

## A COMUNICAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE 10 ANOS DEPOIS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE 2009 E 2019

Thiago Passaro<sup>1</sup>

### Resumo

Um estudo publicado em 2009 pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mostrou que a comunicação promovida por instituições pertencentes ao Sistema Único de Saúde (SUS) possui falhas e, por isso, deixa de ser estratégica, eficaz e eficiente. Passada uma década, uma pesquisa aplicada de mestrado teve como objetivo realizar um estudo de caso da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (São Paulo, Brasil). A proposta deste artigo, portanto, é apresentar os resultados inéditos da dissertação, comparando-os com a pesquisa nacional anterior. É possível apontar entre os destaques a evolução dos produtos de comunicação - da predominância dos materiais impressos aos online -, a comprovação ou a retificação de tendências apontadas pelo estudo da Fiocruz e ainda a manutenção de determinadas ações, atividades ou decisões que eram realizadas pelas assessorias de comunicação e que nada ou pouco mudaram dez anos depois.

**Palavras-chave:** Comunicação em Saúde; Sistema Único de Saúde; Pesquisa Aplicada; Inovação Organizacional.

### Abstract

A study published in 2009 by the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) showed that the communication promoted by institutions belonging to the Unified Health System (SUS, in Brazil) has flaws and, for this reason, it is no longer strategic, effective and efficient. A decade later, a applied master's research aimed to conduct a case study of the São Paulo City Health Department (São Paulo, Brazil). The purpose of this article, therefore, is to present the unpublished results of the dissertation, comparing them with the previous national research. It is possible to point out among the highlights the evolution of communication products - from the predominance of printed materials to online -, the confirmation or rectification of trends pointed out by the Fiocruz study and also the maintenance of certain actions, activities or decisions that were made communications consultants and that nothing or little changed ten years later.

**Keywords:** Health Communication; Health Unic System; Applied research; Organizational Innovation.

### Há dez anos...

Entre 2007 e 2009, portanto há mais de uma década, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por meio do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT) e do Laboratório de Pesquisa em Comunicação em Saúde (LACES), realizou uma

---

<sup>1</sup> Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: [passaro.thiago@gmail.com](mailto:passaro.thiago@gmail.com)

pesquisa nacional sobre as políticas e práticas de comunicação no Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo foi mapear esses dois pontos em diversas instituições do país, sejam elas municipais, estaduais ou federais, bem como ligadas à gestão pública, ao controle social e até à iniciativa privada (ARAÚJO; CARDOSO; MURTINHO, 2009).

A equipe que compôs o estudo entrevistou 193 pessoas e visitou 115 instituições de seis capitais, uma em cada região do Brasil: Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Belém (PA), Cuiabá (MT), Porto Alegre (RS) e Recife (PE). Além das entrevistas, também foram coletados documentos para posterior análise.

Os resultados daquela pesquisa apresentaram um diagnóstico da comunicação realizada pelo SUS à época e também apontaram tendências para os próximos anos.

De acordo com o relatório final do estudo, do total das instituições, 52% não tinham uma política ou plano de comunicação; cerca de 60% não fizeram planejamento ou faziam só de algumas atividades e mais de 60% não tinham a prática de realizar avaliações de todos os produtos. Esses dados negativos se potencializam nos órgãos públicos municipais, em que a maioria (66,7%) não possuía um plano ou uma política de comunicação; 80% não realizavam ou realizavam parcialmente o planejamento e também 80% não avaliavam ou só faziam avaliação de algumas atividades (Tabela 1). O setor privado corporativo foi o que apresentou os melhores resultados nos três aspectos, com mais de 65% das respostas positivas para cada item.

