

**"Memória da Previdência nos Jornais:  
Imprensa e notícias da Saúde na Previdência:  
déficit, fraude, rombo e buraco<sup>1</sup>"**  
**Nilson A. Moraes<sup>2</sup> - Alexandre Magno de Carvalho<sup>3</sup>**

Estudamos os discursos e formas discursivas das instituições e Políticas de Saúde adotada ou enunciada numa conjuntura específica; as relações entre produção conceitual e enunciados em dois jornais, nos dois primeiros anos da transição sociossanitária (1984-1988). Trata-se de discutir os modos de enunciação e a produção simbólica como estratégia de luta entre diferentes projetos e discursos sociais.

### **Apresentando o tema/problema**

Rombo, fraude, déficit e buraco são algumas palavras que **marcam<sup>4</sup>** as notícias sobre a assistência médica e a Previdência Social nas páginas dos jornais, na primeira metade dos anos 80. Estas palavras emprestam sentidos que não se esgotam nelas. Para compreender os significados que elas apresentam não basta o uso de dicionários, nem elas permitem uma compreensão predominantemente ideológica, jurídica ou administrativa. Em certo sentido elas traduzem uma situação específica de poder e controle socioinstitucional. Elas falam de tensões, interesses conflitantes, discursos em luta, grupos organizados.

Em nossa análise, a notícia não é necessariamente uma reprodução ou uma veiculação compromissada com a verdade ou constitui uma falsificação da verdade; a realidade ou uma intervenção do imaginário. A notícia é um produto, uma construção e intervenção sobre o cotidiano. Portanto, encontra-se submetida e sujeita a diferentes mediações e relações técnicas, profissionais e sociais. Trata-se, lembrando Bourdieu(1998), de um campo de lutas.

Esta perspectiva nos obriga a enfrentar um segundo aspecto da produção e veiculação das notícias. Trata-se de verificar a relação ou cultura dos profissionais do

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão modificada de um Anexo preparado para a Tese de Doutorado de Nilson Moraes

<sup>2</sup> Professor Doutor em Ciências Sociais, Departamento de Saúde da Comunidade e do Mestrado em Memória Social e Documento da Universidade do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Pesquisador, Mestre em saúde Pública pela ENSP-FIOCRUZ

<sup>4</sup> a idéia de "marca", como registro estratégico e simbólico de uma "identidade" produzida socialmente deverá acompanhar este estudo.

veículo jornalístico e a atribuição de competência ou autoridade para a produção de interpretações que influenciam a rotina do veículo e o cotidiano de populações de consumidores destes veículos (Albuquerque, 1998).

Nos jornais, predomina, na lógica mercadológica e produtiva, o jornalismo como registro do “*fait-divers*”; a pauta impõe o estilo e processo noticioso(além de varrer superficialmente diferentes e contraditórios temas, a pretexto de informar acumula notinhas e notícias pitoresca, desprovida de sentido, banalizadoras do cotidiano: de outro lado, exige-se um estilo onde dá-se o predomínio do curto, singelo, fácil e descontextualizado em textos que carecem de análise e repetem-se em formas, empobrecendo a reportagem e a informação). Este padrão transformou-se em categoria mitológica contemporânea do jornalismo.

Ao contrário de uma tendência predominante até os anos 80, não analisamos o jornal como produtor de ideologias maniqueistas e simplificadoras do real. Concordamos com Fausto(1997) quando afirma que o “enfoque estratégico e manipulatório não constitui o centro da argumentação, mas transparece em alguns trechos” das notícias veiculadas. O ideal liberal de uma imprensa capaz de ajudar a formar uma opinião pública independente, com cidadania plena, encontra-se cada vez mais distante. Entretanto, os mídias tornaram-se o “locus” indispensável e cada vez mais importante da vida pública, mostrando-se capaz de influenciar nas ações e demandas da sociedade, uma arena social.

### ***Algumas notícias de uma época de mudanças e esperanças***

No Brasil, na primeira metade dos anos 80 a saúde, a imprensa e o Estado estavam acudados pelas pressões e intensa mobilização de expressivos segmentos sociais. Havia desencanto, descontentamento e intensa mobilização para reverter as condições socio sanitárias e institucionais, bem como com o modelo de formulação e aplicação de políticas sociais. Tal cenário não se reduzia a uma expectativa de mudanças; havia uma atitude, disponibilidade e empenho coletivos que, reconhecendo as diferenças e peculiaridades dos processos e relações sociais,

insistiam em desfazer as armadilhas da História e acreditava-se que teriam sido criadas "as condições" para colocá-las sob controle da sociedade.

