



BÁRBARA FERREIRA DE ALMEIDA LEÃO

**NÍVEIS DE COMPREENSÃO DA LINGUAGEM EM  
DOCUMENTOS PÚBLICOS GOVERNAMENTAIS:  
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE  
SAÚDE SOBRE A NOB/SUS**

**LAVRAS - MG  
2022**

BÁRBARA FERREIRA DE ALMEIDA LEÃO

**NÍVEIS DE COMPREENSÃO DA LINGUAGEM EM DOCUMENTOS PÚBLICOS  
GOVERNAMENTAIS:  
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE SOBRE A  
NOB/SUS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

Profa. Dra. Mauricéia Silva de Paula Vieira  
Coorientadora

**LAVRAS - MG  
2022**

BÁRBARA FERREIRA DE ALMEIDA LEÃO

**NÍVEIS DE COMPREENSÃO DA LINGUAGEM EM DOCUMENTOS PÚBLICOS  
GOVERNAMENTAIS:  
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE SOBRE A  
NOB/SUS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em

Dr.	UFLA
Dr.	UFLA
Dr.	UFLA

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

Profa. Dra. Mauricéia Silva de Paula Vieira  
Coorientadora

**LAVRAS - MG  
2022**

*Dedico este trabalho a Deus e à toda minha  
família que sempre foram meus maiores e  
melhores orientadores.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus por ter me dado forças para conquistar o tão sonhado diploma, e não desistir durante todos os obstáculos encontrados nesses longos anos de estudos. Agradeço em especial meus pais que se desdoblaram para que eu pudesse me dedicar à Universidade, entendendo minha ausência em datas especiais.

À toda minha família e amigos, que sempre me apoiaram e incentivaram a descobrir novos horizontes. Ao meu namorado, que esteve ao meu lado todos os dias, a cada instante para me amparar e me dar uma palavra de estímulo, e um abraço apertado... minha eterna gratidão.

Aos professores que contribuíram grandemente para nossa formação profissional com tanto empenho, o meu muito obrigado. Em especial ao meu orientador Denis Oliveira, que me direcionou tão bem durante a pesquisa; e ao professor Renato Campos, que me ajudou tanto nas rotinas acadêmicas, quanto no meu aprendizado.

Aos profissionais com quem tive o privilégio de trabalhar e conhecer mais sobre minha futura profissão na prática. À todas as pessoas com quem tive o prazer de conviver nessa jornada, minha imensa gratidão. Vocês contribuíram com muito companheirismo para que este sonho se tornasse possível. Obrigada aos participantes do estudo que se disponibilizaram para a elaboração e fundamentação desta pesquisa.

Finalizo meus agradecimentos à Universidade Federal de Lavras que abriu suas portas para minha formação em Administração Pública, oferecendo os melhores recursos para nós, futuros profissionais que buscam contribuir com a sociedade da melhor forma possível. A todos, os meus mais sinceros agradecimentos.

## RESUMO

O presente estudo investigou a concepção dos profissionais de saúde do município de Lavras no que diz respeito à Norma Operacional Básica de 1996, e analisou seu nível de compreensão e interpretação do documento normativo oficial do Ministério da Saúde. Deste modo, a pesquisa demonstrou se os trabalhadores do Sistema Único de Saúde possuem conhecimento da legislação e sua capacidade técnica para a aplicação das orientações na prestação de serviços básicos de saúde. Além disso, foi possível verificar se isto prejudicou os serviços sociais ofertados para a população. A partir dos resultados obtidos, a pesquisa propôs uma possível solução prática para o tema abordado, com o intuito de viabilizar o aumento do conhecimento e interpretação do documento oficial proposto para estudo. Assim, será possível consolidar as instruções contidas na NOB para sua execução por parte dos profissionais do SUS. Para fundamentação, a pesquisa foi realizada através de estudo de caso, que consistiu em um questionário aplicado a oito indivíduos atuantes no cargo de técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Assim, foi possível averiguar se havia conhecimento do documento, bem como qual o nível de domínio da legislação vigente. Os dados obtidos mostraram a necessidade iminente de conhecimento técnico da normativa através da sua obrigatoriedade nos cursos de profissionalização, além do indispensável modelo de linguagem mais simples e objetiva para o melhor entendimento dos executores das ações de saúde. Contudo, vale ressaltar que uma das implicações do estudo foi a necessidade de atenção voltada para o aperfeiçoamento da capacitação dos trabalhadores do SUS para o desenvolvimento e eficiência das políticas públicas.

Palavras-chave: Comunicação, linguagem, conhecimento técnico, informação, legislação.

## **ABSTRACT**

This study investigated the conception of health professionals in the municipality of Lavras regarding the Basic Operational Standard of 1996, and analyzed its level of understanding and interpretation of the official normative document of the Ministry of Health. Thus, the research demonstrated whether the workers of the Brazilian Unified Health System have knowledge of the legislation and their technical capacity to apply the guidelines in the provision of basic health services. In addition, it was possible to verify whether this harmed the social services offered to the population. Based on the results obtained, the research proposed a possible practical solution for the theme addressed, in order to enable the increase of knowledge and interpretation of the official document proposed for study. Thus, it will be possible to consolidate the instructions contained in the NOB for its execution by SUS professionals. For reasons, the research was carried out through a case study, which consisted of a questionnaire applied to eight individuals working in the position of nursing technicians and community health agents. Thus, it was possible to ascertain whether the document was known, as well as the level of mastery of the legislation in force. The data obtained showed the imminent need of technical knowledge of the normative through its obligatory in the courses of professionalization, besides the indispensable model of language simpler and objective for the better understanding of the executors of health actions. However, it is worth noting that one of the implications of the study was the need for attention aimed at improving the training of SUS workers for the development and efficiency of public policies.

Keywords: Communication, language, technical knowledge, information, legislation.

## LISTA DE SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho.
DOU	Diário Oficial da União.
LAI	Lei de Acesso à Informação.
MG	Minas Gerais.
NOB-SUS/96	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde de 1996.
PSF	Programa Saúde da Família.
SUS	Sistema Único de Saúde.
UPA	Unidade de Pronto Atendimento.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 A comunicação no setor público.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Popularização da linguagem na comunicação .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Participação Social .....</b>	<b>13</b>
<b>2.4 Categorias de análise da linguagem .....</b>	<b>15</b>
<b>2.5 Comunicação interna .....</b>	<b>17</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>19</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>21</b>
<b>4.1 Desconhecimento da legislação.....</b>	<b>22</b>
<b>4.2 Desburocratização da informação .....</b>	<b>29</b>
<b>4.3 Hierarquia na Administração Pública.....</b>	<b>30</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>33</b>
<b>APÊNDICE A - Roteiro de entrevista .....</b>	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a “qualidade” da comunicação governamental é um processo bastante complexo, que precisa ser analisado dentro de um contexto, que possui uma dinâmica social específica (HASWANI, 2016) e que pode contemplar de forma contraditória dois tipos de abordagens.

A primeira abordagem discute sobre a padronização de documentos públicos e a necessidade de obediência ao padrão culto da linguagem formal, além da adoção de expressões técnicas e pertencentes ao vocabulário da Administração Pública (ROCHA, 2020). A segunda abordagem envolve a opção por uma forma de escrita coloquial, que se utiliza de uma linguagem mais popular, acessível, já que se pretende facilitar o entendimento muito mais que observar e respeitar normas e padrões de redação, com uso de termos mais sofisticados.

A tarefa de optar por uma ou outra abordagem deve considerar não apenas o objetivo da comunicação em si, mas a compreensibilidade, ou seja, a capacidade de entendimento das mensagens. É importante ressaltar que muitas pessoas não possuem conhecimento para interpretar vocabulários técnicos, sejam os usuários (cidadãos) ou os próprios servidores. Existe, por esta lógica, a pretensão de evitar o sentimento de frustração por parte do indivíduo, já que ele pode não compreender um assunto em razão do excesso de formalidade.

De acordo com Byrne (2008), com a utilização de uma linguagem mais simples os indivíduos possuem uma maior capacidade de entendimento, além de haver um maior estímulo ao envolvimento social nas questões públicas. A acessibilidade é um fator essencial para o aumento do engajamento e da participação social, seja por parte da população ou dos próprios servidores.

De acordo com Bailey (1997), a elaboração de documentos oficiais usando um vocabulário mais compreensível pode ajudar no entendimento sobre a operacionalização e finalidade de uma política pública. Conforme observa Cutts (2013), usar expressões complexas e sofisticadas sem necessidade pode induzir interpretações equivocadas. Traduzir a linguagem administrativa dos documentos públicos, portanto, é um caminho para melhorar a capacidade de prestação de serviços e melhorar a aproximação com a sociedade.

Aumentar a credibilidade dos canais oficiais de comunicação de governo é imperioso para facilitar a publicização, visto que o acesso à informação é direito fundamental (MARTINS, 2011). Possibilitar o estreitamento do laço entre poder público e sociedade para

estimular a participação social, bem como o pensamento crítico dos cidadãos é uma abordagem que necessita de maior atenção, levando em consideração que é indispensável o exercício da cidadania plena para o processo democrático.

