



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA**

**PATRÍCIA CONCEIÇÃO DA SILVA**

**CONGRESSO NACIONAL, MÍDIA E POLÍTICAS DE SAÚDE**  
**(BRASIL, 2015 a 2017)**

Salvador  
2021

**PATRÍCIA CONCEIÇÃO DA SILVA**

**CONGRESSO NACIONAL, MÍDIA E POLÍTICAS DE SAÚDE  
(2015 a 2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Saúde Comunitária.

**Orientador:** Prof. Dr. Jairnilson Silva Paim

Salvador

2021

Ficha Catalográfica  
Elaboração Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

---

S586c Silva, Patrícia Conceição da.

Congresso Nacional, mídia e políticas de saúde (2015 A 2017) / Patrícia  
Conceição da Silva. – Salvador: P.C. Silva, 2021

138 f.

Orientador: Prof. Dr. Jairnilson Silva Paim.

Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Saúde Coletiva.  
Universidade Federal da Bahia.

1. Políticas de Saúde. 2. Mídia. 3. Congresso Nacional. 3. Parlamento. 4.  
Sistema Único de Saúde. I. Título.

CDU **614.2**

---



Universidade Federal da Bahia  
Instituto de Saúde Coletiva  
Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

PATRÍCIA CONCEIÇÃO DA SILVA

CONGRESSO NACIONAL, MÍDIA E POLÍTICAS DE SAÚDE  
(BRASIL, 2015 a 2017)

A Comissão Examinadora abaixo assinada aprova a Dissertação, apresentada em sessão pública ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

Data de defesa: 29 de junho de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Jaimilson Silva Paim - ISC/UFBA

Prof. Monique Azevedo Esperidião - ISC/UFBA

Prof. Rodrigo Murtinho de Martinez Torres – ICICT/FIOCRUZ

Salvador

2021

## **AGRADECIMENTOS**

São muitos e, na mesma medida, especiais:

Ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Ao professor Jairnilson Paim que, mais do que um orientador, foi e é um verdadeiro mestre e companheiro de jornada. Esse trabalho não existiria sem sua generosidade, sabedoria e criatividade: muito obrigada por me mostrar os caminhos e também por me deixar voar!

Ao grupo de pesquisa do eixo 1 do Observatório de Análise Política em Saúde pelas discussões e trocas enriquecedoras.

Às colegas de mestrado e amigas Inês, Camila e Juliana, que com apoio mútuo e experiências compartilhadas tornaram o caminho mais leve.

À minha família, que se faz presente em todos os momentos da minha vida com muito amor, compreensão e apoio incondicional.

A todos/as aqueles/as que me acompanharam nesse caminho, deixando suas contribuições teóricas e/ou afetivas. Como diz a música, “quem tem um amigo tem tudo” e eu estou cercada de amigos maravilhosos.

A essa grande força que rege o universo e que embalou meu caminho até aqui.

Meu muito obrigada!

## RESUMO

As relações entre políticas de saúde, Parlamento e mídia têm sido pouco exploradas em pesquisas realizadas no Brasil na área da Saúde Coletiva. Esta investigação tem como objetivo analisar a cobertura da mídia sobre a atuação do Poder Legislativo em questões relacionadas às políticas de saúde. Para isso, foi realizado um estudo de caso do portal da Folha de S. Paulo, no período de 2015 a 2017, adotando como referencial teórico elementos da teoria ampliada do Estado, de Antonio Gramsci, e reflexões acerca das concepções de esfera pública e opinião pública, de Jürgen Habermas, bem como os lugares ocupados pela mídia neste quadro de discussão. A análise de documentos legislativos do Parlamento brasileiro e das notícias sobre a atividade parlamentar aponta quais são os temas com maior visibilidade – com destaque para financiamento, políticas de saúde, planos de saúde e vigilância sanitária – e menor visibilidade no jornal e no Congresso Nacional, entre eles Aids, saúde indígena, LGBTQIA+, medicamentos genéricos e população negra. O estudo discute ainda possíveis fatores associados ao fenômeno, tais como o alinhamento entre o jornal e a agenda econômica neoliberal do governo, permitindo a compreensão de quais proposições relacionadas às políticas de saúde tornam-se notícias.

**Palavras-chave:** políticas de saúde; mídia; congresso nacional; parlamento, Sistema Único de Saúde.

## ABSTRACT

The relations between health policies, Parliament and media have been little explored in research carried out in Brazil in the area of Public Health. This investigation has as objective to analyze the media coverage of the role of the Legislative in issues related to health policies. To this end, a case study of the Folha de S. Paulo portal was carried out, from 2015 to 2017, adopting elements of the expanded theory of the State, by Antonio Gramsci, and reflections on the concepts of public sphere and public opinion, by Jürgen Habermas, as a theoretical reference, as well as the places occupied by the media in this discussion board. The analysis of legislative documents in the Brazilian Parliament and news about parliamentary activity points out which topics are more visible – with emphasis on financing, health policies, health plans and health surveillance – and less visible in the newspaper and in the National Congress, among them AIDS, indigenous health, LGBTQIA+, generic drugs and the black population. The study also discusses possible factors associated with the phenomenon, such as the alignment between the newspaper and the government's neoliberal economic agenda, allowing the understanding of which proposals related to health policies become news.

**Keywords:** health policies; media; National Congress; parliament, Unified Health System.

## SUMÁRIO

<b>1.0 – Introdução</b> .....	<b>10</b>
<b>2.0 - Elementos teóricos e metodológicos</b> .....	<b>20</b>
2.1. Quadro teórico de referência .....	20
2.2 - Estratégias metodológicas .....	26
<b>3.0 – Resultados</b> .....	<b>32</b>
3.1 - Financiamento.....	36
3.2 - Políticas de saúde .....	42
3.3 - Vigilância Sanitária .....	50
3.4 - Seguridade social .....	56
3.5 - Planos de Saúde.....	60
3.6 - Mulheres.....	63
3.7 - Reforma trabalhista .....	66
3.8 - Drogas .....	70
3.9 - Trabalho e Educação em Saúde.....	72
3.10 - Relação Executivo-Legislativo .....	74
3.11 - Indígena.....	76
3.12 - Aids .....	77
3.13 - Saúde mental .....	78
3.14 - LGBTQIA+ .....	79
3.15 - Outros.....	79
3.16 - Ocorrências de proposições legislativas e notícias .....	80
3.17 - Espaços e fontes .....	81
<b>4.0 – Discussão</b> .....	<b>85</b>
4.1 - A agenda da Folha.....	85
4.2 - Período Dilma e Período Temer .....	92
4.3 - Hegemonia e construção da opinião pública .....	98
4.4 - Limites e possibilidades do estudo .....	105
<b>5.0 - Considerações finais</b> .....	<b>107</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>110</b>
<b>APÊNDICE A – Modelo da matriz de proposições</b> .....	<b>122</b>



<b>APÊNDICE B - Lista de sites.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE C – Modelo da matriz de notícias.....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO A – Definição das matérias legislativas .....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO B - Assinaturas digitais de portais de notícias .....</b>	<b>138</b>

## 1.0 – Introdução

A Constituição Federal de 1988 desenhou um novo momento político-institucional no Brasil, marcado pelo reconhecimento da saúde como direito social de cidadania e um dever do Estado, pela definição de uma política de proteção social abrangente e pelo estabelecimento das bases para criação do Sistema Único de Saúde (SUS), fundamentado nos princípios da universalidade, integralidade e participação social (PAIM *et. al*, 2011). Ainda que permeado por contradições e guardando características de constituições anteriores, seu texto apresenta importantes inovações políticas e sociais (SOUZA, 2001). No que tange à saúde, aproximava-se bastante das propostas do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), que entre 1976 e 1988 empreendeu diversas lutas e esforços, conseguindo importantes vitórias na Constituinte, apesar de suas limitadas bases políticas e sociais. Segundo Paim (2008, p. 145), “era muita mudança para uma sociedade que, historicamente, sempre soube conservar-se, ainda que parecesse mudando”.

Pelo caráter democrático, participativo e voltado para o reforço da cidadania, a Constituição de 1988 tem sido reconhecida como Constituição Cidadã. Antes mesmo de estabelecer artigos relacionados com a saúde, apresentava como fundamental o princípio da dignidade humana. Isso significa que a dignidade da pessoa humana deve anteceder quaisquer questões na sociedade brasileira, sejam econômicas, políticas ou ideológicas. Nesse contexto, a saúde foi concebida como um direito social, inerente à condição de cidadania (PAIM, 2015, p. 34).

A nova Carta Constitucional implicou uma reconfiguração do papel das três esferas governamentais e a reiteração da separação de poderes como princípio estruturante da ordem político-institucional, com o Estado democrático brasileiro tornando-se responsável juridicamente pela garantia do direito à saúde (BAPTISTA, 2010). Assim, são poderes da União, com atuação independente e harmônica entre si: Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e Senado; o Poder Executivo, exercido pelo/a presidente da República, com apoio de ministros de Estado; o Poder Judiciário, exercido pelos Tribunais e Juízes Federais dos Estados; e ainda, o Ministério Público, com a função de defender a ordem jurídica e o regime democrático, bem como a sociedade diante

dos três poderes.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso recuperou poderes subtraídos pelas sucessivas reformas constitucionais impostas pelos governos militares e autoritários, passando a contribuir de maneira mais efetiva para a formulação de políticas públicas. No entanto, a nova Carta Constitucional ainda manteve aspectos concentradores de poder no Executivo, conferindo ao Presidente da República um papel decisivo no processo legislativo (BAPTISTA, 2010, p. 99).

Esta continuidade legal entre os períodos militar e pós-Constituição, decorrente da aprovação de dois conjuntos distintos e contraditórios de normas, é apontada por Figueiredo e Limongi (1995) em uma análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo enquanto geradores de normas legais. Se por um lado estavam as medidas para fortalecimento do Congresso Nacional com vistas a recuperar os poderes perdidos nas sucessivas reformas constitucionais durante o regime militar, por outro, muitas das regras que permitiram que o Executivo dirigisse o processo legislativo durante a ditadura não foram revogadas. Como resultado desse processo, teríamos “a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de jure e de fato” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 175).

A redefinição das prerrogativas legislativas dos dois poderes teve efeitos na distribuição dos recursos políticos e na estrutura de incentivos dos atores políticos relevantes (LIMONGI, 2008). Entretanto, ainda que tenha viabilizado a contribuição efetiva do Congresso na formulação de políticas públicas, redefinido sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças, a Constituição de 88 não alterou significativamente o padrão da produção legal. Há, portanto, uma manutenção da preponderância do Executivo, com a concentração do poder de propor mudanças no *status quo* legal e também dos meios para encaminhar favoravelmente essas propostas. Ou seja, o poder de agenda – que, no entanto, não dispensa a necessidade de apoio da maioria do Congresso para aprovação das proposições (LIMONGI, 2008).

A capacidade de editar — e reeditar — medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas que dispõe na apreciação do orçamento e créditos suplementares garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 191).

Sob o ponto de vista do Poder Legislativo federal, a aprovação da Constituição também significou a necessidade de definição da base legal para aplicação das orientações gerais no contexto brasileiro e organização do sistema de proteção social. Com isso, surgiu um conjunto de leis, portarias ministeriais e ações de âmbito administrativo com o intuito de viabilizar o projeto constitucional (BAPTISTA *et al*, 2009). A primeira delas foi a Lei n. 8.080/90, a Lei Orgânica da Saúde, também conhecida como "a lei do SUS", apesar de não se limitar ao SUS ou ao setor público (PAIM, 2015).

Nesse sentido, Bahia, L. (2018) pondera que o protagonismo do Poder Legislativo no estabelecimento de diretrizes para o Sistema Único de Saúde foi breve, tendo o Executivo passado a concentrar as decisões – tanto as ganhadoras, quanto as perdedoras – e a indicar a direção para as reformas administrativas e regulatórias. Além disso, enquanto há quase um consenso quanto ao avanço promovido pelo texto constitucional, o mesmo não se poderia afirmar sobre o reconhecimento da rearticulação das forças políticas conservadoras após sua promulgação, bem como as repercussões disto para a implementação do sistema – “quando a ênfase recai exclusivamente na conquista legal, a identificação das regras do jogo político fica prejudicada” (BAHIA, 2018, p.10).

Este conjunto de proposições, articulações, negociações e decisões que compõem o cenário parlamentar tem impactos diretos na formulação das políticas de saúde; envolve múltiplos atores, ideias e instituições, bem como interesses mobilizados por fatores políticos e socioeconômicos, diante de uma série de possibilidades de escolhas que representam ganhos e perdas para diferentes grupos sociais e nem sempre atendem ao interesse público (COSTA, 2014).

Em análise da conjuntura e das políticas de saúde no Brasil no período de junho de 2013 a março de 2015, que aponta uma disputa entre forças conservadoras, aliadas aos interesses do capital, e forças progressistas, comprometidas com o direito à saúde, pela direção dos rumos das políticas de saúde no Brasil, Magno e Paim (2015) afirmam: “É importante 'dessetorializar' o debate da saúde, construindo unidade com os setores populares, organizações sindicais, movimentos sociais, movimentos de juventude, saindo dos gabinetes para ocupar as ruas” (MAGNO; PAIM, 2015, p.11). Nesse sentido, os meios de comunicação têm papel importante nas estratégias de visibilização de movimentos

sociais e de discursos excluídos da esfera pública, e no entendimento de como estes podem emergir e permanecer por mais tempo na arena de disputas (PITTA, 2002).

A aproximação com os diversos setores da sociedade e o acesso dos/as cidadãos/ãs ao conhecimento sobre esta complexa dinâmica de funcionamento das instituições públicas é um dos desafios para o sistema democrático. Segundo a Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta o direito à informação estabelecido pela Constituição de 1988, todos os órgãos governamentais devem garantir o direito de acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Parte-se do pressuposto de que as leis produzidas pelo Legislativo são "informação pública" e, portanto, devem ser disponibilizadas à sociedade em um formato simples e acessível (SILVA, 2015).

Iniciativas que buscam combater a desinformação legislativa são necessárias e contribuem para o pleno exercício da cidadania, uma vez que possibilitam que o cidadão conheça seus direitos, não ignore seus deveres e participe das conquistas promovidas pela cidadania, tendo condição intelectual e senso crítico para debater os problemas da sociedade civil, buscando soluções benéficas para si e para a coletividade (SILVA, 2015, p.11).

A compreensão sobre como são tomadas as decisões no âmbito do Parlamento é fundamental para o exercício dos direitos políticos sociais, individuais e coletivos, e para a participação política, entendida não somente por meio do voto, como também enquanto pressão sobre os/as eleitos/as, manifestações nas ruas e mobilizações na internet, por exemplo. Em um regime democrático, a livre circulação de informações e a divulgação sobre as decisões das instituições que conformam o Estado são condições para que os/as cidadãos/ãs possam atuar politicamente (ESCOLA VIRTUAL DE CIDADANIA, 2016). Comunicação e informação foram elementos presentes também na 8ª Conferência Nacional de Saúde (8ª CNS) e suas resoluções, integrando a partir daí o repertório de temas permanentes de debates nas conferências de saúde (MURTINHO, 2012). Este autor analisa a relação entre direito à saúde e direito à comunicação a partir da formulação do conceito ampliado de saúde, preconizado pela 8ª CNS, segundo o qual saúde e comunicação se conectam, no campo dos direitos, como expressão de cidadania. Seu trabalho ressalta que esta relação se expressa nas resoluções de cinco conferências

nacionais de saúde (8ª, 9ª, 10ª, 12ª e 14ª).

Assim, a imprensa pode ser considerada instituição básica de qualquer democracia, enquanto responsável por disseminar informações para colaborar com a fundamentação do debate público e também enquanto agente formulador do elenco de temas que compõem o repertório da opinião pública. A presença da mídia na política produz impactos nas formas do discurso político, nas relações entre representantes e representados e no acesso à atuação política. Estes impactos podem ser percebidos em quatro dimensões: a imprensa enquanto principal mediadora entre a elite política e a sociedade, substituindo inclusive algumas funções dos partidos; a adaptação do discurso político às formas preferidas pelos veículos de comunicação; o papel da imprensa na construção da agenda pública; e a preocupação dos atores políticos com a gestão de sua visibilidade (MIGUEL; BIROLI, 2010).

A forma como determinados temas são apresentados na esfera pública, ou seja, os enfoques e modos de construção dos fatos noticiosos escolhidos pelos veículos de imprensa, pode influenciar comportamentos e decisões dos atores sociais no contexto público. A partir das formas que a imprensa aborda um determinado tema pode haver diferentes repercussões na agenda pública nacional e, conseqüentemente, na proposição e na formulação de políticas públicas que promovam mudanças de cenários (FONTES, 2012). Estudos recentes sobre o agendamento têm concluído que a mídia possui não apenas o poder de oferecer um leque de assuntos que será objeto de preocupação e debate, como também de dizer o que se deve pensar sobre os temas existentes na agenda midiática. Nesse processo, tanto as notícias publicadas como os modos como os fatos são narrados não podem ser considerados neutros quanto a seus efeitos sobre a opinião pública (FONTES, 2012).

Os temas narrados pela imprensa, seu poder de agendamento dos mesmos para o debate e a conseqüente produção de impactos na sociedade são estrategicamente planejados pelos meios de comunicação (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIERREZ, 2009). Estudo comparativo sobre as estratégias de políticas públicas e as intervenções no âmbito do Legislativo quanto à descriminalização do aborto no Brasil, Argentina e Uruguai mostra o papel dos meios de comunicação em inserir o tema na agenda pública, seja para promover ou deslegitimar o direito ao aborto (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIERREZ, 2009).

Ao analisar as relações entre parlamentares e jornalistas e suas consequências na produção de informações sobre o Parlamento e no funcionamento dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, Bernardes (2013) evidencia a disputa entre agentes políticos, parlamentares e jornalistas pelo poder simbólico de classificação do mundo social, legitimação e divulgação das visões consideradas válidas sobre os problemas da sociedade. Para a autora, as mídias legislativas são uma arena privilegiada para observar os embates entre os dois campos – a política e o jornalismo.

Em estudo dedicado à cobertura jornalística do Parlamento realizada cotidianamente por profissionais contratados por veículos de comunicação do Senado Federal, Sant’Anna (2008, p. 25) afirma que a atuação destes jornalistas está submetida a um “modelo de produção da notícia com liberdade limitada, que não permite a expressão de pontos de vistas ou análises pessoais”. O trabalho dos profissionais que compõem o quadro de comunicação institucional do Senado é, portanto, caracterizado como “fortemente hierarquizado, sujeito às normas regimentais daquela Casa do Parlamento e à hierarquia interna às redações” (SANT’ANNA, 2008, p.25). A pesquisa, entretanto, não analisou os impactos desta cobertura institucional na produção jornalística realizada pelos veículos de mídia de massa.

Ao debruçar-se sobre o processo decisório do projeto de Lei de Biossegurança, que permite pesquisas com células-tronco embrionárias no Brasil, Oliveira (2009) chama a atenção para as relações assimétricas entre os tempos do poder público, da opinião pública, da divulgação científica e do jornalismo.

A necessidade de consenso em unir interesses divergentes e com demandas temporais diversas (determinados atores têm mais pressa que outros) faz com que uma intrincada relação se estabeleça sobre os poderes legislativos desses países” (OLIVEIRA, 2009, p. 427).

Um levantamento elaborado pelo Observatório da Saúde no Legislativo, ligado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Brasília, destaca que alguns temas recebem mais atenção de deputados e senadores na agenda da saúde, entre eles concessões de benefícios e isenções tributárias, enquanto outros são questões negligenciadas, como aborto, saúde indígena, biossegurança e ações na área de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/aids (STEVANIM, 2015).

Na mesma linha, em trabalho que analisou 2.316 proposições legislativas em saúde apresentadas na 54<sup>a</sup> Legislatura e nos dois primeiros anos da 55<sup>a</sup> Legislatura, Bem e Delduque (2019) observaram que os temas mais presentes na produção parlamentar estavam relacionados, em primeiro lugar, à criação de novas competências para o Sistema Único de Saúde (SUS). Em seguida, aparecem os assuntos “indenizações, isenções de impostos, benefícios” e “medicamentos, vacinas, insumos, produtos para a saúde”. Por outro lado, também foram identificadas áreas com menor volume de iniciativas no período: aborto, Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/aids, saúde bucal e saúde indígena (BEM; DELDUQUE, 2019).

Já Bahia, L. (2018) aponta a legalização do aborto, a convenção-quadro do tabaco, a regulação da propaganda de alimentos e a proibição do uso de anorexígenos como temas que polarizaram as legislaturas no período posterior à Constituição de 1988. Para a autora, os debates sobre o SUS e o setor privado de saúde são permanentes no Parlamento, que abriga reivindicações de trabalhadores/as da saúde, conselhos de saúde, grupos de pacientes de patologias específicas, organizações não-governamentais em defesa de certos procedimentos ou medicamentos, representantes de empresas, entidades sem fins lucrativos, pesquisadores e integrantes do Executivo das três esferas de governo (BAHIA, L., 2018).

O surgimento de demandas específicas e as tentativas de agrupamento destas na Câmara de Deputados encontrou nas frentes parlamentares um canal de expressão (BAHIA, L., 2018). Em reflexão sobre os 30 anos do Sistema Único de Saúde, a pesquisadora aponta que, entre as 319 frentes organizadas durante a legislatura 2015-2018, 30 são diretamente ligadas à assistência à saúde, produção e distribuição de insumos e medicamentos<sup>1</sup>. Desse grupo, a maioria dedica-se a doenças ou condições relacionadas a ciclo de vida, etnia e gênero ou área/profissão, enquanto outra parte debruça-se sobre assistência à saúde, rede assistencial do SUS e políticas universais. A mais antiga entre elas é a Frente Parlamentar da

---

<sup>1</sup> No período de 2015 a 2017, além das frentes parlamentares, duas comissões especiais tiveram como tema central: o percentual mínimo para a saúde (em diálogo com o Conselho Nacional de Saúde e entidades que lutam pela efetivação do SUS) e a revisão da legislação sobre os planos privados de saúde (que contou com a convocação de 12 representantes dos planos, três de entidades profissionais, um de entidade de defesa do consumidor e um da Agência Nacional de Saúde Suplementar, além de dois pesquisadores) (BAHIA, L., 2018).



Saúde (FPS), que foi criada em 1993, reinstalada em 2003 e viu sua visibilidade crescer a partir das articulações em torno da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29)<sup>2</sup> (BAHIA, L., 2018).

A agenda da FPS reúne interesses públicos e privados, tendo como pontos de contato mais evidentes o estatuto legal e os valores de remuneração dos procedimentos médico-hospitalares das tabelas do Ministério da Saúde e da Associação Médica Brasileira (BAHIA, L., 2009). As demandas contemplam tanto o aumento de recursos para o SUS, quanto a ampliação das isenções fiscais, créditos e anistias de dívidas para estabelecimentos, prestadores e produtores de insumos do setor privado. A autora destaca as conexões da frente com o componente industrial do complexo produtivo, as instituições de ensino e pesquisa e as demandas sociais do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde e de dirigentes do Ministério da Saúde (BAHIA, L., 2009).

Saindo das pautas rotineiras para analisar a resposta do Legislativo diante de quatro emergências de saúde pública – pandemias de cólera (1991 a 2005), influenza H5N1 (1999 a 2006), SARS (2003 a 2005) e influenza H1N1 (2009 a 2010) – Romero e Delduque (2017) constataram uma inexpressiva produção legislativa. Esta foi composta, em sua maioria, pela aprovação de propostas de suplementação de recursos orçamentários de iniciativa do Executivo, além de algumas poucas proposições relacionadas a matérias periféricas, pronunciamentos e fiscalização das ações implementadas. Para os autores, a falta de arcabouço normativo para atuação das autoridades sanitárias em situações de emergência de saúde pública não tem sido suprida pelo Parlamento brasileiro.

Por fim, estudos sobre a produção legislativa em saúde na 53<sup>a</sup>, 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> Legislaturas apontam a concentração de um maior volume de proposições no primeiro ano de mandato, quando deputados/as e senadores/as recém-eleitos/as tomam posse e aproveitam o momento para dar visibilidade a suas atuações diante do eleitorado. Na outra ponta, este volume cai nos anos eleitorais, período em que

---

<sup>2</sup> Ao investigar a atuação da FPS no processo de regulamentação da EC 29, Fonseca (2008) lembra que esta nasceu com o agravamento da crise do financiamento no setor, no início da década de 1990. Um nascimento que teria sido motivado mais por afinidade temática do que pela preocupação com os reflexos eleitorais ou com a tomada de posição sobre temas caros à opinião pública, o que segundo o autor, influiu o fenômeno da expansão das frentes parlamentares – “muitas são criadas para atender circunstâncias e para abraçar as causas de momento. Não parece ser o caso da Frente Parlamentar da Saúde” (FONSECA, 2008, p.18).

os/as parlamentares se dedicam a campanhas próprias ou de correligionários/as, culminando no esvaziamento das discussões no Congresso Nacional (MARQUES; DELDUQUE, 2012; BEM; DELDUQUE, 2019).

Considerando o cenário aqui brevemente descrito, enquanto revisão do “estado da arte” do tema a ser investigado, algumas questões são postas em destaque. A primeira delas é se existe uma preocupação, tanto por parte do Parlamento quanto da mídia de massa ou não especializada, em informar à sociedade sobre a atuação do Poder Legislativo brasileiro em questões relacionadas à saúde. Nesse sentido, qual o papel ocupado pela imprensa na divulgação para a sociedade das decisões e proposições relacionadas às políticas de saúde que tramitam no Congresso Nacional? Por meio da imprensa não especializada é possível tomar conhecimento sobre o que ocorre no Parlamento?

Um outro bloco de questões contempla ainda: quais lugares os temas acerca das políticas de saúde ocupam nos veículos de imprensa – editoriais, editorias específicas, capas, matérias, reportagens, notas, colunas de opinião, entrevistas, cartas de leitores? Na construção do fato noticioso, quais vozes são ouvidas? Quem são os interlocutores da imprensa no Congresso? Existe uma preocupação em divulgar as informações de forma compreensível para o público em geral?

Verificar, portanto, quais proposições e decisões legislativas têm maior visibilidade na imprensa brasileira implica pensar as estratégias e critérios para seleção dos temas abordados, bem como os interesses políticos, econômicos e ideológicos em jogo nesse processo. No presente estudo são consideradas certas questões referentes às intersecções entre Poder Legislativo e Mídia, tendo como foco a busca da compreensão de como foi construída a cobertura jornalística sobre a atuação do Poder Legislativo em dimensões relacionadas às políticas de saúde nos anos de 2015 a 2017.

Dessa forma, o objetivo geral do estudo é analisar a cobertura da mídia sobre a atuação do Poder Legislativo em questões relacionadas às políticas de saúde nos anos de 2015 a 2017. Como objetivos específicos podem ser enumerados: 1) identificar quais temas relacionados às políticas de saúde possuem maior frequência e visibilidade, discutindo possíveis fatores relacionados ao maior ou menor destaque de certas proposições e decisões legislativas em um jornal online; 2) analisar quais os lugares ocupados pelos temas relacionados às políticas de saúde no veículo de imprensa selecionado e quais vozes são ouvidas pelos/as jornalistas na construção

das notícias.

## 2.0 - Elementos teóricos e metodológicos

### 2.1. Quadro teórico de referência

Para analisar a cobertura da mídia sobre temas relacionados às políticas de saúde em tramitação no Parlamento brasileiro é necessário explicitar a definição de política de saúde adotada, bem como de algumas noções e conceitos fundamentais para compreensão do tema, tais como Estado (seu papel e relação com a sociedade), poder, hegemonia, esfera pública e a própria mídia.

Política de saúde pode ser definida como a resposta social (por ação ou omissão) de uma organização, como o Estado, diante das condições de saúde dos indivíduos e das populações e seus determinantes, bem como em relação à produção, distribuição, gestão e regulação de bens e serviços que afetam a saúde humana e o ambiente (PAIM; TEIXEIRA, 2006). Política de saúde<sup>3</sup> abrange questões relativas ao poder em saúde, sua existência e seu exercício (*Politics*); bem como as que se referem ao estabelecimento de diretrizes, planos e programas de saúde (*Policy*).

Um caminho possível para compreender a definição de política é pensá-la enquanto proposta estratégica de distribuição, deslocamento ou conservação do poder, tendo no Estado sua maior expressão (TESTA, 1992). A concepção de Estado, formulada por Gramsci (2007) e aqui adotada, abarca todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente, por um lado, justifica e mantém seu domínio, por outro, consegue obter o consenso ativo dos governados; terreno do conflito de classe que é, ao mesmo tempo, instrumento (de uma classe), lugar (de luta hegemônica) e processo (de unificação das classes dirigentes).

Estado difere, portanto, de governo, noção que pode ser conceituada como uma forma de exercício do poder (TESTA, 1992); um conjunto de pessoas que detém o poder político e determina a orientação política de uma sociedade (BOBBIO

---

<sup>3</sup> Diferencia-se a análise política em saúde, que toma como foco o processo político em saúde e assume o poder como categoria de análise central (como ele é apropriado, acumulado, distribuído, disputado e utilizado nos âmbitos setorial e societário, assim como as suas relações com a produção de fatos, dentro e fora das instituições); e a análise de políticas de saúde (*policy analysis*) ou de políticas públicas (*public policies, policy studies, policy science*), que constitui um espaço para a prática profissional, expressando uma práxis (articulação da teoria e prática) e uma militância sócio-política (TEIXEIRA; SILVEIRA, 2016).

*et al*, 2004). Segundo Testa (1992), o Estado é o espaço onde ocorrem a articulação de diferentes classes sociais (articulação da classe dominante, desarticulação das classes dominadas, bem como garantia de reprodução destas), o debate de problemas e a tomada de decisão (TESTA, 1992)<sup>4</sup>.

Aqui destaca-se o conceito de Estado ampliado, que se refere ao Estado em sentido orgânico e mais amplo, reunindo a sociedade política (Estado propriamente dito) e a sociedade civil (terreno onde se desenvolve a luta pela hegemonia), ou seja, “hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2007, p. 244). No contexto de sua teoria ampliada do Estado, esse autor diferencia “sociedade política” (composta pelos aparelhos militares e burocráticos de dominação e coerção, entre eles o Parlamento) e “sociedade civil” (formada pelo conjunto de aparelhos privados por meio dos quais uma classe luta pela hegemonia e direção político-moral, o que contempla os meios de comunicação) (COUTINHO, 1988).

A sociedade política remete ao Estado em sua concepção mais tradicional e estrita – a forma de vida estatal a que se dá o nome de Estado – e compreende os aparatos governamental e coercitivo. Já a sociedade civil constitui um conjunto de organizações denominadas “privadas” (sindicatos, partidos, organizações de todo tipo), prepostas à função de hegemonia; é a esfera da atividade política por excelência, enquanto lugar em que estas organizações surgem em cena com o propósito de transformação do modo de pensar. Esta distinção, segundo o autor, é metodológica, não orgânica, porque na vida histórica concreta estas duas dimensões apresentam-se de forma vinculada.

Sociedade civil e sociedade política estão conectadas por um outro conceito importante neste projeto, o de hegemonia. Seu significado oscila entre um sentido mais restrito, de direção em oposição a domínio, e um outro mais amplo, de direção mais domínio. Pode ser compreendida como a capacidade de direcionamento político e cultural, baseada na dialética entre consenso e coerção (GRAMSCI, 2007); e caracterizada por uma combinação da força e do consenso que se equilibram (hegemonia como direção mais domínio) ou entram em conflito (hegemonia *versus*

---

<sup>4</sup> Se o Estado é o espaço social onde são tomadas as decisões que afetam significativamente a vida da sociedade, são os atores (sujeitos ou organizações que adquirem capacidade de introduzir temas na agenda) os responsáveis pelas ações e lutas por meio das quais um problema será ou não incorporado à agenda do Estado (TESTA, 1995). Já as organizações podem ser entendidas a partir de dois aspectos – o institucional, que contempla a consolidação burocrática de uma organização em geral, e o agrupamento de pessoas com interesses comuns, ou seja, os atores sociais primários (TESTA, 1992).

domínio) (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 722).

É no campo da sociedade civil que esta luta se desenvolve, com os aparelhos hegemônicos atuando na construção e manutenção da hegemonia e para evitar sua crise <sup>5</sup>. Partindo do pressuposto de que toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica, o referido autor aponta como exemplos de aparelhos hegemônicos as instituições educacionais no sentido mais amplo (escolas, organizações repressivas legais e ilegais e empresas jornalísticas). Estes aparelhos surgem, portanto, como fundamentais para o exercício da hegemonia e sua desagregação é simultânea à crise desta.

O exercício 'normal' da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações – os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2007, p. 95).

Ao mencionar a opinião pública, afirma que ela “está estreitamente ligada à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a ‘sociedade civil’ e a ‘sociedade política’, entre o consenso e a força” (GRAMSCI, 2007, p. 265). Quando deseja desencadear uma ação considerada pouco popular, o Estado cria antecipadamente uma opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil. Esta constitui assim o conteúdo político da vontade política pública que, pela possibilidade de discordância, prevê a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública, “de modo que uma só força modele a opinião e, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica” (GRAMSCI, 2007, p. 265).

Também entre a sociedade política e a sociedade civil, cabe introduzir o conceito de esfera pública que, por meio da opinião pública, intermedia as relações entre o Estado e as necessidades da sociedade (HABERMAS, 1987). Sem limites ou fronteiras previamente definidos, a esfera pública constitui uma estrutura aberta, que não pode ser confundida com instituições, organizações ou quaisquer estruturas

---

<sup>5</sup> Gramsci compreende os três poderes – denominados como 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo – também como órgãos da hegemonia política, mas em medida diversa (LIGUORI; VOZA, 2017).

normativas. Pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; desempenha função não só de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, mas fundamentalmente de exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas e problematizadas (LOSEKANN, 2009). Segundo o sociólogo alemão, “o sistema político extrai da esfera pública a legitimação de que necessita” (HABERMAS, 1987, p. 96).

As lutas pelo reconhecimento no estado de direito democrático só possuem força legitimante na medida em que todos os grupos tenham acesso à esfera pública política, tenham voz ativa e possam articular suas necessidades, e ninguém seja marginalizado ou excluído. [...] É importante assegurar as premissas efetivas para o gozo em igualdade de chances dos direitos formalmente iguais. Tal não se aplica apenas aos direitos de participação política, mas também aos de participação social e aos direitos individuais, pois ninguém pode agir politicamente de forma autônoma se as condições de emergência de sua autonomia privada não estiverem asseguradas (HABERMAS, 1997, p. 97).

Habermas admite que a esfera pública constitui um lugar de igualdade somente na perspectiva do *status* legal dos/as cidadãos/ãs, o que não significa que estes compartilhem as mesmas possibilidades de influenciar os processos de formação da opinião pública. Reconhece-se a existência de desigualdades de posições e de distribuição do poder político por classe, gênero e raça na esfera pública, com diferentes acessos às informações, capacidade de organização e de recursos entre os atores. Nesse sentido, destaca-se o papel “modelador” da mídia e suas estruturas que “bloqueiam o intercâmbio horizontal de posicionamentos espontâneos, [...] tornam os espectadores isolados e privatizados, passíveis de uma coletivização tuteladora de seus mundos de representações” (HABERMAS, 1997, p. 93).

Enfim, esta luta pela hegemonia é uma luta de ideologias. A concepção gramsciana sobre ideologia pode ser apreendida por meio de uma rede conceitual que articula, além da própria ideologia, filosofia, visão de mundo, fé, conformismo, senso comum, folclore e linguagem (LIGUORI; VOZA, 2017). Ao longo de seus escritos, o termo surge como sistema de ideias políticas, como aquilo que identifica um grupo ou camada social e também como concepção do mundo de sujeitos coletivos ou individuais. Assim, as ideologias organizam as massas, constituem o

terreno comum e necessário da consciência e do conhecimento, são responsáveis por dar “o cimento mais íntimo à sociedade civil” e, portanto, ao Estado (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 787). É por meio destas que sujeitos coletivos tornam-se conscientes de si e podem contrapor-se à hegemonia adversária.

Nesta luta pela hegemonia, as classes dominantes acionam suas próprias estruturas ideológicas para defesa, manutenção ou construção de frentes teóricas. Estas estruturas reúnem tudo o que influencia ou pode influenciar a opinião pública, de forma direta ou indireta, e têm na imprensa sua parte mais dinâmica, ainda que não a única – de bibliotecas, escolas, círculos e clubes de vários tipos até a arquitetura, a disposição e os nomes das ruas são citados como elementos que integram esta estrutura ideológica (GRAMSCI, 2001, p. 78).

