

**FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ
CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CICT
DIRETORIA REGIONAL DE BRASÍLIA**



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

Rosaura Maria da Costa Hexsel

**Produção social de sentidos: o olhar dos sujeitos
sobre as peças comunicacionais da Vigilância Sanitária**

Brasília
2007

Rosaura Maria da Costa Hexsel

**Produção social de sentidos: o olhar dos
sujeitos sobre as peças comunicacionais
da Vigilância Sanitária**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Comunicação e Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Centro e Informação Científica e Tecnológica, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Especialista em Comunicação e Saúde.

Orientadora: Kátia Lerner

Brasília
2007

Sumário

INTRODUÇÃO	4
- Saúde um produto social	4
- Papel regulador do Estado: as Agências Reguladoras	5
- Surgimento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	6
-Trajetória da Comunicação desde a criação da Anvisa	7
-Comunicação Social na Anvisa hoje	9
- Delimitação do universo da pesquisa	12
JUSTIFICATIVA	14
OBJETIVO GERAL	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
PROBLEMAS	16
HIPÓTESE	16
<i>DISCUSSÃO TEÓRICA</i>	<i>17</i>
<i>METODOLOGIA</i>	<i>20</i>
CRONOGRAMA	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

INTRODUÇÃO

Saúde um produto social

A Constituição Federal de 1988 inclui a saúde como direito de todos e dever do Estado. A saúde é enunciada, pela primeira vez, como um direito social, fundamental, porque é a condição indispensável à existência humana digna.

Dessa perspectiva, as ações e serviços de saúde são considerados de relevância pública e, é nessa esteira, que o SUS – uma conquista do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, integrado por profissionais da saúde intelectuais e a sociedade – é instituído.

O artigo 198 da Constituição prescreve a criação de uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada segundo as diretrizes da descentralização, da integralidade de assistência e da participação da comunidade, o SUS.

No texto constitucional o artigo 200 apresenta como atribuições do SUS:

- o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;
- a participação na produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as da saúde do trabalhador;
- a ordenação da formação de recursos humanos na área da saúde;
- a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;
- a fiscalização e a inspeção de alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para o consumo humano;

- a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; e
- a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A maioria dessas atribuições está relacionada diretamente ao âmbito de atuação da vigilância sanitária. Os serviços e ações de saúde, compreendidos nessa área, conformam “um campo singular entre o domínio econômico, o jurídico e o médico-sanitário”. (COSTA, 1999:328).

As inter-relações da vigilância sanitária com o sistema econômico, incidindo diretamente nas relações de produção e consumo de bens e serviços inscrevem essas ações num ambiente de regulação específico, se comparado com outras práticas sanitárias.

Papel regulador do Estado: as Agências Reguladoras

O surgimento das Agências Reguladoras revela a grande mudança ocorrida nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira, sobretudo, nas questões de ordem econômica. “Até então, a intervenção estatal estava centrada na supremacia do interesse público sobre os interesses privados”, como lembra Marques Neto¹ (2003). Para o autor,

o Estado assumia a exploração de atividades econômicas relevantes ou essenciais e a política de preços era definida no ambiente político. Eram avaliados fatores que não levavam em conta os interesses específicos do setor regulado, gerando a instabilidade regulatória e a inviabilidade da ação privada em setores sujeitos à intervenção estatal.

Essas transformações nesses últimos anos corroboram o papel regulador do Estado e não mais o de produtor de bens e serviços. O artigo 174 da Constituição Federal confere ao Estado a atribuição de estabelecer normas

¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e membro do Comitê Executivo da Sociedade Brasileira de Direito Público. Referência extraída da síntese do trabalho do Prof. Floriano, apresentada em Power Point, pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). <http://www.abar.org.br>

e regular a atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Os órgãos reguladores são entes públicos que fortalecem o Estado. Essas instituições têm por características a concentração de várias funções, competências e especialidades que, no exercício de suas atividades, priorizam a transparência da ação regulatória, incentivam a participação da sociedade nos processos de regulação e atuam como mediadores de conflitos, buscando o equilíbrio entre as relações do poder público, o agente regulado e os cidadãos.²

Surgimento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Instituída na administração pública, na década de 90, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é uma agência reguladora criada pela lei nº. 9.782/99 para estabelecer normas, regulamentando produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

A Anvisa é uma autarquia sob regime especial, ou seja, tem independência administrativa, autonomia financeira e estabilidade de seus dirigentes, durante o período do mandato. Na estrutura da administração pública federal, a Agência está vinculada ao Ministério da Saúde, sendo que este relacionamento é regido por um Contrato de Gestão.³

A finalidade institucional da Agência é promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Além disso, a Agência exerce o controle de portos, aeroportos e fronteiras e faz interlocução com o Ministério das Relações Exteriores e com as instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária.

² Idem.

³ O Contrato de Gestão é um documento oficial firmado entre o Ministério da Saúde e a Anvisa, estabelecendo metas e resultados a serem alcançados pela Agência.

