
Discurso da eficiência: narrativas da comunicação pública na implementação de uma política de saúde

Discourse of efficiency: narratives of public communication in the implementation of a health policy

Andréia Poerschke Sarmanho e Caroline da Costa Duschnitz

**Edição electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/cp/4197>

DOI: 10.4000/cp.4197

ISSN: 2183-2269

Editora

Escola Superior de Comunicação Social

Referência eletrónica

Andréia Poerschke Sarmanho e Caroline da Costa Duschnitz, « Discurso da eficiência: narrativas da comunicação pública na implementação de uma política de saúde », *Comunicação Pública* [Online], Vol.14 nº 26 | 2019, posto online no dia 28 junho 2019, consultado o 02 julho 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cp/4197> ; DOI : 10.4000/cp.4197

Este documento foi criado de forma automática no dia 2 Julho 2019.



Comunicação Pública Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Discurso da eficiência: narrativas da comunicação pública na implementação de uma política de saúde

Discourse of efficiency: narratives of public communication in the implementation of a health policy

Andréia Poerschke Sarmanho e Caroline da Costa Duschitz

NOTA DO EDITOR

Recebido: 18 de dezembro de 2018

Aceite para publicação: 27 de março de 2019

INTRODUÇÃO

- 1 As políticas públicas são elaboradas, essencialmente, para atender a necessidades dos cidadãos nas mais diversas áreas relacionadas com os serviços públicos, para que estes venham a contemplar as demandas sociais existentes. A partir da adoção de uma política fiscal de restrição de gastos, que é uma das perspectivas da Nova Gestão Pública¹ - impulsionada, ainda, pelo contexto de crise enfrentado pela maioria dos gestores públicos no Brasil -, a busca por eficiência é não apenas o conceito central a ser trabalhado politicamente pelos gestores, mas o resultado em si das ações empreendidas pela administração. Como observa Souza (2006, p. 34), a eficiência tornou-se foco e “passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade”.

- 2 Estudos sobre avaliação e análises estão frequentemente relacionados com o conceito de eficiência, utilizando técnicas e indicadores voltados aos mais diversos aspectos das políticas públicas e em todas as suas fases, mas raramente exploram os papéis desempenhados neste processo pela comunicação. Partindo da premissa de que a relação entre os órgãos públicos e os cidadãos, através da comunicação, é um ponto forte para concretizar a percepção dos processos de transformação social que motivam o desenvolvimento das políticas públicas, este processo também pode potencializar o acesso ao serviço oferecido e fazer com que a avaliação da opinião pública em relação a este seja alinhada com a noção existente sobre as demandas sociais a que a medida visa atender. Esta ideia de alinhamento pode ser claramente expressa no conteúdo veiculado a respeito de uma determinada ação, fazendo com que ela não apenas seja concebida como eficiente, mas que também seja compreendida como política pública.
- 3 Tomando por objeto a ampliação do atendimento nas unidades básicas de Saúde de Porto Alegre, no sul do Brasil, neste artigo são apresentados os resultados de uma análise do conteúdo veiculado pela imprensa na fase de implementação do turno estendido, visando evidenciar de que forma se dá a atribuição de eficiência à política pública com base nas narrativas construídas no âmbito da comunicação pública. Também são observadas as distinções entre a abordagem dos canais institucionais e dos veículos de comunicação tradicionais, os *mass media*, de acordo com as diferenças entre os conceitos de comunicação pública, enquanto abordagem dos temas de interesse coletivo (Duarte, 2009) e de comunicação governamental (Brandão, 2006), que confere legitimidade política às ações.

1. Turno estendido nos Postos de Saúde

- 4 A ampliação do atendimento básico de saúde é uma política prevista pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre desde agosto de 2016, quando foi promulgada uma emenda² que alterou sua redação. Ficou estabelecido, a partir de então, o dever do Município de assegurar, de forma progressiva, acesso universal aos serviços de saúde 24 horas por dia nas unidades que a Lei especifica, entre elas as Unidades Básicas de Saúde (UBS).
- 5 Segundo a Política Nacional de Atenção Básica (Brasil, 2012), as UBS exercem um papel fundamental para assegurar o direito da população de ter acesso à rede de serviços de atenção à saúde e as equipes de Atenção Básica devem ser o contato preferencial dos usuários. Suas ações são destinadas a moradores de territórios delimitados, cujas especificidades devem ser levadas em consideração para que se decida o manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância. O conjunto de ações, individuais ou coletivas, pode abarcar, por exemplo, a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o tratamento, a redução de danos e a reabilitação.
- 6 A proposta de estender o funcionamento das UBS de Porto Alegre surgiu no Legislativo Municipal no ano de 2013, subsidiada por um abaixo-assinado popular com cerca de 96 mil assinaturas reivindicando postos de saúde com atendimento 24 horas. Com a elevação do apelo ao caráter de diretriz regimental do Município, a ampliação do funcionamento das unidades básicas começou a ser pautada como compromisso de campanha assumido pelos candidatos nas eleições municipais de Porto Alegre em 2016, sendo efetivamente promovida a partir de março de 2017, já no novo governo municipal.

- 7 A política consta no Programa de Metas (Prometa) 2017-2020, no qual a gestão municipal estipula como meta, dentro do eixo Desenvolvimento Social, a disponibilização de oito unidades de atenção primária à saúde com atendimento até às 22 horas, dirigido para a população de sua Gerência Distrital (GD). Atualmente, as três GD cobertas com horário estendido de atendimento são Partenon/Lomba do Pinheiro (UBS São Carlos), Centro (Centro de Saúde Modelo) e Sul/Centro Sul (UBS Tristeza). Além disso, essa política também consta no Plano Municipal de Saúde 2018/2021, dentro de sua segunda diretriz, relacionada com a potencialização e priorização da Atenção Primária à Saúde.