Em estudo que questiona o modo como o filósofo italiano situava a imprensa no âmbito da sociedade civil (sem relacioná-la, de modo geral, à base econômica da sociedade e aos seus “núcleos decisivos”) e como esta pode ser observada na atualidade, Almeida (2011) destaca o papel fundamental desempenhado pela mídia<sup>6</sup> na construção de consensos:

A hegemonia se faz, assim, como combinação de coerção e consenso. E o consenso se constrói através de concessões econômicas secundárias e do convencimento político e ideológico. A mídia tem, neste sentido, um papel notável neste esforço permanente e cotidiano de convencimento. E não somente em relação a questões particulares e conjunturais, mas especialmente de construir esta representação social do Estado que, mesmo sendo um organismo classista, procura se expressar como sendo o portador de ‘todas as energias nacionais’ (ALMEIDA, 2011, p.123).

Na Comunicação, este termo “mídia”<sup>7</sup> é empregado amplamente para explicar os acontecimentos do processo político<sup>8</sup>, assumindo significados diversos. Por esta

---

<sup>6</sup> Segundo Almeida (2011), “a mídia de hoje está longe de ser a imprensa das décadas de 20 e 30 na Itália. Se aquela era uma imprensa (mesmo em grande parte com fins comerciais, portanto, de mercado) mais vinculada à sociedade civil, como superestrutura, e tinha uma função marcadamente de interferir no processo político e cultural da sociedade, hoje a mídia é também marcadamente estrutura econômica e tem um forte papel estruturante da política e da sociabilidade contemporânea. Porém, é mais do que isso: é um setor de ponta (núcleo decisivo, para usar um termo gramsciano) da própria atividade econômica” (ALMEIDA, 2011, p. 129-130).

<sup>7</sup> O uso do termo tem origem em pesquisas norte-americanas sobre *mass media*, a partir de investigações sobre temas como comportamento eleitoral, voto e opinião pública, realizadas entre 1920 e 1940 (WOLF, 2003).

<sup>8</sup> No Brasil, a importância da comunicação de massa no processo político passou a ser reconhecida por pesquisadores de diversos campos do saber a partir do chamado fenômeno Collor (RUBIM; AZEVEDO, 1998).



característica, Guazina (2007) afirma que a palavra é usada como um “conceito-ônibus”, que pode remeter a um variado leque de fenômenos, acontecimentos e transformações que envolvem a política, o jornalismo, a publicidade e o marketing. Muitas vezes adotado em publicações especializadas como sinônimo de imprensa, jornalismo, meio de comunicação ou veículo (GUAZINA, 2007), mídia refere-se ao conjunto de instituições que aciona tecnologias específicas para realizar a comunicação humana, pressupondo, portanto, a existência de um intermediário tecnológico para que esta ocorra.

Vale dizer que a instituição mídia implica sempre a existência de um aparato tecnológico intermediário para que a comunicação se realize. A comunicação passa, portanto, a ser uma comunicação midiaticizada. [...] Concretamente, quando falamos da mídia estamos nos referindo ao conjunto das emissoras de rádio e de televisão (aberta e paga), de jornais e de revistas, do cinema e das outras diversas instituições que utilizam recursos tecnológicos na chamada comunicação de 'massa' (LIMA, 2004, p. 50)<sup>9</sup>.

Ainda que distintos (TRAQUINA, 2002), mídia e jornalismo possuem uma conexão profunda e parece, no mínimo, arriscado tentar compreendê-la sem passar pelo lugar da mídia no mundo (GUAZINA, 2007). Da mesma forma, é importante explicitar a definição de notícia<sup>10</sup>, matéria-prima para análise nesta pesquisa. Assim, é compreendida como a base do jornalismo (BAHIA, J., 1990), “relato de fatos ou acontecimentos atuais, de interesse e importância para a comunidade, e capaz de ser compreendido pelo público” (RABAÇA; BARBOSA, 2001, p. 513), segundo critérios de noticiabilidade, constituída pelo complexo de requisitos exigidos para os eventos – “do ponto de vista da estrutura do trabalho nos aparatos informativos e do ponto de vista do profissionalismo dos jornalistas – para adquirir a existência pública de notícia” (WOLF, 2003, p.195).

---

<sup>9</sup> Nesta formulação de 2004, o conceito de mídia não engloba a Internet, segundo Lima, por conta, sobretudo, do “potencial de interatividade que ela oferece ao usuário”. Mais tarde, em 2010, o autor analisa o impacto da disseminação e da capilaridade social da internet, bem como do aumento das fontes de informação, na quebra da “monopolização do discurso político 'mediado' pela grande mídia – em regimes não-autoritários” (LIMA, 2010).

<sup>10</sup> A história do jornalismo aponta mudanças no conceito de notícia ao longo do tempo (MENDES, 2008) e sua definição é objeto de reflexão de diversos/as pesquisadores/as (MEDINA, 1988; LAGE, 1985, 2001; MARCONDES FILHO, 2000; TRAQUINA, 2002).

## 2.2 - Estratégias metodológicas

O estudo de caso realizado recorreu à pesquisa documental, tendo como fonte dados secundários, mais precisamente notícias relacionadas à produção legislativa no Congresso Nacional no campo das políticas de saúde e textos das propostas e projetos de lei frutos da atividade parlamentar. Para tanto, foram coletadas as proposições<sup>11</sup> em tramitação no período de 2015 a 2017 e as notícias sobre a produção legislativa publicadas em um portal no mesmo período, correspondente à 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O período foi escolhido por conta da intensa movimentação parlamentar em torno da temática<sup>12</sup> e ainda pela possibilidade de comparação da atuação dos/as parlamentares diante de duas configurações diferentes no Poder Executivo – Dilma Rousseff (2015-2016) e Michel Temer (2016-2017), separadas por um processo de impeachment.

No que diz respeito à produção do Congresso Nacional, foi acionada a busca por palavras-chaves associadas ao termo “saúde”, examinando as atribuições de cada instrumento legal antes de definir quais deles seriam analisados, e foi construída uma matriz (APÊNDICE A) para organizar as proposições coletadas. A lista de termos utilizados na busca por matérias legislativas foi inspirada no trabalho de Baptista (2003)<sup>13</sup> e adaptada a partir das especificidades do presente estudo e período de análise. Os termos associados à “saúde” na busca foram: políticas de saúde, financiamento, Aids, medicamentos genéricos, vigilância sanitária,

---

<sup>11</sup> Proposição pode ser compreendida como uma denominação genérica de toda matéria submetida à apreciação do Senado, da Câmara ou do Congresso Nacional. São exemplos de proposições: propostas de emenda à Constituição (PECs); projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução; requerimentos; pareceres; indicações; e emendas (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

<sup>12</sup> Uma busca no site da Câmara dos Deputados ([www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)) sobre matérias relacionadas à saúde, realizada em abril de 2019, indicou 3521 resultados referentes ao ano de 2015, 1945 resultados em 2016 e um total de 3004 itens em 2017. Busca similar sobre a atividade parlamentar do Senado Federal, também realizada em abril de 2019, por meio do site do Senado Federal ([www25.senado.leg.br](http://www25.senado.leg.br)), obteve como resultado um total de 257 documentos em 2015; 184 resultados em 2016; e 162 documentos em 2017.

<sup>13</sup> Em estudo do Poder Legislativo (BAPTISTA, 2003), a busca foi realizada no site do Senado Federal, a partir do cruzamento da legislação produzida e indexada nos termos: saúde, Aids, medicamentos genéricos, vigilância sanitária, previdência social, INAMPS, seguro social, sangue, índios, planejamento familiar, remoção de órgãos, psiquiatria e Seguridade Social, ano a ano. Para melhor compreensão do papel de cada matéria (medida provisória, lei delegada, emenda constitucional, entre outras) no processo legislativo, a autora realizou um pequeno estudo das atribuições de cada instrumento legal. As leis coletadas foram organizadas e detalhadas segundo suas características e função legal; origem (Executivo, Legislativo ou Judiciário); tempo de tramitação; autoria; temática; e processo decisório.

seguridade social, planos de saúde, saúde mental, drogas, população negra, mulheres, LGBTQIA+, indígena.

A partir desta estratégia, a coleta realizada no site da Câmara Federal, em junho de 2019, identificou 2598 matérias em tramitação<sup>14</sup> no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017. Em busca realizada no site do Senado Federal, também em junho de 2019, foram identificadas 658 matérias em tramitação no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017<sup>15</sup>. Considerando a quantidade de proposições identificadas na coleta e as limitações do período para operacionalização da pesquisa, constatou-se a necessidade de realizar um recorte do corpus a ser analisado, a partir das funções e características das categorias das matérias legislativas. Com isso, conformam o corpus de análise deste trabalho: Projetos de Lei<sup>16</sup>; Projetos de Decreto Legislativo<sup>17</sup>; Propostas de Emenda à

---

<sup>14</sup> Para coleta das proposições em tramitação na Câmara foi utilizado o recurso de busca avançada do site da Câmara dos Deputados ([www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada](http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada)). As matérias estavam assim distribuídas: Aviso – CN (1); Consulta (1); Documento de CPI ostensivo (3); Emenda ao Orçamento (3); Emenda/Substitutivo do Senado (3); Indicação (1171); Medida Provisória (3); Mensagem (11); Ofício - CN (1); Ofício Externo (3); Parecer de Comissão (1); Projeto de Decreto Legislativo (18); Projeto de Lei (363); Projeto de Lei - CN (9); Projeto de Lei Complementar (13); Projeto de Lei de Conversão (3); Projeto de Resolução (5); Projeto de Resolução do Congresso Nacional (1); Proposta de Emenda à Constituição (13); Proposta de Fiscalização e Controle (18); Reclamação (1); Redação para o segundo turno (1); Relatório (9); Relatório Final (1); Relatório Prévio (1); Relatório Setorial (3); Relatório do Relator (1); Requerimento (567); Requerimento de Informação (341); Requerimento de Instituição de CPI (2); Solicitação de Informação ao TCU (1); Sugestão (7); Sugestão de Emenda ao Orçamento - CLP (2); Sugestão de Emenda ao Orçamento - Comissões (11); Sugestão de Emenda à LDO - Comissões (6).

<sup>15</sup> Para coleta das proposições em tramitação no Senado durante o período de análise, optou-se pelo uso do Sistema de Informações do Congresso Nacional - Sicon (<http://legis.senado.leg.br/sicon>), por este oferecer um leque mais amplo de geração de relatórios das buscas efetuadas. As matérias estavam assim distribuídas: Projeto de Lei do Senado (129); Requerimento (108); Requerimento da Comissão de Assuntos Sociais (63); Requerimento Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (60); Projeto de Lei da Câmara (58); Requerimento da Comissão de Educação (30); Requerimento da Comissão de Meio Ambiente (30); Projeto de Lei do Congresso Nacional (24); Medida Provisória (15); Requerimento da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (14); Proposta de Emenda à Constituição (13); Veto (13); Mensagem (12); Aviso - SN (8); Projeto de Decreto Legislativo – SF (6); Aviso (5); Projeto de Resolução do Senado (5); Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (5); Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado (5); Projeto de Lei de Conversão (4); Representação (4); Requerimento da Comissão Senado do Futuro (4); Requerimento da Comissão de Assuntos Econômicos (4); Requerimento da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (3); Requerimento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (3); Requerimento – CN (3); Sugestão (3); Emenda da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado (2); Ofício (4); Requerimento da Comissão de Serviços de Infraestrutura (2); Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara (1); Ato do Presidente do Senado Federal (1); Denúncia (1); Mensagem – CN (1); Projeto de Decreto Legislativo – CN (1); Petição (1); Premiação (1); Projeto de Resolução do Congresso Nacional (1).

<sup>16</sup> Proposição destinada a dispor sobre matéria de competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

<sup>17</sup> Proposição que visa regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República. Por meio de decretos legislativos, o Congresso Nacional julga as

Constituição (PECs)<sup>18</sup>; e Medidas Provisórias<sup>19</sup> (ANEXO A).

Com esta delimitação, o corpus foi reduzido a 639 documentos: 405 coletados no site da Câmara (371 projetos de lei; 18 projetos de decreto legislativo; 13 propostas de emenda à Constituição; e 3 medidas provisórias); e 234 coletados no site do Senado (199 projetos de lei; 15 projetos de decreto legislativo; 13 propostas de emenda à Constituição; e 7 medidas provisórias). Por conta das características próprias do processo legislativo, parte destas proposições aparece como resultado das buscas nos sites das duas Casas, o que exigiu refinamento da matriz para identificar as associações.

Já para viabilização da coleta de notícias, foram observados, inicialmente, 18 portais brasileiros na internet (APÊNDICE B), a maioria vinculada a jornais impressos, que realizam a cobertura jornalística das atividades parlamentares relacionadas à agenda da saúde. O primeiro passo foi identificar os veículos de comunicação que se dedicam ao tema de forma cotidiana e, a partir deste acompanhamento, selecionar um portal para realização de estudo de caso. Como apoio na identificação de veículos, foram utilizadas informações sobre assinaturas digitais de portais de notícias, divulgadas pelo Instituto Verificador de Circulação (IVC)<sup>20</sup> (ANEXO B), a produção de notícias relacionadas ao tema no período e, ainda, a disponibilidade de mecanismos de busca que tornassem viável a operacionalização da coleta. Com isso, o portal Folha de S. Paulo

---

contas do Presidente da República; resolve definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais; aprecia atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; autoriza que o presidente se ausente do país por mais de quinze dias; disciplina as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei; escolhe dois terços dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU); autoriza referendo e convoca plebiscito; e susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

<sup>18</sup> Proposição legislativa destinada a alterar a Constituição Federal. Pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

<sup>19</sup> Espécie normativa de iniciativa exclusiva do presidente da República, com força de lei, adotada em caso de urgência e relevância, com produção de efeitos desde sua edição. A conversão em lei depende de apreciação pelo Congresso Nacional. Não apreciada pelo Congresso Nacional no prazo determinado, a medida provisória perde seus efeitos e as relações jurídicas constituídas na sua vigência serão disciplinadas por decreto legislativo ou, na ausência deste, continuarão regidas pela medida provisória (CONGRESSO NACIONAL, 2018).

<sup>20</sup> O Instituto Verificador de Circulação – IVC (<https://ivcbrasil.org.br>) é uma entidade sem fins lucrativos que tem por objetivo certificar as métricas de desempenho de veículos impressos e digitais.

([www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)) foi selecionado para esta investigação.

O jornal Folha de S. Paulo surgiu em 1º de janeiro de 1960, a partir da fusão de três publicações da mesma empresa – Folha da Noite, Folha da Manhã e Folha da Tarde. O impresso diário paulista possui circulação nacional e, em 1983, tornou-se a primeira redação jornalística informatizada da América do Sul. Em 1995 o grupo lançou a Folha Online, anunciado como o primeiro site de notícias em tempo real em língua portuguesa. Em 2010 o portal foi reestruturado, passando a se chamar Folha.com, e as redações dos jornais impresso e online foram unificadas. No mesmo ano foram lançados aplicativos do jornal para dispositivos móveis. Em 2018, o site da Folha contava com uma audiência média de 28 milhões de visitantes únicos e 200 milhões de páginas vistas por mês, além da publicação de 160 notícias por dia. Este foi o primeiro veículo brasileiro a adotar o modelo de negócios para jornalismo digital conhecido como “*paywall* poroso”, no qual o acesso ao noticiário online é gratuito até determinado limite de textos (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

A primeira estratégia de coleta utilizada no portal da Folha foi a mesma da produção legislativa – lista de 13 palavras-chaves associadas ao termo “saúde”. Como resultado preliminar na exploração dos bancos de dados foram obtidas as seguintes ocorrências: financiamento (679); seguridade social (94); vigilância sanitária (383); planos de saúde (1610); medicamentos genéricos (51); Aids (269); saúde mental (655); drogas (991); população negra (63); mulheres (2048); LGBTQIA+ (93); indígena (113); políticas de saúde (25). Na medida em que a leitura do material jornalístico avançou, foi possível notar que os resultados não expressavam a relação entre saúde e produção legislativa. Ou seja, as notícias coletadas não dialogavam com o corpus extraído dos sites da Câmara e do Senado. Além disso, a extensão do material e a alta ocorrência de sobreposições nos resultados se revelaram entraves para operacionalização do trabalho no tempo disponível.

Mostrou-se necessário então ajustar o procedimento de busca, a partir da percepção de que, ao adotar o mesmo mecanismo para as duas coletas – de matérias legislativas e jornalísticas –, a relação necessária com o trabalho do Parlamento não era captada no segundo caso. Assim, foi adotada uma segunda estratégia, que consistiu na busca utilizando “saúde” e “congresso nacional” como palavras-chaves no portal da Folha de S. Paulo. Desta forma, foram identificadas

692 matérias no período de 01/01/2015 a 31/12/2017<sup>21</sup>. Com a exclusão de ocorrências repetidas e daquelas cujos conteúdos não correspondiam ao tema da pesquisa, apesar de conter as palavras-chaves, foram selecionadas 400 matérias para compor o corpus da pesquisa.

O material coletado passou então a ser tratado e investigado a partir de técnicas de análise de conteúdo<sup>22</sup>. Na perspectiva de Bardin, a análise de conteúdo consiste em uma técnica metodológica aplicável a diversos discursos e formas de comunicação, independentemente da natureza do seu suporte (GODOY, 1995). Para isso, acionamos três etapas: 1) Pré-análise, quando o material foi organizado para torná-lo operacional e sistematizar as ideias iniciais; 2) Exploração do material, voltada para definição das categorias e da codificação; 3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação, quando foram elaborados gráficos, quadros, tabelas e matrizes que sintetizam e destacam as informações para análise.

Como parte da etapa de pré-análise, após a coleta foi construída uma matriz para sistematizar as informações, com os seguintes campos de preenchimento: título; data de publicação; seção/editoria na qual a notícia foi publicada; temas abordados; fontes da notícia<sup>23</sup>; endereço de acesso (*link*); e observações (APÊNDICE C). No campo de classificação das fontes, buscou-se identificar a presença de parlamentares como fontes de informação para compor os textos do jornal.

Na etapa seguinte, de exploração do material, as notícias e as proposições foram classificadas de acordo com os 13 termos utilizados na busca das matérias legislativas, informação registrada em uma nova coluna intitulada "Categoria". Aquelas que não puderam ser classificadas de acordo com os 13 temas foram agrupadas inicialmente como "Outros". Após revisá-las, constatou-se a recorrência

---

<sup>21</sup> Foi utilizado como filtro de busca a opção Editorias (Todas - Exceto "Mundo"). A editoria Mundo foi excluída como meio de restringir os resultados ao contexto brasileiro.

<sup>22</sup> Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo foi sistematizada como método na década de 1920 e sua definição formulada no final dos anos 40-50. No entanto, somente em 1977, com a publicação do livro, "*Analyse de Contenu*", de Bardin, o método foi configurado com o detalhamento que atualmente serve de orientação. Para a autora, o termo designa: "Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (BARDIN, 2011, p. 47).

<sup>23</sup> Por fontes de notícias compreende-se "pessoas, organizações, grupos sociais ou referências; envolvidas direta ou indiretamente a fatos e eventos; que agem de forma proativa, ativa, passiva ou reativa; sendo confiáveis, credíveis ou duvidosas; de quem os jornalistas obtêm informações de modo explícito ou confidencial para transmitir ao público, por meio de uma mídia" (SCHMITZ, 2014, p. 20).

de alguns temas na distribuição – reforma trabalhista (15); relação Executivo-Legislativo (9); trabalho e educação em saúde (10) – que ganharam então status de “categoria”. Com isso, foi considerado um total de 17 categorias para classificação das notícias e proposições: Políticas de Saúde; Financiamento; Aids; Medicamentos Genéricos; Vigilância Sanitária; Seguridade Social; Planos de Saúde; Saúde Mental; Drogas; População Negra; Mulheres; LGBTQIA+; Indígena; Reforma Trabalhista; Relação Executivo-Legislativo; Trabalho e Educação em Saúde; Outros.

Na terceira e última etapa, de tratamento e interpretação dos resultados, as informações foram analisadas de modo a construir um panorama sobre a cobertura jornalística realizada pelo site da Folha de S. Paulo no período citado e sobre os temas com maior visibilidade. Para isso, também foi acionada a perspectiva de *agenda setting*.

Ao incluir determinado assunto na pauta jornalística, os veículos de imprensa agendam um tema para discussão na esfera pública, configurando um processo chamado de *agenda-setting* ou Teoria do Agendamento<sup>24</sup>. Definida como “um mapa altamente detalhado da agenda da mídia e de seus efeitos” (MCCOMBS, 2009, p. 8-9), a teoria parte da hipótese sobre os efeitos da comunicação de massa na atenção do público para temas sociais e políticos e passa a abarcar as condições contingentes destes efeitos, as influências estabelecidas pela agenda midiática, os impactos dos elementos específicos das mensagens e as consequências do processo de agendamento (MCCOMBS, 2009). Assim, de forma resumida, a “agenda” dos veículos de imprensa pode ser traduzida como “o que” estes abordam, quais fatos são narrados.

---

<sup>24</sup> A Teoria do Agendamento tem como fundadores Maxwell McCombs e Donald L. Shaw, inspirados pelo estudo de Walter Lippmann (*Public Opinion*).

### 3.0 – Resultados

Os resultados encontrados permitem a conformação de um panorama da distribuição das proposições legislativas por categorias nos âmbitos da Câmara, do Senado e, de forma conjunta, do Congresso Nacional; e da distribuição de notícias, também por categorias semelhantes, no portal da Folha de S. Paulo. No que diz respeito ao Parlamento, o corpus é composto por 639 matérias legislativas, em tramitação no período de 01/01/2015 a 31/12/2017, e foi classificado de acordo com as 17 categorias detalhadas na metodologia.

Tabela 1 – Distribuição de proposições por categorias no Congresso Nacional, Brasil, 2015-2017

<b>Categorias</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Políticas de saúde	236	36,93%
Financiamento	106	16,59%
Planos de Saúde	84	13,15%
Trabalho e Educação em Saúde	49	7,67%
Vigilância Sanitária	43	6,73%
Mulheres	16	2,50%
Drogas	11	1,72%
Saúde mental	7	1,10%
Seguridade Social	9	1,41%
Indígena	5	0,78%
Reforma Trabalhista	4	0,63%
Medicamentos genéricos	1	0,16%
Relação Executivo-Legislativo	0	0,00%
Aids	0	0,00%
LGBTQIA+	0	0,00%
População negra	0	0,00%
Outros	68	10,64%
<b>Total</b>	<b>639</b>	<b>100,00%</b>



Fonte: Elaboração própria.

Predominam no Parlamento as proposições relacionadas à categoria “Políticas de saúde”, responsável por 36,93% do total das ocorrências no período. Ao detalhar este escopo, encontra-se principalmente as subcategorias “SUS” (32,03% na Câmara e 14,46% no Senado); “Infância” (9,80% na Câmara e 7,23% no Senado); e Atenção Básica (8,50% na Câmara e 6,02% no Senado). Especificamente no Senado, a subcategoria “Alimentação” também teve destaque, reunindo 8,43% do total das matérias legislativas. Também foram encontradas ocorrências, respectivamente na Câmara e no Senado, nas subcategorias “Prevenção e Controle da Dengue, Zika e Chikungunya” (3,27% e 3,61%); “Tabagismo” (1,96% e 6,02%); e “Saneamento” (0,65% e 3,61%).

Alguns temas não definidos previamente como subcategorias foram identificados de modo frequente no âmbito das políticas de saúde em pauta no Congresso, são eles: Saúde bucal, Medicamentos, Relação público-privado e Saúde do trabalhador. Questões relacionadas à violência surgiram entre as proposições em tramitação na Câmara e estiveram ausentes no Senado.

A segunda categoria mais recorrente foi “Financiamento”, que englobou 16,59% das matérias no Congresso Nacional como um todo. Na Câmara (17,91%) e especialmente no Senado (56,41%), a subcategoria “Orçamento” obteve destaque pela quantidade de matérias legislativas. Em terceiro lugar em número de ocorrências por categoria estão os “Planos de saúde”, que responderam por 13,15% das proposições. Já temas como População negra, LGBTQIA+ e Aids não estavam presentes nas ocorrências, ou seja, não foi identificada entre as matérias analisadas nenhuma iniciativa voltada para a saúde da população negra e LGBTQIA+, nem para lidar com a questão do HIV/Aids. Na categoria “Medicamentos genéricos” há somente 1 ocorrência, em tramitação no Senado.

Tabela 2 – Distribuição de proposições por categorias na Câmara e no Senado, Brasil, 2015-2017

<b>Categorias</b>	<b>Nº de ocorrências na Câmara</b>	<b>Câmara (%)</b>	<b>Nº de ocorrências no Senado</b>	<b>Senado (%)</b>
Políticas de	153	37,78%	83	35,47%

saúde				
Financiamento	67	16,54%	39	16,67%
Planos de Saúde	61	15,06%	23	9,83%
Trabalho e Educação em Saúde	29	7,16%	20	8,55%
Vigilância Sanitária	13	3,21%	30	12,82%
Seguridade Social	5	1,23%	4	1,71%
Mulheres	13	3,21%	3	1,28%
Saúde mental	6	1,48%	1	0,43%
Drogas	7	1,73%	4	1,71%
Indígena	2	0,49%	3	1,28%
Reforma Trabalhista	1	0,25%	3	1,28%
Medicamentos Genéricos	0	0,00%	1	0,43%
Relação Executivo-Legislativo	0	0,00%	0	0,00%
AIDS	0	0,00%	0	0,00%
LGBTQIA+	0	0,00%	0	0,00%
População negra	0	0,00%	0	0,00%
Outros	48	11,85%	20	8,55%
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>100,00%</b>	<b>234</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Considerando as demais categorias separadamente, não há diferença expressiva entre os percentuais de ocorrência em cada uma das Casas, com exceção de “Vigilância Sanitária”, que corresponde a 3,21% das proposições da Câmara e 12,82% do Senado; e “Planos de Saúde”, com 15,06% de ocorrências (Câmara) e 9,83% (Senado).

Um aspecto que chama a atenção é a recorrência de proposições relacionadas ao tema “Comunicação e Informação em Saúde” entre aquelas categorizadas como “Outros” (10,64% do total). São propostas que abordam, por exemplo, a obrigatoriedade de divulgação de informações a cidadãos e cidadãs sobre seus direitos e meios de acesso ao sistema de saúde, disponibilização de informações na internet de forma clara e acessível, transparência e publicidade das relações financeiras. Na Câmara, estas correspondem a 60,41% da categoria “Outros; no Senado o percentual é menor, mas ainda significativo (25%).

Tabela 3 - Distribuição de ocorrências de notícias por categorias, Brasil, 2015-2017

<b>Categorias</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Financiamento	172	43,00%
Políticas de saúde	57	14,25%
Vigilância Sanitária	40	10,00%
Seguridade Social	39	9,75%
Planos de Saúde	18	4,50%
Mulheres	15	3,75%
Reforma trabalhista	12	3,00%
Drogas	11	2,75%
Trabalho e Educação em Saúde	10	2,50%
Relação Executivo-Legislativo	9	2,25%
Indígena	4	1,00%
Aids	2	0,50%
Saúde mental	1	0,25%
LGBTQIA+	1	0,25%
População negra	0	0,00%
Medicamentos Genéricos	0	0,00%
Outros	9	2,25%
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria.

O corpus de notícias corresponde a um total de 400 matérias publicadas no

jornal Folha de S. Paulo, no período de 01/01/2015 a 31/12/2017. Os resultados apresentados na tabela 3 revelam uma configuração na qual destacam-se as categorias “Financiamento”, que responde sozinha por 43% do total das notícias, de um lado; e “Aids” (0,5%), “Saúde mental” (0,25%) e “LGBTQIA+” (0,25%), de outro, com baixos percentuais de ocorrência. “Medicamentos genéricos” e “População negra”, apesar de previamente estabelecidas na pesquisa, não apareceram no jornal.

### 3.1 - Financiamento

O tema “Financiamento” correspondeu a 43% das notícias coletadas no período (172). Dentro deste escopo, quatro subtemas se destacaram e foram organizados como subcategorias de Financiamento. São eles: PEC 241/55 (51 ocorrências – 29,65%); Orçamento (30 ocorrências – 17,44%); CPMF (24 ocorrências – 13,95%); e DRU (7 ocorrências – 4,06%).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016<sup>25</sup> foi enviada à Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, em 15/06/2016, com o propósito de alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Apresentada pelo governo do então presidente interino Michel Temer, com apenas um mês de gestão, a proposição ficou conhecida como PEC do Teto dos Gastos Públicos por limitar as despesas primárias da União aos gastos do ano anterior, corrigidos pela inflação oficial (IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Tramitou na Câmara em regime especial até chegar ao plenário da Casa para votação em primeiro turno, em 10 de outubro do mesmo ano, tendo sido aprovada com 366 votos a favor, 111 contra e 2 abstenções. Em 25 de outubro, em votação em segundo turno, foi novamente aprovada durante Sessão Deliberativa Extraordinária (359 votos a favor, 116 contra e 2 abstenções) e, no dia seguinte, remetida ao Senado.

No Senado, já nomeada PEC 55/2016, a proposição foi aprovada pelo plenário

---

<sup>25</sup> Ficha de tramitação na Câmara (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>) e no Senado (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>).

em primeiro turno, sem alterações, em 29 de novembro, com 61 votos a favor e 14 contra; e reiteradamente aprovada em segundo turno, em 13 de dezembro do mesmo ano, por 53 votos a 16. Promulgada dois dias depois (15 de dezembro), foi transformada em norma jurídica como Emenda Constitucional 95/2016 e publicada no Diário Oficial da União (DOU- 16/12/2016 seção I, pág. 00002 a 00003). No que tange à saúde a emenda estabelece:

Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (LEGIS SAUDE, 2016).

Mesmo antes do início de sua tramitação no Parlamento, a PEC 241/55 mobilizou a atenção do portal Folha de S. Paulo. De 24 de maio de 2016, quando publicou notícia intitulada “Traduzindo o economês: o que o governo Temer anunciou”<sup>26</sup> – na qual informa que o Executivo irá propor ao Congresso “que, a cada ano, as despesas públicas só possam crescer na proporção da inflação do ano anterior” – até 28 de março de 2017, quando divulgou artigo “Reformas 'na marra”<sup>27</sup> em coluna assinada pelo professor de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), Pablo Ortellado, foram 51 matérias publicadas, entre reportagens, artigos de opinião, colunas e editoriais.

O segundo tema mais recorrente na categoria “Financiamento” foi orçamento (17,44%), englobando a aprovação das leis orçamentárias anuais para 2015<sup>28</sup>, 2016<sup>29</sup>, 2017<sup>30</sup> e 2018<sup>31</sup>. Também tiveram destaque as aprovações da Lei de

---

<sup>26</sup> Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1774520-traduzindo-o-economês-o-que-o-governo-temer-anunciou.shtml>.

<sup>27</sup> Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/pablo-ortellado/2017/03/1870402-reformas-na-marra.shtml>.

<sup>28</sup> Lei nº 13.115 de 20/04/2015 (<https://legis.senado.leg.br/norma/584927>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1595192-secretario-do-tesouro-diz-que-governo-adiara-gastos-por-dificuldade-de-caixa.shtml>.

<sup>29</sup> Lei nº 13.255 de 14/01/2016 (<https://legis.senado.leg.br/norma/602480>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682936-levy-descarta-plano-b-para-ajuste-fiscal-em-reuniao-com-parlamentares.shtml>.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2018<sup>32</sup>; da Emenda Constitucional 86/2015, conhecida como PEC do Orçamento Impositivo<sup>33</sup>; do projeto de lei que autorizava repasse de R\$ 99 milhões para publicidade com reforma da Previdência, decisão posteriormente suspensa pela 14ª Vara Federal em Brasília<sup>34</sup>; e de crédito extraordinário para pagamento das chamadas "pedaladas fiscais" referentes a 2014 ("Senado aprova MP destinada a pagamento de pedaladas fiscais"<sup>35</sup>).

A terceira subcategoria com maior número de ocorrências foi a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), com 24 matérias, representando 13,95% do total da categoria "Financiamento". A questão recebe destaque devido à apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), em 22 de setembro de 2015, que prevê a reinstauração da CPMF, em caráter temporário, para custeio da Previdência Social<sup>36</sup>. A proposição de autoria do Poder Executivo, na gestão da então presidenta Dilma Rousseff, acrescenta o artigo 90-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), em regime de tramitação especial. Consulta ao sistema da Casa apontou que, em 09/07/2019, a PEC permanecia na CCJC, no aguardo de parecer do relator na Comissão.

As 24 matérias abordam os debates que antecederam a apresentação da PEC, como as negociações do então ministro da Saúde, Arthur Chioro, as críticas e

<sup>30</sup> Lei nº 13.414 de 10/01/2017 (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/126800>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1834427-governo-vai-autorizar-despesas-extras-de-r-162-bi-no-orcamento-de-2016.shtml>.

<sup>31</sup> Lei nº 13.587, de 02/01/2018 (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/130650>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1943200-congresso-aprova-orcamento-de-2018-com-deficit-do-governo-de-r-157-bi.shtml>.

<sup>32</sup> LDO 2018 (<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2018/proposta/MSG120-pl.pdf>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1901137-congresso-aprova-ldo-de-2018-e-garante-recesso-parlamentar.shtml>.

<sup>33</sup> PEC 358/13: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633>.

<sup>34</sup> "Congresso autoriza repasse de R\$ 99 milhões para publicidade da reforma da Previdência" (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1937464-congresso-autoriza-repasse-de-r-99-milhoes-para-publicidade-da-reforma-da-previdencia.shtml>) e "Justiça vê 'manipulação' e suspende propaganda do governo sobre previdência" (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1939650-justica-ve-manipulacao-e-suspende-propaganda-do-governo-sobre-previdencia.shtml>).

<sup>35</sup> Medida Provisória (MP) 702/2015 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/Mpv/mpv702.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Mpv/mpv702.htm)), noticiada em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758646-senado-aprova-mp-destinada-a-pagamento-de-pedaladas-fiscais.shtml>.

<sup>36</sup> PEC 140/2015: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738618>.

resistências à proposta e seu histórico<sup>37</sup>; as articulações do Executivo com prefeitos e governadores<sup>38</sup>; os confrontos dentro do próprio governo, personificados pela presidenta Dilma Rousseff e seu vice Michel Temer<sup>39</sup>, e também dentro do próprio PT (Partido dos Trabalhadores), legenda da presidenta<sup>40</sup>. As ocorrências tratam ainda das relações entre Executivo e Legislativo, as estratégias e embates que marcaram a tramitação da proposta no Congresso<sup>41</sup>:

A estratégia do governo é formar uma frente nacional de prefeitos e governadores que pressione o Congresso a discutir o tema ainda neste ano. A expectativa do Palácio do Planalto, no entanto, é de que o novo imposto deve ser colocado em pauta no Poder Legislativo somente em julho de 2016. Mesmo com tempo para tentar alinhar a base aliada, ministros e auxiliares da petista avaliam que será uma votação difícil, com grandes chances de derrota, já que grande parte

---

<sup>37</sup> Ver: “Com aval de Dilma, ministro da Saúde discute volta da CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1641223-com-aval-de-dilma-ministro-da-saude-discute-volta-da-cpmf.shtml>); “Proposta de nova CPMF prevê alíquota de 0,38%; recriação é criticada” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674385-proposta-de-nova-cpmf-preve-aliquota-de-038-mas-enfrenta-resistencia.shtml>); “Governo tenta retomar a CPMF desde 2007, ano em que foi extinta” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674822-governo-tenta-retomar-a-cpmf-desde-2007-ano-em-que-foi-extinta.shtml>).

<sup>38</sup> Ver: “Prefeitos vão a Brasília pressionar governo por recursos para saúde” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1676039-prefeitos-vaio-a-brasilia-pressionar-governo-por-recursos-para-saude.shtml>); “Em encontro esvaziado, governadores defendem alíquota de 0,38% na CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682412-em-encontro-esvaziado-governadores-defendem-aliquota-de-038-na-cpmf.shtml>); “Prefeitos buscam acordo com Dilma sobre CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1691185-prefeitos-buscam-acordo-com-dilma-sobre-cpmf.shtml>); “Prefeitos divergem sobre modelo de divisão da CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1697369-prefeitos-divergem-sobre-modelo-de-divisao-da-cpmf.shtml>); “Dilma defende repartir CPMF com Estados e municípios” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1739903-dilma-defende-repartir-cpmf-com-estados-e-municipios.shtml>).

