

Narrativas de pesquisadores sobre a midiáticação das políticas de saúde no Brasil

Maria Ligia Rangel-S
Gabriela Lamego
Antonio Marcos Pereira Brotas
Márcia Cristina Rocha Costa
Ana de Oliveira Barbosa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RANGEL-S, M.L., LAMEGO, G., BROTAS, A.M.P., COSTA, M.C.R., and BARBOSA, A.O. Narrativas de pesquisadores sobre a midiáticação das políticas de saúde no Brasil. In: TEIXEIRA, C.F., comp. *Observatório de análise política em saúde: abordagens, objetos e investigações* [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 461-494. ISBN 978-85-232-2021-1.
<https://doi.org/10.7476/9788523220211.0015>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Maria Ligia Rangel-S, Gabriela Lamego, Antonio Marcos Pereira Brotas,
Márcia Cristina Rocha Costa e Ana de Oliveira Barbosa

NARRATIVAS DE PESQUISADORES SOBRE A MUDIATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL

Introdução

O processo de construção de qualquer democracia tem os meios de comunicação de massa – os *media* ou a mídia –, como atores fundamentais na cena social, haja vista a sua centralidade na vida contemporânea e a sua relação com a cultura e a sociedade, sobre as quais exerce significativa influência, ao tempo em que é por estas influenciada. Como instituições sociais e culturais poderosas, os *media* são elementos constitutivos da política.

A mídia tem legitimidade delegada por outros campos sociais, por conta da sua característica de mediação. (RODRIGUES, 1999) Portanto, não só repercute como também atua e faz parte do que se passa no espaço público, interagindo com outros campos, que buscam visibilidade na esfera midiática. Como afirma Rodrigues (1999), “o campo dos *media*, ao mesmo tempo, constitui e é constituído pelo público, instância que é contemporânea da sua própria formação”.

Os estudos da mediação e midiaticização da sociedade e da cultura são, portanto, fundamentais para compreender a construção da realidade social, moldada pelas representações embutidas nos enquadramentos midiáticos, que influenciam a definição da agenda pública, estimulam, criticam e, ao mesmo tempo, revelam a disputa de interesses e as relações de poder nos discursos tornados públicos.

Quando se trata da área da saúde, encontra-se uma evidente preferência dos meios de comunicação para explorar esse tema, o qual aparece com grande frequência nos mesmos. Ao abordar o conceito de políticas públicas como uma resposta às demandas da população (DUNN, 1981), considera-se a mídia como ator político fundamental para o debate público, a formação da agenda pública e os processos de formulação, implementação e avaliação das ações realizadas para solucionar problemas da sociedade. As políticas de saúde, por exemplo, quando ganham visibilidade na mídia, podem ou não favorecer o capital político dos seus atores públicos e/ou privados, dependendo das representações construídas pelo enquadramento do conteúdo midiaticizado e sua repercussão no contexto cultural e social.

Os estudos sobre a relação mídia e saúde iniciaram no Brasil na década de 1990, quando a relação comunicação e saúde passou a integrar os objetos de pesquisa e de ensino. Nesse capítulo, analisa-se a narrativa de pesquisadores brasileiros a respeito do discurso da mídia sobre a saúde, tomado como objeto de estudo. Para a definição do objeto, considera-se a centralidade da mídia nos modos da vida contemporânea, apontando a sua relação com a cultura e a sociedade, a partir de uma lógica operacional que interfere em outras instituições sociais. Destacam-se os conceitos de mediação e midiaticização, por serem fundamentais para compreender como a mídia opera na construção da realidade social. Diante da complexidade que envolve a mídia e seus discursos, interessa saber como os pesquisadores na área da saúde têm se posicionado frente aos meios de comunicação de massa enquanto objeto de pesquisa. Até que ponto compreendem essa complexidade? Como entendem a midiaticização das políticas de saúde?

Mediação e midiatização da cultura e da sociedade

A mídia é uma manifestação cultural hegemônica da contemporaneidade, segundo Kellner. (2001) Com o uso das tecnologias digitais, os recursos de imagens e sons oferecidos por meios de comunicação, como a televisão e a internet, ampliaram a capacidade dos meios de alcançar uma audiência vasta e de diferentes níveis sociais e educacionais, destinados a diferentes públicos e mercados.

Numa cultura contemporânea dominada pela mídia, os meios dominantes de informação e entretenimento são uma fonte profunda e muitas vezes não percebida de pedagogia cultural: contribuem para nos ensinar como nos comportar e o que pensar e sentir, em que acreditar, o que temer e desejar – e o que não. (KELLNER, 2001, p.10)

Abordagens que consideram as mídias apenas formações tecnológicas ou elementos de conexões entre os participantes de um processo comunicativo linear e previamente estabilizado foram contestadas pela incapacidade de oferecer uma leitura da complexidade que marca as relações entre mídia, sociedade e cultura. Martín-Barbero (2006) utilizou o conceito de mediação como estratégia de superação do modelo informacional, centrado na técnica e de grande influência em todo o mundo, ao destacar as diversas relações de apropriações e ressignificações que perpassam os processos de produção e recepção dos produtos midiáticos. O autor propõe uma reflexão sobre a mídia em sua articulação com a cultura, a política, a vida cotidiana, a partir das mediações, “[...] lugares dos quais provém as construções que delimitam e configuram a materialidade social e a expressividade cultural da televisão” (MARTÍN-BARBERO, 2006, p. 294), a mídia que hoje alcança quase cem por cento dos lares brasileiros. As mediações envolvem produtores, lógicas produtivas, audiência, expectativa de consumo, matrizes culturais, os meios e as mensagens.

No processo de mediação, a mídia produz o que está na cultura e o público se reconhece nos produtos da indústria cultural sem necessariamente implicar na imposição dos veículos de comunicação a

uma audiência passiva. A hegemonia, no sentido gramsciano usado por Martín-Barbero (2006), está presente no cotidiano das pessoas e nos usos sociais da mídia. Trata-se da disputa de sentidos reconhecida pelo consenso do público e não relações de poder pela força, pois a cultura hegemônica é feita de cumplicidade e sedução.

O massivo, nesta sociedade, não é um mecanismo isolável, ou um aspecto, mas uma nova forma de sociabilidade. São de massa o sistema educativo, as formas de representação e participação política, a organização das práticas religiosas, os modelos de consumo e os de uso do espaço. Assim, pensar o popular a partir do massivo não significa, ao menos não automaticamente, alienação e manipulação, e sim novas condições de existência e luta, um novo modo de funcionamento da hegemonia. (MARTÍN-BARBERO, 2006, p. 311)

Entretanto, a tecnicidade e a identidade são reconhecidas por Martín-Barbero nas novas matrizes comunicativas da cultura na contemporaneidade, como mediações fundamentais que transformam o lugar da cultura na sociedade. A tecnicidade midiática permite a interação com novos atores, novas formas de participação do cidadão e hibridações literárias, audiovisuais e digitais, num cenário em que as identidades são desterritorializadas. A visualidade eletrônica, como parte da visibilidade cultural, amplia a capacidade de comunicação em torno de uma narrativa audiovisual, que é mais do que uma ferramenta instrumental ou sua manipulação tecnológica. A centralidade da cultura audiovisual tem, principalmente, a cumplicidade das novas gerações. (MOURA, 2009)

O debate sobre a recepção impõe considerar as formas de transgressão e conflito com os sentidos hegemônicos, destacando-se na mediação as estratégias de apropriação, interpretação e resistência, o que implica uma percepção dos meios para além dos seus elementos técnicos. Essa proposta é ainda mais adensada quando Martín-Barbero refina o conceito e aposta nas “mediações comunicativas da cultura”, que sintetiza a perspectiva de avaliar não apenas os produtos culturais,

mas também os campos social e político, reconhecendo, dessa forma, que a comunicação faz a mediação do espectro social mais vasto e das diversas formas de vida na sociedade contemporânea.

