

**RENATA CALEFFI**

**ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO:**

**O papel do telejornal na construção legislativa brasileira (Lei Carolina Dieckmann, Lei Seca e Projeto de Emenda Constitucional para Redução da maioria penal)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Comunicação, Setor de Artes, Comunicação e Design da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. João Somma Neto

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação

Mariluci Zanela – CRB 9/1233

Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Caleffi, Renata

Estratégias políticas de comunicação: o papel do telejornal na construção legislativa brasileira (Lei Carolina Dieckmann, Lei Seca e Projeto de Emenda Constitucional para Redução da maioridade penal) / Renata Caleffi – Curitiba, 2015.

126 f.

Orientador: Prof. Dr. João Somma Neto

Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Setor de Artes, Comunicação e Design da Universidade Federal do Paraná.

1. Comunicação. 2. Política. 3. Políticas públicas – Brasil.
4. Responsabilidade penal - Brasil. I.Título.

CDD 070.195



## PARECER

A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, do Setor de Artes, Comunicação e Design da Universidade Federal do Paraná, após arguir a candidata **RENATA CALEFFI**, em relação ao seu trabalho de dissertação intitulado “ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: O PAPEL DO TELEJORNAL NA CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA (LEI CAROLINA DIECKMANN, LEI SECA E PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL)” é de parecer favorável à ..... *aprovação* ..... da acadêmica, habilitando-a ao título de *Mestre* em Comunicação, linha de pesquisa “Comunicação, Política e Atores Coletivos” da área de concentração em Comunicação e Sociedade. Curitiba, 04 de fevereiro de 2015.

  
Prof Dr Murilo Cesar Oliveira Ramos

  
Prof Dr João Somma Neto

  
Prof Dr Jair Antonio de Oliveira

  
Profª Drª Celsi Bronstrup Silvestrin  
Presidente da banca examinadora

*À Suellen.*

*Fonte de inspiração, dedicação e carinho eterno.*

*Roubei seu sonho para que ele terminasse, por fim.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, sinceramente, ao meu orientador de Mestrado, professor João Somma Neto, por todas as lições durante nossa curta convivência e, por confiar em todas as mudanças que eu sugeri neste trabalho. Suas orientações muitas vezes me deixavam desorientada, mas foi essa desorientação que me fez crescer na vida acadêmica. Devo tal crescimento quase que totalmente a você.

Ao meu pai, Alvaro por me fazer mergulhar na política desde o dia em que nasci e a minha mãe Joice, por me fazer voltar à superfície desde o dia em que nasci. Aos dois, obrigada por todos os abraços doces e as despedidas tristes.

Ao mais querido, Carlos Eduardo. Obrigada por ser meu companheiro nos dias bons e ruins e, por mais do que ninguém, me fazer acreditar que tudo isso um dia iria se tornar realidade. Você é de longe, o meu mais doce sonho bom.

Aos meus irmãos e cunhados (as), apesar de nossas divergências de pensamentos, que foram fonte de discussões intermináveis, o trabalho todo foi mais compensador perto de vocês. Meus presentes de sempre, Betina e João Gabriel. Vocês ainda não sabem, mas no decorrer destes dois anos, brincar com vocês até a exaustão me deu mais ânimo pra ir até o final.

Minha grande amiga Suellen, que Deus levou antes que ela pudesse ver esse sonho sendo realizado. Obrigada por ter me feito tirar o pijama e não deixar a vida passar em branco. O sonho era seu, roubei pra mim para conseguir realizar por nós duas.

Obrigada professores do PPGCOM, em especial, a professora Regiane, por me recolocar nos ramos culturais, ao Jair por ensinar a pragmática, a professora Kelly por me apresentar as janelas da oportunidade e ao professor Emerson por colocar minha metodologia nos trilhos.

Colegas de PPGCOM, todas as revoltas, reivindicações, cobranças e risadas não seriam as mesmas sem vocês, em especial ao colega de orientador Eduardo, ao colega de tema Marcos, ao colega de Unicentro, João, ao colega de viagem até o Sudoeste, Valdecir e a companheira de fofocas, Juliana. Os seis foram grandes incentivadores desta pesquisa e contribuintes de teorias e ajustes dissertativos.

Agradecer ao grupo de pesquisa Estudos da Imagem, todos os seus integrantes, em especial a Paula, que nestes dois anos de mestrado me ajudou intensamente dentro e fora do PPGCOM.

Agradeço ainda a minha banca de qualificação e de defesa de mestrado, pelas contribuições na pesquisa, em especial ao professor Murilo Cesar Ramos, que se disponibilizou a retornar a Curitiba e a UFPR, para participar da qualificação e defesa.

*Pelos caminhos que ando,  
Um dia vai ser  
Só não sei quando*

*(Paulo Leminski)*

## **RESUMO**

Pesquisas indicam a televisão como o meio de comunicação com maior abrangência entre a população brasileira; em função disso, o presente estudo busca compreender qual é o papel do telejornal na construção legislativa brasileira, levando em consideração as Lei Seca e Lei Carolina Dieckmann e o Projeto de Emenda a Constituição para a redução da maioria penal. Os objetos empíricos apontados acima auxiliam a compreender como as estratégias comunicacionais e políticas podem interferir na elaboração de políticas públicas no Brasil. Através da tabulação de dados se comparam a saliência entre a divulgação de notícias no Jornal Nacional e a tramitação legislativa no Congresso. Essa quantificação é explicada através das teorias da agenda, visibilidade e relações de poder, apresentadas na análise dos resultados de pesquisa.

**Palavras-chave:** Comunicação; Política; Construção legislativa; Estratégias; Agenda

## **ABSTRACT**

Research indicates television as the means of communicating with more comprehensive in the Brazilian population, because of this, the present study seeks to understand what is the role of television news in the Brazilian legislative structure, considering the Law of prohibition and Law Carolina Dieckmann and the Project Amendment of the Constitution for the reduction of legal age. The empirical objects outlined above help to understand how communication strategies and policies may interfere with the development of public policies in Brazil. Through tabulating data comparing the projection between the dissemination of news in the National Journal and the legislative process in Congress. Such quantification is explained through the theories of the agenda, visibility and power relations, presented the analysis of search results.

**Key-words:** Communication; Politics; Construction laws; Strategies; Agenda



## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01</b> – Correlação entre a criação da Lei Carolina Dieckmann e as reportagens veiculadas no Jornal Nacional .....	72
<b>QUADRO 02</b> – Veiculação de reportagens no Jornal Nacional e sua correlação com o andamento da Lei Seca.....	76
<b>QUADRO 03</b> – Criação de Propostas de Emendas a Constituição na Câmara dos Deputados, na matéria de redução da maioria penal brasileira.....	81
<b>QUADRO 04</b> – Tramitação do Projeto de Emenda Constitucional 171/1993 e a divulgação de reportagens no Jornal Nacional.....	84

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I – O surgimento da televisão e a presença do telejornal na vida dos brasileiros</b> .....	17
1.1 PARADIGMA FUNCIONALISTA DE COMUNICAÇÃO E A ESCOLA DE CHICAGO: O PONTO DE PARTIDA .....	18
1.2 A TELEVISÃO E O TELEJORNAL NO BRASIL.....	20
1.3 O JORNAL NACIONAL.....	23
1.4 AS CONCESSÕES.....	30
1.5 UMA CULTURA LATINA .....	37
1.6 A CONSTRUÇÃO DA NOTÍCIA .....	40
<b>CAPÍTULO II – O Direito, as Legislações e o Processo Legislativo</b> .....	44
2.1 O DIREITO E O SURGIMENTO DAS LEIS.....	45
2.2 O GOVERNO .....	50
2.3 A DEMOCRACIA .....	54
2.4 O ESTADO,AS LEIS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO.....	56
2.5 PESQUISAS JURÍDICAS DE INFLUÊNCIA MIDIÁTICA NO DIREITO.....	64
<b>CAPÍTULO III – Objeto empírico e a metodologia de pesquisa</b> .....	68
3.1 MÉTODOS E METODOLOGIA DE PESQUISA.....	69
3.2 LEI CAROLINA DIECKMANN.....	70
3.3 LEI SECA.....	75
3.4 PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL.....	79
3.5 REFLETINDO SOBRE AS HIPÓTESES.....	86
<b>CAPÍTULO IV – Estratégias políticas, visibilidade e relações de poder</b> .....	87
4.1 ESTRATÉGIAS POLÍTICAS .....	88
4.2 APROVAÇÃO DE LEIS COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA E O ESTUDO DE AGENDAMENTO .....	89
4.2.1 AGENDA SETTING .....	89
4.3 TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS.....	91
4.4 AGENDA GOVERNAMENTAL E AGENDA MIDIÁTICA NA PERSPECTIVA DA AGENDA-BUILDING.....	95
4.5 VISIBILIDADE MIDIÁTICA COMO FERRAMENTA POLÍTICA .....	101

4.6 RELAÇÕES DE PODER .....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	117
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	121

## INTRODUÇÃO

Pesquisar as relações existentes entre os campos da política e da comunicação não é novidade no meio acadêmico e científico. Vários pesquisadores se dedicam a compreender como ela acontece e de que forma se destaca no cenário nacional. Segundo Melo (2007), as interdependências entre a mídia e a política são complexas, persistentes e significativas, sendo que a comunicação acaba sendo uma essência da política. Entretanto, há muitas relações que acabam não sendo observadas nos estudos acadêmicos e, uma destas é a que acontece entre o Estado e a Televisão na construção legislativa brasileira.

Na ligação entre comunicação e o direito há também várias formas de se questionar o papel dos meios e de sua abrangência no ramo. Prates e Tavares (2008) observam e questionam a divulgação de notícias e sua influência nos tribunais e conselhos de sentença. Para eles “é preciso que haja moderação no momento de transmitir a notícia, o acusado deve ser julgado e condenado, se for o caso, pela justiça e não pelos meios de comunicação” (PRATES e TAVARES, 2006, p.36). Além desta, várias outras pesquisas se dedicam a confrontar o papel das mídias na aprovação de leis, julgamentos, entre outros.

Ao trabalhar especificamente a construção legislativa, a pergunta com a qual iniciamos o debate é: se são os deputados e senadores os responsáveis pela criação legislativa brasileira, como a televisão, em especial o telejornal, é capaz de controlar seus atos?

Em pesquisa exploratória com Deputados e Senadores em exercício no ano de 2013, três Senadores da República e onze Deputados Federais responderam a um questionário sobre a utilização dos meios de comunicação. Este foi mandado por e-mail a todos os congressistas em exercício na época, mas como era uma pesquisa exploratória, não fez parte da metodologia desta pesquisa. Alguns dados observados na coleta foram considerados relevantes e, servem como apoio à justificativa da aplicação deste trabalho. Nos dados obtidos, há destaque para algumas perguntas, cujos resultados apresentamos abaixo.

Todos os congressistas responderam que acessam informações através de notícias veiculadas pela mídia de 3 a 7 vezes na semana, mas o horário para se

conseguir essa informação é variado, ficando entre 6h às 23h. No questionário também foi perguntado se os entrevistados possuíam relação com algum veículo de comunicação brasileiro e, nas respostas, metade dos entrevistados afirmou possuir relação com algum veículo de comunicação no Brasil.

Sobre a importância dos veículos de comunicação, a maioria dos entrevistados acredita ser fundamental para a construção legislativa brasileira. Já quando questionados se os meios auxiliam a desengavetar projetos que estão no Congresso, os entrevistados escolheram, em sua maioria, a opção “às vezes”, ficando em segundo lugar a alternativa “sempre” e em terceiro lugar a “raramente”. Como questão final, perguntamos se o (a) Senhor (a) já tomou decisões legislativas com base em problemas divulgados pela mídia? Apenas três congressistas responderam que não, “nunca haviam tomado decisões com relação ao que a mídia tratava”.

Com essa pesquisa prévia e observando as constatações teóricas das ciências jurídicas, verificou-se que houve uma discordância da teoria e da prática. Se os Deputados e Senadores não se utilizam da comunicação para suas decisões legislativas, porque os doutrinadores jurídicos esforçam suas pesquisas para contemplar a influência midiática nas várias áreas do direito, como a criação legislativa?

Foi a corrente funcionalista de comunicação<sup>1</sup> que questionou o papel dos veículos de comunicação na sociedade e, é com esta pergunta, que iniciamos a pesquisa: Qual é o papel da televisão na construção legislativa brasileira?

Ao questionar a importância da mídia podemos verificar a relevância da comunicação no contexto de atores sociais de uma sociedade, neste caso, a brasileira. A televisão é o objeto escolhido pelo fato de representar o veículo de comunicação mais utilizado no país para se obter informação, ultrapassando a marca de 98% de abrangência e de presença nos lares.

Contudo, pensar a televisão como um todo se tornaria algo impossível de se mensurar e, por este motivo, o objeto foi reduzido ao Jornal Nacional. A escolha do telejornal, entre outros motivos, leva em conta os índices de audiência, que o colocam como o mais visto no Brasil e o fato deste telejornal ser um dos mais antigos em exibição.

---

<sup>1</sup> Os estudos funcionalistas da Escola de Chicago, em especial, são referência a este trabalho e ambas serão apresentadas no Capítulo I desta dissertação.

Além disso, no início da pesquisa desta dissertação, foi observado que as pautas acabavam repetidas entre os telejornais da Record, Band, SBT e Globo, ou seja, a comparação da troca de saliência teve os mesmos resultados em todos os telejornais.

Outro motivo para não incluir outros telejornais na pesquisa, foi que estes não disponibilizavam o conteúdo jornalístico nos sites das emissoras. Aos assinantes, a Rede Globo oferece o material na íntegra, facilitando o desenvolvimento da pesquisa.

A fim de responder a pergunta de pesquisa, apresentamos os três objetivos principais. O primeiro é analisar como se dá a inter-relação entre as notícias veiculadas no Jornal Nacional e a aprovação (ou não) de leis no Brasil. O segundo é encontrar as relações dentro do sistema de estratégias entre televisão e Congresso e, por fim, o terceiro é comparar a tramitação de diferentes leis para observar os fenômenos que envolvem a sua votação e a sua saliência com a divulgação de notícias pelo telejornal.

Para realizar isto, utilizamos três objetos empíricos: a Lei 12.760/2012 (Lei Seca), Lei 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann) e o Projeto de Emenda Constitucional para Redução da Maioridade Penal. A escolha dos objetos empíricos se deve pelo fato de serem três processos de aprovação (ou não) distintos. A Lei Seca foi aprovada com bastante divulgação midiática, mas com o tempo de duração de tramitação considerado normal. A Lei Carolina Dieckmann discutida e aprovada rapidamente no Congresso possuiu relação com fatos e com saliência no telejornal. Já a PEC devido à sua não aprovação, apesar de constantes discussões sociais sobre o tema.

Para delimitar o trabalho, apresentam-se hipóteses de pesquisa, as quais serão confirmadas – ou não -, no decorrer da análise. A primeira é de que a televisão exerce uma relação de poder sobre o Congresso, contudo, ao mesmo tempo, o Congresso exerce essa mesma relação de poder sobre a televisão. Nessa medição entre os dois (Congresso e televisão), temos a segunda hipótese, que é a afirmação de que o Congresso utiliza-se do telejornal para aproveitar discussões sociais e aprovar projetos de leis “engavetados”. Mesmo a pesquisa exploratória demonstrando uma resposta contrária dos congressistas, é possível observar, através dessa comparação, se as pautas televisivas agendam as pautas congressistas. A terceira hipótese é que o telejornal não é capaz de aprovar nenhuma lei brasileira, mas é um dos atores responsáveis por colocar temas na agenda do Congresso.