Tabela 1 - Política, planejamento e avaliação por tipo de instituição

| Tipo de instituição           | Política ou Plano de Comunicação |                                | Planejamento                   |                                |                                | Avaliação                      |                             |                                |
|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
|                               | Sim                              | Não                            | Sim                            | Não                            | Só de algumas atividades       | Sim                            | Não                         | Só de algumas atividades       |
| <b>Pública – Federal</b>      | 18<br>54.55<br>%                 | 13<br>39.39<br>%               | 14<br>42.42<br>%               | 9<br>27.27<br>%                | 6<br>18.18<br>%                | 9<br>27.27<br>%                | 11<br>33.33<br>%            | 8<br>24.24<br>%                |
| <b>Pública – Estadual</b>     | 5<br>55.56<br>%                  | 2<br>22.22<br>%                | 5<br>55.56<br>%                | 2<br>22.22<br>%                | 1<br>11.11<br>%                | 1<br>11.11<br>%                | 2<br>22.22<br>%             | 1<br>11.11<br>%                |
| <b>Pública - Municipal</b>    | 5<br>33.33<br>%                  | 10<br>66.67<br>%               | 2<br>13.33<br>%                | 8<br>53.33<br>%                | 4<br>26.67<br>%                | 2<br>13.33<br>%                | 9<br>60<br>%                | 3<br>20<br>%                   |
| <b>Privada – Serviços</b>     | 1<br>50<br>%                     | 1<br>50<br>%                   | 1<br>50<br>%                   | -                              | -                              | 1<br>50<br>%                   | -                           | -                              |
| <b>Privada - Corporativos</b> | 2<br>66.67<br>%                  | 1<br>33.33<br>%                | 2<br>66.67<br>%                | 1<br>33.33<br>%                | -                              | 2<br>66.67<br>%                | 1<br>33.33<br>%             | -                              |
| <b>Conselhos</b>              | 2<br>15.38<br>%                  | 10<br>76.92<br>%               | 3<br>23.08<br>%                | 2<br>15.38<br>%                | 5<br>38.46<br>%                | 2<br>15.38<br>%                | 6<br>46.15<br>%             | 3<br>23.08<br>%                |
| <b>Movimentos</b>             | 4<br>28.57<br>%                  | 9<br>64.29<br>%                | 4<br>28.57<br>%                | 3<br>21.43<br>%                | 5<br>35.71<br>%                | -                              | 6<br>42.86<br>%             | 5<br>35.71<br>%                |
| <b>Ongs</b>                   | 11<br>42.31<br>%                 | 14<br>53.85<br>%               | 9<br>34.62<br>%                | 10<br>38.46<br>%               | 5<br>19.23<br>%                | 7<br>26.92<br>%                | 11<br>42.31<br>%            | 5<br>19.23<br>%                |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>48</b><br><b>41.74</b><br>%   | <b>59</b><br><b>51.30</b><br>% | <b>40</b><br><b>34.78</b><br>% | <b>35</b><br><b>30.43</b><br>% | <b>26</b><br><b>22.61</b><br>% | <b>24</b><br><b>20.87</b><br>% | <b>46</b><br><b>40</b><br>% | <b>25</b><br><b>21.74</b><br>% |

Fonte: Araújo; Cardoso; Murtinho (2009, p. 29)

O estudo da Fiocruz chegou à conclusão que os setores de comunicação (I) possuíam estruturas frágeis, com forte vinculação às determinações político-administrativas; (II) funcionavam como um “balcão” de atendimento para pedidos pontuais; (III) atendiam demandas criadas, via de regra, por gestores; (IV) havia centralização das decisões sobre a comunicação; (V) o foco do trabalho era o relacionamento com a imprensa; (VI) as equipes de

comunicação não tinham conhecimento prévio nem capacitação na área da saúde; (VII) os materiais voltados para a população eram produzidos no modelo transferencial de conhecimento, inclusive com abordagens padronizadas; (VIII) existia um desconhecimento dos contextos locais; (IX) foco era a produção, com descaso para circulação e avaliação etc.

### Uma década depois...

Passados mais de 10 anos, como está a situação da comunicação no SUS em 2019? Nova pesquisa, em nível de mestrado, finalizada em 2019 pretendeu responder a essa pergunta só que focado no nível municipal. Para isso, foi realizado um estudo de caso da Assessoria de Comunicação (ASCOM), da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (SMS-SP).

A pesquisa parte do modelo do estudo da Fiocruz de 2009 e faz um detalhado diagnóstico da comunicação organizacional da ASCOM da SMS-SP, apresentando as origens e a estrutura do setor, os fluxos de criação e aprovação dos produtos, quais materiais são produzidos, os objetivos comunicacionais, as estratégias de definição de públicos-alvo, discute se o setor possui política ou plano de comunicação, se planeja ou faz análise das atividades, entre outros (autor, 2019).

Com ambos os estudos em mãos, este artigo visa apresentar resultados inéditos da dissertação e, simultaneamente, compará-los, com a pesquisa da Fiocruz da década passada. Isso é possível porque o estudo de autor (2019) utilizou o roteiro de perguntas de Araújo, Cardoso e Murtinho (2009) como uma das bases para as entrevistas, uma vez que o instrumento já estava validado. É evidente que, pela pesquisa da década passada ser nacional, recortes metodológicos se fazem necessários, até para que a comparação pudesse ser mais fidedigna. A justificativa e os critérios de seleção serão explicados a seguir.

### A saúde com foco nas cidades

Os governos têm o dever de promover uma comunicação pública, conforme garantem os incisos XIV e XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, que dizem que “é assegurado a todos o acesso à informação [...]” e que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei [...]”, respectivamente (BRASIL, 1988).

A partir desse ponto de vista, tem-se o primeiro critério de afinamento deste artigo: para efeitos de comparação entre os estudos de 2009 e 2019, o foco foram os

governos, já que, os outros atores do SUS (terceiro setor e instituições privadas, por exemplo) também podem fazer uso da comunicação pública, mas não de forma intrínseca como acontece com o poder público.

