

Práticas comunicacionais do Ministério da Saúde durante a pandemia de COVID-19: disputa de narrativas¹

Ana Luisa Camilo SVERSUTTI²

Manoel Dourado BASTOS³

Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR

RESUMO

A pandemia de COVID-19 foi alvo, desde o início, de informações falsas e contraditórias. Em uma situação tão grave, as informações oficiais, vindas dos órgãos governamentais, deveriam ser as mais confiáveis. No entanto, o então presidente, em mais de uma oportunidade, menosprezou a gravidade da doença e divulgou dados incorretos. Este artigo, resultante de uma pesquisa inicial de investigação de Mestrado, analisa, sob a perspectiva do conceito de função propaganda de César Bolaño (2000), as práticas comunicacionais para divulgação dos boletins epidemiológicos diários do Ministério da Saúde (MS), durante a pandemia, entre março de 2020 e março de 2021, que iniciaram com um boletim completo, passando por um sem a contabilização dos mortos, culminando apenas na divulgação de um site para acesso aos dados.

PALAVRAS-CHAVE: COVID-19; função propaganda; Ministério da Saúde

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, que se inicia como uma investigação de Mestrado, analisa, sob a perspectiva do conceito de função propaganda de César Bolaño (2000), as práticas comunicacionais para divulgação dos boletins epidemiológicos diários do Ministério da Saúde (MS), durante a pandemia de COVID-19, entre março de 2020, mês em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia, e março de 2021, quando a pandemia completou um ano e a vacinação contra a doença, iniciada em janeiro de 2021, avançava entre os grupos prioritários, começando a refletir nos números da pandemia.

Imaginamos ser de amplo conhecimento a declaração da pandemia, mas fazemos uma breve recordação. No fim do ano de 2019, um novo vírus foi identificado na China,

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Pesquisa Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, XXIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 46º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Comunicação da UEL, email analuisa@uel.br.

³ Professor Associado do Departamento de Comunicação da Universidade Estadual de Londrina, Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Comunicação da UEL, email: manoel.bastos@uel.br.

posteriormente denominado novo coronavírus (SARS-CoV-2), responsável pela doença COVID-19, uma síndrome respiratória aguda grave (OPAS, “s.d.”). O novo vírus começou a circular rapidamente e em março de 2020 a OMS, em coletiva de imprensa, declarou a Pandemia de COVID-19. Naquele momento o mundo contabilizava 118 mil casos em 114 países, com número de mortes de 4.291 pessoas, a maioria dos dados era referente à China, país a partir de onde o novo coronavírus se disseminou mundo afora (OMS, 2020). No Brasil, o primeiro caso positivo de COVID-19 foi confirmado em 26 de fevereiro (OPAS, “s.d.”). Em definição encontrada no site da Fundação Oswaldo Cruz, pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa (SCHUELER, 2021). A situação mobilizou profissionais de saúde e cientistas para conhecer o vírus, traçar os melhores tratamentos e buscar uma possível cura, no período mais curto de tempo.

Este já é um dos principais acontecimentos históricos deste século e diante de situação tão grave e desconhecida, esperava-se uma atuação forte do Estado e seus órgãos governamentais, com o objetivo de orientar a população e traçar estratégias de enfrentamento. Dentre as estratégias, temos as referentes ao campo da Comunicação. Para entendê-las, o presente artigo primeiramente apresenta as ferramentas de pesquisa utilizadas, na sequência faz uma fundamentação teórica trazendo principalmente os estudos sobre Economia Política da Comunicação e o conceito de função propaganda de César Bolaño. No capítulo de análise e principais resultados, a discussão e apresentação dos dados é feita em paralelo com a cronologia de acontecimentos da pandemia no Brasil, para melhor visualização do contexto. O último capítulo conclui com o resgate dos principais resultados e conceitos utilizados.

FERRAMENTAS DE PESQUISA

A divulgação dos boletins epidemiológicos foi recortada para estudo devido a importância desses dados para compreensão da evolução da pandemia.