<sup>39</sup> Ver: “Michel Temer recusa pedido de Dilma para ajudar na recriação da CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674937-dilma-telefona-para-temer-e-pede-ajuda-para-recriar-cpmf-vice-nega.shtml>) e “Oposição foca CPMF para não afetar ajuste em eventual governo Temer” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682869-oposicao-foca-cpmf-para-nao-afetar-ajuste-em-eventual-governo-temer.shtml>).

<sup>40</sup> Ver: “Chapa majoritária do PT quer volta da CPMF, o 'imposto do cheque” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1639828-chapa-majoritaria-do-pt-quer-volta-da-cpmf-o-imposto-do-cheque.shtml>) e “Volta da CPMF provoca queda de braço entre governo e PT” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1641561-volta-da-cpmf-provoca-queda-de-braco-entre-governo-e-pt.shtml>).

<sup>41</sup> Ver: “Decisão sobre recriação de tributo da saúde é do Congresso, diz ministro” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1676046-decisao-sobre-tributo-para-saude-fica-a-cargo-do-congresso-diz-ministro.shtml>); “Planalto descarta aprovar CPMF neste ano e estuda aplicar recursos na Saúde” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1699076-planalto-descarta-aprovar-cpmf-este-ano-e-estuda-aplicar-recursos-na-saude.shtml>); “Planalto faz ofensiva para destravar recriação da CPMF na Câmara” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1704422-planalto-faz-ofensiva-para-destravar-recriacao-da-cpmf-na-camara.shtml>); “Sob pressão do Planalto, presidente da CCJ não pretende destravar CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1705187-sob-pressao-do-planalto-presidente-da-ccj-nao-pretende-destravar-cpmf.shtml>).



dos parlamentares não quer o ônus de criar um novo imposto no país (URIBE; DIAS, 2015).

Ainda em “Financiamento”, o quarto tema com maior número de ocorrências foi a DRU – Desvinculação de Receitas da União, com 7 matérias, correspondendo a 4,06% da categoria. A Proposta de Emenda à Constituição nº143, de 2015<sup>42</sup>, acrescenta os artigos 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Altera a Constituição Federal para estabelecer que são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 2023, 20% da arrecadação dos impostos dos Estados e dos Municípios, e dos recursos que cabem aos Estados e aos Municípios na repartição das receitas de impostos da União. Apresentada em 04 de novembro de 2015, seu estado em 31 de janeiro de 2019 era “pronta para deliberação do Plenário”, no aguardo da votação em segundo turno após aprovação em primeiro turno.

Entre as matérias analisadas há posições favoráveis à desvinculação apoiadas em argumentos como a contestação de que a medida reduziria as receitas destinadas a gastos obrigatórios e a importância do orçamento enquanto espaço democrático para debate acerca das decisões sobre alocação de recursos<sup>43</sup>:

A vinculação de recursos orçamentários deveria ser uma exceção, não a regra. Deveria ter objetivos específicos, ser limitada no tempo e condicionada a uma avaliação periódica de seus resultados (VELOSO, 2016).

Aparecem com frequência também críticas à proposta por retirar o índice mínimo de investimento em saúde e educação<sup>44</sup>. Em texto publicado em sua coluna

---

<sup>42</sup> PEC 143/2015: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123909>.

<sup>43</sup> “Levy propõe desvinculação de receitas de Estados e municípios” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1710408-levy-propoe-desvinculacao-de-receitas-de-estados-e-municipios.shtml>) e “Governo deve desvincular gastos obrigatórios em educação e saúde? SIM” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/06/1780646-governo-deve-desvincular-gastos-obrigatorios-em-educacao-e-saude-sim.shtml>).

<sup>44</sup> Ver: “Convulsão social” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2016/04/1765633-convulsao-social.shtml>); “Dias piores virão com o fim do gasto obrigatório em saúde” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/05/1774575-dias-piores-virao-com-o-fim-do-gasto-obrigatorio-em-saude.shtml>); “Que escolha tenho?” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenaveira/2016/05/1775869-que-escolha-tenho.shtml>); “Você usa o SUS e nem se deu conta disso” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/06/1778927-voce-usa-o-sus-e-nem-se-deu-conta-disso.shtml>); e “Programa do governo golpista não passaria nas urnas”, diz Dilma na BA”



no jornal, Guilherme Boulos – apresentado como “formado em filosofia pela USP, membro da coordenação nacional do MTST e da Frente de Resistência Urbana” – traduziu a proposta como “redução dos já raquíticos investimentos em saúde e educação” (BOULOS, 2016). Também tem destaque a aprovação da PEC em votação em primeiro turno no Senado Federal, considerada uma vitória do governo Temer<sup>45</sup>.

O problema é que a proposta que parece estar sendo desenhada pelo governo transferirá ao Congresso Nacional, em última instância, a liberdade de alocar, sem qualquer restrição, as receitas públicas, desde que o faça dentro do teto da inflação. Com isso, tende a colocar em risco o pouco de consistência que ainda resta a nossas políticas públicas de longo prazo. É entregar de bandeja o Orçamento para que ele seja canibalizado pelas forças vivas de nossos parlamentos (VIEIRA, 2016).

Entre as demais matérias da categoria Financiamento que não foram agrupadas em subcategorias estão tópicos como: os bloqueios orçamentários ao longo da gestão de Dilma Rousseff<sup>46</sup>; a aprovação do Projeto de Lei para criar mais um fundo público para financiamento de campanhas eleitorais<sup>47</sup>; a aprovação do Projeto de Lei Complementar que altera as regras de recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios<sup>48</sup>; e o pacote de ajuste fiscal proposto pelo governo Dilma Rousseff, criticado por aliados da presidenta no

---

(<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1782350-programa-do-governo-golpista-nao-passaria-nas-urnas-diz-dilma-na-ba.shtml>).

<sup>45</sup> Ver: “Em 1 mês de governo, Temer teve vitórias e dias de turbulência” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1780797-em-1-mes-governo-temer-teve-vitorias-e-dias-de-turbulencia.shtml>).

<sup>46</sup> Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8580.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8580.htm), <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1711673-governo-pode-bloquear-mais-despesas-para-atender-tcu-diz-tesouro.shtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1711918-dilma-cancela-ida-para-japao-e-vietna-e-baixa-decreto-bloqueando-gastos.shtml>.

<sup>47</sup> Projeto de Lei da Câmara (PLC) 110/2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131127>), noticiado em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924429-fundo-publico-de-r-2-bi-para-campanhas-e-aprovado-na-camara.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rogerio-chequer/2017/10/1924545-um-cardapio-de-maldades.shtml>; e <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1922777-proposta-de-fundo-eleitoral-cresce-poder-de-caciques-partidarios.shtml>.

<sup>48</sup> PLC157/2016 (<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2016/leicomplementar-157-29-dezembro-2016-784155-norma-pl.html>), noticiado em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1888878-congresso-derruba-veto-de-temer-a-iss-e-plano-de-saude-pode-encarecer.shtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1889248-plano-de-saude-diz-que-pode-sair-de-70-das-cidades-com-novo-iss.shtml>.

Legislativo e dentro de seu próprio partido<sup>49</sup>:

‘O Congresso Nacional está pronto para fazer a sua parte. Não há como o Parlamento abrir mão de aprimorar o ajuste fiscal proposto pelo Executivo. O ajuste como está tende a não ser aceito pelo Congresso porque é recusado pelo conjunto da sociedade’, discursou o peemedebista [Renan Calheiros] em evento da CNI (Confederação Nacional da Indústria) (BRAGON; CRUZ, 2015).

Foram encontradas ainda matérias sobre a distribuição de emendas parlamentares<sup>50</sup>; aprovação, por comissão especial da Câmara, de Proposta de Emenda à Constituição que estabelece que a lei não poderá impor nem transferir qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio<sup>51</sup>; além de posicionamentos de entidades de saúde diante dos impactos de algumas propostas para o setor<sup>52</sup>: “‘É o mais severo ataque que a saúde pública sofreu nos últimos anos’, afirma [Ronald] Ferreira, que estima perdas de R\$ 9 bilhões em recursos previstos para o setor ainda em 2015” (CANCIAN, 2015).

### 3.2 - Políticas de saúde

Na categoria “Políticas de saúde” foram agrupadas 57 notícias, o que corresponde a 14,25% do total. A distribuição destas ocorrências por subcategorias

---

<sup>49</sup> Ver: “Renan sobe o tom e diz que ajuste, da forma como está, não será aprovado” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1607389-renan-sobe-o-tom-e-diz-que-ajuste-da-forma-como-esta-nao-sera-aprovado.shtml>); “E se fosse o FMI?” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/05/1633982-cezar-mirolae-se-fose-o-fmi.shtml>); e “PT chama pacote de Dilma de ‘impopular’, mas decide apoiá-lo” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1683160-pt-chama-pacote-de-dilma-de-impopular-mas-decide-apoia-lo.shtml>).

<sup>50</sup> “Corte atinge educação e saúde, mas poupa emendas de parlamentares” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755846-governo-poupa-emendas-individuais-de-corte-de-gastos.shtml>) e “Emendas do Congresso vão para cidades e agronegócio” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2017/07/1902354-emendas-do-congresso-vao-para-cidades-e-agronegocio.shtml>).

<sup>51</sup> PEC 172/2012 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544681>), noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1673845-comissao-aprova-proposta-que-protege-estados-e-municipios-de-novos-gastos.shtml>.

<sup>52</sup> Saúde perde verba com PEC aprovada pelo Congresso, dizem entidades: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1588538-saude-perde-verba-com-pec-aprovada-pelo-congresso-dizem-entidades.shtml>.

conformou o seguinte panorama: Prevenção e Controle de Dengue, Zika e Chikungunya (15,78% - 9 ocorrências); Sistema Único de Saúde - SUS (14,03% - 8 ocorrências); Atenção Básica (8,77% - 5 ocorrências); Saneamento (8,77% - 5 ocorrências); Tabagismo (7,01% - 4 ocorrências); Alimentação (5,26% - 3 ocorrências); e Infância (3,50% - 2 ocorrências). Além disso, 21 matérias não foram enquadradas em subcategorias, respondendo por 36,84% do material relativo às políticas de saúde.

O subtema com maior número de ocorrências foi “Prevenção e Controle de Dengue, Zika e Chikungunya” (15,5%). As 9 notícias analisadas abordam a epidemia tríplice, iniciada em 2015, e acompanham a tramitação de projetos relacionados ao tema no Congresso Nacional, destacando o pedido de ajuda de Dilma Rousseff às Casas para aprovação destes – “Essa sem dúvida será uma das nossas prioridades para as quais conto com o Congresso” (ROUSSEFF, 2016), afirmou a presidenta em uma das notícias<sup>53</sup> – e a sanção, já na gestão de Michel Temer, de lei que estabelece medidas para combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

Os projetos em tramitação no período e mencionados nas notícias dispõem sobre: concessão de pensão especial às pessoas comprovadamente diagnosticadas com microcefalia, causada pelo vírus da Zika; adoção de medidas de vigilância em saúde em situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da Dengue, Chikungunya e Zika; obrigatoriedade da cobertura de teste sorológico para Zika vírus por planos e seguros privados de assistência à saúde; e incorporação de dispositivos relacionados à concessão de benefícios a vítimas de microcefalia<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Ver: “Sem saneamento, combate ao Aedes seguirá ineficaz” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/08/1804570-sem-saneamento-combate-ao-aedes-seguira-ineficaz.shtml>) e “Dilma pede ajuda do Congresso no combate ao zika” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1736346-dilma-pede-ajuda-do-congresso-no-combate-ao-zika.shtml>).

<sup>54</sup> Projeto de Lei (PL) 6409/2016 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2115474>) e Projeto de Lei do Senado (PLS) 255 de 2016 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126198>); Medida Provisória (MP) 712 de 2016/Projeto de Lei de Conversão (PLV) 9 de 2016 (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/124652>), transformados em norma jurídica com veto parcial (Lei nº 13.301 de 27/06/2016: <https://legis.senado.leg.br/norma/602526>); Projeto de Lei (PL) 4477/2016, que altera a Lei nº 9.656/1998 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077595>); Projeto de Lei (PL) 6305/2016 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2114217>) e Projeto de Lei (PL) 6984/2017

A subcategoria “Sistema Único de Saúde – SUS” respondeu a 13,79% das notícias classificadas como “Políticas de saúde”. Abarca matérias que abordam o acesso universal à saúde como uma das garantias previstas na Constituição; posicionamentos do então ministro da Saúde, Ricardo Barros, do governo interino, sobre a necessidade de rever o tamanho do sistema de saúde<sup>55</sup>; reafirmação do compromisso com o SUS em discursos proferidos pela presidenta Dilma Rousseff<sup>56</sup>; e a discussão em torno da cobrança pelo uso de serviços do SUS como um dos itens do conjunto de propostas que ficou conhecido como “Agenda Brasil”<sup>57</sup>:

Um dos pontos mais polêmicos, o que previa a cobrança pelo uso de serviços do SUS, foi retirado da proposta após ter recebido diversas críticas, principalmente de setores do próprio governo. A proposta foi substituída por outra sugestão que visa garantir recursos para o sistema de saúde: planos de saúde repassariam verbas referentes a procedimentos e atendimentos a seus assegurados (HAUBERT; MONTEIRO, 2015).

Integram a Agenda Brasil<sup>58</sup> propostas como os Projetos de Lei do Senado que alteram a Lei nº 9.656/1998 (Lei dos Planos de Saúde) para, respectivamente, ressarcir diretamente o ente da Federação que realizar atendimento pelo SUS a beneficiários de planos de saúde e para descentralizar o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde; o Projeto de Lei que dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes; e o projeto que altera a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) para determinar que o produto da arrecadação dos impostos federais incidentes sobre medicamentos e derivados do tabaco, bem como

---

(<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2124256>), que alteram as leis nº 13.301/2016 e 6.437/1977.

<sup>55</sup> Ver: “Declaração de ministro sobre redução do SUS causa protesto de entidades” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1772307-declaracao-de-ministro-sobre-reducao-do-sus-causa-protesto-de-entidades.shtml>).

<sup>56</sup> Ver: “Análise: Dilma tenta responder à crise” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1569532-dilma-tenta-responder-a-crise.shtml>).

<sup>57</sup> Divididas em quatro eixos (Melhoria do Ambiente de Negócios e Infraestrutura, Equilíbrio Fiscal, Proteção Social, e Reforma administrativa e do Estado), as propostas foram apresentadas no Senado pelo então presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL), como solução para retomada do crescimento do país e o fim da crise. Com as negociações entre Governo e Congresso, a Agenda Brasil passou das 28 propostas iniciais para 43: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1667968-apos-reuniao-com-senadores-pacote-contracrise-ganha-mais-propostas.shtml>.

<sup>58</sup> PLS 485 de 2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122397>) e PLS 308 de 2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121411>); PL 4330 de 2004 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>); e Projeto de Lei do Senado (PLS) 147 de 2015/ Projeto de Lei (PL) 9214 de 2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120273>).

sobre os lucros apurados das empresas produtoras desses bens, sejam vinculados ao Fundo Nacional de Saúde.

Com 5 ocorrências, a subcategoria “Atenção Básica” foi responsável por 8,62% das notícias classificadas como “Políticas de saúde”. Dois temas predominam entre os textos publicados pelo portal da Folha de S. Paulo: a revisão da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e a prorrogação do Programa Mais Médicos (PMM). A nova PNAB foi instituída por uma portaria de 2017 que dispõe sobre a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>59</sup>. Até o processo de reformulação, esta era orientada pela política aprovada em 2011 e publicada em 2012<sup>60</sup>, que estabelece a Saúde da Família como estratégia prioritária para expansão e consolidação da Atenção Básica. As mudanças promovidas pela nova portaria foram noticiadas pela Folha de S. Paulo, com espaço para críticas à revisão por parte de entidades e movimentos sociais ligados à saúde<sup>61</sup>. Tramitou no Congresso neste período um Projeto de Decreto Legislativo<sup>62</sup>, com objetivo de sustar a portaria que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica.

A Medida Provisória que trata sobre a prorrogação por três anos do prazo de revalidação do diploma e do visto temporário de médicos intercambistas do Programa Mais Médicos foi transformada em lei<sup>63</sup> e toda a tramitação da matéria – editada pela então presidenta Dilma Rousseff, aprovada na Câmara e no Senado, e sancionada por seu sucessor após processo de impeachment, Michel Temer – foi noticiada pelo portal<sup>64</sup>. Outras matérias relacionadas ao Mais Médicos também

---

<sup>59</sup> Portaria nº 2.436 de 21 de setembro de 2017: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19308123/do1-2017-09-22-portaria-n-2-436-de-21-de-setembro-de-2017-19308031](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19308123/do1-2017-09-22-portaria-n-2-436-de-21-de-setembro-de-2017-19308031).

<sup>60</sup> Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>.

<sup>61</sup> Ver: “Programa Saúde da Família está sob ameaça de desmonte, dizem entidades” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/08/1906021-programa-saude-da-familia-esta-sob-ameaca-de-desmonte-dizem-entidades.shtml>).

<sup>62</sup> PDC 786/2017: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2153700>.

<sup>63</sup> Medida Provisória (MPV) 723 de 2016/ Projeto de Lei de Conversão (PLV) 16 de 2016 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125656>) e Lei nº 13.333 de 12/09/2016 (<https://legis.senado.leg.br/norma/602558>).

<sup>64</sup> Ver: “Dilma chama de ‘ridícula’ denúncia que embasa o pedido de impeachment” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1766049-dilma-chama-de-ridicula-denuncia-que-embasa-o-pedido-de-impeachment.shtml>), “Câmara aprova prorrogação do Mais Médicos; votação passa para o Senado” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1805930-camara-aprova-prorrogacao-do-mais-medicos-votacao-passa-para-o-senado.shtml>), “Senado aprova prorrogação do Mais Médicos e medida segue para sanção”

tramitaram no Congresso Nacional neste período: o Projeto de Lei que altera a Lei Orgânica da Saúde para incorporação do programa; o Projeto de Lei do Senado que modifica a lei responsável por instituir o PMM (nº 12.871/2013) para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina nas avaliações dos cursos de Medicina; e o Projeto de Decreto Legislativo que susta os efeitos de portaria que modifica o identificador de resultado primário referente à ação programa no âmbito do Ministério da Saúde<sup>65</sup>.

A medida provisória que prorrogou a participação foi editada pela presidente Dilma Rousseff ao fim de abril, sob protestos de entidades médicas e com apoio de associações de municípios. A MP foi aprovada pelo Congresso em agosto e convertida na lei hoje sancionada por Temer. Três organizações pediram ao Ministério da Saúde que os contratos fossem estendidos: Frente Nacional de Prefeitos, Associação Brasileira de Municípios e o Conselho Nacional de Saúde. [...] O Mais Médicos provocou polêmica ao recorrer a médicos estrangeiros para atendimento em áreas carentes de profissionais (HAUBERT, 2016).

Outra subcategoria referente às políticas de saúde é “Saneamento”, também com 8,62% das ocorrências. O material que compõe o corpus inclui notícias e editorial<sup>66</sup> com críticas ao veto do então presidente interino, Michel Temer, a subsídio destinado ao setor de saneamento básico que, segundo o texto, poderia adicionar R\$ 2 bilhões por ano para novas obras; notícias, coluna e editorial sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)<sup>67</sup> e a discussão no Congresso sobre prorrogação do prazo de extinção dos lixões, com destaque para o *lobby* pelo adiamento de datas previstas no documento<sup>68</sup>. Durante o período de análise deste

---

(<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1806686-senado-aprova-prorrogacao-do-mais-medicos-e-medida-segue-para-sancao.shtml>) e “Temer sanciona prorrogação por mais 3 anos do programa Mais Médicos” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812642-temer-sanciona-prorrogacao-por-mais-3-anos-do-programa-mais-medicos.shtml>).

<sup>65</sup> PL 242/2015 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946147>); (PLS) 312 de 2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121416>) e PDS 49 de 2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128712>).

<sup>66</sup> Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1800977-veto-a-incentivo-trava-novas-obras-de-saneamento-basico-no-brasil.shtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/08/1805050-saneamento-estagnado.shtml>.

<sup>67</sup> A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm).

<sup>68</sup> Ver: “Brasil gera resíduo como país rico, mas não coleta nem recicla como tal” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/maragama/2016/08/1804739-brasil-gera-residuo-como-pais-rico-mas-nao-coleta-e-nem-recicla-como-tal.shtml>); “Lixo, tragédia e oportunidades” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelroinik/2016/04/1758149-lixo-tragedia-e->



estudo, tramitou no Congresso o Projeto de Lei do Senado<sup>69</sup> que proíbe o encaminhamento de resíduos de serviço de saúde para disposição final, sem submetê-los previamente a tratamento específico, e autoriza os Municípios e o Distrito Federal a instituir contribuição ou instrumento de cobrança para o custeio dos serviços de limpeza urbana.

O Senado prorrogou os prazos para algo entre julho de 2018 (capitais e regiões metropolitanas) e julho de 2021 (cidades com menos de 50 mil habitantes). [...] Toca agora à Câmara dos Deputados debater-se com o insalubre problema. Falta apenas saber se é mais difícil erradicar os lixões deste país ou a irresponsabilidade com que seus parlamentares fazem e desfazem as próprias leis (FOLHA DE S. PAULO, 2015a).

A subcategoria “Tabagismo” (6,89% das ocorrências) abrangeu notícias sobre a Política Nacional de Controle do Tabaco; o debate em torno do aumento de preço dos cigarros; medidas de combate ao comércio ilegal de tabaco nos países que compõem o Mercosul; as relações entre o *lobby* da indústria do tabaco – que incluem projetos em tramitação no Congresso como a adoção de maços genéricos, a livre exposição dos maços no comércio e liberação de cigarros com sabor – e o atraso na adoção de novas medidas de combate ao tabagismo<sup>70</sup>:

Uma das propostas que o *lobby* do fumo combate no Congresso é a da adoção de maços genéricos de cigarro, só com o nome da marca grafado com fonte padronizada. Defendida pela Organização Mundial da Saúde, a medida foi adotada pela Austrália em 2012 e replicada por países como França e Reino Unido. O argumento é que o design do pacote serve como uma propaganda disfarçada. Projetos de lei com essa proposta tramitam sob a oposição de empresas do setor e de municípios produtores de tabaco, principalmente do Sul do país. [...] A livre exposição dos maços no comércio é outro item da pauta antifumo em disputa – por enquanto, com vitória da indústria tabagista (PINHO, 2016).

---

[oportunidades.shtml](#)); e “Lixo no Congresso” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/07/1661184-lixo-no-congresso.shtml>).

<sup>69</sup> PLS 743 de 2015: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124112>.

<sup>70</sup> Ver: “Ministro defende novo aumento no preço de cigarro, mas diz temer contrabando” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1914116-governo-discute-aumento-no-preco-de-cigarro-mas-teme-alta-do-contrabando.shtml>); “Lobby e ação judicial travam novas medidas antifumo, 20 anos após lei” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1790156-lobby-e-acao-judicial-travam-novas-medidas-antifumo-20-anos-apos-lei.shtml>); e “Brasil propõe rastreamento do tabaco no Mercosul para evitar comércio ilegal” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1782951-brasil-propoe-rastreamento-do-tabaco-no-mercosul-para-evitar-comercio-ilegal.shtml>).

Neste período, tramitaram na Câmara e no Senado uma série de projetos de lei (PLs) sobre o tema com os seguintes objetivos: alterar a Lei Orgânica da Saúde para determinar que o produto da arrecadação de impostos federais sobre medicamentos e derivados do tabaco, bem como sobre lucros das empresas produtoras, seja vinculado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS); vedar o uso de produto fumígeno derivado do tabaco em veículos automotores, públicos ou privados, quando neles estejam gestantes ou crianças e adolescentes, e tipificar a conduta como crime; vedar a propaganda de cigarros e o uso de aditivos de sabor e aroma aos produtos, bem como estabelecer padrão gráfico das embalagens, além de modificar o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997) para configurar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de 18 anos; elevar a tributação do cigarro pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) no sentido de ampliar cobertura de ações e serviços de saúde relativos ao tratamento das doenças relacionadas ao tabaco<sup>71</sup>.

Na subcategoria “Alimentação” as três notícias identificadas (5,17%) abordam o aumento dos índices de obesidade no Brasil, as articulações da indústria de alimentos no Congresso Nacional, aumento da tributação de bebidas açucaradas e projetos de lei relacionados a limitação de venda e publicidade destes produtos<sup>72</sup>. Tramitaram na Câmara e no Senado, no período de 2015 a 2017, quatro projetos voltados para esta temática: Projeto de Lei do Senado para determinar que as embalagens de bebidas açucaradas contenham advertência sobre os malefícios do seu consumo abusivo<sup>73</sup>; projeto que torna obrigatória a inserção de etiquetas com quantidade de sódio, açúcares, gorduras, conservantes e demais substâncias potencialmente prejudiciais à saúde nos rótulos de produtos alimentícios

---

<sup>71</sup> PLS 147/2015 - PL 9214/2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120273>) e <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163678>); PLS 694/2015 - PL 4074/2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123729>); PLS 769/2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124339>); e PL 6549/2016 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118330>).

<sup>72</sup> Ver: “Como grandes empresas deixaram o Brasil viciado em *junk food*” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2017/09/1920550-como-grandes-empresas-deixaram-o-brasil-viciado-em-junk-food.shtml>); “Maior taxaço de bebidas açucaradas seria medida 'saudável', diz ministro” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1914133-maior-taxacao-de-bebidas-acucaradas-seria-medida-saudavel-diz-ministro.shtml>); e “72% são contra propaganda de refrigerantes a criança, diz Datafolha” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1826030-72-dizem-ser-contra-propaganda-de-refrigerantes-a-crianca-diz-datafolha.shtml>).

<sup>73</sup> PLS 8 de 2015: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119595>.



manufaturados e comercializados em território nacional<sup>74</sup>; proposta que institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a comercialização da produção e importação de refrigerantes e bebidas açucaradas<sup>75</sup>; e proposição que dispõe sobre a obrigatoriedade de texto de advertência sobre malefício do consumo abusivo de refrigerante nos rótulos dos produtos, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica<sup>76</sup>.

Duas notícias<sup>77</sup> trataram sobre a subcategoria “Infância” (3,44%) e dialogam com a sanção de lei que estabelece novos prazos para adoção de crianças e adolescentes<sup>78</sup> e o Marco Legal da Primeira Infância, aprovado no Congresso Nacional<sup>79</sup>. Em artigo de opinião publicado na editoria “Tendências/Debates”, o senador e presidente da Frente Parlamentar da Primeira Infância, José Medeiros (PSD-MT), escreveu:

Não posso deixar de fazer um aceno especial ao presidente Michel Temer pela edição do decreto que instituiu o Programa Criança Feliz, dando caráter prioritário ao marco legal. A primeira-dama, Marcela Temer, assumiu pessoalmente o posto de embaixadora deste importante programa social para valorizar os cuidados com a primeira infância. Também gostaria de destacar o protagonismo do ministro Osmar Terra (MDB) como autor do marco legal e por sua defesa honrosa da proposta durante a tramitação pelo Congresso Nacional (MEDEIROS, 2017).

Entre as matérias jornalísticas categorizadas como “Políticas de saúde”, 21 não foram enquadradas em subcategorias. Estas abordam temas como direito à saúde; análise de discursos dos presidentes Michel Temer e Dilma Rousseff com menções às políticas relacionadas ao setor; análise de projetos em tramitação no Congresso Nacional; cortes no programa Aqui tem Farmácia Popular; políticas para redução de mortes no trânsito; Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio); e

---

<sup>74</sup> PL 6770/2016:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121912>.

<sup>75</sup> PLS 430 de 2016: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127624>.

<sup>76</sup> PLS 9 de 2017: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127960>.

<sup>77</sup> Ver: “Os desafios da primeira infância” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/03/1866929-os-desafios-da-primeira-infancia.shtml>) e “Nova lei para adoção reduz prazos e divide opinião na área da infância” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1938156-nova-lei-para-adocao-reduz-prazos-e-divide-opiniao-na-area-da-infancia.shtml>).

<sup>78</sup> Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm).

<sup>79</sup> Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm).

ressurgimento da proposta de redução da maioria penal de 18 para 16 anos de idade<sup>80</sup>.

### 3.3 - Vigilância Sanitária

A categoria “Vigilância Sanitária” contou com 40 ocorrências, ou seja, 10,00% do total. O tema “Medicamentos” predominou com 27 notícias (67,50%), constituindo assim uma subcategoria. O alto percentual é atribuído à publicação de duas leis – a que autoriza o uso da substância fosfoetanolamina por pacientes com câncer<sup>81</sup> e a que autoriza a produção, comercialização e consumo de quatro anorexígenos<sup>82</sup>.

O projeto que deu origem à Lei nº 13.269/2016, que autoriza o uso da substância fosfoetanolamina sintética por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna, foi uma iniciativa coletiva de deputados de diferentes partidos políticos que compõem a Câmara, apresentada no Plenário da Casa em 08 de março de 2016, em regime de tramitação de urgência, e encaminhada ao Senado no dia seguinte. Nesta instância, foi aprovada primeiro na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, em seguida na Comissão de Assuntos Sociais e, por fim, em 22 de março do mesmo ano, no Plenário, tendo sido sancionada pela presidenta Dilma Rousseff e transformada em norma jurídica em 14 de abril de 2016.

A primeira notícia sobre o assunto identificada na coleta informa que testes independentes com a fosfoetanolamina, chamada frequentemente pelo jornal de “pílula do câncer”, apontam pouco ou nenhum efeito sobre células tumorais, com desempenho muito inferior ao de drogas anticâncer já disponíveis há décadas. A tramitação da matéria até sua sanção é tema de notícias e colunas, que abordam as divergências entre Executivo, Legislativo e Anvisa quanto à pertinência da

---

<sup>80</sup> PEC 171/1993: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493>.

<sup>81</sup> Projeto de Lei (PL) 4639 de 2016/PLC 3 de 2016 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125079>), transformado em norma jurídica - Lei nº 13.269 de 13/04/2016 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113269.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113269.htm)).

<sup>82</sup> Projeto de Lei (PL) 2431 de 2011/PLC 61 de 2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122114>), transformado em norma jurídica - Lei nº 13.454 de 23/06/2017 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13454.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13454.htm)).

proposta<sup>83</sup>.

Em 14 de abril, a publicação da lei é tema de quatro textos publicados no portal: “Dilma sanciona lei que autoriza uso da 'pílula do câncer””, na editoria “Cotidiano”; “Ministério da Saúde sugere receita controlada da 'pílula do câncer””, na editoria “Equilíbrio e Saúde”, que informa que o Ministério da Saúde sugerirá critérios específicos para produção, distribuição e uso dos produtos; “No caso da pílula do câncer, política venceu a cautela”, também na editoria “Equilíbrio e Saúde”, na qual Dirceu Barbano, diretor da Anvisa entre 2008 e 2014, analisa que “apesar dos pareceres contrários das esferas técnicas, a lei foi sancionada e publicada sem vetos pelo Poder Executivo”; e “Aprovação da 'pílula do câncer' é um passeio à Idade das Trevas”, escrito pela colunista especializada em saúde, Cláudia Collucci<sup>84</sup>:

Hoje, 14 de abril de 2016, com a publicação da lei 13.269 no ‘Diário Oficial da União’, autorizando o uso da substância fosfoetanolamina por pacientes com câncer, voltamos às trevas. A despeito da posição contrária do Ministério da Saúde, do MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e da comunidade científica e da saúde de uma forma geral, a presidente Dilma Rousseff (PT) liberou a produção, a distribuição e o uso de uma substância sintética, que ficou conhecida como a “pílula do câncer”, que não tem estudos clínicos concluídos que atestem sua eficácia e segurança. [...] Sim, é um dia de luto para a saúde e a ciência brasileira. A atitude irresponsável em cascata, a começar pela USP que permitiu que a substância fosse fabricada e distribuída no seu quintal por anos, passando pelos congressistas e terminando na canetada de Dilma, abre um precedente muito perigoso (COLLUCCI, 2016).

No dia seguinte, 15/04/2016, o portal informa que a Anvisa estuda ir à Justiça contra a liberação da fosfoetanolamina; em maio o tema volta a aparecer com os

---

<sup>83</sup> Ver: “Pílula do câncer’ é reprovada em primeiro teste oficial” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2016/03/1752429-pilula-do-cancer-e-reprovada-em-primeiro-teste-oficial.shtml>); “Ministro quer legalização da 'pílula do câncer' como suplemento alimentar” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2016/03/1755566-ministro-quer-legalizacao-da-pilula-do-cancer-como-suplemento-alimentar.shtml>); “Longe dos holofotes, zika e 'pílula do câncer' avançam” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/03/1752573-longo-dos-holofotes-zika-e-pilula-do-cancer-avancam.shtml>); e “Anvisa vai recomendar que Dilma Rousseff vete a 'pílula do câncer”” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2016/03/1753477-anvisa-vai-recomendar-que-dilma-vete-pilula-do-cancer.shtml>).

<sup>84</sup> Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/1760756-dilma-deve-sancionar-projeto-que-libera-pilula-do-cancer.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2016/04/1761072-ministerio-da-saude-sugere-receita-controlada-e-exames-regulares-apos-liberacao-de-pilula-do-cancer.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2016/04/1760975-no-caso-da-pilula-do-cancer-politica-venceu-a-cautela.shtml>; e <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/04/1760910-aprovacao-da-pilula-do-cancer-e-um-passeio-a-idade-das-trevas.shtml>.

posicionamentos do diretor-presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Jarbas Barbosa, e do ministro da Saúde, Ricardo Barros, para quem ainda que a substância não tenha efetividade comprovada, "a fé move montanhas" (CANCIAN, 2016). No dia 19 do mesmo mês é divulgada a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de derrubar a validade da lei, acompanhada da avaliação positiva do Ministério da Saúde e da Anvisa<sup>85</sup>. No último texto citado, a repórter Natalia Cancian escreve que "parte dos ministros também argumentou que a norma editada pelo Congresso invade competência da Anvisa" (CANCIAN, 2016).

Já o projeto que deu origem à Lei nº 13.454/2017 – que autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol – foi uma iniciativa do deputado Felipe Bornier (PROS/RJ), apresentada em 28/09/2011. Na Câmara, foi aprovada com alterações pelas comissões de Seguridade Social e Família, em 18 de setembro de 2013, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 30 de junho de 2015, quando sua tramitação volta à cena. Remetida ao Senado, passou pelas comissões de Assuntos Sociais e de Meio Ambiente, tendo sido aprovada no Plenário em 20 de abril de 2016. De volta à Câmara, foi aprovada no Plenário em 20 de junho de 2017 e sancionada seis dias depois. A aprovação dos inibidores de apetite foi divulgada pelo portal Folha de S. Paulo, no mesmo dia, na editoria Equilíbrio e Saúde; e, nos dias seguintes, notícias e artigos deram destaque às divergências entre Anvisa, Congresso e representantes de entidades médicas, bem como à discussão sobre o papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Ver: "Anvisa estuda ir à Justiça contra liberação da pílula do câncer" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2016/04/1761255-anvisa-estuda-ir-a-justica-contraliberacao-da-pilula-do-cancer.shtml>); "Caso como o da 'pílula do câncer' prejudica o país, diz diretor da Anvisa" (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1766592-caso-como-o-da-pilula-do-cancer-prejudica-o-pais-diz-diretor-da-anvisa.shtml>); "'Fé move montanhas', afirma ministro da Saúde sobre pílula do câncer" (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771082-fe-move-montanhas-afirma-ministro-da-saude-sobre-pilula-do-cancer.shtml>); "Em liminar, STF suspende lei que autoriza pílula do câncer" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2016/05/1772971-em-liminar-stf-suspende-lei-que-autoriza-pilula-do-cancer.shtml>); e "Decisão que suspende liberação da 'pílula do câncer' é positiva, diz Anvisa" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2016/05/1773135-decisao-que-suspende-liberacao-da-pilula-do-cancer-e-positiva-diz-anvisa.shtml>).

<sup>86</sup> Ver: "Câmara aprova liberação da produção e venda de remédios para emagrecer" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2017/06/1894411-camara-aprova-liberacao-da-producao-e-venda-de-remedios-para-emagrecer.shtml>); "Volta de emagrecedores gera briga entre Anvisa e médicos" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2017/06/1894903-volta-de-emagrecedores-gera-briga-entre-anvisa-e-medicos.shtml>); "Anvisa diz que barrará importação comercial de inibidores de apetite" (<https://www1.folha.uol.com.br/equlibrioesaude/2017/07/1899114-anvisa-diz-que-barrara-importacao-comercial-de-inibidores-de-apetite.shtml>); "Emagrecedores voltam

Tenho uma sugestão a dar aos nobres deputados e senadores: façam uma lei para acabar com a Anvisa. Livres da jurisdição da nossa agência responsável pela liberação ou proibição de medicamentos, vossas excelências ficarão à vontade para negociar diretamente com a indústria farmacêutica a aprovação de seus produtos (VARELLA, 2017).