Vários métodos de pesquisa são utilizados para alcançar os objetivos e testar as variáveis e hipóteses da pesquisa. Para começar, há revisão bibliográfica do tema, apontando teorias e teóricos que tratam do assunto, encontrando nesses autores das

ciências jurídicas, da comunicação e da ciência política, as visões mais distintas sobre o papel dos veículos de comunicação com relação à política e ao direito. Além disto, através desta revisão conceitual do tema, foi possível observar que as pesquisas mais atuais, apesar de não trabalharem na perspectiva das estratégias políticas, apontam uma correlação entre mídia e poder público brasileiro.

Ao quantificar o andamento das legislações e a divulgações feitas pelo telejornal foi possível encontrar as relações existentes desde o surgimento até a sanção do projeto em lei, ou no caso da redução da maioria penal, na sua não aprovação. Após quantificar todas as reportagens veiculadas no Jornal Nacional juntamente com o andamento dos processos no legislativo, a pesquisa adota a análise dos dados obtidos na pesquisa quantitativa para prosseguir com a metodologia de pesquisa.

Para discutir e encontrar as respostas, utilizamos alguns conceitos centrais. Na teoria apresentada por Kingdon (2003), denominada de múltiplos fluxos, na construção de políticas públicas, há três grandes correntes que marcam as decisões: *Problems* (problemas), *policies* (alternativas) e *politics* (política). É só através dessas três correntes que a agenda governamental surge, iniciando pelo reconhecimento do problema pela sociedade, passando pela existência das ideias e alternativas para conceituar esses problemas e chegando, finalmente, ao contexto político, administrativo e legislativo. Isso coloca o telejornal como um dos atores sociais correspondentes ao segundo item apresentado, o qual se refere à contextualização e divulgação do problema social para que então, a política pública possa ser discutida dentro dos trâmites legislativos (Congresso Nacional). Com esta teoria foi possível mostrar a criação da agenda governamental, a colocando num ponto central como fonte de notícias e de especulações por parte da mídia.

Na agenda-building, proposta por Cobb, Ross e Ross (1976), a teoria apresenta o papel do telejornalismo como estratégia política. Nesta visão teórica, a agenda de governo acaba sendo pautada pelo sucesso ou insucesso das escolhas midiáticas. Para os autores, há várias estratégias para atingir a expansão e construção da agenda, que podem ocorrer simultaneamente. Isso significa que existem diversas possibilidades para a construção da agenda e os métodos para isso, elaborados por cada grupo, movimento ou políticos, dependerão da forma em que se manifestarão seus agentes para transformar a agenda pública em agenda formal. A probabilidade de atingir essa agenda formal é fruto da estratégia adotada para se alcançar esse objetivo. Há três modelos, segundo Cobb, Ross e Ross, para expansão e entrada de temas na agenda política, sendo eles os de

iniciativa externa, os de mobilização e os de iniciativa interna. Cada um tenta entrar na agenda de uma maneira diferente, e classificar o telejornal em um desses modelos faz com que a resposta do trabalho possa ser alcançada, já que tentamos compreender o papel dele nessa construção de políticas públicas.

Além destas correntes, é apresentado o conceito de visibilidade, afinal, quando esta alcança seu objetivo em determinado assunto, os políticos se tornam mais visíveis, uma vez que aparecem na mídia em função de iniciativas tomadas, de manifestação de suas opiniões sobre um problema e das suas proposições para inserir a situação dentro do arcabouço legal. Ou seja, quanto mais a situação geradora de propostas de elaboração de leis específicas é tratada pela mídia, e de acordo com a maior ou menor frequência que repercute midiaticamente, pode ser que haja reflexos na atuação parlamentar.

Para Gomes (2004), os parlamentares tem nas leis sua maior cota de visibilidade, já que há uma grande atração nas suas decisões. Estar à frente do Congresso, Ministério e comissões da Câmara possibilita aos congressistas uma atenção maior da sociedade e esta visibilidade confere aos parlamentares o *status* de estar sempre em período eleitoral. Sendo assim, através das aprovações e discussões legislativas, segundo Gomes, é possível que a esfera civil possa ter conhecimento sobre a esfera política.

Definindo em um conceito amplo, as leis, normas e condutas são fatos históricos ligados a algo social que, “possui uma íntima conexão entre a técnica social de uma ordem de coação e o estado social que, por meio dela, procura manter-se” (GOMES, 2006, p. 60). Isso significa, em uma visão mais simplista, que o Direito e as Leis são sempre feitas a partir de um acontecimento histórico, motivado pela intenção social e proposta pelo Estado, o último como forma de manter-se no poder.

Segundo Arendt (2005), as leis apesar de definirem um espaço para os homens conviverem, tem algo de muito violento na sua origem e na sua natureza, justamente pelo fato do Estado ser algo violento, baseado na força dos seus exércitos e na ação política oriunda da violência em busca da paz. “(...) agora a política nada mais é do que a continuação da guerra, no transcurso da qual os meios de força são periodicamente substituídos pelos da astúcia” (ARENDR, 2005, p. 265).

E é pensando nessas últimas considerações que entramos nos conceitos de Foucault (2014) sobre as relações de poder que existem na sociedade. O poder é algo mais profundo e que só acontece através dos fenômenos humanos. E não é possível então, fazer uma teoria pronta sobre o poder, até porque, não é possível determinar seu



início, seu fim, suas abrangências e suas definições precisas. O que há, na verdade, são formas heterogêneas de transformações de práticas sociais, geralmente constituídas de práticas históricas, que, como consequência, geram manifestações de poder, mutáveis de tempos em tempos e, por isto, a pesquisa pode conseguir exprimir essas relações de poder.

O poder reflete trocas, sejam elas simétricas ou assimétricas. E essas trocas, que acontecem mais visivelmente na política, podem ser encontradas em todas as práticas sociais de uma comunidade, sendo determinadas por vários fatores. As microlutas existentes, como aponta Foucault (2014), não são visíveis e muitas vezes não há interesse ou influência. Elas acontecem porque foi assim estabelecido anteriormente.

Para Foucault (2014) quando essa rede de poder se articula com outra, há uma discussão sobre a própria estrutura social vigente. O Estado, nessa teoria, é apenas mais uma das redes existentes, não podendo assim ser a culpada por tudo o que acontece na sociedade. Além disso, para compreender a sociedade, não é necessário observar as redes de poder que o Estado faz. Ao contrário disto, é necessário avançar dentro da sociedade e observar como a estrutura social se relaciona com a estrutura mais geral do poder (Estado). É devido a isto que as relações de poder propostas pelo autor chegam a este trabalho, para identificar também como a televisão se relaciona com a estrutura de poder que é o Estado. Só a partir desta conceituação é possível determinar se existe a relação e como ela sobrevive na construção de políticas públicas – neste caso, leis.

Quando a pesquisa chega a este ponto, através dos resultados dos dados encontrados na análise quantitativa, estabelecemos essa ligação de causa e efeito entre telejornalismo e Congresso. Muito mais que uma coincidência entre notícia e aprovação, o processo de criação pode ser uma relação estreita que delimita a construção de políticas públicas no Brasil e uma oportunidade política aos envolvidos, visando encontrar sua visibilidade para o processo eleitoral.

## **CAPÍTULO I – O surgimento da televisão e a presença do telejornal na vida dos brasileiros**

Com base nos conceitos da Escola de Chicago, que visa compreender qual é o papel dos meios de comunicação na sociedade, nascem os primeiros questionamentos desta pesquisa. A escola segue os preceitos da teoria funcionalista, criada nos Estados Unidos no período anterior à Segunda Guerra Mundial. A nova escola visava contrapor as pesquisas sociológicas discutidas na Europa no período anterior e, preferia pesquisas com situações reais a teorizar pensamentos e filósofos. Isso significa que a teoria procurava encontrar nas situações cotidianas as respostas para suas perguntas. A Escola de Chicago, em especial, buscou compreender o homem e suas interações simbólicas dentro de um determinado contexto social. Mas antes de começar a discorrer sobre a teoria e sobre qual é papel da comunicação na política e, conseqüentemente na construção de políticas públicas no Brasil, é necessário compreender qual é o seu papel dentro da sua própria sociedade. De acordo com pesquisa realizada pela Teleco Brasil (2012), o meio de informação mais utilizado pelo brasileiro é a televisão, presente em quase 97% dos domicílios. Em segundo lugar na lista está o rádio, com presença em 83% dos lares e, em último lugar, a internet, com 36,5%. A empresa Meta (2010), também relata que, mais de 42% da população brasileira consome telejornais diariamente, sendo que desta porcentagem, 72% assiste a programação a partir das 18h seguindo até às 22h. Isso significa que a televisão informa grande parte da população e que, desta fatia, quase metade está assistindo telejornal todas as noites. É por este motivo que a televisão ainda é, apesar do crescimento da internet, o meio de comunicação mais presente no Brasil. Este capítulo inicial procura apresentar como a televisão surge no país, a fim de entender sua ligação com a política e com o próprio Estado. Como todo início, o capítulo introdutório visa discutir os pontos fortes e fracos da televisão, compreendendo as relações que são marcadas desde o surgimento das emissoras, até compreender como os telejornais podem sofrer e aplicar interferências na população e na política. Discussões conceituais marcam o primeiro capítulo, que pretende ainda colocar a televisão como um meio repleto de contradições históricas e culturais.

## 1.1. CORRENTE FUNCIONALISTA DE COMUNICAÇÃO E A ESCOLA DE CHICAGO: O PONTO DE PARTIDA

A história da comunicação e das suas teorias percorrem diversos anos e estudos no mundo. São várias as correntes que se dedicam a compreender a importância dos veículos de comunicação e seu impacto na sociedade. Algumas com viés positivo, outras dando um caráter negativo e prejudicial dos meios. Para esta pesquisa, dando início aos estudos, buscamos nos conceitos funcionalistas o ponto de partida da pesquisa.

A Escola de Chicago é considerada a primeira corrente de estudos da comunicação a estudar os impactos dos *mass media*<sup>2</sup> no receptor. Os estudos dessa linha teórica iniciaram no século XX, nos Estados Unidos, com autores que estudavam a comunicação como teoria empírica. O período histórico foi decisivo para as pesquisas, afinal, os Estados Unidos estavam passando por forte industrialização e imigração para a zona urbana, nascendo assim grandes transformações sociais visíveis.

A corrente é conhecida por difundir a ideia do interacionismo simbólico, que significa o estudo e análise da interação dos homens através dos processos comunicacionais – e esses processos não são apenas aqueles ocorridos no âmbito dos *mass media*, mas em toda comunicação realizada afinal. A Escola de Chicago defende que o indivíduo é resultado de sua capacidade de comunicação com outros indivíduos e de sua experiência em seu contexto social.

Tal escola é considerada participante de um paradigma funcionalista, ao qual determinava que os *mass media* não possuem um poder de transformação social, como referenciado em teorias anteriores a esta corrente. Esta é uma vertente que possui como característica a presença do pensamento sociológico para compreender a própria interação, de maneira que as pessoas interagem e se relacionam entre si para manter a ordem social.

Nas pesquisas referentes a esta linha, os homens produzem artefatos para sua serventia, tal como canetas, casas, armas, etc. Contudo, somente através do uso contínuo e pra finalidades específicas é que esses utensílios conseguem se legitimar. Este conceito então é aplicado aos meios de comunicação.

---

<sup>2</sup> Mass media para a Escola de Chicago pode ser traduzida como os veículos de comunicação. A escola se preocupou principalmente em estudar os impactos nos meios rádio, televisão e jornalismo impresso.

Rudiger (2010) explica que os teóricos do funcionalismo não acreditam no estabelecimento das relações de forma natural no âmbito das sociedades modernas. Pelo contrário. Para eles são geralmente permeadas por conflitos mediados por negociações. Este é o processo de simbolização que a Escola de Chicago mais preconizou, o qual pressupõe que o contexto determina o procedimento comunicacional e o próprio sistema de interação entre os seres humanos.

Para compreender melhor as considerações desta corrente teórica, o autor Rudiger (2010) apresenta três conceitos centrais de Mortensen, um dos conceituados autores da escola. Nos ideais do autor, a interação simbólica passa por três premissas: 1. Os seres humanos atuam no mundo de acordo com os significados que lhes são oferecidos, ou seja, o indivíduo age de acordo as normas e os sentidos que já estão em vigor no ambiente social em que ele está incluído; 2. Os significados são provocados pelas relações de interação das pessoas, o que sugere que à medida que elas interagem, os significados podem ser criados ou alterados; 3. Os significados são manipulados pelo processo interpretativo que uma pessoa tem ao entrar em contato com esses elementos, e diante dessa nova interpretação poderá surgir um novo entendimento ou algo complementar seu sentido.

A partir destes conceitos, a comunicação é vista como um fenômeno de interação que compreende mensagens, comportamentos e atitudes, determinada pelo contexto em que está inserido. É através da comunicação que as pessoas trocam informações e apresentam seus registros e conhecimentos, e é por isto que a vida social do indivíduo resulta da sua capacidade de se comunicar (TEMER, NERY, 2009, p. 38).

Para Park, outro pesquisador da escola, o desenvolvimento dos meios de comunicação terminou por transformá-los no principal meio de difusão do conhecimento na sociedade, colocando sob sua responsabilidade o trabalho de difusão do conhecimento as experiências e as ideias entre os seres humanos (RUDIGER, 2010, p.49).

É em tal ponto que o pragmatismo e o interacionismo proporcionaram uma virada conceitual: ao iluminar o processo comunicativo e sua natureza prática, deixa-se de entendê-lo como mera transmissão de mensagens para concebê-lo como um processo de interação construído simbolicamente pelos diferentes atores sociais, em um contexto específico. A comunicação é, pois, tomada em seu aspecto experiencial: nela fundamentam-se pontes de interação entre sujeitos e/ou objetos de tal modo que os envolvidos afetam-se, numa espécie de 'comunhão' através da qual os sentidos vão sendo estabelecidos. Esse processo, para além da simples emissão e recepção de mensagens, funciona como constituidor dos sujeitos e da realidade

social na medida em que instaura um mundo comum e intersubjetivamente partilhado (SANTOS, 2010, s/p).

É por todas as características apresentadas que os funcionalistas e estudiosos da Escola de Chicago colocam a comunicação com destaque na rede de atores que atuam no meio social. São esses estudiosos que procuram compreender qual é a função dos *mass media* na sociedade, buscando relacionar e interagir entre o público e os produtores.

Por tal importância é que as pesquisas nesta linha buscam estudar as maneiras como os meios de comunicação influenciam a vida dos indivíduos e, encontrar o papel da mídia na sociedade, tal qual é o objetivo principal desta pesquisa.

O papel do telejornal na construção legislativa tem como premissa o mesmo ideal dos estudiosos da Escola de Chicago e da corrente funcionalista, visando aplicar na realidade social uma resposta concreta das teorias já dispostas no país.

## **1.2. A TELEVISÃO E O TELEJORNAL NO BRASIL**

O homem, desde o seu surgimento, possuía a necessidade de retratar a imagem da realidade do seu cotidiano. O primeiro exemplo disto são as pinturas rupestres, que contavam a história da caça através de desenhos em rochas e cavernas. Com a evolução das artes, novas formas de retratar seu cotidiano foram surgindo, como a pintura, por exemplo. Mas a maior evolução dos retratos foi através da invenção da fotografia. A possibilidade de retratar o mundo tal como ele era visto pelos olhos encantava e, ao mesmo tempo, seduzia o ser humano. A invenção da fotografia marca uma nova fase dessa transcrição e, a partir desta época, o mundo passa a ser retratado com mais fidelidade.