2. Fundamentos para análises em políticas públicas

- 8 Pesquisas relacionadas com políticas públicas envolvem campos multidisciplinares, orientados para explicar sua natureza e seus processos, de tal forma que uma teoria geral implica em uma síntese de diferentes ciências sociais (Souza, 2006). Formuladas, em suma, para contemplar as demandas sociais existentes, políticas públicas resultam, em grande parte, da autonomia dos governos, de programas de reforma do Estado - sobretudo no contexto do novo gerencialismo - e, também, das campanhas eleitorais, que transferem a batuta das mais variadas políticas setoriais para os agentes eleitos. Estas relações, assim como os mecanismos de funcionamento do Estado e a interferência da agenda política, constituem um campo vasto para a pesquisa em políticas públicas (Arretche, 2003).
- 9 A necessidade dos estudos de avaliação, por conseguinte, advém das mudanças vivenciadas a partir dos processos de inovação ou transição dos programas governamentais e da multiplicidade de variáveis impactadas por eles. Ao propor uma reflexão sobre os conceitos que compõem as análises de políticas públicas, Frey (2000, p. 214) pondera que não se trata apenas de ampliar o conhecimento sobre programas, planos e projetos relacionados com políticas setoriais, mas que se analisa o contexto, explorando-se as relações entre “as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política”.
- 10 Este processo, classificado como “*policy analysis*”, diz respeito a três dimensões da política: os conceitos de “*polity*”, referente às instituições políticas; “*politics*”, para os processos políticos; e “*policy*”, que diz respeito ao conteúdo da política. Especificamente em relação à política municipal, pontua-se que os estudos de políticas públicas devem ir além do que se considera a dimensão material das políticas setoriais e compor levantamentos que agreguem as dimensões de *politics* e *polity* (Frey, 2000).
- 11 Considerando que estas são esferas distintas, porém, relacionadas, a análise pode levar em consideração o objeto de estudo e/ou impactos a partir das diferentes perspectivas da *policy analysis*. Embora este estudo não seja propriamente uma avaliação de eficiência, mas uma análise de conteúdo voltada à identificação de elementos que caracterizem como a noção de eficiência pode ser percebida a partir da narrativa midiática, também cabe explorar conceitos básicos pertinentes a este tipo de pesquisa, característica dos estudos relacionados com políticas públicas.
- 12 Ligada a um viés de racionalização do gasto e da economia dos recursos públicos, a eficiência é considerada um “objetivo democrático”, uma vez que é tida como meta no uso dos recursos públicos e que gera impactos na “confiança pública”, que pode ser entendida como a opinião pública sobre a sua administração. A avaliação da eficiência está

concentrada na relação entre o esforço empregado na implementação de uma determinada política pública e os resultados alcançados a partir dela (Arretche, 1998).

- 13 Em relação às políticas públicas de saúde, alguns conceitos costumam nortear as pesquisas de avaliação e análises. Ao tratar da experiência da capital paranaense no processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde, Moysés *et al.* (2004, p. 629) ressaltam a "necessidade de se aprimorar e investir em processos avaliativos para conhecer adequadamente os processos e resultados de tais ações" e retomam quatro aspectos propostos pela Organização Mundial de Saúde para a avaliação de iniciativas relacionadas com Promoção de Saúde: 1) *participação*, tratando de envolver, da maneira apropriada, todos os que têm interesse legítimo na iniciativa em avaliação; 2) *múltiplos métodos*, utilizando elementos de vários campos disciplinares e diversos procedimentos para a coleta de dados; 3) *capacitação*, visando aprimorar a capacidade de indivíduos, organizações e governos em relação à Promoção da Saúde; e 4) *adequação*, desenvolvendo um planejamento em relação à intervenção e ao seu impacto a longo prazo. A comunicação, neste estudo, é vista como parte da intersectorialidade que compõe as alianças estratégicas e os passos táticos para dar suporte às ações propostas a partir do diagnóstico proveniente da pesquisa de avaliação.

2. 1 Comunicação e políticas públicas

- 14 São muitas as classificações referentes à comunicação no âmbito da esfera pública. Para Matos (1999), existem a comunicação política e a comunicação pública. A comunicação política, considerada a mais praticada atualmente, utiliza técnicas de marketing para estabelecer a prioridade dos assuntos de relevância social e a forma como estes serão levados ao cidadão, enquanto a comunicação pública leva em consideração a preocupação com o estabelecimento de um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.
- 15 Brandão (2012, p. 31) define comunicação pública, propriamente dita, como um processo instaurado na esfera pública, envolvendo Estado, Governo e Sociedade a fim de constituir um "espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país". De acordo com este conceito, pode-se compreendê-la como um processo amplo, que abrange múltiplos atores sociais e até mesmo outras classificações, como a comunicação governamental.
- 16 Na prática, muitas vezes é tênue a linha que separa a comunicação pública do espectro político da comunicação governamental. Além da responsabilidade de suprir as demandas do cidadão pelas informações de relevância coletiva e de o orientar em relação aos serviços públicos, cabe a ela dirimir conflitos que, não raro, pertencem à agenda política. Em um estudo aprofundado sobre a classificação teórica, Liedtke e Curtinovi (2016) destacam que a evolução do conceito de comunicação pública³ praticado hoje tem entre suas diversas terminologias auxiliares a comunicação governamental, cuja construção conceitual perpassa o estabelecimento das assessorias de comunicação da área governamental. Estas estruturas emergiram no Brasil na década de 70, diretamente subordinadas à cúpula dos órgãos, com caráter essencialmente informacional, funcionalista e bipolarizado, "isto é, centrado em papéis fixos de emissão e recepção, evidenciando a tendência passiva do receptor".
- 17 Esta dicotomia também é abordada por Duarte (2009), que explora a gênese da comunicação pública, tida como evolução da noção de comunicação governamental a

partir do estabelecimento das instituições democráticas e das transformações da sociedade brasileira já na década de 1980. Fatores como a Constituição de 1988, a transformação do papel do Estado, a instituição de instrumentos de empoderamento como o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico teriam ajudado a constituir um sistema de participação na comunicação e de diluição do viés autoritário desta, demandando mecanismos que constituíssem subsídio a uma nova relação entre o Estado e todos os atores sociais.

- 18 A comunicação pública, portanto, está relacionada com o fluxo e a interação de informações que sejam de interesse coletivo e compreende tudo o que se relaciona com o Estado, entes políticos, ações governamentais, o terceiro setor e, conforme o caso, ações privadas (Duarte, 2009). A existência de interesse público e a ação dos governos justificam a necessidade e o papel da comunicação pública.
- 19 Para Brandão, Matos e Martins (*apud* Costa Júnior, 2003; Costa, 2014), a comunicação também acaba instituindo uma maneira legítima para que um governo se afirme perante a população e desenvolva uma espécie de *lobby* junto à opinião pública. A aprovação dos programas de governo, nesta perspectiva, está diretamente relacionada com o desempenho do governo em si, portanto, a eficiência, além de ser considerada o resultado consonante com os princípios da administração pública, é símbolo de resultados políticos – o que, dada a configuração estabelecida pelo sistema democrático, pode ser considerado natural.
- 20 Quando o Estado oferta à população serviços oriundos de uma política pública alcança eficácia se o serviço for devidamente realizado; no entanto, mesmo que o serviço seja eficaz poderá ver sua eficiência comprometida se a população não for devidamente informada sobre ele ou se o desconhecer. A percepção das políticas públicas é, portanto, um indicador de sua efetividade (Costa *et al.*, 2016) e a comunicação, dadas as convergências, um instrumento capaz de ajudar a moldá-la.