O tom crítico à decisão marca os textos do período. O então presidente-executivo da Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma), Antônio Britto, escreveu em artigo na editoria “Opinião – Tendências/Debates” que “com o interesse em alguns votos, destrói-se a ideia de que agências reguladoras independentes, tecnicamente capazes e isentas” (BRITTO, 2017). No editorial de 12 de agosto de 2017, a Folha de S. Paulo abordou o aumento do sobrepeso e obesidade na população brasileira e criticou o Executivo e o Congresso Nacional:

O país precisa de campanhas mais eficazes de reeducação alimentar, e não de entregar-se à esbórnica populista que já levou o Congresso e o presidente Michel Temer (PMDB) a liberar remédios emagrecedores que não contam com o aval da Anvisa (FOLHA DE S. PAULO, 2017a).

Em divulgação de vídeo da série Folha Explica<sup>87</sup>, o jornal relacionou a aprovação das duas proposições – da fosfoetanolamina e dos inibidores de apetite:

A decisão foi tomada por um projeto de lei sancionado pelo presidente Michel Temer, e não pelo caminho que seria tradicional, via Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) – o órgão, diga-se, se opôs ao processo. Qualquer semelhança com a polêmica recente da fosfoetanolamina, a pílula do câncer, não é mera coincidência. Mas, afinal, qual é o papel da Anvisa? E como o Congresso pode dar esse 'jeitinho'? (FOLHA DE S. PAULO, 2017b).

---

ao mercado com boca a boca e insegurança jurídica” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2017/08/1908639-emagrecedores-voltam-ao-mercado-com-pistas-e-inseguranca-juridica.shtml>); “Emagrecedores liberados ficarão em limbo sem controle, diz diretor da Anvisa” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2017/06/1896862-emagrecedores-liberados-ficarao-em-limbo-sem-controle-diz-diretor-da-anvisa.shtml>); e “Senadores, deputados e a Anvisa” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2017/06/1895467-senadores-deputados-e-a-anvisa.shtml>).

<sup>87</sup> “Liberação de emagrecedores é jabuticaba venenosa” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/07/1898241-liberacao-de-emagrecedores-e-jabuticaba-venenosa.shtml>); “Epidemia de peso” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/08/1909324-epidemia-de-peso.shtml>); e “Vídeo explica em 3 minutos como remédios são liberados no Brasil”: <https://www1.folha.uol.com.br/tv/equilibriosaude/2017/08/1908338-video-explica-em-3-minutos-como-remedios-sao-liberados-no-brasil.shtml>.



Além destes dois temas, estão presentes ainda na subcategoria “Medicamentos” ocorrências que tratam da decisão da Anvisa de suspender o prazo para implementação do sistema nacional de rastreabilidade de medicamentos, tema de Projeto de Decreto Legislativo, arquivado ao final da Legislatura, para sustar resolução da Diretoria Colegiada e Instrução Normativa (IN) da agência, que dispõem sobre a implantação do sistema nacional de controle de medicamentos e os mecanismos e procedimentos para rastreamento na cadeia dos produtos farmacêuticos<sup>88</sup>.

Assuntos relacionados ao tabaco também surgiram nesta categoria com notícias que debatem as atribuições da Anvisa no contexto do julgamento da restrição ao uso de ingredientes nos cigarros, em curso no Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>89</sup>, e se relacionam com o Projeto de Lei do Senado para vedar a propaganda de cigarros e o uso de aditivos que confirmam sabor e aroma a estes produtos, bem como estabelecer padrão gráfico único das embalagens<sup>90</sup>. A discussão quanto ao poder normativo da Anvisa é motivada pelo julgamento no STF de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), contra resolução da Diretoria Colegiada da agência que proíbe a adição de aroma e sabor em cigarros. Na ação, a Confederação alega que a agência “extrapolou suas competências, usurpando-as do Congresso Nacional, ao banir aditivos”<sup>91</sup>. Em artigo publicado em sua coluna no jornal, o médico

---

<sup>88</sup> PDS 269 de 2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122040>), noticiado em: “Anvisa suspende prazo para início da rastreabilidade de medicamentos” (<https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2016/09/1817312-anvisa-suspende-prazo-para-inicio-da-rastreabilidade-de-medicamentos.shtml>) e “Anvisa suspende prazo da primeira etapa de rastreabilidade de remédios” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1688926-anvisa-suspende-primeira-etapa-de-rastreabilidade-de-remedios-no-pais>).

<sup>89</sup> “Quantas crianças se tornarão viciadas com liberação de cigarros com sabor?” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacolucci/2017/06/1894105-quantas-criancas-a-mais-estarao-viciadas-com-liberacao-dos-cigarros-com-sabor.shtml>); “A Anvisa e o crescimento do mercado ilegal” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/11/1937116-a-anvisa-e-o-crescimento-do-mercado-ilegal.shtml>); e “Tabagismo, saúde pública e regulação” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/11/1933919-tabagismo-saude-publica-e-regulacao.shtml>).

<sup>90</sup> PLS 769 de 2015: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124339>. Notícias relacionadas: “Anvisa quer embalagem de cigarro com advertência na parte frontal” (<https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2015/03/1598675-embalagem-de-cigarro-tera-aviso-sobre-riscos-tambem-na-parte-frontal.shtml>) e “Embalagens de cigarro terão nova advertência sobre os riscos de fumar” (<https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2015/04/1611739-embalagens-de-cigarro-terao-nova-advertencia-sobre-os-riscos-de-fumar.shtml>).

<sup>91</sup> ADI 4.874: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4328586>, noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/08/1910276-o-stf-e-o-poder-das-agencias.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2016/11/1835743-apos-3-anos-cigarros-com-sabor->

cancerologista Dráuzio Varella defendeu a atuação da Anvisa:

Dá para acreditar que uma associação com a relevância da CNI se preste a esse papel infame? Questiona a competência de um órgão técnico e responsável como a Anvisa para definir o que é nocivo à saúde da população, para atribuí-la aos nobres deputados e senadores. Justamente a eles? Por que será, não? Até eu que sou meio bobo fico desconfiado (VARELLA, 2016).

Outros temas presentes nesta categoria englobam a mobilização em torno de proposta em tramitação no Congresso sobre a obrigatoriedade de os rótulos de refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do seu consumo abusivo, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica<sup>92</sup>; a sanção pelo presidente interino, Michel Temer, de lei que obriga indústrias de alimentos a informarem no rótulo das embalagens a presença de lactose<sup>93</sup>; a criação da Frente Parlamentar Mista de Combate ao Contrabando e à Falsificação e a apresentação de projeto de lei para aumentar as penas para esse tipo de crime<sup>94</sup>; o projeto de lei de autoria do deputado Luis Antonio Franciscatto Covatti (PP-RS), conhecido como “PL do Veneno”, criticado por alterar o nome de agrotóxico para defensivo fitossanitário e “dar mais espaço ainda aos agrotóxicos” (GAMA, 2016)<sup>95</sup>; e o anúncio de uma *start-up* do ramo farmacêutico

---

[voltam-a-pauta-do-stf.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauzioarella/2016/12/1839987-os-aditivos-nos-cigarros-sao-um-crime-que-se-perpetua-contra-a-sociedade.shtml); e <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauzioarella/2016/12/1839987-os-aditivos-nos-cigarros-sao-um-crime-que-se-perpetua-contra-a-sociedade.shtml>.

<sup>92</sup> Projeto de Lei do Senado (PLS) 9 de 2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127960>), noticiado em: “Cresce pressão por advertências em alimentos como ocorreu com cigarro” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2017/08/1909301-cresce-pressao-por-advertencias-em-alimentos-como-ocorreu-com-cigarro.shtml>).

<sup>93</sup> Projeto de Lei do Senado (PLS) 260/2013 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113420>), transformado na Lei 13.305/2016 ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13305.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13305.htm)) e noticiado em: “Governo obriga indústria a informar presença de lactose no rótulo” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2016/07/1788686-governo-obriga-industria-a-informar-presenca-de-lactose-no-rotulo.shtml>).

<sup>94</sup> Frente Parlamentar ([https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente\\_Parlamentar/53580-integra.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53580-integra.pdf)) e PL 1530/2015 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1278738>), noticiados em: “Repressão ao contrabando deve ser coordenada”, dizem especialistas” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1606760-repressao-ao-contrabando-deve-ser-coordenada-dizem-especialistas.shtml>).

<sup>95</sup> PL 3.200/2015 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1996620>) e PL1687/2015 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1295930>) dispõem sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle e fiscalização destas substâncias.

sobre a produção de extrato fitoterápico à base de tetra-hidrocanabinol (THC) e canabidiol (CBD), tema que possui relação com projeto para descriminalização do cultivo da *cannabis sativa* para uso pessoal terapêutico, apresentado no Senado no ano seguinte<sup>96</sup>.

### 3.4 - Seguridade social

Trinta e nove matérias foram categorizadas como “Seguridade Social”, respondendo por 9,75% do corpus. Do total de ocorrências – a primeira em 25/06/2015 e a última em 26/12/2017 – 17 foram publicadas na editoria intitulada “Mercado” (40,47%), que segundo a própria Folha de S. Paulo, “fala sobre negócios empresariais e a repercussão das decisões do governo no mundo empresarial e no combate aos gargalos da infraestrutura do país”<sup>97</sup>. Os temas abordados incluem a divulgação de estudos e projeções sobre despesas e déficit da Seguridade<sup>98</sup>; mudanças no regime de aposentaria para o funcionalismo público, pautadas pela discussão em torno da chamada PEC da Bengala<sup>99</sup>; tramitação de projeto que viabiliza o plano de previdência privada do tipo VGBL Saúde (Vida Gerador de Benefício Livre)<sup>100</sup>, caracterizado por seu autor, o então presidente da Federação Nacional dos Corretores de Seguros (Fenacor) e ex-deputado Armando Vergílio,

---

<sup>96</sup> “Empresa quer fazer primeiro remédio brasileiro à base de maconha” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2016/06/1786355-empresa-quer-fazer-primeiro-remedio-brasileiro-a-base-de-maconha.shtml>); Projeto de Lei do Senado (PLS) 514 de 2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132047>).

<sup>97</sup> Publicidade Folha: <http://www.publicidade.folha.com.br/folhadigital/editorias/>.

<sup>98</sup> “Teto para todas as aposentadorias cortaria despesas em R\$ 50 bi/ano” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1901494-teto-para-todas-as-aposentadorias-cortaria-despesas-em-r-50-biano.shtml>) e “Déficit da Previdência supera gastos com saúde e investimentos” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1896580-deficit-da-previdencia-supera-gastos-com-saude-e-investimentos.shtml>).

<sup>99</sup> Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 88/2015, referente ao limite de idade para aposentadoria compulsória de servidores públicos, que resultou na Emenda Constitucional 88/2015 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm)); e Lei Complementar 152, de 3 de dezembro de 2015 (LC 152/2015) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp152.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm)). Noticiada em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2015/12/1713170-mudanca-na-idade-da-aposentadoria-de-servidores-deve-entrar-em-vigor.shtml>.

<sup>100</sup> Projeto de Lei (PL) 10 de 2015, para conceder benefícios como incentivo a empresários para custear planos de seguros com cobertura de sobrevivência para empregados (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122997>).



como opção para “desafogar” o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>101</sup>; e a Reforma da Previdência, assunto mais presente neste tópico e transformado em subcategoria.

Entre as 39 notícias classificadas como “Seguridade social”, 34 dizem respeito à reforma (87,17%), predominância que pode ser explicada pela apresentação pelo Poder Executivo, em 05/12/2016, de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que prevê a alteração de oito artigos voltados para a Seguridade Social<sup>102</sup>. Em 14 de dezembro de 2016, o site da Câmara de Deputados noticiou o fato como “a maior proposta de reforma do sistema de seguridade social desde a Constituição de 1988”<sup>103</sup>. A proposição tramitou em regime especial na Câmara, onde foi aprovada com alterações pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 14/12/2016; chegou em 09/02/2017 à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a questão, na qual o deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) posicionou-se, em parecer reformulado, pela admissibilidade jurídica e legislativa das emendas oferecidas à PEC; e sua situação em 2019, momento da coleta, é caracterizada como “Pronta para Pauta no Plenário”.

O tema começou a ser mencionado em artigos publicados nas editorias “Ilustríssima” e “Opinião - Tendências/Debates” em julho de 2015<sup>104</sup>. Em dezembro do mesmo ano foi citado em editorial<sup>105</sup> sobre a nomeação de Nelson Barbosa para o Ministério da Fazenda, após demissão de Joaquim Levy: “Diga-se que, quanto a isso, resta esperança. Não faz muito Barbosa defendia mudanças na Previdência – sempre rechaçadas pelo PT, mas cruciais para a saúde dos cofres públicos” (FOLHA DE S. PAULO, 2015b). No início do ano de 2016 a defesa da reforma marca o tom das notícias analisadas<sup>106</sup> e ganha força na medida em que Michel Temer assume a

---

<sup>101</sup> “Novo plano de VGBL Saúde reforça previdência de quem ganha menos”: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1681272-novo-plano-de-vgbl-saude-reforca-previdencia-de-quem-ganha-menos.shtml>.

<sup>102</sup> PEC 287/2016: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>.

<sup>103</sup> “Reforma da Previdência altera idade mínima e cálculo de benefícios”: <https://www.camara.leg.br/noticias/505112-reforma-da-previdencia-altera-idade-minima-e-calculo-de-beneficios/>.

<sup>104</sup> “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras” (<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/07/1657046-desequilibrio-economico-e-estrutural-e-exige-correcoes-mais-duras.shtml>) e “A Câmara está cumprindo seu papel” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/08/1663348-a-camara-esta-cumprindo-seu-papel.shtml>).

<sup>105</sup> “Tentações de Dilma”: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/12/1721071-tentacoes-de-dilma.shtml>.

<sup>106</sup> “Fazenda afirma ser possível retomada do crescimento ainda neste ano” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1745937-fazenda-afirma-ser-possivel-retomada-do->

presidência, após impeachment de Dilma Rousseff, adotando o discurso de "compromisso" com reformas da Previdência Social e da legislação trabalhista<sup>107</sup>. Notícia publicada em 05/12/2016 apresenta anúncio do presidente de que a proposta seria enviada ao Congresso no dia seguinte, com o argumento de que esta seria a única forma de garantir a continuidade da Previdência<sup>108</sup>:

Sempre fizemos pequenas reformas. Eu mesmo fui relator de uma reforma previdenciária. Chega de pequenas reformas. Ou enfrentamos de frente o problema ou vamos condenar aqueles que vierem depois de nós que batam nas portas do poder público e nada recebam (TEMER, 2016).

A tramitação da matéria na Câmara dos Deputados foi acompanhada pelo portal Folha de S. Paulo em todo o seu percurso, que incluiu o registro de seu protocolo na Casa, a partir do qual foi nomeada PEC 287/2016; a chegada na Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre a proposta; e a aprovação nesta, com a votação do relatório apresentado por Arthur Maia<sup>109</sup>. Neste período foram identificadas notícias favoráveis à reforma com espaço para vozes como do ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha; do ministro de Ciência e Tecnologia, Gilberto Kassab; do próprio presidente; e do ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira<sup>110</sup>:

---

[crescimento-ainda-neste-ano.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/02/1739836-a-oposicao-precisa-romper-a-inercia.shtml)) e “A oposição precisa romper a inércia” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/02/1739836-a-oposicao-precisa-romper-a-inercia.shtml>).

<sup>107</sup> “Temer defende loteamento e diz que mulheres estarão representadas” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771632-temer-defende-loteamento-e-diz-que-mulheres-estarao-representadas.shtml>) e “Discurso conciliador de Temer deixa medidas para depois” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770810-discurso-conciliador-de-temer-deixa-medidas-para-depois.shtml>). Nos textos deste período foi comum a presença dos temas financiamento, reforma trabalhista e da Previdência articulados, o que representou um desafio na categorização para identificação do tema predominante.

<sup>108</sup> “Reforma da Previdência chega ao Congresso nesta terça, anuncia Temer”: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838637-reforma-da-previdencia-chega-ao-congresso-nesta-terca-anuncia-temer.shtml>.

<sup>109</sup> “Previdência já tramita na Câmara como PEC 287” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838774-reforma-da-previdencia-ja-tramita-na-camara-como-pec-287.shtml>); “Reforma questionada” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/03/1863738-reforma-questionada.shtml>); e “Entenda o texto-base da reforma da Previdência, aprovado na comissão” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1881011-veja-as-principais-mudancas-na-proposta-de-reforma-da-previdencia.shtml>).

<sup>110</sup> Ver: “Padilha diz que reforma da Previdência de Temer será 'dura’” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1830371-congresso-quer-mudar-previdencia-no-proximo-semester-diz-padilha.shtml>); “Reforma da Previdência busca corrigir tratamento desigual, diz ministro” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1839544-reforma-da-previdencia-busca-corrigir-tratamento-desigual-diz-ministro.shtml>); “O Brasil tem urgência” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/12/1943850-o-brasil-tem-urgencia.shtml>); e “Governo não está perseguindo aposentados, diz Temer sobre reforma”

O projeto, segundo ele [Dyogo Oliveira], é necessário para a estabilização fiscal do país e vai permitir no futuro espaço para ampliar investimentos e programas sociais 'na saúde e educação'. 'Temos esperança e convencimento de que o Congresso aprovará e a sociedade brasileira compreenderá a importância e a necessidade de se fazer a reforma', disse o ministro (AMORA, 2016).

Também foram recorrentes defesas da PEC 287/2016 em textos de articulistas publicados na editoria "Opinião – Tendências/Debates": o então presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Braga de Andrade, defende a aprovação da matéria como "único jeito de atacar a dívida pública" (ANDRADE, 2017); um dos líderes do Movimento Vem Pra Rua, Rogerio Chequer, afirma que "as negociações sobre a reforma da Previdência trazem nova luz sobre as dimensões do oportunismo do Congresso Nacional" (CHEQUER, 2017); e Samuel Pessoa – apresentado como "físico com doutorado em economia, ambos pela USP, sócio da consultoria Reliance e pesquisador associado do Ibre-FGV" – argumenta:

[...] gastamos com Previdência 13% do PIB. Esse gasto é o triplo daquele de países com a mesma demografia que a nossa. E vai crescer para 22% nas próximas décadas. O gasto é exagerado sob qualquer critério (PESSÔA, 2017)<sup>111</sup>.

Em menor número, as ocorrências em tom crítico à PEC 287/2016 centram-se em artigos com questionamentos ao déficit da Previdência como argumento para a reforma; à imposição de restrições desnecessárias aos mais pobres; e à ausência de participação adequada da sociedade e legitimidade da política brasileira<sup>112</sup>.

As últimas notícias classificadas nesta categoria no período retratam as negociações, estimativas de votos e estratégias do governo para levar a matéria ao

---

(<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1830370-ninguem-esta-perseguindo-aposentados-diz-temer.shtml>).

<sup>111</sup> Ver: "A cabeça, não o fígado" (<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2017/12/1940056-a-cabeca-nao-o-figado.shtml>); "Os oportunistas da Previdência" (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rogerio-chequer/2017/12/1941398-os-oportunistas-da-previdencia.shtml>); e "Falácias previdenciárias" (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2017/03/1867807-falacias-previdenciarias.shtml>).

<sup>112</sup> Ver: "O mal da reforma da Previdência" (<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2017/12/1945983-o-mal-da-reforma-da-previdencia.shtml>); "Mudar a Previdência exige cuidado social, diz pesquisador brasileiro" (<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/04/1873529-mudar-a-previdencia-exige-cuidado-social-diz-pesquisador-brasileiro.shtml>); e "Reforma da Previdência e as desigualdades" (<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2017/06/1893134-reforma-da-previdencia-e-as-desigualdades.shtml>).

Plenário da Câmara ainda em 2017 e, por fim, seu adiamento para 2018<sup>113</sup>. Em artigo subscrito por outros 18 autores, Luana Tavares, diretora-executiva do Centro de Liderança Pública, Guilherme Afif Domingos, presidente nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e Antônio Carlos Pipponzi, presidente do Instituto de Desenvolvimento do Varejo (IDV), criticaram a não aprovação da matéria em 2017 e defenderam a mobilização da sociedade a favor da reforma como a única maneira de iniciar o próximo ano eleitoral:

Quando nós, organizações da sociedade civil e especialistas, somamos esforços em prol de uma causa, significa que uma parte da sociedade responsável e entendedor se importa, quer transformar compreensão em ação. Ao decidirmos olhar para a reforma da Previdência com a preocupação de quem vive um país que já sofre com a falta de investimentos em saúde, educação e segurança, nós o fizemos porque precisamos garantir às gerações futuras um país em que existam garantias fundamentais asseguradas, em que haja justiça social, e para que essas mesmas gerações não precisem tomar medidas mais drásticas do que as atualmente propostas (TAVARES; DOMINGOS; PIPPONZI, 2017).

### 3.5 - Planos de Saúde

Foram classificadas na categoria “Planos de Saúde” um total de 18 matérias (4,50%) publicadas no portal da Folha de S. Paulo. No mesmo período foram identificadas 56 proposições sobre o tema em tramitação na Câmara e no Senado. A primeira notícia foi detectada em 01 de novembro de 2015, em coluna do jornalista Elio Gaspari<sup>114</sup>, e a última em 11 de agosto de 2017, quando o ministro da Saúde, Ricardo Barros, defendeu em entrevista projeto que permite reajuste de mensalidade

---

<sup>113</sup> Ver: “Governo admite não votar reforma na próxima semana e abre os cofres” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1941394-governo-admite-nao-votar-reforma-na-proxima-semana-e-abre-os-cofres.shtml>); “Temer avalia deixar Nova Previdência para o ano que vem” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1942581-temer-avalia-deixar-nova-previdencia-para-o-ano-que-vem.shtml>); e “O ano acabou; a força-tarefa pela reforma da Previdência continua” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/12/1945979-o-ano-acabou-a-forca-tarefa-pela-reforma-da-previdencia-continua.shtml>).

<sup>114</sup> “Bolsa para todos, ou para ninguém”: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2015/01/1573424-bolsa-para-todos-ou-para-ninguem.shtml>.

de planos de saúde para usuários após 60 anos<sup>115</sup>.

A alteração é uma entre tantas previstas pelo projeto 7.419/2006, que na época tramitava em regime de urgência em uma comissão especial da Câmara dos Deputados, junto com outros 139 projetos apensados, com objetivo de promover uma revisão na Lei dos Planos de Saúde<sup>116</sup>. Entre os aspectos em debate estão a garantia de coberturas mínimas obrigatórias, a redução de valores de ressarcimento ao Sistema Único de Saúde e as multas aplicadas às empresas de planos e seguros privados. Com a mobilização de entidades das áreas de saúde e defesa do consumidor, a votação que ocorreria em 13 de dezembro foi adiada para 2018.

Quase todas as notícias analisadas referem-se a aspectos discutidos no contexto da revisão da Lei dos Planos, que abarca além de projetos de leis, mudanças em normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Na coluna da jornalista Mônica Bergamo, o tema é a discussão de medidas para incentivar a venda de planos individuais de saúde no Brasil, entre elas a liberação de reajustes dos preços de comercialização deste tipo de plano<sup>117</sup>; na coluna de Elio Gaspari a pauta é a Agenda Brasil e a proposta de regulamentação do ressarcimento, por associados dos planos de saúde, dos procedimentos e atendimentos realizados pelo SUS<sup>118</sup>.

A 'Agenda Brasil' de Renan Calheiros, Dilma Rousseff e Joaquim Levy é uma xepa de feira. [...] Uma das oito novidades apresentadas na primeira versão era o maior jabuti dos tempos modernos. Propunha 'avaliar a possibilidade de cobrança diferenciada de procedimentos do SUS, considerando as faixas do Imposto de Renda'. Dias depois, o bicho sumiu. Como jabuti não sobe em árvore, resta saber quem o pôs lá. Pode ter sido um maluco ou, quem sabe, alguém preocupado com a possibilidade de hoje haver pouca gente na rua gritando contra o governo e o Congresso. Na quarta-feira trocaram o jabuti por uma girafa. Agora, a Agenda Brasil propõe 'regulamentar o ressarcimento pelos associados dos planos de saúde, dos procedimentos e atendimentos realizados pelo SUS'.

---

<sup>115</sup> "Reajuste de plano de idosos é tema a ser enfrentado, diz ministro da Saúde": <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1933653-reajuste-de-plano-de-idosos-e-tema-a-ser-enfrentado-diz-ministro-da-saude.shtml>.

<sup>116</sup> PL 7.419/2006 (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/332450>); Árvore de Apensados ao projeto (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/332450/arvore-de-apensados>).

<sup>117</sup> "Governo discute liberação de reajuste para planos de saúde individuais": <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2015/07/1652941-governo-discute-liberacao-de-reajuste-para-planos-de-saude-individuais.shtml>.

<sup>118</sup> "A xepa de feira de Renan, Dilma e Levy": <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2015/08/1669287-a-xepa-de-feira-de-renan-dilma-e-levy.shtml>.

Essa frase só tem um significado, absurdo. Não são os associados que devem ressarcir o SUS, são as operadoras. Se ao final das contas uma parte desse custo vai para os clientes, é outra história. Os associados dos planos são clientes, não são sócios dos bilionários dos planos (GASPARI, 2015).

Em encontro entre nove governadores e o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, o debate foi a autorização para os Estados cobrarem dos planos de saúde serviços prestados pelo SUS a usuários destes – uma atribuição do governo federal<sup>119</sup>. Cerca de 1 ano e 2 meses depois, a mesma reivindicação esteve presente em reunião entre o presidente em exercício, Rodrigo Maia, e prefeitos de municípios brasileiros, que elegeram entre suas prioridades a alteração da Lei dos Planos de Saúde para permitir que Estados e Municípios sejam diretamente ressarcidos quando o atendimento realizado pelo SUS ocorrer em estabelecimentos a eles vinculados<sup>120</sup>.

Duas notícias abordaram as multas aplicadas aos planos de saúde por negativas de atendimento, reajustes abusivos e descumprimento de contratos – bem como a medida provisória para anistiar a dívida das operadoras que havia sido aprovada no Congresso e vetada pela presidenta Dilma Rousseff no ano anterior –, e o baixo valor arrecado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, que recebeu somente 13% da quantia devida em multas<sup>121</sup>.

Em artigo publicado na editoria “Opinião – Tendências/Debates”, em 27 de agosto de 2017, o professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), Mário Scheffer, critica as mudanças em discussão na Lei dos Planos e destaca as articulações do setor de assistência suplementar para permitir a comercialização de planos de saúde com cobertura reduzida<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> “Estados pedem mudança em dívida e aval a empréstimos”: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1723768-governadores-e-barbosa-acertam-troca-de-indexador-de-dividas-estaduais.shtml>.

<sup>120</sup> “No lugar de Temer, Maia se encontrará com prefeitos e aposta em pauta nacional”: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1914017-no-lugar-de-temer-maia-se-encontrara-com-prefeitos-e-aposta-em-pauta-nacional.shtml>.

<sup>121</sup> “Multas a planos de saúde dobram em quatro anos e devem bater recorde” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1700382-multas-a-planos-de-saude-dobram-em-quatro-anos-e-devem-bater-recorde.shtml>) e “Planos de saúde não pagam nem 20% do valor de multas recebidas” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1932812-planos-de-saude-nao-pagam-nem-20-do-valor-de-multas-recebidas.shtml>); Medida Provisória nº 627, de 2013 (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/115216>).

<sup>122</sup> “O plano dos planos de saúde”: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2017/08/1913372-o-plano-dos-planos-de-saude.shtml>.



Sempre próximos de políticos, seja qual for o governo, empresários de planos de saúde fritam o peixe e olham o gato. Buscam tanto a aprovação pelo Congresso de nova lei que os favorece quanto o acolhimento de suas demandas pela ANS, atualmente reduto do PMDB do Senado, que escolhe ou aprova novas indicações e reconduções de diretores da agência (SCHEFFER, 2017).

Outro tema de destaque foi a denúncia de pagamento de propina por empresas da assistência suplementar para aprovação da medida provisória que permite a participação de capital estrangeiro na saúde que, segundo a colunista Cláudia Collucci, “veio como um 'penduricalho', um 'contrabando legislativo', ou seja, um objeto desconexo do texto original” (COLLUCCI, 2017a)<sup>123</sup>.

### 3.6 - Mulheres

Entre as notícias categorizadas como “Mulheres”, que correspondem a 15 ocorrências ou 3,75% do total, predominou o tema aborto: 14 delas estão relacionadas diretamente a esta questão (93,33%). A exceção é a matéria que mostra o pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff no Dia Internacional da Mulher, em 2015, no qual ela anuncia sanção de lei para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e inclui-lo no rol dos crimes hediondos<sup>124</sup>. As demais notícias tratam os temas relacionados às mulheres na perspectiva da saúde reprodutiva e sexual, mais especificamente com ênfase no debate sobre o aborto. O posicionamento da Folha de S. Paulo quanto à questão é explicitado em notícia, divulgada em 28 de fevereiro de 2016, na qual o jornal expressa suas opiniões sobre temas da atualidade<sup>125</sup>:

---

<sup>123</sup>

MP

656/2014

(<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622854>) e Lei 13.097/2015 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm)); “É urgente que se investigue 'compra' da lei do capital estrangeiro na saúde” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/09/1918845-e-urgente-que-se-investigue-compra-da-lei-do-capital-estrangeiro-na-saude.shtml>).

<sup>124</sup> Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm)); “Leia a íntegra do discurso de Dilma no Dia Internacional da Mulher” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1599999-leia-a-integra-do-discurso-de-dilma-no-dia-internacional-da-mulher.shtml>).

<sup>125</sup> “Saiba o que a Folha pensa sobre os principais temas da atualidade”: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1744065-saiba-o-que-a-folha-pensa-sobre-os-principais-temas-da-atualidade.shtml>.

O jornal entende que o tema deve ser tratado à luz da saúde pública e dos direitos da gestante, e não pela ótica penal. Considera que o STF agiu bem ao admitir interrupção da gravidez de feto anencéfalo, mas entende que eventual ampliação dos casos em que o aborto não é considerado crime deveria ser objeto de plebiscito ou referendo. A epidemia do vírus da febre zika, à qual se associa uma explosão de casos de microcefalia em bebês, torna premente ampla discussão sobre o assunto. Independentemente disso, é preciso estimular políticas de planejamento familiar e ampliar a difusão das pílulas do dia seguinte, o que reduziria a incidência estatística do aborto (FOLHA DE S. PAULO, 2016a).

Dois pontos destacam-se nesta categoria: os textos da coluna da jornalista Cláudia Collucci e a relação entre descriminalização do aborto e a epidemia de Zika e microcefalia no país. Repórter especial da Folha, especializada em saúde e autora de livros como "Quero ser mãe" e "Por que a gravidez não vem?", Cláudia Collucci é a responsável por escrever 5 dos 15 textos sobre aborto, o que corresponde a um terço do total. Os artigos defendem o debate em torno da descriminalização da prática na perspectiva da saúde pública e o direito das mulheres à interrupção da gravidez, bem como criticam iniciativas contrárias, como o projeto apresentado pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio abortivo, dificulta o aborto legal mesmo em caso de estupro e prevê penas específicas para quem induzir ou auxiliar uma mulher à prática de aborto, além de exigir exame de corpo de delito e comunicação à autoridade policial para que médicos possam realizar a interrupção da gravidez em caso de estupro<sup>126</sup>. A aprovação do projeto pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, em 21 de outubro de 2015, e seu encaminhamento para votação no plenário da Casa motivaram um calendário de protestos organizado por movimentos de mulheres. A tramitação da matéria foi pausada e esta continua pronta para pauta no Plenário.

A coluna critica outras duas proposições em tramitação no Congresso: a proposta de emenda à Constituição que explicita que o direito à vida é inviolável desde a concepção – do encontro entre espermatozoide e óvulo – antes mesmo da implantação do embrião no útero; e o projeto de lei do então deputado Jair

126

PL

5069/2013

(<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565882>); "Projeto de Cunha é uma ameaça ao aborto legal" (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2015/10/1698923-projeto-de-cunha-e-uma-ameaca-ao-aborto-legal.shtml>).



Bolsonaro (PP-RJ) que inclui exigência de tratamento químico voluntário para inibição do desejo sexual para condenados pelo crime de estupro, matéria que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2013 e foi arquivada em janeiro de 2019<sup>127</sup>. Foram alvo de debate também o projeto para tornar obrigatória a comunicação, pelos estabelecimentos de saúde, de aborto ou de sua tentativa<sup>128</sup>, e o julgamento de ação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito da descriminalização do aborto até 12ª semana de gravidez<sup>129</sup>:

O Planalto argumenta que qualquer alteração na lei sobre aborto é competência do Congresso Nacional e que os parlamentares têm se manifestado em defesa dos nascituros. 'Entre o sacrifício da existência de um nascituro e o sacrifício dos desejos (ou interesses ou vontades) da gestante, a opção que melhor atende à moralidade social e a ética política, é aquela que preserva a expectativa de nascer do feto (ou de existir do nascituro) em desfavor dos interesses da mulher, salvo nas hipóteses normativas já enunciadas'. [...] É uma pena que questões morais e religiosas continuem pautando o debate sobre o aborto no Brasil, quando, na verdade, esse é um assunto de saúde pública (COLLUCCI, 2017b).

A epidemia de microcefalia e outras malformações congênitas associadas ao Zika vírus, iniciada em outubro de 2015, trouxe à tona novamente as discussões sobre a descriminalização do aborto no país. Enquanto a Organização das Nações Unidas (ONU) defendeu a interrupção voluntária da gravidez e a revisão de leis restritivas sobre os direitos reprodutivos das mulheres em países afetados pelo Zika, o ministro da Saúde, Marcelo Castro, afirmou que a posição da pasta é em defesa da lei. Em evento, parlamentares norte-americanos declararam que crenças religiosas não devem impedir o direito das mulheres de usar contraceptivos e abortar

---

<sup>127</sup> PEC 29/2015 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120152>), noticiada em: “Em meio ao caos político, avança no Senado proposta que veta aborto legal” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/05/1888457-em-meio-ao-caos-politico-avanca-no-senado-proposta-que-veta-aborto-legal.shtml>); e PL 5398/2013 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=572800>), noticiado em “Só prisão não 'cura' estuprador; castração química muito menos” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/09/1915679-so-prisao-nao-cura-estuprador-castracao-quimica-muito-menos.shtml>).

<sup>128</sup> PL 4880/2016: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080955>.

<sup>129</sup> “Vida do nascituro deve prevalecer sobre desejo da gestante”, diz Temer (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/04/1872896-vida-do-nascituro-deve-prevalecer-sobre-desejo-da-gestante-diz-temer.shtml>); “Suprema Corte é caminho para descriminalização do aborto no país” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/07/1903386-suprema-corte-e-caminho-para-descriminalizacao-do-aborto-no-pais.shtml>).

em caso de fetos com microcefalia<sup>130</sup>. O tema chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), que inclui o pedido de interrupção da gravidez como uma possibilidade excepcional para mulheres infectadas pelo vírus Zika<sup>131</sup>.

Em artigo publicado em 25 de outubro de 2017, na editoria “Opinião – Tendências/Debates”, o ex-ministro da Saúde, José Gomes Temporão, escreve em defesa da descriminalização do aborto como ação de saúde pública para redução da mortalidade materna no Brasil<sup>132</sup>:

Existem hoje dezenas de projetos de lei no Congresso para aumentar a punição às mulheres ou proibir os casos acolhidos na lei. Aprovar qualquer um deles engrossaria ainda mais as estatísticas apresentadas acima. Seria um grave retrocesso, na contramão dos avanços que temos observado em países vizinhos. [...] Precisamos voltar a enxergar o aborto com os óculos da saúde pública para não nos deixarmos cegar pelo fundamentalismo e julgamento moral, que, sob o pretexto de defender vidas, podem pôr ainda mais mulheres na mira de uma morte violenta e, sobretudo, desnecessária (TEMPORÃO, 2017).

### 3.7 - Reforma trabalhista

O tema “Reforma trabalhista”, que inicialmente não havia sido estabelecido como categoria, emergiu na coleta somando um total de 12 notícias (3%). Embora não seja uma questão convencionalmente de saúde, tem muitas relações com o setor e, em especial, com a força de trabalho setorial. Além do mais, trata-se de uma

---

<sup>130</sup> “Ministro da Saúde defende lei contra o aborto, que exclui microcefalia” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1738148-ministro-da-saude-defende-lei-contr-o-aborto-que-exclui-casos-de-microcefalia.shtml>); “Países com zika deveriam liberar aborto, afirma parlamentar dos EUA” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/03/1750193-paises-com-zika-deveriam-liberar-aborto-afirma-parlamentar-dos-eua.shtml>).