O nascimento do cinema é uma evolução da própria fotografia, já que, através de quadros fotográficos transmitidos em sequência, a invenção cinematográfica conseguiu transmitir em forma temporal, a realidade da época. O cinema encantava a população pela possibilidade de assistir quadros seguidos transformados em sequências que pareciam exatamente o que acontecia na vida real.

Para chegar a televisão o passo foi maior. Cientificamente explicando o processo, em 1817 o químico sueco Jakob Berzelius, descobriu o selênio e, em 1873, o inglês Willoughby Simith, conseguiu transformar o selênio em energia elétrica. Foi

através desta última descoberta que foi possível transmitir imagens através da energia. Em 1920, o também inglês John Logie Baird, conseguiu transmitir ondas eletromagnéticas/frequências, possibilitando o surgimento do rádio. Como a televisão funciona através de um processo similar às ondas eletromagnéticas do rádio, com a invenção de Baird, as imagens também puderam ser passadas através de ondas, e a televisão pode ser criada.

As primeiras imagens exibidas em movimento na televisão aconteceram em 30 de outubro de 1925. No ano seguinte, Baird, no Royal Institution, em Londres, apresenta o primeiro sistema de televisão e, em dezembro do mesmo ano, no Japão, acontece a primeira transmissão de televisão. Em 1928, surge a televisão com três cores, apresentada também pelo inventor Baird.

No Brasil, a primeira radiotransmissão aconteceu em 1893, pelo padre Roberto Landell de Moura. Já a teletransmissão aconteceu na década de 50. O período era promissor, pois havia uma onda de industrialização, investimentos exteriores contribuindo para o início atividades comerciais e um sistema político considerado estável. O jornalista Assis Chateaubriand, dono da empresa de Comunicação “Diários Associados”, importou dos Estados Unidos equipamentos e aparelhos para a teletransmissão. Junto com Hebe Camargo e Arnaldo Nogueira, Chateaubriand realizou, no dia 18 de setembro de 1950, a primeira transmissão televisiva no Brasil e na América do Sul.

Mattos *in* Vizeu, Porcello e Coutinho (2010), explica que a TV Tupi, proposta por Chateaubriand possuía a estratégia de importar do rádio os profissionais para a criação da televisão e, por este motivo, ao contrário da televisão norte-americana, que sofreu influências do cinema, a televisão brasileira foi intensamente copiada do rádio.

Sobrinho (2011), ao retratar a biografia do Boni, comenta algumas dessas situações no início da televisão brasileira e ressalta a diferença entre Brasil e Estados Unidos:

Havia uma diferença básica entre a televisão americana e a brasileira. A televisão americana cresceu apoiada na produção da indústria de cinema, usando não só os produtos concebidos para televisão, como séries e minisséries, mas todo o acervo de longas-metragens e o talento de artistas e técnicos disponíveis em abundância, criados por essa poderosa indústria. Na prática, a televisão americana só produzia jornalismo e alguns programas do gênero game show. O restante era produzido pelas majors, ou seja, as grandes companhias produtoras de cinema. A televisão americana sempre foi, fundamentalmente, uma exibidora. Já a nossa televisão veio do rádio, do teatro e do circo. Como não tínhamos indústria cinematográfica para produzir, tivemos que formar nossos profissionais e, além de simples exibidora, a TV precisou

se tornar, compulsoriamente, produtora de seus programas. Só que não havia onde buscar novos profissionais. Com a falta de astros e estrelas, o único jeito era investir para produzir e, quando necessário, disputar a peso de ouro os poucos talentos existentes no mercado (SOBRINHO, 2011, p. 88).

Depois da TV Tupi de São Paulo e do Rio de Janeiro, foram inauguradas diversas outras emissoras no país, como a TV Record (1953), a TV Continental (1959), TV Excelsior (1960) e TV Globo (1965).

Mattos (2010, p. 26 e 27) apresenta seis fases do processo da implantação da televisão no Brasil. A primeira fase, segundo o autor, foi a elitista, que vai de 1950 a 1964. Esta fase é marcada pelo preço dos televisores e pelos pouquíssimos domicílios com o aparelho receptor, ou seja, apenas o que o autor chama de elite brasileira, tinha acesso ao televisor.

A segunda fase inicia em 1964 e segue até 1975, e é denominada populista, já que a televisão fica marcada pelos programas de auditório. Em 1975 inicia a terceira fase, que é do desenvolvimento tecnológico. Até 1985 há destaque para a profissionalização dos programas e das próprias emissoras, visando exportação de conteúdos.

A quarta fase inicia em 1985 e vai até 1990, sendo chamada de transição e da expansão internacional e, como o nome sugere, é a em que os produtos brasileiros começam a ser exportados. Em 1990, seguindo até 2000, a fase da globalização e da TV paga iniciam o processo de redemocratização da mídia, buscando modernizar a grade das emissoras e incluir produtos diferenciados para consumidores mais exigentes. Em 2000 a sexta fase é a da convergência e qualidade digital, a qual utiliza a tecnologia e a interatividade para atrair seu público.

O autor ainda fala que, a partir dos anos 2010, há uma tendência de portabilidade e mobilidade aos veículos de televisão, contudo, ainda não se pode afirmar que esta será uma nova fase de conteúdos.

Na mesma década da primeira emissora brasileira de televisão ir ao ar (1950), o primeiro telejornal chega aos lares brasileiros. Intitulado “Imagens do dia”, também da TV Tupi paulista, o telejornal foi apresentado por Rui Resende, tendo imagens em preto e branco e uma linguagem radiofônica perceptível.

Em 1952, seguindo o exemplo da programação televisiva da época, o telejornal levava o nome de um dos patrocinadores do programa. O Repórter Esso, patrocinado pela Esso, era uma adaptação do rádio e de sucessos norte-americanos, transmitido pela

United Press International (UPI), colocando no ar materiais internacionais sobre filmes, publicidade, entre outros, deixando as pautas locais de lado.

Para Rezende *in* Vizeu e Coutinho (2010), os telejornais no início eram produzidos de maneira precária e quase sem preocupações com sua qualidade, além disto, a repercussão do programa na sociedade brasileira não era significativa, pois um número baixo de pessoas tinha acesso a esta programação. “Com informações redigidas em forma de ‘texto telegáfico’, os noticiários eram apresentados por locutores com estilo ‘forte e vibrante’, copiados do jornalismo radiofônico” (REZENDE *in* VIZEU e COUTINHO, 2010, p. 57).

Outro motivo pelo qual o telejornal não conseguia muito espaço e qualidade dentro da televisão, no seu surgimento, era que o rádio apresentava maior instantaneidade. A demora da montagem das imagens para serem transmitidas durante o telejornal dava uma diferença de até 12 horas entre acontecimento do fato e sua apresentação na televisão, sendo que nos programas radiofônicos a transmissão podia ser até simultânea, dependendo do teor da notícia a ser divulgada.

A chegada do videoteipe no Brasil transforma então, o conceito de telejornalismo, já que possibilita uma melhoria das imagens e, principalmente concede uma agilidade na produção das notícias. Um exemplo desta mudança é durante a inauguração de Brasília, que já trouxe aos telespectadores, uma imagem através de lentes de zoom e câmeras de estúdio mais ágeis.

Mas apesar dos avanços técnicos, o telejornalismo ainda possuía uma linguagem radiofônica e pouco uso dessas novas tecnologias. Segundo Rezende *in* Vizeu e Coutinho (2010), os telejornais usavam apenas imagens em mapas e fotos e, mais raramente o videoteipe. Um dos percussores desta mudança foi o Jornal Nacional, o qual apresentamos de maneira mais abrangente no próximo tópico.

### **1.3 O JORNAL NACIONAL**

A Rede Globo foi fundada no Rio de Janeiro, em 1965 e está entre as mais antigas do Brasil. Foi a precursora de várias tecnologias televisivas, como o videoteipe. A emissora, desde o princípio, visava transformar a exploração comercial com objetivo de tornar a televisão algo lucrativo. Foi a primeira a utilizar o nome de Rede, pois



trabalhava em conjunto com suas geradoras e afiliadas de São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal e do Rio Grande do Sul.

O nascimento do Jornal Nacional, segundo Sobrinho (2011), é oriundo de uma proposta similar às redes norte-americanas, que já produziam telejornais específicos, com conteúdo de vários locais distintos. No Brasil, a ideia só pode ser concretizada quando a Embratel criou a rede nacional de micro-ondas, facilitando todo o processo e qualidade das transmissões nacionais.

Armando Nogueira e Alice Maria foram os editores da edição do primeiro telejornal da emissora, denominado Jornal Nacional. O produto pretendia bater os índices do Ibope do Repórter Esso, da TV Tupi. O formato do telejornal vinha acompanhado do, até hoje emblemático, “Boa Noite” e trazia as notícias principais da noite já no início da programação, deixando as mais amenas e curiosas para o encerramento – ao contrário do que fazia o Repórter Esso. O Jornal Nacional aos poucos foi conquistando seu público e tomou a dianteira do Ibope, lugar em que poucas vezes não esteve.

Um dos únicos produtos a resistir à ditadura militar brasileira, o Jornal Nacional, da Rede Globo de Comunicação, nasceu em 1º de setembro de 1969, quatro anos após a inauguração da empresa no Rio de Janeiro e, desde o seu nascimento, era retransmitido para todas as redes afiliadas e geradoras da Rede Globo (naquela época, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba e Porto Alegre). O telejornal tinha duração de 15 minutos e era procedido pelos telejornais locais das afiliadas e geradoras da Rede Globo, às 18h.

Os âncoras Hilton Gomes e Cid Moreira eram as vozes do telejornal durante os primeiros anos. Sobrinho (2011) destaca que a primeira transmissão do telejornal foi esperada por toda a emissora, já que o projeto era inovador.

No estúdio o Hilton Gomes, agitado como sempre, andava de um lado para o outro revendo o texto, mas estava firme devido à sua larga experiência profissional. O Cid Moreira parecia tranquilo, como se nada estivesse acontecendo, e, sentado, marcava as suas falas. Na hora de ir ao ar, nos acotovelamos no minúsculo controle. O Jornal Nacional nascia em um momento dramático, meses depois da promulgação do Ato Institucional número 5, que havia fechado o Congresso Nacional. A manchete do dia era sobre o estado de saúde do presidente Costa e Silva, mas não foi ao ar por proibição do SNI, sendo substituída por um comunicado oficial do governo. O mundo inteiro estava na edição inaugural: China, Estados Unidos, Líbia, Paquistão. Os destaques do Brasil eram o aumento da gasolina, o depoimento do Garrincha sobre o acidente que matou a mãe de Elza Soares, as obras de alargamento da praia de Copacabana e o gol do Pelé, de número 979, garantindo nossa vaga na Copa de 1970, no México. Mesmo censurado, o JN era dinâmico (SOBRINHO, 2011, p.117).

Hilton foi substituído por Sérgio Chapelin (em 1972) e a dupla de âncoras ficou 11 anos no ar. Chapelin saiu em 1983, deixando a posição para Celso Freitas, mas retornou à bancada ao lado de Moreira em 1989, onde permaneceram juntos até 1996, quando foram substituídos por Willian Bonner e Lillian Witte Fibe. Fátima Bernardes, esposa de Bonner, assume a bancada em 1998, com a saída de Witte Fibe. Após 13 anos ao lado do marido no comando do telejornal, Bernardes foi substituída por Patrícia Poeta, em 2011. Renata Vasconcellos assumiu em 2014 o lugar de Poeta, sendo que Bonner continua âncora e editor-chefe do Jornal Nacional.

Sobrinho (2011) relata que no início do JN, as matérias internacionais chegavam até o Brasil por via aérea e estavam quase sempre defasadas e sem utilidade para a Globo. Por este motivo, em 1973, a emissora assinou um contrato com a United Press Internacional, e a partir deste contrato, o noticiário passou a chegar via satélite, aumentando a agilidade da produção. O contrato estimulou a instalação da primeira sucursal fora do Brasil do Jornal Nacional, em Nova York.

Em 1974, o telejornal conquistava mais dois minutos na programação, ficando com 17 minutos, mas a intenção da emissora era aumentar e estimular ainda mais o consumo do produto. Nos anos seguintes, a programação do JN se desvinculou às emissoras regionais da Globo e o telejornal foi transferido para o horário entre as novelas das 20h e 21h, horário que ainda está alocado na programação da emissora.

Passados os anos de início do telejornal, a supremacia da Rede Globo e de seu principal telejornal não era ameaçada, pelo contrário, o JN e a emissora expandiam ainda mais seu domínio. Isso aconteceu pelo fato de que a emissora eliminou o improvisado e impôs um ritmo de qualidade entre notícia e imagem, além de importar formatos de sucesso, gestão e tecnologia dos Estados Unidos, através da sua parceria com a empresa Time-Life<sup>3</sup>.

Outro motivo pelo sucesso do telejornal e da emissora era a presença do então diretor-geral, Boni, que se preocupava com detalhes que as outras emissoras não davam

---

<sup>3</sup> A Time-Life, segundo depoimento do proprietário da Globo para a CPI em 1966, Roberto Marinho, procurou a Globo em 1961 para participar do projeto de instalação da emissora no Brasil. Joe Wallach era o responsável da emissora norte-americana nas dependências da Globo no Brasil, e atuava como assessor de assuntos televisivos e de interesse da Time-Life. A Globo foi condenada pelos parlamentares de 1966, que julgaram ilegal o contrato entre as duas emissoras, já que a legislação em vigor não autorizava o capital estrangeiro em empresas de comunicação brasileiras. Em 1967 a legislação foi alterada e permitiu a entrada de capital estrangeiro nessas empresas. Posteriormente, o caso Globo/Time-Life foi arquivado. Em 1971 o contrato entre as emissoras foi rompido. O depoimento e a versão da emissora sobre o ocorrido está disponível no link <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/caso-time-life.htm>.

tanto valor, como a imagem dos apresentadores e o cenário. “O modelo aplicava-se também aos repórteres, dos quais se requeria uma aparência de ‘neutralidade’ e formalismo, essencial para uma imagem de isenção na abordagem dos fatos e credibilidade junto aos telespectadores” (REZENDE, *in* VIZEU e COUTINHO, 2010, p. 64).

Há mais de 40 anos no ar, o telejornal atualmente diz seguir uma linha editorial exemplar do telejornalismo. Entre as características apresentadas nesta concepção editorial, destaque para o compromisso com a laicidade, com a verdade, independência política e partidária, etc<sup>4</sup>. Mas a história do telejornal é permeada de fatos e curiosidades. Alguns questionáveis, outros que trouxeram tecnologia e revolução ao telejornalismo brasileiro.

As relações entre a política e a Rede Globo, por exemplo, são discutidas desde o surgimento da emissora. A primeira edição do JN noticiou que o governo do país passava temporariamente para as mãos dos três ministros militares, por causa de uma doença do então Presidente, Costa e Silva. Segundo Sobrinho (2011), a emissora foi obrigada a trocar a notícia que iria ao ar por um pronunciamento do governo<sup>5</sup>.

Outra interferência entre o regime militar e a emissora aconteceu em 1976, quando os militares pressionaram Roberto Marinho para que tirasse a afiliada do Paraná das mãos de Paulo Pimentel<sup>6</sup>. No mesmo ano a Globo cancelou o contrato com Pimentel e transferiu a programação da sua afiliada no estado para os sócios Francisco de Melo Cunha e Lemanski (SOBRINHO, 2011, p.165).

