Uma vez lido o estudo de caso, responda às seguintes perguntas:

#### PERGUNTAS DO ESTUDO DE CASO

#### 5. Referências bibliográficas

- Andrade Filho, Carlos Wilson. O corpo de lata no rito do movimento: percepções e entendimentos semióticos do trânsito auto-motor nas grandes cidades. 2002. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade de Brasília, Brasília. 124f.
- Brennan, Bryna. Comunicación de Riesgos y Brotes, Guatemala 2006 ppt. Link web page [http://www.paho.org/Spanish/AD/Crisis&OutbreakComm\\_Presentation\\_Bryna\\_Brennan\\_Sp.ppt](http://www.paho.org/Spanish/AD/Crisis&OutbreakComm_Presentation_Bryna_Brennan_Sp.ppt)
- Department for International Development. Working with the media in conflicts and

- other emergencies. Rwanda, [1997]. 70p.
- Freimuth, Vicki. Communication. Atlanta: Centers for Disease and Prevention Control, 15f.
  - IHR <http://www.who.int/csr/ihr/en/index.html>
  - National Association of Science Writers. Communicating science news: a guide for public information officers, scientists and physicians. Greenlawn, 1996. 36p.
  - National Research Council, "Improving Risk Communication" 1989, 352p. Web site link. [http://books.nap.edu/openbook.php?record\\_id=1189&page=21](http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=1189&page=21)
  - OMS. Normas de Comunicación ante brotes epidémicos, WHO/CDS/2005.28, 2005. 8 p.
  - Organización Panamericana de la Salud (OPS). Creación de una Estrategia de Comunicación para la Influenza Aviar y Pandémica. Web site link [http://www.paho.org/Spanish/AD/PAHO\\_CommStrategy\\_Sp.pdf](http://www.paho.org/Spanish/AD/PAHO_CommStrategy_Sp.pdf)
  - Pinho, J. B. Relações públicas na internet: técnicas para informar e influenciar públicos de interesse. São Paulo: Summus, 2003. 215p. (Novas Buscas em Comunicação, 68).
  - Sandman, Peter. The Four kinds of Risk Communication, The Synergist, abril 2003, pp.26-27
  - Sandman, Peter. Crisis Communication: A very quick introduction. The Synergist, abril 2004, pp.26-28