<sup>131</sup> ADI 5.581/2016 (<http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/adi-5-581-df>); “Carmen Lúcia diz que só conversará com o Congresso se for convidada” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1816219-carmen-lucia-diz-que-so-conversara-com-o-congresso-se-for-convidada.shtml>); “Decisão de ministros do STF de que aborto não é crime divide entidades” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1837279-decisao-de-ministros-do-stf-de-que-aborto-nao-e-crime-divide-entidades.shtml>).

<sup>132</sup> “É preciso tratar o aborto como problema de saúde pública”: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/10/1929896-e-preciso-tratar-o-aborto-como-problema-de-saude-publica.shtml>.

questão priorizada pelo bloco de poder desde o impeachment da presidenta Dilma. A quantidade de ocorrências pode ser atribuída ao debate em torno de dois projetos transformados em normas jurídicas: a Lei da Terceirização e a Lei da Reforma Trabalhista.

Com o objetivo de propor alterações na regulamentação do trabalho temporário em empresas urbanas e nas relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros, o projeto que deu origem à Lei da Terceirização é uma iniciativa do Poder Executivo, apresentada em 19 de março de 1998, e transformada em lei com veto parcial em 31 de março de 2017<sup>133</sup>. Tramitou inicialmente na Câmara de Deputados, em regime de urgência, foi remetida ao Senado em janeiro de 2001 e aprovada em dezembro de 2002. De volta à Câmara em fevereiro de 2003, o projeto foi desengavetado e aprovado em duas comissões – Constituição e Justiça e de Cidadania, e Trabalho, de Administração e Serviço Público – e no Plenário da Casa, em 22 de março de 2017.

Já a Reforma Trabalhista foi pautada por meio de projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, em 23 de dezembro de 2016, para alterar cerca de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sob argumento de “adequar a legislação às novas relações de trabalho”<sup>134</sup>. Entre as mudanças aprovadas destacam-se a flexibilização de direitos trabalhistas previstos legalmente, com exceção daqueles inscritos na Constituição; a ampliação das possibilidades de terceirização e a chamada “pejotização” ou contratação dos profissionais como pessoa jurídica, sem vínculo empregatício; a criação de novas formas de contratação, entre elas autônomo exclusivo e intermitente; as restrições de acesso à Justiça do Trabalho; a diminuição de poderes, atribuições e prerrogativas de entidades sindicais; a universalização da negociação coletiva, sem a proteção da lei; e a autorização para negociação direta entre patrões e trabalhadores mesmo em casos que implique redução ou supressão de direitos (DIAP, 2018).

Em regime de urgência, a matéria foi aprovada com alterações por Comissão

---

<sup>133</sup> PL 4.302/1998 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>); PLC nº 3/2001 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/46226>); Lei nº 13.429/2017 (<https://legis.senado.leg.br/norma/17672582>).

<sup>134</sup> PL 6787 de 2016 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>); transformado em Lei Ordinária nº 13.467 de 13/07/2017 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm)); alterado por MP nº 808/2017 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2017/Mpv/mpv808.htm)).

Especial na Câmara, em 25 de abril de 2017, com relatoria do deputado Rogério Marinho (PSDB-RN); um dia depois foi aprovada no Plenário da Casa e, em seguida, encaminhada ao Senado, onde foi apresentada no Plenário em 2 de maio, um dia após o Dia do Trabalho. No Senado passou pelas comissões de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo sido aprovada no Plenário em 11 de julho de 2017 e transformada em norma jurídica no dia 13 do mesmo mês. Menos de uma semana após entrar em vigor, a reforma foi alvo de uma medida provisória, assinada por Michel Temer, para alterar alguns de seus pontos.

As ocorrências analisadas no período incluem notícias sobre os protestos e manifestações contrárias ao projeto que regulamenta a terceirização no país; artigos publicados na editoria “Opinião – Tendências/Debates” com pontos de vista distintos acerca das alterações em debate; e explicações sobre as mudanças em curso<sup>135</sup>. Em editorial que analisa o texto aprovado na Câmara sobre a terceirização de mão de obra, a Folha de S. Paulo defende mudanças, aponta riscos e sugere caminhos para atuação do Congresso Nacional<sup>136</sup>:

Tal processo deve ser conduzido com cuidado, entretanto, para evitar efeitos colaterais como a proliferação de empregos precários, sem direitos básicos como férias e limite da jornada de trabalho. [...] Sem descuidar da proteção ao trabalho, é preciso remover amarras legais a arranjos que favoreçam a eficiência das empresas -que já não operam mais como nos anos 1940, quando a CLT foi gestada (FOLHA DE S. PAULO, 2017c).

A “reforma trabalhista do governo Michel Temer” – expressão utilizada com frequência pelo jornal – é tema de notícias que apresentam pontos de vista de entidades sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), apontando contradições em seus posicionamentos ao longo da história, e de organizações da

---

<sup>135</sup> “Atos contra a lei da terceirização” (<https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/33970-atos-contra-a-lei-da-terceirizacao#foto-440736>); “Contra terceirização, CUT promete greve geral e ameaça empresas” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1613472-contra-terceirizacao-cut-promete-greve-geral-e-ameaca-empresas.shtml>); “Revolução necessária” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/06/1642397-ricardo-patah-revolucao-necessaria.shtml>); “O dragão dos trabalhadores é o atraso sindical” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1720946-o-dragao-dos-trabalhadores-e-o-atraso-sindical.shtml>); “Veja direitos do trabalhador que volta do auxílio-doença” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1834328-confira-os-direitos-do-funcionario-que-volta-do-auxilio-doenca.shtml>).

<sup>136</sup> “Chances trabalhistas”: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/03/1869988-chances-trabalhistas.shtml>.

sociedade civil, como a Oxfam Brasil, que divulgou relatório sobre as desigualdades no Brasil em que defende a necessidade de revisão da reforma aprovada pelo Congresso. Também foi tema de matérias que destacam as articulações e divergências acerca da tramitação da proposta, incluindo os embates entre Poder Executivo e Câmara de Deputados em torno de medida provisória editada após sanção da lei. Na época, os presidentes da República, Michel Temer, e da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), discordaram publicamente quanto à condução da reforma<sup>137</sup>.

Em julho de 2017, período da aprovação do projeto de lei no Senado, o portal Folha de S. Paulo lançou a seguinte pergunta para ser respondida por articulistas na editoria Opinião – Tendências/Debates: “A reforma trabalhista vai contribuir para a recuperação da economia?”. Em texto contrário às alterações na CLT, Ricardo Patah, presidente nacional da União Geral dos Trabalhadores (UGT), com graduação em Direito e Administração, escreve que “a devastação é total” e nem mesmo na época da ditadura militar teria havido uma ofensiva tão grande contra os direitos dos trabalhadores e suas representações sindicais. Por outro lado, André Portela, doutor em economia pela Universidade Cornell (EUA) e professor de microeconometria da Fundação Getúlio Vargas, argumenta que a proposta “representa bons avanços para o país” e corrige os limites da legislação em vigor, estendendo sua proteção ao conjunto de trabalhadores<sup>138</sup>:

A reforma aprovada adapta a nossa regulação aos novos tempos, ao mesmo tempo em que reduz suas consequências não intencionais negativas. [...] Estende a proteção às novas relações de trabalho e organização produtiva. Prova disso é a regulamentação do trabalho à distância, do trabalho intermitente e da terceirização de qualquer atividade (PORTELA, 2017).

---

<sup>137</sup> “Por que sindicatos que queriam abolir CLT nos anos 80 agora reclamam de sua 'destruição” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1880104-por-que-sindicatos-que-queriam-abolir-clt-nos-anos-80-agora-reclamam-de-sua-destruicao.shtml>); “6 bilionários têm mesma riqueza que 100 milhões de brasileiros mais pobres” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1921546-seis-bilionarios-tem-mesma-riqueza-que-100-mi-de-brasileiros-mais-pobres.shtml>); “Temer contraria Maia e assina MP da reforma trabalhista” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1935458-temer-contraria-maia-e-assinara-hoje-mp-da-reforma-trabalhista.shtml>); “Maia reage a Temer e diz que 'não decidiu' se pautará MP da reforma” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1935552-maia-reage-a-temer-e-diz-que-nao-decidiu-se-pautara-mp-da-reforma.shtml>).

<sup>138</sup> “A reforma trabalhista vai contribuir para a recuperação da economia? SIM” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/07/1903420-a-reforma-trabalhista-vai-contribuir-para-a-recuperacao-da-economia-sim.shtml>); “A reforma trabalhista vai contribuir para a recuperação da economia? NÃO” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/07/1903422-a-reforma-trabalhista-vai-contribuir-para-a-recuperacao-da-economia-nao.shtml>).

### 3.8 - Drogas

A categoria “Drogas” contemplou 11 matérias (2,75%) que abordam temas como aprovação, pela Câmara, de projeto de lei que torna obrigatório exame toxicológico para habilitação e renovação de carteira de motorista das categorias C, D e E; Igreja e política de drogas; julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre tratamento diferenciado para crime de tráfico no caso de réus primários que não integram organizações criminosas; e, principalmente, descriminalização das drogas<sup>139</sup>. Em texto que expressa suas opiniões a respeito de temas da atualidade, publicado em fevereiro de 2016, o jornal Folha de S. Paulo declara-se favorável à legalização destas substâncias e à abordagem do tema pelo viés da saúde pública<sup>140</sup>:

Desde a década de 1990, o jornal critica políticas com foco na repressão e defende que se aborde a questão pela ótica da saúde pública. Essa posição favorável à descriminalização do uso de drogas evoluiu, a partir de 2011, para uma defesa da legalização. Considera-se que a produção e a venda dessas substâncias, se taxadas e controladas, poderiam gerar recursos para prevenção e tratamento. O ponto de partida seria a maconha, com limitações e campanhas educativas análogas às de álcool e tabaco. Seria indispensável haver coordenação internacional. No plano doméstico, a proposta deve passar por mecanismos de consulta popular, como plebiscito e referendo (FOLHA DE S. PAULO, 2016).

O debate em torno da descriminalização tem como foco central a maconha, tema de projeto de lei do Senado para permitir o semeio, cultivo e colheita de *cannabis sativa* para uso pessoal terapêutico, em quantidade não mais do que suficiente ao tratamento, de acordo com prescrição médica. A proposição de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado encontra-se

---

<sup>139</sup> PL n<sup>o</sup> 4.246/12 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552295>), noticiado em: “É correta a aplicação de teste antidrogas para renovação de CNH de motoristas profissionais? Sim” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/02/1592682-e-correta-a-aplicacao-de-teste-antidrogas-para-renovacao-de-cnh-de-motoristas-profissionais-sim.shtml>); “Um drogado na Igreja Universal” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/joaopaulocuenca/2015/09/1680366-um-drogado-na-igreja-universal.shtml>); “STF diz que réu primário que trafica drogas não comete crime hediondo” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1784843-stf-diz-que-reu-primario-que-traffic-drogas-nao-comete-crime-hediondo.shtml>).

<sup>140</sup> “Saiba o que a Folha pensa sobre os principais temas da atualidade”: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1744065-saiba-o-que-a-folha-pensa-sobre-os-principais-temas-da-atualidade.shtml>.



em tramitação, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Levantamento sobre como a população brasileira posiciona-se quanto ao uso e regulamentação da maconha, noticiado em 29 de dezembro de 2017, indica que apesar do apoio dos brasileiros à descriminalização ter aumentado, a maioria (66%) ainda defende a proibição<sup>141</sup>.

Além do Congresso Nacional, a questão também esteve presente no Supremo Tribunal Federal (STF), que em setembro de 2015 começou a julgar se o porte de drogas para uso pessoal deveria deixar de ser tipificado como crime. O portal acompanhou a discussão sob o ponto de vista dos próprios ministros da Corte, que divergiram quanto à amplitude da descriminalização – apenas para maconha ou para as demais drogas, como cocaína e crack; do Poder Executivo, com o presidente Michel Temer encaminhando à Corte parecer da Advocacia Geral da União (AGU) contrário à liberação irrestrita da maconha para fins medicinais e terapêuticos; e de especialistas contrários e favoráveis à reivindicação, entre eles pesquisadores, psiquiatras e representantes de entidades como a Associação Médica Brasileira e Associação Brasileira de Estudos do Alcool e outras Drogas<sup>142</sup>. O tema obteve espaço ainda na editoria “Opinião – Tendências/Debates”, que publicou dois textos com posições opostas à questão “Porte de drogas para uso pessoal deve ser descriminalizado no Brasil?”<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> PLS 514 de 2017 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132047>); “Apoio à descriminalização da maconha cresce e chega a 32%; 66% são contra” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/12/1946754-apoio-a-descriminalizacao-da-maconha-cresce-e-chega-a-32-66-sao-contras.shtml>).

<sup>142</sup> “Ministro do STF quer julgar liberação do porte de droga neste semestre” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1798045-ministro-do-stf-quer-julgar-liberacao-do-porte-de-droga-neste-semester.shtml>); “Ministros do STF defendem liberação só de maconha; julgamento é adiado” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1680070-barroso-defende-liberacao-do-plantio-e-porte-de-ate-25-g-de-maconha-para-uso-pessoal.shtml>); “Governo é contra liberação irrestrita da maconha para uso medicinal” (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2017/08/1910570-governo-e-contraliberacao-irrestrita-da-maconha-para-uso-medicinal.shtml>); “Descriminalização só da maconha tem resistência de especialistas” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1680313-descriminalizacao-so-da-maconha-tem-resistencia-de-especialistas.shtml>).

<sup>143</sup> “Porte de drogas para uso pessoal deve ser descriminalizado no Brasil? Sim” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/08/1675172-porte-de-drogas-deve-ser-descriminalizado-sim.shtml>); “Porte de drogas para uso pessoal deve ser descriminalizado no Brasil? Não” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/08/1675175-porte-de-drogas-deve-ser-descriminalizado-nao.shtml>).

### 3.9 - Trabalho e Educação em Saúde

O tema “Trabalho e Educação em Saúde”, que também não havia sido proposto inicialmente enquanto categoria, somou 10 notícias (2,5%) que abarcam as seguintes questões: o estabelecimento de exame nacional para ingresso na carreira médica; o panorama de preenchimento de vagas de residência médica no país<sup>144</sup>; a discussão em torno da criação do cadastro nacional de especialistas, por meio de decreto da presidenta Dilma Rousseff que determina como atribuições do Ministério da Saúde, por exemplo, o dimensionamento do número de médicos, sua especialização, área de atuação e distribuição em território nacional, de acordo com as necessidades do Sistema Único de Saúde<sup>145</sup>; o projeto de reforma do Ensino Médio; e crítica à defesa de interesses corporativos em projetos em tramitação no Congresso Nacional relacionados a categorias profissionais da área de saúde<sup>146</sup>.

Em dois editoriais, o primeiro publicado em 01 de julho de 2015 e o segundo em 11 de fevereiro de 2017, a Folha de S. Paulo defende aprovação, pelo Congresso Nacional, de um exame nacional de habilitação para exercício da medicina. Em um primeiro momento, o jornal critica a morosidade do Congresso Nacional em aprovar projeto que altera a legislação federal para implementar prova com esta finalidade – “O Congresso, todavia, não parece interessado em fazer as modificações necessárias; há mais de dez anos tramita um projeto para instituir o teste” (FOLHA DE S. PAULO, 2015c) – e elenca alternativas de associações e conselhos da área de saúde para estabelecer parâmetros de avaliação para estes cursos. No segundo editorial, repreende o que chama de “má-formação dos médicos”, atestada pelo fraco desempenho em prova anual realizada pelo Conselho

---

<sup>144</sup> “Menos de 30% das vagas para médicos de família são preenchidas no país” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1653636-menos-de-30-das-vagas-para-medicos-de-familia-sao-preenchidas-no-pais.shtml>).

<sup>145</sup> Decreto nº 8.497, de 4 de Agosto de 2015 ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8497.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8497.htm)), revogado pelo Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015 ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8516.htm#art18](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8516.htm#art18)); noticiado em: “Regulação de trabalho médico não é coisa de ditadura” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2015/08/1666949-nao-e-so-cuba-que-regula-trabalho-medico.shtml>) e “Após embate com associações médicas, governo recua e vai revisar decreto” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1667957-apos-embate-com-associacoes-medicas-governo-recua-e-vai-revisar-decreto.shtml>).

<sup>146</sup> “O umbigo da saúde” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/10/1924061-o-umbigo-da-saude.shtml>), artigo escrito por Francisco Balestrin, presidente da Associação Nacional dos Hospitais Privados (Anahp); PLS 448/2016 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividadematerias/-/materia/127748>).



Regional de Medicina de São Paulo (Cremesp)<sup>147</sup>:

Diante desse cenário, seria lógico condicionar o registro profissional a um desempenho mínimo na avaliação. A legislação brasileira, todavia, não estabelece critérios de avaliação para o ingresso na carreira médica, tal como ocorre no direito. [...] Em vista da evidente relevância social desses profissionais, faz-se necessária a aprovação, pelo Congresso, de um exame nacional de habilitação para a medicina. Tal medida seria poderoso estímulo ao aperfeiçoamento da formação acadêmica — cujas deficiências, certamente, não serão menores no resto do país (FOLHA DE S. PAULO, 2017d).

Outro tema de destaque nas notícias foi a reformulação do Ensino Médio, proposta pelo Poder Executivo na gestão de Michel Temer, por meio de medida provisória para alterar a legislação que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, além de instituir a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

O texto aprovado e transformado em norma jurídica foi modificado em face de polêmica em torno da obrigatoriedade de disciplinas como educação física, artes, filosofia e sociologia no Ensino Médio. Entidades de classe, especialistas e até apresentadores de televisão repudiaram a exclusão da obrigatoriedade das aulas de educação física na proposta do governo<sup>148</sup>. Em 26 de setembro de 2016, editorial do jornal defendeu pontos da reforma, mas criticou a condução da proposta via medida provisória<sup>149</sup>:

Valer-se de medida provisória para assunto tão delicado constitui ato no mínimo antipedagógico, se não inconstitucional, e causador de

---

<sup>147</sup> “Exame médico” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/07/1649983-exame-medico.shtml>); “Carências médicas” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/02/1857800-carencias-medicinas.shtml>).

<sup>148</sup> MPV 746/2016 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112490>) e Lei nº 13.415 de 16/02/2017 (<https://legis.senado.leg.br/norma/602639>), noticiados em: “Pressão por esportes e artes no ensino médio atingirá governo e Congresso” (<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1816060-entidades-irao-ao-congresso-em-defesa-da-educacao-fisica-no-ensino-medio.shtml>) e “Faustão desabafa, ataca gestão Temer e critica exclusão de educação física” (<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1816753-faustao-desabafa-ataca-gestao-temer-e-critica-exclusao-de-educacao-fisica.shtml>).

<sup>149</sup> “Resgatar o ensino” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/09/1816807-resgatar-o-ensino.shtml>).

instabilidade nas escolas, pelo aqodamento. Um debate mais prolongado permitiria a correção de pontos obscuros da lei e a definição mais prática de meios de sua implementação. Como isso ainda pode acontecer no Congresso, trata-se de um bom começo de conversa - embora iniciado com um mau passo (FOLHA DE S. PAULO, 2016b).

### 3.10 - Relação Executivo-Legislativo

A categoria “Relação Executivo-Legislativo” reuniu 9 ocorrências, respondendo por 2,25% do total. Inicialmente classificadas como “Outros”, estas notícias foram agrupadas em uma nova categoria por abordarem os diálogos e as divergências entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, com possíveis repercussões na saúde, especialmente durante a gestão da presidenta Dilma Rousseff; as negociações da mandatária com o Congresso, tendo em vista a reforma ministerial e a reforma administrativa; bem como a aprovação de projetos do pacote fiscal e a não aprovação de propostas com impacto financeiro para o governo federal<sup>150</sup>.

Editorial do jornal publicado em 10 de março de 2015 destacou as manifestações populares contra Dilma Rousseff e as dificuldades da presidenta na articulação com o Congresso. Na ocasião, ela finalizou seu pronunciamento em rede nacional pedindo apoio da população e do Parlamento<sup>151</sup>. Quase um ano depois, a Folha de S. Paulo divulgou levantamento que avalia a percepção da população sobre o governo e temas como saúde e crise política nacional. Questionados sobre qual o principal motivo da crise, 62,1% responsabilizam a corrupção, 17,2% a gestão

---

<sup>150</sup> “Lula se reúne com Dilma para fechar reforma ministerial” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1685340-lula-se-reune-com-dilma-para-fechar-reforma-ministerial.shtml>); “Dilma anuncia corte de 8 ministérios e redução de salário dos ministros” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1689347-dilma-anuncia-corte-de-8-ministerios-e-reducao-de-salario-dos-ministros.shtml>); “Dilma se reúne com Temer para discutir reforma administrativa” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1685293-dilma-intensifica-negociacao-com-pmdb-em-reforma-administrativa.shtm>); “Dilma pede que ministros dialoguem mais com o Congresso” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1690396-dilma-pede-que-ministros-dialoguem-mais-com-o-congresso.shtml>); e “Dilma promete cinco pastas ao PMDB para reagir à crise” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1685714-dilma-promete-5-pastas-ao-pmdb-para-reagir-a-crise.shtml>).

<sup>151</sup> “Panela de pressão” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/03/1600541-editorial-panela-de-pressao.shtml>).

de Dilma Rousseff e 12,2% o Congresso Nacional<sup>152</sup>.

Em artigo que analisa o processo de impeachment de Dilma Rousseff no contexto da trajetória política brasileira – foram 132 pedidos de impeachment protocolados na Câmara dos Deputados desde 1988 e dois presidentes cassados pelo Senado Federal –, o colunista Oscar Vilhena Vieira discute as relações entre Executivo e Parlamento, os contrapesos do sistema político e os interesses em confronto defendidos por cada um deles. Estes elementos articulados conformam o que é chamado no texto de “semiparlamentarismo à brasileira”<sup>153</sup>:

O risco é que o semiparlamentarismo à brasileira, capturado pelos partidos que aí estão, aumente ainda mais a probabilidade de que os interesses e privilégios dos grupos entrincheirados no Congresso prevaleçam em detrimento dos direitos e necessidades da maior parte da população, esgarçando ainda mais o tecido social brasileiro (VILHENA, 2016).

Em artigo que também se debruça sobre o sistema político brasileiro e as relações entre Executivo e Parlamento, os pesquisadores Eduardo Mello e Matias Spektor argumentam que, apesar do efeito estabilizador do presidencialismo de coalizão, este modelo condena o país ao atraso por seu funcionamento favorecer a ação predatória de grupos de interesse. Para os autores, o conjunto de investigações conduzido pela Polícia Federal, conhecido como Operação Lava Jato<sup>154</sup>, tem o mérito de expor as entranhas desse sistema e sua “lógica perversa”,

---

<sup>152</sup> “Governo Dilma tem 62,4% de avaliação negativa em pesquisa” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1742743-governo-dilma-tem-624-de-avaliacao-negativa-em-pesquisa.shtml>).

<sup>153</sup> “Presidencialismo à brasileira” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2016/09/1814238-presidencialismo-a-brasileira.shtml>).

<sup>154</sup> A Folha de S. Paulo define a Operação Lava Jato como: “A maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. Ela teve início no Paraná, em 17 de março de 2014, unificando quatro ações que apuravam redes operadas por doleiros que praticavam crimes financeiros com recursos públicos. O nome Lava Jato era uma dessas frentes iniciais e fazia referência a uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de veículos, em Brasília, usada para movimentação de dinheiro ilícito de uma das organizações investigadas inicialmente. Desde então, a operação descobriu a existência de um vasto esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo políticos de vários partidos e algumas das maiores empresas públicas e privadas do país, principalmente empreiteiras. Os desdobramentos não ficaram restritos à estatal e às construtoras. As delações recentes da JBS e braços da operação espalhados pelo Brasil e exterior são exemplos das novas dimensões que a investigação ainda pode atingir. A duração permanece imprevisível (<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/#capitulo1>).

que constituiria um “desastre para a economia”<sup>155</sup>:

Ao presidente não basta possuir um arsenal de medidas provisórias, cargos públicos, ameaças de veto e balcão de emendas para organizar a maioria parlamentar. Se quiser governar e sobreviver no Planalto, ele deve gerir a distribuição tanto de benesses legais quanto de oportunidades de corrupção. [...] Agora, no entanto, sabemos que a agenda legislativa está à venda para quem pagar mais. Quem ocupa o Planalto é refém dos grupos rentistas. Estes, por sua vez, precisam da caneta presidencial para sobreviver. Sim, o sistema é estável, e sim, é no Planalto que se constroem as alianças entre legisladores e grupos de interesse que ditam a agenda legislativa. Mas o custo dessa estabilidade é intolerável num regime democrático (MELLO; SPEKTOR, 2017).

### 3.11 - Indígena

Na categoria “Indígena” foram classificadas 4 matérias jornalísticas, o que responde por 1% do corpus. As ocorrências tratam sobre as divergências no Parlamento acerca de iniciativas para regular a demarcação de terras indígenas; manifestações de povos indígenas contra o governo de Michel Temer e propostas em tramitação no Congresso; o papel da Fundação Nacional do Índio (Funai) em contexto de grande influência da bancada ruralista no Congresso<sup>156</sup>; e o projeto conhecido como Lei Muwaji, que prevê a criminalização, por omissão de socorro, de quem não informar o infanticídio ou qualquer outra prática que atente contra a saúde<sup>157</sup> e a integridade de índios<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> “Presidencialismo de coalizão condena país ao atraso, dizem pesquisadores” (<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/12/1939782-presidencialismo-de-coalizao-condena-pais-ao-atraso-como-mostra-lava-jato.shtml>).

<sup>156</sup> “Representantes de povos indígenas vão protestar contra Temer em Brasília” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/05/1768752-representantes-de-povos-indigenas-irao-a-brasilia-protestar-contratemer.shtml>); e “Índios não podem 'ficar parados no tempo', diz novo chefe da Funai” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1873144-indios-nao-podem-ficar-parados-no-tempo-diz-novo-chefe-da-funai.shtml>).

<sup>157</sup> A saúde indígena é regulada pela Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999, responsável por criar o Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, resultado de um projeto de lei de autoria do ex-deputado federal Sérgio Arouca.

<sup>158</sup> O PL 1057 de 2007/PLC 119 de 2015 altera o Estatuto do Índio para estabelecer o dever da União, dos Estados e dos municípios e das autoridades responsáveis pela política indigenista de assegurar a dignidade da pessoa humana e os procedimentos com vistas a garantir o direito à vida, à saúde e à integridade física e psíquica das crianças, dos adolescentes, das mulheres, das pessoas com deficiência e dos idosos indígenas, com prevalência sobre o respeito e o fomento às práticas tradicionais indígenas (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122998>).

No período, uma proposta de emenda à Constituição para regulamentar a demarcação de terras indígenas e quilombolas foi aprovada em comissão especial da Câmara. Apresentada pelo deputado Almir Sá (PPB/RR), em 28 de março de 2000, a proposição altera os conceitos de terras indígenas, estabelece que a demarcação é atribuição restrita da Presidência da República, via projeto de lei, descreve a tramitação após o envio para Congresso Nacional e delimita prazo para apreciação. A notícia descreve que deputados descontentes se retiraram da sessão, sob argumento de que a aprovação do texto acirraria os conflitos nas terras indígenas, e índios e quilombolas foram impedidos de acompanhar a votação. A situação da matéria em 2019 é “Pronta para Pauta no Plenário”<sup>159</sup>.

### 3.12 - Aids

As duas ocorrências classificadas na categoria “Aids” (0,5%) – uma nota em coluna e um artigo na editoria “Opinião - Tendências/Debates” – foram publicadas na mesma data: 1º de dezembro de 2015, por ocasião do Dia Mundial de Luta Contra a Aids<sup>160</sup>. A colunista Mônica Bergamo apresenta estimativa do Ministério da Saúde de que pelo menos 781 mil pessoas vivem com HIV no Brasil em 2015, o que representa aumento de 6% em relação a 2014. Já os pesquisadores Mário Scheffer (professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e então vice-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva) e Caio Rosenthal (médico infectologista e membro do Conselho Regional de Medicina de São Paulo) relacionam o “encolhimento da luta contra a Aids no Brasil” com o desfinanciamento do Sistema Único de Saúde, agravado pela aprovação no Congresso da PEC do

---

Noticiado em: “Infanticídio de índios ainda é comum em aldeias da Amazônia” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/12/1721455-infanticidio-de-indios-ainda-e-comum-em-aldeias-da-amazonia.shtml>).

<sup>159</sup> PEC 215/2000 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>), noticiada em: “Comissão da Câmara aprova PEC da demarcação de terras indígenas” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1699417-comissao-da-camara-aprova-pec-da-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>).

<sup>160</sup> “Casos de HIV crescem 6% em um ano no Brasil” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2015/12/1713176-casos-de-hiv-crescem-6-em-um-ano-no-brasil.shtml>); “Ainda longe de um Brasil sem Aids” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1713163-ainda-longo-de-um-brasil-sem-aids.shtml>).

Orçamento Impositivo: “A Aids não é mais a causa excepcional que fez emergir a ousadia do ativismo, a inovação na prevenção, a coragem dos programas governamentais, o engajamento de profissionais e de redes associativas solidárias” (SCHEFFER; ROSENTHAL, 2015).

### 3.13 - Saúde mental

A única ocorrência classificada na categoria “Saúde mental” (0,25%) é um artigo publicado em 14 de dezembro de 2017, na coluna “Opinião – Tendências/Debates”, escrito por três ex-coordenadores de Saúde Mental do Ministério da Saúde – Domingos Sávio Nascimento Alves, Pedro Gabriel Delgado e Roberto Tykanori Kinoshita – e subscrito por outros quatro autores. O texto critica a iniciativa do Ministério da Saúde de realizar mudanças, por meio de uma portaria, na Política Nacional de Saúde Mental, inscrita na legislação federal em 2001, após 11 anos de debates no Congresso:

O ministro da Saúde [Ricardo Barros] não pode desfazer numa canetada uma política de Estado amparada pela legislação federal, pelo controle social do SUS e mundialmente reconhecida por seus resultados (ALVES; DELGADO; KINOSHITA, 2017).

Neste mesmo dia foi publicada resolução com 13 artigos, aprovada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que apresenta diretrizes para o “Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)” e promove mudanças na política, entre elas a manutenção das vagas em hospitais psiquiátricos e o reajuste de suas diárias e a ampliação de comunidades terapêuticas credenciadas<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> “Retrocesso na saúde mental?” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/12/1943135-retrocesso-na-saude-mental.shtml>); Lei 10.216/2001 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)); Resolução nº 32, de 14 de dezembro de 2017 (<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/173164140/dou-secao-1-22-12-2017-pg-239>).

### 3.14 - LGBTQIA+

A categoria “LGBTQIA+” também foi acionada apenas uma vez na classificação, respondendo por 0,25% do total do corpus. Em 29 de janeiro de 2015 o portal da Folha de S. Paulo noticiou a assinatura de uma portaria por ministros da Saúde, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria-Geral da Presidência, que prevê ações para acompanhar casos de violência contra a população LGBTQIA+. Entre as medidas estão mudanças em sistema de notificação de casos de violência adotado no Sistema Único de Saúde (SUS), que passa a incluir dados da orientação sexual e identidade de gênero de pacientes, e a criação de uma comissão interministerial para monitorar o número de ocorrências e acompanhar inquéritos em casos de homofobia. Duas semanas antes, o Senado havia arquivado um projeto de lei para criminalizar a homofobia que tramitava na Casa há oito anos<sup>162</sup>.

### 3.15 - Outros

Nove matérias publicadas pelo portal da Folha de S. Paulo foram reunidas na categoria “Outros” (2,25%), que abarca ocorrências relacionadas a meio ambiente (1), saúde dos/as trabalhadores/as (1), judicialização da saúde (1), saúde no meio rural (1), participação social (1) e setor privado (1)<sup>163</sup>. Entre as questões abordadas

---

<sup>162</sup> “SUS passa a registrar dados de violência contra a população LGBT” (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/01/1582263-sus-passa-a-registrar-dados-de-violencia-contr-a-populacao-lgbt.shtml>); PLC 122/2006 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>).

<sup>163</sup> “Licenciamento ambiental e democracia” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/07/1787448-licenciamento-ambiental-e-democracia.shtml>); “Condições de trabalho no McDonald's serão discutidas no Senado” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1632117-senado-marca-audiencia-para-discutir-condicoes-de-trabalho-no-mcdonalds.shtml>); “A medicina no tribunal” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/07/1795743-a-medicina-no-tribunal.shtml>); “Dá para negociar saúde e segurança no campo?” (<https://www1.folha.uol.com.br/empresadadorsocial/colunas/2015/05/1624409-da-para-negociar-saude-e-seguranca-no-campo.shtml>); “Apesar de: um Brasil que traz esperança” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/redesocial/2015/12/1723990-apesar-de-um-brasil-que-traz-esperanca.shtml>); “Crise trava negociações com o governo, dizem entidades” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2016/05/1769556-cri-se-trava-negociacoes-com-o-governo-dizem-entidades.shtml>); “Temer movido a diesel” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marceloleite/2016/05/1771025-temer-movido-a-diesel.shtml>); e “Congresso aprova lei para simplificar e acelerar a instalação de antenas”



nos textos estão a proposta de revisão da Norma Regulatória sobre Segurança e Saúde de trabalhadores rurais (NR-31); a aprovação de proposta de emenda à Constituição, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, que acaba com licenciamento ambiental prévio em obras de infraestrutura<sup>164</sup>; e a paralisação de negociações do setor privado com o Congresso por conta da crise política no governo e a troca de comando no Ministério da Saúde.

### **3.16 - Ocorrências de proposições legislativas e notícias**

Quando são comparadas as duas configurações delineadas no estudo – Parlamento e Mídia, aqui representada pela Folha de S. Paulo – é possível notar, considerando as ocorrências em números absolutos de proposições legislativas e notícias publicadas, que algumas categorias estão mais representadas entre as matérias jornalísticas do que entre as legislativas. Isso ocorre com temas como “Financiamento”, “Seguridade social” e “Reforma Trabalhista”. Esse cenário pode ser interpretado como indicativo de um maior interesse do jornal por determinados assuntos, estes vinculados a aspectos econômicos e convergentes com a linha econômica adotada pela Folha. Exemplo disso é a PEC 241/55, transformada em Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos), subcategoria de “Financiamento”, que foi alvo de interesse do jornal desde antes de sua apresentação ao Congresso, quando ainda era abordada de maneira informal pelo então presidente Michel Temer e parlamentares em entrevista à imprensa.

Este também é o caso da Reforma da Previdência, que mobilizou as atenções do jornal desde o momento em que a ideia era ainda gestada. A categoria “Reforma trabalhista” emergiu na etapa de classificação do corpus por conta de duas matérias legislativas que, em conjunto, tocam em pelo menos 100 pontos das normas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em vigor na época. Já no que diz respeito à categoria “Relação Executivo-Legislativo”, esta comparação não tem significado, pois estas questões surgiram entre as notícias na etapa classificatória,

---

(<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1608133-congresso-aprova-lei-para-simplificar-e-acelerar-a-instalacao-de-antenas.shtml>).

<sup>164</sup> PEC 65/2012 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>).



mas não constituem propriamente objeto da atividade legislativa.

Por outro lado, entre as categorias mais específicas da área da saúde – “Políticas de saúde”, “Planos de saúde”, “Trabalho e Educação em Saúde” e “Saúde mental”, por exemplo – a tendência é haver mais proposições do que notícias. Este quadro pode sinalizar que parte da atuação parlamentar relacionada a estes assuntos não se torna pauta do jornal, ou ainda que, ao abordar estes temas, o veículo não dá espaço para a atividade legislativa a eles associada. A exceção nesse sentido foi a categoria “Vigilância Sanitária”, na qual houve uma equiparação entre ocorrências no Congresso (43) e na Folha (40).

Há também o caso de categorias que pouco constituíram objeto de iniciativa do Parlamento e de atenção da Folha de S. Paulo. São elas: Aids”, saúde indígena, LGBTQIA+, medicamentos genéricos e população negra. As ocorrências baixas ou nulas podem ser compreendidas na perspectiva da invisibilidade destes temas nos dois âmbitos, uma reprodução pelo portal do silenciamento presente no Congresso. É relevante apontar ainda que, entre todas as categorias, somente os temas relacionados à saúde da população negra estiveram totalmente ausentes – no Parlamento e na Folha.