Assim como a mediação representa avanços nos estudos da comunicação, pensada enquanto instância de intercâmbio entre os indivíduos e as instituições, o termo midiaticização também nos auxilia na compreensão do processo de longa duração da ação social dos meios de comunicação. A mídia como agente de mudança social e cultural é interpretada por Stig Hjarvard (2012) a partir do conceito de midiaticização, entendido como uma nova condição social, que vai além do uso de tecnologias e é capaz de submeter outras instituições à sua lógica. O autor aponta a crescente influência da mídia sobre o exercício do poder político, na produção e difusão do conhecimento, no debate público e legitimação da ciência e práticas religiosas.

Por midiaticização da sociedade, entendemos o processo pelo qual a sociedade, em um grau cada vez maior, está submetida a ou torna-se dependente da mídia e de sua lógica. Esse processo é caracterizado por uma *dualidade* em que os meios de comunicação passaram a estar *integrados* às operações de outras instituições sociais ao mesmo tempo em que também adquiriram o *status* de instituições sociais *em pleno direito*. Como consequência, a interação social – dentro das respectivas instituições, entre instituições e na sociedade em geral – acontece através dos meios de comunicação. (HJARVARD, 2012, p. 64, grifo do autor)

Para Fausto Neto (2008), a midiaticização é um fenômeno no qual a mídia deixa de ser instrumento para ser referência, permitindo novos processos interacionais entre as instituições e os atores sociais. Braga (2006) defende que a midiaticização ocorre, tanto na perspectiva microssocial quanto no macrossocial, ao destacar a adaptação e simulação da sociedade à lógica dos meios. Assim, a midiaticização ultrapassa a perspectiva técnica e instrumental dos meios, a ponto de ser elaborada a concepção de cultura midiaticizada. Nesse aspecto,

argumenta “que os processos sociais não podem ser entendidos sem a função ativa dos media, uma vez que as ações sociais, os produtos culturais e os programas políticos tornaram-se eles todos mediais”. (BASTOS, 2012, p. 70)

A mídia, baseada numa lógica do capital, permeia a vida do cidadão, que faz as suas conexões a partir de condições de acesso e consumo, em que informação e mercado atendem interesses diversos. Sodré (2001, p. 111) define essa nova etapa da organização social de *bios* midiático, um quarto *bios* existencial, cujas “[...] práticas sócio-culturais ditas comunicacionais ou midiáticas vêm se instituindo como um campo de ação social correspondente a uma nova forma de vida”. Os discursos no *bios* midiático são muitos, envolvendo vários atores e a produção de diferentes sentidos. Tomando-se a concepção ampliada de cultura essencialmente semiótica (GEERTZ, 1989), entende-se que os significados de símbolos e contextos publicizados na mídia ajudam a construir as representações partilhadas na sociedade.

A concepção é o ‘significado’ do símbolo [...] são formulações tangíveis de noções, abstrações da experiência fixada em formas perceptíveis, incorporações concretas de ideias, atitudes, julgamentos, saudades ou crenças. (GEERTZ, 1989, p. 67-68).

Os enquadramentos da mídia mostram que o processo comunicativo envolve diferentes agentes, saberes e partilhas, através de “esquemas de interpretação” (GOFFMAN, 1974), que funcionam como princípios organizadores de interações sociais e auxiliam o indivíduo a se posicionar diante de uma determinada situação.

Mas os enquadramentos não são construídos individualmente, pois podem ser encontrados nos códigos, valores e crenças compartilhados na memória coletiva da sociedade, como afirma Van Gorp (2007). A articulação entre os discursos dos diferentes atores sociais envolvidos no debate público tem na mídia um espaço de disputa entre vários grupos sociais e instituições, para definir a realidade social que vai auxiliar na percepção pública sobre os assuntos. No campo

da saúde, por exemplo, a luta contra o fumo associada ao discurso científico e suas provas de ameaça à saúde pública, foi fundamental no processo de mudança da moldura individual para um problema de âmbito coletivo, que se tornou um sentido partilhado socialmente e incentivou a implementação de políticas públicas nessa área.

O estudo de Lawrence (2004) sobre o enquadramento da obesidade na cobertura de notícias dos Estados Unidos, de 1985 a 2003, revela que a forma mais convencional de compreender a obesidade é tratá-la como um problema de comportamento individual porque as pessoas relacionam o excesso de peso ao consumo de alimentos calóricos e pouca queima de gordura. Dessa forma, médicos e outros profissionais da saúde insistem continuamente para que as pessoas façam escolhas saudáveis e atividade física para controlar o peso.

Apesar de a obesidade ser um problema grave de saúde pública, a responsabilidade individual limita a ação governamental. Já o enquadramento ambiental coloca o problema da obesidade em um contexto de influências ambientais e opções políticas. Muitos especialistas em saúde pública enquadram a obesidade como sintoma de uma alimentação insalubre, assim como práticas empresariais e governamentais que direcionam comportamentos. A autora conclui que, quanto mais esse discurso se aproxima do polo sistêmico e se distancia do individual, maior a possibilidade de uma ação governamental efetiva na saúde pública. (LAWRENCE, 2004)

Como importante dimensão do contemporâneo, os meios possuem uma centralidade nos processos sociais em função das novas formas de sociabilidade que decorrem da lógica da mediação, enfraquecendo outras estruturas de mediação, como a família, o trabalho e as conversações interpessoais. A construção social da realidade moldada pela mídia envolve relações de poder, disputas de interesse, aciona capitais econômicos, políticos e sociais, constituindo-se, também, num espaço de luta e negociações entre diferentes atores e instituições.

A centralidade da mídia, segundo Braga (2011), é reforçada, principalmente, pela capacidade da comunicação midiática estar em

profunda conexão com os espaços não midiáticos, aprofundando sua capilaridade, imbricando-se no social. São características que remetem à necessidade de refletir sobre o papel das mídias nos debates e análises das políticas públicas, especialmente do campo da saúde, que demanda efetiva participação social no exercício da cidadania.

Mídia e agenda pública

Em uma sociedade marcada pela centralidade da mídia, os veículos de comunicação têm papel relevante na formação da opinião, e por isso, são atores que não podem ser excluídos das análises de políticas públicas. Howlett (2000) e Souza (2006) defendem que a opinião pública tem papel significativo na formação de políticas em estados democráticos, com sua ação ocorrendo de forma direta ou indireta, em função do ciclo da política pública. Essa relação entre opinião pública e política é fortemente percebida no estágio da construção da agenda, pois é nessa etapa que os veículos de comunicação têm grande poder de influenciar ativamente na definição e hierarquização de temáticas e de problemas.

Estudos sobre o agendamento da mídia, cujas bases teóricas estão no trabalho dos pesquisadores americanos McCombs e Shaw (1972), abordam os efeitos dos meios de comunicação de massa sobre o público. Num artigo seminal, os autores afirmam que a mídia pode até nem saber dizer às pessoas o que pensar, mas tem o poder de dizer sobre o que elas devem pensar. Ou seja, as pessoas agendam suas conversas a partir do que a mídia lhes apresenta como a realidade social, destacando o seu poder na construção da agenda pública e, conseqüentemente, nas políticas públicas que demandam atenção de atores públicos e da sociedade.

Ao explorar a relação da mídia com a política no contexto brasileiro, Lima (2009) afirma que o papel mais importante da mídia está no poder de construir a realidade por meio de suas representações e definir o que é público no mundo contemporâneo. Nesse palco, os

políticos disputam espaço para dar visibilidade às suas propostas e a própria mídia se consolida como um importante ator político.