Em síntese, a Anvisa é um órgão que foi criado a partir da necessidade de organização das ações de vigilância sanitária no Brasil. A missão da Agência é a de desenvolver ações que promovam e protejam a saúde da população, regulando o mercado de bens e serviços de interesse da saúde. Para tanto, tornou-se urgente a necessidade de investimentos de distintas ordens, visando ao desenvolvimento teórico conceitual da Vigilância Sanitária e a difusão das reflexões acumuladas no sentido de exigir uma maior clareza na delimitação desse campo. (CAMPOS et al., 2001)

A criação da Anvisa, dessa perspectiva passa a significar, segundo a ótica do Comitê de Política de Recursos Humanos para Vigilância Sanitária (COPRH)

(...) mais que a simples adoção de um novo arranjo organizacional. Ela inaugura uma modalidade de relacionamento com as esferas do governo e com a sociedade, adotando instrumentos de gestão para que se efetuem mais rapidamente os princípios do SUS. Com a instalação da Agência foi possível a institucionalização de um orçamento próprio para o setor. Do ponto de vista político isto significou a formalização do contrato de gestão e termos de ajustes, configurando novos instrumentos de gestão como mecanismos preditivos para tornar possível o acompanhamento e avaliação das ações de VISA. (CAMPOS et. al., 2001)

É nesse ambiente de descentralização das ações de vigilância sanitária que a área de Comunicação Social da Agência vai se configurar numa tentativa de publicização, de fazer conhecer a instituição e para mostrar a que veio, tanto para a população quanto para os próprios servidores que vieram de vários órgãos e que dela passaram a fazer parte.

Trajetória da Comunicação desde a criação da Anvisa

Ao contrário do que se podia imaginar, a área de Comunicação Social da Anvisa, não se configurou com base nos processos de comunicação social adotados por seu órgão de origem, o Ministério da Saúde.

A configuração da Comunicação Social, desde o começo da Anvisa, de acordo com os responsáveis pela estruturação dessa área no contexto da recém criada Agência – Carlos Lopes (2006) e Maria das Graças Sousa

Guimarães (2007)⁴, atualmente assessores de Imprensa do Gabinete do Diretor-Presidente e do Centro de Gestão do Conhecimento Técnico-Científico, respectivamente – deu-se da seguinte forma: inicialmente havia a Assessoria de Imprensa – que ainda não tinha se constituído formalmente – a qual respondia diretamente ao Diretor-Presidente (Gonçalo Vecina) e a extinta Unidade de Divulgação (Unidi) que produzia impressos; sendo que, em 1999 havia a Gerência de Informação e Sistemas (GIS), que passaria a ser gerenciada por Maria das Graças. Nessa ocasião, foi criada a intranet (Intravisa) da Anvisa e, também, dado início a um trabalho de criação da arquitetura do site da Anvisa junto às áreas técnicas, já que naquela época a Anvisa, então ANVS, dispunha de um subsite vinculado ao domínio do Ministério da Saúde.

De acordo com Lopes, em agosto de 2000, foi criada a Gerência-Geral de Informação (GGINF) e, em sua estrutura, a Gerência de Comunicação Multimídia. Esse setor tinha por atribuições administrar a Intravisa e o site da Agência, criar produtos de marketing institucional e divulgar as notícias da instituição. Aos poucos, a área foi tomando para si trabalhos de criação de folheteria e outros impressos. Ou seja, eram três áreas distintas que trabalhavam quase sempre sem interface, sendo que duas delas eram comandadas por profissionais sem a devida formação técnica para executar as tarefas na área de Comunicação.

O relato feito por ambos entrevistados caracteriza a Comunicação, à época, como não sendo reconhecida como uma área estratégica. Estava dividida em três áreas desconectadas entre si e que funcionavam sem um olhar tático ou profissional voltado para elas, enquanto áreas inseridas no campo da Comunicação Social. Para Lopes, a “Comunicação na casa sobreviveu por conta da insistência das pessoas que gerenciavam as três áreas; muito embora a Unidi não se configurasse como uma área profissional da Comunicação, pois a sua atuação destinava-se a tarefas residuais, como embalar impressos para enviar pelo correio, por exemplo”.

⁴ As entrevistas foram realizadas no período entre dezembro de 2006 e março de 2007, via e-mail e, para mais esclarecimentos, por telefone. Carlos Lopes é jornalista e originário do Ministério da Saúde e Maria das Graças é mestre em Comunicação Social, servidora cedida pelo Banco do Brasil.

O setor produzia mensalmente o Boletim Informativo da Anvisa, escrevia releases para a imprensa e, não raro, um jornalista era destacado para acompanhar diretores e gerentes em casos de necessidade de atendimento à imprensa fora de Brasília, tendo, como dito anteriormente, uma concepção de comunicação baseada na divulgação e na transferência de informações voltada à publicização dos atos da Agência.

O advento de criação da Assessoria de Comunicação Social e Institucional (Comin), em março de 2004, aconteceu por determinação de um dirigente que percebeu que, após cinco anos de funcionamento precário das áreas de Comunicação, era o momento de unificar e qualificar a ação comunicativa da Agência. Para muitos, era tempo de dominar grandes espaços e chegara o momento de profissionalizar as ações de Comunicação da casa.

Em 2004, realizou-se o concurso público para o provimento de cargos permanentes no quadro de pessoal da Anvisa – até então, a Agência mantinha um quadro de consultores contratados e de servidores cedidos por outros órgãos governamentais ou não – dentre eles, foram abertas vagas para profissionais da Comunicação nas áreas de Jornalismo, Publicidade e Relações Públicas.

Todavia, mesmo com a entrada de profissionais concursados o quadro da Comunicação Social, no âmbito da Anvisa, segundo Lopes, não teve o impulso desejado, ou seja, “o problema, para muitos, migrou da esfera da falta de qualificação para o da falta de experiência”. “Soma-se a isso a ausência de um plano de ação para a área; nunca a Agência teve um”, assegurou. Em sua opinião, os trabalhos aconteciam e acontecem atendendo a demandas pontuais, oriundas de projetos da própria área e de outras áreas da Agência.

Comunicação Social na Anvisa hoje

Cardoso (2001), em seu artigo *Discurso preventivo e estratégias de comunicação: as campanhas de Aids na TV* faz uma análise crítica sobre as práticas educativas-comunicativas desenvolvidas pelo setor saúde e que vêm se reproduzindo desde os anos 20. Para a autora, tais práticas tiveram como objetivo “difundir para a população as concepções médico-científicas

hegemônicas e implantar as normas, as condutas e os valores estabelecidos pelas autoridades sanitárias”.