Os primeiros meses de 1984 são marcados pelos debates e possibilidade de aprovação da emenda constitucional “Dante de Oliveira”, que propunha eleições diretas para a presidência da República, as “Diretas Já”. Uma intensa mobilização popular varria o território nacional e levava multidões a todos os espaços públicos exigindo a constituição de um "novo país".

No final dos anos 70, a população exigia “Anistia Ampla, Geral e Irrestrita”, além de desafiar e iniciar a desmontagem da ordem institucional implementada no pós-64, recuperava a vontade do controle social e restituía à vida social lideranças e idéias que o regime militar anunciava derrotadas ou extintas<sup>5</sup>.

Em 1982, houvera eleições diretas para Governadores dos estados e para a Assembléia Estadual, em um contexto pluripartidário, encerrando-se a dinastia de governadores “biônicos” e a era do bipartidarismo (ARENA e MDB).

As eleições introduziram novos discursos e faziam retornar à cena política nomes, projetos e temas que empolgavam segmentos específicos. Entretanto, o ambiente político-partidário demonstrava as tensões a complexidade social. Este é também o momento da emergência de diferentes movimentos sociais de cunho não partidário. Essa situação se reflete no campo da Saúde, onde novos agentes e temas estão emergindo, organizando-se sobre novas bases e buscando influenciar nos processos decisórios em todas as esferas sociais e de Estado.

Para enfrentar a efervescência política e democrática, o governo monta um forte esquema de segurança, temendo que ações populares pudessem influenciar a votação da emenda “Dante de Oliveira”. O JB estampava, em 19 de abril de 1984: *“Medidas de emergência – Governo cerca Brasília”*. Autoridades do governo (DF, Goiânia e municípios vizinhos) decretavam a censura às emissoras de rádio e TV, autorizavam buscas e apreensões domiciliares e suprimiam as liberdades de reunião. Nesse clima, a emenda foi votada e rejeitada pelo Congresso, em 25 de abril de

1984. A derrota da proposta (não atingiu o quórum mínimo), foi fundamental nos caminhos político-institucionais adotados no país. Demonstraram o peso das frações no governo e o limite das mudanças possíveis.

A aliança eleitoral que lançou o nome de Tancredo Neves para a Presidência da República, pela via indireta, assumiu um perfil e uma estratégia de incorporação de todos os projetos na forma de uma frente de oposição ao governo, mais que ao regime. A “Nova República” marcaria a convivência entre novos e antigos aliados, projetos e costumes. Ela se apresentava como uma estratégia de transição negociada com o objetivo de garantir a democracia e minorar os sofrimentos da população, na forma de “saldar a dívida social”.

### ***Sobre o método***

A assistência médica e a Previdência Social, são pautas permanentes dos veículos midiáticos expressando a importância atribuída aos temas pela população e pelos diversos interesses e grupos sociais<sup>6</sup>. As matérias sobre Previdência Social ocupam, a partir de 1984, grande espaço das discussões, informes e reportagens que envolvem o campo da Saúde e assistência médica nos jornais, principalmente na chamada “imprensa de referência” (Landowski, 1992). Notícias sobre fraudes na Assistência Médica no MPAS merecerão esforço analítico especial. Seja pela variação de frequência com que aparecem no período de análise, seja pelo apelo imaginário e simbólico (que varia de acordo com o tipo de imprensa, de referência ou popular), seja pelo tratamento diferenciado - discursivo, incluindo a dimensão do espaço de diagramação- que se detecta nas duas categorias jornalística.

É possível estabelecer um ponto de contato entre a proposta teórica de Verón (1980) -na medida em que problematiza as condições de produção dos discursos sociais; ou melhor, a questão do processo de produção de sentido na dimensão mais

---

<sup>5</sup>

<sup>6</sup> Moraes, 1996

abrangente da produção social<sup>7</sup> - e os caminhos metodológicos da arqueo-genealogia de Foucault.

De acordo com Foucault, dizemos que todo saber é discurso, assim como todo discurso almeja o lugar de saber. Nesse sentido, deve-se ter em mente as dimensões da história (conjuntura) e da política (forças) imanentes ao processo de produção discursiva, onde o discurso traduz-se como formação e como *prática*.