Torna-se, assim, mais fácil o exercício pela mídia de algumas das tradicionais funções atribuídas aos partidos, como por exemplo: construção da agenda pública (agendamento); gerar e transmitir informações políticas; fiscalizar as ações de governo; exercer a crítica das políticas públicas; canalizar as demandas da população. (LIMA, 2009, p. 22)

A capacidade da mídia em agendar o debate público vem sendo cada vez mais discutida, diante do declínio de conceitos como objetividade e imparcialidade na produção de conteúdo. Afinal, os meios de comunicação de massa, enquanto empreendimentos corporativos concentrados e controlados por poucas empresas, têm os seus interesses econômicos, políticos, sociais e culturais, conformando-se como um grupo de pressão na defesa dos seus interesses e como espaço para a disputa política e visibilidade na esfera pública. Esse ambiente desperta e canaliza a atenção da audiência para determinadas questões, e não outras. “A cobertura da mídia, porém, não apenas aumenta as percepções e atenção públicas sobre várias questões, mas as constrói, definindo-as como econômicas ou políticas, sociais ou pessoais, radicais ou conservadoras”. (HOWLETT, 2000, p. 175)

Embora a efetiva influência da mídia sobre as políticas públicas ainda seja pouco pesquisada e a maioria dos estudos se concentre na questão do agendamento (PENTEADO; FORTUNATO, 2015), a participação da mídia nos processos tem sido apontada em diferentes análises de políticas públicas. Na etapa de tomada de decisão, o impacto da opinião pública e dos meios de comunicação é relevante, apesar de ser menos expressivo do que na construção da agenda. Mesmo sendo uma influência indireta, uma vez que o número de atores participantes diminui substancialmente em função das barreiras que surgem pela exigência do conhecimento técnico, a influência da mídia apresenta-se mediante os grupos de interesse e partidos

políticos. Esses atores especificamente buscam apoio público para participar das formulações, por meio da visibilidade das alternativas apresentadas dentro dos espaços midiáticos, ampliando sua representação social.

De forma indireta, a mídia também pode influenciar na tomada de decisão ao atuar na constituição de ambiente de opinião favorável ou contrário a uma alternativa que os governos tenham que adotar. A busca pela visibilidade para obtenção de consenso ou aceitação das opções colocadas em jogo imprime a disputa pelo agendamento e pelos enquadramentos que auxiliem na luta pela legitimidade dessas opções. Ainda que a burocracia tenha um grau de isolamento em relação às pressões da opinião pública, Howlett (2000) aponta que essas barreiras possuem alguma porosidade, em virtude da participação do alto escalão do executivo na implementação das políticas. Assim, apesar dos espaços de controle burocrático, os meios podem atuar na visibilidade ou silenciamento desse processo, acentuando ou atenuando características positivas ou negativas que podem gerar repercussões relevantes no ritmo e dimensão da política. Situação similar ocorre na fase de avaliação, que está cercada de mecanismos e sistemas específicos desenvolvidos e aplicados por especialistas, devidamente regulados por normas que, em geral, fogem ao controle do executivo.

Diversas políticas são defendidas por atores políticos, mesmo em clima de opinião pública hostil. Outras são implementadas por pressão dessa opinião pública. Nesses casos, a visibilidade dos resultados alcançados é condição essencial para a conquista de capital político, o que pode resultar na ampliação ou redução de recursos, com impactos na decisão da continuidade da política. O aval da opinião pública pode não ser determinante, mas é “[...] uma ‘condição de fundo’ importante, com base na qual a formação de políticas ocorre e depende.” (HOWLETT, 2000, p. 186)

A inclusão de uma demanda social na agenda pública pode implicar em debate ou controvérsia pública na mídia, até que se estabilize enquanto política que propõe a solução de um problema, que

tem apoio político e da população. Dependendo do enquadramento que vai receber da mídia, os benefícios ou não de tais políticas vão ser percebidos pela população.

Por mais que determinada política alcance resultados positivos do ponto de vista técnico, ela somente poderá ser convertida em capital político para seu realizador se for percebida pela população. Boas políticas com boas avaliações técnicas podem perder sua continuidade caso não obtenham visibilidade positiva e apoio da opinião pública. (PENTEADO; FORTUNATO, 2015, p. 139)

Para Howlett (2000), a relação entre opinião pública e políticas públicas é complexa, não linear e de natureza dialética. Portanto, envolve convencimento, argumentação, persuasão num processo em que tanto a opinião pública afeta as políticas quanto as políticas afetam a opinião pública.

Um óbvio exemplo da dialética opinião-políticas diz respeito ao uso de instrumentos substantivos de políticas baseados em informação, como a propaganda e a educação ou campanhas de conscientização para atingir objetivos governamentais específicos. Os esforços do governo para alterar a opinião e o comportamento do público em questões como beber e dirigir, os riscos das drogas ou do cigarro para a saúde, a necessidade do respeito aos direitos humanos, ou mesmo a promoção de sentimentos de solidariedade nacional ou unidade nacional são conhecidos e documentados nos estudos sobre o tema. (HOWLETT, 2000, p. 183-184)

A visibilidade de determinadas políticas públicas na mídia, desde a sua formulação até os resultados alcançados, além de contribuir para fortalecer ações que poderão solucionar problemas de âmbito coletivo, também amplia o capital político dos atores envolvidos. Aqueles que dispõem de maior poder de decisão têm, conseqüentemente, mais facilidade de acesso aos meios de comunicação. Nesse

contexto, discursos hegemônicos tendem a se sobressair enquanto outras vozes são silenciadas nas representações construídas pela sociedade na sua interface com a mídia e a política pública.

Estudos sobre os efeitos do enquadramento na audiência (*frame effects*) revelam que a maneira de abordar um assunto influencia na opinião dos receptores das mensagens. No campo da psicologia cognitiva, Kahneman e Tversky (1984) mostram como a formulação de problemas pode interferir na escolha das pessoas. Numa proposição imaginária de que os Estados Unidos deveriam anunciar à população ações de combate a uma doença que poderia atingir 600 pessoas, programas foram apresentados para que os participantes da experiência fizessem uma escolha. Em um programa, 200 pessoas poderiam ser salvas e em outro, 400 pessoas poderiam morrer. Apesar das alternativas serem idênticas, 72% escolheram o primeiro programa, enquanto 28% preferiram o segundo. A experiência mostrou que o enquadramento de temas influenciou na decisão das pessoas, como um efeito de formulação, sem distorcer ou excluir a informação. A pequena mudança na redação de “vidas salvas” para “vidas perdidas” demonstra a preferência por ganhos e não perdas. (KAHNEMAN; TVERSKY, 1984) Ou seja, por processos subjetivos de percepção de valor e resultados, as pessoas podem escolher a sensação de ganhar em função do seu temor ao risco. Percebe-se a sutileza do enquadramento como instrumento de poder no texto comunicativo, como afirma Porto.

Efeitos de formulação podem ocorrer sem ninguém ter consciência do impacto do enquadramento adotado nas decisões e podem ainda ser explorados para alterar a atratividade relativa das opções. Enquadramentos são, portanto, importantes instrumentos de poder. (PORTO, 2004, p. 79)

No debate sobre a mídia e a proposição de políticas públicas, devemos considerar que a produção de conteúdo, a partir de uma determinada perspectiva, favorável ou não aos atores envolvidos, não

se trata de uma relação linear da mídia para a audiência. Trata-se de um processo de disputas e relações de poder que envolvem diferentes discursos, de diferentes campos sociais, interessados em defender suas ideias e valores, buscando a repercussão pública de sentidos partilhados socialmente. Sendo assim, a cobertura midiática de políticas de saúde é um elemento revelador do que se passa no espaço social e exige um olhar menos instrumentalizado sobre os meios de comunicação e mais atento aos processos de mediação e mediação da saúde que emolduram a realidade social. Se, por um lado, essa moldura produz efeitos políticos nem sempre desvinculados de sentidos hegemônicos, por outro, a atuação da mídia como grupo de pressão no jogo político possibilita o exercício da cidadania no debate público e a emergência de temas, situações e novos atores sociais em busca da solução de problemas da sociedade.

