



## A construção da realidade social e a disputa de sentidos no discurso da comunicação sindical

### The construction of social reality and the dispute of meanings in the discourse of Union Communication

*Luciana Miranda Costa<sup>1</sup>*

*João Paulo Rodrigo Hermes da Silva<sup>2</sup>*

**Resumo:** A partir das elaborações de Sousa Filho (2017), Foucault (1996), Orlandi (2002), Pêcheux (1988) e Volóchinov (2017), este artigo pretende discutir os conceitos de realidade social, discurso e silenciamento, articulando estas reflexões com os objetivos da comunicação sindical, na perspectiva de Giannotti (2014). O foco é a análise dos sentidos produzidos pelo Jornal Impaciente, do Sindsaúde/RN, diante da gestão privatizada de Organizações Sociais (OSs) na saúde pública de Natal, em 2010. Nesse ano teve início a “privatização” da saúde pública na capital potiguar, com a aprovação da Lei Municipal 6.108, que resultou na contratação do Instituto Pernambucano de Assistência Social (IPAS).

**Palavras-chave:** Comunicação Sindical, Análise do Discurso, Jornal Impaciente, SUS.

**Abstract:** Based on Sousa Filho (2017), Foucault (1996), Orlandi (2002), Pêcheux (1988) and Volóchinov (2017), this article analyzes the concepts of social reality, discourse and silencing, articulating these reflections with the objectives of union communication, from the Giannotti’s perspective (2014). The focus is the analysis of the meanings produced by the Impatient Journal, elaborated by Sindsaúde/RN, under the context of the Social Organizations (OSs)’ private management of public health in Natal, in 2010. In that year, the “privatization” of public health began in the county because the Law 6.108 was approved and the the Pernambuco Institute of Social Assistance (IPAS) was hired as manager.

**Keywords:** Union Communication, Discourse Analysis, Impatient Journal, SUS.

### Introdução

O jornal Impaciente foi uma publicação bimestral criada em 2009 pelo Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Rio Grande do Norte (Sindsaúde/RN). O impresso era composto por quatro páginas tamanho A4, colorido, com tiragem entre duas e três mil unidades e direcionado aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). O jornal procurava abordar assuntos mais relacionados aos direitos da população ou a ausência deles, como o fechamento

<sup>1</sup> Profa. Dra do Programa de Pós-Graduação em Estudos da Mídia (PPGEM/UFRN) e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia (PPGCOM/UFPB). Email: lmirandaeua@hotmail.com

<sup>2</sup> Jornalista e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos da Mídia (PPGEM/UFRN). Email: joaodasilva74@yahoo.com.br.

de serviços, a falta de medicamentos nas unidades básicas e as dificuldades no atendimento. Entre seus objetivos, havia a intenção de aproximar e unificar os interesses dos usuários do SUS com os dos servidores da saúde. O jornal parou de ser publicado no início de 2013, quando a diretoria do Sindsaúde/RN decidiu reformular o principal jornal da entidade, o SindNotícias (voltado para os servidores da saúde), e investir em outras ferramentas de comunicação, a exemplo de redes sociais como o Facebook.

O Sindsaúde/RN foi fundado em 13 de dezembro de 1990, embora tenha sido registrado em cartório apenas em 9 de abril de 1991. O sindicato é filiado à Central Sindical e Popular – Conlutas (CSP-Conlutas) desde 2006 e hoje possui cerca de 14 mil filiados, sendo o segundo maior do Estado. O Sindsaúde/RN representa servidores estaduais e municipais no âmbito da saúde pública e teve participação ativa nos embates contra a Prefeitura de Natal envolvendo os processos de privatização da gestão do SUS no município.

A partir das elaborações de Sousa Filho (2017), Foucault (1996), Orlandi (2002), Pêcheux (1988) e Volóchinov (2017), este artigo pretende discutir os conceitos de realidade social, discurso e silenciamento, articulando estas reflexões com os objetivos da comunicação sindical, na perspectiva de Giannotti (2014). O foco é a análise dos sentidos produzidos pelo jornal Impaciente diante da gestão privatizada de Organizações Sociais (OSs) na saúde pública de Natal em 2010, ano em que segundo o sindicato, teve início a “privatização” da saúde pública na capital potiguar, com a aprovação da Lei Municipal 6.108, que resultou na contratação do Instituto Pernambucano de Assistência Social (IPAS).

Nota-se, portanto, uma resignificação da palavra “privatizar”, que retoma a compreensão de Rezende (2008) sobre a gestão privada de serviços públicos através de Organizações Sociais. Ou seja, mesmo que o Estado não esteja leiloando a estrutura de unidades de saúde públicas, a privatização ocorreria na medida em que o município transfere para o setor privado não apenas parte do orçamento público, mas também suas responsabilidades, como a de administrar o direito à saúde. Estes sentidos, portanto, reforçam dentro do discurso sindical o embate entre as vozes das obrigações sociais do estado de bem estar social, em oposição às desobrigações do estado mínimo neoliberal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para Iturbe (2009), o neoliberalismo caracteriza-se como “a nova escola econômica burguesa predominante” (p. 57), contrária às políticas de intervenção estatal na economia, e que se fortaleceu no mundo a partir da crise econômica do final dos anos de 1970. Inspirados nas ideias de Milton Friedman, a exemplo de uma suposta superioridade e eficiência do setor privado sobre o público, os neoliberais passaram a aplicar austeros planos de ajustes nos orçamentos estatais, buscando reduzir ou liquidar direitos sociais. Boito Jr. (1996) aponta que o tripé básico da política neoliberal é composto pela abertura das economias nacionais ao capital estrangeiro, pela privatização de empresas e serviços públicos e pela flexibilização das relações de trabalho.