Buscando uma melhor compreensão sobre o assunto, é que se resolveu perguntar: afinal, como a linguagem abordada nos documentos públicos oficiais pode impactar a gestão de políticas públicas em nível local? Qual é a percepção dos gestores sobre as normas e documentos que regulamentam suas atividades profissionais?

A partir destas perguntas, o presente trabalho objetiva analisar qual é o grau de compreensão dos profissionais da saúde na leitura do documento oficial da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde (NOB-SUS/96). O propósito desta escolha é compreender a capacidade dos trabalhadores da área da saúde no entendimento das instruções e recomendações básicas sobre as atividades que executam. A escolha do documento se deu pelo entendimento de que se faz necessário o profissional possuir conhecimento das diretrizes para o pleno exercício de suas funções.

Essa pesquisa se faz importante para analisar como a compreensão da comunicação governamental pode interferir no desempenho das políticas de saúde, levando em consideração a imperiosidade de execução efetiva dos serviços públicos. Sendo assim, é possível refletir sobre a necessidade da adoção de linguagens mais esclarecedoras e acessíveis que fomentem o funcionalismo público.

Estudos e pesquisas nessa área vêm sendo pouco reconhecidos, o que torna o fato mais preocupante tendo em vista que a temática gera impactos diretos que podem afetar a democracia. Torna-se, portanto, imprescindível o fortalecimento de pesquisas relacionadas à popularização da linguagem e seus efeitos em termos de geração de oportunidades, viabilizando o acesso à informação, serviços e benefícios.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A comunicação no setor público

Para melhor compreensão do tema, primeiro é necessário diferenciar os termos Comunicação Governamental e Comunicação Pública. Apesar de estarem relacionados, o primeiro termo diz respeito à troca de informações entre o Poder Executivo e a sociedade civil, sobre as ações do Estado, buscando apresentar a prestação de contas do Estado (TORQUATO, 2004), além da interação entre órgãos e setores que possuem instruções e diretrizes para a realização de serviços e organização administrativa. Já a Comunicação Pública se trata do fluxo de informações que buscam abranger assuntos que sejam de interesse público, objetivando estimular a participação popular (DUARTE, 2009).

Historicamente, os documentos públicos são conhecidos como documentos burocráticos e de difícil interpretação por parte da população, por utilizarem expressões jurídicas e específicas da Administração Pública. Sendo assim, o acesso aos trâmites públicos se tornou bastante restrito, fazendo com que abrisse espaço para duplicidade de interpretações devido à falta de transparência por causa da forma de linguagem. Além disso, a dificuldade de informações claras faz com que surja um sentimento de manipulação por parte do Estado, ocasionando a falta de democratização (GOMES, 2019).

Como defendido em *La communication publique* (1995) do francês Pierre Zémor, a comunicação pública encontra legitimidade de acordo com o interesse geral da população. Para Mendes, Silva e Martins (2011), este tipo de comunicação precisa estar fundamentado com os princípios jurídicos da Administração Pública para que a comunicação possa ser executada.

De acordo com o Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a administração pública deve seguir cinco princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para melhor entendimento do presente tópico, se faz necessário descrever principalmente o pressuposto da publicidade.

Este princípio deve garantir que qualquer ato administrativo seja de conhecimento popular, utilizando de transparência e facilitando o acesso à informação, para que qualquer indivíduo possa compreender e participar das decisões dos gestores públicos. O Artigo 37 possui como objetivo orientar, educar e informar a sociedade das resoluções acerca da atuação administrativa, sendo vedada a publicação de dados pessoais de qualquer indivíduo.

A utilização de instrumentos disponíveis para os gestores públicos pode ser mecanismo de dominação política e social pois podem ser utilizados em benefício próprio, possibilitando

ocultar informações relevantes na tomada de decisões. Quando não entendemos o quão grave é a falta de transparência na comunicação pública, as consequências são severas tanto para os cidadãos quanto para o país (MARTINS, 2011).

Sendo assim, é importante evidenciar que um dos mecanismos de poder, defendido por Foucault na obra "A Ordem do Discurso", é a utilização da linguagem técnica na comunicação pública. Assim, os detentores da informação podem transmitir conjunturas de maneira confusa, levando em consideração que podem utilizar de expressões internas da administração pública para evitar que as pautas sejam transparentes (CUTTS, 2013).

A partir disso, pode-se evidenciar que, sem a popularização da linguagem nos conselhos e documentos públicos, a gestão participativa é diretamente afetada devido ao desencorajamento da população na aproximação com o poder público, prejudicando a descentralização estatal. Considerando a semântica sofisticada e a falta de entendimento das pautas documentais pode ser evidenciado como um dos motivos da falta de participação social nas tomadas de decisões, que tem como resultado um empecilho ao avanço democrático brasileiro (DAGNINO, 2004).

“O âmbito do poder e da dominação, via linguagem, e por sua vez realidade social, vai desde a atuação do Estado até as relações sociais, manifestando-se por meio de estratégias, atores e dispositivos” (GIORDANI, [s.d]). Deste modo, entende-se que a comunicação pública, se não exercida de maneira acessível e clara para toda a sociedade, é um instrumento ineficaz para alcançar o exercício da cidadania plena, pois pode ser um mecanismo de dominação de massa, por não ser um discurso acessível a todos.

Através da utilização da norma-padrão nos trâmites jurídicos, porém com uma substituição de termos técnicos para expressões do cotidiano, a comunicação governamental pública se mostra mais eficiente no que tange o processo de comunicação. Portanto, transformar o discurso governamental em uma narrativa simples e acessível a todas as idades e classes sociais, através da popularização da linguagem, irá gerar um encorajamento dos indivíduos, e assim consequentemente, granjear um retorno da sociedade na participação social democrática (BYRNE, 2008).

## 2.2 Popularização da linguagem na comunicação

O presente tópico irá abordar como a popularização da linguagem nos documentos públicos é imprescindível para o exercício da cidadania plena. Deste modo, se faz necessário discorrer sobre quais as vantagens e desvantagens que a utilização da linguagem popular pode ocasionar tanto para o Estado quanto para a sociedade como um todo.

A linguagem clara vem sendo bastante solicitada no decorrer dos séculos. No decorrer do século XIV, no livro *Canterbury Tales* de Chaucer, há um diálogo entre dois personagens, em que é solicitado que o discurso seja feito de maneira que os peregrinos possam compreender o que está sendo dito (MCARTHUR 1991 apud WILLERTON, 2015). Posteriormente, no ano de 1525, houve a tradução da bíblia do latim para o inglês, adaptando à uma forma de vocabulário mais acessível à pessoas simples daquela época (CUTTS, 1995).

Dessa forma, diversos autores como Cutts, Willerton, Redish, a partir de suas obras, demonstram a longa trajetória da necessidade de adaptar os discursos formais em discursos popularizados para que todos pudessem estar esclarecidos dos assuntos de interesse público. É possível notar durante o livro supracitado que, mesmo no século XIV, onde a linguagem utilizada era mais arcaica, houve a necessidade de uma tradução intralinguística pois, nem todos os indivíduos tinham um desenvolvimento intelectual sofisticado para compreender determinadas temáticas.

Considerando os fatos abordados, se faz necessário fazer um paralelo entre a popularização da linguagem e a participação social. Os dois conceitos abordados são duas grandezas diretamente proporcionais, devido ao seu crescimento proporcional um com o outro. Sabe-se que o acesso à informação é um direito fundamental numa sociedade democrática (BRASIL, 1988).

Porém, para que este direito seja igualitário, é imperioso que as informações públicas sejam transmitidas de maneira transparente, de modo que possa considerar o capital social diversificado da população brasileira. Sendo assim, viabilizando a utilização da linguagem clara, será possível ocasionar o maior interesse dos indivíduos em assuntos do Estado, pois não será algo dificultoso e restrito, mas sim um espaço democrático e compressível a todas as idades e classes, o que irá ocasionar o estímulo à participação social.

Documentos mais claros podem melhorar o acesso das pessoas a benefícios e serviços, à justiça e a uma negociação justa. Se as pessoas compreenderem melhor o que lhes é pedido para ler e assinar, estas poderão fazer escolhas mais acertadas (CUTTS, 1995, p.8).

É notório que os benefícios são inúmeros no que tange a popularização da linguagem em documentos públicos. Visto que, a partir da utilização de vocabulário simples em oposto do técnico, a tendência é a aproximação da sociedade civil e do Estado, gerando valores com seus cidadãos, fazendo com que seja aprimorado a evolução da gestão participativa. Além disso, promover o acesso ao direito à informação através da linguagem clara, faz com que a participação democrática seja uma via de mão dupla, onde o Estado promove ações para a sociedade, que lhes auxilia com a tomada de decisão, de modo que cumpra com as demandas reais da população de maneira transparente e justa.