### **3.17 - Espaços e fontes**

Os espaços do jornal escolhidos para a divulgação de determinados assuntos, bem como as fontes a quem os veículos de imprensa recorrem para ouvir, entrevistar e obter informações, legitimando-as diante de uma questão, fornecem pistas a respeito dos enfoques adotados na abordagem do tema e sua apresentação à opinião pública. No portal da Folha de S. Paulo, as matérias são divididas em seções e agrupadas em editorias independentes<sup>165</sup>, com diferentes perfis temáticos, organização que permite aos leitores escolher o assunto de acordo com as áreas individuais de interesse e/ou atuação. Considerando essa disposição, é possível identificar quais espaços disponíveis no portal da Folha de S. Paulo são ocupados

---

<sup>165</sup> Por editoria, a Folha entende a “unidade organizacional básica da Redação, responsável pela produção e pela edição de material noticioso de um determinado campo temático” (FOLHA DE S. PAULO, 2006, p. 112). Essa organização reflete-se na própria organização das informações no jornal impresso e no portal – em editorias – e sua alocação em subdivisões internas – seções.

pelas notícias sobre as políticas de saúde tematizadas pelo Parlamento.

A distribuição revela que há dois espaços ocupados principalmente: a editoria Poder (26,5%), “dirigida prioritariamente à cobertura de política, Justiça, questão agrária, movimentos sociais, imprensa e religião, além de outros temas de relevância nacional” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019), e a editoria Mercado (22,25%), que “fala sobre negócios empresariais e a repercussão das decisões do governo no mundo empresarial e no combate aos gargalos da infraestrutura do país” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019). Entre as notícias sobre o tema “Seguridade Social”, 40,47% foram publicadas na editoria “Mercado”.

A editoria Coluna/Colunistas também merece atenção, já que é responsável por 15,5% das ocorrências, constituindo espaço próprio para colunistas do jornal escreverem “tudo o que há de melhor ou pior, comum ou controverso, atual ou atemporal, gerando conteúdo editorial riquíssimo fruto da observação pessoal de cada um” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019). A Folha utiliza a nomenclatura “colunista” para designar quem escreve com regularidade em espaço fixo do jornal (FOLHA DE S. PAULO, 2006). Mais do que informar, estes “conversam intimamente com o leitor, que se sente frente a frente com o colunista” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019). Neste âmbito destaca-se a presença da colunista Cláudia Collucci (24,2%), autora de textos cuja abordagem se aproxima das perspectivas da saúde como um direito assegurado constitucionalmente, do movimento da Reforma Sanitária Brasileira e da defesa do Sistema Único de Saúde (SUS).

Outro espaço para colaboradores, mas neste caso com participação pontual, é a editoria “Opinião - Tendências/Debates”, que responde por 11,5% das ocorrências. Os textos, sempre assinados por seus autores, contêm interpretações, análises e críticas: “Nas páginas de opinião, o leitor encontra um cardápio variado de ideias, argumentos e articulistas, como num grande espelho pluralista da sociedade brasileira contemporânea” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019). Em seguida, destaca-se a editoria “Cotidiano” (10,75%), que realiza a cobertura de fatos nas áreas de educação, urbanismo, violência, saúde pública, ambiente, administração pública e comportamento. E, ainda, a editoria “Equilíbrio e Saúde” (5,75%), que “mostra caminhos em direção ao bem-estar físico e mental, informando e inspirando o leitor que busca uma vida mais harmoniosa e saudável” (PUBLICIDADE FOLHA, 2019).

Entre as ocorrências, 4,25% correspondem a editoriais da Folha, espaço onde o jornal expressa seus posicionamentos, opiniões e análises; 35% destes abordam o

tema do financiamento. Ao expressar suas posições sobre o assunto, analisa a estratégia "gradualista" de reequilíbrio das finanças públicas do governo Temer e defende a aprovação da PEC 241/55 (Teto dos Gastos); critica posicionamentos contrários de alguns parlamentares em relação à mesma proposta de emenda à Constituição, que segundo o jornal, "colide, ademais, com péssimos costumes do Legislativo brasileiro"; argumenta a favor da contenção da "expansão das despesas obrigatórias" com pessoal, aposentadorias, benefícios trabalhistas e assistenciais; e defende que "cortes nos gastos terão de ser feitos com radicalidade" pela presidenta Dilma Rousseff<sup>166</sup>. Segundo o jornal, o estilo dos editoriais deve:

[...] ser ao mesmo tempo enfático e equilibrado. Deve evitar o sarcasmo, a interrogação e a exclamação. Deve apresentar com concisão a questão de que vai tratar, desenvolver os argumentos que o jornal defende, refutar as opiniões opostas e concluir condensando a posição adotada pela Folha (FOLHA DE S. PAULO, 2006, p. 64).

Uma pequena parte das notícias foi publicada nas editoriais "Ilustríssima" (2%), caracterizada pela discussão de temas da cultura por meio de ensaios e reportagens; "Educação" (0,5%), com notícias do ensino básico, médio e superior; e nas editoriais "Empreendedor social", "Ao vivo", "TV Folha" e "Fotofolha" (0,25% cada). Não houve ocorrências na categoria Ciência, responsável pela cobertura jornalística sobre "pesquisa em ciências naturais e de ambiente no Brasil e no mundo, com o objetivo de tornar compreensível às pessoas leigas o trabalho de setores especializados" (PUBLICIDADE FOLHA, 2019).

Além de saber como estão distribuídas as notícias no portal, buscamos identificar quem são os parlamentares acionados como fontes nas matérias, a partir do pressuposto de que a seleção das fontes contribui para que determinadas teses se aproximem ou se distanciem dos interesses políticos e ideológicos do poder hegemônico (FONTES, 2012). A Folha de S. Paulo reconhece a existência de quatro tipos de fontes de informação: "tipo zero" (enciclopédias, documentos e vídeos, que "prescindem de cruzamento" com informações de outras origens); "tipo um" (fala com conhecimento de causa, possui "histórico de confiabilidade", está "próxima do

---

<sup>166</sup> Ver: "Riscos do gradualismo" (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/07/1790125-riscos-do-gradualismo.shtml>); "Escapismo parlamentar" (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/08/1805051-escapismo-parlamentar.shtml>); "O que fazer" (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/01/1735427-o-que-fazer.shtml>); "Última chance" (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/09/1681108-ultima-chance.shtml>).

fato que relata e não tem interesses imediatos na sua divulgação”); “tipo dois” (tem os mesmos atributos da fonte “tipo um”, exceto o histórico de confiabilidade, por isso os dados fornecidos por ela devem ser cruzado com outra fonte); e o “tipo três” (caracterizada como de menor confiabilidade, é “bem informada, mas tem interesses (políticos, econômicos etc.)” (FOLHA, 2010, p. 37-38).

Entre as 400 notícias analisadas nesta pesquisa, 16,25% recorrem a deputados/as e senadores/as como fontes de informação. Em 16,92% das matérias os/as parlamentares assinam a autoria dos textos publicados. Ao observar as ocorrências, destacam-se como fontes os parlamentares que ocupavam a presidência das Casas no período de publicação dos textos: Rodrigo Maia (DEM-RJ) e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), da Câmara; e Eunício Oliveira (PMDB-CE) e Renan Calheiros (PMDB-AL), do Senado. Aparecem ainda como fontes os relatores de propostas em discussão (0,5%), presidentes de frentes parlamentares (0,5%) e de comissões (0,5%).

No geral, os parlamentares são identificados nas notícias por nome, sobrenome, partido ao qual está filiado e estado de origem. Nos casos daqueles que ocupam cargos de presidência ou função de relatoria, esse dado é acrescentado ao texto. Em apenas uma notícia, que trata sobre a proposta de recriação da CPMF, o parlamentar responsável por fornecer as informações é caracterizado como uma fonte anônima, apontada no texto apenas como “deputado tucano”<sup>167</sup>.

Desse modo, conforma-se um panorama, por categorias, da distribuição de notícias no portal da Folha de S. Paulo e de proposições legislativas no Congresso Nacional, que revela os temas com maior e menor visibilidade, além de permitir comparações entre os resultados obtidos ao olhar para a mídia e para o Parlamento. Esta configuração – somada a elementos outros como os principais espaços ocupados pelas matérias jornalísticas sobre saúde na Folha e o acionamento de deputados/as e senadores/as como fontes de informação e legitimação de argumentos – será analisada no capítulo a seguir à luz das referências teóricas apresentadas anteriormente.

---

<sup>167</sup> Ver: “Oposição foca CPMF para não afetar ajuste em eventual governo Temer” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682869-oposicao-foca-cpmf-para-nao-afetar-ajuste-em-eventual-governo-temer.shtml>).

## 4.0 – Discussão

### 4.1 - A agenda da Folha

Na área da saúde, mais especialmente na análise de políticas, agenda pode ser compreendida como a identificação e incorporação de temas considerados passíveis de transformação em política pública, ou seja, a definição entre aquilo que é visto como problema político e o que não é visto como problema político. Este é um processo plural, que envolve a construção, negociação, modificação e exclusão de agendas diversas (ESPERIDIÃO, 2018). No campo jornalístico, agenda diz respeito à conformação de uma coleção de temas que será abordada pelos veículos de comunicação; um “elenco temático selecionado pelos meios de difusão” (BARROS FILHO, 1995, p. 165). Segundo o autor, a mídia, pela seleção, disposição e incidência de suas notícias, tem a capacidade de determinar os temas sobre os quais o público falará e discutirá. Disso resulta uma terceira agenda – a pública:

Um conjunto de temas que a sociedade como um todo (e não só as comunicações interpessoais individualmente consideradas) estima que sejam relevantes e por isso atribui-lhes atenção (BARROS FILHO, 1995, p. 165).

Em seu Manual de Redação (2006), a Folha de S. Paulo elenca critérios elementares para definir a importância de um assunto enquanto notícia: ineditismo (a notícia inédita é mais importante do que a já publicada); improbabilidade (a notícia menos provável é mais importante do que a esperada); interesse (quanto mais pessoas possam ter sua vida afetada, mais importante a notícia é); apelo (quanto maior a curiosidade que a notícia possa despertar, mais importante ela é); e proximidade (quanto maior a proximidade geográfica entre o fator gerador da notícia e o leitor, mais importante ela é). Após a exposição dos critérios, o jornal adverte ainda que as notícias “devem atender às necessidades de informação de seus leitores, que formam um grupo particular dentro da sociedade. Esses interesses mudam, e o jornal participa de modo ativo desse processo” (FOLHA DE S. PAULO, 2006, p. 44). Os critérios de relevância indicam pelo menos parte das lógicas subjacentes à maior ou menor presença de certos temas na agenda do veículo de

comunicação.

Ao considerar a presença, ausência e recorrência de temas entre as notícias analisadas, é possível pensar onde repousa a visibilidade na cobertura jornalística do portal Folha de S. Paulo sobre as atividades parlamentares. Os resultados do estudo mostram a predominância na agenda do tema “Financiamento” (43%), impulsionado pela apresentação, tramitação e transformação em norma jurídica da PEC 241/55, que ao impor o Teto de Gastos Públicos mobilizou a atenção do veículo ao longo de toda sua trajetória. O assunto esteve presente mesmo em notícias classificadas em outras categorias. A comparação com o cenário do Legislativo mostra que a ocorrência de notícias é superior à de proposições, ou seja, as questões relacionadas ao financiamento da saúde estiveram mais presentes na cobertura da Folha do que na própria agenda do Congresso Nacional.

As políticas de saúde ocuparam o segundo lugar em termos de assuntos mais pautados pelo portal, um universo que abrange acontecimentos relacionados ao cenário do período, como a tríplice epidemia de Dengue, Zika e Chikungunya; menções ao Sistema Único de Saúde (SUS); e políticas específicas como Atenção Básica e Tabagismo. Em seguida, como terceiro tema mais recorrente na agenda, está “Vigilância Sanitária”, cuja abordagem é ancorada na questão dos medicamentos – o processo para liberação da produção, comercialização e consumo destes – e ainda os papéis do Parlamento e da Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) nesse processo decisório. No período do estudo o debate teve como centro das atenções a fosfoetanolamina e os anorexígenos. Importante ressaltar que esta foi a única categoria na qual houve equiparação entre proposições e notícias, na comparação entre as ocorrências de ambas, um exemplo da correlação entre as agendas do Congresso Nacional e da Folha de S. Paulo.

O quarto tema com maior espaço foi “Seguridade Social”, que na cobertura do portal quase se confunde com a Reforma da Previdência. Toda a trajetória da PEC 287/2016, de sua formulação ao adiamento da votação para 2018, foi objeto de interesse do jornal, ocupando mais espaço na agenda da Folha do que na agenda do Congresso. É interessante notar que ao somar os temas que ocupam o segundo, terceiro e quarto lugares em termos de visibilidade entre as notícias, ainda assim não se alcança o percentual do assunto mais pautado: financiamento da saúde.

Mas, por que é importante saber quais temas aparecem com maior frequência na cobertura do jornal? A imprensa, em um país democrático, é um dos principais

agentes formuladores do elenco de temas que compõem o repertório da opinião pública e que vão nortear o debate na esfera pública (FONTES, 2012). Estudos sobre os meios de comunicação apontam que estes centram a atenção em determinadas questões, apresentando constantemente objetos que sugerem em que os/as cidadãos/cidadãs deveriam pensar e o que deveriam saber. Os materiais por eles selecionados para apresentação ao público podem fornecer “uma semelhança de um conhecimento do mundo político” (LANG; LANG, 1966, p. 90). Por meio das informações disseminadas, os veículos participam da construção de imagens da realidade social para o público e constituem, muitas vezes, o primeiro contato deste com os acontecimentos noticiados. Nesta perspectiva, a notícia publicada é uma forma de acesso aos fatos políticos produzidos no Parlamento.

Em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os *mass media* incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui a importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos *mass media* aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas (SHAW, 1979, p. 96).

Essa relação entre a agenda dos meios de comunicação de massa e a agenda do público é o centro das discussões da perspectiva de *Agenda-setting* ou Teoria do Agendamento<sup>168</sup>, incluída no quadro teórico de referência da presente investigação, cujo surgimento é considerado marco histórico no desenvolvimento de estudos sobre os efeitos cognitivos da comunicação massiva. Em trabalho que analisa criticamente a trajetória do modelo, Formiga (2006) retrata que as bases teóricas para a hipótese partiram do estudo da comunicação política e no interesse em analisar os resultados da presença de determinados conhecimentos e informações sobre o meio político na opinião pública. O corpus teórico desenvolvido a partir do

---

<sup>168</sup> Colling (2001) aponta três caminhos que podem ser percorridos para a análise dos estudos sobre agendamento: pesquisas sobre o estabelecimento da agenda do público, estabelecimento da agenda política (*policy agenda-setting*) e construção da agenda (*agenda building*). “A primeira linha trata sobre o efeito que os meios de comunicação exercem sobre as percepções da opinião pública nas diversas questões sociais. É a relação casual entre a agenda informativa e a agenda do público. A segunda linha estuda como os meios condicionam as percepções dos próprios representantes políticos. É a relação casual entre a agenda informativa e a agenda política, ou dos profissionais da política. A construção da agenda, ou *agenda building*, estuda como e quem determina as agendas, quem tem o poder de controlar a agenda e como isso é realizado (COLLING, 2001, p. 94).

estudo de McCombs e Shaw (1972) – responsável por batizar o modelo – conforma uma definição de *Agenda-setting*<sup>169</sup> como:

[...] resultado da relação que se estabelece entre a ênfase manifestada no tratamento de um tema por parte dos meios de comunicação de massa e as prioridades temáticas manifestadas pelos membros de uma audiência depois de receberem o impacto destes meios (FORMIGA, 2006, p. 19).

Assim, a agenda midiática se faria presente na agenda do público, em seus interesses, conversas e rotinas. Ferreira e Silva (2015) explica que a *agenda-setting* constrói sua hipótese por meio da afirmação de que a influência dos meios de comunicação de massa não reside na maneira como estes fazem o público pensar, e sim em que fazem pensar. Ao se debruçar sobre a habilidade dos veículos de comunicação em definir os temas significantes do dia, o modelo permite analisar em que medida a ênfase em um acontecimento influencia o público a considerá-lo importante, sem deixar de lado o poder que as agendas externas exercem sobre a agenda dos meios informativos. Dessa maneira, é possível presumir que há correspondência entre a frequência deste conjunto de temas na cobertura da Folha de S. Paulo e o grau de relevância que estes assumem no repertório de seus/suas leitores/as. Nesta linha, na mesma medida em que questões relacionadas ao financiamento da saúde ganhariam status de prioridade, outros assuntos são submetidos ao apagamento na cobertura jornalística.

A imposição do agendamento se forja por dois vieses. Primeiro, há a tematização proposta pelos *mass media*, conhecida como ordem do dia, que se tornará os assuntos da agenda do público. O que é dito nos *mass media* será objeto de conversa entre as pessoas. Entretanto, o efeito de agendamento é também visto um pouco mais além. Haverá igualmente uma imposição ao nível da hierarquia efetuada pelos *mass media*, quer dizer, os temas em relevo na agenda mediática estarão também em relevo na agenda pública, e os temas sem grande relevância nos *mass media* terão a mesma correspondência junto ao público. Existe, então, uma relação direta e íntima entre a agenda mediática e a do público, efetuada pela ordem do dia e pela hierarquização temática (FERREIRA, 2005, p.13).

---

<sup>169</sup> Para Formiga (2006), a definição básica de *Agenda-setting* encontra uma linha condutora ao longo de seu corpus bibliográfico e não apresenta diferenças estruturais que comprometam a estruturação do conceito. No entanto, "o modelo ainda não preenche os requisitos necessários para atingir o status de teoria" (FORMIGA, 2006, p.88).



Os resultados deste estudo indicam que há silenciamentos no Congresso que se repetem no jornal. Entre as atividades parlamentares não houve ocorrências sobre saúde das populações negra e LGBTQIA+, nem sobre Aids; apenas uma proposição sobre medicamentos genéricos; e baixos percentuais de iniciativas sobre saúde indígena e mental. A agenda da Folha de S. Paulo também não abarca os temas relacionados à saúde da população negra que, mais uma vez negligenciada, não contabilizou uma ocorrência sequer. Também não foram constatadas notícias sobre medicamentos genéricos e os assuntos relacionados a saúde mental, LGBTQIA+, Aids e indígena tiveram baixos percentuais. Ou seja, estes temas não foram objeto de iniciativa parlamentar nem de atenção da mídia, o que leva a concluir que a invisibilidade presente no Parlamento foi reproduzida pelo jornal, o que de alguma forma limita o acesso dos/as leitores/as aos fatos.

Ao nos impor um menu seletivo de informações como sendo 'o que aconteceu', a mídia impede que outros temas sejam conhecidos e, portanto, comentados. Decretando seu desconhecimento pela sociedade, condena-os à inexistência. Nesse sentido, o menu da mídia, porque é o único temário comum de agentes sociais em comunicação, é o que apresenta maior incidência nas comunicações interpessoais (BARROS FILHO, 1995, p.157).

Se, como aponta esse autor, fixar a agenda é fixar o calendário dos acontecimentos, definindo o que é importante e o que não é, deixar temas de fora da agenda significa apagá-los da paisagem de acontecimentos. Ao não destacar um assunto, não o fixar como ponto de discussão ou não o eleger como prioridade temática, o jornal nega o acesso do público à notícia enquanto forma de conhecimento. Há, portanto, uma ordenação hierárquica de temas em que alguns recebem alto grau de atenção e outros têm pouca importância atribuída.

Ao observar essa conformação à luz da legislatura anterior, podem ser constatadas algumas semelhanças com o cenário identificado pelo Observatório da Saúde no Legislativo no período de 2011 a 2014. Segundo levantamento produzido pelo projeto, o tema que mais gerou propostas legislativas nesse intervalo foi “Benefícios, indenizações e isenções de impostos” – um total de 211 proposições. Em segundo lugar estão as proposições relacionadas a aspectos administrativos do SUS, como competências e destinação de recursos (203), seguidas dos tópicos “Medicamentos, vacinas e insumos” (182) e “Álcool, tabaco e drogas” (176). Na outra ponta, entre as questões que receberam pouca atenção do Parlamento estão

DST/Aids (13 projetos) e saúde indígena (1) (STEVANIM, 2015).

O panorama revelado pelo estudo conduzido por Bem e Delduque (2019), sobre o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2016, aponta uma inversão de posições entre os dois assuntos mais presentes, em comparação à pesquisa citada anteriormente. Aqui há uma predominância de propostas que criam novas competências para o Sistema Único de Saúde, seguida por aquelas que tratam de indenização, isenções de impostos e concessão de benefícios. Já entre os assuntos menos legislados, os achados são semelhantes, com a baixa ocorrência de matérias sobre HIV/Aids, considerada uma política de saúde de sucesso, e saúde indígena, política referente a um segmento populacional com pouca representação no Congresso, o que repercute na construção de políticas eficazes para determinados grupos (BEM; DELDUQUE, 2019).

De volta ao período do presente estudo, nota-se que alguns dos temas pouco presentes ou totalmente ausentes na cobertura da Folha de S. Paulo emergiram no monitoramento das políticas realizado pelo Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS), no período de 2015 a 2017, a partir do acompanhamento de notícias sobre o setor saúde.

As políticas voltadas para HIV/Aids receberam atenção, em 2015, por conta especialmente da campanha patrocinada pelo Ministério da Saúde, que criou perfis falsos em aplicativos de encontros na internet, experiência que suscitou críticas às estratégias de comunicação adotadas pela gestão do programa nacional de HIV/Aids; e também pelo receio quanto à suspensão de ações de programas e políticas públicas da área, após substituição do ministro Arthur Chioro, médico sanitário com trajetória no campo da militância em saúde, por Marcelo Castro, deputado peemedebista, sem militância na área e ligado ao setor privado (SOUSA; SANTOS, 2015). No ano seguinte, o monitoramento apontou aumento do número de pessoas infectadas por HIV (827 mil pessoas, em comparação a 781 mil pessoas, em 2015), concluindo que apesar da ampliação do acesso aos testes para detecção e ao tratamento, existiam desafios a serem superados para alcançar a efetividade da Política Nacional de DST/Aids (REIS; ALENCAR, 2017). O acompanhamento de 2017 destacou aumento de 3% no número de pessoas infectadas com o vírus entre 2010 e 2016, contrariando a média mundial, que caiu 11% no mesmo período (REIS; ALENCAR, 2017).

O monitoramento de 2015 ressalta que, apesar dos avanços nas políticas

públicas aplicadas no país – como o reconhecimento das ações de controle da epidemia do HIV/Aids como referência mundial, pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (Unaid) – é evidente a necessidade de olhar para grupos especiais da população, como as crianças indígenas, responsáveis por um quinto do total de mortes entre crianças de 0 a 2 anos no Brasil, no período de 2000 a 2012, tendo como causas principais fome e gripe (VIRGENS; ALMEIDA, 2015). Em 2015 e 2016 destacaram-se as manifestações dos povos indígenas contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215, que transfere do Poder Executivo para o Legislativo o poder de demarcação das terras indígenas; contra o Projeto de Lei 654/2015, que cria procedimentos especiais para tornar mais ágil o licenciamento ambiental de empreendimentos considerados “estratégicos” e de “interesse nacional”; e pelo fortalecimento da Fundação Nacional do Índio (Funai) (VIRGENS; SILVEIRA, 2016). Em 2016, estudos de avaliação do Programa Mais Médicos (PMM) mostraram a diminuição nas desigualdades na distribuição de médicos em áreas vulneráveis, entre elas as indígenas (REIS; ALENCAR, 2016).

Em relação à saúde mental, o acompanhamento destacou a mobilização de entidades contra a nomeação de Valencius Wurch Duarte Filho como coordenador de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, considerada um retrocesso na luta antimanicomial (SILVEIRA; PAIM, 2015; VIRGENS; SILVEIRA, 2016); e a aprovação, em 2017, de novas diretrizes para a Política Nacional de Saúde Mental, que incluíram a manutenção dos leitos em hospitais psiquiátricos, ampliação de valores pagos para internação nessas instituições, estímulo à criação de novas vagas em hospitais gerais e expansão das chamadas comunidades terapêuticas. A medida foi contestada por organizações e militantes da Reforma Psiquiátrica, que argumentaram ausência de debate da proposta e seus retrocessos, por enfatizar “modalidades assistenciais conhecidas pela sua ineficácia nos processos de reabilitação psicossocial, reinserção social, singularização e autonomização de pessoas acometidas de transtornos mentais e de usuários de álcool e outras drogas” (SOUSA; SANTOS; VALÉRIO, 2017, p.112).

O monitoramento realizado pelo OAPS também não registrou ocorrências sobre saúde da população negra, LGBTQIA+ e medicamentos genéricos.

## 4.2 - Período Dilma e Período Temer

No período da pesquisa observou-se a atuação do Poder Legislativo diante de duas configurações distintas do Executivo, atravessadas pelo processo de impeachment da presidenta eleita e ascensão do vice-presidente ao cargo. É possível supor que essa ruptura tenha produzido mudanças nos modos de exercício de poder e na própria conformação do conjunto de pessoas que detém o poder político. Com isso, é interessante observar na comparação entre o que é denominado aqui de “período Dilma” e “período Temer” as possíveis diferenças na abordagem das notícias no portal da Folha. E, ainda, se houve alterações no curso da tramitação das propostas no Congresso Nacional.

O processo de impedimento de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, percorreu uma trajetória de 273 dias e chegou ao fim em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, sem a perda dos direitos políticos da então presidenta. A justificativa para o pedido de impeachment foi baseada na alegação de que a petista havia cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas "pedaladas fiscais" e por ter editado decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso Nacional. A defesa, por outro lado, argumentou que os decretos de crédito suplementar não teriam gerado aumento de despesa por terem sido fundamentados em remanejamento de recursos, excesso de arrecadação ou superávit financeiro. As notícias publicadas na Folha durante esse percurso apontam para uma diminuição da base aliada de Dilma no Parlamento no decorrer do julgamento e para o desgaste da relação Executivo-Legislativo.

Ao elencar os fatos e articulações que costuraram a trama do impedimento de Dilma, Limongi (2017) parte da proposição de Pérez-Liñan de que o impeachment pode ser compreendido como um subconjunto de crises presidenciais, uma arma institucional e uma expressão “extremamente hostil” das relações entre o Executivo e o Legislativo (LIMONGI, 2017, p.5). Quando o pedido de impeachment foi aceito pelo então presidente da Casa, Eduardo Cunha, a petista contava com o apoio de 12 partidos com quase 300 cadeiras na Câmara. Cinco meses depois, no entanto, foi derrotada na Câmara com 367 votos – 194 deles de legendas que integravam a base do governo no início do processo – e viu nove dos 12 partidos que estavam ao seu lado migrar para o novo governo em formação. Gradativamente, a gestão de Dilma foi perdendo sua capacidade de atração, os partidos “trânsfugas” mudaram de

lado e teceram um novo alinhamento, dessa vez a um governo alternativo, com Michel Temer na presidência (LIMONGI, 2017). Tem-se, portanto, um Legislativo que mantém praticamente todas as suas peças, porém com novas posições e movimentos.

Vale destacar que, além do impeachment de Dilma Rousseff, durante o período de 2015 a 2019 foram contabilizadas votações para o processo de cassação do deputado Eduardo Cunha e para duas denúncias realizadas pelo Ministério Público Federal contra o então presidente, Michel Temer. No primeiro caso, o plenário aprovou a cassação do ex-presidente da Câmara com um placar de 450 votos a favor, 10 votos contra e 9 abstenções. Já as duas denúncias contra Michel Temer foram rejeitadas e arquivadas pela Câmara. Na primeira votação o panorama foi de 263 votos a 227, com 2 abstenções; e, na segunda, o desfecho somou 251 votos a 233, com 2 abstenções (DIAP, 2018).

Bahia L. (2018) avalia que um dos resultados do processo de impeachment foi trazer para a saúde “um ‘centrão’ turbinado, nucleado por parlamentares conservadores e secretários de saúde que vêm desfraldando bandeiras contra a Constituição de 1988” (BAHIA, L., 2018, p.11), além de um reposicionamento do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). Ambos os conselhos saíram de um alinhamento aos movimentos sociais em prol do aumento de recursos para o setor e seguiram em direção a um polo mais conservador do cenário político, especialmente após o desempenho do Partido dos Trabalhadores nos pleitos municipais (BAHIA, L., 2018).

Segundo Baptista (2003), em análise sobre as leis da saúde, as proposições legislativas de autoria de deputados/as e senadores/as costumam ter um ritmo mais lento de tramitação, já os projetos encaminhados pelo Executivo comumente são aprovados com mais celeridade, em dias ou meses: “As propostas de autoria do Legislativo seguem o trâmite sequencial e são atropeladas pelas propostas de urgência do Executivo” (BAPTISTA, 2003, p.98). Assim, os processos políticos nos quais o Parlamento assume o papel de vocalizador de projetos são marcados por uma maior lentidão, quando comparados com os processos capitaneados pelo Executivo, o que reflete, conforme a referida autora, uma forma ainda pouco madura das instituições no processo democrático.

No presente estudo, a tramitação de algumas matérias legislativas indica uma

continuidade entre os períodos Dilma e Temer. Exemplos desse percurso são a proposta de prorrogação do Programa Mais Médicos, editada por Dilma e sancionada por Temer; e a lei que permite a produção, comercialização e consumo de inibidores de apetite, cujo projeto de origem voltou a se movimentar no Congresso no governo Dilma e foi sancionada no governo Temer seis dias após aprovação em plenário da Câmara, acompanhada pela publicação de notícias críticas à decisão. As proposições relacionadas à tríplice epidemia de Dengue, Zika e Chikungunya, iniciada em 2015, percorreram trajetória similar: a cobertura da Folha destacou o apelo de Dilma Rousseff à Câmara e ao Senado para aprovação de medidas para combate ao mosquito *Aedes aegypti*, transformadas em lei na gestão de Michel Temer.

Dois temas muito presentes na cobertura do portal no período analisado – Reforma da Previdência e Reforma Trabalhista – tiveram mudanças significativas quanto à atividade legislativa a partir da alteração no Poder Executivo após o impeachment. A primeira reforma foi apresentada por Temer em dezembro de 2016, em formato de Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/2016), e apoiada pela cobertura da Folha. Os textos favoráveis à reforma exibem fontes de informação como ministros; o próprio presidente; representantes do setor privado, entre eles os presidentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); economistas e especialistas. A construção desse posicionamento do jornal, no entanto, é anterior à formalização da proposta, já que desde de julho de 2015 a Previdência aparece nas notícias como geradora de desequilíbrio econômico e alvo necessário de alterações<sup>170</sup>. Na medida em que Michel Temer assume a presidência, a defesa da reforma como suposta saída para garantir a continuidade do sistema previdenciário ganha força.

A modificação no Executivo foi acompanhada pelo reforço de um discurso de compromisso do novo presidente com transformações na Previdência Social e na legislação trabalhista. Sobre esse segundo tema, tanto o projeto de terceirização, quanto aquele para alterar 100 artigos da CLT, foram transformados em norma jurídica no governo Temer. Após o impedimento, a Reforma Trabalhista foi

---

<sup>170</sup> Ver: “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras” (<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/07/1657046-desequilibrio-economico-e-estrutural-e-exige-correcoes-mais-duras.shtml>) e “A Câmara está cumprindo seu papel” (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/08/1663348-a-camara-esta-cumprindo-seu-papel.shtml>).

apresentada pelo Poder Executivo e a terceirização foi desengavetada, com a retomada de sua tramitação após 14 anos parada na Câmara. O alinhamento entre Temer e a reforma pode ser notado na construção da cobertura jornalística da Folha, que se refere ao projeto como “reforma trabalhista do governo Michel Temer” e abre espaço para as divergências com a Câmara de Deputados quanto à condução da tramitação, embate personificado por Temer e o presidente da Casa, Rodrigo Maia<sup>171</sup>.

Em notícia que analisa o primeiro mês de Temer à frente do Palácio do Planalto, o portal escreve que apesar de ter frustrado expectativas políticas, o peemedebista agradou na economia e conseguiu aprovar medidas que “dormiam nas gavetas do Congresso”<sup>172</sup>. Entre elas está a aprovação da proposta de emenda constitucional que trata sobre a desvinculação de receitas da União (DRU), em votação em primeiro turno no Senado, caracterizada como uma demonstração de força do presidente no Congresso Nacional. A tramitação da matéria, no entanto, não seguiu em frente e esta permanece pronta para deliberação do plenário.

Já a proposta de recriação da CPMF ilustra exemplo de iniciativas que não tiveram continuidade após a finalização do processo de impeachment. A proposição de autoria do Poder Executivo, na gestão de Dilma Rousseff, não seguiu adiante em sua tramitação e a negociação em torno dela foi apontada pela cobertura da Folha como motivo do primeiro confronto entre a presidenta e seu então vice: “a conversa foi bastante dura e classificada por aliados como 'o primeiro embate direto' entre Dilma e Temer. Até agora, os dois mantinham uma relação distante, mas cordial”<sup>173</sup>. As notícias publicadas pelo portal revelam tensões e enfrentamentos que envolvem a resistência do Congresso à ideia de reedição da CPMF, a discussão quanto a quem caberia a decisão de reinventar o tributo e as ofensivas do Palácio do Planalto para destravar a tramitação do projeto.

---

<sup>171</sup> “Temer contraria Maia e assina MP da reforma trabalhista” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1935458-temer-contraria-maia-e-assinara-hoje-mp-da-reforma-trabalhista.shtml>); “Maia reage a Temer e diz que 'não decidiu' se pautará MP da reforma” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1935552-maia-reage-a-temer-e-diz-que-nao-decidu-se-pautara-mp-da-reforma.shtml>).

<sup>172</sup> Ver: “Em 1 mês de governo, Temer teve vitórias e dias de turbulência” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1780797-em-1-mes-governo-temer-teve-vitorias-e-dias-de-turbulencia.shtml>).

<sup>173</sup> Ver: “Michel Temer recusa pedido de Dilma para ajudar na recriação da CPMF” (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1674937-dilma-telefona-para-temer-e-pede-ajuda-para-recriar-cpmf-vice-nega.shtml>).

Um exemplo que merece destaque é a PEC 241/55 que, promulgada como Emenda Constitucional 95, instituiu o Novo Regime Fiscal e contou com a adesão política explícita da Folha de S. Paulo mesmo antes de iniciada sua tramitação no Congresso. A proposição foi apresentada por Michel Temer apenas 12 dias após sua posse como presidente interino, um breve intervalo que sugere a existência de articulações em torno da estruturação da PEC enquanto se desenrolavam as tramas do impeachment. Submetida por Temer e apoiada pelo jornal, a PEC 241/55 soma-se a uma série de iniciativas de redução do arcabouço normativo que orienta o custeio dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira, acentuando o processo de desconstrução do constitucionalismo dirigente assumido na Carta, sob o pretexto de uma consolidação fiscal cada vez mais exigente quanto à redução do tamanho do Estado (FUNCIA, 2019). Em particular no setor saúde, pode-se afirmar que a Folha apoiou a imposição de uma importante restrição ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), uma medida considerada por diversos/as autores/as como a grande investida contra a efetivação do direito à saúde no Brasil (VIEIRA, 2020).

Proposições como a PEC 241/55, que repercutem diretamente no desfinanciamento do SUS e impõem limites aos serviços de saúde ofertados à população, existiram nos dois períodos analisados nesse estudo – Temer e Dilma. No entanto, é possível notar seu avanço após o impeachment, quando a mudança na correlação de forças impulsionou a visibilidade de propostas do setor privado e um protagonismo do empresariado na formulação de políticas de saúde com repercussões na desestruturação do Sistema Único de Saúde (MORAIS; OLIVEIRA; VIEIRA-DA-SILVA, 2019). As turbulências que marcaram a transição, recortadas pelo processo de impeachment e a grave crise política, mergulharam as políticas de saúde em uma conturbada fase de indefinições, cenário propício para o fortalecimento de medidas que, por um lado, fragilizam a base financeira do SUS e, por outro, empoderam os mercados em saúde (MACHADO; LIMA; BAPTISTA, 2017).

No que diz respeito à relação entre poderes, a partir da análise das notícias desses períodos, é possível deduzir que as divergências entre o Executivo e o Congresso Nacional ocorreram especialmente durante a gestão da presidenta Dilma Rousseff. Ou, ainda, que estas tiveram maior visibilidade durante a gestão dela. Em editorial, a Folha enfocou as dificuldades da petista na articulação com a Câmara e o



Senado. As relações conflituosas entre Executivo e Parlamento foram tematizadas também em artigos de articulistas que analisaram o processo de impeachment no contexto do sistema político brasileiro.