A seguir, apresentaremos a base teórica para análise de três edições do Jornal Impaciente em 2010, nas quais o tema da “privatização” da saúde pública em Natal/RN foi tratado. Na sequência, explicitaremos os principais elementos relacionados à disputa dos sentidos produzidos pelo jornal para ressignificar, junto à população, o discurso governamental sobre o tema.

### **A realidade social e o Construcionismo Crítico**

Em *Tudo é construído! Tudo é revogável!*, Sousa Filho (2017) argumenta, partindo de uma teoria construcionista crítica, que a realidade social é, fundamentalmente, uma construção humana. Tal construção compreenderia modos de agir e pensar, padrões culturais, práticas sociais, modos de produção, poderes e regimes políticos. Desta forma, de acordo com o autor, o que se convencionou chamar de realidade social englobaria invenções, criações, produções e convenções, todas inscritas ao longo da História e marcadas pelas variações das culturas e sociedades.

Na perspectiva do construcionismo crítico, o autor (2017) defende que os comportamentos, as convenções sociais, os modelos econômicos, os sistemas políticos e os próprios seres humanos são resultado exclusivamente da ação humana, negando quaisquer concepções de determinismos biológicos, misticismos/religiões e teorias essencialistas que concebem a existência de uma natureza humana prévia. Se considerássemos como verdadeiras tais concepções, segundo o pesquisador, estaríamos diante de uma realidade social e de seres humanos repletos de aspectos imutáveis. Ou seja, uma compreensão de mundo que só se justifica pela necessidade de conservar ordens institucionalizadas. Exemplos cotidianos seriam frases como: “o homem é egoísta por natureza”, “a corrupção está no DNA do ser humano” ou “a vida é assim, foi Deus quem quis”.

Assim, considerando que toda a realidade social é construída pelas ações humanas, esta mesma realidade também pode ser desconstruída por nossas ações. Neste sentido, trata-se de um mundo humano igualmente transformável e revogável. “O ser humano, produzindo seu mundo, produz a si próprio.” (SOUSA FILHO, 2017, p. 42). Sousa Filho apoia-se em diversos autores para defender sua concepção construcionista crítica da realidade social – e seu consequente desconstrucionismo –, dentre os quais estão: Marx, Durkheim, Freud, Foucault, Bourdieu, Castoriadis, Derrida e Maffesoli.

As lutas pela hegemonia e pelo controle são decisivas neste processo que está assentado em “consensos fabricados, silêncios impostos, violências institucionalizadas, batalhas travadas.” (SOUSA FILHO, 2017, p. 34). Aqui, pensemos o conceito de hegemonia nas perspectivas gramscianas de Moraes (2010) e Giannotti (2014), cuja concepção é de uma visão de mundo feita de valores políticos, culturais e morais, em base a uma força social organizada que assegura e expande este olhar, através de um forte consenso traduzido em ação. Esta “força social organizada”, que busca a hegemonia de sua visão de mundo (ideologia), se materializa na figura das classes sociais ou dos blocos de classes.

Do ponto de vista gramsciano, consenso (convencimento) e força (coerção) andam juntos para orientar olhares e representações na formação da hegemonia. Como diz Giannotti, “ter a hegemonia é dar a direção. A direção político-ideológica à sociedade” (2014, p. 14).

Portanto, os indivíduos, os grupos e, principalmente, as classes sociais<sup>4</sup> são artífices da própria história, mas atuam sob circunstâncias determinadas e constroem um mundo humano-social com base em um movimento conflituoso. “Não há realidade (do que quer que seja) que não resulte de processos que a engendram e conservam, assim como a transformam” (SOUSA FILHO, 2017, p. 74).

Afirmar, porém, que a realidade social é uma construção não significa dizer que esta seja uma fantasia. Aquilo que é construído pelas ações humanas se estabelece como algo concreto, existente, e passa a agir na sociedade. O que foi instituído produz seu regime epistemológico de verdade, de modo a institucionalizar seus imperativos na realidade social” (SOUSA FILHO, 2017). Essa construção humana também é composta de uma dimensão simbólica e ideológica, na qual se expressam e intervêm as disputas pelos sentidos do mundo, a exemplo do que ocorre no campo discursivo. “[...] ideológico é uma dimensão necessária de todos os discursos, responsável pela produção de qualquer sentido social [...]” (PINTO, 1999, p. 42).

### **Discurso e poder: sentidos em disputa na realidade**

Para Foucault (1996), o discurso é o lugar onde se exerce o poder, onde se selecionam os sujeitos que falam. Assim, ao manifestar-se enquanto expressão de poder, o discurso produz ordenamento no mundo. Em toda sociedade, o discurso precisa ser mantido sob controle, selecionado e organizado, para conjurar seus poderes e perigos e dominar seu acontecimento. “O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos [...]” (FOUCAULT, 1996, p. 49). O que é dito na ordem do discurso produz sentidos a fim de exercer formas de dominação na realidade, construindo e conservando um poder no mundo humano-social.