O SUS e a comunicação pública governamental ainda assim são temas muito abrangentes. O recorte proposto é o poder público municipal, “o principal responsável pela gestão do sistema de saúde local” (SPEDO; PINTO; TANAKA, 2010, p. 534), além ser o nível da federação mais próximo do cidadão e onde a comunicação

[...] deverá atender às necessidades das camadas mais pobres e, também, das camadas mais ricas. Falaremos com o morador das áreas periféricas e com aqueles que vivem nos condomínios urbanos, sendo que ambos têm o direito a receber informações do governo (OLIVEIRA, 2015, p. 47).

Outro ponto de relevância para a escolha da municipalidade é que, como visto na pesquisa de Araújo, Cardoso, Murtinho (2009), as cidades são as que menos possuem políticas ou planos de comunicação para a saúde implantados, o que as torna mais vulneráveis em relação ao Estado, à União e até à iniciativa privada.

É por isso que a pesquisa de autor (2019) teve como foco a gestão municipal e que, para efeito de comparação, serão considerados apenas os dados das instituições públicas municipais do estudo de 2009 da Fiocruz.

Quanto aos processos metodológicos dos dois estudos, a pesquisa da década passada, como já apontado, registou quase 200 entrevistas com gestores e profissionais que atuam nas 115 instituições pertencentes ao SUS e de 6 capitais brasileiras, de todas as regiões do país.

Autor (2019) também fez uso de entrevistas, sendo que 13 gestores e ex-gestores dos núcleos que compõe a ASCOM foram ouvidos. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2018 e abril de 2019, das quais 12 pessoalmente e uma por e-mail, com autoaplicação do questionário. Em ambos os casos, as perguntas seguiram um roteiro semiestruturado, que permitiu flexibilidade de incluir mais questões a depender das respostas. O documento foi criado com base nos relatórios de pesquisa de Brasil (2008) e, justamente, no da pesquisa da Fiocruz, pois ambos já tinham sido validados.

Como a pesquisa precisou ser aprovada por dois Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs), além de também visar a segurança dos participantes, os entrevistados não tiveram o nome revelado, sendo identificados pelo termo “Gestor de Comunicação” acompanhado de um número. Para garantir ainda mais o sigilo, o gênero do entrevistado também foi omitido, tratado sempre como “gestor”. A numeração não recebeu uma ordem específica e foi atribuída de forma aleatória.

Vale acrescentar que, assim como na pesquisa de 2009, o estudo desta década também utilizou documentos para análise, majoritariamente os materiais digitais e online, como posts nas redes sociais institucionais da SMS-SP. Autor (2019) fez uso ainda da observação participante, já que o pesquisador compõe a equipe de comunicação da pasta municipal.

### A comunicação no SUS entre 2009 e 2019

Uma comunicação eficaz e eficiente, seja em saúde ou não, tem como base uma consolidada política e um estratégico plano de trabalho. São processos indispensáveis para melhor planejamento, implementação, monitoramento e avaliação dos objetivos e das metas. Apesar disso, como visto na introdução desse artigo, os órgãos municipais de saúde são os que menos investiram esforços para elaboração desses recursos de comunicação em 2009.

Passados 10 anos, a situação não mudou. A Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde da maior cidade da América Latina em número de habitantes não possui um plano ou uma política de comunicação documentada, fato reconhecido por 100% dos entrevistados. Pode até existir informalmente, transmitida por meio do diálogo individual ou em reuniões coletivas, mas não oficializada em um documento. “[Era] com base nas experiências das pessoas, elas dizem o que é recomendável, o que não é, sem que haja de fato nenhum documento oficial, concreto, determinando o que deve ser” (GESTOR DE COMUNICAÇÃO 4, 2019).

Ainda sobre a política de comunicação da ASCOM, o Gestor de Comunicação 3 (2019) relembra que:

[...] era uma assessoria muito mais voltada pra pauta de imprensa e muito mais reativa do que ativa. Eu não tinha diretrizes muito claras sobre a construção de um legado, de políticas de saúde, que de fato efetivasse a diferença na vida das pessoas. A gente tinha que, na verdade, trabalhar no dia-a-dia as demandas que viessem, não se pensou, na minha opinião, em construir algo de diferente [...]

O foco no relacionamento com a imprensa destacado anteriormente é algo que Araújo, Cardoso, Murinho (2009) já haviam constatado no levantamento da década passada. Os pesquisadores observaram que as instituições públicas promoviam uma comunicação direcionada quase que exclusivamente para os veículos jornalísticos, ficando o cidadão em segundo plano.

Você tinha uma comunicação muito mais focada, eu acho, pra imprensa e no gerenciamento da informação com a imprensa. [...] Hoje, a proporção do impacto e da atenção que você tem que dar, tanto do relacionamento com

imprensa, quanto pelo relacionamento via redes sociais, é o mesmo; hoje se equiparou, você não consegue fazer uma coisa e relegar outra (GESTOR DE COMUNICAÇÃO 10, 2019).