Durante a ditadura militar, segundo Rezende (2010), o conteúdo da emissora se afastava da realidade brasileira, já que buscava no entretenimento a fuga das discussões políticas que ferviam na época. Investiu-se muito em shows milionários e em telenovelas para não entrar em choque com a política nacional, evitando uma ruptura com o governo militar. O JN não colaborava com as discussões políticas mesmo com o fim da censura oficial, pois a emissora continuava a tratar o regime militar de forma positiva e a oposição de maneira negativa.

Conforme explica Fernandes (2013), um dos episódios mais marcantes da história brasileira e da parcialidade jornalística da Rede Globo aconteceu em janeiro de

---

<sup>4</sup> Os princípios editoriais da emissora estão disponíveis no site do Telejornal. Além dos princípios editoriais do Jornal Nacional, estão disponíveis também os princípios editoriais da própria emissora. O link para acesso a tais informações é: <http://g1.globo.com/principios-editoriais-das-organizacaoes-globo.html>. Último acesso em 23/02/2014.

<sup>5</sup> Tal afirmação está disposta em citação do autor na página 24 desta dissertação.

<sup>6</sup> Pimentel era um político liberal que estava ganhando forças políticas no cenário nacional.

1984, com a não divulgação do maior comício realizado na época, para as “Diretas Já”, na Praça da Sé, em São Paulo. O comício pedia por eleições diretas e, o Jornal Nacional, naquela noite, divulgou imagens do evento relatando ser parte das comemorações do aniversário da cidade.

O comício em São Paulo foi apresentado apenas pela TV Cultura. A Rede Globo apenas noticiou os comícios regionais, sem muita ênfase. Foi quando o clamor social tomou conta da população que o Jornal Nacional tratou o assunto para todo o Brasil, gerando insatisfação até em funcionários da emissora, que também queriam a abertura da notícia das campanhas e comícios que aconteciam no Brasil.

Foi somente em 10 de abril de 1984, que a Rede Globo mudou radicalmente seu discurso e transmitiu durante todo o dia, manifestações em prol das eleições diretas que ocorriam na cidade do Rio de Janeiro. O crescimento da Campanha das Diretas Já e a evolução do quadro político, que se acelerava em torno de mudanças imediatas, exigiram dos setores mais conservadores e do empresariado, que lutavam pelo processo de conciliação, a rápida revisão de posição. Estava nítido que já não era mais possível manter-se aliada ao regime e a Rede Globo remodelou o discurso e renegociou apoios (FERNANDES, 2013, p. 6).

Mesmo com o fim do período ditatorial, a Rede Globo continuou sendo acusada de favorecimento a grupos políticos e interesses em negociações entre políticos e sua agenda de notícias. Vieira *apud* Fernandes (2013) comenta que o ex-diretor de jornalismo da emissora, Armando Nogueira, afirmou que o governo Sarney utilizava sua influência para impedir a divulgação de determinadas pautas para noticiar incansavelmente notícias de seu interesse. O pagamento por esta negociação vinha através de recursos do Estado para a Rede Globo.

Nos anos 90, novamente a Globo passa a ser questionada sobre sua imparcialidade e sua relação com a política nacional. O principal motivo que coloca em dúvida sua credibilidade aconteceu na eleição de Fernando Collor de Mello, onde, no último debate televisivo do pleito de 1989, o Jornal Nacional fez uma montagem considerada prejudicial ao candidato Lula.

O autor LIMA (2004), ao estudar a agenda dos telejornais da Rede Globo no período de julho a agosto de 1989, apontou a presença maçante de Collor nos noticiários da emissora. Segundo pesquisa do Datafolha, nos últimos 15 dias de julho do ano 89, Collor ocupou no Jornal Nacional 16% do tempo, contra 7% de Brizola e 6% de Lula. A posição favorável da Rede Globo em relação à candidatura de Collor era tão visível, que se tornou inclusive tema de campanha do candidato Leonel Brizola. Isso porque, a emissora a partir de agosto do mesmo ano, passou a valorizar e transformar em supercoberturas, incidentes ou fatos negativos que se referiam aos candidatos Brizola e Lula (FERNANDES, 2013, p.07).

Com a vitória de Collor e a oposição questionando a imparcialidade do jornalismo da emissora, a solução encontrada foi o afastamento de Armando Nogueira, diretor-geral do Telejornalismo desde a primeira transmissão do JN. Com isto, a emissora modifica seus padrões e permite a reafirmação do jornalismo de rua proposto pelo novo diretor-geral, Alberico Souza Cruz.

Para Sobrinho (2011), a saída de Armando Nogueira foi um caso de pressão interna por estes fatos apresentados, principalmente com os problemas da campanha Diretas Já e do debate entre Collor e Lula. “Como seqüela desse segundo episódio o Armando Nogueira acabou deixando a empresa e o Alberico de Souza Cruz assumiu a Central Globo de Jornalismo, de 1990 a 1995” (SOBRINHO, 2011, p. 117).

Em 1992, outro político entrou em choque com a emissora. Leonel Brizola conquistou o direito de resposta dentro do Jornal Nacional, devido a um questionamento acerca de sua saúde mental durante seu governo no Rio de Janeiro. O direito de resposta durou cerca de três minutos e foi narrado por Cid Moreira, na programação do Jornal Nacional. Para estudiosos da televisão brasileira, esta foi uma das principais derrotas da emissora. O direito de resposta dizia:

Todos sabem que eu, Leonel Brizola, só posso ocupar espaço na Globo quando amparado pela Justiça. Aqui cita o meu nome para ser intrigado, desmerecido e achincalhado, perante o povo brasileiro. Quinta-feira, neste mesmo Jornal Nacional, a pretexto de citar editorial de ‘O Globo’, fui acusado na minha honra e, pior, apontado como alguém de mente senil. Ora, tenho 70 anos, 16 a menos que o meu difamador, Roberto Marinho, que tem 86 anos. Se é esse o conceito que tem sobre os homens de cabelos brancos, que os use para si. Não reconheço à Globo autoridade em matéria de liberdade de imprensa, e basta para isso olhar a sua longa e cordial convivência com os regimes autoritários e com a ditadura de 20 anos, que dominou o nosso país. Todos sabem que critico há muito tempo a TV Globo, seu poder imperial e suas manipulações. Mas a ira da Globo, que se manifestou na quinta-feira, não tem nenhuma relação com posições éticas ou de princípios. É apenas o temor de perder o negócio bilionário, que para ela representa a transmissão do Carnaval. Dinheiro, acima de tudo. Em 83, quando construí a passarela, a Globo sabotou, boicotou, não quis transmitir e tentou inviabilizar de todas as formas o ponto alto do Carnaval carioca. Também aí não tem autoridade moral para questionar. E mais, reagi contra a Globo em defesa do Estado do Rio de Janeiro que por duas vezes, contra a vontade da Globo, elegeram-me como seu representante maior. E isso é que não perdoarão nunca. Até mesmo a pesquisa mostrada na Quinta-feira revela como tudo na Globo é tendencioso e manipulado. Ninguém questiona o direito da Globo mostrar os problemas da cidade. Seria antes um dever para qualquer órgão de imprensa, dever que a Globo jamais cumpriu quando se encontravam no Palácio Guanabara governantes de sua predileção. Quando ela diz que denuncia os maus administradores deveria dizer, sim, que ataca e tenta desmoralizar os homens públicos que não se vergam diante do seu poder. Se eu tivesse as pretensões eleitoreiras, de que tentam me acusar, não estaria aqui lutando contra um gigante como a Rede Globo. Faço-o porque não cheguei aos 70 anos de idade para ser um acomodado. Quando me insulta por nossas relações de cooperação administrativa com o governo federal, a Globo remorde-se de inveja e rancor e só vê nisso bajulação e servilismo. É compreensível: quem sempre viveu de concessões e

favores do Poder Público não é capaz de ver nos outros senão os vícios que carrega em si mesma. Que o povo brasileiro faça o seu julgamento e na sua consciência límpida e honrada separe os que são dignos e coerentes daqueles que sempre foram servís, gananciosos e interesseiros. Assina Leonel Brizola. (Transcrição da autora através de vídeo disponível no canal Youtube - <https://www.youtube.com/watch?v=fWt9R8oCDnQ>).

No decorrer dos anos, o jornalismo da emissora possibilitou a entrada de um tom mais crítico nos telejornais do fim da noite. Os repórteres acabaram ganhando mais espaço no vídeo e a participação de comentaristas especializados foi ampliada. Mas o principal motivo pelo qual ela realizou mudanças em seu conteúdo de telejornalismo foi a entrada de mais emissoras no cenário nacional. A Manchete, por exemplo, conseguiu roubar pontos do Ibope ao transmitir, com exclusividade, o desfile das escolas de samba do Rio de Janeiro, em 1983 e, no mesmo período, a Manchete também produziu, dentro do horário nobre, mais de duas horas de programação jornalística, com o intuito de atingir as classes A e B.

O final dos 90 é marcado pelo salto de qualidade na televisão aberta brasileira. Isso se deve pelo investimento privado na área, o compartilhamento de audiência e a presença da televisão em mais lares. Em contrapartida com o aumento da qualidade das televisões abertas, a queda do Ibope iniciou também neste período. A chegada da TV paga permitiu uma melhoria na programação, que agora não era uma disputa entre emissoras e preferências políticas, mas uma grade de programação variada, para uma população heterogênea. Rezende (2010) coloca que, com o crescimento da TV por assinatura, o JN, por exemplo, perdeu grande parte de seus telespectadores, baixando de 60 para 37 pontos no Ibope.

Através desta queda, um novo conceito surge dentro da programação do JN. A reportagem sobre a truculência policial em Diadema, na Grande São Paulo, em 2004, era uma gravação em vídeo da pancadaria, registrado por um cinegrafista anônimo. “Além do horror das cenas, as imagens quebravam a rigorosa assepsia visual estabelecida, durante anos, pelo padrão de qualidade” (REZENDE in VIZEU e COUTINHO, 2010 p. 73), ou seja, o padrão de visualidades é transferido pelo valor notícia, ganhando reconhecimento e análise sobre o trabalho jornalístico ali realizado. Esse padrão não é mais seguido em todas as reportagens atuais.

Outros exemplos de cobertura do fato, em qualquer lugar e a qualquer hora, como a própria emissora destaca, foi a ocupação da favela do Alemão no Rio de Janeiro, e os protestos que aconteceram no Brasil em junho de 2013. Nas afiliadas da

TV Globo, há ainda quadros exclusivos para envio de imagens feitas pelo público dentro do telejornalismo. Já na programação nacional, essa ferramenta é mais utilizada para o entretenimento, como no programa Fantástico.

As possibilidades de utilizar conteúdos que não foram produzidos pelas equipes de reportagem foram ampliadas e incorporadas às rotinas produtivas das emissoras. Ao mesmo tempo em que as empresas de televisão abriram espaço para que as pessoas encaminhem o material que produzem, elas estimulam essa participação e atraem o telespectador. Estabelece-se um novo laço de proximidade entre a emissora e o público. Os emissores, ou seja, os jornalistas também estão inseridos nesse processo, pois, muitas vezes, o contato para o envio do vídeo é feito com a ajuda dos mesmos. Se eles não atuam diretamente, como é no caso do envio pela Internet, eles agem no momento da seleção, edição e apresentação do conteúdo que será exibido na televisão. (VIZEU e SIQUEIRA in VIZEU e COUTINHO, 2010, p. 93).

Segundo dados do Ibope (2012), o Jornal Nacional é ainda, o telejornal mais visto pelos brasileiros na atualidade e é por este motivo, que foi o escolhido para ser o objeto de estudo desta pesquisa.

Para Vizeu (2010), isso acontece porque ele ocupa um espaço central na sociedade, sendo a primeira, barata e cômoda informação que os cidadãos recebem. E as expectativas do futuro do telejornal ainda são positivas, segundo o autor, já que apesar da transição para a televisão digital, ele ainda deverá ser o principal meio de informação da sociedade.

O autor também comenta que o JN faz parte de um sistema muito amplo de comunicação e é por isto que seu conjunto de informações ainda serve de referência para grande parcela da população. Sendo que o produto é capaz de afetar e influenciar o conjunto de informações e conhecimentos que os jovens trazem na sociedade, sendo uma referência tanto educativa, como pedagógica.

#### **1.4 AS CONCESSÕES**

A primeira lei de imprensa no Brasil estava em discussão em 1922, mas só foi regulamentada de fato em 1923. A radiodifusão foi regulamentada sete anos mais tarde, através dos decretos do presidente Getúlio Vargas, de números 20.047 e 21.111.

O Decreto 20.047/1931 possuía 41 artigos para regulamentar a radiodifusão no Brasil. Entre as disposições, garantia o monopólio do Governo para o serviço de exploração público, garantia do serviço internacional público como potencial a ser explorado pela União e por terceiros, mediante concessão do Governo Federal, o prazo

das concessões renováveis de dez em dez anos e a outorga das concessões pela administração pública. A legislação também previa que o serviço deveria conter funcionários brasileiros, caso a empresa fosse estrangeira.

O artigo 9º, por exemplo, destaca que:

Os governos dos Estados da União, com prévia permissão do Governo Federal, poderão, sob sua direta administração e responsabilidade, instalar e utilizar, em pontos dos respectivos territórios, estações para a execução do serviço interior limitado, destinado exclusivamente às comunicações radiotelegráficas oficiais, de interesse administrativo do Estado (Decreto 20.047/1931).

Os serviços de radiodifusão deveriam, segundo tal legislação, respeitar o interesse público e ter caráter educativo. O Artigo 14 destaca as conferências, aulas e discursos de caráter educacional e educativo, religioso ou político, serão precedidas sempre da indicação do responsável, para que seja admitido o conceito de liberdade de pensamento.

O decreto também estabelecia, no Artigo 37, que o Poder Executivo podia suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, a execução dos serviços de radiodifusão:

Art. 37. O Poder Executivo, por motivo de ordem ou segurança pública, poderá suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, ou o funcionamento de todas as estações situadas em determinada região do país, sem que aos respectivos concessionários ou permissionários assista o direito a qualquer indenização. *Parágrafo único.* Independentemente desta disposição, são aplicáveis às concessões e permissões previstas neste decreto os preceitos da legislação sobre desapropriações por necessidade ou utilidade pública e requisições militares (Decreto 20.047/1931)

Já a segunda normativa, o Decreto 21.111, de 1º de março de 1932<sup>7</sup> diz apenas que fica aprovado o regulamento assinado pelo ministro do Estado dos negócios da viação e obras públicas, para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, disposto no decreto anterior, 20.047, de maio de 1931, assinado por Getúlio Vargas e José Américo de Almeida.

Como apresentado anteriormente, a televisão só chegou ao Brasil em 1950 e, o novo meio, precisava também ser regulamentado e ter suas regras criadas. Isso aconteceu através da Lei 4.117, em 1962, que cria o Código Brasileiro de

---

<sup>7</sup> Decreto disponível no site da Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>.



Telecomunicações. O Código possuía 126 artigos e foi assinado pelo presidente João Goulart em dezembro daquele ano.

A disposição legislativa continha como conteúdo introdutório a ampliação da regulamentação do Decreto assinado por Getúlio Vargas em 1932. Como a televisão havia se instalado de fato no país, o Código foi ampliado para atender às novas necessidades dos veículos de comunicação, como apontado no Artigo 4º:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons. § 1º Os termos não definidos nesta lei têm o significado estabelecido nos atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional. §2º Os contratos de concessão, as autorizações e permissões serão interpretados e executados de acordo com as definições vigentes na época em que os mesmos tenham sido celebrados ou expedidos (BRASIL, Lei 4117/62).