Nesta perspectiva, portanto, considerando o caráter conflituoso dessa construção, o discurso também se configura como lugar de disputa pelo poder. “O discurso não é simplesmente aquilo que

---

<sup>4</sup> De acordo com Marx e Engels (2007), as classes sociais caracterizam-se pelo conjunto de suas condições básicas de existência, não pelo que os homens creem ou possam crer que são, mas pelo que realmente são no decorrer de sua vida. Assim, a classe é determinada pela posição que os indivíduos ocupam na organização econômica da sociedade, na divisão do trabalho e na reprodução da vida social, assim como também demonstra Peña (2015). Outros autores problematizam o conceito de classe a partir da cultura. Grohmann (2018) explica que os estudos culturais colocaram o entendimento de classe no centro da análise do popular, das sociabilidades e da relação com a mídia. Thompson (1987) e Hoggart (1973) compreendem a classe a partir da cultura vivida, considerando as experiências de vida e do cotidiano dos sujeitos, ainda que não apresentassem uma preocupação em abranger o conjunto da classe trabalhadora. Com relação às críticas ao conceito de classe em Marx, de que este trabalharia com um determinismo do elemento econômico, Fiorin (1997) argumenta que os teóricos do materialismo histórico não defendiam que o econômico era o único determinante. Diversas manifestações de atividades humanas, a exemplo das filosóficas, políticas e religiosas, também exercem influência nas lutas históricas e podem determinar sua forma (FIORIN, 1997).

traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT,1996, p.10). E dele queremos nos apoderar porque buscamos instituir concepções, saberes e interesses de classe, numa ordem discursiva para configurar uma realidade. A esse respeito, Brandão (2004) reforça que saber e poder convergem para uma articulação no espaço do discurso, “pois quem fala, fala de algum lugar, a partir de um direito reconhecido institucionalmente. Esse discurso, que passa por verdadeiro, que veicula saber (o saber institucional), é gerador de poder [...]”. (p. 37).

A fala institui poder, mas nem todos os sujeitos estão autorizados a falar. A exclusão de sujeitos diferentes da ordem do discurso é realizada por alguns mecanismos que Foucault (1996) nomeou de interdição de linguagem, separação e rejeição, e vontade de verdade. Aquilo que não está na ordem do que foi instituído enquanto verdade deve ser interdito, afastado e rejeitado. É preciso silenciar as heresias. Assim, para conservar um poder, o discurso necessita selecionar o que pode e o que não pode ser dito. Conforme nos mostra Orlandi (2002), o silenciamento é a dimensão política do silêncio, que tanto é parte da retórica da dominação quanto da retórica do oprimido. Um silenciamento não como forma de calar, ou de não representar nada, mas de dizer uma coisa para não deixar dizer outras.

Quando dizemos algo, fazemos de uma maneira, e não de outra. Deste modo, ao escolhermos uma forma de dizer alguma coisa, excluimos outras possibilidades de dizê-lo. Orlandi (2002) ressalta que o silêncio é uma prática de processos de significação que remete ao caráter de incompletude da linguagem, no qual todo dizer estabelece um não-dizer e apaga outros sentidos possíveis. Deste modo, como todo sentido é produzido de um lugar e a partir de uma posição do sujeito, dizer e silenciar são recortes de uma escolha política. Nesta perspectiva, só é possível compreender o silêncio e seus efeitos de sentido no discurso considerando a historicidade do texto e as marcas deixadas pela ideologia. Embora o silêncio não seja diretamente observável, não há vazio em sua constituição. Sua presença é sentida e sua significação é perceptível na história. Como assegura Orlandi, “o homem está ‘condenado’ a significar. Com ou sem palavras, diante do mundo” (2002, p. 29).

É importante destacar que, ao falarmos em discurso, não estamos nos referindo à gramática normativa ou ao sistema de regras formais da língua. Falamos, na verdade, da compreensão da língua em uso pelos homens, seus aspectos sociais, ideológicos e históricos. Orlandi (1999) observa que a linguagem não pode ser vista de maneira fria, neutra e sem vida, mas precisa ser compreendida como uma mediação entre o homem e a realidade; como interação social. “[...] a linguagem é linguagem porque faz sentido; e a linguagem só faz sentido porque se inscreve na história” (ORLANDI, 1999, p. 25). Nós utilizamos o sistema da língua de acordo com as nossas posições políticas, sociais e ideológicas.

Logo, os sentidos não são determinados pela língua, mas sim pela relação entre as formações discursivas, dentro de um processo de disputa entre formações ideológicas. Uma

formação discursiva é “[...] aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina o que pode e deve ser dito [...]” (PÊCHEUX, 1988, p. 160-161). Por formação ideológica, Pêcheux (1988) entende um complexo conjunto de atitudes e representações que não são nem individuais nem universais, mas dizem respeito, direta ou indiretamente, às posições políticas e econômicas de onde se fala ou escreve e têm a ver com as relações de poder estabelecidas entre os indivíduos.

Assim, o discurso é a via expressa por onde trafegam a língua, a história e a ideologia, em direção à produção de sentidos por e para os sujeitos, no domínio da constituição da realidade social. E considerando que os sujeitos são fundamentalmente ideológicos e que não há discursos sem sujeitos, tudo o que é dito está marcado ideologicamente, porque “o discurso é o lugar do trabalho da língua e da ideologia” (ORLANDI, 1999, p. 38). Logo, é também lugar de confronto.

### **Comunicação sindical: uma leitura ideológica dos fatos**

Para Cláudia Santiago e Vito Giannotti (1997), o conceito de comunicação sindical é inseparável da história da classe trabalhadora e de suas lutas econômicas, sociais e políticas. Desde suas origens, em meados do Século XIX, com a expansão da Revolução Industrial na Europa, até os dias atuais de capitalismo globalizado<sup>5</sup>, esta comunicação tem sido a expressão midiática de uma forma específica de interpretar e intervir no mundo. Ao longo do tempo, embora não sem apresentar contradições e desigualdades, ela se afirmou declaradamente ideológica e diretamente relacionada ao modo de vida, à resistência e à luta por direitos daqueles que vivem do trabalho. Logo, a comunicação sindical, suas linguagens e finalidades são vistas como uma forma especializada de fazer comunicação, voltada “para uma classe com sua ideologia, seu estilo de vida, seus valores. Uma classe com sua história, sua cultura, seu futuro e consequentemente sua linguagem particular.” (GIANNOTTI, 1988, p. 9).

