

Novos cenários da comunicação pública digital no Brasil: a qualidade do portal eletrônico do Sistema Único de Saúde¹

Mariany Schievano Granato²
Danilo Rothberg³

Resumo

A eficiência da comunicação pública é fundamental para uma sociedade democrática, uma vez que ela pode contribuir para prover a circulação, de forma acessível e atraente, da informação transparente e necessária para o cidadão formar sua opinião, participar politicamente e beneficiar-se das políticas públicas, em particular no campo da saúde. A exploração do meio digital trouxe potencialidades para a expansão da comunicação nesse sentido, que ainda não foram estudadas adequadamente. Este artigo revisa aspectos relevantes do percurso teórico subjacente ao desenvolvimento das pesquisas situadas na convergência interdisciplinar entre comunicação pública, promoção da saúde e democracia digital, a fim de sistematizar indicações para a avaliação das realizações digitais do governo federal no terreno das políticas de saúde.

Palavras chave: comunicação pública; políticas públicas; Ministério da Saúde; democracia digital.

Introdução

A eficiência da comunicação pública é fundamental para uma sociedade democrática, uma vez que ela pode contribuir para a difusão, de forma acessível, da informação transparente e necessária para o cidadão formar sua opinião. Pode estar relacionada ao Estado, governo e sociedade e passa pelos pontos chave de uma sociedade justa e igualitária no que se refere à tomada de decisões, por meio da informação disponibilizada ao cidadão. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública se refere à troca de informações e influências entre agentes e atores sociais sobre temas de interesse coletivo.

A informação pode ser divulgada por diversos canais midiáticos, dependendo de seu objetivo e de seu público alvo. Quando é distribuída através do suporte de um meio eletrônico

¹ Trabalho apresentado na modalidade Artigo Científico da IV Conferência Sul-Americana e IX Conferência Brasileira de Mídia Cidadã.

² Bacharel em Comunicação: Relações Públicas pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FAAC /Unesp. E-mail: marianygranato@gmail.com

³ Doutor em Sociologia pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Docente do Departamento de Ciências Humanas da FAAC/Unesp. E-mail: danroth@uol.com.br

co, traz a possibilidade de prover a interação com o cidadão em formatos de democracia digital, capazes de promover a participação política.

Neste artigo, os conceitos de comunicação pública, democracia digital e modelos de comunicação da saúde são revisados com o objetivo de embasar os estudos das ações do governo federal no que diz respeito à circulação de informações sobre políticas públicas de saúde, especificamente do portal eletrônico do Ministério da Saúde (www.saude.gov.br).

No percurso aqui oferecido, em primeiro lugar são retomados aspectos normativos da comunicação pública na contemporaneidade. Em segundo lugar, são caracterizados os modelos de prevenção, educação e promoção da saúde, que constituem referencial teórico fundamental para a pesquisa científica na área. Em terceiro lugar, é descrito o papel que a comunicação pública pode assumir no contexto da democracia digital. Considerações finais sintetizam as contribuições deste percurso teórico para o desenvolvimento de pesquisas situadas na convergência interdisciplinar entre comunicação pública, promoção da saúde e democracia digital.

Comunicação pública na contemporaneidade

A disponibilidade da informação pública é característica de sociedades democráticas, vista como um direito fundamental do cidadão. É por meio dela que os indivíduos em uma democracia podem se basear para fazer escolhas, informar-se sobre assuntos de interesse público e até mesmo participar de decisões que afetem o funcionamento de órgãos ou sistemas públicos dentro do qual vivem. A informação para a democracia se concretiza na comunicação pública, definida por Matos (2011, p. 45) como “processo de comunicação instaurada em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”.

Os cidadãos precisam estar preparados para a participação democrática. Por isso, precisamos ter como requisitos básicos o acesso e o direito à informação, além da participação da sociedade civil de maneira igualitária (BEZZON, 2004).

A comunicação pública tem como funções informar, escutar o público alvo, estabelecer diálogos e prestar serviços, tendo em vista necessidade de fundamentar a discussão pública para a tomada de decisões. O conteúdo da comunicação pública é orientado por normas:

A determinação do conteúdo da comunicação pública, seja ela local ou não, é orientada pelo ideal normativo de referências convencionais, tais como: o interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social pelos meios de comunicação (MATOS, 2011, p. 46).