Além deste artigo, o código brasileiro de telecomunicações trouxe várias modificações legislativas, como as penalizações para o descumprimento da lei, a instalação do conselho nacional das telecomunicações<sup>8</sup>, entre outras.

O código constituiu que o Governo ainda era o detentor das linhas e que as concessões eram por ele controladas, tal como exposto no Art. 30, onde se afirma que os serviços de radiocomunicação “estão sob a jurisdição da União, que explorará diretamente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações, e poderá explorar diretamente ou através de concessão, autorização ou permissão” (BRASIL, Lei 4117/62).

A legislação foi complementada pelo Decreto-Lei nº 236, de 1967, assinado pelo presidente Castello Branco. O decreto modificou os artigos 24 e 53 do Código brasileiro de telecomunicações, as quais tratam do Conselho de comunicação e da liberdade e restrições da prática comunicativa de televisão e rádio. Além destes, o decreto também revogou os artigos 58 até o 99, sendo substituídos por artigos novos de 58 a 72.

Pieranti (2006) explica que a nova redação do decreto lei sobre o Artigo 53, estipulou a punição das empresas que investissem contra alicerces do novo regime,

---

<sup>8</sup> Era dever do Conselho, em tal Legislação, elaborar o plano nacional de telecomunicações, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, fiscalizar o cumprimento das obrigações das concessões, autorizações e permissões dos serviços de telecomunicação, propor o valor das taxas para a execução dos serviços concedidos, expedir contratos de concessões, aplicar multas aos que descumprirem a legislação, estabelecer as normas técnicas e escritas do serviço, etc.

contra a moral, os bons costumes, disciplinas e honra nacional. O Artigo 67 manteve nas mãos do Presidente da República o poder da outorga e renovação das concessões das empresas de radiodifusão, sendo os presidentes das empresas necessariamente brasileiros natos.

Destaca o decreto-lei, ainda, espaço importante à regulamentação de emissoras de TV educativas (estatais ou ligadas a universidades ou fundações). Foram criadas, então, não por coincidência, nove emissoras de televisão educativas entre 1967 e 1974, seis delas vinculadas a secretarias estaduais de Educação ou de Cultura, dentre as quais a TV Cultura de São Paulo, e outras três vinculadas ao Ministério da Educação, dentre as quais a TV Educativa do Rio de Janeiro. Em 1972, o Ministério da Educação ampliou a importância das emissoras ao criar o Programa Nacional de Teleeducação – Prontel, que deveria coordenar as atividades de educação televisiva no país. Seriam essas emissoras as responsáveis por difundir a política educacional dos governos militares (PIERANTI, 2006, p.97 -98).

Este foi o primeiro ato do Governo Militar para garantir o controle midiático em prol da preservação do regime ditatorial no país. Depois deste decreto-lei, o governo ainda estabeleceu outras normativas para a prática jornalística. Segundo Pieranti (2006), logo na sequência vieram o Ato Institucional n.1, de 1964, e o Ato Institucional n.5, de 1968, ambos que suspendiam os direitos constitucionais dos brasileiros.

Em 1967, o Governo de Castello Branco aprovou a Lei 5.250, a qual regulava a liberdade de manifestação do pensamento e da informação, conhecida como a lei de imprensa. Logo em seguida foi aprovado o Decreto-Lei 898/1968, apresentado pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, o qual definia os crimes contra a segurança nacional, ordem política e estabelecia o processo e julgamento desses atos. Neste decreto, grande parte das infrações, caso cometidas por veículos de comunicação, tinham suas penas aumentadas.

O Artigo 79 estipulava que:

Art. 79. O Ministro da Justiça, sem prejuízo do disposto em leis especiais, poderá determinar investigações sobre a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, de radiodifusão ou de televisão, especialmente quanto à sua contabilidade, receita e despesa, assim como a existência de quaisquer fatores ou influência contrárias à Segurança Nacional, tal como definidos nos artigos 2º e 3º e seus parágrafos deste decreto-lei (BRASIL, Decreto-Lei 898/1968).

Para Pieranti (2006), o período de Governo militar foi o que mais modificou a legislação referente à comunicação social, em especial os governos de Castello Branco e Costa e Silva. Aliada a esta mudança legislativa, os dois presidentes também procederam para o fechamento de empresas jornalísticas que criticavam o governo e

incentivo às simpáticas do militarismo. Muitas vezes as atitudes não eram violentas, mas com formas sutis e eficientes de controle de imprensa, como a recusa na liberação de licenças de importação de materiais, negação de empréstimos e suspensão de publicidade governamental, fonte de recursos essencial para as empresas da época (PIERANTI, 2006, p. 101).

Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, mudanças significativas no campo das concessões foram instituídas e permanecem até hoje. No Brasil, o direito de transmitir ondas de radio e teletransmissão é controlado pelo Estado através de outorgas estatais. São concessões de uso para empresas privadas ou públicas, para explorar o setor por tempo determinado.

No Artigo 21, ficava determinado que é de competência da União explorar diretamente ou através de concessão os serviços telefônicos, telegráficos, transmissão de dados, serviços públicos de telecomunicação ou prestação de serviço de informação. Seguindo o texto, é de competência do Estado explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora ou telecomunicações.

Cabe a União explorar ou autorizar a concessão e permissão dos serviços de telecomunicação do Brasil. Sendo assim, diferenciam-se aqui os dois atos. Concessão é um contrato administrativo pelo qual se transfere a execução dos serviços públicos para particulares por um prazo determinado. A concessão só pode ser rompida mediante pagamento de indenização. Já a permissão é um ato pelo qual a União transfere a execução dos serviços públicos para particulares, trazendo cláusulas de prazo e, caso seja preciso romper a permissão, não há ônus para o Estado. Sendo assim, em cada processo de concessão pública dos serviços de radiodifusão e de teletransmissão no país, obedecem a Constituição Federal, dependendo do contrato – se é permissão ou concessão pública.

De acordo com BRASIL, Constituição Federal (1988):

Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. § 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem. § 2º - A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. § 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores. § 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial. § 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as

emissoras de rádio e de quinze para as de televisão. Art. 224 - Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei. (BRASIL, 1988, p. 60)

O processo de concessão é pago pelas emissoras ao Estado e, só são liberados após passarem por processo um licitatório. Todo este processo está disposto na Constituição Federal de 1988, no Título VIII, que trata da Ordem Social, no Capítulo V, exclusivo para a Comunicação Social, apresentado acima. Além disto, outra curiosidade sobre a legislação das concessões é a necessidade de o proprietário da empresa ser brasileiro e de a empresa ter uma responsabilidade editorial de sua programação.

A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. § 1º - Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. § 2º - A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. § 3º - Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantira a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. § 4º - Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. § 5º - As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional (BRASIL, 1988, p.60).

Sobre a programação de cada televisão e rádio, a Constituição também impõe regras, dispostas no Artigo 221, o qual fala sobre a produção e a programação das emissoras, que devem dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, além de promover a cultura regional e nacional, estimulando a produção independente. É necessário ainda respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família e valorizar a produção jornalística, cultural e artística, estabelecidos também em lei. Para regulamentar as concessões no Brasil, ainda há a Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, assinada pelo então Presidente, Fernando Collor.

A normativa Lei 9.472/1997, denominada Lei Geral de Telecomunicações, dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicação e a criação da Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, conforme apresentado anteriormente na Emenda Constitucional n. 8/1995. Através de tal normativa, fica regido que é a Anatel que garante os interesses dos usuários, reajusta e revisa as tarifas das prestações de

serviços de telecomunicação, fiscaliza e realiza as licitações, etc. (Foi através do art. 21 que ocorreu a privatização da Telebrás e a separação da Telecom).

A primeira empresa de televisão a obter o direito de transmitir imagens foi a TV Tupi, de São Paulo. Um grande número de concessões foi autorizado no ano de 1964, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek. De acordo com Porcello e Gadred *in* Vizeu e Coutinho (2010), o modelo de concessão do início dos anos 50, sempre teve como pano de fundo do cenário, uma forma de moeda política.

Apesar de Kubitschek ser o primeiro político a ver na televisão uma forma de intensificar sua visibilidade, foi durante a ditadura militar que o Estado auxiliou na infraestrutura para que a televisão se transformasse e se consolidasse no cenário nacional. E a maneira utilizada pelo governo ditatorial para possibilitar esse crescimento, foi através da “estrutura tecnológica do sistema de comunicações e a implantação de um sistema básico de micro-ondas por parte do Estado permitiu que a televisão se tornasse parte de um projeto de integração nacional” (PORCELLO e GADRED *in* VIZEU e COUTINHO 2010, p. 216).

Com mais aparelhos televisores na casa dos brasileiros, devido ao milagre econômico, a televisão passou a ser comum na vida da população. Contudo, o processo de redemocratização não alterou os donos dos veículos de comunicação no Brasil, que ainda estavam concentrados nas mãos de poucos grupos familiares, o que significa que grupos privados, visando o lucro, sempre foram a maioria dos detentores de concessões estatais no Brasil.

A não presença de todas as partes da sociedade civil organizada é fonte de vários estudos e, como explica Faxina (2012), prejudica a qualidade da informação que chega ao telespectador. Para o autor citado, a pluralização da informação proporcionaria e exigiria novas formas de olhar, de temática, de fontes, narrativas entre outros. “E um Estado, legitimamente constituído, e a sociedade civil organizada não pode estar ausentes dessas discussões e muito menos dessa produção do conhecimento, que precisa ser democratizada” (FAXINA, 2012, p. 147).

Mas não é só a não presença de transmissões realizadas pela própria população que afetariam a programação televisiva brasileira. É também a falta de uma televisão estatal de qualidade que implica em uma programação não tão plural. Faxina (2012) explica que:

A expectativa de que a criação da TV Brasil pudesse mexer com o *status quo* vigente está no próprio fato de que a sua existência foi – e ainda é – recheada de

discussões que acirram posições ideológicas tanto no âmbito do Congresso Nacional quanto nos espaços da grande mídia privada e da sociedade civil organizada (FAXINA, 2012, p.29).

Kucinski (1998) ressalta que essa não presença real da televisão pública permite que as redes privadas sejam ainda mais fortes. “Um poder agravado pela incipiência da rede pública de TV no Brasil e sua falta de autonomia em relação ao Estado” (KUCINSKI, 1998, p. 29).

Já existiram mais mídias alternativas que visavam contrapor com a realidade do jornalismo nacional. A importância das mídias alternativas na construção da democracia brasileira nasceu da vontade da esquerda em ser a protagonista das transformações na realidade e na oposição dos jornalistas mais intelectuais em serem limitados (produtivamente) pelo regime ditatorial. Assim como surgiu, numa onda contra o regime militar, a imprensa alternativa sumiu no país com a queda do regime autoritário, principalmente pelo fato de que os grandes jornais passaram a noticiar (também) o que de fato estava acontecendo no Brasil. Lima (2009), também apoia o incentivo de publicações junto às mídias alternativas, pois as mesmas não concorrem com os grandes veículos e, portanto, tira-se a centralidade política da mídia que domina os grandes investimentos, entretanto, apesar destas constatações, a televisão continua, até hoje, centrada no domínio de poucos empresários.

Todas as complicações na qualidade da informação e na discussão dos detentores das concessões das transmissões não impedem a televisão de ser ainda o meio de comunicação mais consumido pelos brasileiros. Conforme apresentado na introdução deste capítulo, quase todas as casas brasileiras possuem o aparelho e, desse total, um pouco menos da metade consome informações dos telejornais noturnos. A Rede Globo conseguiu sua concessão na época de Juscelino, conseguindo a posição hegemônica durante o governo ditatorial.

## **1.5 UMA CULTURA LATINA**

Se a televisão é o meio que mais chega aos lares brasileiros e, a porcentagem dos que acompanham telejornais chega a quase a metade da população nacional, é preciso observar os impactos que eles causam na vida da população. A importância que a televisão possui na sociedade Brasileira é explicada por Santos (2008):

O fascínio que a TV suscita na audiência, especialmente no Brasil onde este veículo assume um lugar privilegiado por ser o principal meio de acesso à informação e entretenimento para a maioria da população, tem contribuído para posicionar a televisão como detentora de um poder disseminador de práticas e costumes que influem na estruturação das sociedades ocidentais contemporâneas (SANTOS, 2008, p.01).

A mídia, em tese, transmitiria estes interesses para a sociedade, e, quando ela assume esse papel de orientadora da sociedade, necessitaria ser esclarecedora, conselheira e com alguma utilidade, principalmente devido à falta de tempo do receptor.

Bordieu (1997) explica que “a televisão tem uma espécie de monopólio do fato sobre a formação das cabeças de uma parcela importante da população” (BORDIEU, 1997, p. 24). Thompson (2008) corrobora com os autores acima citados e relata sobre o controle exercido pela mídia nos acontecimentos da vida social da atualidade. Para ele, a mídia se envolve ativamente na construção do mundo social, levando imagens e informações a todos, modelando os próprios acontecimentos.

Kucinski (1998) não acredita na pluralidade e na autonomia do receptor com relação ao objeto televisão. Para ele, não se pode observar algo diferente nas coberturas jornalísticas que dizem respeito às elites brasileiras.

No Brasil, a produção do consenso parece ser antes um processo político que se realiza primeiro na esfera do poder, e só depois busca a esfera pública como processo midiático. Dessa instância superior, o consenso é imposto à mídia e parece determinar o próprio padrão da cobertura jornalística. Por isso, mostra-se ainda mais agressivo nos momentos decisivos da política doméstica e naqueles em que os privilégios das oligarquias estão em jogo, como é o caso dos conflitos de terras e da reforma agrária. Nas campanhas presidenciais, a mídia assume abertamente a candidatura do sistema. Nesse e em outros momentos de ameaça de ruptura, o consenso é produzido externamente à mídia e a ela imposto como parte de uma decisão de estado-maior das classes proprietárias (KUCINSKI, 1998, p. 21).

Ao tratar da TV Globo e do Jornal Nacional, Kucinski é ainda mais crítico. Isso porque, em sua opinião, a emissora foi beneficiada pelo poder estatal e sofre influências políticas desde então. A visão de que a agenda pública é massificada e imposta por essa programação global<sup>9</sup>, segundo Kucinski, é observada sempre. “Num país de cultura ainda predominantemente oral, é a TV que massifica a agenda, por meio dos recursos da sincronia, da unificação da linguagem e da emoção. Para isso servem todos os seus programas e formatos, desde o Jornal Nacional até as novelas” (KUCINSKI, 1998, p.28).

---

<sup>9</sup> Global, nesta parte do texto, significa o fato de pertencer à Rede Globo.

O regime militar implantou a vasta infra-estrutura de telecomunicações que possibilitou à TV Globo consolidar seu império de mídia num território de tamanho continental. Na sua retirada, deixou a Rede Globo como a nova fortaleza do poder; deixou nos meios de comunicação de massa uma cultura de complacência e no éthos do jornalista o traço da autocensura. Todos esses fatores desempenhariam papel importante durante o período crítico em que se definiu o caráter de transição política, concebida pelas elites dirigentes para ser lenta, gradual e segura, ou seja, excludente. Assim, foram neutralizados os movimentos de abertura oriundos de baixo para cima e superados momentos críticos do processo, como na campanha das Diretas Já, em 1984, impondo-se em cada fase crítica o consenso das elites. (KUCINSKI, 1998, p. 21).