3. Metodologia

- 21 A fim de caracterizar a comunicação pública empregada na divulgação da política de ampliação do atendimento nos Postos de Saúde e de identificar elementos informativos capazes de influenciar a percepção pública em torno da eficiência da medida, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa e exploratória, primeiramente, a partir de uma análise documental. Considerando que o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos, a pesquisa documental permite a utilização de vídeos e imagens e, como esclarece Figueiredo (2007), podem ser utilizadas como documentos todas as fontes de informações cujo conteúdo ajude a elucidar determinadas questões ou que sirvam de prova para outras, conforme o interesse do pesquisador.
- 22 Buscando caracterizar a cobertura noticiosa em relação à política pública, a análise documental neste trabalho levou em consideração o universo das reportagens veiculadas pelos canais institucionais competentes e demais veículos da imprensa local, a partir de março de 2017, que marca o início da implementação do serviço nas unidades de saúde, até agosto de 2018. Dispensando as reproduções feitas por blogues, jornais comunitários, ou outros canais de menor circulação, o levantamento compreende o conteúdo original produzido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e pelos veículos locais de comunicação de massa, disponibilizado nos respectivos portais *online*. Foram

identificadas, até o dia 10 de agosto de 2018, 24 matérias jornalísticas, entre textos para web e conteúdo dos jornais impressos ou de telejornais locais, sendo elas seis publicações do portal institucional da prefeitura, conforme listadas no Quadro 1, e 18 materiais de veículos diversos – telejornais Bom Dia Rio Grande e Jornal do Almoço, ambos da RBS TV; Rio Grande Record e Rio Grande no Ar, da TV Record; jornais *Zero Hora*, *Correio do Povo* e *Jornal do Comércio* e portais G1 e Band RS, relacionados no Quadro 2.

	MATÉRIA	VEÍCULO	DATA	REFERÊNCIA
1	Prefeitura anuncia 1º posto de saúde a funcionar até às 22 horas	Prefeitura de Porto Alegre	14/03/2017	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=191859&PREFEITURA+ANUNCIA+1O+POSTO+DE+SAUDE+A+FUNCIONAR+ATE+AS+22+HORAS
2	Unidade São Carlos tem horário estendido a partir desta sexta	Prefeitura de Porto Alegre	24/03/2017	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=192059&UNIDADE+SAC+CARLOS+TEM+HORARIO+ESTENDIDO+A+PARTIR+DESTA+SEXTA
3	Centro de Saúde Modelo já atende em horário estendido	Prefeitura de Porto Alegre	26/04/2017	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=999189724&CENTRO+DE+SAUDE+MODELO+JA+ATENDE+EM+HORARIO+ESTENDIDO
4	Unidades de Saúde com horário estendido atingem 10 mil consultas	Prefeitura de Porto Alegre	17/08/2017	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=999192121&UNIDADES+DE+SAUDE+COM+HORARIO+ESTENDIDO+ATINGEM+10+MIL+CONSULTAS
5	Terceira unidade de saúde passa a atender em horário estendido	Prefeitura de Porto Alegre	11/06/2018	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=999196720&TERCEIRA+UNIDADE+DE+SAUDE+PASSA+A+ATENDER+EM+HORARIO+ESTENDIDO
6	Tristeza oferece atendimento odontológico no turno estendido	Prefeitura de Porto Alegre	08/08/2018	Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_noticia=999197729&TRISTEZA+OFERECE+ATENDIMENTO+ODONTOLOGICO+NO+TURNO+ESTENDIDO

QUADRO 1 – Lista de Notícias Institucionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre sobre a Ampliação do Atendimento nos Postos de Saúde. Fonte: Autores.

positivos relacionados com a atribuição de eficiência) e *indicadores de ineficiência* (registros que comprometem a percepção de eficiência).

MATÉRIA: PREFEITURA ANUNCIA 1º POSTO DE SAÚDE A FUNCIONAR ATÉ ÀS 22 HORAS (Prefeitura de Porto Alegre - 14/03/2017)			
Sujeito Responsável	Caracterização de Política Pública	Indicador de Eficiência	Indicador de Ineficiência
Prefeitura (2) / Unidade Básica de Saúde São Carlos (2) / secretário	Horário estendido / horário ampliado / abertura até às 22h	Atendidos por ordem de chegada, sem necessidade de agendamento / apesar das dificuldades financeiras, a Prefeitura segue avançando na saúde / a equipe contará com três médicos, uma enfermeira e dois técnicos de enfermagem / espera atender pelo menos 50 pessoas por dia / localizada a poucos metros de uma base do Samu e de terminais de ônibus / 90 irá ampliar o acesso da população ao serviço de saúde pública / evitando o deslocamento para os Pronto-Atendimentos / facilidade de acesso, através de transporte público e da localização estratégica	Não consta

QUADRO 3 – Demonstração da Aplicação das Unidades de Registro para Análise do Conteúdo Veiculado nos Canais de Comunicação. Fonte: Autores.

- 26 A exemplo do Quadro 3, cada reportagem teve seu conteúdo classificado, sendo também contabilizados os termos extraídos, cujas repetições são expressas com numeração em parênteses, para posterior interpretação com os resultados da análise. As imagens publicadas nas reportagens também foram interpretadas, sendo mencionadas nas unidades de registro da análise quando identificadas características de atribuição de eficiência ou ineficiência.

4. O discurso da eficiência e a afirmação da política pública

- 27 A análise da cobertura noticiosa evidencia a evolução da política pública, não apenas pela narrativa dos fatos que divulgam a sua implementação, mas também pela forma como ela vai sendo, gradativamente, caracterizada pelos canais de comunicação. Esta caracterização envolve as informações referentes ao funcionamento do serviço – relacionadas com a atribuição de eficiência –, à própria abordagem da medida como política pública e à legitimação dos órgãos e agentes políticos competentes. Como veremos a seguir, existem distinções entre a maneira como as informações são trabalhadas pelos veículos de comunicação de massa e pelos canais institucionais, mais alinhados com um padrão de comunicação pública com elementos que caracterizam também a comunicação governamental.
- 28 No primeiro texto divulgado em março de 2017 pela Prefeitura, analisado no Quadro 3, anteriormente exposto, ao anunciar a implantação da política na primeira unidade de saúde (São Carlos), é apresentada a lógica de funcionamento, a composição da equipe e a localização – fatores que compõem os indicadores de eficiência. A medida é atribuída à Prefeitura, a quem também é conferida eficiência, uma vez que, *"apesar das dificuldades financeiras, segue avançando na saúde"*. Nas coberturas seguintes, além de retomar estes pontos, a política é caracterizada como um *"compromisso firmado pela gestão"* e a noção de eficiência é reforçada com a utilização de palavras positivas, como *"beneficiar"*, *"facilita"*,

"*amplia*". Atribui a realização do "*ato que marcará este avanço*" ao prefeito e ao secretário de Saúde.