Brandão (2009) afirma que o conceito de comunicação pública não está claramente definido, por se tratar de uma expressão com grande diversidade de significados. A comunicação pública abrange uma grande variedade de saberes e atividades. Pode-se dizer que este conceito está em constante processo de construção. Para este trabalho, entre os significados encontrados para o termo em questão, o que se torna mais relevante é o de comunicação pública identificada como comunicação do Estado e/ou governamental.

Quando se fala em comunicação pública neste sentido, ainda segundo Brandão (2009), coloca-se a responsabilidade sobre o poder público de estabelecer um fluxo informativo e comunicativo, voltado para cidadania. Trata-se de um novo cenário, no qual oferta de informação com profundidade e contextualização adequada serve à prestação de contas e como estímulo para o engajamento social. Portanto, espera-se da população, perante as políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, a fim de provocar o debate público (SOUZA, 2006; OLIVEIRA, 2004).

Segundo Duarte (2009, p. 59), a comunicação pública exige:

- a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo;
- b) centralizar o processo no cidadão;
- c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação;
- d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos;
- e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*.

Além disso, ainda segundo Duarte (2009), falar em comunicação pública implica usar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania. E, para melhorar a vida das pessoas por meio da comunicação, é preciso utilizar instrumentos ou meios que estejam conectados com o ponto de vista do cidadão, assumindo o espírito público e privilegiando o interesse coletivo em detrimento do pessoal.

Entre os instrumentos de comunicação, podemos classificar alguns como de maior interesse para a comunicação pública. A partir do ponto de vista estrategista da comunicação,



temos a comunicação de massa, que tem por finalidade levar informações para o máximo possível de pessoas, que serão somente receptores e é tratada como unidirecional; a comunicação segmentada, “orientada para grupos de interesses específicos em que há maior possibilidade de domínio sobre determinado conteúdo” (DUARTE, 2009, p. 66). Havendo retorno sobre a informação, o receptor passa a ser, também, emissor, existindo um diálogo. Já o terceiro modelo é o de comunicação direta, feita por um contato personalizado, que inclui atendimento, interação pela intranet, debates, entre outros, permitindo a facilidade de interação e troca de informações.

Para além dos instrumentos de comunicação, especificamente na área de saúde foram formulados os modelos de difusão, denominados modelos de *educação, prevenção e promoção* da saúde, que foram empregados na análise exploratória comentada neste artigo. Eles serão caracterizados na próxima seção.

Modelos de comunicação e saúde: prevenção, educação e promoção

O modelo de difusão de informações sobre saúde para prevenção de doenças tende a ser costumeiramente pelos órgãos públicos do setor. Segundo Czeresnia (2009), a prevenção em saúde exige uma ação antecipada com o objetivo de impedir o progresso de determinada doença. Ou seja, este modelo entra em ação quando a saúde já está em risco; são intervenções que objetivam a redução da incidência de determinado mal para a saúde. Bem como o modelo de educação, ambos estruturam-se diante da divulgação de informação científica e de mudanças de hábitos.

Já o modelo de promoção da saúde é considerado mais amplo do que os outros, porque tem como significado dar impulso, fomentar ou originar e, como objetivo, promover o bem estar geral, aumentando o nível de saúde. As estratégias usadas pelo modelo de promoção, segundo Czeresnia (2009), enfatizam a necessidade da transformação das condições de vida e de trabalho, em uma abordagem intersetorial, não dependendo apenas da saúde pública, mas sim de todos os setores envolvidos na vida pessoal do indivíduo.

Os modelos de prevenção e de promoção da saúde diferem no sentido das mudanças na articulação de conhecimentos que cada um considera adequadas para a operacionalização das práticas de saúde, que envolve a transformação das concepções sobre o corpo humano. A promoção da saúde conta com a capacidade do indivíduo e do todo em lidar com as condições

da saúde de um ambiente. Ou seja, vai além da aplicação técnica e normativa de conceitos e abrange o fortalecimento da saúde através da construção de capacidade de escolha. Para que a promoção de saúde ocorra, é necessário que o indivíduo tenha ao seu alcance informações adequadas e suficientes para a tomada de decisão, de maneira que tenha sido refletida previamente, segundo sua condição de sujeito e cidadão (BERBEL, 2012).