Seguindo a sua análise, a pesquisadora lembra que a comunicação “continua vista como transferência de informações de um pólo detentor de conhecimentos e habilidades (governos, instituições, agências de publicidade) a outro pólo ‘desprovido’ desses recursos”, referindo-se, nesse caso, aos “segmentos mais empobrecidos da população”. Essa configuração, segundo Cardoso (2001), tende a restringir a comunicação a

um conjunto de técnicas e instruções para a produção de mensagens, esvaziando-a como prática social sempre permeada por contextos políticos, culturais, institucionais e marcada por relações de poder entre os participantes. Essa visão instrumental fortalece a concentração do poder de fala e, amparada numa concepção funcionalista da sociedade, transforma contradições e desigualdades de diferentes ordens em falta de informação e/ou problemas de comunicação.

As ações comunicativas realizadas pela Anvisa, nesse sentido, produzem um efeito de natureza predominantemente informativa, “na medida em que se trata de dar a conhecer a alguém uma experiência a que não teve acesso direto e imediato”, como postulado por Adriano Duarte Rodrigues (1997) em seu artigo *Comunicação e Experiência*.

Com efeito, a frágil localização da Comunicação Social na estrutura institucional, a ausência de um plano de ação de Comunicação e a ausência de uma equipe de profissionais de comunicação – conhecedores do contexto em que atuam – tendem a sinalizar a debilidade dos processos comunicativos e apontam para a necessidade de proceder mudanças significativas na área da Comunicação Social e nas operações que esse campo engloba.

O que se tem hoje, na Anvisa, é a adoção de um modelo de comunicação bastante cristalizado que está nitidamente reproduzido nas atividades e nas relações tanto intra quanto interinstitucionais. Por um lado, o material produzido reflete a visão de que a comunicação é uma estratégia de transmissão de informações direcionada para grupos e comportamentos específicos, de efeito pontual. Por outro, as produções são elaboradas de forma a persuadir o outro – aquele que recebe a mensagem – deixando transparecer uma atitude hegemônica, verticalizada e centralizadora,

traduzindo a ação policlesca e tópica das ações convencionais de vigilância sanitária. Essa prática, no entanto, não dá conta de traduzir a riqueza do fenômeno comunicativo.

Dessa perspectiva, existe hoje uma preocupação, por parte da Anvisa, com o reordenamento gerencial, buscando aumentar a qualidade e a agilidade dos seus processos internos.

A nova estrutura organizacional entrou em vigor no dia 21 de agosto de 2006 e essa reestruturação começou pelas áreas consideradas meio e de assistência direta ao Diretor-Presidente.

Dentre outras mudanças na estrutura da Agência, destaca-se, para efeito deste trabalho, a criação da Assessoria de Divulgação e Comunicação Institucional que surgiu da fusão da Assessoria de Comunicação Social e Institucional (antiga Comin) com o setor de Comunicação Multimídia. Essa medida, de certa forma, coloca a Comunicação Social como área estratégica, considerando, sobretudo, que a Anvisa é tida como um agente de produção e multiplicação de informação de utilidade pública direcionada à promoção da saúde da população.

Para 2007, uma das três prioridades da Diretoria Colegiada (Dicol) é a *Melhoria do processo de comunicação da Anvisa* que tem por objetivo estabelecer uma Política de Comunicação para a casa, segundo foi publicado, no dia 22 de novembro de 2006, no sistema eletrônico de comunicação interna, Intravisa, de acesso restrito aos funcionários.

A informação, proveniente da Assessoria de Planejamento da Anvisa, indicava que as três prioridades, a saber: *Fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS)*; *Melhoria do processo de comunicação da Anvisa*; e *Fomento à produção, sistematização e disseminação do conhecimento*, desdobravam-se em 13 objetivos. A matéria destacava, ainda, que todas essas prioridades estão articuladas com as marcas da atual gestão da Agência: excelência, descentralização e transparência, com foco na responsabilidade sanitária.⁵

⁵ Matéria publicada no Intravisa, intitulada: "Dicol define prioridades para a Anvisa em 2007", colocada no sítio da Anvisa no dia 22 de novembro de 2006, às 9h30min. A mensagem anexava um arquivo, em PDF, com o quadro das três prioridades e seus objetivos.

É, portanto, a partir dessa perspectiva histórica, e não menos crítica, de como a Comunicação vem se configurando no contexto da vigilância sanitária, e considerando, sobretudo, a recente mudança do regimento interno da Anvisa, em que reconhece a Comunicação como uma área prioritária para potencializar os processos internos e externos da ação sanitária, que pretendo desenvolver uma investigação científica no campo da Comunicação em Vigilância Sanitária.

Delimitação do universo da pesquisa

O enfoque deste trabalho será dado nas questões afetas ao domínio da Semiótica e da Lingüística, principalmente, com destaque para as questões relacionadas à produção social de sentidos em vigilância sanitária na tentativa de entender como esse fenômeno tem se manifestado nas peças publicitárias, como os fôlderes e as cartilhas, produzidos pela Agência.

Considerará, para efeito de análise, as peças comunicacionais criadas para a área de cosméticos⁶, apontada como uma das maiores solicitantes de material educativo e ou informativo destinado à população, ao setor regulado e aos técnicos das vigilâncias estaduais e municipais; e analisar ainda os processos de produção e circulação de tais materiais, desde a concepção editorial até o produto final, identificando os caminhos por eles percorridos até chegar ao destinatário. Por fim, procurará identificar quais os significados que as mensagens e as informações veiculadas têm para a população que as recebem.