Porém, há controvérsias a respeito da abordagem da popularização da linguagem. Alguns autores apontam que a tradução intralinguística da linguagem técnica é uma maneira de tornar o vocabulário infantilizado (KIMBLE, 1995). Porém, se considerarmos a ampla diversidade de níveis intelectuais existentes, é evidente que nem todos os indivíduos irão compreender o que está em pauta no documento, devido à diversos fatores como o analfabetismo funcional, a falta de entendimento dos termos internos da administração pública, dentre outros.

Steve Cutts (1995) contraria a ideia de que a popularização da linguagem seja reduzir o vocabulário à nível infantil pois, irão continuar a abordar palavras corretas nos documentos sem alterar o seu significado dentro do contexto. Porém, ao invés de termos sofisticados, utilizarão de termos que estão no entendimento da população. Além disso, a elaboração de textos com linguagem simples é mais difícil e morosa de ser completada, do que conteúdos mais técnicos pelo fato de que a tradução para vocabulário claro deve levar em consideração a interação com o público alvo do documento (KIMBLE, 1995).

Em consonância com o defendido por Cutts e Kimble, os textos claros não são necessariamente textos com linguagem infantil, mas sim conteúdos abordados de maneira com que o leitor não possua dificuldade de interpretação. Desta maneira, é notória a necessidade de visibilidade da popularização da linguagem no campo de públicas, visto que o padrão normativo das redações possui um modelo mais engessado se tratando da formalidade e tecnicidade das expressões utilizadas.

Sendo assim, se faz necessário a mudança na estrutura textual dos textos administrativos e legislativos, com uma linguagem clara e simples (FISCHER, 2019) para que os cidadãos possam participar das decisões governamentais, exercendo seus direitos e deveres dentro de uma democracia plena.

## 2.3 Participação Social

Entende-se por participação social ou participação popular, toda ação realizada por cidadãos ou por um determinado grupo de pessoas com o intuito de estar presente nas ações realizadas pelo Estado. Desta maneira, a participação social pode ser exercida por diversos meios, seja por fiscalização, avaliação ou auxílio na elaboração e manutenção das políticas públicas. Este modelo de gestão participativa da população tem o intuito de aprimorar as práticas do governo buscando alcançar o bem-estar comum.

Através da democracia participativa, os cidadãos podem exercer o seu direito acompanhar as decisões políticas e administrativas dos seus governantes. Esta participação da sociedade civil nos assuntos do Estado para a tomada de decisões é garantida pela Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã (LOCK, 2004). A partir desse pressuposto, se faz necessário o incentivo à esta prática na Administração Pública, para gerar benefícios tanto à população quanto ao Estado, para aperfeiçoar as políticas públicas de acordo com as demandas da sociedade.

Com o incentivo à participação popular através da viabilização de instrumentos acessíveis e igualitários para os cidadãos, as ações desenvolvidas irão atingir maior engajamento. Considerando o fato de que a participação social atualmente é algo distante da realidade da população por apresentar lacunas como a falta de cultura da gestão participativa, além de veículos de comunicação restritos, o que prejudicam o estímulo à participação dos cidadãos, é imperioso vislumbrar quais os possíveis instrumentos podem aproximar a população da gestão pública.

Desta forma, se faz necessário que os possíveis mecanismos sejam estudados e colocados em prática para que o Estado Democrático de Direito seja algo efetivo e que possibilite aos indivíduos atuarem sobre assuntos de interesse coletivo, de modo com que priorizem o bem comum (AUAD, 2004).

Elaborando uma analogia entre a utilização da linguagem técnica com a participação social, é importante evidenciar que são pressupostos diretamente relacionados, com o objetivo de dar continuidade à democracia, na construção de uma sociedade igualitária.

À medida que a abordagem da linguagem interna da Administração Pública é diariamente utilizada em documentos, que devem ser de acesso público, a participação popular nos assuntos de interesse coletivo é restringida pelo impedimento da compreensão dos cidadãos nas pautas vigentes. Sendo assim, os indivíduos que dominam as expressões técnicas utilizadas podem facilmente manipular as informações de acordo com seus interesses

devido ao fato da duplicidade de interpretação, bem como lacunas existentes nos documentos (CUTTS, 2013).

Seguindo o pensamento de Cutts, é considerável ressaltar que, sem a tradução das redações oficiais para a linguagem natural, os detentores da informação podem utilizar de suas expressões internas como mecanismo de dominação social. Assim, conseqüentemente, o estímulo ao envolvimento social dos cidadãos nos assuntos políticos é diretamente lesado pelo fato de que os conteúdos não abrangem o público em geral pela falta de informações de maneira clara e objetiva. Deste modo, a Lei do Acesso à Informação (LAI) não é algo aplicável a todos de forma igualitária devido à falta de transparência.

Um processo democrático pleno só será consolidado a partir do momento em que os cidadãos obtiverem a percepção da imperiosidade do seu papel na sociedade na busca dos interesses coletivos, visando o bem-estar comum (FERNANDES & FREITAS, 2018). Em virtude disso, é imprescindível que haja um encorajamento para que os cidadãos possam estar presentes no processo democrático de participação social em decisões administrativas para exercer sua cidadania de maneira ativa. Em contrapartida, é necessário evidenciar que a participação popular não é algo repentino, mas sim um processo construído ao longo do tempo.

Desta maneira, é indispensável o papel do desenvolvimento educacional no caminho da participação social democrática. Segundo o filósofo Pitágoras: "Eduquem as crianças e não será necessário punir os homens". Essa afirmativa faz jus ao processo educacional para o desempenho das questões de cidadania, que podem ser aprimoradas desde a infância. Como consequência disso pode-se mencionar a participação popular enraizada no desenvolvimento cultural da cidadania, ocasionando na transformação social democrática.

Por fim, é imprescindível para o campo de públicas que o conceito da participação popular seja celeremente impulsionado, para que os objetivos dos cidadãos e do Estado sejam colocados em prática. Assim, as políticas públicas serão mais eficientes e eficazes no que tange a igualdade e a acessibilidade de direitos, visando o bem-estar da sociedade coletiva. Conseqüentemente, o conceito de soberania popular garantido na Constituição Cidadã terá mais autoridade no desempenho da representatividade, abrangendo a legalidade da democracia para aperfeiçoar a gestão social participativa.

## 2.4 Categorias de análise da linguagem

Em uma pesquisa qualitativa pode-se dispor de diversos modelos de interpretação de texto, com diferentes estratégias teóricas-metodológicas e abordagens, como a análise de conteúdo, análise de conversação e análise do discurso. Esta última, também denominada de análise de linguagem, estuda o discurso relacionando-o com a língua e as ideologias (GONÇALVES, 2016).

A categoria de análise de linguagem possui características qualitativas-interpretativistas, em que o objeto de estudo é explorado no contexto original, com a finalidade de dar sentido aos fatos, levando em conta os significados que os indivíduos lhe atribuem, sendo avaliados em sua totalidade (ORLANDI, 2009). Mozzato e Grzybovski (2011) definem este tipo de análise como:

Uma técnica que explora as relações entre discurso e realidade, verificando como os textos são feitos, carregando significados por meio dos processos sociais. Os textos podem ser considerados tanto uma unidade discursiva como manifestação material do próprio discurso (MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011, p. 737-738).

De acordo com Bardin (2006) a análise da linguagem é pertencente a análise de conteúdo, entretanto salienta limitações intrínsecas a essa primeira, por considerar que a de linguagem relata o significado com a utilização da linguística, e a de conteúdo, os significantes. Dessa forma, a análise de linguagem considera os sentidos das palavras, os quais são mutáveis conforme as situações em que são usadas e o lugar social em que o sujeito da fala ocupa, buscando compreender sua construção, não em forma de uma leitura horizontal, mas realizando uma apreciação em profundidade (MARIANI, 1999; SOARES, 2007).

A análise de textos de comunicação não deve se resumir a métodos exatos e simplistas, mas oferecer meios de interpretação, considerando algumas premissas do discurso como a complexidade, em que o pesquisador possui um papel essencialmente investigativo dos significados, não devendo predizê-los ou controlá-los; o entendimento de que não existe ideias únicas e neutras, por envolver pessoas com suas próprias visões e experiências; e por fim, a compreensão de que por existir múltiplas realidades, o conhecimento obtido pela pesquisa é parcial e situado, específico à determinadas situações e períodos, por estar vinculado a visão do pesquisador e a vivência do envolvido (NOGUEIRA, 2001; CHARAUDEAU, MAINGUENEAU, 2012).

A categorização de análise de linguagem é uma forma de sistematizar a descrição do conteúdo, englobando um conjunto de técnicas para investigação do discurso, utilizando elementos de fatores semânticos, como coesão e coerência, e pragmáticos, como a informatividade e intertextualidade (MAINGUENEAU, 2002; MOURA, 2002).