Dado que um saber não se reduz à dimensão da ciência, deve-se considerar, além do problema das estruturas lingüísticas ou epistemológicas, as condições histórico-políticas de possibilidade dos discursos e a importância da análise das formações sociais. Para Foucault(1995), espaços correlativos. Nesse sentido, a análise não se fecha no interior do próprio discurso, mas em suas relações com acontecimentos de ordem técnica, política, econômica e social<sup>8</sup>.

Assim, pensando a análise da enunciação estaremos considerando que o enunciado não é divisível em palavras ou frases ou compreendido unicamente a partir de relações de ordem gramatical ou de lógica estrutural. O que se coloca em evidência é a dimensão histórica e política do processo de enunciação, onde o enunciável é aquilo que se pode ver e dizer, de diferentes maneiras, em função de uma época e de um lugar, em associação com o registro de *verdade* que é, simultaneamente, condição de possibilidade de produção discursiva e produto.

Para Foucault, discurso, verdade e poder estão transversalmente ligados e não podem funcionar dissociados. Nessa perspectiva é preciso considerar as categorias de *saber*, *corpo*, *verdade* e *poder* como centrais para a análise, compreendendo que o corpo social é atravessado, caracterizado e constituído a partir de múltiplas

---

<sup>7</sup> Segundo Verón (1980:217), “todo discurso tem duas faces: remete por um lado, às suas condições de engendramento; é, porém, por outro lado, o exercício de um poder”.

<sup>8</sup> *O caráter lingüístico dos fatos de linguagem foi uma descoberta que teve importância em determinada época (...) Teria então chegado o momento de considerar esses fatos de discurso não mais simplesmente sob seu aspecto lingüístico mas, de certa forma, como jogos (“games”), jogos estratégicos, de ação e de reação, de pergunta e de resposta, de dominação e de esquivas, como também de luta. O discurso é esse conjunto regular de fatos lingüísticos em determinado nível, e polêmicos e estratégicos em outro* (Foucault, 1974: 6)

relações de poder que requerem uma certa *economia* (produção, acumulação, circulação e funcionamento) discursiva.

### ***Fraude, termo delicado***

A primeira matéria selecionada, que emprega o termo “fraude” surge em 20/07/84, na Folha de S. Paulo (FSP). Na verdade, ela aponta “suspeita de fraude”. Não se trata de um simples jogo de palavras sem maiores intenções, mas de um jogo conceitual caro à chamada imprensa de referência. São duas pequenas notas (cada uma com cerca de 10cm x 5cm de área), intituladas: “*INAMPS investiga dez hospitais*” e “*Crescem denúncias de fraude*”

Na matéria, o sujeito da ação de investigação é o superintendente do INAMPS em SP, Paulo Gomes Romeu. O caráter sucinto da notícia também tenta transmitir uma idéia de objetividade e eficácia que contrasta com a “natureza” complexa do problema:

*"Segundo Gomes Romeu, as investigações deverão estar concluídas dentro de no máximo 15 dias, sendo que as penas aos infratores vão desde advertência ou multa, até descredenciamento"*

Fica mais ou menos posto que a instituição policial de Estado (Polícia Federal-PF) pode prescindir de contribuição cidadã, como se pode notar no título “*Crescem denúncias sobre fraudes*”:

*"Aquilo que a PF esperava, aconteceu: aumentou o número de denúncias depois que foi anunciada a investigação(...). Todas as denúncias recebidas (...) relatam e documentam os mesmos tipos de fraude já identificados: consultas médicas inventadas, guias de internação alteradas, transformação de simples consultas em internação"*

Note-se aí um paradoxo de sentido (Deleuze, 1974) que é produzido na relação entre a primeira impressão causada pelo título -a importância da denúncia- e o teor da matéria -a soberania e a eficácia da ação policial federal. A “denúncia” (não passaria de uma “confirmação”) é o representante da população, a ação da PF é o representante do poder de Estado: soberano, transcendente, que sabe mais e anteriormente. O terceiro elemento, o discurso jornalístico, não aparece ao leitor

comum como sujeito. Uma vez estabelecido o “contrato de leitura” (Véron, 1983), a análise do leitor comum passa por fora da crítica do processo informacional. Para o leitor -consumidor de informação- não coloca-se o esforço cognitivo -que implica um custo cognitivo (Moles, 1995)- necessário a uma análise crítico-epistemológica do processo de produção discursiva do seu jornal de eleição ou da imprensa como um campo<sup>9</sup>. Nesse processo complexo, que vai além da relação significado-significante que fundamentaria a produção de sentido; onde o coração da mensagem jornalística chega ao leitor-comum como uma impressão distante, como um “sonho” vivido e praticamente afastado do limiar de análise crítica e histórica, dar-se-ia uma produção de subjetividade(Guattari, 1986)<sup>10</sup> subsumida.