Aspectos metodológicos

Trata-se de pesquisa qualitativa realizada sobre uma base bibliográfica e desenvolvida a partir de recorte em banco de dados estruturado a partir de pesquisas indexadas na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), publicadas no período de 1995 a 2015, com o objetivo de analisar a mediação da saúde tomada como objeto de pesquisas.

A BVS reúne e disponibiliza, por meio de acesso aberto e gratuito, informações organizadas de 60 bases de dados com produção nacional e internacional sobre ciências da saúde, incluindo áreas como saúde pública, medicina, odontologia, enfermagem, nutrição, psicologia, entre outras. Nessas bases, foram encontrados 63 trabalhos, após busca realizada em 5 de julho de 2015 com os descritores “mídia” e “saúde”, incluindo artigos, teses, monografias.

Para esse estudo, elegeu-se os artigos que focaram a abordagem da mídia para temas associados às políticas de saúde, em especial o Sistema Único de Saúde (SUS). Procedeu-se a um recorte dos artigos que tratavam desse tema, a partir da mídia impressa. Assim, dos 44 artigos existentes na base, foram encontrados 14 cujos objetos

eram relacionados às políticas de saúde. Dentre estes, apenas quatro tiveram como objeto midiático o SUS, nos quais buscou-se identificar a abordagem teórica dos autores para a mídia, ou seja, os posicionamentos epistêmicos, na sua construção narrativa. Este capítulo apresenta a análise das narrativas construídas pelos pesquisadores sobre o SUS na mídia.

A partir de leitura flutuante dos artigos, foram encontrados dois principais posicionamentos epistêmicos dos pesquisadores frente à mídia: a perspectiva crítico-reflexiva e a visão instrumental. Estes foram assim definidos:

- a. **Perspectiva crítico-reflexiva:** os meios são concebidos como fenômenos socioculturais, que também formatam a sociabilidade contemporânea e, por isso, constituem-se em privilegiados espaços de disputa de sentidos e de poder. Está preocupada em entender os modos como a mídia atua sobre as políticas públicas e contribui para a construção de uma ordem discursiva para as mesmas em meio à disputa simbólica no campo social. Fundamenta-se em teorias de perspectivas histórico-estrutural, estruturalista ou pós-estruturalista, abrangendo a teoria crítica, teoria da ação comunicativa, a hermenêutica, a análise de discurso, incluindo autores como Jesús Martín-Barbero, Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Jürgen Habermas, dentre outros, em que a categoria “poder” ganha relevo. Inclui os estudos sobre produção de sentido, fundamentados em diversas perspectivas da análise do discurso, bem como estudos que discutem a influência da mídia no agendamento do debate público;
- b. **Perspectiva instrumental:** os meios de comunicação são compreendidos como instrumento a serviço de forças políticas e econômicas e não como um campo que reproduz o que se passa no espaço social. Tem sido criticada por diversos autores, pelo seu caráter tecnicista e linear da comunicação, apesar de sua grande influência nos estudos de comunicação.

Trata-se, segundo Habermas (1980) da “lógica instrumental” de caráter essencialmente técnico, com finalidade de dominar a realidade. Entende que a mídia tem o poder de informar, difundir informações e portanto pode assumir, ocupar o lugar de educador ou de utilidade pública.

Resultados e discussão

A análise de narrativas dos pesquisadores sobre mídia e saúde e as políticas de saúde relacionadas à construção do SUS, em particular, revela a presença de temas como o poder do discurso midiático e políticas de saúde na mídia.

Estudos sobre SUS

As narrativas dos pesquisadores sobre o SUS na mídia abordaram facetas distintas do sistema de saúde, tanto as formas como o sistema é mostrado na mídia quanto aspectos específicos da integralidade da atenção à saúde, do modelo assistencial, e da política de provimento de pessoal de saúde, que teve grande repercussão na sociedade brasileira, o Programa Mais Médicos. Dentre os artigos encontrados nessa categoria, dois são estudos descritivos de caráter quali-quantitativos, um qualitativo e outro quantitativo.

Formas de abordagem da mídia

A análise das abordagens da mídia adotadas pelos pesquisadores em suas narrativas, na categoria SUS, permite-nos discutir as duas perspectivas teóricas dos estudos de mídia apontadas acima, destacando particularidades:

- a. a análise crítico-reflexiva da mídia;
- b. visão instrumental da mídia.

São vários os autores que fundamentam os estudos críticos-reflexivos sobre a mídia como produtora de sentido, encontrando-se

os mesmos nos campos e interfaces da análise de discurso na linguística, semiótica e hermenêutica. São importantes nessas análises: o linguista francês Èmile Benveniste; o linguista britânico, Norman Fairclough; a linguista brasileira, Eni Orlandi; os filósofos franceses, Paul Ricoeur e Michel Foucault; o filósofo e sociólogo argentino Eliseu Verón, dentre outros.

A narrativa do artigo “Crise dos serviços de saúde no cotidiano da mídia impressa” (MENEGON, 2008), o primeiro do conjunto que é objeto de estudo deste trabalho, de cunho quali-quantitativo, apresenta uma análise do ponto de vista da Psicologia Social de um *corpus* de 735 notícias acerca da crise dos serviços de saúde publicadas em jornais de Campo Grande/MS, em 2005, para problematizar “o posicionamento do hospital como lócus privilegiado no cuidado com a saúde e as formas verticais de negociação”. (MENEGON, 2008, p. 32)

O entendimento sobre a mídia, presente neste estudo, é fundamentado em dois autores da área de análise de discurso e comunicação: Fairclough, 1995 e Thompson, 1995, posicionando a mídia no cotidiano das pessoas como coprodutora de sentidos e de subjetividades.

Fairclough é um pesquisador da Universidade de Lancaster, no Reino Unido, reconhecido como um dos fundadores da Análise Crítica do Discurso. Os seus estudos colocam a categoria “poder” na centralidade para a realização da crítica social. Na introdução do seu livro *Language and power*, Norman Fairclough (1989, p. 1, tradução nossa) afirma :

Este livro é sobre a linguagem e poder, ou, mais precisamente sobre as conexões entre o uso da linguagem e relações desiguais de poder, particularmente na Grã-Bretanha moderna. Eu escrevi isso para duas finalidades principais. A primeira é mais teórica: para ajudar a corrigir uma subestimação generalizada da importância da linguagem na produção, manutenção e alteração das relações sociais de poder. A segunda é mais prática: para ajudar a aumen-

tar a consciência de como a linguagem contribui para o domínio de algumas pessoas - por outros, porque a consciência é o primeiro passo para a emancipação.¹

Jonh Thompson é também um autor cujas pesquisas se situam no campo da Teoria Social Crítica, voltadas preferencialmente ao estudo dos meios de comunicação de massa e da cultura e ideologia.

Segundo Costa (1997), em resenha do trabalho citado pela autora, Thompson e Fairclough estariam próximos no que se refere ao entendimento entre linguagem e estrutura social.

[...] Norman Fairclough [...] nos fala da relação dialética entre estrutura social e discurso. O discurso é moldado pela estrutura social, mas é também socialmente constitutivo. O mesmo se pode dizer, concordando com Thompson, das formas simbólicas em geral, e da ideologia em particular. A ideologia está relacionada, desse modo, a uma determinada estrutura social, mas, por outro lado, é igualmente constitutiva dessa estrutura. (COSTA, 1997, p. 144)

Aproximando-se à perspectiva crítico-reflexiva, a mídia assume para os autores uma atuação relevante de caráter ideológico, na medida em que pode gerar repercussões/valorizações positivas ou negativas (obscurecimentos, depreciações) na produção de sentidos sobre saúde e doença que, por extensão, podem influenciar o processo de avaliação de uma política. Amparada em outros referenciais como Antonia C. Lyons e Mary Jane Spink a pesquisadora Menegon (2008) considera que a mídia pode também reafirmar modelos e

¹ This book is about language and power, or more precisely about connections between language use and unequal relations of power, particularly in modern Britain. I have written it for two main purposes. The first is more theoretical: to help correct a widespread underestimation of the significance of language in the production, maintenance, and change of social relations of power. The second is more practical: to help increase consciousness of how language contributes to the domination of some people - by others, because consciousness is the first step towards emancipation."

práticas tradicionais e discriminatórias. Contudo, a narrativa não evidencia como a mídia opera e tampouco aprofunda a contextualização das relações (sociais, econômicas e políticas) que permeiam e influenciam a mídia impressa no processo de implementação das políticas de saúde.