O Quadro 1, como um esforço de síntese apresenta um conjunto de categorias que podem ser consideradas para a análise da linguagem.

Quadro 1 - Categorias de análise da linguagem

<b>CATEGORIAS</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
<b>LINGUAGEM</b>	<b>1) Técnica</b>  <b>2) Coloquial</b>	1) A linguagem técnica é aquela utilizada por uma área de conhecimento específica. 2) Linguagem coloquial é o modelo de vocabulário mais popularizado e utilizado no nosso cotidiano, de maneira informal.
<b>OBJETIVIDADE</b>	<b>1) Extenso</b>  <b>2) Direto</b>	1) Texto elaborado com informações e expressões dispensáveis para sua interpretação. 2) Modelo de texto que utiliza informações sintetizadas para mostrar sua finalidade.
<b>COESÃO</b>	<b>1) Desarticulado</b>  <b>2) Articulado</b>	1) O texto é considerado desarticulado quando os elementos do vocabulário não estão se complementando. 2) O texto é articulado quando seus elementos são coerentes e harmoniosos para interpretação.
<b>CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	<b>1) Justificável</b>  <b>2) Inconsistente</b>	1) Quando a circunstância do documento está de acordo com suas informações. 2) Quando a justificativa do documento está diferente do seu conteúdo.

## 2.5 Comunicação interna

Em razão da fundamentação teórica no que diz respeito à comunicação governamental, é imprescindível destacar a relevância dos processos de comunicação interna das organizações públicas. Assim, é possível verificar como as informações são integradas nos diversos níveis organizacionais visando alcançar a efetividade e a qualidade dos serviços públicos.

De acordo com Laudon e Laudon (2004), o que é determinado como conhecimento são os mecanismos que o homem utiliza para a produção e agrupamento das informações que serão interpretadas no processo de comunicação. Assim, de acordo com Martins (2019), é possível salientar a notoriedade da comunicação interna, principalmente pelo fato de que os colaboradores da instituição necessitam dominar suas competências para que o desenvolvimento dos procedimentos internos esteja voltado para a melhoria de suas atividades.

Deste modo, a comunicação interna é um dos fatores mais importantes no que tange a efetividade das políticas públicas pois, a partir da delimitação das competências de cada setor organizacional, as informações serão transmitidas com clareza e objetividade, de modo que todos os colaboradores possam concernir suas atribuições, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos.

Portanto, há uma linha tênue entre a linguagem utilizada nos documentos governamentais e a comunicação interna. Para Oliveira (2004), para que o processo de comunicação seja concluído, há cinco elementos básicos a serem cumpridos, que são: emissor, mensagem, código, canal e decodificação. Sem a conclusão de todos estes requisitos, a comunicação não é válida, pois ela consiste na troca de informações com o objetivo de compreensão da mensagem.

De acordo com Martins (2019), se não houve a compreensão do que se pretendia enviar ao receptor, o processo de comunicação não é consolidado. Assim, se o vocabulário utilizado na comunicação governamental não está claro e compreensível a seu público alvo, a comunicação interna foi interrompida, o que é um gargalo imponente na Administração Pública.

Sendo assim, é notória a necessidade de um modelo de linguagem da comunicação interna abrangente para toda a organização, pois suas informações devem ser claras e objetivas para todos os níveis hierárquicos, visando a acessibilidade dos executores das ações.

Desta maneira, os canais de comunicação institucional devem ser efetivos tanto no âmbito formal quanto informal visando o alcance das informações por todos os colaboradores.

Segundo Chiavenato (2005), o canal de comunicação informal é o modo com que a troca de informações é estabelecida entre duas pessoas numa relação social. Em contrapartida, a comunicação formal é o meio com que as informações são transmitidas nos veículos oficiais da organização. No caso da comunicação pública, essa comunicação é feita principalmente através de leis, portarias, ofícios, atos normativos, dentre outros documentos públicos oficiais.

De acordo com Barbosa (2009), é imprescindível entender os processos de comunicação das instituições principalmente para compreender como suas atividades estão relacionadas com grupos sociais distintos, e a maneira com que se fundamentam. Neste sentido, Marín (1997) defende que a comunicação interna possui três fluxos de informação: o primeiro que diz respeito à informação passada dos níveis superiores para os inferiores, ou seja, fluxo descendente; o segundo fluxo chamado de ascendente, que é dos inferiores para os superiores; por último o fluxo horizontal, transmitidos no mesmo nível hierárquico.

Deste modo, é imprescindível este debate para o campo de públicas no sentido de averiguar qual tipo de fluxo está sendo mais eficiente na divulgação das informações organizacionais, no intuito de ampliar a eficiência das políticas públicas, bem como o aperfeiçoamento da comunicação interna. Desta maneira, com os colaboradores tendo domínio sobre suas atribuições, os serviços básicos de saúde obterão mais resultados, fazendo com que as políticas públicas sociais apresentem melhorias levando em consideração a capacitação dos profissionais que estarão executando suas atividades com mais competência.

Contudo, é válido demonstrar que através da comunicação governamental interna, é possível alavancar os níveis de eficiência dos serviços. Portanto, é imprescindível que o discurso esteja acessível a todos os níveis hierárquicos para que o processo de comunicação seja concluído, e as orientações sejam cumpridas. Deste modo, o presente estudo analisará como está o processo de comunicação documental na capacitação dos profissionais de saúde, e até que ponto o modo de linguagem pode interferir na compreensão e prestação de serviços.

### 3 METODOLOGIA

O presente estudo abordará uma experimentação por meio de um questionário com perguntas que busquem identificar, em termos da legibilidade dos documentos governamentais, qual a percepção dos profissionais de saúde na leitura da normativa, para posteriormente avaliar a sua relação com a prestação dos serviços públicos básicos.

Para a verificação das categorias existentes dentro do padrão documental da comunicação governamental, os participantes da pesquisa irão realizar a leitura de um trecho da NOB-SUS, evidenciando se o vocabulário utilizado no documento é compreensível e qual a sua percepção sobre os critérios de legibilidade da comunicação. Além disso, para melhor fundamentação do tema, o participante irá apontar sobre a relação entre a linguagem contida no documento e a sua prestação de serviços para a população.

Esta pesquisa se classifica como qualitativa e exploratória. A Pesquisa exploratória se trata da “coleta de dados e informações sobre um fenômeno de interesse sem grande teorização [...], inspirando ou sugerindo uma hipótese explicativa” (MENDES, 2003, p. 124). Sendo assim, se faz necessário a investigação das categorias relacionadas à compreensão, por parte dos profissionais de saúde, das informações presentes na NOB-SUS/96. A pesquisa qualitativa se caracteriza por abranger um modo compreensivo da realidade, e aborda um amplo cenário de relações que não podem ser entendidas em sua complexidade somente por variáveis quantitativas (FLICK E COLS, 2000).

Como instrumento de coleta de dados optou-se pela aplicação de um questionário sobre a percepção dos servidores acerca da facilidade de entendimento e da linguagem empregada na elaboração da Norma Operacional Básica do SUS, que descreve instruções que devem ser seguidas pelos profissionais para ampliar a efetividade dos serviços públicos de saúde.

A pesquisa foi conduzida considerando a percepção dos profissionais do SUS sobre o conteúdo do documento e a linguagem empregada, vocabulário utilizado para redação da normativa. Os questionários foram aplicados de maneira individualizada e contemplaram a Portaria Oficial da NOB/96, do DOU (Diário Oficial da União).

A escolha dos respondentes se deu por conveniência e contemplou profissionais com idades entre 25 a 50 anos, homens e mulheres, que possuem curso técnico na área da saúde, e que são atuantes no SUS. A escolha de pessoas com formação na área foi feita justamente para verificar se mesmo com conhecimento sobre as expressões técnicas e o curso na área, esses profissionais possuíam dificuldades no entendimento do documento.

O Quadro faz a identificação dos respondentes da pesquisa e mostra o tempo de atuação no cargo ocupado.

Quadro 2 - Participantes da pesquisa

<b>ENTREVISTADOS</b>	<b>CARGO</b>	<b>TEMPO DE ATUAÇÃO</b>
<b>Participante 1</b>	Técnica de Enfermagem/ UPA	Mais de 15 anos
<b>Participante 2</b>	Técnica de Enfermagem/ UPA	Mais de 15 anos
<b>Participante 3</b>	Agente Comunitário de Saúde/ PSF	Mais de 15 anos
<b>Participante 4</b>	Técnico de Enfermagem/ UPA	Mais de 10 anos
<b>Participante 5</b>	Agente Comunitário de Saúde/ PSF	Mais de 5 anos
<b>Participante 6</b>	Técnica de Enfermagem/ UPA	Mais de 15 anos
<b>Participante 7</b>	Técnica de Enfermagem/ UPA	Mais de 5 anos
<b>Participante 8</b>	Agente Comunitário de Saúde/ PSF	Mais de 15 anos

Fonte: Própria Autora (2022).