Dessa maneira, é possível aos jornais falarem de uma “saúde abstrata e a-histórica” num esforço permanente "em construir e atribuir sentidos e significados sociais” para a Saúde, onde a realidade de sua construção é resignificada e re-apresentada sob a forma de discurso de verdade, válido e apto ao consumo; como se, em vez de re-apresentação e produção, fosse retrato (Moraes, 1997).

### ***Déficit não é rombo...***

Sob o tema “fraude”, convive-se com a simultânea ocorrência dos termos déficit, rombo ou mesmo buraco. Tratam-se de termos plenos de significado -que envolvem a dimensão do simbólico e do imaginário- que a imprensa de referência trata com extremo cuidado.

Na FSP de 12/07/84, na matéria, “*Passarinho aceita proposta dos médicos*”, é atribuído ao movimento grevista de médicos do INAMPS um prejuízo de grande monta, embora a afirmação não se faça acompanhada de uma explicação:

---

<sup>9</sup> De acordo com Verón (1980:109), “os discursos chamados “comunicações de massa” caracterizam-se por um processo de circulação-consumo que poderíamos chamar de *instantâneo* : a distância histórica entre produção e consumo é praticamente igual a zero”.

<sup>10</sup>Para Guattari, o capitalismo, através da mídia e dos equipamentos coletivos, produz, “em escala industrial” um certo tipo de subjetividade, ou mesmo 3 tipos. (Para diferentes classes sociais: não-garantidos, assalariados e camadas dirigentes). Vide Guattari, 1986 e 1990.

*“Durante um mês, o movimento grevista prejudicou a assistência em 5 Estados: RJ, MG, GO, PR e SC. O ministro evita falar em números no que diz respeito ao prejuízo do sistema previdenciário, mas assessores seus avaliam as perdas em 170 bilhões de cruzeiros”.*

Mais abaixo, a matéria -“Déficit da Previdência”- prossegue:

*“O ministro não gosta que se fale em **rombo** na Previdência. Para ele, havia um déficit previsto de Cr\$ 1 trilhão no começo do ano e todo o esforço do MPAS tem sido no sentido de encontrar financiamentos para cobrir este “buraco”, o que já vem sendo feito por medidas já adotadas, como a quota máxima de 8% sobre os combustíveis”.*

As causas do "déficit" não são esclarecidas em sua atualidade, quanto menos em sua historicidade. O que se discutia, naquele momento, era como injetar mais dinheiro para tentar cobrir um "buraco" no MPAS. A relação com o sistema financeiro também não é clarificada; o que subjaz à troca de favores não é especificado<sup>11</sup>:

*“Jarbas Passarinho ainda não dispõe de informações sobre decisão do ministro Ernane Galvêas, da Fazenda, que zera a dívida do MPAS na rede bancária privada em troca de uma decisão dos bancos em financiar as exportações. O ministro evita falar a palavra dívida, prefere falar em “adiantamento dos bancos” à Previdência”.*

Na FSP, de 07/08/84 (“Passarinho ameaça descredenciar hospitais”), que ocupa a mesma área das duas notas anteriores (de 20/07/84), não aparece o termo fraude quando o assunto é a cobrança de taxas adicionais aos pacientes segurados. Por trás de um discurso duro, a senha da impunidade e um reconhecimento implícito da possibilidade de fraude:

*“Eles reclamam que dá prejuízo trabalhar para a previdência, nós temos uma fila de hospitais pedindo credenciamento, basta que eles peçam e tudo estará resolvido.”*

É importante observar que raramente há associação direta entre déficit e fraude. A matéria da FSP de 09/08/84, “Descredenciado, hospital faz demissões”, é um exemplo. O tema é o descredenciamento do Hospital e Maternidade Santa Adelaide, no bairro de Santana, em São Paulo, pela realização de fraudes. O texto se inicia mostrando um quadro “caótico”:

---

<sup>11</sup>Na nota do dia 13/07/84 (FSP), a questão da “troca de favores” fica um pouco mais clara (“Governo nega que assumirá dívida do IAPAS”).