Mas, para a autora, a análise das redescrições da situação de crise nos serviços de saúde de Campo Grande/MS, veiculada na mídia impressa, evidencia a ausência dos pressupostos da humanização do cuidado e integralidade da atenção à saúde, preconizados como eixos norteadores para promover a implementação do SUS. Essa ausência se expressa tanto no âmbito dos serviços de saúde (microrrelações) quanto da gestão, no exercício da descentralização de políticas públicas e centralização de recursos como poder, verbas e decisões (macrorrelações), o que na concepção da autora implica na instalação de problemas como não garantia dos direitos à saúde, condições de trabalho inadequadas, e falta de diálogo, de comunicação e de participação popular efetivos.

Um segundo estudo na perspectiva crítico-reflexiva de análise da mídia é realizado no ensaio intitulado *A comunicação midiática e o sistema único de saúde*, datado de 2000, de autoria do jornalista Valdir de Castro Oliveira, docente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutor em Ciências da Comunicação. O autor discute a relação entre as redes de comunicação midiática e a constituição simbólica das políticas públicas de saúde representada pelo SUS; para tanto, fundamenta-se em autores como Milton Santos ; Manuel Castells; Pierre Bordieu ; Mikhail Bahktin; e Néstor Garcia Canclini ; todos de inspiração marxista, nos campos da sociologia, da filosofia, da linguagem e da comunicação.

A narrativa focaliza a análise nos modos de interpretação e reconfiguração da mídia sobre o campo da saúde, considerando as relações de poder e o contexto político-comunicacional, repleto de conflito, jogos de interesses e luta política na sociedade. O autor está preocupado com o modo como questões comunicacionais e informacionais afetam as formas de percepção da população sobre o

SUS enquanto uma política pública de saúde. (OLIVEIRA, 2000) Sua narrativa assume o pressuposto de que o SUS só efetivará suas proposições ético-políticas se houver um amplo conhecimento por parte da população que lhe permita reconfigurar seu entendimento sobre a saúde pública brasileira.

Nesse sentido, constrói-se uma argumentação sobre a necessária organização de diferentes modalidades comunicacionais e fluxos informacionais (midiáticos e não midiáticos) para o controle social, a gestão, implementação e viabilização do sistema. Critica a divulgação de imagens e informações sobre as mazelas e dificuldades do setor, que levam à construção de uma ordem simbólica pouco reflexiva sobre o SUS, ao tempo em que a construção imagética do setor privado é tolerante e parcimoniosa, não contribuindo para que o público possa compreender que os segmentos são complementares e não antagônicos. Desse modo, a mídia contribui para fragilizar politicamente o SUS naquela conjuntura e fortalecer as instâncias privadas junto à opinião pública.

Dispõe-se no texto a “[...] entender a lógica que preside a construção das mensagens e das imagens produzidas pelas mídias em relação à sociedade e ao SUS” (OLIVEIRA, 2000, p. 72) O autor reafirma a ideia de que nossas formas de perceber o mundo e viver o cotidiano são indissociáveis dos sistemas de comunicação midiática que nos induz “a relacionamentos com as redes comunicacionais geradas ou tornadas possíveis pelo telefone, fax, televisão, cinema, jornais, televisão, satélites de telecomunicações, correio eletrônico, internet” (OLIVEIRA, 2000, p. 73), de modo cada vez mais veloz. É esse novo ambiente simbólico que permite ampliar as nossas bases cognitivas para a interpretação, mas também forjar várias espécies de mimetismo informacional e cognitivo, diz o autor.

Oliveira (2000), em sua narrativa sobre a mídia, afirma que esta aparece de um lugar de poder a construir de modo determinante as relações sociais assimétricas e de sujeitamento social, o que é

[...] obtido graças a um eficiente jogo discursivo, no qual a pedagogização das mensagens midiáticas tende a criar

a ilusão de transparência e naturalizar as relações sociais, deixando de revelar que o sistema econômico é um espaço organizatório da vida social. Reforça-se, na verdade, o deslocamento do sujeito da enunciação para as zonas sombrias do processo comunicativo, esquecendo que a razão de ser de um discurso não reside na competência propriamente lingüística do locutor e sim no lugar de onde ele é socialmente proferido, reiterando formas autorizadas de discurso, como nos lembra Bordieu (1994). (OLIVEIRA, 2000, p. 73)

O autor critica, portanto, a visão instrumental da mídia, ressaltando que esta é “responsável por reproduzir as relações sociais assimétricas e atribuir sentidos aos mundos, em conformidade com a dinâmica cultural da sociedade contemporânea” (OLIVEIRA, 2000, p.74) e portanto constituindo-se num “[...] campo de forças no qual diferentes atores sociais buscam fazer prevalecer determinados sentidos através de suas práticas discursivas, tornando-o um lócus de tensão permanente” (OLIVEIRA, 2000, p.74). Trata-se da disputa por hegemonia de sentidos, ressalta o autor. Contudo o pesquisador não vê a mídia com um sentido de externalidade à sociedade em que atua, entendendo que a interação dos grupos sociais com a mesma conforma novas formas de sociabilidade e dão concretude às estratégias políticas dos grupos sociais.

Se a mídia é hoje o lugar privilegiado de visibilidade pública e legitimidade das forças atuantes na sociedade, uma melhor compreensão do processo midiático só pode ser obtida se for conjugada com uma análise de outros processos interacionais que ocorrem simultaneamente fora do universo das mídias. (OLIVEIRA, 2000, p.74)

Desse modo, a narrativa do pesquisador conduz a uma visão dinâmica e complexa da mídia na sociedade contemporânea, em que a política sofreu um deslocamento dos partidos para o universo midiático. Na conclusão do estudo, destaca que somente quando

os movimentos de lutas sociais em defesa do SUS conseguirem entrar na pauta das redes midiáticas é que será possível mudar a imagem do SUS na mídia e “[...] desmontar uma construção discursiva sectariamente corrosiva e conduzida por grupos contrários a ele.” (OLIVEIRA, 2000, p.79)

No terceiro estudo aqui analisado, Taberner e colaboradores (2007), interpreta a mídia de uma perspectiva instrumental, tomando-a como fonte de informação e conhecimento útil para a sociedade, ou seja, como um veículo utilitário para auxiliar na busca por serviços e outras necessidades de informação. O limite dessa visão é acentuar a credibilidade na mídia e pautar as políticas de saúde a partir das “verdades” mostradas em suas narrativas, o que significa ignorar o viés que ela introduz ao noticiar certos fatos e ocultar outros, dar visibilidade a certas vozes em detrimento de outras.

Dessa perspectiva, Taberner e colaboradores (2007), em estudo transversal retrospectivo “A influência da mídia nos atendimentos cardiológicos de urgência: o caso Bussunda”, discute como as repercussões na imprensa não especializada do fato noticioso – a morte por infarto do miocárdio de um importante personagem da mídia nacional, o Bussunda – impactaram no serviço de atendimento de emergência do Instituto do Coração (InCor).

Ao abordar a relação mídia e sistema de saúde, Taberner e colaboradores (2007) não fundamentam seus argumentos em teorias das mídias e da comunicação, mas em autores de áreas biomédicas. O objeto tomado como estudo pelos pesquisadores é a constatação de que a literatura sobre mídia e saúde destaca que a mídia, de um lado valoriza “demasiadamente resultados sem significado médico”, e de outro, divulga “tratamentos sem comprovação científica”. Com seu estudo esperam trazer uma análise estatística de dados concretos.