O objetivo, portanto, não é o de “julgar se cada discurso é bom ou mau, justo ou injusto, certo ou errado”. Mas, antes, perceber “qual o sentido imposto, qual o aceite e qual o recusado” como comenta Araújo (2000:173). Por isso, a realização da pesquisa deverá identificar quais os interesses que compõem o cenário da produção gráfica editorial em vigilância sanitária e quais os sentidos dados a ela.

⁶ A expressão produtos cosméticos refere-se à classe de Produtos Cosméticos, de Higiene e Perfumes, assim definida pela legislação vigente: “são preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas, de uso externo nas diversas partes do corpo humano, pele sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral, com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-los, perfuma-los, alterar a sua aparência e/ou corrigir odores corporais e/ou protegê-los ou mantê-los em bom estado” (Brasil, 2003).

Com base na pesquisa exploratória, realizada anteriormente à formulação deste projeto, foi identificado, por meio das entrevistas, (Anexo) que a Gerência Geral de Cosméticos é uma das áreas da Anvisa que mais produz material educativo direcionado para a população, para o setor regulado (salões de beleza, clínicas estéticas, farmácias, dentre outros) e para os técnicos das vigilâncias sanitárias estaduais e municipais.⁷

O interesse em investigar a produção social dos sentidos, com foco nos discursos reproduzidos pela área de produtos cosméticos, deve-se ao fato de que o produto cosmético é de livre acesso ao consumidor e, portanto, deve apresentar-se seguro, nas condições normais ou previsíveis de uso, ou seja, só poderá estar no mercado se garantir a segurança sanitária do mesmo. Caso contrário, o uso indevido de determinadas substâncias, a exemplo do formol, poderá causar danos irreversíveis à saúde das pessoas.

A preocupação em proteger a saúde da população tem demandado a produção de material educativo e ou informativo para veicular mensagens de esclarecimento sobre o uso indevido de substâncias nocivas à saúde humana, especialmente ao público feminino, se considerarmos “um aspecto bastante sensível no mundo atual: a vaidade” como alertou a gerente-geral da GGCOS, Josimeire Sallum (Sallum, 2006:11), em seu artigo *O que passa pela sua cabeça*.⁸ O texto versa sobre os riscos que envolvem o emprego de métodos de alisamento dos cabelos, fazendo o uso indevido do formol⁹, como é o caso da escova progressiva.

No mundo atual, muitos são os apelos para se ter um corpo perfeito, “idealizado e submetido às técnicas e práticas embelezadoras e transformadoras da aparência e da anatomia” conforme salientou Fontes, (2006), em seu artigo *Uma leitura do culto contemporâneo ao corpo*.

⁷ As informações sobre o material impresso produzido pela Gerência Geral de Cosméticos foram cedidas por Marcelo Sidi Garcia, Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Anvisa.

⁸ Matéria publicada no Boletim Informativo Anvisa. Edição nº 64 – novembro de 2006 p.11.

⁹ Segundo dados da GGCOS o formol não pode ser usado como alisante. “O formol é uma solução de formaldeído, matéria-prima com uso permitido em cosméticos nas funções de conservante (limite máximo de uso permitido 0,2% - Resolução nº 162/01) e como agente endurecedor de unhas (limite máximo de uso permitido 5% - Resolução RDC nº 215/05). O uso dessa solução em alisantes resulta em graves riscos à saúde, tais como: irritação, dor e queimadura na pele, ferimentos nas vias respiratórias e danos irreversíveis aos olhos e cabelos”.

Exemplos dessa afirmativa são as recentes produções da GGCOS confeccionadas para esclarecer e alertar o público sobre os riscos do uso indevido do formol em métodos de alisamento dos cabelos, conforme informou Marcelo Sidi (2007), especialista em regulação e fiscalização em vigilância sanitária, responsável pela produção editorial da GGCOS.

A Anvisa, sensível a essa questão tem buscado alternativas para disseminar o conhecimento sobre os riscos advindos do uso inadequado de substâncias que podem ser agressivas à saúde das pessoas e, uma das formas de aproximação, é a produção de cartilhas e fôlderes educativos para alguns setores da sociedade.

JUSTIFICATIVA

A Comunicação da Anvisa é protagonizada tanto por profissionais de comunicação (jornalistas e publicitários) quanto por técnicos das diversas áreas que compõem a Agência que aqui são reconhecidos como os produtores de sentidos; o que não significa que as ações sejam descentralizadas e que a instituição disponha de pessoal suficiente em termos quantitativos.

É nesse sentido que se faz imprescindível empreender uma reflexão sobre a prática dos produtores de sentidos em vigilância sanitária, destacando o papel do comunicador – leia-se: todos aqueles envolvidos nos processos comunicativos – perante a sociedade, destacando a importância de sua responsabilidade social, quando esse profissional está desempenhando a sua função, tendo em conta que os conteúdos das mensagens que circulam estão produzindo sentidos.

A partir desse contexto é que se inscreve a pertinência em desenvolver uma pesquisa que possa contribuir – por meio do conhecimento construído na área da Semiologia, especificamente nas questões sobre a análise do discurso – para o aperfeiçoamento da prática comunicativa no âmbito da Anvisa, favorecendo a produção de materiais que efetivamente sejam capazes de concorrer para a promoção da saúde da população.

Espera-se, com os resultados desse estudo, mostrar a riqueza do fenômeno comunicativo, nas suas várias dimensões, que, como tal, poderá estimular a crítica social, porque considera, sobretudo, a autonomia cultural

daqueles que recebem a informação, por um lado; e, por outro, subsidiar a formulação de uma política de comunicação que oriente a produção gráfica-editorial da Anvisa e a ajude a produzir um diálogo comunicacional efetivo com a população a quem se dirige.