A OMS (Organização Mundial da Saúde) classifica como programas de promoção de saúde as políticas que podem ser caracterizadas pelos seguintes princípios (WHO, 1984):

- **Concepção holística:** é a concepção ampliada de saúde. Diz respeito ao estado físico, mental, social e espiritual do indivíduo. Exige tratar a saúde como um todo, não apenas dirigir a comunicação para grupos de riscos específicos.
- **Intersetorialidade:** enfatiza a importância da cooperação entre os setores envolvidos e as ações do poder público nos campos de legislação, sistema tributário e medidas fiscais, educação, habitação, serviço social, cuidados primários em saúde, trabalho, alimentação, lazer, agricultura, transporte e planejamento urbano. O Estado é considerado responsável por garantir condições favoráveis à saúde (SÍCOLI & NASCIMENTO, 2003).
- **Empoderamento:** é a efetiva e concreta participação com o objetivo de promoção da saúde.
- **Participação social:** diz respeito ao envolvimento dos sujeitos diretamente interessados, que fazem parte de uma comunidade ou de organizações. São eles que irão formular as políticas públicas referentes à saúde. Podem ser profissionais da saúde ou outros setores. Está relacionada ao empoderamento de setores e indivíduos.
- **Equidade:** para alcançá-la, é necessário ampliar o acesso às políticas públicas e a tomada de decisões, criando ambientes de suporte que viabilizem as condições favoráveis à saúde com o objetivo de reverter desigualdades sociais. Tem a intenção de identificar as diferenças injustas e evitáveis, remetendo à ética e pela busca dos direitos sociais. Não busca suprimir por completo os diferenciais de saúde existentes nas diversas camadas da população.
- **Ações multiestratégicas:** contam com o envolvimento de diferentes disciplinas e realizam a combinação de métodos e abordagens variadas, incluindo desenvolvimento de políticas, mudanças organizacionais e comunicacionais.

- **Sustentabilidade:** diz respeito ao ato de criar iniciativas, de acordo com o princípio de desenvolvimento sustentável e garantir um processo bem estruturado que perdure.

Diante dos pontos apresentados, como ideais para que ocorra a promoção da saúde pública, considera-se este modelo como o mais adequado dentro do sistema de comunicação do portal eletrônico do Ministério da Saúde, pois com a ideia de promoção está o fortalecimento da capacidade individual e coletiva do indivíduo. Ou seja, vai além de uma aplicação de teorias e técnicas e chega ao fortalecimento da saúde por meio da construção de capacidade de escolha do sujeito, usando o seu conhecimento e discernimento. O ambiente de comunicação pública digital traz a oportunidade de avançar o modelo de promoção da saúde. Este é o foco da próxima seção.

Democracia digital e governo eletrônico

Com o avanço constante das novas tecnologias, a forma de se comunicar tem passado por alterações, muitas vezes aumentando o alcance de determinada informação, tanto no meio privado, quanto no público. Pode-se observar que, neste último, a disponibilidade de informações dentro dos portais eletrônicos do governo federal assume um importante papel no sentido de levar a informação necessária para os públicos de interesse.

A comunicação pública deve estar presente no cotidiano dos cidadãos, com a capacidade de estimular e desenvolver qualidades democráticas, quando desenvolvida de maneira adequada dentro da realidade na qual está inserida. Na medida em que as indústrias comunicacionais substituem as interações diretas pela mídiatização eletrônica, os conflitos são negociados de forma diferente do que vinha sendo feito neste âmbito. Muitas vezes os próprios sindicatos e outros movimentos ficam sabendo das medidas tomadas pelos industriários ou pelo próprio governo, através dos meios de comunicação como os jornais, e atualmente, por meio de sites e portais eletrônicos do governo.