Posteriormente à coleta, foi feita a análise de conteúdo das respostas. O estudo contemplou a análise das percepções dos profissionais da saúde com base nas categorias de análise criadas. Assim, é possível verificar se há o conhecimento do documento, além do grau de interpretação e execução das normas descritas na NOB. É importante ressaltar que os respondentes não foram identificados em razão da necessidade de sigilo das informações, e visando preservar sua confidencialidade e a privacidade dos dados.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O conceito de popularização da linguagem ou abordagem da linguagem cidadã é uma necessidade iminente no que tange o acesso à comunicação governamental. Sabe-se que a comunicação pública deve cumprir esse papel por meio da divulgação de informações através de publicações oficiais e outros documentos de governo, como manuais, por exemplo.

Neste sentido, é imprescindível que a comunicação governamental esteja em consonância com a LAI que garante ao indivíduo a transparência das informações, através da publicidade dos documentos governamentais, utilizando de informações claras e objetivas que facilite a interpretação dos dados fornecidos.

A partir da problemática abordada durante a pesquisa, é importante destacar que o tema em questão pode apresentar fatores divergentes no quesito técnico e prático. O presente estudo parte do pressuposto que, todos os profissionais da área da saúde já realizaram a leitura da NOB. Porém, como sua leitura não é um requisito necessário para prestar serviços dentro do SUS, na prática, o conhecimento da normativa se mostrou inexistente em alguns casos.

É evidente que a ausência de conhecimento técnico dos operadores das políticas é algo enraizado no contexto do Brasil. O desconhecimento da legislação das políticas públicas por parte de seus executores é um empecilho para a consolidação dos princípios do SUS, bem como as atribuições dos gestores municipais e dos profissionais de saúde.

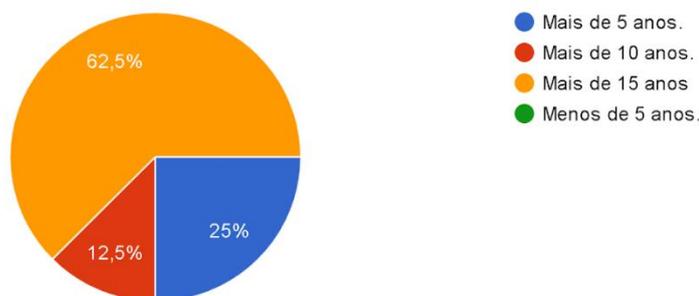
Portanto, as informações obtidas na análise do grau de compreensão dos profissionais da saúde na NOB-SUS/96, apresentam um cenário teórico da capacitação dos prestadores de serviços públicos, e em contrapartida o panorama prático obtido no cotidiano dos executores das ações do SUS no município de Lavras.

#### 4.1 Desconhecimento da legislação

Após a aplicação do questionário realizado por meio de formulários online, a pesquisa obteve resultados alarmantes. O formulário foi respondido por 8 pessoas, sendo 7 mulheres e 1 homem, atuantes no Sistema Único de Saúde com os cargos de técnicos de enfermagem da UPA (Unidade de Pronto Atendimento) e agentes comunitários de saúde dos PSF's (Programa Saúde da Família). Dos dados obtidos, 25% dos participantes atuam na área a mais de cinco anos; 12,5% a mais de dez anos e 62,5% atuam a mais de quinze anos.

Gráfico 1 - Tempo de atuação no SUS

Há quantos anos você trabalha na área ?  
8 respostas



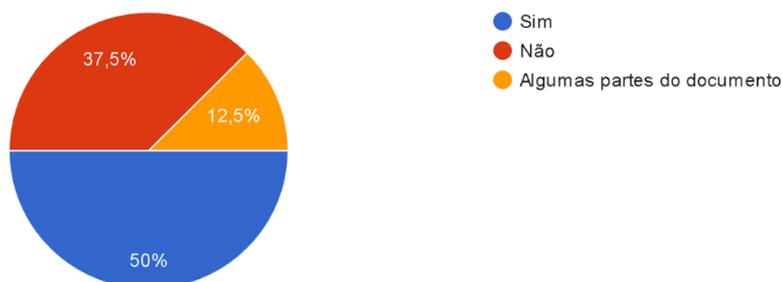
Fonte: Própria Autora (2022).

Para evidenciar os dados no que tange o conhecimento dos profissionais da saúde sobre a Norma Operacional Básica - 96, obteve-se os seguintes números: 50% dos integrantes leram a Portaria completa; 37,5% não leram nenhuma parte do documento e 12,5% da amostra leram apenas alguns trechos.

Este fato pode se mostrar bastante alarmante, pois, a NOB-SUS/96 se trata de um documento de orientação aos profissionais. O fato deste documento não ser abordado na sua integralidade pode fazer com que a prestação dos serviços públicos de saúde seja defasada, levando em consideração que quando os funcionários não têm um domínio do que consta na norma, pode ocasionar o desenvolvimento de atividades obsoletas pois a aplicação das instruções do documento pode se apresentar instável.

Gráfico 2 - Conhecimento da NOB/96.

Você já leu a Norma Operacional Básica do SUS ? A Portaria se encontra em:  
[http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_1399\\_1999.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_1399_1999.pdf)  
8 respostas



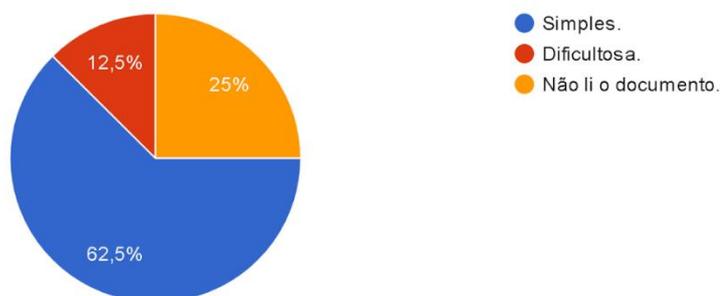
Fonte: Própria Autora (2022).

Outro aspecto a se considerar é o grau de compreensão que os profissionais possuem com as orientações da NOB. É importante destacar que a partir das categorias de análise da linguagem, foi possível identificar e discorrer sobre a percepção que os participantes apresentaram durante sua leitura, levando em consideração os modelos de classificação da linguagem abordada.

Dentre a amostra, 37,5% dos participantes responderam que a linguagem contida no documento é simples e objetiva por conter informações sintetizadas para mostrar a finalidade do seu conteúdo. Em contrapartida, 25% responderam que a linguagem é técnica e complexa pois o vocabulário adotado no documento era específico de uma área do conhecimento; outros 25% julgaram o documento como formal e extenso, visto que o texto contém informações e expressões dispensáveis para sua compreensão. Por fim, 12,5% não têm conhecimento do documento.

Gráfico 3 - Interpretação do documento

Como foi a interpretação do documento ?  
8 respostas

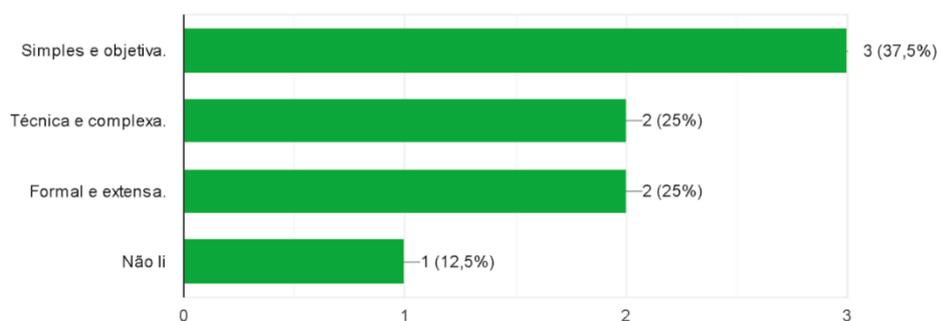


Fonte: Própria Autora (2022).

A partir destes dados, os profissionais avaliaram numa escala linear, o nível de interpretação que tiveram na leitura do documento, que foi disponibilizada no questionário aplicado. Dentre a avaliação da linguagem, a escala linear considera 1 como um documento “totalmente incompreensível”, e 5 como um documento “totalmente compreensível”. Assim, dentre a amostra, 12,5% dos participantes conceituaram a NOB como incompreensível. Outros 12,5% consideraram o documento como mediano; 25% julgaram o documento compreensível, mas com algumas falhas e 50% consideraram a normativa como “totalmente compreensível”.