---

<sup>5</sup> Conforme Lessa e Tonet (2011), o capitalismo é um sistema socioeconômico baseado na propriedade privada dos meios de produção (terras, fábricas, bancos), no qual os produtos do trabalho assalariado são apropriados pelos capitalistas (proprietários dos meios) e transformados em mercadorias que devem ser vendidas. O sistema capitalista intensificou a produção, mas aprofundou a concentração de riqueza e a desigualdade social (TONET, 2012). Já a “globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 1991, p.70).

Nesta perspectiva, a comunicação sindical pretende informar o que a grande mídia geralmente não noticia, apresentar uma outra visão sobre os acontecimentos e disputar politicamente os sentidos sobre o mundo. Em última instância, seu objetivo é desenvolver ações na realidade através da mobilização dos trabalhadores em defesa das próprias necessidades e interesses, de modo a interferir na história. “O sentido da comunicação sindical é levar centenas, milhares, milhões de trabalhadores à ação em defesa de velhos direitos ameaçados ou conquista de novas vitórias.” (SANTIAGO; GIANNOTTI, 1997, p. 86).

Na mesma direção, Costa (2010) reforça que a comunicação sindical “disputa a leitura sobre os fatos” (p. 25), a fim de buscar transformações sociais, seja de ordem econômica ou política. Trata-se de uma resposta organizada, sob a ótica da luta de classes, para demandas sociais tão imensas quanto particulares. Esta comunicação específica está direcionada para um público que vive sob a influência permanente de uma imprensa e outras mídias feitas a partir da visão de mundo da classe hegemônica e de sua necessidade em reproduzir o *status quo* capitalista. É a partir desta constatação, portanto, que se concretiza a razão de ser de tal processo comunicativo, quando Giannotti afirma que o sentido da comunicação sindical “é disputar a hegemonia. Disputar uma nova visão de mundo contrária àquela do sistema dominante” (2004, p. 147).

Nesta perspectiva, através de uma linguagem e mídias próprias, a comunicação sindical tem a possibilidade de instituir “o contraditório e a tensão no que até então parecia uníssono e estável” (MORAES, 2010, p. 73). Assim, na medida em que questiona visões de mundo predeterminadas, a comunicação sindical estabelece sua própria razão de existir, bem como sua necessidade de permanência sistemática para produzir sentidos, já que “sem comunicação, a política do sindicato não existe. E não existe porque ninguém toma conhecimento dela” (SANTIAGO e GIANNOTTI, 1997, p. 104).

Destacamos ainda que Giannotti (1988; 1997; 2014) aborda imprensa sindical, jornalismo sindical e comunicação sindical praticamente como sinônimos, apenas dividindo as mídias em blocos de “escrita, irradiada e digital”. Mas tudo inserido naquilo que se compreende como comunicação dos trabalhadores. Para ele, o mais importante é a concepção de que boletins ou jornais impressos, programas de rádio e TV ou vídeos na internet fazem parte de um amplo conjunto de ferramentas midiáticas que estão disponíveis para os sindicatos e que devem estar relacionadas aos interesses dos trabalhadores. Nesta perspectiva, portanto, as caracterizações e os conceitos básicos apresentados nesse artigo sobre a comunicação sindical também se aplicam ao jornal impresso.

## O SUS e a experiência das OSs

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi o resultado de lutas de movimentos sociais, populares, sindical e da Reforma Sanitária no Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980 (SANTOS, 2013). A origem da Reforma Sanitária está localizada historicamente na segunda metade dos anos 1970, com a criação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), em 1976; e o surgimento da Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), em 1979. No mesmo contexto, um mês após a criação da Abrasco, ocorre o primeiro Simpósio de Política Nacional de Saúde, na Câmara dos Deputados. O evento reuniu lideranças de várias tendências e foi pautado por discussões que procuravam sintetizar as principais reivindicações do movimento sanitário, como o direito universal à saúde e o papel regulador do Estado em relação ao mercado de saúde.

Partindo deste acúmulo, a oitava Conferência Nacional de Saúde (CNS), ocorrida em 1986, em Brasília, se firmará como um marco histórico da mobilização popular por uma reforma no sistema de saúde brasileiro (SANTOS, 2013). Esta CNS reuniu cerca de cinco mil pessoas, entre profissionais e usuários dos serviços de saúde, representações sindicais e estudantis, movimentos populares e pesquisadores. De acordo com Paiva e Teixeira (2014, p. 25), grupos e assembleias discutiram e aprovaram as demandas centrais do movimento sanitário, como “fortalecer o setor público de saúde, expandir a cobertura a todos os cidadãos e integrar a medicina previdenciária à saúde pública, constituindo assim um sistema único”. Entre os principais temas debatidos e pactuados na CNS, também estiveram a garantia de saúde como direito de todos e dever do Estado, a reformulação do sistema nacional de saúde, o financiamento do setor e a participação popular.

Este intenso processo de organização social dos trabalhadores permitiu que um conjunto de reivindicações no campo da saúde fosse assegurado pela Constituição de 1988 como uma conquista. O SUS estabeleceu uma vitória para estes movimentos e para o conjunto da população porque legalizou e legitimou a universalização da saúde, de modo que qualquer pessoa pudesse ter direito ao atendimento médico público e gratuito. No período anterior ao SUS, a cobertura dos serviços de saúde possuía distinções, a exemplo da limitação do acesso aos trabalhadores com carteira assinada (SALDIVA; VERAS, 2018). Contudo, em sua própria concepção, o SUS admitiu a existência paralela de um sistema complementar com a

iniciativa privada, através de convênios, seguradoras ou hospitais filantrópicos (PAIVA; TEIXEIRA, 2014), possibilitando a privatização parcial ou total da gestão da saúde pública.