Dada a importância que a Comunicação Social tem assumido na Agência, especialmente no momento em que suas ações nesse campo tendem à ampliação e à consolidação junto ao público usuário dos serviços e produtos sob sua vigilância e controle, este trabalho poderá trazer contribuições à qualificação e ao aperfeiçoamento desse processo comunicacional.

OBJETIVO GERAL

Analisar peças publicitárias, na categoria de impressos, de uma perspectiva da análise do discurso de dois gêneros discursivos – fôlderes (ou prospectos) e cartilhas – que estão sendo elaborados pelos profissionais de comunicação e pelos técnicos de vigilância sanitária, na atual configuração da Agência.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Investigar os processos de produção à circulação dos materiais impressos produzidos pela Agência.
- Estudar a recepção dos materiais impressos em vigilância sanitária.
- Produzir uma análise e uma reflexão sobre os materiais selecionados de modo a favorecer, posteriormente, a produção de materiais comunicativos que, potencialmente, possibilitem a incorporação de conhecimentos em vigilância sanitária, o desenvolvimento do pensamento crítico e a apropriação desses saberes para promover a saúde individual e coletiva.

PROBLEMAS

- Quais os discursos que compõem o material produzido em vigilância sanitária (fôlderes e cartilhas) produzidos pela Gerência Geral de Cosméticos, uma das três áreas da instituição que mais produzem material informativo e educativo? Como esses discursos concorrem entre si?
- Nas questões de produção do material, que comunidades discursivas estão influenciando os discursos da área de cosméticos? Como essas peças publicitárias têm sido construídas?
- Como está ocorrendo a circulação desses materiais educativos e informativos?
- No tocante à recepção, como está ocorrendo a produção de sentidos em vigilância sanitária com relação aos materiais selecionados para este estudo?

HIPÓTESE

A Anvisa tem legitimidade discursiva reconhecida pelos seus diversos públicos – a população, os profissionais de saúde, o setor regulado, dentre outros – uma vez que ela representa um poder instituído. Nesse sentido, é-lhe conferido um capital simbólico imputado, sobretudo, pela fidelidade das informações e pela veracidade das mensagens, em vigilância sanitária, que faz circular entre os diversos setores da sociedade.

Não obstante o esforço em estabelecer uma relação de proximidade com esses públicos, especialmente a população, a escassez, senão a ausência, de investigações científicas relacionadas à análise do discurso em vigilância sanitária; o desconhecimento do contexto de produção dos materiais; e, ainda, a não realização de estudos de recepção, provavelmente têm permitido a adoção de uma modalidade de comunicação parcial, direta e linear, mais preocupada com a produção material, propriamente dita, do que com a produção social de sentidos e, por isso, distanciando-a do seu objetivo de aproximação com esses atores sociais.

Uma outra possibilidade para a manutenção do *status quo* da Comunicação em Vigilância Sanitária e de seus processos de produção é que as demandas crescem rapidamente, podendo causar um estrangulamento na qualidade e na efetividade dos materiais impressos produzidos.

O material impresso publicado pela Agência, em especial os fôlderes e as cartilhas – objetos deste projeto de pesquisa – é elaborado deslocado do contexto histórico, cultural, social ou econômico do público para o qual se dirige, além de desconsiderar os interesses daquele que está recebendo a mensagem.

Com relação ao produto final, após a análise de algumas peças publicitárias produzidas ao longo de 2005 e meados de 2006, percebe-se que existe certo cuidado com a apresentação do material impresso e com a veracidade das informações. Os discursos, na sua maioria, mostram-se prescritivos e, muitas vezes, as mensagens são enunciadas de forma tecnicista, negligenciando o tratamento com a linguagem.

Há de se considerar, ainda, que os materiais produzidos não seguem um projeto editorial específico, em que pesem questões como: pertinência da publicação, atualidade, objetivo, justificativa para a sua elaboração, tiragem, mapa de distribuição, definição do público-alvo, conteúdo da mensagem a ser veiculado etc. As demandas respondem à lógica do imediatismo, e tal situação poderá interferir, também, na circulação e na distribuição dos impressos, cujas tiragens são calculadas aleatoriamente.

DISCUSSÃO TEÓRICA

Para efeito deste trabalho serão considerados os conceitos emanados do Modelo de Mercado Simbólico, apresentado por Araújo (2000), cujo texto original foi adaptado para o documento elaborado especialmente para a Anvisa, para o planejamento da ação comunicativa no âmbito da Agência. O modelo, para a autora, *apresenta-se como uma alternativa possível para o planejamento e análise da ação comunicativa, no âmbito das instituições* e tem como proposta *representar mais adequadamente os processos sociais de formação dos sentidos e a prática comunicativa na intervenção social* – foco de interesse da Agência e, também, deste projeto de pesquisa. (ARAÚJO, 2004).

Considerar a aproximação com a tese de Araújo (2002) significa se apropriar da análise crítica e reflexiva dos modelos de comunicação anteriores, sobretudo o modelo desenvolvimentista na tentativa de entender conceitos como dialogismo – definido como o processo de interação entre textos que ocorre na polifonia – tanto na escrita como na leitura, uma vez que conforme destaca a autora, o texto não é visto isoladamente, mas sim correlacionado com outros similares e/ou próximos; assim como o fenômeno de polifonia – que significa a presença de outros textos dentro de um texto, causada pela inserção do autor num contexto que já inclui previamente textos anteriores que lhe inspiram ou influenciam (os textos veiculam muitos pontos de vista diferentes, fazendo ecoar várias vozes).

Da mesma autora, é importante ressaltar o conceito “lugar de interlocução”, ou seja, o lugar de *onde se fala* (Araújo, 2003:6) desenvolvido em sua obra, tendo em conta que esse “lugar”, no caso da Anvisa, implica considerar a autoridade com que ela trata (ou deveria tratar) a socialização das informações que visem a proteção da saúde dos usuários dos produtos ou serviços por ela regulados, fiscalizados e controlados, garantindo a segurança de uso dos mesmos.