Entendendo que o campo da Comunicação “se constitui e se desenvolve numa constante luta epistemológica que é, por sua vez, inseparável da luta política característica das relações sociais” (BOLAÑO e BASTOS, 2020, p. 167), essa pesquisa pretende contribuir com os estudos sobre Economia Política da Comunicação trazendo um objeto

de estudo inserido num dos acontecimentos que mais impactaram a vida das pessoas nos últimos três anos.

As principais ferramentas de pesquisa decorrem do método da derivação das formas próprio à Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPC). Com o objetivo de observar as estratégias comunicacionais do MS para divulgação dos boletins epidemiológicos e relacioná-las com a evolução da pandemia, foi feito um levantamento das publicações do *Instagram* do órgão e também das notícias veiculadas na imprensa ao longo do período.

Dentro do recorte indicado, a análise das práticas comunicacionais na disputa de narrativa protagonizada pelo governo federal, por meio do seu Ministério da Saúde, compreendeu o Estado não como uma instituição apenas regulatória na sociedade, mas agente operante na manutenção das desigualdades e controle social.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A informação, a partir do estágio do capitalismo monopolista e da Indústria Cultural, adquiriu papel importante na manutenção do sistema, tanto do ponto de vista ideológico, quanto para acumulação de capital (BOLAÑO, 2000, pg. 71). Esse aspecto se aprofundou no período de reestruturação produtiva neoliberal.

Dominique Foray (2000, p. 9) define informação como “um conjunto de dados formatados e estruturados, de certa maneira inertes ou inativos, incapazes de engendrar, por elas mesmas, novas informações” (apud LOPES, 2008, p. 73).

Apesar do suposto aspecto neutro da informação, seu uso pode ter duas funções primordiais na Indústria Cultural, como afirma Bolaño (2000, p. 53), a função de publicidade, ligada aos capitais individuais, no serviço da concorrência capitalista e a de propaganda, relacionado ao Estado, com o objetivo de coesão social (2000, p. 53), sendo a última a que mais nos interessa neste trabalho ao analisarmos as práticas comunicacionais do MS, durante a pandemia.

[...] as contradições imanentes a essa forma cultural das relações sociais capitalistas já podem ser logicamente explicitadas por uma análise formal através da qual poderemos definir a categoria informação como aquele elemento mais simples e mais geral, que carrega em si a contradição geral da Indústria Cultural, entre a sua forma publicidade e a sua forma propaganda (BOLAÑO, 2016, p.97).

Usando o exemplo dos meios de comunicação de massa e suas produções culturais para explicar melhor a função propaganda, as produções apresentam uma realidade fragmentada, que valida os interesses do capital e do Estado para manter a aparente naturalidade da sociedade capitalista e seus modos de vida, reforçando um modelo de conduta. Por outro lado, as produções precisam ser suficientemente próximas da realidade do público, para que este se reconheça nelas. Ou seja, promove-se a satisfação (de maneira, digamos, verdadeira ou falsa) de necessidades simbólicas do público, a fim de que as pessoas encontrem alguma reciprocidade. O controle social acontece em grande parte por meio da narrativa, sempre reiterada, de naturalidade das contradições da sociedade de classes (BOLAÑO, 2000).

Os meios de comunicação de massa e sua constante difusão de informações podem nos passar a impressão de certa igualdade no acesso das mesmas; porém, é importante ressaltar que a informação também possui um caráter qualitativo, ou seja, muita informação não necessariamente significa uma informação substantiva, ou até verdadeira e a detenção dos meios de comunicação estão em grande parte reservados ao capital e ao Estado (BOLAÑO, 2000, p. 52).