O processo de privatização na gestão do SUS tem suas origens no Plano Diretor da Reforma do Estado, coordenado pelo ministro Bresser Pereira, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Este plano buscava aprofundar a política neoliberal no Brasil, caracterizada por disciplina fiscal, privatização e liberalização comercial. Esta conjuntura refletia duas concepções de saúde: de um lado o projeto neoliberal hegemônico e do outro a Reforma Sanitária (SOARES, *et al.*, 2016, p. 830).

O conjunto da Reforma do Estado representava a compreensão oposta dos princípios da Reforma Sanitária. Foi neste contexto que o governo apresentou a proposta de transformação da gestão pública através das Organizações Sociais (OSs). Rezende (2008) ressalta que a justificativa usada pelo governo era, principalmente, a de que haveria atividades não exclusivas do Estado. Com a Reforma de 1995, Educação, Saúde, Cultura e Produção de Ciência e Tecnologia passaram a fazer parte deste setor não exclusivo. As modificações na legislação criaram uma distinção entre os conceitos de público e estatal, de modo que o serviço de saúde, mesmo sendo público, não seria necessariamente estatal e poderia ser executado e gerido pela iniciativa privada. Assim, as atividades antes produzidas pelo Estado estavam agora aptas a serem transferidas ao setor privado, tendo como argumento a modernização do Poder Público.

Por meio da terceirização e/ou privatização dos serviços públicos, o governo permitiu que o mercado não só explorasse a comercialização da saúde, como também pudesse dispor da poupança, bens, patrimônio, créditos e servidores públicos do Estado. Para esta finalidade, foi criada uma legislação acerca das Organizações Sociais (OSs), como a Medida Provisória nº 1591, em 1997, e a Lei n.º 9.637, aprovada em 1998 pelo Congresso Nacional (REZENDE, 2008).

De modo convergente com essas mudanças, entre 2010 e 2012, a Prefeitura de Natal colocou em andamento, por meio de Organizações Sociais (OSs), a privatização da gestão de Unidades de Pronto-atendimento (UPAs) e Ambulatórios Médicos Especializados (AMEs). A estrutura física das UPAs e AMEs foi erguida com recursos públicos, mas o gerenciamento foi entregue para OSs. O processo teve início com a aprovação da Lei Municipal 6.108, de 02 de junho de 2010, e com a contratação, no mesmo período, do Instituto Pernambucano de Assistência Social (IPAS) para gerir a UPA Dr. Ruy Pereira. O contrato, feito pela Prefeitura de Natal sem licitação, passou a ser investigado através de um inquérito civil do Ministério

Público Estadual (MPE), em razão de uma inconstitucionalidade na lei que autorizou a terceirização. Em dezembro do mesmo ano, o IPAS desistiu do contrato, mesmo tendo vencido a licitação feita neste período. A Prefeitura, então, declarou vencedora a Associação Marca, a segunda colocada no processo licitatório da UPA, que desde novembro de 2010 já administrava os AMEs em Natal<sup>6</sup>.

Rezende (2008) menciona que a experiência das Organizações Sociais foi realizada em vários estados, como Tocantins, Rio de Janeiro, Bahia e Roraima, além de municípios como São Paulo. No entanto, a autora destaca que, de maneira geral, o mecanismo das OSs não encontrou a esperada legitimidade para ser implantado a contento. De modo que, com exceção dos lugares citados, o ensaio da privatização da gestão em escala nacional com as Organizações Sociais fracassou. O caso de Natal provavelmente se enquadra na constatação feita por Rezende, já que hoje não existem serviços de saúde geridos por OSs na cidade.

É neste panorama, portanto, que a disputa de sentidos sobre a privatização do SUS vai se expressar nas páginas do jornal sindical Impaciente, tendo como foco o período de 2010, ano em que a Prefeitura deu início à experiência de gestão privada de UPAs e AMEs.

### **Os sentidos produzidos no discurso do Jornal Impaciente**

Para a análise neste artigo, foram selecionados três edições do jornal Impaciente, publicadas pelo Sindsaúde/RN em julho/agosto, setembro/outubro e novembro/dezembro de 2010, de um total de 05 edições naquele ano. A escolha pelo Impaciente se deu em razão do jornal ser uma publicação que buscava romper o corporativismo do movimento sindical, numa tentativa de dialogar com a população usuária do SUS e disputar, de maneira mais ampla, os sentidos acerca da política adotada pela Prefeitura de Natal. Nessas três edições, que foram escolhidas por tratarem diretamente sobre o tema em 2010, foram identificadas quatro matérias relacionadas à implantação da gestão de Organizações Sociais (OSs) nos serviços de saúde pública do município: “Saúde não é MERCADORIA” (julho/agosto); “Prefeitura de Natal privatiza laboratórios” (setembro/outubro); “População inicia protestos”

---

<sup>6</sup> Em 2012, após vários desdobramentos judiciais e investigações, esta experiência de administração passou a ser alvo da chamada Operação Assepsia, coordenada pelo Ministério Público Estadual (MPE), que apurou um esquema de contratos fraudulentos e superfaturados na Secretaria de Saúde de Natal, através das Organizações Sociais. O inquérito resultou na condenação de gestores, empresários e da então prefeita, Mícarla de Sousa, que foi afastada do cargo antes de concluir o mandato em meio a fortes protestos populares.

(novembro/dezembro) e “AME ou Deixe-a” (novembro/dezembro). Todas abordando aspectos da privatização e suas significações na perspectiva do sindicato.