Gráfico 4 - Avaliação da linguagem

O que você acha da linguagem utilizada ?  
8 respostas

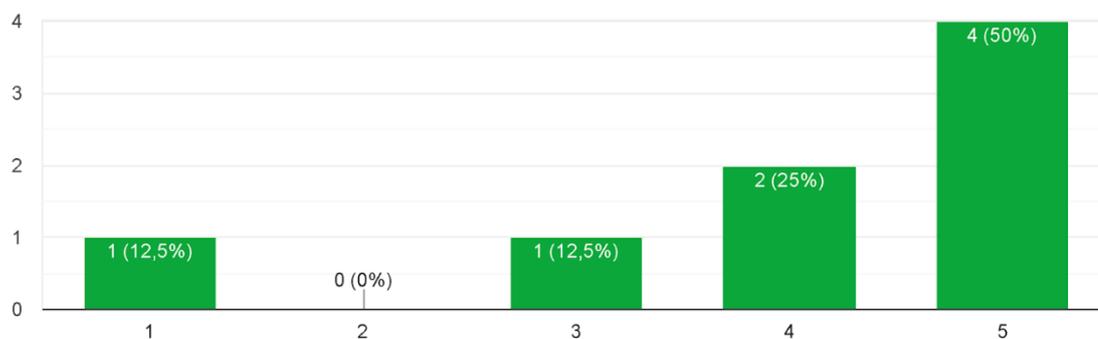


Fonte: Própria Autora (2022).

Gráfico 5 - Nível de interpretação do documento

Avalie a linguagem e interpretação da Norma Operacional Básica numa escala linear.

8 respostas



Fonte: Própria Autora (2022).

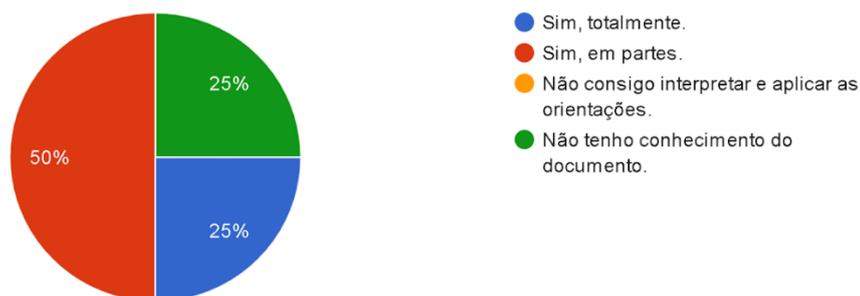
Assim, é imprescindível destacar que a linguagem abordada no documento governamental em estudo, bem como sua apresentação aos profissionais de saúde, não é algo que está acessível a todos. Isto evidencia a necessidade da obrigatoriedade de seu conhecimento, bem como da popularização da linguagem nos documentos normativos, visto que os profissionais precisam dominar sua interpretação para que a execução das políticas públicas possa ser executada efetivamente.

Para comprovar o argumento supracitado, os dados da pesquisa revelam que apenas 25% dos entrevistados consegue executar o serviço seguindo todas as orientações da NOB. Outros 25% não conhecem o documento e, para finalizar, 50% expressaram que só conseguem aplicar parte das normas na prestação dos serviços.

### Gráfico 6 - Aplicação da NOB na prestação de serviços

A partir da linguagem empregada no documento, você consegue executar os serviços seguindo todas as orientações da NOB ?

8 respostas



Fonte: Própria Autora (2022).

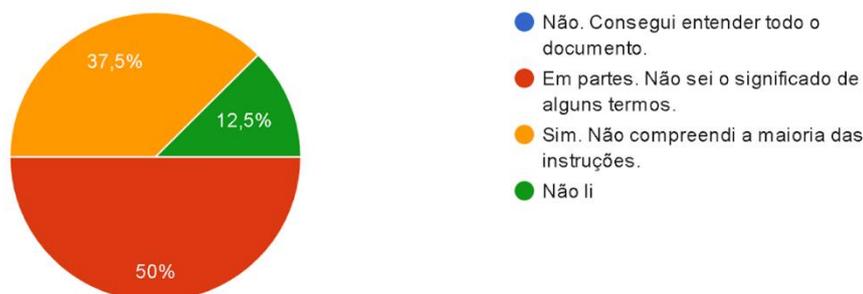
É evidente que as implicações negativas deste fato estão presentes no cotidiano do SUS, onde os profissionais necessitam de mais capacitação acerca de sua legislação para exercer plenamente seus serviços, fazendo com que o cidadão esteja acessando seus direitos básicos em sua totalidade e eficiência.

Vale ressaltar que este pressuposto está diretamente relacionado ao fato do vocabulário técnico e extenso empregado na NOB-SUS/96, levando em consideração que 50% da amostra afirmou que não entende o significado de alguns termos contidos no documento. Além disso, 37,5% dos profissionais estabeleceram que não conseguem compreender a maioria das instruções pois não conhecem o significado de termos contidos no documento, bem como suas siglas; os demais 12,5% não conhecem a normativa.

### Gráfico 7 - Interferência do vocabulário na compreensão

O vocabulário utilizado interferiu na sua compreensão ?

8 respostas



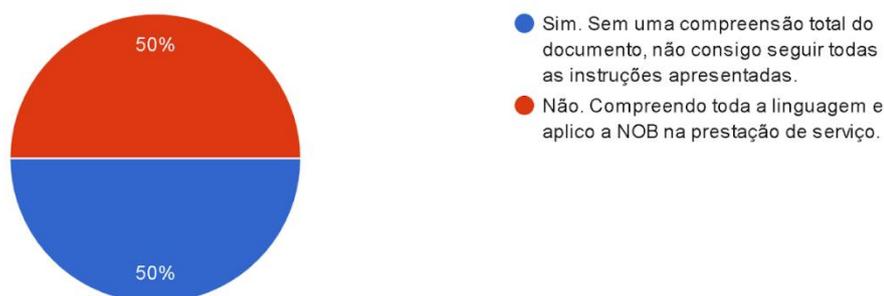
Fonte: Própria Autora (2022).

A partir da linguagem abordada no presente documento governamental, 50% dos participantes evidenciaram que isto prejudica a sua prestação de serviço para a sociedade, pois sem um entendimento completo das informações, não é possível seguir as normas apresentadas. Sendo assim, é possível concluir que os serviços públicos de saúde se encontram desorientados perante a legislação vigente.

### Gráfico 8 - Prejuízo na prestação de serviços

A linguagem contida da Norma Operacional Básica pode afetar sua prestação de serviço ?

8 respostas



Fonte: Própria Autora (2022).

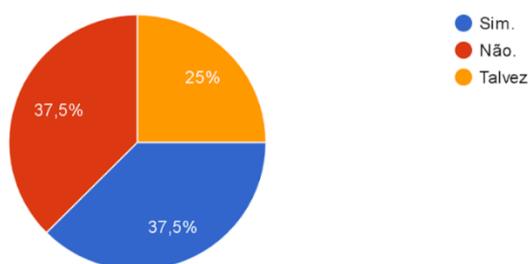
Deste modo, é explícito que a linguagem apresentada se torna inconclusiva a partir do momento em que pode causar ambiguidade e/ou incompreensibilidade dos profissionais que

necessitam possuir autoridade no assunto, pois a eficiência das políticas públicas depende diretamente dos executores das ações.

Desta forma, 37,5% dos integrantes da pesquisa afirmaram que se o documento fosse escrito de outra maneira, sua interpretação e posterior aplicação das Normas Operacionais Básicas seria mais simplificada devido sua compreensão das instruções. Outros 25% responderam que a partir de um vocabulário mais simplificado, talvez exista a possibilidade de melhorar sua interpretação. Por fim, outros 37,5% afirmaram que, outro tipo de linguagem não interfere na sua compreensão e execução da NOB.

Gráfico 9 - Tradução intralinguística do documento

Você acredita que se o documento fosse escrito de outra maneira, seria mais fácil compreender e executar as normas na prestação dos serviços públicos ?  
8 respostas



Fonte: Própria Autora (2022).

Contudo, é válido ressaltar que é imprescindível a relevância da linguagem cidadã nos documentos governamentais, principalmente em registros públicos de orientação à uma área específica e primordial para a população, como o âmbito da saúde pública. Portanto, é viável apresentar informações mais objetivas visando o público alvo das informações.

O burocratês ou o legalês representam estas linguagens densas, pesadas, técnicas, repetidas, e cujo discurso representa a primazia do emissor das mensagens informativas, ao invés de prevalecer o destinatário para quem tal mensagem é dirigida (GOMES, 2019. p. 82).

Por fim, a partir dos resultados obtidos na aplicação do questionário, é importante evidenciar que a falta de conhecimento técnico dos profissionais de saúde é um fator ameaçador no que diz respeito às políticas públicas. A ausência da aptidão específica dos operadores da política de saúde faz com que os instrumentos de gestão se tornem estagnados,

levando em consideração sua ineficiência na manutenção e promoção de novas ações setoriais no âmbito local.

#### **4.2 Desburocratização da informação**

Em razão da análise dos dados coletados durante a pesquisa, é evidente que a abordagem de um outro método de linguagem no discurso dos documentos é uma prática que demanda estar em pauta. Segundo Barboza (2010), a linguagem cidadã auxilia os indivíduos tanto como cidadãos, quanto agentes públicos, a compreender os documentos e assim consequentemente realizar seus deveres e poder reivindicar ao governo, seu acesso à serviços básicos.