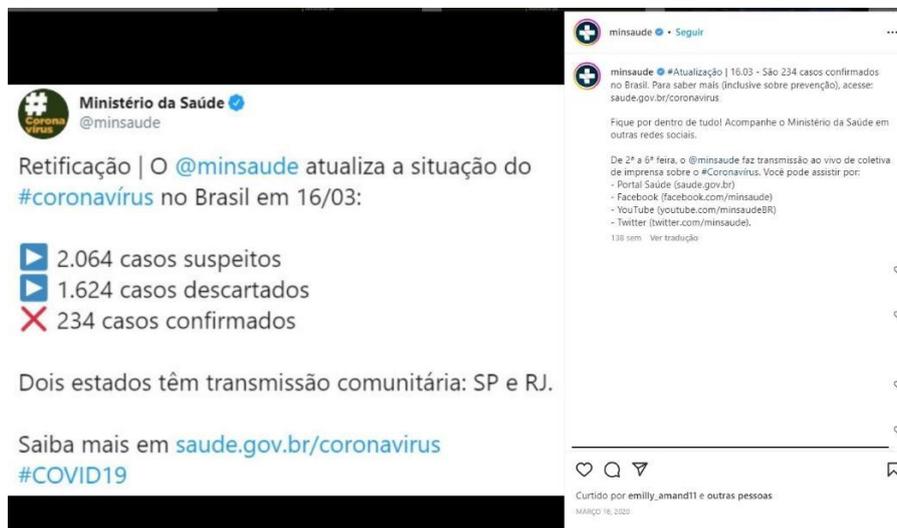
ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS

Quando a pandemia foi decretada, o Ministério da Saúde era comandado pelo médico Luiz Henrique Mandetta, que ocupava o cargo desde a posse do presidente Jair Bolsonaro, em 1º de janeiro de 2019. Mandetta fazia coletivas de imprensa quase diárias para divulgar os boletins epidemiológicos sobre a pandemia de COVID-19 e orientar a população sobre formas de prevenção (MOTTA, 2021). Além das coletivas, o Ministério da Saúde (MS) também utilizava seus canais oficiais nas mídias sociais para tais orientações, como o Instagram.

No Instagram, eram divulgados dados sobre grupo de riscos, uso de máscara, importância do distanciamento social, fluxos de atendimentos para os profissionais de saúde, entre diversas outras informações. Em 16 de março, foi postado o primeiro boletim epidemiológico no Instagram do MS, com o modelo de resumo que foi aprimorado e acabou se difundindo para atualização dos dados da pandemia de COVID-19 (ver Imagens 1 e 2), que geralmente indica o número de confirmados, número de suspeitos,

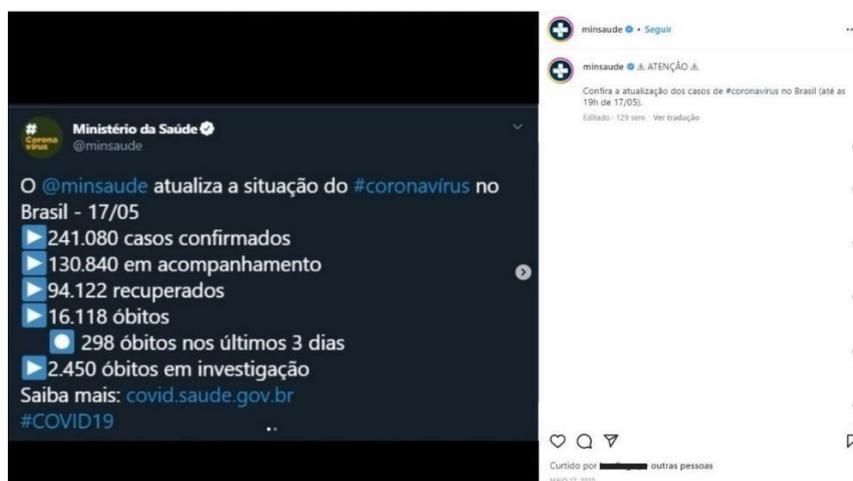
número de descartados, número de curados e número de mortos (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

Imagem 1 – Boletim Epidemiológico da COVID-19, divulgado em 16/03/20



Fonte: *Instagram* do Ministério da Saúde

Imagem 2 – Boletim Epidemiológico da COVID-19, divulgado em 17/05/20



Fonte: *Instagram* do Ministério da Saúde

O ministro começou a se tornar um rosto conhecido da população brasileira e era adepto das medidas sanitárias de distanciamento social, o que, aparentemente, desagradou o presidente Jair Bolsonaro (GIELOW, 2020), que em mais de uma ocasião deu declarações minimizando a doença COVID-19, se referindo a ela, por exemplo, como “gripezinha” e “histeria” (FOLHA DE PERNAMBUCO, 2021). Por conta dessas

divergências, Mandetta foi desligado do MS em 16 de abril de 2020, sendo substituído pelo médico Nelson Luiz Sperle Teich.