No conjunto das matérias analisadas, há um fio condutor discursivo que revela nas três edições a presença de um embate entre duas concepções de saúde e suas formas de gestão. Em última instância, estas compreensões estão alinhadas a visões de mundo (ideologias) distintas e, de modo geral, representam projetos políticos e sociais opostos. Esta peleja simbólica está assentada, por exemplo, na recorrência do uso das expressões “mercadoria”, “privatização”, “lucro” e “nas mãos da iniciativa privada”, que revelam uma luta sistemática em torno aos sentidos construídos para representar a gestão de Organizações Sociais (OSs) em serviços de natureza pública. De tal maneira, é nisto que consiste a disputa e o conflito entre as vozes que atravessam o discurso sindical analisado, intercambiando marcas históricas para significar nas páginas do jornal *Impaciente*. Assim, o discurso do Sindsaúde/RN aciona outros discursos para produzir seus sentidos, seja numa perspectiva de aliança ou de confronto.

Pêcheux (1988) ressalta que a língua é uma base comum, mas as construções discursivas são diferenciadas em razão das condições ideológicas e históricas. Mesmo as palavras mais simples, dentro do processo de intercâmbio social, nos abordam repletas de possibilidades, produzindo significações em nós e para nós. Os sentidos não existem em si mesmos, mas apenas quando são determinados pelas ideologias em disputa no embate sócio-histórico, no qual as palavras são produzidas. Para Volóchinov (2017), a palavra é um fenômeno ideológico por excelência e pode assumir qualquer função ideológica. Nela, habita uma onipresença social. É na palavra que “se realizam os inúmeros fios ideológicos que penetram todas as áreas da comunicação social” (VOLÓCHINOV, 2017, p. 106).

Na primeira edição analisada, de julho/agosto de 2010, uma palavra no título da matéria de capa já estabelece aquilo que o atendimento de saúde não é, ou não deveria ser, considerando o discurso sindical: “Saúde não é MERCADORIA”. No impresso, a palavra mercadoria é grafada em caixa alta, de modo a dar destaque ao elemento que separa ideologicamente as concepções de saúde em disputa. Aqui, o objetivo é afastar a ideia de saúde de determinados sentidos, historicamente assinalados, que caracterizam as mercadorias como produtos sujeitos à venda, negociações ou trocas. Portanto, voltados para a obtenção de lucro. Em outras palavras, se “saúde não é mercadoria”, logo não pode ser vendida, arrendada ou negociada; isto é desta forma porque a saúde não seria um produto, mas um direito social inalienável. Tal separação perpassa também as outras duas edições, quando o sindicato afirma que saúde “não pode ser vista como algo lucrativo” (página 3 da edição de setembro/outubro)

e que “não deveria ser moeda de troca para geração de lucro de ninguém” (página 3 da edição de novembro/dezembro). Ambos os trechos expõem características da mercadoria.

Esta construção discursiva iniciada no título da edição de julho/agosto cria uma linha divisória ideológica determinante, cujos sentidos são reforçados e expandidos pelo subtítulo da matéria: “População da capital vê recursos que deveriam ser utilizados em uma saúde pública, gratuita e de qualidade ir parar nos bolsos de empresários pernambucanos”. A mesma delimitação é retomada no último parágrafo deste mesmo artigo de capa: “O dinheiro da saúde pública não pode ir diretamente para o bolso da iniciativa privada”. O contexto a que se refere o subtítulo e esta derradeira citação é o final de junho de 2010, quando a Prefeitura de Natal inaugurou a UPA Dr. Ruy Pereira – construída com recursos públicos – e entregou a administração da unidade para o Instituto Pernambucano de Assistência Social (IPAS), que passou a dispor de orçamento do município para gerir o serviço.

Nos trechos citados, o discurso do Impaciente desenvolve este antagonismo entre as vozes explícitas e implícitas presentes no texto, expressando divergentes interesses de classe sobre o mesmo objeto. São as formações ideológicas e discursivas operando para delinear o ambiente do dizível (PÊCHEUX, 1988), a partir de um complexo de representações políticas e econômicas que marca a posição de fala dos sujeitos e as relações de poder entre eles. De um lado, a compreensão de saúde como direito de todos, universal, amparada na imagem do estado de bem estar social e nos valores da Reforma Sanitária (por isso “pública, gratuita e de qualidade”). Do outro, a concepção neoliberal, na qual a saúde é apreendida como um serviço/mercadoria subordinado à lógica capitalista (construída com recursos públicos, mas gerida pelo setor privado), e que necessitaria das supostas competitividade, modernização e eficiência da iniciativa privada para funcionar adequadamente. Como observa Volóchinov, nos marcos da história e das relações sociais, “ao realizar-se no processo da comunicação social, todo signo ideológico, inclusive o signo verbal, é determinado pelo horizonte social de uma época e de um grupo social” (2017, p. 110).

É a partir desta distinção em seu processo discursivo que o jornal do Sindsaúde/RN vai trabalhar as resignificações sobre a ideia de “privatização”. Como já mencionado, para além da definição comum de venda do patrimônio estatal, nas três edições analisadas, a palavra “privatização” recebe outros sentidos, fundamentalmente relacionados à transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Na edição de julho/agosto, esta ideia surge no primeiro parágrafo do já citado artigo de capa: “Saúde não é MERCADORIA”, no qual lemos: “Apesar de construída com dinheiro público a unidade foi entregue à iniciativa privada

que ainda recebeu R\$ 6 milhões pelo serviço”. No Impaciente de setembro/outubro, no primeiro parágrafo do texto: “Prefeitura de Natal privatiza laboratórios”, o sentido aparece no trecho “[...] seu objetivo é colocar a saúde da população nas mãos da iniciativa privada.”. Já na edição de novembro/dezembro, esta visão se expressa no subtítulo da matéria “AME ou Deixe-a”, quando o sindicato afirma: “O dinheiro gasto nestes postos que estão sendo entregues à iniciativa privada deveria estar sendo investido na saúde da população e não servindo de lucro para empresários.”.