Segundo Pozobon (2011) as redes digitais devem ser pensadas como novas ferramentas para fomentar a prática da cidadania democrática, possibilitando a formação de uma comunicação de mão dupla, ou seja, que o cidadão fique a vontade para interagir com o governo sem a massiva influência da mídia dominante do processo. Desta forma poderíamos pensar em uma comunicação eletrônica democrática, visando a segmentação e direcionamento do

público para a seção correspondente dentro do portal, a fim de que encontre material acessível aos seus interesses.

Para Gomes (2005) existem cinco graus de democracia digital, classificados como:

- 1) Acesso do cidadão aos serviços públicos por meio da rede e a prestação de informação por parte do Estado, partidos ou representantes que integram o colegiado.
- 2) Estado usando o meio digital como fonte de consulta para com os cidadãos, a fim de averiguar a opinião pública a respeito de determinados temas da agenda.
- 3) Estado com volume e intensidade na sua prestação de informação e prestação de contas, chegando a um alto nível de transparência.
- 4) Estado se torna poroso à participação popular, permitindo que o público, além de se manter informado sobre a condução dos negócios públicos, também intervenha na decisão política.
- 5) Modelos de democracia direta, aquele dentro do qual a esfera política profissional se extinguiria porque o próprio público controlaria a decisão política. Neste estágio o cidadão é visto como controlador e produtor da decisão política.

A democracia digital tem como objetivo informar o cidadão e fazer com que ele faça parte do processo de tomada de decisões. Os governos têm o dever de estar presente em plataformas online, mas ainda passam por processos de adaptação de linguagem e direcionamento de informações, conforme (BRITO, 2006, p. 110):

Na era da informação os governos demonstram ter plena consciência de que o futuro será condicionado pela forma como as novas tecnologias de informação e comunicação serão assimiladas, assim como pelo êxito e rapidez dessa absorção. Quanto maior a visão de que a informação, o conhecimento e seu uso apropriado serão as fontes de controle e riquezas na economia digital, mais o acesso à tecnologia da informação torna-se crucial e necessário.

Rothberg e Kerbauy (2010) afirmam que a tecnologia funciona como um facilitador, não como solução, pois ela integra as ferramentas de informação já existentes no modo *offline*. As tecnologias da informação e comunicação devem ter seu uso pensado diante de um determinado quadro político característico e sua situação de possível implementação, levando



em conta os fatores culturais existentes no ambiente. Ainda segundo os autores, as informações devem ser dimensionadas de acordo com diferentes públicos que detêm potencial interesse na consulta dos portais eletrônicos.

O conceito de governo eletrônico diz respeito ao uso das ferramentas online para aproximação com os cidadãos, a fim de levar notícias e informações para incentivar e prover a utilização do meio, oferecendo serviços online. Segundo pesquisa realizada pela ONU⁴, o papel crescente do governo eletrônico na promoção do desenvolvimento inclusivo e participativo tem caminhado junto com as crescentes demandas por transparência e responsabilidade em todas as regiões do mundo. O e-gov é capaz de mudar fortemente as expectativas daquilo que já era feito dentro das mídias tradicionais, agora usando a tecnologia a favor do reforço da prestação do serviço público, avançando no desenvolvimento de pessoas.

Segundo Rothberg (2010), acredita-se que os cidadãos devem estar informados de maneira clara sobre as políticas públicas para que assim formem opiniões e posteriormente participem da decisão pública política com consciência e reflexão.

O portal eletrônico do Ministério da Saúde que deve ter seu conteúdo desenvolvido a partir da consideração de que os envolvidos no processo de comunicação partilham no que diz respeito ao significado existente entre o emissor e receptor da mensagem. Desta forma, a comunicação pública presente neste meio seria facilitada, pois pode instigar o cidadão por um meio interativo, aumentando as chances de a participação acontecer.

Pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil – GCI.br⁵ – apurou o uso de serviços públicos eletrônicos e indicou que pouco mais de um quarto dos internautas acessa os portais eletrônicos de governo em busca de informações sobre serviços públicos de saúde.

É preciso repensar a maneira como as informações estão dispostas, a fim de que se tornem mais atrativas. Nota-se a relativa falta de uso do espaço eletrônico público para a promoção da saúde, ou seja, sobre como as políticas públicas do setor podem promover um ambiente agradável e sem riscos.

⁴ E-Government Survey 2012. United Nations. E –government for the people. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>. Acesso em: 30 abr 2013.