- 29 Na matéria sobre a implantação do "*horário estendido*" no Centro de Saúde Modelo, de abril de 2017, a atribuição de eficiência é inserida na manifestação do secretário de Saúde, que apresenta os dados técnicos e a projeção dos atendimentos e, de forma política, na manifestação do prefeito, que "*colocou a saúde entre as prioridades de sua administração e garantiu que todas as rubricas para a pasta serão cumpridas*". A legitimação e atribuição de eficiência também estão presentes nas imagens escolhidas: uma foto exibe o prefeito cumprimentando usuários da unidade de saúde em ato inaugural do novo horário e outra traz o médico e secretário municipal de Saúde atendendo uma paciente em consulta médica.
- 30 Ao atingir a marca de dez mil consultas, matéria publicada em agosto de 2017 apresenta dados dos atendimentos médicos e odontológicos das Unidades Modelo e São Carlos. O texto dá ênfase ao índice de 90% de resolutividade (casos resolvidos na hora), apresentado pela coordenação de Atenção Primária, e enquadra aspectos de *policy* nas avaliações do secretário de Saúde sobre a necessidade de "*qualificar a atenção primária à saúde da população*". A expressão "*Saúde Noite e Dia*" é utilizada como intertítulo para informações complementares após o parágrafo final.
- 31 No último dos *releases* divulgados no *site* da Prefeitura de Porto Alegre, em agosto de 2018, a expressão surge como denominação da política pública: "*Programa de Saúde Noite e Dia*". Sem abandonar as habituais menções a "*horário estendido*", a matéria comunica a realização do ato de inauguração, citando a participação do prefeito e do secretário de Saúde e apresentando alguns índices de consultas médicas que corroboram a noção de eficiência da política. Em geral, não são identificados indicadores de ineficiência, porém, é observado um equívoco em uma das informações divulgadas, quando se afirma que "*não há distribuição de fichas*" – prática do turno normal, que acabou sendo adotada também no turno estendido. Há registro de ineficiência no último texto analisado, dedicado a ampliar a publicidade do serviço de atendimento odontológico, em função da baixa procura. Isto revela lapso de eficiência no ponto de vista da análise da política, mas também um esforço de comunicação no sentido de elevar a demanda pelo serviço, com desdobramentos posteriores na mídia de massa, como veremos na sequência da análise.
- 32 Além de desempenhar um papel relacionado com a comunicação pública, o vínculo ao órgão faz com que sejam identificados nestes conteúdos elementos característicos da comunicação governamental. A legitimação das autoridades e a construção de um discurso notoriamente positivo alia o interesse público ao interesse institucional e político da administração – o que também acontece através da comunicação de massa, desde que estes agentes estejam presentes na narrativa. Isto nem sempre é o que acontece, como observamos no Quadro 4, que reúne os elementos extraídos da análise das matérias referentes à abertura da primeira unidade de saúde com turno estendido.

	MATÉRIA	Sujeito responsável	Caracterização de Política Pública	Indicador de eficiência	Indicador de ineficiência
Jornal do Comércio 14/03/2017	UBS São Carlos será primeiro posto de saúde aberto até às 22h em Porto Alegre Disponível em: https://www.jornalcomercio.com/_conteudo/2017/03/geral/51594-ubs-sao-carlos-sera-primeiro-posto-de-saude-aberto-ate-22h-em-porto-alegre.html	Prefeitura (2) / secretário / prefeito (2)	Horário de funcionamento estendido / novo horário / horário ampliado / abertura até às 22h / primeiro dos oito postos / promessa da gestão	Pacientes serão atendidos por ordem de chegada, ou seja, sem necessidade de agendamento / Neste horário, a equipe contará com três médicos, uma enfermeira e dois técnicos de enfermagem / espera atender 50 pessoas por dia / ampliar o acesso da população ao serviço de saúde pública, evitando o deslocamento para os Pronto-Atendimentos / facilidade de acesso / localização estratégica / facilidade de acesso	Não consta.
Portal G1 24/03/2017	Evento marca ampliação de horário de posto de saúde em Porto Alegre Disponível em: http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/24/evento-marca-ampliacao-de-horario-de-posto-de-saude-em-porto-alegre.html	Prefeito (4), Ministro (3), Secretário / Posto de Saúde / Unidade Básica de Saúde São Carlos (2)	Ampliação do horário (3) / atendimento estendido até 22h (2) / medida em oito postos de saúde	Três médicos, uma enfermeira e dois técnicos de enfermagem formam a equipe / pacientes são atendidos por ordem de chegada / era uma promessa feita pelo prefeito / o horário ampliado beneficia trabalhadores / aumenta acesso da população ao serviço de saúde pública / evita deslocamentos para os Pronto-Atendimentos / facilidade de acesso / localização estratégica.	"É uma reabertura de posto de saúde que já funcionava", reclama.
Jornal do Almoço / RBS TV 25/03/2017	Horário de posto de saúde é ampliado em Porto Alegre Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/5752294/	Moradores/pacientes (3) / Unidade Básica de Saúde São Carlos (2)	Horário estendido / novo horário	Receber atendimento médico / mais de 60 pacientes foram atendidos / agora funciona até às 22h / três médicos, uma enfermeira e dois técnicos de enfermagem / o local também passou a fazer coleta de exames.	Não consta.
Jornal Correio do Povo 25/03/2017	Posto de saúde de Porto Alegre atende 61 pessoas no primeiro dia de horário estendido Disponível em: http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Geral/Saude/2017/3/613419/Posto-de-saude-de-Porto-Alegre-atende-61-pessoas-no-primeiro-dia-de-horario-estendido	Posto de Saúde de Porto Alegre / Unidade da Lomba do Pinheiro / Prefeitura de Porto Alegre (2) / Unidade de Saúde São Carlos (2) / prefeito / ministro / secretário / equipe (2)	Horário estendido (3) / horário alternativo (2) / iniciativa (2) / medida	Atende 61 pessoas no primeiro dia (2), funciona até 22h / superou estimativa / atender não apenas os pacientes de referência / primeiro serviço básico de saúde com coleta de exames laboratoriais / sem necessidade de agendamento / priorizando o estado de saúde de cada pessoa / equipe conta com três médicos, uma enfermeira e dois técnicos de enfermagem / serviço completo e sustentável / fácil acesso / serviços que antes a unidade não oferecia / atendimento adequado e com segurança / medida muito importante para o trabalhador / evitar o deslocamento para os Pronto-Atendimentos / atendidos mais rapidamente / irá beneficiar cerca de 177 mil moradores.	Não consta.