*“Pacientes indignados por não serem atendidos, internos recebendo alta antes mesmo da recuperação, funcionários demitidos chorando pelos corredores”*

O Jornal do Brasil informa que os sócios do estabelecimento, que consideravam o descredenciamento injusto, são indiciados em inquérito pela Divisão Fazendária da PF em SP por estelionato, falsidade ideológica, uso de documentos falsos e crime de co-autoria. O adulteramento das AIH (Autorizações de Internamento Hospitalar) foi apresentado como prova do crime.

Nem mesmo a ocorrência de fato grave (e a sua emergência na imprensa) pareceu justificar a associação entre as fraudes promovidas pelo serviço de saúde privado e o déficit da Previdência. A dimensão política, que envolve conflitos de interesse, não é explorada.

### ***Do político ao técnico : comentário sobre uma estratégia discursiva***

A discussão desloca-se para o terreno da técnica administrativa, de acordo com o ministro Passarinho. Em 16/08/84, a FSP publicava: *"Passarinho admite "rombo" e faz crítica ao INAMPS"*. Nessa matéria, o ministro estabelece uma diferenciação conceitual entre déficit e rombo:

*“Agora eu admito falar em rombo. Antes eu só falava sobre déficit, mas déficit não é fruto de má-gerência.”*

O rombo, segundo Passarinho, devia-se à administração equivocada do INAMPS, que no mês anterior concedera reajuste salarial aos servidores; também aparece relacionado à demanda de recursos para o pagamento dos hospitais credenciados e aos custos de manutenção da rede médica do INAMPS.

Na matéria, Passarinho levanta dúvidas sobre a eficiência da administração do INAMPS e critica o presidente da instituição, Aloísio Sales. Mais uma vez, a palavra "fraude" está ausente, não sendo feita nenhuma associação com o registro de 09/08 (do mesmo jornal). O ministro encerra a entrevista acentuando a dimensão administrativa "na base do problema da sangria previdenciária".

No dia 17/08/84, a FSP relata uma possível "queda de braço" entre o ministro da Previdência Social e a Federação Brasileira de Hospitais (FBH), que ameaçava cobrar dos pacientes a diferença dos custos de tratamento caso o governo não atendesse às suas reivindicações em 48 horas. Segundo o ministro:

*“Se eles [FBH] partirem para uma medida drástica, não esperem que eu fique de braços cruzados. Esta é, para mim, uma questão inegociável. Só paga a diferença do tratamento gratuito quem quiser ter melhor acomodação hospitalar.*

Por detrás da aparente demonstração de força do primeiro enunciado, escancarava-se mais uma janela de desigualdades nas formas de atendimento, uma vez que o pressionado seria o próprio paciente. Ou seja, na sustentação de um enunciado de reação estava a fala de quem reconhece -e aponta- a brecha na lei. O que significava, exatamente, "melhor acomodação hospitalar" ? Quais os critérios para definir o limite entre "melhor" e "pior" e permitir a cobrança? Qual o tratamento destinado para quem se recusava a pagar o ágio?

A matéria "*INAMPS descredencia hospitais*", aborda o descredenciamento de instituições hospitalares envolvidas com fraudes e o indiciamento de proprietários. As respostas dos hospitais são, basicamente, de dois tipos: cobrança de diferença dos segurados para cobrir o reajuste não concedido pela Previdência ou suspensão de tratamentos e cirurgias; como a matéria do JB de 12/09/84, "*Previdência não consegue verba para vencer crise*".

Apresentando um aparente embate entre as forças governamentais e a "burguesia da saúde" (Luz,1991), o texto jornalístico na imprensa de referência tende ao discurso em defesa do sistema privado. É o governo -representado na matéria pela Previdência- o pólo "incapaz" de solucionar a crise. Subentendia-se que bastaria a injeção de quantia necessária para que o sistema privado colocasse a assistência médica da previdência social em dia. O discurso jornalístico tenta impor à idéia de neutralidade, uma vez que as duas grandes forças decisórias estariam representadas no "fato". O segurado aparece como o lado fraco -sem poder de organização e de transformação-, aquele sobre o qual incidirão os maiores sofrimentos: nada lhe resta a não ser esperar. As manifestações de protesto

pediriam, ao menos aparentemente, o mesmo que as empresas privadas do setor, FSP de 26/09/84, "*INAMPS recua na suspensão de convênios*":

*“ Após diversas manifestações de protesto por parte de moradores dos bairros atingidos, a Superintendência anunciou ontem o fim da suspensão do convênio com os Hospitais Sta. Marcelina e São Miguel Paulista.”*

O conflito se dava entre o INAMPS e a população, que reivindicava o credenciamento das instituições. Nem era preciso, no caso, que se representasse a burguesia da saúde: a população já a representava, conferindo maior legitimidade ao fato político.