Nelson Teich não seguiu com as coletivas de imprensa diárias; porém, os boletins epidemiológicos ainda eram passados aos veículos de imprensa por volta das 17h e seguiram sendo postados no Instagram do MS. Teich não completou um mês no cargo e em 15 de maio foi desligado, assumindo o general Eduardo Pazuello. O motivo para o afastamento, segundo noticiou a imprensa à época, seria porque Teich não aceitou mudar o protocolo de tratamento de COVID-19, para recomendar o uso dos remédios Cloroquina e Hidroxicloroquina (MOTTA, 2021), que no período ainda estavam em fase de testes de eficácia - pouco tempo depois foi comprovada sua ineficácia para o tratamento da doença (HOFFMANN, M. et al., 2020)

Pazuello ficou no comando da pasta de 15 maio de 2020 a 15 de março de 2021, foi um ministro completamente alinhado ao presidente Jair Bolsonaro. Na sua gestão foi implantado o uso da Cloroquina e Hidroxicloroquina no protocolo de tratamento da COVID-19 (MOTTA, 2021). Após sua nomeação, no Instagram do MS, os boletins epidemiológicos, nos moldes citados, ainda foram divulgados por mais três dias, em 18 maio de 2020 o boletim passou a chamar Placar da Vida (ver Imagem 3), no qual constava apenas o total de casos de pessoas infectadas, número de recuperados e número de pessoas em recuperação, sendo omitido o total de mortos. O Placar da Vida, sem o número de mortes foi divulgado até 18 de junho (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

Imagem 3 – Boletim Epidemiológico da COVID-19, divulgado em 18/05/20



Fonte: *Instagram* do Ministério da Saúde

Paralelo a esta mudança, em 06 de junho o Ministério da Saúde deixou de contabilizar em seus boletins as mortes que não tivessem sido confirmadas no dia, ou seja,

caso uma morte fosse confirmada como causada por COVID-19, mas tivesse ocorrido em dia anterior ao boletim, ela não seria mais contabilizada, além disso o horário de envio para os veículos de imprensa mudou das 17h para as 22h, o que dificultava a atualização dos jornais e portais online, uma vez que a maioria das redações já estava fechada. A decisão veio depois de vários dias em que o país registrou aumento no número de mortes, com mais de mil óbitos por dia (FOLHA DE S.PAULO, 2020).

A justificativa do Ministério da Saúde foi que, com a divulgação apenas das mortes diárias e o horário das 22h, os números condiziam mais com a realidade da pandemia (FOLHA DE S.PAULO, 2020). Mesmo para nós, que não somos da área da saúde, parece que descartar os dados sobre mortes ocorridas em dias anteriores não demonstrava com clareza a letalidade da doença.

Como resposta, em 8 de junho, foi criado o Consórcio de Veículos de Imprensa, uma parceria entre G1, O Globo, Extra, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e UOL, com o objetivo de levantar, de forma colaborativa, os dados epidemiológicos da COVID-19 com as informações das Secretarias de Estados da Saúde dos 26 estados e Distrito Federal (G1, 2020).