QUADRO 4 – Elementos para Análise das Matérias Referentes à Ampliação do Atendimento na UBS São Carlos. Fonte: Autores.

- 33 Assim como nas demais matérias analisadas, observa-se que os conteúdos veiculados pela grande mídia costumam replicar informações institucionais, fazendo reverberar os indicadores de eficiência constatados na análise anterior, o que é observado com facilidade na matéria do Jornal do Comércio, anterior à inauguração do novo turno na UBS São Carlos, e na cobertura do *Correio do Povo*, posterior à solenidade, que ainda relata o primeiro dia de funcionamento do horário estendido utilizando informações da Prefeitura Municipal, creditadas como tal. Trazendo a manchete de que o atendimento de 61 pessoas "superou a estimativa da Prefeitura", o texto exprime a ideia de eficiência, legitimando a gestão municipal e a figura do prefeito ao incluir uma citação do mesmo, que caracteriza o atendimento como "completo", "sustentável", "adequado" e "seguro", além de trazer manifestações do ministro da Saúde e do secretário municipal, que reafirmam a medida enquanto política pública.
- 34 Em algumas situações, porém, as referências a sujeito responsável e a caracterização de política pública não seguem o mesmo padrão da comunicação institucional/governamental. Na cobertura realizada pelo Jornal do Almoço, que é um dos principais telejornais da RBS TV e líder de audiência⁴, percebe-se que a maior parte dos registros codificados como sujeito está relacionada com o usuário, com menções a termos como "moradores" e "pacientes". Considerando que o atendimento ao cidadão é o meio e o fim da política pública, do ponto de vista da comunicação pública, pode ser feita uma relação positiva, porém, chama a atenção a inexistência de menção ao poder público, abrindo margem à leitura de uma descaracterização da medida enquanto política pública. Ainda assim, prevalece a noção de eficiência na análise textual e nas imagens, que exibem a estrutura da unidade de saúde em funcionamento.
- 35 Outro ponto relevante surge na análise da cobertura do portal G1, a respeito da inauguração do novo turno na UBS São Carlos. O texto detalha a equipe e o funcionamento do atendimento, de modo similar aos conteúdos institucionais, legitimando as autoridades ao utilizar citações do ministro e do secretário de Saúde. Ao acrescentar que a "ampliação do horário era uma promessa feita pelo prefeito durante a campanha eleitoral", também situa a medida no campo de *politics*. Diferente da comunicação pública dos meios institucionais, a cobertura contempla o viés do

contraponto, expondo, no parágrafo final, uma reivindicação de moradores locais pela abertura de uma UPA na região e a fala de um usuário (em indicador de ineficiência) que coloca em descrédito a política pública analisada.

- 36 Já na agenda dos veículos de comunicação, a política de ampliação do atendimento nos postos de saúde rendeu um número maior de publicações em abril de 2017, em função da implantação do novo turno na segunda unidade de saúde a estender o horário, como evidencia o Quadro 5.

DATA	VEÍCULO	MATÉRIA	
20/04/2017	Jornal do Comércio	Posto de Saúde Modelo é o segundo a ter horário estendido em Porto Alegre	Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/04/geral/558555-posto-de-saude-modelo-sera-o-segundo-a-ter-horario-estendido-em-porto-alegre.html
	BAND RS	Posto Modelo estende horário de atendimento até às 22 horas	Disponível em: https://bandrs.band.com.br/noticias/100000854734/posto-de-saude-modelo-estende-horario-de-atendimento-ate-as-22-horas.html
	Jornal Zero Hora	Posto de Saúde Modelo terá horário estendido na Capital	Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/04/posto-de-saude-modelo-tera-horario-estendido-na-capital-9776215.html
25/04/2017	Bom Dia Rio Grande / RBS TV	Posto de saúde Modelo passa a funcionar até às 22h em Porto Alegre	Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/posto-modelo-passa-a-funcionar-ate-as-22h-em-porto-alegre.ghtml
	Portal G1	Posto de saúde Modelo passa a funcionar até às 22h em Porto Alegre	Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/posto-modelo-passa-a-funcionar-ate-as-22h-em-porto-alegre.ghtml
	Rio Grande Record TV Record	Posto Modelo fica aberto até às 22 horas	Disponível em: http://www.recordvrs.com.br/rio-grande-record/videos/posto-modelo-fica-aberto-ate-as-22-horas-25042017
	Jornal Zero Hora	Centro de Saúde Modelo começa a atender até às 22h em Porto Alegre	Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2017/04/centro-de-saude-modelo-comeca-a-atender-ate-as-22h-em-porto-alegre-cj5wmv4zs1xnxzbj0wwaryd27.html
26/04/2017	Jornal do Comércio	Com dentistas e médicos, Centro Modelo abre até 22h	Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/04/geral/559181-com-dentistas-e-medicos-centro-modelo-abre-ate-22h.html

QUADRO 5 – Relação das Matérias dos Veículos de Comunicação sobre a Ampliação do Atendimento no Centro de Saúde Modelo. Fonte: Autores

- 37 Em sua primeira publicação a respeito, o *Jornal do Comércio* transmite em nota o anúncio realizado pelo prefeito municipal, reproduzindo um vídeo publicado em sua página pessoal no Facebook. Em frente à UBS São Carlos, prefeito, vice-prefeito e secretário municipal de Saúde reproduzem resultados positivos da experiência inicial, atribuindo eficiência à medida e vinculando a iniciativa à gestão municipal. No texto, a afirmativa *"tem superado as expectativas, atendendo mais pessoas que o previsto"* reforça a ideia de eficiência.
- 38 Já em matéria publicada pela Band RS, que também legitima a administração municipal explorando a figura do Secretário de Saúde no papel de fonte oficial, particularidades da medida enquanto política de saúde ficam mais claras, explorando declarações que apresentam os limites deste tipo de atendimento. Apesar de frases como *"o Posto de Saúde deve ser utilizado para atendimentos mais leves"* e *"casos de urgência devem ir aos Postos de Pronto Atendimento ou para as emergências hospitalares"* serem enquadradas como indicadores de ineficiência do ponto de vista da análise, a informação contribui para melhor compreensão do público e dos potenciais usuários.
- 39 O jornal *Zero Hora* também contribui para a interpretação da medida como política pública ao transmitir a ideia de continuidade a partir do resgate da abertura da unidade anterior. O texto enfatiza se tratar da *"segunda a operar até 22 horas em Porto Alegre"* e legitima o poder público atribuindo o anúncio do novo horário à prefeitura e conferindo à *"gestão municipal"* a avaliação em relação à superação da expectativa de atender mais pessoas que o previsto. O texto exprime a ideia de eficiência, no entanto, a imagem escolhida para ilustrar a matéria exibe uma fila numerosa em frente à unidade de saúde, na entrada correspondente à ala de vacinação – indicador de ineficiência.