Quando o telejornalismo apresenta as mais diversas notícias, ele contribui para o surgimento do pensamento crítico a respeito de um tema. Muitas vezes o receptor consegue se colocar no lugar dos personagens, como fazia na época do cinema e do radioteatro, vendo sua realidade diante de seus olhos, provocando uma verdadeira inclusão. É exatamente o que Becker (2005) aponta como característica principal do telejornal. “O telejornal ordena e sistematiza o real, mas, ao mesmo tempo, é um texto aberto à interpretação do telespectador e do pesquisador” (BECKER, 2005, p.56).

Hattner (s/d) destaca que o caráter político dos estudos culturais pode ser compreendido quando se usam os melhores recursos para obter um melhor entendimento das relações de poder existentes. Apesar de muitas vezes o tempo das notícias ser curto, quando o telejornal apresenta um tema, ele já está colocando em pauta um debate sobre tal relação de poder. Quando são feitas reportagens especiais, mais elaboradas, o debate é intensificado e, portanto, o receptor recebe mais recursos para compreender suas relações sociais.

Segundo Lippmann (2008):

(...) se supõe que a imprensa deveria fazer espontaneamente por nós o que a democracia primitiva imaginava que cada um de nós faria espontaneamente para si próprio, e que cada dia e duas vezes ao dia apresentaria a nós uma imagem verdadeira do mundo exterior na qual estamos interessados (LIPPMANN, 2008, p. 215).

O que Lippmann argumenta é que o papel dos jornais – e conseqüentemente das mídias-, não é o de apresentar a verdade, mas mostrar as várias verdades escondidas em fatos isolados, colocando-os em relação com outros fatos afim de que a população possa interpretar e concluir a sua própria verdade. Tal afirmação desconsidera a posição de autores que colocam a mídia como ditadora de regras e a coloca como uma divulgadora de verdades, sendo que o papel de entendimento do mundo fica a cargo do receptor.



Trabalhando com televisão o esperado é que esse entendimento do receptor seja ainda mais difuso. Para Capparelli e Lima (2004), o pesquisador precisa ficar atento ao complexo mundo que o cerca, já que não é aconselhável explicar a partir de um único viés, como se tal ferramenta fosse a única capaz de desenrolar as múltiplas realidades estampadas na telinha. Essas centenas de realidades também tem ligação com a diversidade dos receptores do produto.

Leis são votadas com base nessas discussões, a exemplo da criação da Lei 8.930/1994, que trata dos crimes hediondos. A lei foi criada após comoção nacional do assassinato da atriz Daniella Perez<sup>10</sup> que estava atuando em uma telenovela na época e foi brutalmente assassinada por motivos fúteis. A repercussão midiática foi tão grande que auxiliou no processo de votação do então projeto de lei. Este é um exemplo de como as discussões podem ser realizadas dentro do telejornal, apesar do curto período de tempo em que as notícias são divulgadas.

Esse poder político e cultural que os telejornais e telenovelas possuem faz parte, como explica Becker (2005), de uma dupla relação da televisão com a democracia. A primeira delas é a imposição de uma democratização em vários níveis e a segunda é a possibilidade de negociações políticas ali existentes. É exatamente esse o conceito que Hanna Arendt (2005) possui sobre o que é ser Política. “Desde o começo, a política organiza os absolutamente diferentes, tendo em vista sua relativa igualdade e em contraposição a suas relativas diferenças” (ARENDR, 2005, p.147).

## 1.6 A CONSTRUÇÃO DA NOTÍCIA

Antes de pensar na notícia como um produto, o pesquisador tem que levar em conta que desde o fato até os resultados da divulgação de seu resultado, muitos processos são elaborados. O primeiro passo é a escolha da pauta. Já nesta decisão, há uma relação de poder entre o que é e o que não é notícia para aquele momento. Na

---

<sup>10</sup> A atriz Daniella Perez foi assassinada com 18 golpes de punhal em 28 de setembro de 1992 e recebeu grande cobertura da imprensa, inclusive a mídia internacional, afinal, a atriz estava atuando na telenovela “De corpo e Alma”. O assassino foi seu par romântico na trama, Guilherme de Pádua, que cometeu o crime junto com sua esposa, Paula Thomaz. O motivo pelo assassinato, segundo a investigação da época, foi a falta de atuação do personagem de Guilherme na telenovela. O ator estava inconformado e pedia a Daniella que falasse com a mãe, autora da novela (Glória Perez), para aumentar sua participação. Após o assassinato da atriz, foi criada, através de emenda de autoria popular, a Lei de Crimes hediondos, que conseguiu mais de 1 milhão de assinaturas e impõe que para homicídios qualificados, praticados por motivo torpe ou fútil ou cometido por crueldade, não seja possível o pagamento de fiança e a maior parte da pena deve ser cumprida em regime fechado.

apuração do fato, que é o fato seguinte, prioriza-se a versão que o jornalista acredita ser mais próxima da verdade, encontra-se aí, a segunda relação de poder da notícia.

O círculo parece simples, mas há muitos fatos no entorno de todo esse processo. Como a pesquisa trata de estudar a notícia televisiva, só ela será o objeto de estudo do trabalho. Para estabelecer as relações de poder entre política e televisão é necessário ter uma compreensão de o que é notícia. É só a partir do entendimento do que pode ser notícia na televisão que, trabalhar com as relações de poder entre a mídia e a política, fará mais sentido.

No jornalismo, definir o que é notícia ou não necessita de um método que atinja amplitudes maiores do que apenas a informação em si. Darnton *apud* Somma define as notícias como o resultado de práticas jornalísticas entendidas como atividade profissional que tem como objetivo, relatar um acontecimento específico:

A maioria de nós responderia que as notícias são aquilo que lemos nos jornais e ouvimos ou assistimos na televisão ou na rádio. Entretanto, se pensarmos um pouco mais, provavelmente concordaremos em que as notícias não são o que aconteceu – ontem ou semana passada –, mas sim, relatos sobre o que aconteceu. São uma espécie de narrativa que é transmitida por meios de comunicação especiais (DARNTON, 1997, p. 5 *apud* SOMMA, 2007, p.29).

Para Vizeu e Siqueira *in* Vizeu, Porcello e Coutinho (2010), há vários acontecimentos e fontes que o jornalista precisa selecionar, alguns critérios para determinar que um fato se transforme em notícia. O padrão de noticiabilidade nada mais é que um conjunto de valores-notícia, empregados para definir o que possui e o que não possui valor de se transformar em notícia. Isso significa, em outras palavras, que o jornalista é o responsável em selecionar se um fato tem ou não a capacidade de ser transformado em notícia.

O público, atualmente, ganha cada vez mais presença na construção dessas notícias. Através de celulares, tablets, entre outros aparatos, a notícia está sendo feita também pelo cidadão. Mas, apesar desta participação, ainda é o jornalista o responsável por dar o valor-notícia destes conteúdos produzidos pela população.

A notícia, de acordo com Marcondes Filho (1986), “é uma informação transformada em mercadoria com todos os seus apelos estéticos, emocionais e sensacionais”, ou seja, ela não traz o real interesse público – e também os conceitos de que toda notícia é de serviço –, mas se enquadra cada vez mais em um comércio capitalista. Ainda segundo Marcondes Filho, não só nos jornais, mas em todos os meios

de comunicação de massa existe um interesse comercial, busca-se o capital como forma de divulgar a informação, e principalmente, influenciar o psíquico do receptor.

A notícia, tal qual se apresenta para o receptor, como forma 'quebrada' de realidade, como pedaço do real, de onde se abstrai somente o fato específico que a originou, e como disposição múltipla e diversificada no jornal, na televisão, no rádio, no cinema, atua no receptor participando de um jogo psíquico, e que num momento ela desencadeia processos de preocupação e, noutro, de alívio e descontração. Não as notícias isoladamente, via de regra, mas o *conjunto* delas, o noticiário como um todo (MARCONDES FILHO, 1986, p.14).

Somma (2007) destaca que o ritmo alucinante da mídia e da televisão privada não dá condições ao público para pensar sobre o que acontecer. É um processo tão acelerado que já está impregnado no sujeito e que, dentro desta estrutura social, já aceitam todas as notícias como dentro da normalidade.

Mas o silêncio dos acontecimentos que não são notícia também deve ser levado em consideração. De acordo com Lima (2009), a mídia acaba disfarçando uma censura através do silêncio em relação a determinados temas. Isso porque, segundo o autor, como principal mediadora e construtora dos espaços públicos, a mídia e os seus veículos são ferramentas que servem para informar e omitir o que está sendo sonogado ou excluído do público, impossibilitando a massa de ter conhecimento e de ter oportunidade de debate sobre sua própria realidade.

Além do silêncio fazendo parte do cotidiano midiático nacional, Lima (2009) garante ainda que, a cobertura midiática de determinados assuntos, principalmente os políticos, é abordado quase que exclusivamente pelos aspectos negativos. Muitas vezes, as informações positivas do próprio Governo ficam à margem da pauta e acabam não representando nenhum significado aos grandes veículos, e, conseqüentemente, não fazendo parte da agenda social do país.

Amparando as ideias de Lima, Marcondes Filho (1986) também cita que a notícia veiculada na mídia é transformada em pura mercadoria, que não leva em conta os interesses do público, e sim, apenas de um mercado capitalista, interessado em vender e consumir, deixando de lado o sentido da informação.

Afinal, não é mais possível "fazer de conta" que a grande mídia apenas "reflete" o que acontece na sociedade e não tem qualquer responsabilidade na construção e manutenção da agenda pública de debates – e, mais importante, na imagem pública dos políticos e da política. Sem abdicar do papel que se auto-atribui de fiscalizadora do poder – público e/ou privado – a grande mídia, até por coerência com as bandeiras que sustenta, deveria estar preocupada com sua responsabilidade na consolidação e manutenção da democracia. Ou não é esse seu compromisso fundamental? (LIMA, 2009, s/p).

Para Kucinski (1998), o objetivo das notícias é criar um consenso público sobre um tema específico. Isso acontece como um processo de construção de agenda, explicado pela Escola Funcionalista, especialmente nas pesquisas de Shaw e McCombs, que será apresentada no quarto capítulo desta dissertação.

Mas além de relacionar o papel da televisão no Brasil, é necessário que se compreenda as relações com as ciências jurídicas, a fim de estabelecer a relação que existe no campo das duas ciências. Para isto, o capítulo seguinte aponta reflexões sobre os conceitos jurídicos da construção legislativa, além de elucidar o papel das leis em uma sociedade atual.

O objetivo é proporcionar uma discussão dos dois campos (jurídico e comunicacional) observando as relações que existem entre ambos e dos dois com a política, para conseguir atingir as estratégias de pesquisa e responder a questão desta dissertação.

## CAPÍTULO II – O Direito, as Legislações e o Processo Legislativo

*“O Direito não é uma ciência da natureza, mas uma ciência social. Mais que isso, é uma ciência normativa. Isso significa que tem a pretensão de atuar sobre a realidade, conformando-a em função de certos valores e objetivos. O Direito visa a criar sistemas ideais: não se limita a descrever como um determinado objeto é, mas prescreve como ele deve ser. Suas leis são uma criação humana, e não a revelação de algo preexistente”.* (BARROSO, 2009, p. 189)

O conceito de que os homens vivem em um “Estado de Direito” surgiu na época romana. Desde o seu nascimento até a noção atual sobre qual o papel das leis, normas e funções jurídicas, muitas escolas jurídicas tiveram destaque, algumas delas são levadas em conta quando se constrói uma lei ou na sua interpretação pelos juízes, portanto, a apresentação sobre essa introdução ao Direito e ao poder do Estado na construção de leis é mostrada no início deste capítulo. Na sequência, como a construção de leis no Brasil é feita, a qual, passa pelos poderes legislativos das esferas municipais, estaduais e federal. Teoricamente, salvo exceções (como as proposições oriundas de intenção popular), todos os projetos de leis são elaborados por figuras políticas eletivas brasileiras, sendo estas: Presidente da República, Senadores e Deputados Federais no âmbito nacional, Deputados Estaduais e Governadores nos estados e no Distrito Federal e, vereadores e Prefeitos municipais. A afirmação sobre quem legisla e também sobre o que legisla está na Constituição Federal Brasileira de 1988. Autores das ciências jurídicas, bem como da própria comunicação, insistem em colocar a mídia como uma grande culpada de atos legislativos e normativos. O que tais autores se esquecem de colocar é o papel político de todo o processo, deixando a culpa recair apenas nos meios de comunicação de massa. O segundo capítulo desta dissertação faz uma introdução ao processo legislativo brasileiro, compreendendo como ele é constituído e quais são as suas prerrogativas legais. Tal introdução será feita para que seja possível discutir como o Direito nasceu e se constitui no Brasil, a fim de encontrar mais caminhos para a resposta da questão de pesquisa.

## 2.1 O DIREITO E O SURGIMENTO DAS LEIS

A ideia de uma normatividade e um mundo regido por leis positivadas surgiu há muitos anos no mundo. De acordo com Barroso (2009), o princípio foi marcado pela força, ao estilo “cada um por si”. Posteriormente, surgiram as famílias e as tribos que formavam a sociedade primitiva. Os deuses e mitos transformaram os líderes religiosos em chefes absolutos dessas sociedades. Ainda o mundo passou por época de sacrifícios humanos, perseguições, escravidão para que enfim, as leis transformassem o mundo em algo diferente.

As primeiras normas eram morais, sendo regras de conduta que determinavam as proibições e direito de propriedade em cada comunidade. Depois surgem as leis positivadas, ou escritas, que continuam sendo modificadas e criadas até hoje. Em síntese, foram diversas teorias e correntes até chegar ao conceito interpretativo das legislações de hoje. Recapitulando então, antes das leis e normas, as relações de poder que regiam a humanidade eram a força, depois a família e, por fim, os deuses e mitos. Os líderes religiosos, monarcas e militares transcendem os tempos e se tornam grandes aplicadores de suas próprias vontades, que regem a sociedade e doutrinam determinada população.

Atenas é conhecida historicamente como a primeira localidade que possuía limitações do poder político dos monarcas e/ou governantes através de leis. Para esta sociedade, o território deveria ser regido por leis e não por homens. A política ateniense era feita através de assembleias, onde os cidadãos se reuniam e discutiam sobre o que desejavam ou precisavam decidir. A *Ágora*, uma espécie de praça pública, era o local definido para essa Assembleia e quem decidia os encaminhamentos das votações era o Conselho, composto por quinhentos membros escolhidos pela própria população. Havia também em Atenas, as Cortes, que funcionavam como júris populares.

O início do Direito, tal como é conhecido no mundo, no entanto, afirma-se que surgiu na época romana, em 753 a.C., período em que foi fundada a primeira Cidade, que possuía uma organização social comparada aos dias atuais. Foi em Roma que surgiu

o primeiro ideal escrito de limitação de poder, onde a República, ao decretar o fim da monarquia, criou a Lei das Doze Tábulas<sup>11</sup>.

Havia em Roma (antes da república), neste período, quatro classes sociais, sendo os patrícios, os clientes, os escravos e os plebeus, todos estes governados pelos poderes públicos representados pelo rei, senado e povo. O rei era o soberano, comandava o exército, o poder judiciário e ainda protegia toda a plebe, seu cargo era vitalício, mas não hereditário, tendo possibilidade de ser deposto ou expulso do reino. O senado funcionava como um conselho populacional, que servia para gerenciar e opinar sobre os negócios que eram de interesse público, além de aconselhar o rei em algumas decisões. Os senadores eram nomeados pelo rei e geralmente eram pessoas com mais idade. O povo também possuía direitos políticos na época romana, e era composto pelos patrícios em idade de serviço militar. Os três poderes, para aprovar e criar leis se reuniam em assembleias e, a lei era proposta pelo rei e votadas pela população. Anos mais tarde, a plebe também conquistou o direito de votar e aprovar leis.