Para considerar o entendimento de que discurso é a prática social de produção de textos, ou seja, que todo discurso é uma construção social e não individual, e que só pode ser analisado considerando seu contexto histórico-social, as suas condições de produção e que deve se ter em conta que ele reflete uma visão de mundo determinada, necessariamente, vinculada a do(s) seu(s) autor(es) e à sociedade em que vive(m), é importante recorrer a Michel Foucault.

Foucault (1998) propõe a reflexão sobre os discursos produzidos num mesmo contexto de uma instituição, ou comunidade, para circulação interna ou externa; considerando que os mesmos interagem não apenas entre eles, mas também com textos de outras ordens discursivas. Com isso, Foucault faz emergir o conceito de intertextualidade. Nessa mesma direção, se faz necessária a aproximação com a obra de Orlandi (1999) principalmente no que se refere às questões de interpretação e funcionamento da linguagem e a sua articulação com o social, o político e o ideológico, para a compreensão dos modos de constituição dos sentidos.

A teoria da análise de discursos, como proposta por Pinto (2002), nesta pesquisa, favorecerá o entendimento das várias correntes teóricas que trabalham com diferentes noções de discurso, sendo que, em sua obra, essas teorias são sistematizadas e trabalhadas em uma só teoria que defende a idéia de multiplicidade, usando o termo discurso sempre no plural – discursos –. A contribuição teórica de Pinto, nesse contexto de análise de discursos está, sobretudo, na articulação de três dimensões que compõem o discurso: texto, prática discursiva/interativa e prática social, relacionadas à produção, à circulação e ao consumo.

O estudo proposto considerará, também, as críticas às teorias e aos modelos de análise até então construídos conforme destaca Wolf, (1995) e terá o seu foco na relação entre o funcionamento dos meios e a qualidade da informação de massas, com ênfase para a importância do desenvolvimento das investigações interdisciplinares.

Este trabalho deverá gravitar em torno da obra de Martín-Barbero (2001), no que toca ao estudo da recepção enquanto domínio das ciências da comunicação. Para esse autor, a recepção faz-se como reconhecimento e apropriação. Em sua obra *Dos meios às mediações* traz à luz a importância do papel do mediador, que na sua concepção é a pessoa que habita ou visita um bairro da cidade e permite um fluxo permanente de sentidos, com novas experiências culturais e estéticas. Tema que para Fausto Neto (2002), em sua pesquisa sobre *Multiculturalismo e esfera midiática: confronto de vozes na gestão da diferença*, realizada pelo autor no período de 1999 – 2002, envolve a análise da produção e a da recepção midiáticas dos discursos sobre as identidades culturais no marco das estratégias de midiatização dos 500 anos de descobrimento do Brasil. Fausto Neto fez uma análise discursiva de um conjunto de 3288 matérias impressas e de 62 programas televisivos, difundidos entre dezembro de 1997 e agosto de 2000 na mídia brasileira, e aplicou questionários a uma amostra de 541 receptores brasileiros, no Estado do Rio Grande do Sul¹⁰.

¹⁰ Pesquisa realizada no período de 1999 – 2002, *Multiculturalismo e esfera midiática: confronto de vozes na gestão da diferença*. Acesso 27/02/2007 - <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4783987D3#ProjetoPesquisa>

Desse autor serão consideradas, também, a reflexão sobre o espaço do leitor (nesse caso, o jornal) como sendo um dispositivo de produção de sentidos, cujo destaque é dado à recepção que não se constitui numa noção longínqua de receptores a serem capturados em meio à diferença do tecido social. (FAUSTO NETO, 2000).

Para a compreensão dos fenômenos que constituem o campo da Comunicação e Saúde e as relações entre os modelos de saúde, comunicação e educação, o trabalho de pesquisa deverá recorrer às contribuições teóricas de Cardoso (2001). Este trabalho deverá considerar a idéia, dessa mesma autora, que a comunicação não é só a transferência de informações que emanam da instituição, fortalecendo a concentração do poder de fala dessa e, não raro, ignorando que a produção de mensagens é uma prática social e não somente instrumental.

Durante o processo de investigação outros autores, sugeridos pela coordenação do curso de especialização, serão selecionados para complementar o corpus teórico desta pesquisa científica.

METODOLOGIA

Para desenvolver a pesquisa propõe-se o seguinte conjunto de procedimentos metodológicos:

- Pesquisa exploratória
- Análise documental
- Entrevista semi-estruturada
- Grupo focal

A realização da pesquisa exploratória, a qual precede ao processo da investigação científica, propriamente dita, fazendo parte deste projeto, deu-se por meio da realização de duas entrevistas com os dirigentes da área de Comunicação, no período de formação da Anvisa, na busca do levantamento de informações sobre o contexto histórico e político em que se estabeleceu a área da Comunicação, no âmbito da Agência. A escolha por essa técnica apresentou-se como alternativa para suprir a escassez de fontes documentais.

Para delimitar o universo da investigação, foi realizada uma entrevista com o técnico da Gerência-Geral de Produtos Cosméticos (Anexo), responsável pelo processo editorial dessa área. Foram reunidas, preliminarmente, informações que pudessem ajudar na seleção do material informativo e educativo que deveria constituir o *corpus da* análise do presente projeto. A entrevista possibilitou uma maior aproximação com o tema, no caso os produtos cosméticos, e facilitou o entendimento sobre o fluxo interno de produção de materiais impressos, desde a sua concepção até a distribuição, propriamente dita.