De acordo com Silveira (2008), o *burocratês*, que é o termo utilizado para a padronização do vocabulário nos documentos públicos e administrativos, descumpra com os princípios da linguagem natural dos cidadãos que é algo habitual do nosso cotidiano. Ainda segundo a autora, utilizando-se deste tipo de linguagem, as normas determinadas devem ser cumpridas, mesmo se não está acessível ao indivíduo principal da mensagem, o que enfatiza a relação de poder entre com os detentores da informação.

Isto é algo cultural pois “um sistema de comunicação fechado, que é reflexo de um sistema administrativo também fechado, hierarquizado, impessoal, autoritário, com usos estranhos” (MENDONÇA, 1987, p. 22). É imprescindível adaptar a maneira das normativas da comunicação governamental para que as informações sejam claras e acessíveis a qualquer cidadão que realizará sua leitura.

Deve-se levar em consideração que, a Norma Operacional Básica é um documento público que tem como finalidade instruir os profissionais da saúde quanto seu conteúdo, descentralizando as competências de cada órgão, bem como designando funções aos trabalhadores do SUS. Sendo assim, de acordo com os dados da pesquisa, é possível notar que sua linguagem não é algo claro e objetivo para a interpretação e execução das normas.

Durante o roteiro de entrevistas, na questão não obrigatória, um dos participantes contribuiu com um comentário, descrevendo sua interpretação da seguinte forma: “Seria muito interessante se as siglas viessem com o seu significado entre parênteses, e principalmente que os momentos em que podem causar ambiguidade fossem mais objetivos e simplificados. Isso poderia ocorrer com uma escrita que utilizasse pelo vocabulário direto”.

Deste modo, é imprescindível utilizar de uma tradução intralinguística que facilite a compreensão do receptor principal da mensagem para ampliar seu horizonte quanto sua área

de atuação com excelência. Assim, com instruções norteadoras do processo de prestação de serviços públicos, o profissional capacitado realizará suas competências com experiência e conhecimento dos limites legais de sua atuação dentro do cargo.

### **4.3 Hierarquia na Administração Pública**

Levando em consideração que a Administração Pública é um setor bastante engessado no que diz respeito à flexibilidade dos profissionais, é válido ressaltar que é um gargalo que deve ser corrigido. É indispensável destacar que, dentre os convidados para responder ao formulário, muitos se recusaram a participar com receio de que a Administração Pública Municipal tivesse acesso aos resultados.

A preocupação era que, devido ao desconhecimento do documento e a possibilidade de não aplicação das normas, os gestores pudessem abrir novos processos seletivos para a ocupação dos cargos em questão. Durante a pesquisa, foi questionado se o formulário possuía algum tipo de relação com um indivíduo que exerce um cargo público e que possui uma determinada influência nas mídias sociais da cidade.

Apesar de explicado o fato de que o intuito da pesquisa era meramente acadêmico, ainda houve receio em ser um entrevistado, levando em consideração as relações de poder dentro da Administração Pública local. Considerando as relações de sujeição entre os contratados da CLT e dos ocupantes de cargos comissionados e concurso público, é importante evidenciar que há algumas especificidades entre eles, devido a sua posição de subordinação perante ao Estado, o que serve como instrumento de dominação.

Os que exercem cargos mais elevados na hierarquia administrativa, assim como os detentores da informação podem utilizar de sua posição na estrutura organizacional para demonstrar suas aptidões dentro da instituição como forma de reafirmar sua autoridade com quem se encontra em posições mais primárias na hierarquia. Dessa forma, como é algo arraigado na administração pública brasileira, é um quesito muito complexo de realizar algum tipo de alteração estrutural.

Como defendido por Foucault, o poder está diretamente ligado ao conhecimento, ou seja, os que possuem maior capacidade técnica podem dominar os que não a possuem. Assim, na prática, os gestores locais que possivelmente possuem maior conhecimento tecnicista sobre as legislações da área da saúde, podem exercer domínio e autoridade sobre os que não dividem do mesmo conhecimento técnico, o que reforça ainda mais a soberania da hierarquia administrativa.

Uma possível abordagem para essa questão, é oferecer cursos de capacitação aos profissionais do SUS, tanto na sua área de atuação, quanto da legislação vigente que estabelece suas atribuições. Deste modo, a excelência dos resultados, bem como ampliação da capacidade técnica dos operadores das políticas públicas será algo significativamente executável.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste trabalho buscou analisar a percepção dos profissionais de saúde sobre a compreensão da Norma Operacional Básica 96 (NOB/SUS-96) do Sistema Único de Saúde (SUS). É imprescindível demonstrar que a temática é primordial para alcançar melhorias na manutenção das políticas públicas existentes, levando em consideração que a capacitação dos funcionários que exercem cargos de prestação de serviços públicos é primordial para a excelência das ações na área da saúde.

Portanto, para a fundamentação da pesquisa, foram aplicados questionários aos profissionais do SUS, atuantes nos cargos de técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde e constatou-se que o tipo de linguagem empregada no documento de análise prejudica a interpretação dos trabalhadores e, conseqüentemente, sua prestação de serviços.

A partir disso é possível constatar que os cidadãos se tornam prejudicados pois os prestadores de serviço não têm total domínio sobre a legislação que deve ser cumprida. Sendo assim, os profissionais que deveriam estar cientes de suas competências, assim como suas limitações enquanto agentes de saúde podem apresentar informações inconclusivas devido sua ausência de conhecimento técnico no âmbito das políticas de saúde.

Sendo assim, a hipótese era de que o vocabulário utilizado na padronização de documentos governamentais, em particular a NOB/SUS, pudesse ser dificultoso ou tecnicista. A partir da análise dos resultados, pôde verificar a conjectura do grau de interpretação e compreensão dos profissionais de saúde e seu desempenho a partir disso.

Desta maneira, se faz necessário evidenciar o papel do Estado para a efetivação de projetos que abordem um modelo textual mais simplório e objetivo, com o intuito de garantir a publicação de informações públicas com clareza e coerência para que qualquer indivíduo possa interpretar, sem a necessidade de conhecimento prévio do tema.

Além disso, no que diz respeito aos profissionais de saúde, é necessário que as instituições de formação inicial, apresentem obrigatoriamente em sua grade curricular, matérias que tratem da legislação vigente que deverá ser utilizada na prestação de serviços,

para que o funcionário possa utilizar de todos os instrumentos e recursos disponíveis para a execução das ações. Ainda assim, cabe ao poder público municipal promover cursos de capacitação periodicamente para ampliar a qualificação profissional dos trabalhadores do SUS, objetivando a eficácia das políticas públicas.

Apesar do alcance dos resultados, a pesquisa apresentou uma determinada dificuldade no que diz respeito ao receio dos convidados na participação do estudo para apresentarem seu ponto de vista e conhecimento sobre o tema. Sendo assim, a quantidade da amostra se revelou menor do que o esperado pelo fato de que os profissionais se mostraram apreensivos quanto ao objetivo do estudo. Desta maneira, não foi possível avaliar a compreensão de uma quantidade significativa de trabalhadores da saúde devido ao fato exposto, o que foi a maior objeção durante todo o projeto de pesquisa.

Contudo, é válido ressaltar que o presente estudo almeja avaliar posteriormente se, a partir de uma tradução intralinguística da NOB-SUS/96, os níveis de compreensão dos trabalhadores do SUS são superiores em relação ao documento original. Assim, para fins acadêmicos, a pesquisa irá analisar se, com o conhecimento técnico no que tange a legislação dos profissionais, se os serviços públicos de saúde apresentaram progressos. Além disso, através da aplicação de estudos nesta área é possível avaliar o efeito do vocabulário também na participação social, levando em consideração a modificação do documento da NOB. Contudo, é importante demonstrar que a pesquisa irá contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas de saúde no município de Lavras/MG.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lilian. SOUZA, Luiz. MELLO, Carlos. **A comunicação interna como um instrumento de promoção da qualidade:** estudo de caso em uma empresa global de comunicação. SciELO Brasil. Itajubá, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/hSCDRg4fwzwTPTYhmjDyF8b/?lang=pt>. Acesso em: 13/11/2021.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil:** Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista Brasileira de Direito Constitucional. Nº 3, jan. junho, 2004. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>. Acesso em: 15/10/2021.

BARALHAS, Marilisa; PEREIRA, Maria. **Prática diária dos agentes comunitários de saúde:** dificuldades e limitações da assistência. São Paulo, Brasil. 2013. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília 2013 mai-jun; 66(3): 358-65. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/ysr5snYv86wQzqWQgQBnWxv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/03/2022.

BARBOSA, Lívia. **Cultura e diferença nas organizações:** Reflexões sobre nós e os outros. São Paulo: Ed. Atlas, 2009. Vol. 25 - Nº 75. Disponível em: [https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/231/117](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/231/117). Acesso em: 01/04/2022.

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. **Lei de acesso à informação.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/acesso-a-informacao/acesso-informacao-lei-acesso-informacao>. Acesso em: 20/10/2021.