A prática sensacionalista da mídia é estudada por diversos autores, tendo como um dos recursos a ampla divulgação de morte de famosos. Nesse caso, Bussunda, o morto famoso, ingressaria assim “[...] no mundo do espetáculo e passa a ter sua vida editada e reeditada para usufruto e exemplo de quem permaneceu”. (RONDELLI;

HESCHMANN, 2000, p. 5) No caso, o usufruto é servir de exemplo para a proteção da saúde, com discurso ideológico fundamentado no efeito medo da morte. Tal interpretação surge no artigo, da seguinte maneira:

O aumento de atendimentos por sintomas cardiológicos pode estar relacionado à identificação da população com o perfil do personagem vítima de um infarto ou com a divulgação em nível nacional dos sintomas da doença coronariana aguda. Os achados de nosso estudo confirmam esta hipótese uma vez que não observamos aumento paralelo do número de internações ou de diagnósticos de infarto do miocárdio, ao contrário dos estudos que analisaram catástrofes como bombardeios e terremotos onde ocorreu aumento real da incidência da doença (maior número de internações) e de óbitos a ela relacionados. (TABERNER et al., 2007, p. 336-337)

Assim, os autores constataam que houve mudança do perfil dos usuários que recorreram ao serviço no período, em menor faixa etária e do sexo masculino, em vez do habitual feminino, sugerindo que isso se deva à identificação desse grupo populacional com o personagem vítima do infarto, um famoso ator da Rede Globo, principal rede da televisão brasileira, que teve sua morte espetacularizada, produzindo esse e outros efeitos, embora o estudo não tenha se voltado para o campo da recepção.

A narrativa de Taberner e colaboradores (2007) reafirma também a tendência alarmista da mídia, uma vez que ao aumento da procura dos serviços não correspondeu o aumento de casos de doença coronariana, como ocorre em outras situações, mas estimulou a procura pelo serviço, pela indução do medo:

A percepção de que a doença coronariana tem um curso clínico silencioso e que pode ter como primeira manifestação um evento fatal, *pode ter provocado medo na população geral*. Isso levou à grande procura do serviço de emer-

gência do InCor, assim como provavelmente em todo o país. [...] (TABERNER et al., 2007, p. 337, grifo nosso)

Pode-se perceber nas entrelinhas da narrativa o entendimento da mídia a partir de uma perspectiva instrumental, na medida em que o texto sugere restringir a atuação dos meios de comunicação sobre as políticas de saúde a um mero meio de divulgação de notícias. Dessa forma, os autores não inserem no debate proposto uma contextualização sobre o papel desenvolvido pela indústria da mídia em uma estrutura de mercado, permeada pela disputa de interesses, e a interação com atores diversos, incluindo os atores do campo da saúde.

Os pesquisadores argumentam que a relação mídia e sistema de saúde é pouco explorada, e apontam para a perspectiva da necessidade de uma mídia colaborativa que possa contribuir com as políticas de saúde. Tal visão mostra-se ingênua e evidencia o não entendimento da natureza empresarial e da complexa dinâmica de construção discursiva, que envolve a cobertura midiática face ao seu forte compromisso com determinados setores da sociedade. (HERNANDES, 2006) Nesse sentido, admite-se um papel de utilidade pública para a mídia com respeito às políticas de saúde. Os achados do estudo de Taberner e colaboradores (2007, p. 337) indicam que houve associação entre a divulgação pela mídia dos sinais e sintomas do infarto agudo do miocárdio que levou a óbito personagem da mídia brasileira (Bussunda) e o aumento do quantitativo de atendimentos e alterações do perfil demográfico dos indivíduos que procuram a emergência cardiológica do InCor. A partir dos achados, os pesquisadores recomendam uma relação mais profícua com a mídia.

Exemplos como este salientam a importância da necessidade da otimização da relação entre a mídia e o sistema de saúde, envolvendo jornalistas e médicos. Esta relação, *se mais bem explorada*, pode permitir o conhecimento do comportamento da população e a elaboração de estratégias adicionais para prevenção cardiovascular. (TABERNER et al., 2007, p. 337, grifo nosso)

O quarto estudo analisado está associado à perspectiva crítico-reflexiva, pois utiliza a hipótese da agenda *setting* para demonstrar a participação da mídia no debate público, com base na cobertura midiática do Programa Mais Médicos. Trata-se de narrativas em que os pesquisadores demonstram que o jornalista influencia com seu discurso a veracidade do discurso da mídia, reduzido-o à opinião do jornalista, ignorando a estrutura organizativa em que ele se move, ou seja, jornal enquanto empresa.

Em “Jornais *Folha de S. Paulo* e *Correio Braziliense*: o que dizem sobre o programa mais médicos?”, Morais e colaboradores (2014) contextualizam esse programa instituído no Brasil através da Lei n.º 12.871, de outubro de 2013, frente à necessidade de provimento de médicos no SUS, em diferentes regiões do país. Trata-se de estudo descritivo, de base quali-quantitativa, em que foram analisadas 262 matérias jornalísticas da *Folha de S. Paulo* e 101 do *Correio Braziliense*, relacionadas ao referido programa, no período de julho a setembro de 2013.

Morais e colaboradores (2014, p. 115) em sua narrativa, destacam que

Desde o anúncio do Programa Mais Médicos, vários foram os debates por diferentes sujeitos sociais e matizes ideológicas, entretanto o confronto mais acirrado se deu entre o representante do governo, e sua base de sustentação no Congresso Nacional e as corporações médicas, sobretudo o Conselho Federal de Medicina.

Salientam ainda que esse debate foi ampliado pela mídia que divulgou as teses favoráveis e desfavoráveis ao Programa.

O Programa Mais Médicos repercutiu nas entidades médicas, no governo, na mídia e sociedade, dando subsídio para jornais publicarem notícias sobre as fases do programa, disputas corporativas e negociações relacionadas a temas abrangentes como educação, política e economia do país. (MORAIS et al., 2014, p.116)

Ao explicitarem os diversos tipos de matérias analisadas – reportagem (217), opinião (130), charge/imagem (10) e crônica (6) –, Morais e colaboradores (2014, p.116) identificam os distintos posicionamentos dos atores sociais presentes nas notícias, evidenciando

Assim, tomando como referencial de análise o caráter do título das publicações, isto é, o posicionamento favorável ou desfavorável ao Programa Mais Médicos, os pesquisadores observaram que a *Folha de S. Paulo* apresentou 110 títulos negativos e o *Correio Braziliense* 50 publicações ditas neutras. Contudo, ao examinar o caráter das notícias

[...] nota-se que 178 (49%) destas são pessimistas, mostrando que havia jornalistas e leitores contrários ao programa. Percebeu-se que nos dois jornais a maioria das reportagens era escrita pelos mesmos jornalistas, por este motivo as publicações possuíam percepções parecidas. As notícias de cunho ‘neutro’ representaram 101 (28%), e as ‘otimistas’ 83 (23%), a soma destes possui valor maior que a categorização ‘pessimista’. (MORAIS et al, 2014, p. 118)

O artigo se fundamenta na teoria da notícia de Traquina, 2005, trazendo desse autor a ideia de que uma notícia “[...] tem valor pelos critérios de noticiabilidade que orientam o processo de produção das notícias. (MORAIS et al., 2014, p. 119) Os autores atribuíram valor negativo a muitas publicações, pois para se ter valor notícia, “a publicação deveria conter informações relevantes que incitasse o leitor a ler e comentar”. (MORAIS et al., 2014, p. 119) Assim, atribuíram valor elevado “no *Folha de São Paulo*, em julho pela instauração da Medida Provisória nº 621 neste mês” fato que desencadeou “[...] o início dos debates entre a categoria médica e polêmica sobre os motivos além daqueles expostos pelo Ministério da Saúde como justificativa para implantação do Programa”. (MORAIS et al., 2014, p. 117) No estudo, classificou-se 56% das matérias com valor notícia positivo, no jornal *Folha de S. Paulo* e no *Correio Braziliense*.