Sobre o planejamento das atividades, quatro (30,8%) do total dos 13 entrevistados disseram que conseguem planejar as atividades, com destaque de que três destes pertencem ao núcleo de redes sociais, o que mostra que o setor é um dos mais organizados e/ou que possibilita uma preparação prévia em relação aos demais.

Outros quatro (30,8%) líderes de equipe disseram que o planejamento do núcleo é parcial, ou seja, composto de demandas prévias e outras imediatistas. A maioria dos gestores (38,4%), no entanto, afirmou que as atividades não são organizadas com antecedência, como é possível ver no depoimento do Gestor de Comunicação 1 (2018): “Era muito imediatista. Tudo muito corrido. E, assim, a gente tentava fazer o melhor que a gente podia dentro do tempo que a gente tinha”.

O percentual de entrevistados, portanto, que afirmou que os núcleos e a ASCOM como um todo não realiza ou realiza parcialmente o planejamento é de quase 70%, dez pontos percentuais a menos do que as respostas das instituições públicas municipais em 2009.

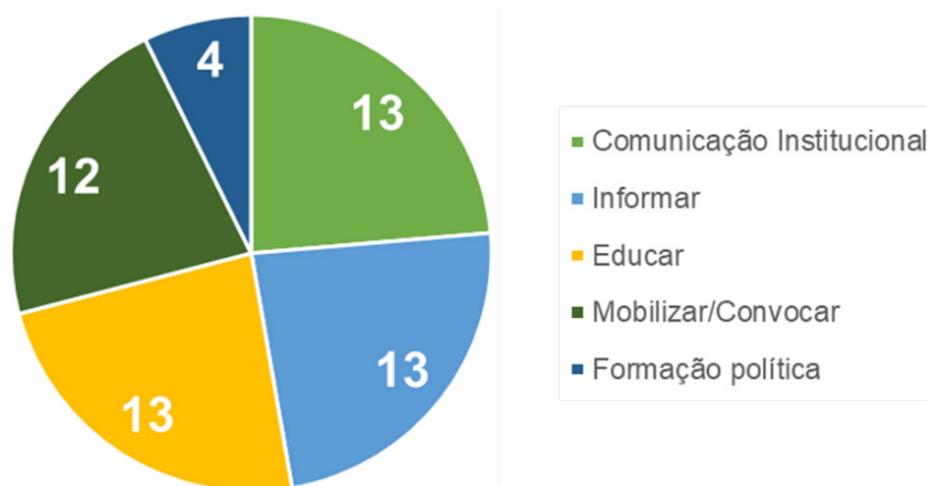
Para agravar ainda mais, os comunicadores da SMS-SP também disseram, em sua expressiva maioria (76,9%), que não fazem avaliação ou analisam apenas parte dos produtos e atividades diárias. Há dez anos, o cenário era praticamente idêntico, com 80% de respostas negativas. Esses dados evidenciam um problema sério de processo de trabalho, já que o monitoramento e a avaliação da comunicação são fundamentais para mensurar a efetividade e aperfeiçoar as estratégias, acrescentando novas, mantendo as exitosas e excluindo as falhas.

Além da presença ou não de uma política ou plano de comunicação, planejamento e avaliação das atividades, outro objeto de estudo de Araújo, Cardoso e Murtinho (2009) foram os objetivos de comunicação, dos quais os autores identificaram cinco tipos: divulgação institucional, informação, educação, mobilização/convocação e/ou formação política.

Autor (2019) também perguntou aos entrevistados se essas eram realmente as finalidades comunicacionais de cada núcleo da ASCOM. Para isso, o questionário se baseou no modelo da pesquisa estimulada, em que foram apresentadas essas categorias para a escolha.

Todos os entrevistados afirmaram que a comunicação da SMS-SP tinha como objetivo divulgar a instituição (100%), de informar (100%) e de educar (100%). Doze (92,3%) disseram que o foco também era de mobilizar/convocar e apenas quatro (30,7%) incluíram a formação política como um dos objetivos (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Objetivos de Comunicação da SMS-SP



Fonte: Autor (2019, p.71)

A depender do objetivo, as porcentagens ora se aproximaram, ora se distanciaram dos resultados obtidos pelos pesquisadores da Fiocruz em 2009 (Tabela 2). No caso de Araújo, Cardoso e Murtinho (2009), a divulgação institucional teve pouco mais de 53% das menções dos entrevistados, contra 100% da ASCOM da SMS-SP; a mobilização/convocação teve 73,3% há dez anos contra cerca de 92% da pesquisa de 2019; outro objetivo que apresentou diferença foi a educação, com 80% na pesquisa anterior e 100% em 2019. Informar foi a finalidade dos órgãos públicos municipais com os resultados mais semelhantes: 93,3% em 2009 e 100% em 2019. O objetivo de formação política ficou em último lugar em ambos os levantamentos, com cerca de 30% em 2019 e apenas 6,6% anteriormente.