Em momento anterior à abertura do processo de impeachment, a Folha já registrava as tensões entre Dilma e o Congresso Nacional. Em setembro de 2015, a proposta de ajuste fiscal apresentada pelo Executivo é recebida com críticas pelo Legislativo, incluindo sua base aliada, e dentro de seu próprio partido, que considerou a iniciativa “impopular” apesar da decisão da legenda de apoiá-la. Na oportunidade, o portal destacou o enfrentamento com o presidente do Senado, Renan Calheiros, caracterizado como “um dos caciques do principal partido aliado”, que discursou duramente contra a gestão de Dilma e afirmou que esta versão do ajuste para reequilíbrio das contas públicas não seria aprovada pelo Congresso. No final de 2015 novos embates são noticiados, dessa vez em torno das articulações para aprovação da proposta de mudança da meta fiscal, no momento em que o governo caminhava para encerrar o ano com déficit em suas contas.

As relações entre o Palácio do Planalto e as duas Casas podem ser observadas ainda através das notícias que abordam a aprovação das leis orçamentárias anuais pelo Congresso. No início de 2015, o jornal retrata a necessidade de reprogramação do pagamento de despesas não obrigatórias pelo governo e da edição de decreto presidencial com nova previsão orçamentária para os quatro primeiros meses do ano, enquanto o orçamento de 2015 não era aprovado no Congresso. Para o orçamento de 2016, foi noticiado o envio ao Congresso de 16 medidas de ajuste de despesas e receitas com esforço fiscal de R\$ 64,9 bilhões; a ênfase foi para o fato de que apenas uma delas não dependia de negociação com o Parlamento para sua aprovação.

Quanto ao orçamento do ano de 2017, a Folha publicou textos sobre a comunicação do governo ao Congresso em relação à redução da projeção do PIB e à explicação do Ministério do Planejamento de que a revisão das estimativas de 2017 seria realizada somente junto com a programação orçamentária para o mesmo ano. No final de 2017 foi aprovado, em votação simbólica, o orçamento de 2018, o primeiro sob a regra do Teto de Gastos instituída pela Emenda Constitucional 95. A notícia divulgada pela Folha retrata a restrição da expansão dos gastos em 3%, mas ressalta a estimativa positiva para crescimento da economia e arrecadação de impostos no ano seguinte. Na cobertura da programação orçamentária anual há uma

espécie de curva ascendente de otimismo por parte do jornal, com menor ênfase nas divergências entre Executivo e Legislativo.

### **4.3 - Hegemonia e construção da opinião pública**

Ao caracterizar o tipo de jornalismo que era objeto de seus Cadernos do Cárcere, Gramsci usou o adjetivo “integral”:

O jornalismo que não somente pretende satisfazer todas as necessidades (de uma certa categoria) de seu público, mas pretende também criar e desenvolver estas necessidades e, conseqüentemente, em certo sentido, gerar seu público (GRAMSCI, 2001, p. 197).

O autor equipara as funções de um jornal a funções correspondentes na direção da vida administrativa e defende que estas deveriam ser concebidas a partir de atributos como a completa independência, sem julgamentos ligados a interesses particulares e sem a promoção destes interesses determinados (GRAMSCI, 2001). Na outra ponta estão os/as leitores/as, considerados sob dois pontos de vista principais:

1) como elementos ideológicos, 'transformáveis' filosoficamente, capazes, dúcteis, maleáveis à transformação; 2) como elementos 'econômicos', capazes de adquirir as publicações e de fazê-las adquirir por outros. Os dois elementos, na realidade, nem sempre são separáveis, na medida em que o elemento ideológico é um estímulo ao ato econômico da aquisição e da divulgação. Todavia, quando se constrói um plano editorial, é preciso manter a distinção entre os dois aspectos, a fim de que os cálculos sejam realistas e não de acordo com os próprios desejos (GRAMSCI, 2001, p. 246).

Ao analisar as relações entre mídia e sociedade civil, Almeida (2011) aborda a importância atribuída à primeira, como um destacado instrumento da sociedade civil, na disputa de ideias, no direcionamento intelectual e na orientação para ações concretas empreendidas socialmente, mas salienta que a imprensa do contexto gramsciano não tinha o mesmo significado e relevância cultural, política e, especialmente, econômica em comparação ao cenário contemporâneo. De forma geral, a imprensa em Gramsci (2001) não aparecia vinculada à base econômica e

sim à sociedade civil, como superestrutura, com a função de interferir no processo político e cultural. Hoje, porém, a mídia constitui também a estrutura econômica, exercendo um papel estruturante da política e da sociabilidade contemporânea.

Na nossa realidade contemporânea, a mídia é, do ponto de vista econômico, acima de tudo, capital privado – mesmo existindo uma parcela minoritária que é estatal ou de organizações da sociedade civil. Porém, a grande mídia talvez esteja mais próxima de ser um aparelho privado de hegemonia muito especial – que, além de ter um papel configurante e superestrutural, de direção política, moral e cultural, na batalha das ideias e disputa das representações sociais, também está numa posição de ponta da estrutura econômica e tem uma função estruturante (e de hegemonia econômica) (ALMEIDA, 2011, p. 130).

A reflexão sobre os distintos lugares ocupados pela mídia na contemporaneidade e no cenário originalmente considerado pelo pensador italiano contribui, em parte, para explicar o alinhamento da Folha de S. Paulo com as políticas econômicas do governo Temer, especialmente em questões como a PEC 241/55, a Reforma Trabalhista e a proposta de Reforma da Previdência, caracterizadas pelo viés neoliberal. Em consonância com os apontamentos de Almeida (2011) sobre o lugar ocupado pelos veículos de imprensa na atualidade, a Folha de S. Paulo relaciona-se com a base econômica da sociedade, bem como com seus núcleos de decisão, distanciando-se da perspectiva gramsciana segundo a qual a imprensa estaria situada no âmbito da sociedade civil.

Enquanto aparelho privado de hegemonia, a Folha exerce um papel na fundamentação do debate político e na constituição da agenda pública (MIGUEL; BIROLI, 2010), bem como na construção de uma primazia operada através do consentimento e da força, cuja realização, consolidação e reprodução depende indispensavelmente do Estado (GRAMSCI, 2000). Ao dizer a seus leitores de que forma o leque de assuntos que compõem o repertório da opinião pública deve ser pensado e discutido, o jornal participa da formação de consensos, do convencimento político e ideológico, da representação social do Governo e do Parlamento.

Como órgão da opinião pública, opera na formação de consensos e, por seu caráter pedagógico, também na educação da audiência. Ou seja, participa da conformação de mentalidades e da construção de consentimento acerca de certas ideias, propostas, valores e políticas. A opinião pública é constituída, portanto, por uma dimensão privada, que é enfatizada pela abordagem gramsciana ao destacar

sua conexão com grupos de interesse e classes sociais, algumas vezes costurada por linhas não explicitadas ou nem sempre visíveis (ALIAGA; SILVA, 2017). Os temas ligados ao financiamento da saúde são exemplos de como as classes dominantes acionam e contam com a Folha de S. Paulo enquanto representante da imprensa – e, portanto, das estruturas ideológicas para defesa, sustentação ou constituição de frentes teóricas – para agir no sentido de influenciar a opinião pública. Assim, os aparelhos de opinião pública exercem uma função fundamental nos processos de luta por hegemonia e na reconfiguração da esfera pública.

Pela característica de sua atuação, a opinião pública estabelece-se como ponto de contato entre sociedades civil e política, grupos dirigentes e dirigidos, força e consenso. Seus aparelhos privados, com destaque para a imprensa, assumem uma função pedagógica na persuasão, formação da opinião e disseminação de certas concepções de mundo. Nessa linha, é possível notar a atuação da Folha de S. Paulo no sentido de criar, antecipadamente, uma opinião pública adequada para propostas consideradas pouco populares, como a instituição do novo Regime Fiscal – exemplo significativo do esforço do veículo em explicar o teor da proposta com argumentos consonantes ao discurso da equipe econômica do governo Temer – e as mudanças na Previdência, apresentadas como cruciais para a saúde dos cofres públicos e apoiada pela divulgação de dados e projeções sobre o déficit da Seguridade Social.

O modo como o jornal constrói seu discurso de apoio a determinadas matérias legislativas, mesmo antes destas serem formalizadas enquanto proposições, inclui uma mobilização prévia a partir de notícias, textos de opinião, análises e editoriais que, juntos, conformam uma narrativa que acompanha todo o caminho percorrido por propostas como as reformas Trabalhista e da Previdência, revelando inclusive a satisfação com os desdobramentos da tramitação, como no caso da primeira, ou a preocupação com a falta de aprovação ou o adiamento, caso da segunda reforma. Nesse processo a Folha também expõe seus argumentos a partir da escolha das fontes de informação e busca de antemão desconstruir premissas contrárias, atuando para formar uma opinião pública que considere os temas relevantes e tenha posicionamentos favoráveis a eles. Em outras palavras, é como se a Folha de S. Paulo preparasse o terreno para a aprovação dessas matérias de maneira que os discordantes se tornem minoria.

Na abordagem das propostas abarcadas pela Lei dos Planos de Saúde, é perceptível o maior espaço ocupado por representantes das empresas de

assistência suplementar nos textos que tratam sobre as alterações nas normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na redução de valores de ressarcimento ao Sistema Único de Saúde, no reajuste dos planos e nas multas aplicadas às empresas de planos e seguros privados. Cabe destacar que, no pleito de 2014, as empresas de planos de saúde foram responsáveis pela doação de R\$ 54,9 milhões para campanhas de 131 candidatos, montante aproximadamente 4,5 vezes maior do que em 2010. No Legislativo federal, foram três senadores e 29 deputados eleitos com o apoio financeiro do setor (SCHEFFER; BAHIA, 2015)<sup>174</sup>.

Estes autores apontam “indícios que permitem associar a influência do financiamento das campanhas e a atuação do parlamentar ou do governante eleito” (SCHEFFER; BAHIA, 2015, p. 35), mesmo que as doações levem em consideração a predisposição e a proximidade anteriores entre candidatos/as e empresas. São justamente os argumentos e justificativas do setor suplementar que predominam nas notícias e artigos de opinião sobre o tema. Ainda que a presença de contrapontos e críticas em textos assinados por colunistas possam favorecer a impressão de certa ambiguidade, são os posicionamentos dos representantes do mercado que prevalecem na escolha dos recortes e aspectos que estarão em evidência. A compreensão da imprensa também como estrutura econômica acrescenta uma dimensão importante na leitura dessas escolhas e posições.

Se na cobertura de temas relacionados aos planos de saúde predominam as vozes do setor suplementar, as notícias que abordam questões relacionadas à Atenção Primária abrem espaço para posicionamentos e críticas de organizações e militantes em defesa do SUS e da saúde como um direito. Isso pode ser notado em dois temas que tiveram visibilidade no jornal no período: a revisão da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e a prorrogação do Programa Mais Médicos (PMM). Neste segundo caso, o apoio de organizações, como o Conselho Nacional de Saúde, à extensão do programa é apresentado como contraponto aos protestos das entidades médicas, contrárias à proposta.

Por sua vez, o tratamento dado às mudanças na PNAB inclui destaque para a apreciação crítica de entidades da saúde, que rechaçam a proposta por revogar a

---

<sup>174</sup> Entre os deputados federais, a campanha de Darsício Perondi (PMDB-RS) foi a que recebeu o maior volume de doações das empresas de planos de saúde (R\$ 520 mil). O parlamentar é um dos fundadores e foi presidente da Frente Parlamentar da Saúde, criada em 1993 (SCHEFFER; BAHIA, 2015).

prioridade do modelo assistencial da Estratégia de Saúde da Família no âmbito do SUS, e para o reconhecimento mundial do modelo por seus efeitos positivos no acesso a serviços de saúde. Esta construção jornalística encontra consonância na avaliação de especialistas e investigações científicas que apontam os efeitos negativos da revisão da PNAB em pilares centrais do modelo, entre eles os componentes multiprofissional, comunitário e de promoção da saúde; o enfraquecimento do enfoque territorial comunitário; e a priorização da atuação profissional, especialmente médica, em direção ao cuidado individual (GIOVANELLA; FRANCO; ALMEIDA, 2020).

Outro exemplo de construção noticiosa na qual existe alinhamento entre a Folha de S. Paulo e entidades do Movimento da Reforma Sanitária está na saúde mental. A mudança na Política Nacional de Saúde Mental, capitaneada pelo Ministério da Saúde, é alvo de críticas que corroboram as evidências de estudos e posicionamentos de militantes quanto ao caráter conservador da proposta, que representa a antítese do referencial ético-técnico da Reforma Psiquiátrica brasileira, além de ignorar a importância da participação social e as legislações nacional e internacional que amparam o modelo (CRUZ; GONÇALVES; DELGADO, 2020). Os desdobramentos dessa iniciativa são percebidos, analisados e contestados na atualidade.

Assim, por meio de sua cobertura jornalística, a Folha não somente difunde, como também participa do delineamento da direção político-ideológica e da construção de consensos acerca de algumas temáticas. Nos termos de Gramsci (2010), organiza e centraliza determinados elementos da sociedade civil. Em assuntos ligados à agenda econômica do Governo Temer, alterações nas leis trabalhistas, contingenciamento de recursos para as chamadas áreas sociais e mudanças no regime previdenciário há uma espécie de afinação entre o sistema de ideias políticas e concepção de mundo do jornal e da maioria do Parlamento, expressa, de um lado, pelo teor dos textos difundidos e, por outro, pela tramitação das proposições. A análise do conjunto das opiniões explicitadas, argumentos colocados em evidência e interesses defendidos em editoriais sinaliza quais possíveis conexões ligam esses dois âmbitos.

A cobertura jornalística é reveladora das contradições sociais, dos jogos de poder, da diversidade de visões de mundo (culturais, científicas, comportamentais, éticas, morais, religiosas e tantas

outras) e dos múltiplos interesses em disputa. [...] O próprio jornalismo, acrescentamos, também é marcado por contradições, a exemplo de silêncios e interditos relativamente a temas de grande relevância social que podemos encontrar na prática específica de um veículo noticioso ou em um conjunto mais amplo de operadores jornalísticos, ao promoverem 'recortes' do real noticiado, enquadrando-o e mesmo excluindo alguns aspectos dos acontecimentos, ou acontecimentos por inteiro, quando o que se espera é que ele atue sempre na perspectiva de difusão da totalidade do que importa como evento do mundo humanossocial (CARVALHO, 2009, p. 1 - 2).

Ao abrir as páginas do portal para divulgar conteúdos, opiniões e tomadas de posições favoráveis a determinadas matérias legislativas, a Folha trabalha no sentido de legitimá-las, de construir uma espécie de apoio da imprensa ao tema. Além disso, ao acionar mecanismos e estratégias que colaboram para a organização da experiência e a produção de sentidos a partir da leitura dos conteúdos jornalísticos (GOFFMAN, 2006; TUCHMAN, 1978), diz aos seus leitores o que eles devem pensar ou não sobre os assuntos que são noticiados. O jornal oferece assim um quadro ou uma lente por meio da qual determinados assuntos devem ser conhecidos e compreendidos. Não é possível saber a partir deste estudo se esse apoio construído pela imprensa tem efeitos sobre os posicionamentos e votos dos/as parlamentares, mas é possível afirmar que, a partir da cobertura jornalística do veículo, tem-se um terreno mais ou menos acidentado para ser percorrido até uma decisão final ou adiamentos indefinidos.

Neste processo há também espaços de fuga ao alinhamento. Exemplos disso são as posições progressistas da Folha em temas como aborto – que corresponde a 93,33% das notícias categorizadas como “Mulheres”<sup>175</sup> – e drogas, com o jornal declarando-se favorável à legalização dessas substâncias e à abordagem do assunto pelo viés da saúde pública. A respeito do aborto, há divergências entre a opinião favorável à descriminalização explicitada pelo portal e a atuação predominante no Congresso Nacional, onde tramitavam iniciativas contrárias à interrupção da gestação, entre elas projetos para dificultar o aborto legal mesmo em caso de estupro; alterar a Constituição para explicitar que o direito à vida é inviolável

---

<sup>175</sup> Em Manual de Redação, o jornal orienta seus profissionais: “Trate mulheres que são personagens de notícia da mesma forma que homens. Informe sua profissão ou cargo e também a idade. [...] Evite o uso de expressões estereotipadas (garota, sexo frágil, gata, boneca). Também não use o tratamento dona, da mesma forma que o jornal não usa sr. antes de nomes de homem. Não mencione características físicas (loira, atraente), a menos que citá-las seja relevante para a notícia” (FOLHA DE S. PAULO, 2006, p. 85).

desde o encontro entre espermatozoide e óvulo; e impor a obrigatoriedade da comunicação de aborto ou sua tentativa pelos estabelecimentos de saúde.

Além disso, ainda que manifeste apoio a medidas que contingenciam recursos para o setor saúde, a Folha abre espaços para a defesa do Sistema Único de Saúde. Em matérias relacionadas às políticas de saúde, movimentos sociais e entidades de defesa do sistema público de saúde têm seus posicionamentos contemplados. Esses exemplos podem ser apreendidos enquanto estratégia do jornal para afirmar sua neutralidade e imparcialidade ao noticiar os acontecimentos, a partir da exposição de pontos de vista contraditórios, ou ainda como indicação de que a adesão às propostas de caráter econômico carece de concessões que validem a conformação do convencimento dos leitores.

Nesse sentido, é importante destacar que cidadãos/ãs, entidades e movimentos sociais não desfrutam do mesmo acesso à imprensa como vocalizadora de seus argumentos, reivindicações e opiniões. Mesmo quando considerado o âmbito do Parlamento, a incorporação das vozes de deputados/as e senadores/as como fontes de informação não se dá com simetria – como indicam os resultados desta pesquisa – há nesse caso uma predileção por agentes que ocupavam as presidências das Casas no período de publicação das notícias. Do mesmo modo que não há igualdade de posições, acesso e distribuição de poder na esfera pública (LOSEKANN, 2009), também não há na Folha de S. Paulo, onde todos os atores não têm as mesmas chances de existir e de influenciar os processos de formação da opinião pública sobre determinados temas.

Vale lembrar que os mesmos aparelhos de opinião pública fundamentais para a manutenção dos grupos dominantes e suas visões de mundo, são também relevantes para a construção de novas hegemonias pelas classes dirigidas. No caso da mídia em particular, a sua importância reside também na possibilidade de visibilização de movimentos sociais e discursos excluídos da esfera pública (PITTA, 2002). Assim, no âmbito das lutas dentro das relações sociais de forças, as classes subalternas podem (e devem) travar batalhas no interior das consciências para construir novas compreensões de mundo, que estejam em consonância com suas necessidades concretas de vida e de trabalho. Disso resulta a relevância da existência de espaços e aparelhos de opinião pública autônomos, criados e conduzidos por essas classes (ALIAGA; SILVA, 2017).



#### 4.4 - Limites e possibilidades do estudo

O estudo desenvolvido sugere alguns limites relacionados ao tempo disponível para coleta e análise do material, bem como às escolhas que precisaram ser assumidas no percurso para tornar a pesquisa exequível. Assim, foi necessário realizar recortes nos dois objetos de investigação: as proposições legislativas e as notícias. Também foi preciso recorrer às fontes documentais – acervos de propostas e de matérias jornalísticas – sem o recurso a fontes outras como entrevistas com parlamentares e jornalistas, observação do trabalho na redação e estudo das trajetórias dos congressistas, por exemplo.

Somam-se a estas limitações gerais, outras de caráter específico, diretamente ligadas às particularidades desta pesquisa. Uma delas refere-se ao fato de tratar-se de um estudo de caso único, já que entre as decisões essenciais para tornar a pesquisa executável esteve a opção por analisar a cobertura de um único portal: a Folha de S. Paulo. Ainda que o objeto de estudo possa ser considerado representativo do conjunto da mídia brasileira, há limites para generalizar os achados da pesquisa, devendo-se, portanto, ter cuidado ao extrapolar as análises sobre abordagens e posicionamentos do portal da Folha para toda a mídia.

Pode-se considerar que a realização de um estudo de caso múltiplo permitiria maiores possibilidades de aprofundamento, comparações e amplitude dos resultados. Esta alternativa, no entanto, teve como maior entrave o tempo de realização da pesquisa. Nesta perspectiva, identifica-se uma possibilidade de expandir e potencializar as reflexões, a partir da observação de outros veículos de comunicação e da análise comparada entre eles em novas investigações.

Ao optar metodologicamente por um determinado recorte e operacionalizá-lo, a partir da seleção de quatro tipos de matérias legislativas e filtros para coleta destas e das notícias, deixa-se de fora conteúdos relacionados a certos temas que poderiam enriquecer a análise. Em especial no âmbito das notícias, o uso das palavras-chave “saúde” e “Congresso Nacional” limita o alcance do corpus, ao mesmo tempo em que torna viável sua construção. Um exemplo é a revisão da Lei dos Planos de Saúde, tema sobre o qual foram identificadas 56 proposições em tramitação na Câmara e no Senado, mas apenas 18 matérias (4,50%) na Folha de S. Paulo. Esse fato pode apontar uma fragilidade da estratégia de busca utilizada.

A definição do portal da Folha de S. Paulo como parte do objeto de estudo

trouxe uma dificuldade própria ao perfil dos textos publicados pelo jornal. Em muitos episódios, o fato de não adotar nas notícias o padrão de identificar as proposições legislativas com seus respectivos números de registro na Câmara e no Senado prejudicou a associação entre o assunto abordado pelo jornal e a matéria em tramitação no Parlamento. Em quase todos os textos que constituem o corpus a correlação entre o projeto do Parlamento e o tema do texto foi obtida a partir da observação do conteúdo e de detalhes da tramitação.

Neste estudo não foi possível, também, identificar os proponentes das matérias legislativas apreciadas, como por exemplo, as informações sobre parlamentar/es, partido/s e estado/s de deputados/as e senadores/as responsáveis pela autoria das propostas. Esses dados, que não foram incluídos na coleta por sua difícil identificação nos casos de autoria coletiva e projetos apensados, possuem potencial para ampliação das reflexões e pesquisas em outras oportunidades. Da mesma forma, entre os aspectos que podem ser aprofundados estão o uso de parlamentares como fontes de informação do jornal, as relações entre estes e os profissionais que atuam nos veículos de comunicação, os fluxos percorridos pelas informações do Parlamento até as redações, as diferenças na construção da cobertura jornalística a partir da editoria em que a notícia é publicada e a análise comparativa entre as agendas construídas por distintos veículos de comunicação.

## 5.0 - Considerações finais

Após este percurso pela análise de matérias jornalísticas e legislativas, o que foi possível apreender sobre a cobertura midiática de um portal como a Folha de S. Paulo acerca de temas relacionados às políticas de saúde? Apesar das limitações da investigação, comentadas no tópico anterior, o presente estudo possibilitou conhecer quais assuntos são priorizados e quais são silenciados pelo jornal no exercício da função de divulgar para a sociedade as decisões e proposições em tramitação no Congresso Nacional, bem como alguns dos interesses políticos, econômicos e ideológicos envolvidos nas escolhas sobre quais assuntos tornam-se notícia.

Ao analisar a cobertura sobre a atuação do Poder Legislativo em questões relacionadas às políticas de saúde, foi possível perceber que o acesso à atuação do Parlamento viabilizado pelo jornal passa pela priorização de alguns temas em detrimento de outros. Por um lado, no Congresso verifica-se a predominância das políticas de saúde, seguidas de proposições relacionadas ao financiamento e planos de saúde, enquanto questões que dizem respeito à população negra, LGBTQIA+ e Aids estiveram pouco presentes ou totalmente ausentes. Por outro lado, a análise sobre as notícias permitiu identificar a priorização de assuntos ligados ao financiamento da saúde, acompanhados de longe pelas políticas de saúde e vigilância sanitária; e também o apagamento de tópicos como Aids, saúde mental, LGBTQIA+ e população negra.

O comparativo entre os dois achados revela um maior interesse do jornal por temáticas vinculadas a aspectos econômicos, como financiamento, seguridade social e reforma trabalhista. O mesmo não ocorre com as iniciativas conectadas mais diretamente ao planejamento e às políticas da área da saúde, com exceção dos conteúdos ligados à Vigilância Sanitária. O desinteresse nos dois âmbitos é similar quando a pauta envolve demandas associadas à saúde indígena, LGBTQIA+, população negra, Aids e medicamentos genéricos, o que pode ser interpretado como uma reprodução de silenciamentos. O quadro permite sugerir que os temas com mais espaço na Folha são aqueles que representam interesses econômicos defendidos pelo jornal, o que reduz o potencial do veículo enquanto disseminador de

informações que colaborem para a fundamentação do debate público e para a construção do repertório da opinião pública.

A agenda midiática se faz presente na agenda do público na medida em que os temas pautados pela mídia como significantes têm maior penetração no repertório de interesses, preocupações, priorizações e conversas dos/as leitores/as. A partir dessa conexão entre as duas agendas, a Folha de S. Paulo produz hierarquizações temáticas, por um lado, e condena certos assuntos ao desconhecimento de seu público, por outro. Além disso, também indica o que deve ser pensado sobre cada assunto que é visibilizado, participando da formação de consensos, da conformação de mentalidades e da elaboração de consentimentos em torno de ideias, valores e políticas. Ao exercer papel fundamental na construção da agenda pública, a Folha colabora para o delineamento da direção político-ideológica, enquanto abre espaços de fuga e faz concessões de modo a validar os processos de convencimento dos/as leitores/as.

No início deste trabalho questionou-se se existiria uma preocupação, tanto por parte do Parlamento quanto da mídia de massa ou não especializada, em informar à sociedade sobre a atuação do Poder Legislativo brasileiro em questões relacionadas à saúde. O estudo de caso com a Folha de S. Paulo no período 2015-2017 não é suficiente para responder questões relacionadas à mídia de forma geral, mas os resultados apontam que existe espaço para noticiar a atuação do Legislativo no portal, com mais visibilidade para determinados temas e menor destaque para outros. É possível tomar conhecimento sobre temas relacionados às políticas de saúde por meio do jornal, mas ainda que em certa medida a Folha seja uma aliada no combate à desinformação legislativa, a linha de cobertura adotada não converge, em sua maioria, com uma perspectiva de defesa do direito à saúde ou de consideração em relação à Reforma Sanitária.

Este é um aspecto relevante porque as formas como a mídia constrói os fatos noticiosos pode impactar comportamentos e decisões dos atores sociais no espaço público. Assim, importam os lugares ocupados pelas políticas de saúde – concentradas principalmente nas editoriais de Poder e Mercado – e as vozes ouvidas, que entre os/as parlamentares destacam-se aqueles/as que ocupavam a presidência das Casas no período. Da mesma forma, importa saber que apesar da continuidade entre os períodos Dilma Rousseff e Michel Temer na tramitação de algumas matérias legislativas, o jornal apoiou, em sua cobertura jornalística,

propostas econômicas com vieses neoliberais que ganharam espaço na gestão de Temer e enfatizou as divergências entre os poderes Executivo e Legislativo na gestão de Dilma.

Enquanto Gramsci (2001) defendia que as funções de um jornal deveriam ser concebidas a partir de atributos como a completa independência, sem julgamentos ligados a interesses particulares e sem a promoção de interesses determinados, a Folha de S. Paulo alinhou-se às políticas econômicas do governo Temer, em um esforço constante de convencimento político e ideológico. É um exemplo da atuação da mídia, enquanto estrutura econômica e aparelho de opinião pública fundamental, para a conservação dos segmentos dominantes e suas visões de mundo. No entanto, este mesmo jornal e esta mesma mídia têm papel expressivo também na construção de novas hegemonias pelas classes dirigidas. Representam uma oportunidade de emergência de vozes, discursos e atores suprimidos da esfera pública.

Com isso, nas lutas pela hegemonia, dentro das relações sociais e das correlações de forças, cidadãos/ãs e movimentos sociais excluídos são capazes de criar novas compreensões de mundo a partir de novos consensos. Para que essas ideias e direcionamentos, mais ajustados a suas reais demandas e necessidades, possam estar e disputar na esfera pública, seria pertinente investir no desenvolvimento de espaços e aparelhos de opinião pública autônomos, mas também em estratégias de acesso e ocupação de lugares na mídia tradicional, de modo que esta também vocalize suas reivindicações, posicionamentos e valores. Dessa forma, outros grupos que não as classes dominantes teriam mais chances de existir na esfera pública, exercer seus direitos políticos sociais, influenciar nos processos de formação da opinião pública e, por fim, participar de maneira mais democrática das decisões políticas e da vida pública.

## Referências bibliográficas

ALIAGA, L.; SILVA, A.L. Opinião pública, hegemonia e cultura nos 'Cadernos do Cárcere' de A. Gramsci. **Revista Sísifo**, Feira de Santana, nº 5, p.24-34, maio. 2017.

ALMEIDA, J. A relação entre mídia e sociedade civil em Gramsci. **Compolítica**, n. 1, vol. 1, ed. março-abril, p. 119 -132, 2011. Disponível em: <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/6>. Acesso em: 13 out. 2018.

ALVES, D.; DELGADO, P. D; KINOSHITA, R. Retrocesso na saúde mental? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 dez. 2017. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/12/1943135-retrocesso-na-saude-mental.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

AMORA, D, G. Reforma da Previdência busca corrigir tratamento desigual, diz ministro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 dez. 2016. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1839544-reforma-da-previdencia-busca-corriger-tratamento-desigual-diz-ministro.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ANDRADE, R. B. A cabeça, não o fígado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 dez. 2017. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/12/1940056-a-cabeca-nao-o-figado.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

AZEVEDO, F. A.; RUBIM, A. A. C. Mídia e política no Brasil. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 43, p. 189-216, 1998.

BAHIA, J. **Jornal, história e técnica**: história da imprensa brasileira. São Paulo: Editora Ática, 1990. Vol. 1.

BAHIA, L. O sistema de saúde brasileiro entre normas e fatos: universalização mitigada e estratificação subsidiada. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 753-762, Junho 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 abr. 2020.

BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2018000700401&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000700401&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 mar. 2021.

BAPTISTA, TWF. **Políticas de saúde no pós-constituinte**: um estudo da política implementada a partir da produção normativa dos poderes executivo e legislativo no Brasil (Tese de Doutorado), Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

BAPTISTA, TWF et al. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 14(3), p. 829-839, 2009.

BAPTISTA, TWF. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 97-109, jan. 2010. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2010000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2010000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 nov. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 2011.

BARROS FILHO, C. **Ética na comunicação**. São Paulo: Editora Moderna, 1995.

BEM, I. P. de; DELDUQUE, M. C. Análise da Produção Legislativa em Saúde na 54ª e 55ª Legislaturas do Congresso Nacional do Brasil: o que os parlamentares produzem em saúde? **Physis: Revista de Saúde Coletiva** [online], 2019, v. 28, n. 04. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312018280408>. Acesso em: 05 nov. 2019.

BERNARDES, C. B. Parlamentares x jornalistas: a dinâmica política das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. **Soc. Estado**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 663-689, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000300011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 06 nov. 2017.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 2004.

BOULOS, G. Convulsão social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2016. Disponível:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2016/04/1765633-convulsao-social.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRAGON, R.; CRUZ, V. Renan sobe o tom e diz que ajuste, da forma como está, não será aprovado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1607389-renan-sobe-o-tom-e-diz-que-ajuste-da-forma-como-esta-nao-sera-aprovado.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRITTO, A. Liberação de emagrecedores é jabuticaba venenosa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 jul. 2017. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/07/1898241-liberacao-de-emagrecedores-e-jabuticaba-venenosa.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CANCIAN, N. Saúde perde verba com PEC aprovada pelo Congresso, dizem entidades. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2015. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1588538-saude-perde-verba-com-pec-aprovada-pelo-congresso-dizem-entidades.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CANCIAN, N. 'Fé move montanhas', afirma ministro da Saúde sobre pílula do câncer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2016. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771082-fe-move-montanhas-afirma-ministro-da-saude-sobre-pilula-do-cancer.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CARVALHO, C. A. O Enquadramento como Conceito Desafiador à Compreensão do Jornalismo. *In: XIV Congresso de Ciências da Comunicação da Região*

Sudeste ± Intercom Sudeste 2009. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro, 2009.

Disponível em:

<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2009/resumos/R14-0206-1.pdf>.

Acesso em: 03 nov. 2018.

CHEQUER, R. Os oportunistas da Previdência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 dez. 2017. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/rogerio-chequer/2017/12/1941398-os-oportunistas-da-previdencia.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

COLLING, L. Agenda-Setting e Framing: reafirmando os efeitos limitados. **Revista Famecos**, Porto Alegre, 9(17), p. 88-101, 2001. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3154>.

Acesso em: 04 nov. 2018.

COLLUCCI, C. Aprovação da 'pílula do câncer' é um passeio à Idade das Trevas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2016. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2016/04/1760910-aprovacao-da-pilula-do-cancer-e-um-passeio-a-idade-das-trevas.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

COLLUCCI, C. É urgente que se investigue 'compra' da lei do capital estrangeiro na saúde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2017a. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/09/1918845-e-urgente-que-se-investigue-compra-da-lei-do-capital-estrangeiro-na-saude.shtml>. Acesso em:

01 nov. 2020.

COLLUCCI, C. 'Vida do nascituro deve prevalecer sobre desejo da gestante', diz Temer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 abr. 2017b. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2017/04/1872896-vida-do-nascituro-deve-prevalecer-sobre-desejo-da-gestante-diz-temer.shtml>. Acesso em: 01

nov. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Legislativos**. Brasília, 1ª ed., 2018. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado

Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018, 187 p. Disponível em:

[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838\\_GlossarioTermosLegislativos.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf). Acesso em 06 mai. 2019.

COSTA, A. M. Marco Zero do Eixo Temático Acompanhamento de iniciativas do Poder Legislativo Federal em Saúde. **Observatório de Análise Política em Saúde**. Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/matriz>. Acesso em: 15 out. 2017.

COUTINHO, C.N. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: Coutinho, C.N. & Nogueira, M.A. **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. p.103-127.

CRUZ, N.F.O.; GONCALVES, R.W.; DELGADO, P.G.G. Retrocesso da reforma



psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462020000300509&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462020000300509&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 mai. 2021.

DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Mapa de Votações** - Câmara dos Deputados e Senado Federal - 2015 a 2019 - 55ª Legislatura. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/55-mapa-de-votacoes-camara-dos-deputados-e-senado-federal-2015-a-2019-55-legislatura>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ESCOLA VIRTUAL DE CIDADANIA. **O Processo Legislativo para Jornalistas**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/site/847/o-processo-legislativo-para-jornalistas>. Acesso em: 11 out. 2017.

ESPERIDIÃO, M. A. Análise política em saúde: síntese das abordagens teórico-metodológicas. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 341-360, 2018.

FERREIRA, G.M. Uma leitura dos estudos dos efeitos: da era das certezas às incertezas e mistérios da recepção. **Anais do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom**, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/R0868-1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

FERREIRA, G. M; SILVA, D. P. Os framings da violência sexual infanto-juvenil em webnotícias: estudo de caso no G1 e Folha.com. **Galaxia**, São Paulo (Online), n. 30, p. 149-161, dez. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], nº 29, p. 175-200, 1995. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/34221297/FIGUEREDO\\_E\\_LIMONGI\\_-\\_artigo\\_Mudanca\\_constitucional\\_desempenho\\_do\\_Legislativo\\_e\\_consolidacao\\_institucional.pdf](https://www.academia.edu/download/34221297/FIGUEREDO_E_LIMONGI_-_artigo_Mudanca_constitucional_desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf). Acesso em: 17 jun. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. **Manual de Redação**. São Paulo: Publifolha, 2006.

FOLHA DE S. PAULO. **Manual da redação**. São Paulo: Publifolha, 2010.

FOLHA DE S. PAULO. Lixo no Congresso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jul. 2015a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/07/1661184-lixo-no-congresso.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Tentações de Dilma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2015b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1721071-tentacoes-de-dilma.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Exame médico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 jul.

2015c. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/07/1649983-exame-medico.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Saiba o que a Folha pensa sobre os principais temas da atualidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2016a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1744065-saiba-o-que-a-folha-pensa-sobre-os-principais-temas-da-atualidade.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Resgatar o ensino. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 set. 2016b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/09/1816807-resgatar-o-ensino.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Epidemia de peso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2017a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/08/1909324-epidemia-de-peso.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Vídeo explica em 3 minutos como remédios são liberados no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09. ago. 2017b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tv/equilibrioesaude/2017/08/1908338-video-explica-em-3-minutos-como-remedios-sao-liberados-no-brasil.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Chances trabalhistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2017c. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/03/1869988-chances-trabalhistas.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Carências médicas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2017d. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/02/1857800-carencias-medicas.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. História da Folha. **Folha Online**, 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/historia\\_folha.htm](https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/historia_folha.htm). Acesso em: 04 jul. 2019.