Desta forma, o sentido de “privatização” enquanto transferência daquilo que é público para o setor privado – ainda que não haja a venda do patrimônio – atravessa toda a construção discursiva do jornal Impaciente. Ou seja, mesmo que o Estado não esteja leiloando a estrutura de UPAs e AMEs, a privatização ocorreria na medida em que o município transfere para o setor privado não apenas parte do orçamento público, mas também suas responsabilidades, como a de administrar o direito à saúde. Isto se revela, também, na definição que o jornal Impaciente apresenta na página três da edição de setembro/outubro: “Privatização é passar para empresas com caráter lucrativo as demandas do estado.”. Assim, nesta ampliação dos sentidos possíveis, “privatização” ainda encontra outras ressignificações nas palavras “terceirização” e “parceirização”, a fim de produzir um efeito de silenciamento nos sentidos indesejáveis que aquela possa trazer, como lembra Orlandi (2002). Em ambas, ressurgem as marcas históricas da ideia de transferir responsabilidades do Estado e dividir com empresas privadas a prestação de serviços ao público, conforme as medidas da Reforma do Estado no governo de FHC. Porém, sobretudo no termo “parceirização”, palavra cuja utilização o Sindsaúde/RN atribui à Prefeitura de Natal (na página três da edição de setembro/outubro), busca-se renomear a gestão privada das OSs como “parceria”. Logo, quando se diz “parceirização” se estabelece não dizer “privatização”, de modo a apagar os sentidos negativos do privado. Afinal, aquilo que não está na ordem do instituído como verdade acaba interdito, afastado ou rejeitado (FOUCAULT, 1996). Dizer e silenciar, portanto, são recortes políticos (ORLANDI, 2002).

Outro aspecto deste embate discursivo, que acentua a luta entre as duas concepções de saúde, nos remete às distinções feitas acerca da qualidade e do funcionamento entre o que é público e o que é privado. Isto aparece no texto “AME ou Deixe-a”, na página três da edição de novembro/dezembro, quando o sindicato afirma que a estrutura dos Ambulatórios Médicos Especializados (AMEs), administrados na época por uma OS, “é melhor que a maior parte dos postos da cidade por estratégia da prefeitura”. O mesmo trecho do jornal também assinala que

esta “estratégia” é “parte do convencimento à população”, cuja finalidade é “fazer com que o povo acredite que só funciona porque é privado”. Ainda ao final do parágrafo citado, o texto recorda que “a estrutura do posto é toda bancada com dinheiro público e ainda gera lucro para os empresários que a administram.”. Aqui, observamos uma construção discursiva amparada nas imagens pressupostas que as vozes em conflito fazem a respeito de suas concepções. De um ponto de vista neoliberal, o que é público, por sua própria essência, não funciona porque o Estado não é um bom gestor de serviços e não está voltado para a competitividade que gera a excelência; assim sendo, o que é privado funciona porque a iniciativa privada é o oposto do Estado atrasado. É moderna e boa gestora de serviços.

O discurso do Impaciente busca se opor a esta representação e produz sentidos a partir dos vestígios históricos deixados pelo discurso de responsabilidade social do estado de bem estar e pela crítica à mercantilização dos direitos sociais. De tal modo, a constatação sobre a qualidade da estrutura dos AMEs (prédio, equipamentos), segundo o discurso do Impaciente, não constitui um reconhecimento da suposta superioridade do setor privado sobre o público, mas sim sua negação, quando o discurso do sindicato sugere que a estrutura é melhor porque houve investimento público, e não porque a gestão é privada. O que se tem, portanto, é a compreensão de que – havendo o devido investimento do Estado – é possível ter a saúde “pública, gratuita e de qualidade”, conforme apontavam os princípios da Reforma Sanitária mencionados anteriormente. Nesta perspectiva, o jornal sindical questiona a imagem negativa conferida ao que é público e estabelece uma tensão contra-hegemônica no contexto da privatização e da redução do tamanho do Estado.

Ainda no texto “AME ou Deixa-a”, da edição de novembro/dezembro, destacamos um derradeiro aspecto que nos parece relevante na produção discursiva do Sindsaúde/RN, quando este busca construir um sentido de natureza autoritária no processo de privatização conduzido pela Prefeitura. O trocadilho destacado no título, entre o verbo amar e a sigla do Ambulatório Médico Especializado (AME), associado ao “Deixe-a”, faz uma alusão direta ao slogan usado pelo regime militar brasileiro (Brasil, ame-o ou deixe-o), durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici, entre 1969 e 1974, um dos períodos mais repressivos da ditadura no país. Aqui, a resignificação do slogan nos leva a sentidos imperiosos, para aceitar ou abandonar taxativamente a perspectiva da gestão privada, entendida como medida autoritária no discurso do Impaciente.

Este sentido de autoritarismo começa a ser construído na notícia anterior, em “População inicia protestos”, na página 2 da mesma edição de novembro/dezembro. No

primeiro parágrafo do texto, lemos que “a população de Natal já deixou bem claro que não irá tolerar o processo de privatização da saúde pública da cidade”. Esta reação da população em “não tolerar a privatização”, a que se refere o jornal, se expressa na ação do Sindsaúde/RN apresentada no terceiro parágrafo do mesmo texto: “Com mais de sete mil assinaturas, o abaixo-assinado é uma grande arma contra os desmandos da administração”. A privatização da gestão da saúde, representada na figura das OSs, é vista como um dos “desmandos” da Prefeitura, contra o qual as “mais de sete mil assinaturas” produzem o sentido de uma voz coletiva e democrática, mas que não foi ouvida pela administração. Por isso, o abaixo-assinado assume a imagem de “uma grande arma”, para que a saúde não seja entregue nas “mãos da iniciativa privada”, nem convertida em “mercadoria” ou “lucro para empresários”.