Tabela 2 - Objetivos comunicacionais dos órgãos públicos municipais em 2009

| Tipo de Instituição      | Objetivo                 |               |            |                        |                   |
|--------------------------|--------------------------|---------------|------------|------------------------|-------------------|
|                          | Divulgação institucional | Informação    | Educação   | Mobilização/convocação | Formação Política |
| <b>Pública Municipal</b> | 8<br>53.33 %             | 14<br>93.33 % | 12<br>80 % | 11<br>73.33 %          | 1<br>6.67 %       |

Fonte: Adaptado de Araújo, Cardoso e Murtinho (2009, p.30)

Para atingir esses objetivos, a SMS-SP faz uso de uma série de estratégias, entre elas a produção de materiais de comunicação. Os gestores e ex-gestores entrevistados mencionaram diversos produtos que são criados na ASCOM, que vão dos impressos aos digitais online. Assim como no questionamento dos objetivos, esta pergunta se baseou na metodologia estimulada, a partir dos tópicos listados por Araújo, Cardoso e Murtinho (2009). Os pesquisadores do Fiocruz relacionaram 20 potenciais materiais de comunicação, os quais, parte foram agrupados em temas em comum, como “folhetos” e “folhetos com dobras” em apenas “folhetos”; “utilitários”, “boné/lenço de cabeça” e “camisetas” se tornaram “utilitários” e “CD-Room” e “CD de música” em “CDs”. Além disso, acrescentou-se, ainda, as opções “redes sociais” e “peças digitais”. Houve gestores que mencionaram também “eventos” e “fotografias”, que, portanto, passaram a compor o resultado final (Tabela 3).

Antes dos resultados serem apresentados, vale destacar duas informações que incidem diretamente sobre esses. O primeiro fator é que, como foram entrevistados gestores de diferentes núcleos da ASCOM, considerou-se a possibilidade destes não saberem opinar se determinados materiais eram produzidos ou não, justamente por esses produtos não fazerem parte do núcleo o qual o profissional gerencia ou gerenciava. Dessa forma, muitos materiais de comunicação não foram citados. Quem teria essa visão mais global seriam os gestores de criação, núcleo responsável pela maioria dos produtos, e os próprios gestores da ASCOM, que coordenam todos os trabalhos. O segundo ponto está ligado ao número de participantes por núcleo, sendo que as redes sociais tiveram mais representantes, logo, os materiais de comunicação produzidos por estes tendem a ter mais menções que outros. O terceiro e último elemento é que a ASCOM não teve a licitação com fornecedores, como gráficas, renovada, o que também se refletiu nas poucas produções de materiais impressos, por exemplo, nos últimos dois anos, pelo menos.

**Tabela 3 - Materiais de Comunicação produzidos pela ASCOM da SMS-SP e comparação com os resultados da pesquisa da Fiocruz de 2009**

| Materiais de Comunicação            | Total | Porcentagem <sup>1</sup> | Fiocruz 2019 |                          |
|-------------------------------------|-------|--------------------------|--------------|--------------------------|
|                                     |       |                          | Total        | Porcentagem <sup>2</sup> |
| Adesivo                             | 4     | 30,8                     | 4            | 1,97%                    |
| Bottons                             | 4     | 30,8                     | 0            | 0,00%                    |
| Calendários                         | 2     | 15,4                     | 0            | 0,00%                    |
| Cartazes                            | 5     | 38,5                     | 17           | 8,37%                    |
| Folhetos                            | 5     | 38,5                     | 104          | 51,24%                   |
| Jornais/Boletins                    | 4     | 30,8                     | 10           | 4,93%                    |
| Livretos                            | 3     | 23,1                     | 27           | 13,30%                   |
| Postais                             | 2     | 15,4                     | 1            | 0,49%                    |
| Revistas                            | 3     | 23,1                     | 12           | 5,91%                    |
| Utilitários (Bonés, camisetas etc.) | 4     | 30,8                     | 4            | 1,97%                    |
| Vídeos                              | 7     | 53,8                     | 1            | 0,49%                    |
| Cds                                 | 1     | 7,7                      | 0            | 0,00%                    |
| Produtos radiofônicos               | 1     | 7,7                      | 1            | 0,49%                    |
| Páginas de internet                 | 6     | 46,2                     | 19           | 9,36%                    |
| Blogs                               | 2     | 15,4                     | 0            | 0,00%                    |
| Embalagens                          | 3     | 23,1                     | 1            | 0,49%                    |
| Redes sociais                       | 9     | 69,2                     | 0            | 0,00%                    |
| Peças digitais                      | 9     | 69,2                     | 0            | 0,00%                    |
| Eventos                             | 7     | 53,8                     | 0            | 0,00%                    |
| Fotografia                          | 4     | 30,8                     | 0            | 0,00%                    |
| Outros                              | 0     | 0,0                      | 2            | 0,99%                    |

<sup>1</sup> Porcentagem calculada com base no número de citações dos gestores em relação ao total de entrevistados

<sup>2</sup> Porcentagem calculada com base no total de materiais recolhidos (203) na pesquisa apenas em instituições municipais.