No Instagram do MS, a partir de 18 de junho, no Placar da Vida começou a constar o número de mortos por COVID-19, com a nova metodologia de contagem já citada e fazendo uma comparação com outros países, além dos números de recuperados e contaminados. A partir de 20 de julho do mesmo ano, o Placar da Vida deixou de ser postado. Em substituição, na arte para divulgação do boletim epidemiológico no Instagram, constava apenas o site onde os interessados poderiam acessar os dados (covid.saude.gov.br). Em 27 de julho, o site mudou para localizaus.saude.gov.br (ver Imagem 4), a última postagem nestes moldes foi em 04 de abril de 2021 (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

Imagem 4 – Divulgação do site de acesso as informações da COVID-19, 27/07/20



Fonte: *Instagram* do Ministério da Saúde

O substituto de Pazuello foi o médico Marcelo Queiroga, empossado em 15 de março de 2021. Como o período de gestão de Queiroga não contempla o período proposto nesta análise, não nos aprofundaremos na descrição das suas práticas comunicacionais.

Traçar a linha do tempo destes acontecimentos, uma vez que não temos acesso às decisões de bastidores, nos indica que as estratégias de comunicação do Ministério da Saúde, mais precisamente a divulgação dos boletins epidemiológicos da COVID-19, objeto de estudo deste projeto, foram mudando e passaram de algo aparentemente mais transparente, com divulgação dos números constando todas as mortes confirmadas por COVID-19 aos veículos de imprensa e diretamente à população pelo *Instagram* do MS, para um boletim incompleto, em horário que dificultava a divulgação pela imprensa, e no *Instagram* culminando apenas na publicação do site onde esses dados podiam ser acessados. Evidente que entendemos que diante de circunstância tão nova e grave, como a pandemia, esperava-se que as práticas se adequassem conforme os gestores tivessem mais conhecimento dos fatos. Porém, aparentemente, conforme o avanço da pandemia, os dados dos boletins epidemiológicos, repassados pelo MS, pareciam mais difíceis de acessar.

CONCLUSÃO

Diante dos fatos expostos, supomos que o governo detinha uma informação e escolheu não divulgá-la ou dificultar seu acesso, a fim de camuflar a gravidade da pandemia no Brasil, indo de encontro com o que César Bolaño (2000) conceitualiza como propaganda.

Em mais de uma ocasião, o presidente da república dizia ser contra as medidas sanitárias para contenção do vírus, validadas por especialistas, como distanciamento social, uso de máscara, lockdown e minimizou a gravidade da doença. Com o aumento do número de mortes por COVID-19, inclusive fora do chamado grupo de risco, o comando do Ministério da Saúde foi entregue para um gestor fora da área da saúde e alinhado às ideias do presidente Jair Bolsonaro. A omissão do número de mortes, primeiramente nos boletins epidemiológicos diários divulgados no Instagram do MS; a posterior mudança da metodologia adotada para somatória dos óbitos e as dificuldades impostas aos veículos de imprensa para acesso aos dados epidemiológicos, demonstram uma aparente tentativa de implementar uma narrativa na qual a situação da pandemia era menos grave do que a realidade.

Mas (mais que a mentira) a não-verdade (relacionada, acima de tudo à manipulação da informação por quem a emite e tem o poder, seja de não informar, seja de derramar uma enxurrada de informações irrelevantes que impedem uma tomada de decisão autônoma por aquele que recebe a informação) é sempre possível (BOLAÑO, 2000, p.32).

Como resultado, os veículos de imprensa precisaram criar o Consórcio de Imprensa para terem acesso aos dados completos, que ainda eram divulgados pelas Secretarias Estaduais de Saúde.

A população teve que lidar com uma disputa de narrativas para entender a realidade da pandemia no Brasil. De um lado, um governo que minimizou a gravidade da doença e divulgou diversas informações incorretas e, no caso específico dos boletins epidemiológicos, distorcia os dados; no outro, especialistas e muitos veículos de imprensa que tentavam disseminar boas práticas para contenção da doença e os dados que demonstravam a realidade da situação da pandemia.