Roma acabou vencida pelo poder militar interno, que se tornou excessivamente poderoso, sendo incontrolável pelos órgãos políticos. Suas leis e cidades foram destruídas e o Imperador controlava mais uma vez aquele território, fazendo com que as leis desaparecessem do mundo por um longo período.

Nos séculos imediatamente posteriores à queda do Império Romano, em 476, a Antiguidade Clássica defrontou-se com três sucessores: o Império Bizantino, continuação reduzida do Império Romano, com imperador e direito romanos; as tribos germânicas invasoras, que se impuseram sobre a cristandade latina; e o mundo árabe do Islã, que se expandia a partir da Ásia, via África do Norte. Pelo milênio seguinte à derrota de Roma, os povos da Europa integraram uma grande multiplicidade de principados locais autônomos. Os únicos poderes que invocavam autoridade mais ampla eram a Igreja Católica e, a partir do século X, o *Sagrado Império Romano-germânico*. A atomização do mando político marcou o período feudal, no qual as relações de poder se estabeleciam entre o dono da terra e seus vassallos, restando autoridade mínima para o rei, duques e condes (BARROSO, 2009, p.9).

Quando não havia Estado, no período considerado como Direito Medieval, a elaboração de leis era feita pela própria população, variando de tempos em tempos, dependendo de cada circunstância. Essa experiência aproximou a política dos cidadãos, contudo, o direito e as normas eram condicionados pela elite de cada sociedade. A falta da presença política do Estado trouxe, segundo Grossi (2006), um vazio aos

---

<sup>11</sup> A Lei das 12 Tábulas, segundo Barroso (2010), não é conhecida inteiramente, apenas alguns fragmentos foram encontrados, entre eles está o *populi suprema lex esto*, que significa o bem-estar do povo é o bem supremo.

refinamentos jurídicos apresentados na época romana, por exemplo, que buscavam a interpretação e a estrutura da própria sociedade.

Passado o direito romano e o direito medieval, as relações de poder entram com força entre outros agentes. O dono da terra exercia um poder sobre seus vassalos, os reis, sobre seus súditos, e a Igreja com seus fieis. Em toda a Idade Média, o Direito e as leis não respeitam a vontade popular, mas a dos cidadãos que possuíam as mais altas relações de poder da sociedade.

O Estado Moderno só nasce no início do século XVI, ainda repleto de resquícios do feudalismo dos séculos anteriores. A Igreja admitia possuir um direito divino e o poder secular está intimamente ligado com o religioso. Com o passar dos anos, a realidade é modificada e o Estado conquista a sua própria soberania, esta, absoluta e indivisível. Mas o Estado Moderno também aparece como ruptura dessas relações de poder tão fechadas e se apresenta ao mundo o período dos códigos e da normatividade restrita.

O local é a França e a época é a pós-revolução Francesa e o nascedouro dos grandes códigos napoleônicos – Código do Processo Civil (1806), Código Comercial (1807) e Código Penal (1810), por exemplo. Tais códigos facultavam ao legislador maior poder de interpretação que o próprio juiz. Este, agora só lê a lei pura e seca, e cabe ao legislador interpretá-la. Não existiam mais fontes de direito, todas ficavam exclusivamente a luz dos códigos. A lei dos códigos era a principal fonte para qualquer jurisdição, sendo a própria lei o ponto chave do direito.

Os códigos napoleônicos constituíam, por um lado, a consumação de um movimento doutrinário que, partindo da doutrina tradicional francesa, fora enriquecido com as contribuições do jusnaturalismo setecentista. Neste sentido, apareciam como uma espécie de positivação da razão (HESPANHA, 2005 p. 377).

Os códigos visavam dar igualdade aos povos, evitando que os juízes tomassem decisões distintas entre o direito e o povo. Ao mesmo tempo, tirando essa interpretação dos juízes, cabe uma crítica relatando que as mais criativas jurisprudências não poderiam ter existido, caso os códigos fossem inalterados. “A aceitação da lei como produto da vontade do povo pressupunha a transparência democrática do Estado, ou seja, que a lei fosse, de facto, a expressão, tanto quanto possível, directa da vontade geral dos cidadãos” (HESPANHA 2005, p. 381).



Apesar de parecer o direito ideal, havia um grande problema na época, que foi um dos motivos pelo qual esta escola jurídica sucumbiu. Há de se levar em conta o poder dos códigos e sua importância perante a sociedade e, ao mesmo tempo, sua nova maneira de pensar no direito. Entretanto, a inovação da doutrina foi limitada, pois era intimamente ligada com o poder político e com o legislador, que muitas vezes atuava em benefício próprio, e em constante mudança de opinião, sofrendo graves baixas. “A lei banaliza-se e torna-se efêmera. O poder político substitui-se à autoridade científica como fundamento e legitimação do direito” (HESPANHA, 2005, p. 382). Isso significa que o direito deixa de ser para o povo, e fica circunscrito na mão de um só, podendo mudar cada dia, dependendo de intenções, muitas vezes, distintas do interesse coletivo.

Com seu início marcado nos séculos XVII e XVIII, o jusnaturalismo é uma das correntes mais tradicionais do universo jurídico. Afirma-se, nesta visão jurídica, que o direito é um caminho perfeito que serve de parâmetro para o legislador. O jusnaturalismo ainda traz como vertente, a forma de um direito justo, fundamentado nos ideais filosóficos e religiosos até o século XX.

De acordo com Soares (2012), o jusnaturalismo dividia o direito em dois: positivo e natural. O primeiro seria um fenômeno jurídico concreto que é, “empiricamente verificável, como ele se expressa através das fontes de direito, especialmente, aquelas de origem estatal”. Já o segundo, natural, possui uma exigência perene, eterna e imutável, que tem como referência um valor metafísico da justiça.

Para o autor referido acima, o direito positivo deveria ser também imutável e eterno, sendo que:

O direito natural enquanto representativo da justiça serviria como referencial valorativo (o direito positivo deve ser justo) e ontológico (o direito positivo injusto deixa de apresentar juridicidade), sob pena da ordem jurídica identificar-se com a força ou o mero arbítrio. Neste sentido, o direito vale caso seja justo e, pois, legítimo, daí resultando a subordinação da validade à legitimidade da ordem jurídica (SOARES, 2010 p.2)

Conclui-se então que o jusnaturalismo defendia a ideia de que o direito era uma ferramenta justa que respeita a vontade divina e a razão humana. Por apresentar esse caráter utópico de um direito extremamente perfeito, o jusnaturalismo não possui tanta confiança em seus conceitos.

O sistema tradicional, ou legalista, é um método tradicional que vigorou com o conceito de que o pensamento do Estado era o único autor do Direito, isto porque,

possuía leis e códigos capazes de monopolizar a construção de justiça. A técnica dos legalistas baseava-se em duas: extremada e moderada. A primeira dizia que a lei é o que é e, devido a isto, seus termos são fruto do pensamento do legislador. Para tanto, o papel do intérprete é o de explicar somente a lei, sem querer construir nada além do que está escrito. Já na segunda, a moderada, trata-se do mesmo esquema acima, com uma ressalva, há uma ponderação das consequências das interpretações, mas as fontes do direito continuam sendo a base da interpretação jurídica.

Segundo Junior (2003), o direito passou por várias mudanças desde o seu nascedouro. Na época do direito romano, escola da exegese, entre outras. As correntes modernas, contudo, viram o direito como uma ciência dogmática, e esta, se construindo como um processo que trata disso ou daquilo, em suas próprias palavras. Para ele, “a busca, para cada ente jurídico, de sua natureza e esta é a preocupação com a natureza jurídica dos institutos, dos regimes jurídicos etc.” (JUNIOR, 2003, p. 75).

Isso significa que os fenômenos são aplicados nas esferas públicas ou privadas. Para Barroso (2009), a esfera pública e privada é concepção do direito romano clássico, que atribuía ao primeiro às coisas do Estado e, no direito privado, estavam construídas as relações pessoais e individuais do ser humano. Esse conceito é retomado, portanto, no direito moderno, visando sempre o bem social da convivência entre as sociedades.

Junior (2003) diz que o direito moderno está caracterizado por algo teórico e prático, onde:

(...) a ciência dogmática do direito, na tradição que nos vem do século XIX, prevalentemente liberal, em sua ideologia, e encarando, por consequência, o direito como regras dadas (pelo Estado, protetor e repressor), tende a assumir o papel de conservadora daquelas regras, que, então, são por ela sistematizadas e interpretadas. Essa postura teórica é denominada por Norberto Bobbio de teoria estrutural do direito (JUNIOR, 2003, p. 76).

A natureza jurídica moderna estabelece, segundo o mesmo autor, uma coerência com o ordenamento jurídico atual de cada país, sendo que eles apresentam “noções básicas como obrigação, responsabilidade, relação jurídica, sanção como uma retribuição negativa (pena, castigo), sentido de ato lícito e ilícito, direito subjetivo etc.” (JUNIOR, 2003, p. 76).

As novas doutrinas da interpretação do Direito trabalham, segundo Filho (2012), sob a hermenêutica de Heidegger e Gadamer. Segundo esses autores, a interpretação está a luz de cada norma correspondente e é intensificada de acordo com cada

sociedade. Os intérpretes destas normas, obrigatoriamente são influenciados de pré-juízos e pré-conceitos impossíveis de se excluírem do processo.

Em suma, em certos casos, deve-se admitir a superação do teor literal da lei, no que diz respeito aos princípios que dão coerência ao sistema jurídico, bem como pelas consequências que podem decorrer da decisão de cada interpretação jurídica.

## 2.2 O GOVERNO

A primeira vez que o termo Estado foi designado para referir a um território com governo, foi em “o Príncipe”, da obra de Maquiavel. Apesar de ser o criador do termo, para compreender o nascimento dos conceitos de governo, apresentamos outros três grandes autores da sociologia que utilizam o conceito de governo. Ambos trabalham com a igualdade, liberdade e propriedade. Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau viveram entre os séculos XVI e XVIII e criaram suas teorias sobre o surgimento do Estado e suas funções. Entre a principal característica dos três autores, está o fato de que o Estado sempre nasceu pela consolidação de um pacto social ou, em nas palavras dos próprios autores, de um contrato social.

Hobbes e Locke são ingleses e vem de fases diferentes economicamente e politicamente. Contudo, as ideias da igreja e da monarquia inglesa influenciaram no pensamento de ambos – e é neste ponto que eles possuem semelhanças. Outra semelhança entre os autores está na classificação do estado de natureza do homem, do contrato e também do estado civil. Esse estado de natureza, para os dois, é o início de tudo, da criação de direitos, de leis, e de imposições vindas do Estado e que garantem a dignidade da sociedade. As diferenças produzidas pelas distintas épocas também podem ser facilmente identificadas, uma das quais é que enquanto Hobbes defende a monarquia (poder nas mãos de um soberano), Locke deseja o parlamentarismo liberal (a sociedade e os homens governando juntos, para que não haja injustiças). Contudo, apesar da discórdia entre as formas de poder, ambos confirmam o poder do Estado dentro da cidadania social.

Hobbes é conhecido pela famosa expressão “o homem é o lobo do homem”. Ele afirmava que o Estado deveria regular as relações humanas da forma necessária, ou seja, não importa o método (violento ou não), o papel do Estado é garantir que o homem tenha seus direitos naturais garantidos. Para ele, a natureza fez todos os homens iguais,

apesar de alguns serem mais fortes ou mais fracos, inteligentes ou menos sábios. Contudo, perante a sociedade e diante de qualquer outro homem, não há diferenças significativas que os distinguem. Ao mesmo tempo em que afirma tal igualdade, Hobbes coloca a mesma como algo perigoso, pois há sempre um modo de derrotas e de vencer o outro. E isto, para o autor, é o início das guerras, da insegurança, do medo e da discórdia (dividida em três motivos: Competição, Desconfiança e Glória) e só a partir do momento em que os homens findam esse caos, no nascimento da paz, é que é possível o estabelecimento dos pactos – intervenção do Estado para a segurança nacional.

A liberdade, na visão de Hobbes, é um direito natural do homem, pois cada um tem o direito de usar seu próprio poder, da maneira que bem entender. Essa liberdade significa guiar sua vida sem que ninguém o julgue, sem que nada externo ao seu próprio desejo o impeça de realizar tal ação. Cabe aí ressaltar a visão do autor sobre Direito e Lei. Enquanto um restringe, o outro garante a liberdade de fazer ou omitir. Entretanto, o homem, como já retratado por Hobbes é um ser violento por natureza, e por isso, acredita que matar, por exemplo, é um direito dele. Devido a isto, Hobbes cria as leis naturais, que diferenciam e controlam a liberdade desse ser violento.

Em seu texto ainda Hobbes classifica que não há propriedade em uma sociedade que é igual, contudo, há a possibilidade de conseguir algo que se é capaz de possuir e depois de manter. Contudo, no decorrer de sua obra, o autor ainda cita que é dever do Estado manter a ordem e a justiça, e nessas condições, nenhum contrato pode ser quebrado, e é neste ponto que os direitos a propriedade se firmam.

Para evitar o caos completo nessa sociedade, onde o homem é o próprio vilão de sua existência, Hobbes considera os contratos e pactos como libertadores. Quando um homem renuncia parte de sua liberdade em favor de um bem comum, ele realiza um pacto social para a possível harmonia social. A grande maioria da população abdica sua liberdade, então, ao governante, que possui um grande poder sobre os demais, já que é ele quem caracteriza e determina as condições daquele território. É através do medo que Hobbes acredita que o Estado consiga se legitimar. Esse medo vai manter a ordem social e garantir a segurança dos homens contra homens exteriores àquele governo. O discurso de Hobbes sobre o poder garantiu a existência de Estados Absolutos na Europa por vários séculos.

Locke inicia sua obra citando o estado de natureza como o princípio de tudo. Para ele, esse é o princípio da igualdade. No lugar em que todos os cidadãos são iguais,

já que nascem em uma sociedade igual, desfrutam das mesmas faculdades, etc., e é por isso que necessitam se amarem e aplicarem a justiça igualmente. Nesse princípio, Locke coloca a palavra de Deus para guiar seus pensamentos. Segundo ele, Deus criou todos iguais e desejou que todos vivessem assim durante a vida, assim sendo, não é possível que alguns tirem a vida própria ou a de outros, pois isso é um crime contra a sociedade em que estão vivendo.

Deste conceito de igualdade é que Locke caracteriza seu segundo conceito, a liberdade. Para ele, nenhum homem, tem o direito de, por exemplo, tirar a vida do outro ou de si mesmo, provocado pelo 'estado de liberdade' aparente.

É por isto que o autor ainda fala que é necessário optar pela vida sua, dos outros e também pelo bem comum da comunidade em que se vive. Diferente de Hobbes, Locke, nesse aspecto incita que a violência pode sim ser o caminho para o direito natural. Segundo ele, alguém que comete um crime deve sofrer as consequências do mesmo modo, no qual, quem decide é o cidadão que teve a violência – princípio também de sua política, onde são os homens que decidem e julgam o que acontece dentro da sociedade. Locke relata que os homens são capazes de julgar sim o que lhes aconteceu, diferente de um soberano, que não pode acompanhar nem decidir tudo o que acontece em uma comunidade.