A matéria de 28/09/84 (FSP), "*Passarinho diz que vence o déficit da Previdência*", é mais um exemplo da estratégia discursiva que dissimula as causas do rombo. A palavra "fraude" não aparece no texto, nem tampouco uma crítica<sup>12</sup> que discuta as complexas relações entre o setor privado e o público, onde o último envida todos os "esforços" para tentar garantir a infraestrutura do sistema e a ampliação das margens de lucro do capital. Para o MPAS é possível passar o sistema previdenciário para o governo seguinte "sem grandes convulsões": "*Tudo depende de muito trabalho e da política salarial*".

Embora explícito no discurso de Governo a necessidade de um controle cada vez maior da política salarial -e a parcela de "culpa" da folha salarial no processo deficitário-, não é possível entender exatamente a que "muito trabalho" se refere o representante de Governo.

É interessante que possamos comparar o enunciado acima com o trecho que se segue:

*“O ministro disse ter conseguido Cr\$ 1,5 trilhão, vindo quase integralmente da Secretaria do Planejamento, aí incluídos Cr\$ 330 bilhões para pagamento de pessoal; Cr\$ 507 bilhões para manutenção de convênios com a rede hospitalar privada; Cr\$ 305 bilhões para reajustar os serviços hospitalares em 52% do INPC, e Cr\$ 400 bilhões devidos pela União desde 1982”.*

---

<sup>12</sup>Há uma notável semelhança entre o comportamento da imprensa de referência nesse início de nossa conjuntura de análise e o período 1964-1968, como estudado por Luz (1986): a ausência de crítica que se escuda no discurso técnico e descamba para a "descrição" sem maiores problematizações, visando uma aparência de neutralidade.

Note-se que do montante previsto para cobrir o déficit, apenas cerca de 20% destina-se à folha salarial. No entanto, a “política salarial” aparece como problema maior. As margens de lucro e as fraudes operadas pelo setor privado não estão em discussão, mas sim a perspectiva de “arrocho salarial” como forma de superação de conjuntura financeira. O governo -sustentado na imprensa de referência- apresenta como solução “técnica e competência gerencial” para equacionar o “déficit” como estratégia para atenuar o “rombo”.

### ***Nova República, novos discursos***

Se em 1984, primeiro ano da conjuntura de análise e último de governo militar, o termo “fraude” é usado com parcimônia pela imprensa de referência e está ausente na imprensa popular, o mesmo não se pode dizer de 1985.

A Nova República era fato político consolidando, ao menos discursivamente. Nesse momento detectamos, tanto na imprensa de referência como na popular, a explosão do uso do termo “fraude”. Aumenta o número de matérias<sup>13</sup>, assim como o espaço de diagramação. As manchetes são mais enfáticas. Na mídia de referência, surgem grandes reportagens, de páginas inteiras, com fotografias de agentes de Governo e de representantes da Saúde Privada.

Na imprensa popular, o povo é convidado a sentir onde “lhe dói o calo”. A idéia de povo não aparece associada à idéia de coletivo organizado. O “povo”, nesse registro, é representado pelo indivíduo que sofre as conseqüências do “caos na saúde”. Indivíduo que sofre e luta com suas próprias forças para superar as mais adversas situações no sistema de saúde<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup>Em 1984, foram apenas duas matérias usando o termo “fraude” em evidência (*no material disponível não há nenhuma matéria de imprensa popular sobre o tema. É preciso averiguar se corresponde à realidade ou trata-se de viés na coleta de dados*). Em 1985, são 28 (vinte e oito) matérias, distribuídas entre a imprensa popular e a de referência. Mais curioso é observar que em 1986 o número cai para 8 (oito), em 1987, para 3 (três) e em 1988 para zero. Se não houve resolução dos problemas, é fato que diminuiu incisivamente a emergência dos eventos na superfície discursiva da imprensa.