### **Considerações Finais**

Discurso é produção de sentidos, construídos sob determinadas condições históricas, que deixam marcas e vestígios manifestados na materialidade da linguagem. Não há discurso possível fora das relações sociais, alheio a toda historicidade, desvinculado de sua situação de produção. O que se expressou no jornal *Impaciente*, portanto, foram sentidos que convergiram para desconstruir uma dimensão da realidade social, na qual a comunicação do Sindsaúde/RN buscou disputar uma visão de mundo contrária a do sistema dominante, representada pelo discurso governamental. O discurso sindical, ao apresentar uma outra leitura sobre a gestão privada da saúde, instituiu uma possível contra-hegemonia a fim de construir os sentidos necessários ao seu regime epistemológico de verdade. No caso analisado, a defesa da concepção de saúde pública, gratuita e de qualidade como direito inalienável, não passível de mercantilização, e a contribuição na conjugação de esforços para revogar a implementação de Organizações Sociais (OSs) no SUS de Natal.

O discurso do *Impaciente*, enquanto espaço de disputa de poder, levantou questionamentos e apresentou respostas aos usuários do SUS: a Prefeitura privatiza porque não está funcionando ou não está funcionando por que a Prefeitura pretende privatizar? Como recorda Foucault (1996), é nesta luta pela instituição da ordem discursiva, da qual todos querem se apoderar, que os sujeitos podem construir ou desconstruir as dimensões simbólicas da realidade social, em base a concepções, saberes e interesses de classe.

Por fim, este embate discursivo nas páginas do jornal *Impaciente* produziu também um encadeamento de sentidos – relacionado aos objetivos da comunicação sindical – e que se

expressam na construção dos títulos das matérias analisadas. Considerando a ordem cronológica de publicação das edições e a disposição dos textos, é possível perceber que os títulos percorrem um caminho que vai da disputa pelo significado da privatização à condução da mobilização sindical e popular. “Saúde não é MERCADORIA” e “Prefeitura de Natal privatiza laboratórios” disputam os sentidos em torno à representação da gestão privatizada; enquanto “População inicia protestos” e “AME ou Deixe-a” exercem um deslocamento que reflete as primeiras manifestações para levar os servidores e os usuários do SUS à ação. Nisto se reafirma a razão de ser e os objetivos da comunicação sindical: contrapor visões de mundo da classe social dominante e mobilizar sentidos e pessoas para transformar a realidade.

### Referências Bibliográficas

- BOITO JR., Armando. **Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil**. Crítica Marxista, nº 3, São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.
- BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à Análise do Discurso**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2004.
- CANARY, Henrique. **O que é... Conceitos fundamentais de política, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Sundermann, 2012.
- COSTA, Claudia. **Comunicação Sindical no Brasil: breve resgate e desafios**. São Paulo: Editora Sundermann, 2010.
- FIORIN, José Luiz. **Linguagem e Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 1997. 5ª ed.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- GIANNOTTI, Vito. **Comunicação dos Trabalhadores e Hegemonia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- \_\_\_\_\_, Vito. **Muralhas da Linguagem**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- \_\_\_\_\_, Vito. **O que é jornalismo operário?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.
- HOGGART, R. **As utilizações da cultura: aspectos da vida cultural da classe trabalhadora**. v. 1. Lisboa: Presença, 1973.
- ITURBE, Alejandro. **O sistema financeiro e a crise da economia mundial**. São Paulo: Editora Sundermann, 2009.
- LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 2ª ed.
- MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista e Princípios do Comunismo**. Trad. Diego Siqueira. São Paulo: Editora Sundermann, 2007.
- MORAES, Dênis de. **Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci**. Porto Alegre: Revista Debates, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010.



ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise do Discurso – princípios e procedimentos**. Campinas, SP: Pontes, 1999.

\_\_\_\_\_, Eni Pulcinelli. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. 5. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. **Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014, p.15-35.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Campinas: Editora da Unicamp, 1988.

PEÑA, Milcíades. **O que é o Marxismo? Notas de iniciação marxista**. São Paulo: Editora Sundermann, 2015.

PINTO, Milton José. **Comunicação e Discurso: introdução à análise de discursos**. São Paulo: Editora Hacker, 1999.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. **O modelo de gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal**. In: BRAVO, Maria Inês Souza. *et al.* (orgs.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde**. – 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008, p. 25-35.

SALDIVA, P.; VERAS, M. **Gastos públicos com saúde: breve histórico, situação atual e perspectivas futuras**. São Paulo: Estudos Avançados, v. 32, nº 92, 2018, p. 47-61. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146437>. Acesso em 11/01/2020.

SANTIAGO, Cláudia; GIANNOTTI, Vito. **Comunicação sindical: falando para milhões**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SANTOS, Marta Alves. **Lutas sociais pela saúde pública no Brasil frente aos desafios contemporâneos**. R. Katál., Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 233-240, jul./dez. 2013.

SOARES, G. B. *et al.* **Organizações Sociais de Saúde (OSS): Privatização da Gestão de Serviços de Saúde ou Solução Gerencial para o SUS?** Brasília: Revista Eletrônica Gestão & Saúde, vol.07, nº. 02, Ano 2016. p 828-50. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5555892>. Acesso em 11/01/2020.

SOUSA FILHO, Alípio de. **Tudo é construído! Tudo é revogável! A teoria construcionista crítica nas ciências humanas**. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa: a árvore da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v. 1.

VOLÓCHINOV, Valentim. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. Trad. Sheila Grillo e Ekaterina V. Américo. São Paulo: Editora 34, 2017.