- 40 Na televisão, diferente da matéria sobre o posto São Carlos, a cobertura da RBS TV, que anuncia no matinal Bom Dia Rio Grande o horário estendido no Centro de Saúde Modelo, evidencia a implementação de uma política pública de ampliação do atendimento. Resgatando os números registrados pela precursora, a matéria imprime noção de otimismo, amparada nas estimativas dos novos atendimentos, que são reiteradas nas duas chamadas ao vivo, em frente à unidade de saúde. Desta vez, é legitimada a ação da Prefeitura Municipal, citada pela reportagem, que elenca todos os serviços disponíveis, evidenciando a inexistência das tradicionais filas. O que deixa a atribuição de eficiência ainda mais explícita são os adjetivos empregados para se referir a medida, que é classificada pela âncora do telejornal como "importante" e "uma boa notícia".
- 41 Vinculado a esta publicação, reproduzida pelo portal G1, o texto carimba novamente a medida como "promessa de campanha do prefeito" e acrescenta que a proposta deve contemplar oito postos de saúde. O resgate do viés político desta medida também é mencionado pelo *Zero Hora*, em cobertura posterior ao evento de inauguração do novo turno no Centro Modelo, que explora dados de ordem técnica, como a composição das equipes e o aumento de 50% do volume de atendimentos, reproduzindo, também, informação incorreta do canal institucional em relação à não distribuição de fichas – prática adotada em todas as unidades. A manchete "Com dentistas e médicos, Centro Modelo abre até 22h", do *Jornal do Comércio*, batiza outra cobertura em que o detalhamento referente às dinâmicas e aos serviços, aos indicadores e às projeções dos atendimentos amarra a construção de uma narrativa positiva em relação à política, em que gargalos como "a secretaria pretende iniciar uma campanha para atrair profissionais que desejem atuar, de forma voluntária (sem receber salário), em unidades com horário estendido" são contornados com afirmações das fontes oficiais, como "garantiu que todas as rubricas para a pasta serão cumpridas".
- 42 Em VT da rede Record, com a mesma data de exibição, não há aprofundamento da medida como política de saúde e a fonte oficial consultada, na figura da coordenadora da unidade, é inserida em uma narrativa centrada em ilustrar a dinâmica de atendimento do posto São Carlos, onde o turno estendido completava o primeiro mês de funcionamento. A matéria aborda de maneira positiva o volume de atendimentos e coloca como informação complementar, ao final da reportagem, o anúncio do início das atividades no segundo posto de saúde, valorizando aspectos como a estimativa de diminuição da demanda das emergências, incluídos nos indicadores de eficiência na análise.
- 43 Propondo um balanço sobre o primeiro ano desta política de atendimento, o *Jornal do Comércio* expõe, em matéria publicada em março de 2018, resultados e avaliações sobre o serviço. Na matéria intitulada "Usuários celebram um ano de consultas até 22h em postos de saúde", apesar de serem apontados gargalos, como situações expressas em "tanto o Posto Modelo como a UBS São Carlos estavam lotados" ou "é distribuído um número limitado de fichas" e "é preciso que o paciente se adiante e chegue bem cedo", ainda predomina o viés de validação da medida, apontando através de relatos a preferência dos usuários pela sistemática e, também, voltando a legitimar politicamente a administração municipal, resgatando a proposta como promessa de campanha. Dando voz a uma funcionária da unidade, a matéria expõe uma opinião avaliada como "um ponto negativo", considerada indicador de ineficiência, apontando a opção pelo atendimento nas unidades de turno estendido como ameaça ao vínculo pré-existente entre pacientes e suas unidades de referência. O texto encerra com números do volume de atendimentos, chegando a 26 mil consultas médicas no período, com resolutividade de 88% - indicador robusto de eficiência.

- 44 Na semana anterior à inauguração do novo turno na UBS Tristeza, em junho de 2018, matéria exibida pelo telejornal Rio Grande no Ar, da rede Record, mostra que mais de um ano após a implementação da política ainda há incompreensão e visão deturpada em relação a seus objetivos. A matéria, que abre enfocando problemas como a espera pelo atendimento, entrevistando um usuário que apela a chavões como “*o serviço público nunca dá conta*”, enquadrado nos indicadores de ineficiência dentro da análise desta narrativa, também dá voz a uma fonte não creditada, que parece falar em nome da unidade de saúde. Ela atribui problemas do turno estendido à falta de distinção entre a atenção básica, prestada pelos postos de saúde, e os serviços de urgência e emergência, que devem ser feitos pelas UPA e emergências hospitalares. Apesar da inserção, a reportagem reforça logo a seguir o turno estendido como alternativa para “*amenizar problemas*” do pronto-atendimento e encerra com a entrevista de uma usuária que compara o serviço a um “*pronto-socorro*”.
- 45 No dia em que, de fato, as portas da UBS Tristeza permaneceriam abertas até às 22 horas, os jornais transmitem a informação. Apresentando números divulgados pela administração municipal, que contam com indicadores expressivos, como mais de duas mil consultas médicas por mês no novo turno, o jornal *Zero Hora* carimba a iniciativa com a nova nomenclatura definida pela gestão e menciona os demais postos abrangidos pelo “*Programa Saúde Noite e Dia*”. O nome da política também consta na cobertura do portal G1, embora chame a atenção para a falta de vinculação da iniciativa à esfera governamental nesta matéria, sem menção a nenhum órgão ou fonte oficial na divulgação do turno estendido da UBS Tristeza. Apesar de resgatar a ideia de continuidade e de política, com a menção “*essa é a terceira unidade do Programa Saúde Noite e Dia na capital gaúcha*”, não fica claro para o leitor se a iniciativa é de âmbito municipal, estadual ou federal. Já no *Correio do Povo*, que também resgata a implementação do horário estendido nas demais unidades e legitima os órgãos competentes, é identificado ruído em uma das informações veiculadas. A matéria lista 21 bairros que teriam acesso ao atendimento no novo turno da UBS, o que conflita com um dos pilares básicos desta política pública, que é a universalização do acesso a usuários de toda a cidade.
- 46 Já na última matéria analisada, do dia 10 de agosto de 2018, a narrativa da reportagem telejornalística do Rio Grande Record vai perfeitamente ao encontro do objetivo da matéria institucional da Prefeitura de Porto Alegre, publicada dois dias antes, em prol da divulgação do serviço de atendimento odontológico no horário estendido da UBS Tristeza. Como fica visível no Quadro 6, existe um alinhamento notório entre os elementos identificados nas duas análises, o que faz com que a comunicação pública, neste caso, seja concretizada de maneira apropriada.