Essa abordagem permitiu perceber mais do que a atuação do jornalista e do jornal na mediação do debate público acerca de uma política de saúde, e influenciar a opinião pública a partir do posicionamento do jornalista, assim como do jornal, posto que é evidente que privilegiou um conjunto de atores sociais, atribuindo maior espaço às suas reivindicações e questionamentos, e limitou a discussão sobre os possíveis resultados dessa política para a melhoria da saúde de toda a população.

Os pontos mais discutidos pelos jornalistas eram aqueles que diziam respeito ao posicionamento de médicos representados por seus conselhos profissionais, de modo que a visão de como o programa afetaria a vida dos brasileiros ficou em segundo plano. Outro ponto a se destacar é que a mídia não explicita a complexidade dos fatos, mas sim as opiniões de alguns jornalistas tomam maior relevo. (MORAIS et al., 2014, p. 120, grifo nosso)

Ao tecer uma análise sobre o discurso midiático acerca da crise dos serviços de saúde, especialmente em relação às crises hospitalares, Menegon (2008, p. 39) considera que a mídia impressa reforça e confere visibilidade ao modelo hospitalocêntrico, colocando em posição periférica a “forma ampliada de cuidar da saúde” que inclui práticas de prevenção de doenças e promoção da saúde. A autora reconhece o papel da mídia na circulação de sentidos sobre doença e atenção à saúde, sinalizando que muitos dos sentidos de saúde foram historicamente produzidos em diferentes esferas sociais e ainda contribuem para reafirmar e dar visibilidade ao modelo biomédico-hospitalocêntrico como modelo de atenção à saúde e lócus de prática de saúde privilegiados. Nesse sentido, afirma que

A ruptura com essa associação e a abertura ao diálogo é um grande desafio para que o Sistema Único de Saúde (SUS) se constitua em um sistema público, pautado pelos eixos da integralidade e da humanização na atenção à saúde que, no debate atual, formatam propostas defendidas

pela Saúde Coletiva e outras áreas que atuam na saúde, entre eles a Psicologia. (MENEGON, 2008, p. 32)

Considera-se incipiente a circulação de novos sentidos de atenção à saúde que são vinculados às propostas de integralidade e humanização do cuidado em saúde. Contudo, esses sentidos ainda se encontram restritos à área da saúde, a despeito de tais propostas serem adotadas enquanto eixos norteadores para promover o avanço do SUS e como estratégias de governabilidade em saúde. (MENEGON, 2008)

[...] observamos que, assim como o jornal dá maior visibilidade às notícias que envolvem procedimentos hospitalares, também para a população em geral, cuidar da saúde está associado ao hospital e à procura de serviços de saúde para sanar doenças já instaladas e cuidados emergenciais. Ou seja, um dos aspectos da lógica da integralidade que inclui a prevenção de doenças e a promoção da saúde, ainda não faz parte do cotidiano da maioria de nossa população [...]. (MENEGON, 2008, p. 37)

Seguindo os critérios de noticiabilidade de Traquina, 2005, isto é, reconhecendo fatores que agregam valor como notícia em saúde, Menegon (2008) aponta em sua narrativa temas relacionados à “emergência e complexidades hospitalares”. Nesse aspecto, Moraes e colaboradores (2014), em pesquisa que avalia a forma como a mídia circula informações sobre o Programa Mais Médicos para a sociedade, afirma ter encontrado em seu estudo muitas publicações com o valor negativo, pois não apresentavam informações que instigassem o leitor a uma leitura crítica. Para Oliveira (2000, p. 77),

A notícia não circula no espaço público pelo seu valor em si, mas por ser uma mercadoria dotada de valor de troca. Através de sua forma narrativa e de um sistema logotécnico cada vez mais sofisticado, o relato jornalístico seleciona, amplia e hierarquiza os acontecimentos, permitindo

que o cidadão comum articule seu cotidiano social e nele se reconheça.

Os repertórios utilizados pela mídia impressa para tratar do Programa Mais Médicos incluem “fases do programa, disputas corporativas e negociações relacionadas a temas abrangentes como educação, política e economia do país”, tendo como vozes autorizadas a falar sobre o assunto governo (ministério, prefeitos), entidades médicas, sociedade e mídia. (MORAIS et al., 2014, p. 116) Já para relatar a situação de crise no sistema de saúde, os repertórios retratam situações limite dos serviços hospitalares; mensagens funcionais (orientações e recomendações de autoridades do setor), desvios do SUS (falhas no atendimento, conduta inadequada de profissionais, escândalos etc), medidas de intervenção emergenciais, verticalizadas e autoritárias; e as contradições presentes nas negociações que buscam solucionar a crise, a exemplo da descentralização das políticas públicas e a concentração de verbas e de poder. (MENEGON, 2008; OLIVEIRA, 2000) Assim, ao descrever a dinâmica do posicionamento dos atores sociais envolvidos e/ou afetados na situação, Menegon (2008) explicita as vozes autorizadas a falar sobre a crise dos serviços de saúde: governador, prefeito, gestores da saúde nas esferas federal, estadual e municipal, ministério público, médicos e pacientes – estas últimas vozes quase sempre assumindo posição figurativa/passiva. Chama à atenção a ausência/omissão de vozes das instâncias de participação e controle social nesse contexto.

A esse respeito, Oliveira (2000) lembra o caráter empresarial da mídia nacional, organizada em rede que monopoliza a fala, constitui a agenda pública, exacerba seu papel de ator político e imprime na notícia seu valor de troca. Sendo favorável aos grupos de poder, produzem notícias sobre os desvios do SUS, em detrimento das mudanças substantivas que esse sistema pode produzir na sociedade. Assim, o que é público “[...] aparece como sintoma de ineficiência, desperdício, mau atendimento ou corrupção, como se fosse portador de uma doença crônica, generalizada e sem cura” e o que é privado é “valorado positivamente, juntamente com determinadas ações

desenvolvidas por entidades públicas não estatais ou não-governamentais”. (OLIVEIRA, 2000, p. 76)

Essa mídia, contudo, não costuma mostrar a ocupação de cargos públicos por representantes do setor privado, e

[...] contribui para que as idéias de cidadania e de espaço público sejam restringidas ao plano da oferta de serviços e consumo pelo Estado e pelas empresas privadas e não pela inserção substantiva do cidadão e dos grupos sociais na organização e reorganização do aparato de Estado e da economia. (OLIVEIRA, 2000, p. 77)

Considerações finais

É evidente que o debate sobre as políticas de saúde no Brasil ocupa uma posição ainda pouco privilegiada na mídia nacional e no imaginário popular. A despeito de o tema saúde ser frequentemente abordado na mídia, são raros os momentos em que o debate sobre políticas de saúde ganha visibilidade nas mesmas. Boa parte da população desconhece o que seja uma política de saúde e as ações de saúde a que tem direito, o que em parte poderia ser revertido se o espaço dedicado pela mídia à reflexão crítica dessa temática fosse ampliado, alcançando todos os segmentos sociais.

A mídia além de participar da definição da agenda pública e construção do imaginário social, pode influenciar a proposição de temas para a formulação de políticas e também afetar a credibilidade de uma política de saúde. Assim, no escopo da saúde, as informações veiculadas na mídia quase sempre são fundamentadas em elementos factuais, dão visibilidade a descobertas científicas e ao desenvolvimento de tecnologias, a problemas do estado de saúde da população, a falhas do sistema de saúde, pautando temas para a esfera pública. Essas informações, a depender do modo como são apresentadas e circulam, podem contribuir positivamente para potencializar o debate sobre saúde e qualidade de vida, favorecer a prevenção de

enfermidades, enfatizar a necessidade de maior controle social para a melhoria do sistema; quanto podem reforçar estereótipos sobre determinadas condições e acepções de saúde que se distanciam do conceito ampliado de saúde e da autonomia do sujeito no cuidado em saúde, noções caras à saúde coletiva.