Fonte: Do autor (2019), com base em Araújo, Cardoso e Murtinho (2009)

Considerados esses vieses, os resultados mostram que, disparadamente, as redes sociais e as peças digitais foram as mais lembradas pelos entrevistados da ASCOM, com

nove menções cada, representando cerca de 70% dos gestores. Em seguida vem os eventos (53,8%), vídeos (53,8%) e as páginas de internet (46,2%) para compor o ranking dos cinco produtos mais produzidos pela ASCOM.

Se comparado com os dados obtidos por Araújo, Cardoso e Murtinho (2009) há dez anos, as cinco primeiras posições dos materiais de comunicação mais confeccionados por órgãos públicos municipais do SUS seriam ocupadas pelos folhetos, isolados em primeiro lugar com mais da metade das menções, livretos (13,3%), páginas de internet (9,3%), cartazes (8,3%) e revistas (5,9%).

Com a evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação é nítido observar que, em uma década, houve uma forte transição da produção de materiais impressos para os digitais (e) online. Enquanto em 2009 os folhetos eram os líderes, com 51,2%, dez anos mais tarde não foram citados por mais do que 40% dos entrevistados. O mesmo vale para os livretos, que ocupavam a segunda posição e hoje em dia são um dos produtos menos confeccionados, com apenas três menções, ou seja, um material lembrando por menos de 25% dos 13 gestores.

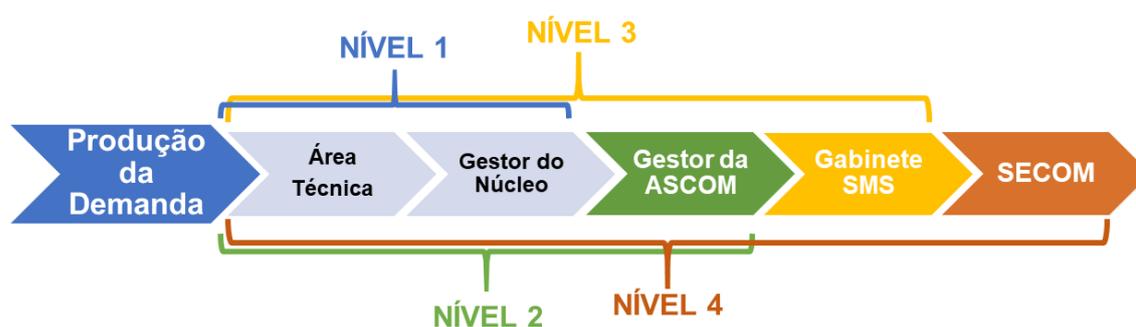
As páginas de internet são os únicos materiais que se mantiveram no ranking dos cinco primeiros lugares na última década. Uma inferência é que a presença digital online à época já era uma estratégia que as instituições deveriam estar atentas, algo que só se consolidou com o passar dos anos.

Outro ponto de destaque é o forte crescimento da produção de vídeos, que passaram de 0,49% do total de materiais coletados para 53,8% das menções. Mas aqui também vale uma ressalva: esse dado não mostra, necessariamente, que em 2009 os órgãos públicos municipais de saúde não viam essa mídia como interessante; talvez, a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros, por exemplo, impediam essa produção, recursos estes que a SMS-SP hoje em dia têm. Embora os vídeos já tenham se alicerçado como uma estratégia fundamental na atualidade e até para os próximos anos, a inferência é que se essa pesquisa fosse realizada em outras SMSs, menores inclusive, os resultados poderiam estar próximos aos de 2009, mesmo nos dias atuais.

Todos os materiais de comunicação são produzidos na ASCOM a partir da demanda de uma série de atores. Os gestores entrevistados mencionam que o coordenador de comunicação e as áreas técnicas são as principais origens do pedido de confecção dos produtos. Os profissionais incluíram ainda como demandantes o gabinete, o secretário, a própria equipe de comunicação da assessoria, a sociedade civil e até a imprensa.

A partir das entrevistas e com a observação participante foi possível também elaborar um fluxograma de aprovação dos materiais produzidos pela ASCOM, que segue níveis de complexidade (Figura 1).