	Prefeitura (08/08/2018)	Rio Grande Record (10/08/2018)
Sujeito Responsável	Unidade de Saúde Tristeza (4) / Coordenadora da área de Saúde Bucal da Secretaria Municipal de Saúde	<i>Imagem de Totens do Programa Saúde Noite e Dia / Unidade de Saúde Tristeza / Coordenadora da área de Saúde Bucal da Secretaria Municipal de Saúde</i>
Caracterização de Política Pública	Horário/turno/atendimento estendido (4) / terceira unidade do Programa Saúde Noite e Dia	Dentista à noite / horário estendido (2)
Indicador de Eficiência	Oferece atendimento odontológico à população (2) / Restauração e extrações dentárias são alguns procedimentos oferecidos (2) / Com dois cirurgiões-dentistas e dois auxiliares de saúde bucal, o que corresponde a duas equipes / O público tem acesso a encaminhamentos aos centros de especialidades / Não é necessário estar cadastrado na US Tristeza para ser atendido (1). Serviços à disposição do público em geral, podendo residir em qualquer região de Porto Alegre / Além de saúde bucal, as pessoas têm acesso a atendimentos médicos e de enfermagem / Entre 18h e 22h, os pacientes que forem ao posto serão atendidos por ordem de chegada, ou seja, sem necessidade de agendamento / 80% dos casos que chegam às unidades de saúde à noite são resolvidos na hora pelos médicos de família. Nos casos em que há necessidade de encaminhamento, esse procedimento é feito na hora	Foi atendido na hora / quem trabalha em horário comercial agora tem a chance de ir ao dentista também à noite / Há 1 mês e meio, duas equipes atendem das 18h às 22h / todos os tipos de procedimento, restaurações, extrações, a necessidade dos pacientes / não é somente para os pacientes da região da unidade Tristeza, toda Porto Alegre é atendida / não são só para casos agudos / pacientes fazem todo o tratamento no período da noite, desde avaliações, verificar se tem alguma cárie, alguma doença de saúde bucal / Outra vantagem do atendimento é que os pacientes não precisam estar cadastrados na unidade de saúde do bairro Tristeza / dentistas atendem moradores de qualquer região da Capital / É só trazer a identidade e a carteirinha do SUS / Ele descobriu a novidade pelas redes sociais / é um horário bom, que não atrapalha a gente no trabalho e dá para fazer uma geralzinha nos dentes
Indicador de Ineficiência	Tem-se observado baixa procura pelo serviço de saúde bucal na US Tristeza	Não consta

QUADRO 6 – Comparativo entre os Elementos de Análise da Comunicação Institucional e dos Veículos de Massa sobre o Atendimento Odontológico no Turno Estendido da UBS Tristeza. Fonte: Autores

- 47 Em geral, fica evidente nas análises das matérias o caráter informativo e a existência de um fluxo de informações que parte dos órgãos públicos. Este conteúdo contém características pertinentes para a comunicação pública, com informações e dados relevantes ao interesse público, que normalmente corroboram a construção de uma visão prévia de eficiência do serviço por parte dos potenciais usuários e dos veículos interessados no desdobramento destas informações. Como fica claro na análise, os conteúdos emitidos pelo órgão concedem uma base sólida para que os veículos construam as suas narrativas, quase sempre passando por um “filtro” com o intuito não de promovê-los, mas de os enquadrar como fontes oficiais. Em alguns casos, agentes e instituições acabam sendo até mesmo omitidos, o que prejudica o entendimento da medida enquanto política pública. O interessante é que, mesmo em face disto, o discurso em relação à ampliação do horário de atendimento nos postos de saúde é predominantemente positivo, construído com base nos indicadores de eficiência e com raras manifestações de desqualificação da medida.

5. Considerações finais

- 48 Assim como na *policy analysis*, a comunicação aplicada ao campo das políticas públicas também evidencia as nuances entre as três esferas – *polity*, servindo a legitimação das instituições e dos órgãos responsáveis; *politics*, remontando ao resgate do compromisso político, relacionado com a capital eleitoral; e *policy*, dedicado à caracterização da política pública, apresentação e afirmação do serviço em si. Com esta ótica da *policy analysis*, todas as matérias foram analisadas a partir da máxima da eficiência, que baliza este estudo, assim como a premissa de que as políticas públicas são formuladas e executadas para

contemplar os objetivos do plano de governo, consolidados a partir do Plano Municipal de Saúde e do Programa de Metas, bem como as expectativas do cidadão em relação ao serviço.

- 49 Mesmo diante das ocorrências registradas como desqualificador, a percepção de eficiência em relação à medida em implementação sobressai no conteúdo veiculado pelos canais de comunicação. As matérias divulgadas pelo órgão institucional também desempenham um papel estratégico enquanto comunicação governamental, servindo o interesse da administração municipal para legitimar suas ações e seus agentes, portanto, fica evidente a importância de uma comunicação bem estruturada para dar início ao fluxo de informações, que faz reverberar a noção de eficiência nas demais coberturas noticiosas, mesmo que, em algumas delas, o filtro pelo qual passa o conteúdo institucional suprima a promoção dos entes públicos a ponto de prejudicar o entendimento do cidadão a respeito da medida enquanto política pública.
- 50 A partir desta visão, para que a comunicação atenda à finalidade de informar a sociedade e de a incluir como meio e fim das políticas públicas, a comunicação pública deve ser abordada como parte integrante e fundamental do processo. Tanto nas etapas de formulação e implementação, quanto nas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, a comunicação é inerente e pode ser considerada determinante para que a medida seja considerada eficiente pela população. De maneira mais ampla, podemos considerá-la um dos instrumentos para a efetivação da política pública, de acordo com o viés da Nova Governança Pública⁵.
- 51 Por isso, como reforçam Costa *et al.* (2006, p. 4-5), a implementação de políticas e estratégias de comunicação entre Estado e sociedade “é essencial para a adequada percepção dos cidadãos quanto às competências, atribuições e serviços prestados pelas organizações públicas”. Isto é necessário para potencializar o alcance das políticas governamentais e para que o processo inverso também possa acontecer, possibilitando ao cidadão pleitear seus direitos corretamente, de forma que este processo seja passível de avaliação e análises que contribuam para o aprimorar.
- 52 Desdobramentos possíveis nesta linha de pesquisa podem ser estudos comparativos entre a análise de conteúdo e a própria percepção do usuário mediante o contato com a comunicação e a experiência com o serviço. Desta forma, além de abordar de que modo se dá a construção da percepção de eficiência a partir do conteúdo comunicado, é possível avançar na constatação da influência da comunicação para a validação das políticas públicas junto ao público.