Para o trabalho investigativo será considerada a técnica da **análise documental** de fôlderes, cartilhas e prospectos, confeccionados por/para a área de produtos cosméticos, produzidos para a população; e de documentos oficiais, para identificar que tipos de demandas existem dentro da instituição, em geral, e os tipos de demandas gerados pela área de cosméticos, em especial. Isso possibilitará analisar em que medida essas demandas estariam influenciando os discursos reproduzidos nos materiais, naquele determinado período.

Para esta etapa do processo foram coletadas todas as peças produzidas no período de 2005 – 2006, nesse caso, as cartilhas, os fôlderes e ou os prospectos, durante a realização da pesquisa exploratória.

Como critério de seleção desse material, serão considerados o momento histórico e o político em que o material foi confeccionado, que será identificado por meio das demandas formais – pedidos provenientes da Gerência Geral de Cosméticos – para desenvolver a investigação que será focada nos gêneros cartilha, folder (ou prospecto).

O quantitativo do corpus de análise ficará assim definido: – três cartilhas confeccionadas para esclarecimento do público sobre os perigos do uso indevido de substâncias nocivas à saúde como, por exemplo, o formol e dois fôlderes (ou prospectos), derivados dessa mesma temática, porém com um caráter mais dinâmico e objetivo. Serão selecionados também, para esse trabalho de análise, uma cartilha sobre a importância do uso de protetor solar e um folder (ou prospecto) com o mesmo assunto, totalizando quatro cartilhas e três fôlderes (ou prospectos).

Para efeito deste estudo serão consideradas as definições de cartilha, de folder e de prospecto ¹¹ propostas por Barbosa & Rabaça (2001) e já consagradas no meio editorial, entendendo que, muitas vezes, esses formatos ainda são motivos de dúvidas e de confusões, por parte de quem solicita o serviço e de quem elabora o produto.

A coleta de dados deverá contar com a adoção de procedimentos sugeridos pela **entrevista semi-estruturada**, realizada com os produtores de sentidos em vigilância sanitária (os comunicadores, os técnicos da gerência de cosméticos e todos os que participam dos processos comunicativos referentes à confecção dos materiais impressos [as cartilhas, os fôlderes e ou os prospectos], tais como os publicitários, jornalistas, editores) para investigar como está sendo percebida e praticada a comunicação na Anvisa. Esse conjunto de conhecimentos permitirá obter-se um espelho do todo, contribuindo, sobremaneira, para dar corpo ao trabalho.

Para analisar a interação texto/leitor no processo de recepção dos textos e mensagens produzidas em vigilância sanitária e aferir como esses discursos são interpretados criticamente, partindo do pressuposto que os leitores também são co-autores e, portanto, capazes de abalzar as mensagens no processo interativo de leitura, será aplicada a técnica do **grupo focal** em uma escola da rede pública de ensino do Distrito Federal. Esse estabelecimento localiza-se no interior de uma quadra residencial, com moradores de classe média, no Plano Piloto, e recebe alunos das mais diferentes classes sociais (moradores da quadra, provenientes de escolas particulares, crianças com algum tipo de deficiência e, também alunos estrangeiros) o que poderá possibilitar a composição de um grupo bastante diversificado.

¹¹ Nas definições apresentadas pelos autores, *cartilha* é um “livreto de caráter pedagógico com noções introdutórias sobre determinado tema”; *folder*, também chamado de “volante, *prospecto* ou folheto é constituído por uma só folha impressa, com duas, três ou mais dobras” e *prospecto* “pequeno impresso em folha única, dobrado ou não, com mensagem publicitária ou com informação sobre o uso de determinado produto ou serviço, que é distribuído em público ou que vem junto com o que se compra” também pode ser chamado de avulso, folha volante ou filipeta.

Como recorte, propõe-se a composição de um grupo formado por alunos de 5ª a 8ª séries, professores e pessoal administrativo e de serviços gerais para investigar como o material está sendo recebido, entendido e apreciado pelo grupo. Para Cruz Neto et.al. (2001:10)

a principal característica da técnica é de que ela trabalha com a reflexão expressa através da 'fala' dos participantes, permitindo que eles apresentem, simultaneamente, seus conceitos, impressões e concepções sobre determinado tema. Em decorrência, as informações produzidas ou aprofundadas são de cunho essencialmente qualitativo.

Tendo em vista que ao longo do processo de produção intelectual, possivelmente surgirão outras indicações importantes para o desenvolvimento do trabalho e dada a natureza qualitativa do estudo proposto, serão inseridos obras e autores que vêm abordando a aplicação dessa abordagem em análise do discurso (Minayo,2006).

CRONOGRAMA

Atividades	Período de realização
Pesquisa exploratória	Dezembro de 2006 a março de 2007
Seleção do material	1ª semana de março 2007
Realização das entrevistas	Maio de 2007
Produção dos documentos de pesquisa	Maio de 2007
Realização do grupo focal	Junho de 2007
Transcrição das fitas	Junho e Julho de 2007
Análise das peças e produção intelectual	Agosto 2007 a Fevereiro de 2008
Apresentação dos resultados da pesquisa	Março de 2008

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, I. *Mercado Simbólico: um Modelo de Comunicação para Políticas Públicas*. *Interface – comunicação, saúde, educação*. Set.-fev. 2004; 8 (14) p. 165-178.

_____. Ajuste de foco. In: *A reconversão do olhar: prática discursiva e produção dos sentidos a intervenção social*. São Leopoldo (RS), Unisinos, 2000, p.173.

_____. *Materiais educativos e produção dos sentidos na intervenção social*. Mimeo. Niterói (RJ), 2003, p.6.

_____. *Mercado Simbólico: interlocução, luta, poder. Um modelo de comunicação para políticas públicas*. Tese de doutorado. Escola de Comunicação-ECO, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

BARBOSA, Gustavo Guimarães & RABAÇA, Carlos Alberto. *Dicionário de Comunicação*. 2. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. AGÊNCIA Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA. *Nova estrutura traz dinamismo à Agência*. In: Caleidoscópio. Boletim Interno da Anvisa, nº 2, outubro/2006. Brasília, 2006.