Ao levantarmos os dados para este estudo, nos deparamos com diversas outras possibilidades de recortes para compreender as estratégias de comunicação do governo

federal na tentativa de manipulação da realidade da pandemia no Brasil. Tivemos as declarações constantes do presidente Jair Bolsonaro contrárias às medidas sanitárias de proteção a doença, os 100 anos de sigilo na sua carteira de vacinação. O lançamento do Aplicativo COVID-19, que dava o mesmo tratamento para qualquer pessoa e depois foi “deslançado”. A falta de uma campanha eficiente de vacinação contra a COVID-19. A realização de uma campanha ostensiva para divulgação de um medicamento com ineficácia comprovada contra a doença. A criação do Consórcio dos Veículos de Imprensa em resposta à manipulação dos dados repassados pelo MS, trazendo uma perspectiva curiosa e interessante para os estudos sobre a grande imprensa, que geralmente nos instigam a sempre “desconfiar” do que é veiculado e nesta situação a imprensa tradicional foi uma fonte mais confiável de informação do que o próprio governo. Enfim, inúmeras ações de comunicação, ou falta de, que contribuíram para a morte de milhares de brasileiros nesta tragédia global.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, César. APÊNDICE METODOLÓGICO. In: BOLAÑO, César. **Campo aberto: para a crítica da epistemologia da comunicação**. Aracaju: Editora Diário Oficial do Estado de Sergipe – Edise, 2016. p. 77-97.

BOLAÑO, César. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Pólis, 2000.

BOLAÑO, César; BASTOS, Manoel Dourado. Um pensamento materialista em comunicação. In: BIANCO, Nelia R. Del; LOPES, Ruy Sardinha. **O campo da comunicação: epistemologia e contribuições científicas**. São Paulo: Socicom Livros, 2020. p. 165-187.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

FORAY, Dominique. **L'économie de la connaissance**. Paris: La Découverte, 2000

GIELOW, Igor. Aprovação do Ministério da Saúde sobe 21 pontos e é mais que o dobro da de Bolsonaro, diz Datafolha. **Folha de S.Paulo**, 03 abr. 2020. Política. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/aprovacao-do-ministerio-da-saude-dispara-e-e-mais-do-que-o-dobro-da-de-bolsonaro-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

Governo deixa de informar total de mortes e casos de Covid-19; Bolsonaro diz que é melhor para o Brasil. **Folha de S.Paulo**, 06 jun. 2020. Saúde. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/governo-deixa-de-informar-total-de-mortes-e-casos-de-covid-19-bolsonaro-diz-que-e-melhor-para-o-brasil.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2022.

'Gripezinha' e 'País de maricas': confira as frases de Bolsonaro sobre a pandemia. **Folha de Pernambuco**, 19 jun. 2021. Política. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/politica/gripezinha-e-pais-de-maricas-confira-as-frases-de-bolsonaro-sobre/187784/>. Acesso em: 18 out. 2022.

HOFFMANN, M. et al. Chloroquine does not inhibit infection of human lung cells with SARS-CoV-2. **Nature** 585, 588–590, 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2575-3>. Acesso em: 25 out. 2022

LOPES, Ruy Sardinha. **Informação, conhecimento e valor**. São Paulo: Radical Livros, 2008.

MESQUITA, Wákila. **Comunicação Pública e Lei de Acesso à Informação**. In: XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (@minsaude). **Instagram**. Disponível em: <https://www.instagram.com/minsaude/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

MOTTA, Anaís. Mandetta, Teich, Pazuello e Queiroga: os 4 ministros da Saúde da pandemia. **UOL**, 16 mar. 2021. Coronavírus. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/15/mandetta-teich-pazuello-e-queiroga-os-4-ministros-da-saude-da-pandemia.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Coronavirus disease (COVID-19) Weekly Epidemiological Update and Weekly Operational Update**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Acesso em: 15 out. 2022.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 15 out. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da Pandemia de COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 15 out. 2022.

SANTOS, Helen Rose dos. **Lei de Acesso à Informação e Comunicação em Universidades Federais: conexões, perspectivas e desafios**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília. Brasília. 2018.

SCHUELER, Paulo. O que é uma pandemia. **Fiocruz**, 2021. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia>. Acesso em: 17 out. 2022.

Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. **G1**, 08 jun. 2020. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 03 nov. 2022.