BIBLIOGRAFIA

Arretche, M. T. S. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), p. 7-9.

_____ (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, E. (Ed.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (p. 29-40). São Paulo, Brasil: Cortez.

- Bardin, L. (2002 [1977]). *Análisis de Contenido*. Madrid, Espanha: Akal.
- Brandão, E. P. (2006). Usos e Significados do Conceito de Comunicação Pública. In: *Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom)*. Brasília, Brasil: Intercom. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf> Acedido a: 18 de outubro de 2018.
- _____ (2012). Conceito de comunicação pública. In: Duarte, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Brasil, Ministério da Saúde (2012). *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília, Brasil: autor.
- Costa, C. E. S., Pierre, V. H. L. & Feitosa, L. V. S. (2016). Avaliação da percepção dos serviços públicos pela sociedade civil: o caso do Ministério Público. In: *I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública*, Curitiba, 1.
- Costa Júnior, A. G. & Costa, C. E. M. (2014). A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal no interior do Nordeste. *Revista Temática*, 10(2), 1-40.
- Duarte, J. (2009). Instrumentos de Comunicação Pública. In: Duarte, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (p. 59-71). São Paulo, Brasil: Atlas..
- Figueiredo, N.M.A. (2007) *Método e metodologia na pesquisa científica*. São Caetano do Sul, Brasil: Yendis Editora.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *IPEA: Planejamento e políticas públicas*, 21 de junho, 211-259.
- Liedtke, P. & Curtinovi, J. (2016). Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. *Revista Comunicação Pública [Online]*, Lisboa, junho, 11(20). Disponível em: <http://journals.openedition.org/cp/1171> Acedido a: 24 de outubro de 2018.
- Machado, E. & Palacios, M. (2007). Um modelo híbrido de pesquisa: a metodologia aplicada pelo GJOL. In: Lago, C. & Benetti, M. (Org.). *Metodologia de Pesquisa em Jornalismo*. Petrópolis, Brasil: Vozes.
- Matos, H. (1999). Comunicação Pública – Democracia e Cidadania: o caso do legislativo. In: *Anais do XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom*, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcbd0563e.PDF> Acedido a: 8 de dezembro de 2017.
- Moysés, S. J., Moysés, S. T & Krempel, M. C. (2004). Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 9 (3), 627-641.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance?* Londres, Reino Unido: Routledge.
- Porto Alegre, Secretaria Municipal de Saúde (2017). *Plano Municipal de Saúde 2018 - 2021*. Porto Alegre, Brasil.
- _____ (2017). *Programa de Metas 2017 - 2020*. Porto Alegre.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-44.

NOTAS

1. O conceito de *New Public Management (NPM)* passou a ser difundido na década de 80, propondo a adaptação de conhecimentos gerenciais e práticas do setor privado para a gestão pública. A Nova Gestão Pública ou Administração Gerencial, como é chamada por alguns autores, visa uma máquina administrativa mais enxuta, mecanismos de controle/responsabilização dos atores políticos e o aumento da eficiência na administração pública.
2. A Emenda à Lei Orgânica n.º 42, promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal em 3 de agosto de 2016, altera o § 1.º do artigo 157 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, dispondo a seguinte redação:
"§ 1º O dever do Município de garantir a saúde consiste na formulação e na execução de políticas econômicas e sociais que visem à eliminação dos riscos de doenças e outros agravos, bem como no estabelecimento de condições específicas que assegurem acesso universal às ações e aos serviços de saúde, os quais deverão ser prestados 24 (vinte e quatro) horas por dia, todos os dias, nas unidades básicas, nas unidades de pronto atendimento, nos centros de atendimento e nos hospitais."
3. A pesquisa leva em consideração a bibliografia brasileira, fazendo a ressalva sobre a existência de distinções na construção conceitual trabalhada por outras escolas, como a europeia e a norte-americana.
4. Segundo dados do Kantar IBOPE Media Workstation Premium, da Grande Porto Alegre, em 2017 o Jornal do Almoço obteve a melhor média de audiência já registrada por *peoplemeter* (desde 2000). Alcança, em média, 628 mil telespectadores diferentes por programa na Grande Porto Alegre, que compreende a Capital e região metropolitana.
5. Conceito relacionado com o processo de fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a partir da ótica da Nova Gestão Pública, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos (Osborne, 2010).

RESUMOS

Este artigo apresenta os resultados de uma análise do conteúdo noticioso referente à política de ampliação do atendimento nos Postos de Saúde de Porto Alegre (Programa Saúde Noite e Dia). A pesquisa parte da premissa de que a comunicação, apesar de pouco explorada nos estudos de avaliação de políticas públicas, pode influenciar a percepção de eficiência destas medidas. Comparando matérias veiculadas a partir de março de 2017 até agosto de 2018 por meios institucionais do governo e canais de comunicação, à luz de um marco teórico que evidencia diferenças entre comunicação pública e governamental, observamos como se faz, a partir do discurso informativo, a caracterização da política pública e outras implicações, como a legitimação dos agentes responsáveis. Além de constatar a construção das narrativas com base em indicadores de eficiência, são apresentadas nuances e convergências entre o conteúdo institucional e as notícias da imprensa.

This article presents the results of an analysis about news coverage related to the policy of care expansion in public health offices at Porto Alegre (Programa Saúde Noite e Dia). The research

starts from the premise that communication, although underexplored in the studies of evaluation of public policies, may influence the perception of measures' efficiency. Comparing material published from March 2017 until August 2018 by the government institutional media and other communication channels, in the light of a theoretical framework that shows the differences between public and governmental communication, we observe the characterization of public policy through the informative discourse and other implications, like legitimacy of the responsible agents, for example. Besides confirming the construction of narratives based on efficiency indicators, the research shows nuances and similarities between institutional content and media reports.

ÍNDICE

Keywords: public communication, public policies, content analysis, policy analysis

Palavras-chave: comunicação pública, políticas públicas, análise de conteúdo, policy analysis

AUTORES

ANDRÉIA POERSCHKE SARMANHO

andreiasarmanho@gmail.com

CAROLINE DA COSTA DUSCHITZ

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Av. Bento Gonçalves, 8855

Bairro Agronomia

CEP 91540-000 Porto Alegre, RS, Brasil

caroline-duschitz@uergs.edu.br