Pondera-se que a análise de narrativas de pesquisadores sobre o tema “SUS na mídia” aponta a presença de formas de abordagens sobre mídia nas perspectivas crítico-reflexiva e instrumental. As narrativas evidenciam os repertórios utilizados pela mídia para retratar o SUS: mensagens funcionais de autoridades do setor saúde, desvios de qualidades do SUS e medidas de intervenção sobre situações-problema.

A literatura aponta entre os problemas dos pesquisadores na análise do jornalismo, a confusão, a mistificação e ingenuidade em torno da discussão do que seja a verdade. Há que se considerar a falta da compreensão não só da mídia como ator social, como também das especificidades da mídia brasileira, e da luta política que se dá nas arenas da Reforma Sanitária Brasileira. Estudos mais contundentes e aprofundados sobre a participação da mídia nas diversas etapas do ciclo de políticas públicas de saúde, associando ambiente político, atores, etapas de implementação e avaliação à cobertura jornalística são necessários para não incorrer em análises mais simplistas que apenas percebem os meios como instrumentos. Essa percepção bloqueia as diversas oportunidades, inclusive fora dos grandes meios de comunicação, que podem ser construídas no âmbito das organizações sociais e profissionais, da comunicação pública, das assessorias de comunicação das instituições de saúde e do SUS e dos próprios meios hegemônicos.

Sabe-se que a mídia, inserida numa estrutura de mercado, está vinculada a interesses diversos, o que já coloca em questionamento a sua neutralidade/imparcialidade na produção de conteúdo. Como integrante do processo de construção social da realidade, deve-se considerar o poder da mídia na definição da agenda pública que, potencializada pelo processo de midiaticização da sociedade, torna-se um dos mais importantes atores sociais no exercício do poder po-

lítico. Assim, torna-se referência nos processos interacionais entre as instituições e os atores sociais, que disputam e negociam na lógica dos meios de comunicação em busca de visibilidade e apoio aos seus interesses. Nesse ambiente, políticas públicas de saúde, como o SUS, ganham visibilidade favorável ou desfavorável, a depender dos discursos que se sobressaem no jogo político e tem repercussão nos sentidos partilhados socialmente. Nesse contexto, o discurso da Saúde Coletiva tem o desafio de ampliar a sua participação na arena política, contribuindo para uma mídia mais plural e democrática, aberta a dar visibilidade às conquistas e desafios que o SUS enfrenta para sua construção e mesmo preservação.

Referências

BASTOS, M. T. Medium, media, mediação e midiatização: a perspectiva germânica. In: JANOTTI JUNIOR, J.; MATTOS, M. A.; JACKS, N. (Org.). *Mediação & midiatização*. Salvador: EDUFBA; Brasília, DF: Compós, 2012. p. 53-77.

BRAGA, J. L. Midiatização como processo interacional de referência. In: XV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO-COMPÓS, 15., 2006, Bauru. *Anais...* Bauru: Compós, 2006.

BRAGA, J. L. Dispositivos Interacionais. In: ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO-COMPÓS, 20., Porto Alegre, 2011. *Anais...* Porto Alegre: COMPÓS, 2011.

COSTA, A. F. Thompson, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. Resenha. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, v. 3, n. 1, 1997. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/les/article/download/1325/981>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

DINES, A. Ministério Público inicia o desmonte do “coronelismo eletrônico”. Observatório da Imprensa. *Observatorio da Imprensa*, [S.l.], n. 877, nov. 2011. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa>.

com.br/interesse-publico/ministerio-publico-inicia-o-desmonte-do-coronelismo-eletronico/>. Acesso em: 25 nov. 2015.

DUNN, W. N. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981.

ENTMAN, R. M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, New York, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

FAUSTO NETO, A. Fragmentos de uma analítica da midiaticização. *Matrizes*, São Paulo, v. 1 n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/88>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

FAIRCLOUGH, N. *Language and power*. New York: Longman, 1989.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York: Harper, 1974.

HABERMAS, J. Técnica e ciência enquanto ideologia. In: BENJAMIN, W. et al. *Textos escolhidos*. Tradução de Zeljiko Loparic e Andréa Maria Altino de Campo Loparic. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 313-343. (Coleção Os pensadores).

HERNANDES, N. *A mídia e seus truques: o que jornal, revista, TV, rádio e internet fazem para captar e manter a atenção do público*. São Paulo: Contexto, 2006.

HJARVARD, S. Midiaticização: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. *Matrizes*, São Paulo, ano 5, n. 2 p. 53-91. jan./jun. 2012.

HOWLETT, M. A Dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Choices, values and frames. *American Psychologist*, Washington, v. 39, n. 4, p. 341-395, 1984.

KELLNER, D. *A cultura da mídia: estudos culturais: identidade e política entre o moderno e o pós-moderno*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Bauru: EDUSC, 2001.

LAWRENCE, R. G. Framing Obesity: the Evolution of news discourse on a public health issue. *Harvard international journal of press/politics*, Cambridge, v. 9, n. 3, p. 56-75, 2004.

LIMA, V. A. de. Revisitando as sete teses sobre política e mídia no Brasil. *Ensaio Comunicação & Sociedade*, São Paulo, ano 30, n. 51, p. 13-37, jan./jun. 2009.

MARTÍN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

MOURA, M. *Jesús Martín-Barbero: as formas mestiças da mídia*. *Pesquisa FAPESP*, São Paulo n. 163, set. 2009. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2009/09/01/as-formas-mesticas-da-midia/>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

MARTÍN-BARBERO, J. Tecnicidades, identidades, alteridades: des-ubicaciones y opacidades de la comunicación em el nuevo siglo: mudanças e opacidades da comunicação no novo século. *Diálogos de la comunicación*, Lima, n. 64, p. 9-24, 2002.

MARTÍN-BARBERO, J. Entrevista ao Roda Viva. *Roda Viva*. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/62/entrevistados/jesus_martinbarbero_2003.htm>. Acesso em: 5 fev. 2015.

MCCOMBS, M.E; SHAW, D. L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, Public Opinion Quarterly, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.

MENEGON, V. S. M. Crise dos serviços de saúde no cotidiano da mídia impressa. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 20, p. 32-40, 2008. Edição especial.

MORAIS, I. et al. Jornais Folha de São Paulo e Correio Braziliense: o que dizem sobre o programa mais médicos?, *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. São Paulo, v. 48, n. 2, p. 112-120, 2014.

OLIVEIRA, V. C. A Comunicação midiática e o Sistema Único de Saúde. *Interface. Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu*, v. 4, n. 7, p. 71-80, 2000.

PENTEADO, C. C.; FORTUNATO, I. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30 n. 87, fev. 2015.

PORTO, M. P. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. (Org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: EDUFBA, 2004. p. 73-104.

RODRIGUES, A. D. *Experiência, modernidade e campo dos media*. Lisboa, 1999. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/rodrigues-adriano-expcampmedia.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

RONDELLI, E; HESCHMANN, M. A mídia e a construção do biográfico. O sensacionalismo da morte em cena. *Tempo Social*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 201-218, maio 2000.

SODRÉ, M. Comunicação, um novo sistema de pensamento? In: NETO, A. F.; PRADO, J. L.A.; PORTO, S.D. (Org.). *Campo da comunicação: caracterização, problematizações e perspectivas*. João Pessoa: Ed. Universitária daUFPB, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TABERNER, J. S. et al. A influência da mídia nos atendimentos cardiológicos de urgência: o caso Bussunda. *Revista da Associação Médica Brasileira*, São Paulo, v. 53, n. 4, p. 335-337, 2007.

TRAQUINA, N. *Teorias do jornalismo: a tribo jornalística: uma comunidade interpretativa transnacional*. Florianópolis: Insular; 2005. v. 2.

VAN GORP, B. The constructionist approach to framing: bringing culture back. *Journal of Communication*, New York, v. 57, n. 1, p. 60-78, 2007.