BOSO, Augiza. **Repositórios de Instituições Federais de Ensino Superior e suas políticas:** análise sob o aspecto das fontes informacionais. Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/95776/296890.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 09/11/2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.399, de 15 de dezembro de 1999.** Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_1399\\_1999.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_1399_1999.pdf). Acesso em: 04/03/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996.** Brasília, 1996. Disponível em: [https://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203\\_05\\_11\\_1996.html](https://bvsm.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203_05_11_1996.html). Acesso em: 04/03/2022.

BRITO, V. da G. P., Brito, M. J. de, Capelle, M. C., & Borges, C. L. P. (2001). **Relações de poder, conhecimento e gestão do desempenho.** Revista De Administração Pública, 35(4), 45 a 62. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6395>. Acesso em: 22/03/2022.

CARVALHO, Alysson *et al.* **Políticas Públicas.** Editora UFMG. Belo Horizonte. 2003. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=FsfZXEaolMC&oi=fnd&pg=PA9&dq=falta+de+conhecimento+tecnico+de+po>



para a realidade brasileira. *Organicom*. Ano 3, nº 4. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138909/134257>. Acesso em: 03/10/2021.

LOCK, Fernando. **Participação popular no controle da Administração Pública**: Um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade*. Vol I. Nº 1, set-nov 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122/3530>. Acesso em: 13/10/2021.

MAINGUENEAU, Dominique. *Análise de textos de comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.  
MOURA, Heronides. *Significação e contexto: uma introdução a questões de semântica e pragmática*. Florianópolis, SC: Insular, 2002.

MARTINS, Paula. **Acesso à informação**: um direito fundamental e instrumental. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 24, nº 1, p. 233-244, jan/jun 2011. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381>. Acesso em: 06/10/2021.

MARÍN, Antonio.. **La construcción de las organizaciones**: la cultura de la empresa. 1. ed. Barcelona: Bosch, 1997. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=NAUeRIGHlqMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=NAUeRIGHlqMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 01/04/2022.

MARSON, Priscila; MAYER, Verônica; NOGUEIRA, Heloísa. **Comunicação interna no âmbito da gestão pública**: o caso de uma autarquia pública federal brasileira. *REGE*, São Paulo – SP, Brasil, v. 20, n. 1, p. 43-60, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S180922761630220X?token=83FC9ACD47292FB7E71D8D84A14F079EBF69386F9B1A55FC563E4D2D82ECC7912F1B376158B9E53C88B8C72D1BA5916D&originRegion=us-east-1&originCreation=20220404173853>. Acesso em: 01/04/2022.

MENEZES, Sabrina. **Fontes de informação**: definição, tipologia e confiabilidade. *BIBENG*, Agosto, 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bibeng/fontes-de-informacao-definicao-tipologia-confiabilidade/>. Acesso em: 09/11/2021.

MONTEIRO, Joyce. **Competência crítica em informação, bibliotecário e divulgação científica**: uma proposta para o combate às fake news. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/37332/1/CompetenciaCriticaInformacaoBibliotecario\\_Monteiro\\_2021.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/37332/1/CompetenciaCriticaInformacaoBibliotecario_Monteiro_2021.pdf). Acesso em: 05/10/2021.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. *Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios*. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.  
NOGUEIRA, Conceição. *A análise do discurso*. Em L. Almeida e E. Fernandes (Edts), *Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a pratica e investigação*. Braga: CEEP

OLIVEIRA, Rodrigo; CAPELLI, Cláudia; OLIVEIRA, Jonice. **Diretrizes para o Design de Visualização da Informação**: Estendendo a Linguagem Cidadã. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/wcge/article/view/15994/15835>. Acesso em:

08/03/2022.

ORLANDI, E. P.; GUIMARÃES, E.; TARALLO, F. O estranho espelho da análise do discurso. In: COURTINE, Jean Jacques. Análise do discurso político – o discurso comunista endereçado aos cristãos. São Carlos (SP): EdufScar, 2009.

PINHO, Maria. **Governo Digital e Perspectivas de Transparência Pública** - enfoque na linguagem cidadã. Ceará, s.d. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/10125>. Acesso em: 08/03/2022.

ROCHA, Claudia. **Varição linguística e ensino nos documentos oficiais**. Caderno semanal digital. v.36. n.36. julho - dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cadernoseminal/article/view/55861>. Acesso em: 12/10/2021.

ROSA, Alcemir; AQUINO, Francisco. **A evasão escolar na educação profissional técnica de nível médio: um olhar profundo sobre dois grandes vilões – a ausência de informações e a falta de identidade do ensino técnico**. Universidade Federal de Itajubá, Brasil. vol. 8, núm. 7, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5606/560662198041/560662198041.pdf>. Acesso em: 09/03/2022.

SHUMSKAYA, Daria. **Linguagem clara: uma questão de cidadania corporativa para as instituições financeiras ?** Escola Superior de Comunicação Social. Setembro, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/11375/1/Daria%20Shumskaya\\_Disserta%20de%20Mestrado\\_Linguagem%20Clara%20uma%20quest%20de%20cidadania%20corporativa%20para%20as%20institu%20financeiras.pdf](https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/11375/1/Daria%20Shumskaya_Disserta%20de%20Mestrado_Linguagem%20Clara%20uma%20quest%20de%20cidadania%20corporativa%20para%20as%20institu%20financeiras.pdf). Acesso em: 07/10/2021.

SILVEIRA, Maria. **O burocratês: Análise à luz de uma gramática retórica**. Revista da ABRALIN, v. 7, n. 1, p. 215-258, jan./jun. 2008. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60033479/10-Maria-Inez20190716-85255-1xnz3bn-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1648739981&Signature=MtgprqUGFIO28UPPv4RsjU9lyIc-U9c6H1TTWbeV7HF0ReRLbMof5iTQpzj9VzJs5qihQK4NbYSgZ9hAELREYzKpC7sVsFdAfHFBEqmb5KkEWZezlGLQgWu6hxlkRxfmOLtiEoZIP1fRgF06Fu6CW5vMdmrPOFTEJL CW9iOwp3T~5zB55CPyDnjjiat0IdEKiwahFQd29nuD5e6nB1ad3hdoLWegLeYEIVoseiYPbw4Tc0ubMJ7cpMVja7iEYRDD4dgdDH~9w~MaSu5KEk025Z-QoZ8n0EYtDgshZvXgBDKCbgiij3qn7PfNSljLCJGBctL~QITwm3hR5qS9J4ulg\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60033479/10-Maria-Inez20190716-85255-1xnz3bn-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1648739981&Signature=MtgprqUGFIO28UPPv4RsjU9lyIc-U9c6H1TTWbeV7HF0ReRLbMof5iTQpzj9VzJs5qihQK4NbYSgZ9hAELREYzKpC7sVsFdAfHFBEqmb5KkEWZezlGLQgWu6hxlkRxfmOLtiEoZIP1fRgF06Fu6CW5vMdmrPOFTEJL CW9iOwp3T~5zB55CPyDnjjiat0IdEKiwahFQd29nuD5e6nB1ad3hdoLWegLeYEIVoseiYPbw4Tc0ubMJ7cpMVja7iEYRDD4dgdDH~9w~MaSu5KEk025Z-QoZ8n0EYtDgshZvXgBDKCbgiij3qn7PfNSljLCJGBctL~QITwm3hR5qS9J4ulg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 25/02/2022.

SPIAZZI, Sendi; BATTISTELLA, Luciana. **Gestão de processos de comunicação em instituições federais de ensino superior: um estudo de campo na Universidade Federal de Santa Maria**. Revista de Ciências da Administração • v. 21, n. 54, p. 145-160, Agosto. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871908>. Acesso em: 10/03/2022.

WIMMER, Miriam. **As Relações de Sujeição Especial na Administração Pública**. Direito Público nº 18. Out-Nov-Dez/2007. Doutrina Brasileira. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/1291/757>. Acesso em: 11/03/2022.

## APÊNDICE A - Roteiro de entrevista

1. Nome.
2. Qual sua área de atuação no SUS?
3. Há quantos anos você trabalha na área?
4. Você já leu a Norma Operacional Básica do SUS?
5. Se sim, como foi a interpretação do documento?
6. O que você acha da linguagem utilizada?
7. Avalie a linguagem e interpretação da Norma Operacional Básica numa escala linear de 1 a 5, sendo 1 (totalmente incompreensível) e 5 (totalmente compreensível).
8. A partir da linguagem empregada no documento, você consegue executar os serviços seguindo todas as orientações da NOB?
9. O vocabulário utilizado interferiu na sua compreensão?
10. A linguagem contida da Norma Operacional Básica pode afetar sua prestação de serviço?
11. Você acredita que se o documento fosse escrito de outra maneira, seria mais fácil compreender e executar as normas na prestação dos serviços públicos?
12. Para finalizar, você gostaria de apresentar algum comentário para agregar na coleta de dados?