_____. AGÊNCIA Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA *Guia de Orientação para Avaliação de Segurança de Produtos Cosméticos*. Brasília, 2003, p. 7.

CAMPOS, F. E. de; WERNECK, G. A. F.; TONON, L. M. (orgs). *Desenvolvimento de Recursos Humanos em Vigilância Sanitária: Projeto de Cooperação Anvisa/Nescon*. In: Cadernos de Saúde – 4 – Vigilância Sanitária. Belo Horizonte: Coopmed, 2001.

CARDOSO, Janine. *Discurso preventivo e estratégias de comunicação: as campanhas de Aids na TV*. 180 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Escola de Comunicação-ECO, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

COSTA, Ediná. *Vigilância Sanitária: Defesa e Proteção da Saúde*. In: Rouquaryol, M. Z. e Almeida Filho, N., (orgs). *Epidemiologia & Saúde*. 5ª ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 1999, p.327-352.

CRUZ NETO, O. et al. *Grupos Focais e Pesquisa Social: o debate orientado como técnica de investigação*. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2001.

FAUSTO NETO, Antônio. *Aids Recepção: A contaminação da Aids pelos discursos sociais*. Revista da FAMECOS, Porto Alegre-RS, vol. 1, nr. 13, p. 94-102, dez 2000, semestral.

_____. *Multiculturalismo e esfera midiática: confronto de vozes na gestão da diferença*. Pesquisa realizada no período de 1999-2002. CnPq. Disponível em: <http://buscanetextual-cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=k4783987D3#ProjetoPesquisa>

FONTES, Malu. *Uma leitura do culto contemporâneo ao corpo. Contemporânea*. Salvador, vol.4. nr.1, p.117-136, junho 2006.

- FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1998.
- GUIMARÃES, Maria da Graça. Brasília-DF, fev 2007. Entrevista concedida à Rosaura Hexsel.
- LOPES, Carlos. Brasília-DF, dez 2006. Entrevista concedida à Rosaura Hexsel.
- MARTIN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações*. 2 ed. Rio de Janeiro: UFRJ Editora, 2001.
- MINAYO, Cecília. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9 ed. rev. e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.
- ORLANDI, Eni. *Análise do Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 1999.
- PINTO, Milton. *Comunicação e Discurso: Introdução à análise de discursos*. São Paulo: Hackers Editores, 2. ed. 2002.
- RODRIGUES, Adriano. *Comunicação e Experiência*. Mimeo. Lisboa, 1997
- SALLUM, Josimeire. O que passa pela sua cabeça. *Boletim Informativo da Anvisa*. Brasília, nr.64, p.11, novembro, 2006.
- SIDI, Marcelo. Brasília-DF, mar 2007. Entrevista concedida à Rosaura Hexsel.
- WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Editorial Presença, 4.ed. 1995.

anexo

roteiros das entrevistas para a pesquisa exploratória

Assunto:
Configuração da Comunicação, desde o começo da Anvisa.

Entrevista:

Realização de entrevistas com dois profissionais de comunicação que assumiram as áreas de imprensa e divulgação, nos dois primeiros anos da Agência. As declarações foram coletadas em dezembro de 2006 e em fevereiro de 2007. Atualmente, os entrevistados assumem cargos de assessoria, um na imprensa outro na gestão do conhecimento técnico-científico.

1. Como a área de comunicação foi constituída à época da criação da Anvisa? Ela seguiu a mesma estrutura adotada no MS?
2. Quantas pessoas trabalhavam na área? Formação?
3. A comunicação nessa época era reconhecida como uma área estratégica?
4. Quais as atividades que eram desenvolvidas?
5. Existia um espaço próprio para a Comunicação? Equipamentos e materiais?
6. Como foi construído o plano de ação para a área?
7. Qual o lugar que a Comunicação ocupa hoje na instituição?
8. Na sua gestão, qual (quais) a (s) área(s) que mais demandava(m) a confecção de materiais: fôlderes e cartilhas?
9. Outros detalhes que pudesse relatar ou fontes para me indicar.

Assunto:

Produção editorial da Gerência Geral de Produtos Cosméticos - Anvisa.

Entrevista:

Encontro com o profissional responsável pelo processo editorial da área de Cosméticos. O entrevistado é especialista em regulação e fiscalização em vigilância sanitária, cargo criado por meio de concurso público em 2004. A entrevista foi realizada em março de 2007.

1. Quem são as pessoas que se responsabilizam pela seleção do conteúdo que deverá ser divulgado? Formação acadêmica/profissional e cargo ocupado.

2. Com relação ao processo editorial, uma vez selecionado o conteúdo, quem se encarrega da confecção do material (tratamento da linguagem, adequação, texto final). Existe um contato prévio dos técnicos da gerência com o profissional que vai trabalhar na criação e editoração do material?

3. Para quem a GGCOS produz esses materiais? Qual a população -alvo? Quem define esse público?

4. Sobre a distribuição. O material é distribuído em eventos promovidos pela Anvisa e demais órgãos da vigilância sanitária ou está atrelado a ações específicas: treinamento, capacitação, palestras etc.

5. Na sua opinião, o que pode demandar a necessidade de sua área investir na produção de materiais educativos/informativos?

6. Quais as necessidades da GGCOS que justificam a produção de material impresso? *(Não respondida)*

7. Os materiais até então produzidos têm cumprido com a sua função junto ao público-alvo? O que poderia melhorar? *(A segunda parte não foi respondida).*

8. Informações e observações que julgue pertinente para o meu trabalho. *(Não respondida)*