Figura 1 - Escala de níveis no fluxo de aprovação das demandas na ASCOM



Fonte: Do autor (2019, p.75)

O caminho mais comum é o nível 2, em que as demandas precisam ser aprovadas primeiro com a área técnica, depois com o gestor do núcleo e, por último, com o coordenador da ASCOM.

O nível 1 hoje em dia não é tão mais observado, sendo mais presente em gestões passadas. A antiga equipe do núcleo de redes sociais, por exemplo, relatou ter bastante autonomia, sem a necessidade de ter aprovação de níveis mais complexos na maioria dos casos. As instâncias superiores eram consultas apenas em temas delicados e sensíveis, tanto para a área de saúde quanto para a questão política.

Existiram também situações em que os entrevistados afirmaram haver a necessidade de aprovação das demandas com o gabinete da SMS (nível 3) e até com a Secretaria de Comunicação da Prefeitura de São Paulo (nível 4). Os níveis 2, 3 e 4, portanto, reforçam o que apontaram Araújo, Cardoso e Murtinho (2009) de centralização da comunicação nos gestores.

Os autores revelaram ainda que, em 2009, não investimento na atualização da equipe, o que implica também em profissionais que, muitas vezes, não conhecem a estrutura e os protocolos da saúde pública. Dez anos depois, situação segue igual, já que a pasta municipal de saúde paulistana ainda não possui um projeto de capacitação dos colaboradores, nem mesmo planos de carreira.

Por fim, a pesquisa da Fiocruz também observou a definição do público-alvo das ações de comunicação. Das instituições públicas municipais, 93,3% afirmaram que o foco era a população em geral; 66,7% disseram que trabalhavam com grupos segmentados e 53,3% desenvolviam ações para o público interno.

No caso da ASCOM, 100% dos entrevistados concordaram que trabalham com os três tipos de públicos anteriormente citados, com a ressalva de que havia núcleos mais focados em determinados grupos populacionais que outros. O alerta aqui fica para o fato de que, na expressiva maioria das vezes, a definição do público-alvo acontece com base na percepção subjetiva dos gestores, sem auxílio de pesquisas, ou com alicerce em dados epidemiológicos das áreas técnicas. O resultado disso é a produção de materiais de comunicação homogêneos, sem levar em conta as diferenças sociais, ainda mais numa cidade tão plural como a capital paulista.

## O legado de uma década

A pesquisa “Políticas e práticas de comunicação no SUS: mapeamento, diagnóstico e metodologia de avaliação”, realizada por Araújo, Cardoso, Murtinho (2009), da Fundação Oswaldo Cruz, usada como parâmetro de comparação desta pesquisa, apontou uma série de diagnósticos sobre o trabalho comunicacional realizado por instituições no âmbito no Sistema Único de Saúde. Embora os resultados tenham sido publicados em 2009, portanto, há exatamente 10 anos, a situação parece não ter mudado muito, pelo menos na realidade da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, o segundo objeto de estudo deste artigo.

Como visto, a ASCOM não possui uma política ou plano de comunicação documentados, bem como a prática de planejar e avaliar os produtos de comunicação e processos de trabalho, a mesma realidade apontada pelo estudo da Fiocruz. Isso implica na continuidade dos trabalhos e das estratégias adotadas, que podem ser interrompidos ainda mais facilmente a cada nova gestão, além de causar entendimentos múltiplos sobre o foco de atuação.

Outra constatação foi de que o poder continua centralizado em um gestor, principalmente no que se refere às origens das demandas e nos fluxos de aprovação dos materiais de comunicação produzidos pela SMS-SP. No caso das origens das demandas, os entrevistados desta pesquisa afirmaram que a maior parte dos pedidos vem da coordenação da ASCOM, com raros casos da própria equipe da assessoria tendo liberdade e até tempo de criar ideias novas; já na validação dos produtos, a chefia tem que, ao menos, ter ciência do resultado final, interferindo quando necessário. Há também casos em que secretário, o gabinete da

SMS ou, ainda, da SECOM da prefeitura da capital paulista precisar participar do processo decisório. Todos esses fatores resultam o que há dez anos já era falado: pouca autonomia para a área de comunicação.

Um fato que teve leve alteração na última década, mas que ainda é predominante na SMS-SP é a concentração do trabalho em atividades de assessoria de imprensa, focada em um relacionamento com a mídia para promoção da gestão. Um líder de equipe argumentou que as redes sociais e a crescente demanda da população fizeram os trabalhos de comunicação darem pesos iguais para os veículos jornalísticos e para as plataformas digitais online e interativas. Embora isso tenha acontecido, outros participantes também compartilharam que as demandas de imprensa acabam tomando conta do dia a dia, recebendo uma atenção maior dos gestores.