<sup>14</sup> Moraes, 1997, pág 137

*“O ritual da assistência médica, a ser perseguida, obriga o indivíduo a enfrentar desafios ou trabalhos que o colocam no limiar ou extremo da condição humana”*

Esse, aliás, é um aspecto discursivo que diferencia a construção dos enunciados na imprensa popular e na de referência. Enquanto nesta última predomina o discurso da racionalidade econômica ou dos processos burocráticos; no primeira, o sujeito que sofre os efeitos da assistência (ou desassistência) médica da Previdência Social (o indivíduo-povo) está em evidência. Em uma predomina o cálculo; no outro, a emoção. Ambas formações discursivas transmitem uma idéia de impotência, uma vez que o *fórum* decisório apresenta-se como lugar distante e inacessível ao indivíduo comum, o próprio leitor.

Esse é um momento político de transição. O aumento significativo de denúncias na imprensa não é resultado de um aumento direto nas fraudes que nesse momento estariam sendo reveladas. O momento histórico-político cria condições da formação de novos enunciados, de novas formas de dizer; além da construção de novos objetos jornalísticos e da produção de novos conceitos, bem como das formas de compreensão e análise dos processos. O processo de sangria do dinheiro público no setor Saúde não é privilégio da Nova República. A questão é o que pode ser dito, como e por quem pode ser enunciado. De acordo com Foucault, há uma relação direta entre as formas de organização da sociedade e as formações discursivas possíveis. O discurso produzido na imprensa, seja popular ou de referência, não escapa a essa associação.

Com a Nova República, emerge toda uma preocupação com a escolha dos homens que vêm a compor o corpo governamental e suas propostas. A passagem de Jarbas Passarinho a Waldir Pires não é apenas uma troca de nomes. Representa mudanças no plano histórico-político que se associam a expectativas mais amplas de transformação da sociedade. Waldir Pires, no MPAS, e Hésio Cordeiro, no INAMPS, entre outros profissionais identificados com a "Reforma Sanitária", são símbolos, naquele momento, do comprometimento com as liberdades democráticas e com as causas populares; o que inclui liberdade de imprensa e de expressão e implica mudanças substanciais ao nível discursivo.

“*Fraudes contra Previdência podem atingir Cr\$ 1 trilhão*” (FSP, 15/02/85) é exemplar do tipo de enunciado que, naquele momento, emerge<sup>15</sup>. Fraude ocupa lugar de destaque na manchete. O texto informa um processo do qual fazem parte, como agentes principais, o INAMPS, a Polícia Federal e o SNI.

A proximidade da mudança do governo modifica o conteúdo e as manchetes dos jornais: alguns dias antes da posse de Waldir Pires, Passarinho já poderia revelar os nomes dos fraudadores (JB, 11/03/85): “*Passarinho revela hoje quem fraudou o INAMPS*”. No dia seguinte, uma página inteira é ocupada com o tema, onde aparece a imagem fotográfica de um Jarbas Passarinho “perplexo” diante das provas e da lista de envolvidos, que conta, inclusive, com o nome do genro do ainda presidente do INAMPS, Aluysio Salles.

Também não passa despercebido o “empenho” do Governo que estava a se despedir em “moralizar” a causa -contrastando com o discurso predominantemente tecnicista que imperava até então. Segundo o JB (14/03/85),

*“Nos últimos dois meses, a principal rotina do INAMPS foi realizar auditorias nos hospitais acusados de fraudes.”*

Enquanto em 1984 o déficit era problema estrutural -onde a política salarial era recorrentemente culpabilizada- e “rombo” questão de “má-gerência”; em 1985 -pouco antes da mudança de governo- o déficit era associado discursivamente às fraudes, no bojo de uma cruzada moralizante e de um processo de auditoria onde não mais importava a diferenciação conceitual entre déficit, rombo e buraco.

A partir de então, as notícias sobre fraudes virão a ocupar amplo espaço de diagramação; enquanto, pouco a pouco, apesar do núcleo geral comum e da abundância do uso do termo “fraude”, a enunciação vai se transformando até transmitir a idéia de “situação sob controle”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Comparemos com a manchete de 21/05/85 (JB), estando a Previdência sob a direção de Waldir Pires e às vésperas da posse de Hésio Cordeiro no INAMPS: “Previdência descobre causa da perda de Cr\$ 6 trilhões”. Um aumento de 600% em tão pouco tempo é um grande salto... (a despeito de todo processo inflacionário)

<sup>16</sup> A última matéria do ano sobre o tema data de 28 de julho. Simultaneamente, tanto na imprensa de referência quanto na popular, um novo tema vai ganhando destaque -ou mesmo se sobrepondo à questão previdenciária- e se tornando o atrator das matérias: sangue e DST/AIDS. A matéria “INAMPS definirá normas para tratamento de AIDS” revela como o objeto