FONSECA, E. J. **O papel do Poder Legislativo na construção do Sistema Único de Saúde**: a Frente Parlamentar da Saúde e a regulamentação da Emenda à Constituição n. 29 (Monografia, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo), Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

FONTES, M. L. A. O enquadramento do aborto na mídia impressa brasileira nas eleições 2010: a exclusão da saúde pública do debate. **Ciênc. Saúde Coletiva** [online], vol.17, n.7, p.1805-1812, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000700019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000700019&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 out. 2018.

FORMIGA, Fábio de Oliveira Nobre. **A evolução da hipótese de agenda-setting**. (Dissertação, Mestrado em Comunicação), Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FUNCIA, F.R. Subfinanciamento e orçamento federal do SUS: referências preliminares para a alocação adicional de recursos. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de

Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4405-4415, 2019. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232019001204405&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204405&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 17 mai. 2020.

GASPARI, E. A xepa de feira de Renan, Dilma e Levy. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 ago. 2015. Disponível em:  
<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2015/08/1669287-a-xepa-de-feira-de-renan-dilma-e-levy.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

GIOVANELLA, L.; FRANCO, C.M.; ALMEIDA, P.F. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1475-1482, abr. 2020. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232020000401475&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000401475&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: 17 mai. 2021.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 35(4), p. 65-71, 1995.

GOFFMAN, E. **Frame Analysis**: los marcos de la experiencia. Madri: Siglo XXI, 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere. Vol. 2**: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2ª edição. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere. Vol. 3**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Trad. Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. 3ª edição. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2007.

GUAZINA, L. O conceito de mídia na comunicação e na ciência política: desafios interdisciplinares. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 49-64, jul./dez. 2007.

HABERMAS, J. Um Perfil Filosófico político: uma entrevista com Jürgen Habermas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 18, p. 77-102, 1987.

HABERMAS, J. Uma conversa sobre questões de teoria política. Entrevista a Mikael Carlehedem e René Gabriels. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 47, p. 85-102, mar. 1997.

HAUBERT, M. MONTEIRO, F. Após reunião com senadores, pacote contra crise ganha mais propostas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1667968-apos-reuniao-com-senadores-pacote-contracrise-ganha-mais-propostas.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

HAUBERT, M. Temer sanciona prorrogação por mais 3 anos do programa Mais Médicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812642-temer-sanciona-prorrogacao-por-mais-3-anos-do-programa-mais-medicos.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

LAGE, N. **Estrutura da notícia**, São Paulo: Ática, 1985.

LAGE, N. **Ideologia e técnica da notícia**. 3ª ed. Florianópolis, UFSC, 2001.

LANG, K.; LANG, G. Los mass media y las elecciones, 1966 *In*: MORAGAS, M. de (ed). **Sociología de la Comunicación de Masas**: propaganda política y opinión pública. Barcelona: Gustavo Gili, 1966.

LIGUORI, G.; VOZA, P. (Orgs.). **Dicionário gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, V.A. Sete teses sobre mídia e política no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 61, p. 48-57, mar./mai. 2004.

LIMA, V.A. Revisitando o poder da grande mídia. **Carta Capital**, São Paulo, dez. 2010. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/revisitando-o-poder-da-midia>. Acesso em: 14 out. 2018.

LIMONGI, F. de M. P. O poder executivo na Constituição de 1988. **Anais**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/38219253/O Poder Executivo na Constituicao de 1988.pdf](https://www.academia.edu/download/38219253/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf). Acesso em: 17 jun. 2019.

LIMONGI, F. de M. P. Impedindo Dilma. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. especial, p. 5-13, jun. 2017. Disponível em: <http://novosestudios.com.br/produto/especial-dinamicas-da-crise/#5935d8311495f>. Acesso em: 17 jun. 2020.

LOSEKANN, C. A Esfera Pública Habermasiana, seus Principais Críticos e as Possibilidades do Uso deste Conceito no Contexto Brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas [04], p. 37 - 57, jan./jun. 2009.

MACHADO, C.V.; LIMA, L.D.; BAPTISTA, T.W.F. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. **Cadernos de Saúde Pública** [online], v. 33, n. supl 2, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00129616>. Acesso em: 17 Maio 2021.

MAGNO, L.D.; PAIM, J.S. Dos clamores das ruas aos rumores no Congresso: uma análise da conjuntura recente da saúde no Brasil. **Rev. Eletron. de Comum. Inf. Inov. Saúde**, v. 9, n.4, out-dez. 2015.

MARCONDES FILHO, C. **Comunicação e jornalismo**: a saga dos cães perdidos. São Paulo: Hacker, 2000.

MARQUES, S.; DELDUQUE, M. C. A Produção Legislativa em Saúde entre 2007 e 2010: resultados preliminares do Observatório da Saúde no Legislativo. *In*: DELDUQUE, M.; ROMERO, L. (Orgs.). **Produção Normativa em Saúde: políticas setoriais e regulação**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2012. p. 295-307.

MCCOMBS, M. **A Teoria da Agenda**: A mídia e a opinião pública. Petrópolis, RJ:

Vozes, 2009.

MCCOMBS, M. E; SHAW, D. L. The agenda setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, Vol. 36, Número 2, 1972, p. 176 a 187.

MEDEIROS, J. Os desafios da primeira infância. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 mar. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/03/1866929-os-desafios-da-primeira-infancia.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MEDINA, C. A. **Notícia, um produto à venda**: o jornalismo na sociedade urbana e industrial. 2. ed. São Paulo: Summus, 1988.

MELLO, E.; SPEKTOR, M. Presidencialismo de coalizão condena país ao atraso, dizem pesquisadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/12/1939782-presidencialismo-de-coalizao-condena-pais-ao-atraso-como-mostra-lava-jato.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

MENDES, L. M. R. Apontamentos sobre a história do conceito de notícia no Brasil - da imprensa colonial aos blogs políticos. *In: VI Congresso Nacional de História da Mídia*, 2008, Niterói. VI Congresso Nacional de História da Mídia - 200 anos de mídia no Brasil - historiografia e tendências, 2008.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MORAIS, H.M.M.; OLIVEIRA, R.S.; VIEIRA-DA-SILVA, L.M. A coalizão dos empresários da saúde e suas propostas para a reforma do sistema de saúde brasileiro: retrocessos políticos e programáticos (2014-2018). **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4479-4488, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232019001204479&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204479&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 Mai. 2021.

MURTINHO, R. **Estado, comunicação e cidadania**: diálogos pertinentes sobre a relação entre direito à saúde e direito à comunicação (Tese). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

OLIVEIRA, J. A.; EPSTEIN, I. Tempo, ciência e consenso: os diferentes tempos que envolvem a pesquisa científica, a decisão política e a opinião pública. **Interface**, Botucatu, v. 13, n. 29, p. 423-433, Jun. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832009000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832009000200014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 01 nov. 2017.

PAIM, J. S. **Reforma Sanitária Brasileira**: Contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

PAIM, J. S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 40, n. spe, p. 73-78, Ago. 2006.



Disponível em: <http://ref.scielo.org/pv3kqj>. Acesso em: 17 jun. 2018.

PAIM J. S.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **Lancet** (Série Brasil), p. 11-31, 2011. Disponível em:

<http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2017.

PÊSSOA, S. Falácias previdenciárias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2017. Disponível:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2017/03/1867807-falacias-previdenciarias.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PORTELA, A. A reforma trabalhista vai contribuir para a recuperação da economia? SIM. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jul. 2017. Disponível:

<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/07/1903420-a-reforma-trabalhista-vai-contribuir-para-a-recuperacao-da-economia-sim.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TAVARES, L.; DOMINGOS, G.A.; PIPPONZI, A. O ano acabou; a força-tarefa pela reforma da Previdência continua. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 dez. 2017. Disponível:

<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/12/1945979-o-ano-acabou-a-forca-tarefa-pela-reforma-da-previdencia-continua.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PINHO, A. Lobby e ação judicial travam novas medidas antifumo, 20 anos após lei. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 jul. 2016. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1790156-lobby-e-acao-judicial-travam-novas-medidas-antifumo-20-anos-apos-lei.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PITTA, A. R. Por uma política pública de comunicação em saúde. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.11, n.1, p. 85-93, Jul. 2002. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902002000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902002000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 04 nov. 2017.

PUBLICIDADE FOLHA. Folha de São Paulo [São Paulo], 2019. Disponível em: <http://www.publicidade.folha.com.br/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. G. **Dicionário de comunicação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

REIS, C. R; ALENCAR, T.O.S. Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no período de 2007 a 2016: resultados alcançados em 2016. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2016.

REIS, C. R; ALENCAR, T.O.S. Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no período de 2007 a 2016: resultados alcançados em 2017. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2017.

ROCHA, M. I. B.; ROSTAGNOL, S.; GUTIERREZ, M. A. Aborto y Parlamento: un estudio sobre Brasil, Uruguay y Argentina. **Rev. Bras. Estud. Popul.**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 219-236, Dez. 2009. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-)

[30982009000200005&lng=en&nrm=iso](#). Acesso em: 02 nov. 2017.

ROMERO, L. C. P.; DELDUQUE, M. C. O Congresso Nacional e as emergências de saúde pública. **Saúde e Sociedade** [online], v. 26, n. 1, p. 240-255, 2017. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/sausoc/2017.v26n1/240-255/pt/>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ROUSSEFF, D. Dilma pede ajuda do Congresso no combate ao zika. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 fev. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1736346-dilma-pede-ajuda-do-congresso-no-combate-ao-zika.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A. Mídia e Política no Brasil: Estudos e Perspectivas. **Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação** [Online], 1998. Disponível em: <http://www.bocc.uff.br/esp/autor.php?codautor=42>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SANT'ANNA, F. Quem faz a notícia no parlamento brasileiro? Análise comparativa das rotinas dos newsmakers do Senado Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, p. 293-306, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.bocc.uff.br/pag/santanna-francisco-quem-faz-a-noticia-parlamento.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

SHAW, E.F. **Agenda-setting and massa communication theory**. Gazette: 1979.

SCHEFFER, M. O plano dos planos de saúde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2017. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/08/1913372-o-plano-dos-planos-de-saude.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SCHEFFER, M.; BAHIA, L. **Representação política e interesses particulares na saúde**: A participação de empresas de planos de saúde no financiamento de campanhas eleitorais em 2014. Relatório de Pesquisa, 2015. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2015/02/Planos-de-Saude-e-Eleicoes-FEV-2015-1.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

SCHEFFER, M.; ROSENTHAL, C. Ainda longe de um Brasil sem Aids. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01. dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1713163-ainda-longo-de-um-brasil-sem-aids.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SCHMITZ, A. A. Classificação das fontes de notícias. **Biblioteca Online de Ciências da Comunicação (BOCC)** [online], Covilhã/Portugal, 2014. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/schmitz-aldo-classificacao-das-fontes-de-noticias.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SILVA, A. G. **Informação legislativa ao alcance do cidadão**: contribuição dos sistemas de organização do conhecimento. 2015. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-18052015-155605/publico/ANDREIAGONCALVESSILVAVC.pdf>. Acesso em: 02 nov.

2017.

SILVEIRA, P.; PAIM, J. Análise do processo da Reforma Sanitária Brasileira: Participação Social em 2015. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2015.

SOUSA, A. C.; SANTOS, J. S. Análise do processo de Reforma Sanitária Brasileira no período 2007 a 2016: Implantação em 2015. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2015.

SOUSA, A. C.; SANTOS, J. S.; VALÉRIO, J. J. M. Análise do processo de Reforma Sanitária Brasileira no período 2007 a 2016: Implantação/Implementação em 2017. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2017.

SOUZA C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Rev. Ciências Sociais**, Ceará, 44(3), p. 513-560, 2001.

STEVANIM, L. F. Vozes da saúde no Legislativo. **Revista Radis**, Rio de Janeiro, set/2015. Disponível em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/156/reportagens/vozes-da-saude-no-legislativo>. Acesso em: 01 nov. 2017.

TEIXEIRA, C., SILVEIRA, P. (org). Glossário: análise política em saúde. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2016. Disponível em: <http://analisepoliticaemsaude.org/up/oaps/noticias/pdf/1470062804579f60d46e55d.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

TEMER, M. Reforma da Previdência chega ao Congresso nesta terça, anuncia Temer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 dez. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838637-reforma-da-previdencia-chega-ao-congresso-nesta-terca-anuncia-temer.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TEMPORÃO, J.G. É preciso tratar o aborto como problema de saúde pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 out. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/10/1929896-e-preciso-tratar-o-aborto-como-problema-de-saude-publica.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TESTA, M. **Pensar em saúde**. Artes médicas/ABRASCO, Porto Alegre, 1992, 226p.

TRAQUINA, N. **O que é jornalismo**. Lisboa: Quimera, 2002.

TUCHMAN, G. **Making News: a Study in the Construction of Reality**. Nova Iorque: Free Press, 1978.

URIBE, G.; DIAS, M.; Planalto descarta aprovar CPMF neste ano e estuda aplicar recursos na Saúde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1699076-planalto-descarta-aprovar-cpmf-este-ano-e-estuda-aplicar-recursos-na-saude.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VARELLA, D. Os aditivos nos cigarros são um crime que se perpetua contra a sociedade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2016. Disponível em:



<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2016/12/1839987-os-aditivos-nos-cigarros-sao-um-crime-que-se-perpetua-contra-a-sociedade.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VARELLA, D. Senadores, deputados e a Anvisa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2017/06/1895467-senadores-deputados-e-a-anvisa.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VELOSO, F. Governo deve desvincular gastos obrigatórios em educação e saúde? Sim! **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jun. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/06/1780646-governo-deve-desvincular-gastos-obrigatorios-em-educacao-e-saude-sim.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VIEIRA, F. S. O financiamento da saúde no Brasil e as metas da Agenda 2030: alto risco de insucesso. **Revista de Saúde Pública** [online]. v. 54, 127. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002414>. Acesso em: 17 mai. 2020.

VIEIRA, O.V. Que escolha tenho? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mai. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2016/05/1775869-que-escolha-tenho.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VILHENA, O. Presidencialismo à brasileira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2016/09/1814238-presidencialismo-a-brasileira.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2020.

VIRGENS, J. H; SILVEIRA, P. Análise do processo da Reforma Sanitária Brasileira no período 2007 a 2016: Participação Social em 2016. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2016.

VIRGENS, J. H; ALMEIDA, M. G. Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no período de 2007 a 2016: Resultados alcançados em 2015. **Observatório de Análise Política em Saúde**, Salvador, 2015.

WOLF, M. **Teorias da comunicação de massa**. São Paulo: Martins Fontes: 2003.

## APÊNDICE A – Modelo da matriz de proposições

Câmara dos Deputados - Proposições (2015-2017)					
Proposição	Ementa	Categoria	Apresentação	Situação	Link

Senado Federal - Proposições (2015-2017)					
Proposição	Ementa	Categoria	Apresentação	Situação	Link

*Categoria:* Projeto de Lei; Projeto de Decreto Legislativo; Proposta de Emenda à Constituição; ou Medida Provisória

*Origem:* Executivo, Legislativo ou Judiciário

*Situação:* Corresponde à situação da proposição no momento da coleta (junho/2019)

## APÊNDICE B – Lista de sites

Nome	Link	Opção de busca	Filtros disponíveis	Observações
<b>G1 - O portal de notícias da Globo</b>	<a href="https://g1.globo.com/">https://g1.globo.com/</a>	Por palavra-chave	(1) Todos resultados   Notícias   Fotos   Vídeos   Blogs  (2) Data (Em qualquer data   Na última hora   Nas últimas 24 horas   Na última semana   No último mês   No último ano) e Período personalizado (intervalo de tempo escolhido em calendário)	Resultados podem ser ordenados por: Mais recentes   Mais relevantes  Não informa número de resultados da busca
<b>BBC News Brasil - BBC.com</b>	<a href="https://www.bbc.com/portuguese">https://www.bbc.com/portuguese</a>	Por palavra-chave	Sem filtros	Busca para "política de saúde" produziu 185 resultados  Busca para "saúde" produziu 8382 resultados
<b>Folha de S. Paulo</b>	<a href="https://www.folha.uol.com.br/">https://www.folha.uol.com.br/</a>	Por palavra-chave	(1) Período (Últimas 24 horas   Última semana   Último mês   Último ano) e Período personalizado (intervalo de tempo escolhido em calendário)  (2) Seções: Tudo na Folha   Editorias   Edição Impressa   Blogs   Agora   DataFolha   Livraria da Folha	Resultados podem ser ordenados por: Mais recentes   Mais antigas

			Especiais	
<b>El País – Edição Brasil no El País</b>	<a href="https://brasil.elpais.com/">https://brasil.elpais.com/</a>	Por palavra-chave	Sem filtros	Resultados podem ser organizados por Data ou Coincidência (nível de coincidência com o conteúdo da pesquisa)
<b>O Estado de S. Paulo/Estadão</b>	<a href="http://www.estadao.com.br">www.estadao.com.br</a>	Por palavra-chave	(1) Editorias: Política   Internacional   Economia   Opinião   Geral   Brasil   Cultura   Política   Saúde   São Paulo  (2) Data (Em qualquer data   Na última hora   Nas últimas 24 horas   Na última semana   No último mês   No último ano) e Período personalizado (intervalo de tempo)	A depender da palavra-chave utilizada são disponibilizados assuntos para filtrar a pesquisa. Ex.: para “política de saúde” são oferecidos os assuntos: brasil (1431)   o estado de s. paulo (1419)   dilma rousseff (1237)   fórum dos leitores (1199)   eleições (1037)   pt (1027)   michel temer (975)   eua (902)   lula (882)   saúde (882)

<b>O Globo</b>	<a href="https://oglobo.globo.com">https://oglobo.globo.com</a>	Por palavra-chave	(1) Categorias: Todos   Notícias   Fotos   Vídeos	Sem filtro por data e sem opção de organizar resultados por data.  Não informa número de resultados da busca.
<b>Correio Braziliense</b>	<a href="http://www.correiobraziliense.com.br/">www.correiobraziliense.com.br/</a>	Por palavra-chave  Por edições antigas do jornal publicadas após 01/06/1999	(1) Por conectivos: Pesquisar E   Pesquisar OU   Pesquisar Frase  (2) Por período ou ordem de relevância: Por Data (Informar período ou uma data específica)   Por Relevância	Opção de escolher quantos resultados mostrar por página (5, 10, 20, 30, 50)  *Acesso a resultado das buscas está disponível apenas para assinantes.
<b>Diário de Pernambuco</b>	<a href="http://www.diariodepernambuco.com.br/">www.diariodepernambuco.com.br/</a>	Busca Google	Sem filtros	
<b>Zero Hora</b>	<a href="https://gauchazh.clicrbs.com.br/ultimas-noticias/tag/zero-hora/">https://gauchazh.clicrbs.com.br/ultimas-noticias/tag/zero-hora/</a>	Por palavra-chave	(1) Data: Qualquer data   Nas últimas 24 horas   Na última semana   No último mês	Resultados da busca são identificados por editorias
<b>Extra</b>	<a href="https://extra.globo.com">https://extra.globo.com</a>	Por palavra-chave	(1) Categorias: Todos   Notícias   Vídeos   Blogs	Sem filtro por data e sem opção de organizar resultados por data.
<b>Meia Hora</b>	<a href="https://meiahora.iq.com.br">https://meiahora.iq.com.br</a>	Por palavra-chave	Sem filtros	

<b>Super Notícia</b>	<a href="https://www.otempo.com.br/super-noticia/">https://www.otempo.com.br/super-noticia/</a>	Por palavra-chave (via Google)  Por palavra-chave no acervo digital	(Via Google) Categorias: todos   notícias   vídeos   blogs  (No acervo digital): (1) Palavras: Todas estas palavras   Qualquer uma destas palavras   Nenhuma destas palavras   Expressão ou frase exata (2) Data: dia/ano/mês específicos   ano (3) Matérias digitalizadas ou páginas digitalizadas (4) Editorias (5) Cadernos e Suplementos	(No acervo digital): Resultados podem ser organizados por ordem de: Relevância   Da mais antiga para a mais nova   Da mais nova para a mais antiga.  Acesso a conteúdo digitalizado é restrito a assinantes.
<b>Estado de Minas</b>	<a href="http://www.em.com.br">www.em.com.br</a>	Por palavra-chave	(1) Todos Notícias   Fotos  (2) Data: dia/ano/mês específicos   Seções	Resultados podem ser ordenados por: Relevância   Mais recentes
<b>O Povo</b>	<a href="http://www.opovo.com.br">www.opovo.com.br</a>	Por palavra-chave	(1) Data: Definir período inicial e período final (acesso em formato calendário - dia/mês/ano)  (2) Editorias: Notícias   Esportes   Divirta-se   Vida &Arte   Jornal de Hoje	

<b>Valor Econômico</b>	<a href="http://www.valor.com.br">www.valor.com.br</a>	Por palavra-chave	<p>(1) Data: Período personalizado (intervalo de tempo escolhido em calendário)</p> <p>(2)Tipos: Notícias   Posts   Vídeos</p> <p>(3) Categorias: Brasil   Política   Empresas   Internacional   Finanças   Cultura &amp;Estilo   Opinião   Agronegócios   Legislação e Tributos   Carreira</p> <p>(4) Organizações: Opções dependem da palavra-chave utilizada</p> <p>(5) Assuntos: Opções dependem da palavra-chave utilizada</p> <p>(6) Pessoas: Opções dependem da palavra-chave utilizada</p>	Resultados podem ser ordenados por: Relevância   Mais recentes   Mais antigas
<b>Gazeta do Povo</b>	<a href="http://www.gazetadopovo.com.br">www.gazetadopovo.com.br</a>	Por palavra-chave (via Google)	(1) Todos os resultados   Vídeos	Resultados podem ser ordenados por: Relevância   Data
<b>A Tarde</b>	<a href="http://atarde.uol.com.br">http://atarde.uol.com.br</a>	Por palavra-chave	Sem filtros	Resultados são exibidos por data, em ordem

				decrecente (dos mais recentes para os mais antigos)
<b>Correio*</b>	<a href="http://www.correio24horas.com.br">www.correio24h oras.com.br</a>	Por palavra- chave	Sem filtros	Resultados são exibidos por: Mais relevante   Mais recente

\*Atualizada em abril/2019





## **ANEXO A – Definição das matérias legislativas**

**ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade:** É proposta ao Supremo Tribunal Federal para arguir a inconstitucionalidade de lei, ato normativo federal ou estadual. Pode ser proposta pelo presidente da República, pelos presidentes do Senado, da Câmara ou de assembleia legislativa, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo procurador-geral da República, por partido político e por entidade sindical de âmbito nacional.

**INC – Indicação:** Espécie de proposição pela qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva. Pode ser utilizada ainda para sugerir a manifestação de uma ou mais comissões, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara (RICD, art. 113).

**MP - Medida Provisória:** Norma legislativa adotada pelo presidente da República que, pela sua definição, deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. A MP começa a vigorar imediatamente após sua edição, mas, para virar lei, precisa ser aprovada pelo Congresso. Vigora por 60 dias, que podem ser prorrogados por igual período, caso não seja votada nesse tempo. Se não for aprovada pela Câmara e o Senado até o prazo final perde a validade desde sua edição, ficando o Executivo impedido de reeditá-la na mesma sessão legislativa. Sua tramitação começa pela Câmara e, depois, é remetida ao Senado. Quando é modificada no Congresso vira Projeto de Lei de Conversão (PLV), e caso o Senado altere o texto aprovado pela Câmara a matéria volta a ser apreciada pelos deputados. Em abril de 2002, o Congresso aprovou a Resolução 1/02, que instituiu novas regras sobre a apreciação das MPs pelo Legislativo. Por essas regras, as MPs têm duração de 60 dias, e não mais de 30 – como ocorria anteriormente –, podendo sua vigência ser prorrogada por igual período, caso não sejam aprovadas no prazo inicial. A MP que não obtiver aprovação na Câmara e no Senado até o prazo final perde a validade desde a edição, ficando o presidente da República impedido de reeditá-la na mesma sessão legislativa. O exame de uma MP começa sempre pela Câmara, após análise da matéria por uma comissão mista específica. O

prazo para a comissão emitir o parecer é de 14 dias. Depois de aprovado o parecer, ou vencido o prazo para o pronunciamento da comissão, a MP é enviada à Câmara, que, se aprová-la, remeterá a matéria ao Senado. Se o texto for modificado pelos senadores, a matéria retornará à Câmara para nova análise. Decorridos 45 dias da publicação sem que a MP tenha sido votada, a deliberação dos demais projetos em pauta na Casa em que estiver sendo examinada fica obstruída até que a MP seja apreciada ou se extinga o prazo de sua vigência. Caso a comissão decida alterar o texto original da MP enviada pelo governo, será apresentado um projeto de lei de conversão (PLV), que passará a tramitar no lugar da MP. Se a MP for aprovada pelo Senado e pela Câmara sem alterações, é submetida à promulgação do presidente do Senado. Na hipótese de a MP ser rejeitada pela Câmara ou pelo Senado, o presidente da respectiva Casa deve comunicar o fato imediatamente ao presidente da República, além de baixar um ato declaratório de rejeição da MP, que é publicado no Diário Oficial da União. Entretanto, quando se esgota o período integral de validade da MP sem que a matéria tenha sido apreciada, cabe ao presidente da Mesa do Congresso comunicar o fato ao presidente da República e expedir ato declaratório de encerramento do prazo de vigência da MP. Nos casos de rejeição ou extinção do prazo de validade da MP, o Congresso edita um decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes do período de vigência da matéria. A legislação impede que o presidente legisle, por meio de MPs, sobre assuntos relacionados à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direitos penal, processual penal e processual civil, planos plurianuais, orçamentos e créditos suplementares. As MPs foram criadas pela Constituição de 1988 e substituíram o decreto-lei.

**MSC – Mensagem:** Instrumento de comunicação oficial entre chefes de Poderes públicos.

**PEC - Proposta de Emenda à Constituição:** Proposição legislativa destinada a alterar a Constituição Federal. Pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto

direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). (CF, art. 60; RICD, arts. 201, 202 e 203; RISF, art. 354).

**PLP - Projeto de Lei Complementar:** Proposição destinada a elaboração de Lei Complementar, espécie normativa de natureza infraconstitucional, resultante de projeto de lei complementar aprovado, por exigência constitucional expressa, pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo. Pode ser proposta pelo presidente da República, por deputados, senadores, comissões da Câmara, do Senado e do Congresso, bem como pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores, procurador-geral da República e por cidadãos comuns. A lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme a Constituição. O quórum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta das duas Casas do Congresso (41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos (CF, art. 69; RICD, art. 109, I).

**PL - Projeto de Lei:** Proposição destinada a dispor sobre matéria de competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial (RICD, art. 109, I; RISF, art. 213, I). Sinônimos: Projeto de Lei do Senado (PLS) e Projeto de Lei da Câmara (PLC).

**PLV - Projeto de Lei de Conversão:** Proposição apresentada por relator de medida provisória consolidando as alterações propostas ao seu texto original. Qualquer alteração feita no texto da Medida Provisória (MP) transforma essa matéria em PLV. Depois de aprovado definitivamente pelo Senado ou pela Câmara, o PLV é remetido à sanção do presidente da República. Quando aprovada sem mudança, a MP (ver verbete) é enviada à promulgação do presidente do Senado (CF, art. 62; RCN 1/2002, art. 5º, § 4º).

**PDL - Projeto de Decreto Legislativo:** Proposição que visa a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da

República. Decreto Legislativo é a espécie normativa que regula as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo. Por meio de decretos legislativos o Congresso Nacional julga as contas do presidente da República; resolve definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais; aprecia atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; autoriza que o presidente da República se ausente do País por mais de quinze dias; disciplina as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei; escolhe dois terços dos Ministros do TCU; autoriza referendo e convoca plebiscito; e susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (RICD, art. 109, II; RISF, art. 213, II). Sinônimos: Projeto de Decreto Legislativo [SF] (PDS), Projeto de Decreto Legislativo [CD] (PDC) e Projeto de Decreto Legislativo [CN] (PDN).

**PRC - Projeto de Resolução:** Proposição destinada a elaboração de Resolução da Câmara dos Deputados. Resolução é o ato normativo que regula matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo (RICD, art. 109, III). É uma terminologia própria da Câmara dos Deputados.

**REQ – Requerimento | RIC - Requerimento de Informação | RCP - Requerimento de Instituição de CPI:** Espécie de proposição por meio da qual o parlamentar formaliza, por escrito ou verbalmente, pedido a ser decidido pelo presidente da Casa ou de comissão, pelo Plenário ou pelas Comissões (RICD, arts. 114 a 117; RISF, arts. 214 e ss).

**Outros tipos de proposições:**

ADD - Adendo

ANEXO - Anexo

APJ - Anteprojeto

ATC - Ato Convocatório

AV - Aviso

AVN - Aviso (CN)

CAC - Comunicado de alteração do controle societário

CAE - Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE)  
CCN - Consulta do Congresso Nacional  
COI - Relatório do COI  
CON - Consulta  
CVO - Complementação de Voto  
CVR - Contestação ao Voto do Relator  
DCR - Denúncia por crime de responsabilidade  
DEC - Decisão  
DEN - Denúncia  
DTQ - Destaque  
DVT - Declaração de Voto  
EAG - Emenda Substitutiva Aglutinativa Global  
EMA - Emenda Aglutinativa de Plenário  
EMC - Emenda na Comissão  
EMC-A - Emenda Adotada pela Comissão  
EMD - Emenda  
EML - Emenda à LDO  
EMO - Emenda ao Orçamento  
EMP - Emenda de Plenário  
EMR - Emenda de Relator  
EMS - Emenda/Substitutivo do Senado  
EPP - Emenda ao Plano Plurianual  
ERD - Emenda de Redação  
ERD-A - Emenda de Redação Adotada  
ERR - Errata  
ESB - Emenda ao Substitutivo  
ESP - Emenda Substitutiva de Plenário  
INA - Indicação de Autoridade  
MAD - Manifestação do(a) Denunciado(a)  
MCN - Mensagem (CN)  
MMP - Mensagem do Ministério Público da União  
MSF - Mensagem (SF)  
MSG - Mensagem (CN)  
MST - Mensagem do Supremo Tribunal Federal

MTC - Mensagem do Tribunal de Contas da União  
OBJ - Objeto de Deliberação  
OF - Ofício do Congresso Nacional  
OF. - Ofício Externo  
OFN - Ofício (CN)  
OFS - Ofício do Senado Federal  
PAR - Parecer de Comissão  
PARF - Parecer de Comissão para Redação Final  
PDN - Projeto de Decreto Legislativo (CN)  
PDS - Projeto de Decreto Legislativo (SF)  
PEA - Parecer à Emenda Aglutinativa  
PEP - Parecer às Emendas de Plenário  
PES - Parecer às emendas apresentadas ao Substitutivo do Relator  
PET - Petição  
PFC - Proposta de Fiscalização e Controle  
PIN - Proposta de Instrução Normativa  
PLC - Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (SF)  
PLN - Projeto de Lei (CN)  
PLS - Projeto de Lei do Senado Federal  
PPP - Notas Taquigráficas  
PPR - Parecer Reformulado de Plenário  
PRA - 1987/88  
PRF - Projeto de Resolução do Senado Federal  
PRL - Parecer do Relator  
PRN - Projeto de Resolução do Congresso Nacional  
PRO - Proposta  
PRP - Parecer do Relator Parcial  
PRR - Parecer Reformulado  
PRV - Parecer Vencedor  
PRVP - Proposta de Redação do Vencido em Primeiro Turno  
PSS - Notas Taquigráficas  
R.C - Recurso do Congresso Nacional  
RAT - Relatório Setorial  
RDF - Redação Final

RDV - Redação do Vencido  
REC - Recurso  
REL - Relatório  
REM - Reclamação  
REP - Representação  
RIN - Requerimento de Resolução Interna  
RLF - Relatório Final  
RLP - Relatório Prévio  
RLP(R) - Relatório Prévio Reformulado  
RLP(V) - Relatório Prévio Vencedor  
RPA - Relatório Parcial  
RPL - Relatório Preliminar  
RPLE - Relatório Preliminar Apresentado com Emendas  
RPLO - Relatório Preliminar  
RQA - 1987/88  
RQC - RQC  
RRC - Relatório de Receita  
RRL - Relatório do Relator  
RST - Redação para o segundo turno  
RTV - Mensagem de Rádio e Televisão  
SAP - Subemenda Aglutinativa Substitutiva de Plenário  
SBE - Subemenda  
SBE-A - Subemenda Adotada pela Comissão  
SBR - Subemenda de Relator  
SBT - Substitutivo  
SBT-A - Substitutivo adotado pela Comissão  
SDL - CLP  
SIP - Solicitação para instauração de processo  
SIT - Solicitação de Informação ao TCU  
SLD – Comissões  
SOA - CLP  
SOR - Comissões  
SPA - CLP  
SPA-R - revisão (CLP)



SPP - Comissões

SPP-R - revisão (Comissões)

SRL - Sugestão de Emenda a Relatório

SSP - Subemenda Substitutiva de Plenário

SUC - Sugestão a Projeto de Consolidação de Leis

SUG - Sugestão

SUM - Súmula

TER - Termo de Implementação

TVR - Ato de Concessão e Renovação de Concessão de Emissora de Rádio e Televisão

VTS - Voto em Separado

Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados  
(<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/lista>) e Glossário do Senado  
(<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>).

## ANEXO B - Assinaturas digitais de portais de notícias

CIRCULAÇÃO JORNAIS – 3 ANOS – 2015 A 2017 (circulação impressa e assinaturas digitais)												
veículo	média de exemplares (auditada pelo IVC)						evolução - dez.2014 a dez.2017					
	dez.14			dez.17			%			nº absolutos		
	impr.	digital	total	impr.	digital	total	impr.	digital	total	impr.	digital	total
Folha (SP)	211.933	159.117	371.050	121.007	164.327	285.334	-42,9%	3,3%	-23,1%	-90.926	5.210	-85.716
Globo (RJ)	204.780	148.472	353.252	130.417	112.987	243.404	-36,3%	-23,9%	-31,1%	-74.363	-35.485	-109.848
Super Notícia (MG)	284.082	39.117	323.199	156.572	48.143	204.715	-44,9%	23,1%	-36,7%	-127.510	9.026	-118.484
Estado (SP)	163.314	74.111	237.425	114.527	88.745	203.272	-29,9%	19,7%	-14,4%	-48.787	14.634	-34.153
Zero Hora (RS)	164.352	37.705	202.057	100.979	80.150	181.129	-38,6%	112,6%	-10,4%	-63.373	42.445	-20.928
Estado de Minas (MG)	55.743	52.968	108.711	26.366	25.356	51.722	-52,7%	-52,1%	-52,4%	-29.377	-27.612	-56.989
Correio Braziliense (DF)	40.882	9.841	50.723	26.493	18.427	44.920	-35,2%	87,2%	-11,4%	-14.389	8.586	-5.803
Valor Econômico (SP)	43.177	15.795	58.972	29.382	28.985	58.367	-31,9%	83,5%	-1,0%	-13.795	13.190	-605
Gazeta do Povo (PR)	38.397	1.894	40.291	*	n.d.	n.d.	*	n.d.	n.d.	*	n.d.	n.d.
A Tarde (BA)	30.389	9.680	40.069	16.759	13.348	30.107	-44,9%	37,9%	-24,9%	-13.630	3.668	-9.962
O Povo (CE)	19.273	n.d.	19.273	13.844	n.d.	13.844	-28,2%	n.d.	-28,2%	-5.429	n.d.	-5.429
<b>total</b>	<b>1.256.322</b>	<b>548.700</b>	<b>1.805.022</b>	<b>736.346</b>	<b>580.468</b>	<b>1.316.814</b>	<b>-41,4%</b>	<b>5,8%</b>	<b>-27,0%</b>	<b>-519.976</b>	<b>31.768</b>	<b>-488.208</b>

Fonte: dados oficiais do IVC (Instituto Verificador de Circulação). Jornais: tiragem média diária + assinaturas digitais.  
A "Gazeta do Povo" deixou de circular em versão impressa diária em 2017. O "Povo" não tem dados sobre assinaturas digitais.  
Elaboração: Poder360/Drive

Fonte: <https://www.poder360.com.br/midia/tiragem-impressa-dos-maiores-jornais-perde-520-mil-exemplares-em-3-anos/>