Para além das críticas, Araújo, Cardoso, Murtinho (2009) apontaram algumas tendências para a área da C&S, como (I) a diversidade de perfis nas equipes de comunicação, agrupando profissionais de webdesign, publicidade, jornalismo e relações públicas, por exemplo, (II) forte presença das noções e valores de “mercado” nos discursos dos dirigentes, nos critérios de recrutamento da equipe, no planejamento e nos objetivos a serem alcançados, (III) expansão do uso de tecnologias de informação e comunicação, com destaque para a internet, (IV) diferentes processos de gestão participativa, (V) utilização da mídia como principal estratégia de comunicação pelas organizações de saúde e a (VI) presença de novas vozes ou de vozes mais amplificadas na saúde (ARAÚJO; CARDOSO; MURTINHO, 2009).

Passados cerca de 10 anos, já é possível afirmar que parte dessas tendências se consolidou e, hoje, são uma realidade, pelo menos na Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. No que se refere à (I) questão multiprofissional, este estudo mostrou que a equipe da Assessoria de Comunicação da SMS-SP é composta por uma equipe com diferentes formações, como jornalistas, relações públicas e designers; (III) as novas TICs têm sido bastante utilizadas como meios de comunicação pela secretaria, ao manter a gestão do portal (apesar da defasagem técnica), ter implantado em 2015 as redes sociais do órgão e nos últimos anos investido em aplicativos para dispositivos móveis; (V) também já foi visto que a assessoria de imprensa é a estratégia que obtém o maior foco de trabalho e (VI) o real estabelecimento da presença de novas vozes ou de vozes mais amplificadas na saúde, o que exige do poder público um estratégico relacionamento para criação de parcerias, alastrando a abrangência da comunicação e, também, maior abertura para controle social.

No entanto, quanto às (II) noções e valores de “mercado”, embora presentes, estes ainda estão aquém do desejado na ASCOM, uma vez que a assessoria ainda carece de planejamento das atividades e os critérios de seleção da equipe seguem baseados em relações de indicação (política) e confiança do gestor. E os (IV) diferentes processos de gestão participativa, como em todo o SUS, estão muito longe do ideal, como também já apontado.

Tudo isso deixa um legado para que as instituições de saúde pública aproveitem as potencialidades da ASCOM-SP, para replicar os feitos de sucesso em suas realidades locais, bem como ajustar as falhas de processos para ter uma comunicação mais efetiva.

[...] as SMSs devem fazer uso de uma comunicação estratégica, integrada e multimídia, guiada pelos princípios do SUS, ou seja, uma comunicação universal, integral, equânime, descentralizada, hierárquica e com participação social. Uma comunicação integrada e multimídia utiliza diferentes estratégias, meios e áreas da própria comunicação, aproveitando os recursos e as potencialidades de cada, para obter resultados mais eficientes e eficazes, ao ampliar a abrangência e ser mais assertiva. Para a saúde pública, se faz fundamental (autor, 2019, p. 214).

Assim, com base na realidade da capital paulista, esta pesquisa apresentou resultados inéditos de um estudo de dois anos de mestrado que vão ratificar ou vão de encontro ao levantamento realizado pela Fiocruz em 2009, atualizando-o, evidente com as devidas limitações. Foi possível observar o que mudou e o que se manteve nesses dez anos de comunicação para a saúde pública. Futuras pesquisas, até de âmbito nacional, podem contribuir para ampliar as discussões aqui propostas.

## Referências

ARAÚJO, Inesita Soares; CARDOSO, Janine Miranda; MURTINHO, Rodrigo. Políticas e Práticas de Comunicação no SUS: **Mapeamento, Diagnóstico e Metodologia de Avaliação**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde/ Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Relatório de pesquisa: gestão da comunicação aplicada à vigilância em saúde: a percepção dos gestores**. Brasília: Ministério da Saúde: 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 mar. 2019.

GESTOR de Comunicação 1. Entrevista concedida ao autor. São Paulo (SP), 18 de dezembro de 2018.

GESTOR de Comunicação 3. Entrevista concedida ao autor. São Paulo (SP), 11 de janeiro de 2019

GESTOR de Comunicação 4. Entrevista concedida ao autor. São Paulo (SP), 24 de janeiro de 2019.

GESTOR de Comunicação 10. Entrevista concedida ao autor. São Paulo (SP), 26 de março de 2019.

OLIVEIRA, Celso José de. **Planejamento de Comunicação: A comunicação como ferramenta essencial da gestão pública e a elaboração do Plano de Comunicação.** In: COSTA, Greiner (Org.). Comunicação e Gestão Pública. Campinas (SP): Editora Alínea, 2015.

Autor. A comunicação estratégica, integrada e multimídia na saúde pública municipal. 2019. 261p. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação na Comunicação de Interesse Público) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2019.

SPEDO, Sandra Maria; PINTO, Nicanor Rodrigues da Silva; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. A Regionalização Intramunicipal do Sistema Único de Saúde (SUS): um estudo de caso do município de São Paulo-SP, Brasil. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 533-546, jan.-jun., 2010.