Tanto na imprensa popular quanto na de referência, o sentido produzido é, basicamente, o mesmo: rigor na apuração, fim da impunidade e compromisso da Nova República com a honestidade; como se pode notar nas matérias do JB (7/4/85): "*Polícia vai intimar acusados de fraudes no INAMPS*"

Um novo tema aparece como problema para o MPAS a partir do fim da primeira metade dos anos 80, o problema da ATS (aposentadoria por tempo de serviço) esta notícia aparece, associada ao alto custo de pagamento dos inativos, também como grande responsável pelo déficit previdenciário. É interessante notar que as matérias são sempre pontuais, não se verificando uma cobertura ampla e rigorosa que trate as questões da Previdência em sua complexidade. Os vários fatores que se relacionam de forma transversal na produção do déficit (rombo ou buraco) são apresentados como se fosse possível lidar de forma racional e linear com cada um isoladamente.

Para os jornais analisados, fraude, rombo, déficit, e buraco fariam parte de um mundo muito específico. Eles estariam localizados e frutos de condições políticas, administrativas e ignorância social que facilitariam de um lado a corrupção existente nos sistemas políticos frágeis e de burocracias permeáveis a interesses particulares. A combinação destes elementos provocariam o surgimento de "máquinas de poder". Transformadas em fatos rotineiros e comuns aos cotidianos dos cidadãos, elas minariam a confiança da população na coisa pública e a tranquilidade das instituições. Segundo os jornais, tais processos assinalam apenas o poder de pequenos grupos ou indivíduos marcados pela desonestidade.

A conquista da democracia no Brasil, ao mesmo tempo que produziu o fim da censura e permitiu que os jornais retomassem as "matérias investigativas" provocou uma circunstancial relação entre democracia, escândalos e corrupção, principalmente no setor saúde e previdência social.

Os diversos "escândalos" e apurações de corrupção provocam a sensação que tais processos são generalizados e próprios aos serviços públicos. Possibilitam

---

começa a ser produzido, no discurso, tanto como problema de Saúde Pública como de orçamento previdenciário, mais

o estabelecimento de uma relação entre democracia e a existência de processos e grupos de interesse como expressão sinônimas. Mais ainda, estabelecem uma relação entre políticos, política, corrupção, interesses privados e incompetência ou desinteresse do sistema assistencial público.

Os jornais, quando não contextualizam ou informam parcial e seletivamente, produzem a impressão que fraude, déficit, rombo ou buraco são apenas expressões de uma crise comportamental das sociedades modernas, ações de indivíduos desprovidos de qualquer sentido ético ou possíveis problemas gerenciais-administrativos. Ações deste tipo traduzem complexas relações entre mercado e estratégia de dominação e controle social.

Estas ações não são isoladas ou pessoais, em sociedades como o Brasil, elas expressam formas organizadas e estruturais de reprodução social. Elas são partes do processo social de produção de dominação e exclusão social. A imprensa acaba por constituir-se como parte deste sistema.

### **Referências Bibliográficas**

**Deleuze**, G., 1991. Signos e Acontecimentos. In: *Dossier Deleuze* (C.H. Escobar, org.), pp. 9-30, Rio de Janeiro: Hólon.

**Foucault**, M., 1987. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_, 1995. *A Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

**Landowski**, E. 1992. *A sociedade refletida*. São Paulo: Pontes/EDUC.

**Luz**, M. T., 1986. *As instituições médicas no Brasil: instituição e estratégia de hegemonia*. Rio de Janeiro: Graal.

\_\_\_\_\_, 1991. Notas sobre as políticas de Saúde no Brasil de “transição democrática”- anos 80. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 1:77-96.

**Moles**, A., 1995. *As ciências do impreciso*. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira.

**Moraes**, N. A., 1996. *Saúde, Imprensa e Estado*. Rio de Janeiro: UNI-RIO (mimeo)

\_\_\_\_\_, 1997,

**Pitta, A. R.(ORG)**, *Saúde e Comunicação – visibilidades e silêncios*, São Paulo, Hucitec, 1996.

**Verón, E.**, 1980. *A produção de sentido*. São Paulo: Cultrix/EDUSP.

\_\_\_\_\_, 1983. Quand lire c'est faire: l'énonciation dans le discours de presse écrite. In: *Semiotique II*, Paris: IREP.