⁵ Pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil Disponível em: <http://op.ceptro.br/cgi-bin/cetic/tic-domicilios-e-empresas-2011.pdf>. Acesso em: 30 abr 2013.



Considerações Finais

Atualmente, o governo brasileiro trabalha com a comunicação pública digital por meio de seu portal com a intenção de fazer a aproximação com o usuário do sistema de saúde pública, por diversas formas, como a seção de Orientação e Prevenção.

A comunicação pública está presente dentro da esfera pública, na qual encontramos sociedade, entidades de terceiro setor, governo, movimentos sociais, imprensa, entre outros. É um ambiente de debate, negociação e tomada de decisões. Para tanto é necessário que a comunicação pública digital seja transparente e que o governo assuma as diretrizes da disponibilização desta informação.

A fim de melhorar a qualidade da disposição do material oferecido no portal eletrônico do Ministério da Saúde, é preciso repensar a maneira em como as informações estão dispostas dentro deste tipo de veiculação midiática, a fim de que se tornem mais atrativas. Nota-se a escassez do uso do espaço eletrônico público para a promoção da saúde, ou seja, no âmbito de como o poder público pode auxiliar, por meio de políticas públicas, a promover um ambiente agradável e sem riscos para a população, não somente quanto à prevenção ou mesmo quanto à cura de determinada doença.

Levando-se em consideração os aspectos normativos da comunicação pública digital, é preciso apontar que os gestores do portal da saúde devem empregar ferramentas para promover o atendimento das necessidades dos diferentes públicos, aumentando a chance de propagar uma informação pertinente e praticando a democracia digital de maneira adequada. Mas o portal eletrônico tem sido gerido essencialmente como um difusor de informações apenas, ou seja, ele divulga informações pertinentes à saúde pública, mas não fomenta a participação popular, não oferece serviços e não explora de maneira satisfatória as potencialidades do meio digital para a promoção da saúde.

O Estado deveria criar políticas de comunicação específicas para seu portal eletrônico de saúde, a fim de minimizar até mesmo os gastos públicos com a prevenção da saúde, pois assim há a possibilidade de conscientização desde o princípio para que se criem ambientes favoráveis ao desenvolvimento humano saudável.

Desta forma consideramos que o portal www.saude.gov.br é um meio capaz de transmitir informações de interesse público, no entanto não fomenta a participação popular e não

oferece serviços pelo meio digital, fazendo uso majoritário somente dos modelos de prevenção e educação da saúde.

Agradecimentos

Mariany Schievano Granato agradece ao Observatório de Educação (Capes) pela bolsa de mestrado concedida.

Referências

BERBEL, D. **A comunicação da ciência nas campanhas da saúde online: um estudo de caso do portal da saúde.** Universidade Federal de São Carlos, 2012. V.1. Dissertação, Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade, São Carlos, 2012.

BEZZON, L. C. (org.). **Comunicação política e sociedade.** Campinas: Alínea, 2005.

BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2009.

BRITO, J. A. P. **Cibercidadania: a virtualização na comunicação pública contemporânea.** *Organicom*, n. 4, p. 107-123, 2006.

CZERESNIA, D. O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 15, n.4, p. 701-710, 1999.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

OLIVEIRA, M. J. C (org.). **Comunicação pública.** Campinas: Alínea, 2004.

POZOBON, Rejane de Oliveira. Comunicação, política e democracia: novas configurações em um espaço público. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

ROTHBERG, D. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania. In: **Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs.**



Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/seminarios_tematicos/ST02/DRothberg.pdf> Acesso em 13 jun. 2013.

ROTHBERG, D.; KERBAUY, M. T. M. O avanço da democracia digital e a ampliação do espaço público: realizações e obstáculos. In: ROTHBERG, D.; VICENTE, M. M. (orgs.) **Meios de comunicação e cidadania**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SÍCOLI, J. L.; NASCIMENTO, P. R. Health promotion: concepts, principles and practice. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v.7, n.12, p.91-112, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Discussion document on the concept and principles. In: _____. **Health promotion: concepts and principles**, a selection of papers presented at Working Group on Concepts and Principles. Copenhagen: Regional Office for Europe, 1984. p. 20-30.