Ao trabalhar a propriedade, Locke reserva um capítulo especial, no qual relata que a terra é propriedade de todos, quando em seu estado natural, pois foi assim que Deus a fez, para todos usufruírem em comum. Mas, ao mesmo tempo em que a terra é, portanto, a propriedade é de todos, há de se levar em conta que a partir do momento em que um homem agrega valor a ela, a situação muda. Para ele, o trabalho sobre o estado de natureza é misturado e acrescenta algo que lhe pertence, sendo assim, torna propriedade de quem cuidou e cultivou aquela terra. Há então, propriedade, a partir do momento em que um homem constrói uma rotina de trabalho e agrega valor ao estado natural, acaba com esse estado natural e passa a ter direitos sobre aquilo.

Locke explica que não é o homem dono de tudo, e que o próprio Deus deu o direito do trabalho sobre a terra para que o homem conquistasse sua sobrevivência. Sobre o excesso de terra por parte de alguns, o autor fala que se a mesma for produtiva, quem ganha é a comunidade em que ele vive, exemplificando, ele mostra que uma terra improdutiva, apenas em seu estado de natureza, dá sustento a poucos homens, e quando ela passa a ter trabalho de um, que produz 100 vezes mais do que a natureza lhe oferecia, ele auxilia a dar comida a quem antes não a possuía. Ao mesmo tempo, ele

ainda esclarece que isso pode acontecer desde que ninguém fique sem terra para cultivar ou então para se sustentar – nesse ponto, observa-se bem o início do povoamento do mundo, onde América ainda estava sendo colonizada e havia abundância de terra para todos.

Não podemos caracterizar o autor como um capitalista, pois ao mesmo tempo em que ele 'autoriza' a propriedade grande, onde se produz mais do que se necessita, ele abre espaço para discutir o excesso, o desperdício, e também a questão de que todos tem direito a propriedade, desde que se trabalhe nela e agregue valor aquilo.

Já para Jean Jacques Rousseau, o homem não tinha uma natureza ruim, quem o corrompe é a própria sociedade, conforme vai moldando suas intenções e atitudes. Ou seja, o homem nasce livre, mas é aprisionado por seus anseios corruptos de sua própria vaidade.

A liberdade é um bem extremamente precioso para o homem, e sem ela, não há como se ter igualdade entre os cidadãos, pois quem estiver em condições superiores aos demais, estará em vantagens significativas em determinados aspectos. Essa superioridade não é um direito, mas uma relação de força. Para ele, a sociedade mais justa teria uma convenção de direitos igualitários para todos os homens, que fossem resultado de discussões em comum acordo.

Seu ideal de sociedade foi a base da Revolução Francesa em XVIII, a qual previa a liberdade, igualdade e a fraternidade entre os cidadãos. Isso porque, Rousseau acreditava que a justiça e a paz fariam com que os membros de uma comunidade conseguissem ficar num nível em comum, sem disparidades econômicas ou sociais. Sendo assim, a propriedade privada, uma de suas críticas, é a chave da desigualdade entre os homens.

É nesta concentração de propriedades que nasce o contrato social – utilizado nas sociedades até hoje. Quando o homem perde sua liberdade natural (comentada acima), ele necessita de um contrato para estabelecer as regras do jogo. Assim, as leis surgem, dentro deste contrato, como limitações ativas e passivas da convivência em sociedade.

O governo, segundo Rousseau, é formado por cidadãos que constituem um Estado. Segundo ele, essa seria a explicação para um Estado Social de Direito, pois pensar no bem coletivo e não individual, evitando assim as desigualdades sociais, deveria ser o papel do governo, pois ela é a primeira forma de egoísmo e vaidade dentro de uma comunidade.

Este princípio, apontado pelo autor, tem como intuito, garantir que todos os cidadãos, de uma forma ou outra, tenham suas vontades expressadas e ouvidas, e que isto signifique um poder que pense no povo e não nos interesses privados de cada governante. Rousseau afirma que, quando os soberanos ou príncipes escolhem por suas vontades, e não pensando no bem coletivo, há uma desigualdade de garantias e direitos naturais do próprio homem.

Esses ideais de Rousseau valorizam a ideia da democracia em um período em que os Estados absolutistas predominavam o cenário europeu. Pensar no bem coletivo como algo superior a vontade individual também proporcionou repensar os padrões da época e foram, como já posto acima, inspiração para os apoiadores da Revolução Francesa.

### **2.3 A DEMOCRACIA**

A palavra democracia é originária do grego e significa povo e governo (demo e cracia), ou seja, o governo do próprio povo. É considerado Estado democrático àquele que os governantes, eleitos pelo povo, exercem o poder e a responsabilidade dos atos do país.

Dallari (1998) explica que o Estado Democrático moderno é oriundo das lutas contra o absolutismo de séculos passados, principalmente por trabalhar com os direitos naturais da pessoa humana. É por este motivo que o autor relata a proximidade do Direito com Locke, Hobbes e Rousseau até hoje.

São três grandes movimentos político-sociais, de acordo com Dallari, que marcaram o nascimento e a consolidação do Estado Democrático nos moldes atuais. O primeiro foi a Revolução Inglesa, o segundo a Revolução Americana e por terceiro a Revolução Francesa. Foram estas três revoluções que deram as características principais desse regime de governo: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

Atualmente, este regime de governo é o mais encontrado no mundo. E assim como todo tipo de governo, também possui falhas. Segundo Dallari, um dos principais é a intensa atividade legislativa, que exige decisões de interesse público a todo o instante e que são mutáveis, dependendo das manifestações do próprio povo.

Vale ressaltar que as democracias atuais são consideradas representativas, pois passam pela decisão dos governantes e não do próprio povo. As democracias diretas têm uma decisão com o povo participando ativamente das escolhas da sociedade. Mas o número de cidadãos nos Estados hoje é muito grande, não há como, em países como o Brasil, vivenciar esse tipo de governo. Nas democracias semidiretas, outro exemplo, o cidadão faz parte das escolhas através de referendos, plebiscitos e veto popular.

Já na democracia representativa, o povo concede um mandato a alguns cidadãos do povo, na condição de eles serem seus representantes nas decisões públicas. Enquanto o mandato permanecer, aquele cidadão será o voto de uma parte da população. O mandato, no Brasil, é de quatro anos para os cargos eletivos<sup>12</sup> (legislativo e executivo), podendo haver reeleição por uma vez aos cargos do executivo e não há limites de reeleição ao legislativo, a não ser que, nos seis meses que antecedem a eleição, o candidato tenha sucedido o titular do Poder Executivo.

Ainda sobre o mandato, Dallari (1998) apresenta algumas características principais, como o mandatário, apesar de ser eleito apenas por uma parte do povo, deve expressar a vontade popular de todos. Embora o mandato seja conquistado mediante um número de votos determinado, o mandatário não está veiculado a um ou mais eleitores, mas a todos. A autonomia e a independência de decisão são também característica do mandato. O mandatário ainda não precisa explicar os motivos pelo qual optou por uma ou outra decisão, afinal, seu mandato é irrevogável no prazo determinado, com exceção a julgamentos dentro do próprio sistema político.

Gomes (2004) apresenta uma visão do sistema democrático pela qual explica que as sociedades modernas organizam o processo da decisão política através de duas esferas com responsabilidades diferenciadas. A primeira é a esfera civil, que é quem possui a soberania legítima, mas no processo de produção decisória política é basicamente a de autorização dos seus governantes, e essa autorização acaba sendo revisável de tempos em tempos (GOMES, 2004, p.86).

Já a segunda esfera envolvida é a esfera política, que tem como função a produção da decisão política, ou seja, na implementação de programas de governo para configuração da coisa pública (responsabilidade do poder executivo) e a outra é de cunho parlamentar, que tem como característica a decisão de regras e condutas (poder

---

<sup>12</sup> Exceto para Senador, que ocupa a vaga no Senado por oito anos.



legislativo). Para o autor, a primeira função política se ocupa com a gestão pública e a segunda com a produção e deliberação política.

Gomes (2004) acredita que a primeira esfera deveria ser mais importante dentro do sistema democrático, até porque, é o povo que faz parte de todo o conceito de democracia. Contudo, nos dias atuais, a esfera política, mais nobre nos conceitos ideológicos, tornou-se mais passiva e a dos mandatários, que deveria ser secundária, agora é ativa e mais efetiva.

Neste contexto de esferas, a busca pela esfera política se dá sempre pela eleição e pela competição eleitoral, já que é através dela que os atores de decisão política são legitimados. Na teoria, os eleitores é quem decidem as funções de gestão do poder do Estado e as de poder político direto, mas a partir do momento em que os escolhidos assumem o poder, Gomes apresenta outra realidade:

Do ponto de vista do discurso de autolegitimação da democracia, a esfera política seria apenas o desaguadouro institucional da esfera civil, compreendida como um colegiado de representantes da vontade popular, apta a realizar a decisão política porque par isso deputada pelo cidadão comum. Historicamente, a esfera política não apenas não funciona como eco e reflexo da esfera civil, como assume a função ativa de gerar, além das leis e regulações em geral, os programas e os discursos descritivos e explicativos de interesse político, as interpretações do mundo social, em competição, que a esfera civil consome apresentando-se ao balcão político para escolher (GOMES, 2004, p. 88).

O fato de conferir poder a quem se quer está intimamente ligado à democracia, pois o poder do governo sobre o Estado é facilitado, muitas vezes, pelo poder Legislativo e pela esfera civil. Quanto maior o poder de um grupo hegemônico, maior vai ser seu controle do aparelho Estado. O parlamento controla a maioria dos recursos públicos e é a esfera civil que apoia o legislativo, é por esta razão que as decisões do executivo sofrem interações do parlamento. A discussão sobre o poder entre governo, sociedade e parlamento faz parte da explicação da própria democracia e também, sobre os processos de decisão de políticas públicas. É devido a isto que, sobre as relações de poder entre estas esferas, voltará a ser debatida no Capítulo IV desta dissertação.

## **2.4 O ESTADO, AS LEIS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

As leis nascem no mundo por diversos motivos. A principal marca da normatividade é a Revolução Francesa, onde houve a separação de poderes e a criação

da proteção de direitos individuais. O valor da lei passa a ser do povo e não apenas do Estado de polícia e da guerra, ou seja, o rei não é mais o único que faz a lei ou interessado nela, e a noção de Estado e Governo apresentada acima pelos autores Hobbes, Locke e Rousseau, tornam a lei como a concepção do papel social do Estado. É neste ponto que o Estado constitucional de direito passa a, além de impor limites ao legislador e ao administrador, determinar deveres para sua atuação social.

Definindo em um conceito amplo, as leis, normas e condutas são, como define Gomes (2006), um fato histórico ligado a algo social que, “possui uma íntima conexão entre a técnica social de uma ordem de coação e o estado social que, por meio dela, procura manter-se” (GOMES, 2006, p. 60). Isso significa, em uma visão mais simplista, que o Direito e as Leis são sempre feitas a partir de um acontecimento histórico, motivado pela intensão social e proposta pelo Estado, o último como forma de manter-se no poder.

Para Weber (1963), “A Lei existe quando há uma probabilidade de que a ordem seja mantida por um quadro específico de homens que usarão a força física ou psíquica com a intenção de obter conformidade com a ordem, ou de impor sanções pela sua violação” (WEBER, 1963, p. 211).

Mas, além de compreender apenas o significado simples das leis e de suas políticas para sua criação, é necessário investigar o motivo pelo qual as leis e normas de direito existem no Estado. Conforme apresentado acima por Barroso (2009), o ideal de limitação de poder através das leis, quebrado na época do direito medieval, nasceu na época romana, quando a República foi implantada (529 a. C.). O militarismo e as decisões concentradas em um número limitado de órgãos e pessoas possuem uma similaridade muito grande com o que temos hoje nas Repúblicas mundiais. Isso aconteceu porque, segundo Foucault (1979), houve um mecanismo em comum entre o nascimento da justiça como ordem imposta pelo Estado e a força das armas, comuns no Estado romano.

Já na era moderna, a criação de uma legislação protetiva e, ao mesmo tempo, de imposição de normas e condutas, foi uma solução apresentada pelo próprio Estado, como maneira de substituir a injustiça declarada das guerras, impondo assim, uma justiça que assegura, garante e aumenta em proporções notáveis a extração do trabalho. A coação é a mesma, só modifica-se a forma como ela é realizada.

Passados os primórdios do Direito e do nascimento das Leis, a sociedade evoluiu e constituiu-se, em sua grande maioria, como Estados democráticos de direito, ou seja,

positivados com normas que regulamentam o bem-estar da sua própria sociedade. Quando essa transição acontece, segundo Gomes (2006), o mundo coloca o Direito e as Leis como ideologias econômicas e políticas do Estado, elaboradas por uma elite e que possui interesses. A teoria crítica do direito enfatiza o seu caráter ideológico, colocando-o no mesmo patamar da política, através de um discurso de legitimação do poder. Barroso (2009) explica que o Direito surge em todas as sociedades organizadas para institucionalizar os interesses dominantes, a fim de manter a hegemonia das classes. Há uma dominação disfarçada por uma linguagem que faz tudo parecer natural e neutro. Para Gomes:

Então, o que importa é constatar que vigoram determinadas normas jurídicas, e não outras, justo porque representam a vontade da classe dominante. Ou por outras palavras, certas regras de conduta social são jurídicas precisamente porque a sua observância é essencial à conservação da estrutura social vigente. (GOMES, 2006, p. 82).

É o que Hanna Arendt apoia no que diz respeito ao Estado de direito. Segundo a autora, as leis, apesar de definirem um espaço para os homens conviverem, tem algo de muito violento na sua origem e na sua natureza, justamente pelo fato do Estado ser algo violento, baseado na força dos seus exércitos e na ação política oriunda da violência em busca da paz. “(...) agora a política nada mais é do que a continuação da guerra, no transcurso da qual os meios de força são periodicamente substituídos pelos da astúcia” (ARENDR, 2005, p. 265).

Esta é também a concepção que Weber (1963) conclui sobre o direito à violência exercida pelo Estado. Para ele, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições – que não o Estado -, somente quando este permite. “O Estado é a única fonte de “direito” de usar violência” (WEBER, 1963, p. 98).

Entretanto, a não existência do Estado não é garantia de não violência e divisão do poder com o próprio povo. Como Grossi (2003) relata, até quando não há Estado presente, ainda sim interesses afetam a política deste lugar. O que Foucault (1979) comenta é que, apesar de muitos colocarem a soberania como problema central do direito nas sociedades ocidentais, conseqüentemente, se afirma que:

(...) o discurso e a técnica do direito tiveram basicamente a função de dissolver o fato da dominação dentro do poder para, em seu lugar, fazer aparecer duas coisas: por um lado, os direitos legítimos da soberania e, por outro, a obrigação legal da obediência. O sistema do direito é inteiramente centrado no rei e é, portanto, a eliminação da dominação e de suas conseqüências (FOUCAULT, 1979, p. 181).

Normas podem ser positivadas (escritas) ou não. Existem algumas que são consideradas de conduta, que são aquelas que não estão escritas em nenhum lugar, mas são respeitadas pela população, como por exemplo, não furar filas. Há outras que são escritas e impõe regras e direitos aos cidadãos. Elas podem ser constitucionais, estaduais, municipais ou associativas (regimentos de organizações). Em suma, segundo Barroso (2009) elas são “atos jurídicos emanados do Estado ou por ele reconhecidos, dotados de imperatividade e garantia, que prescrevem condutas e estados ideais ou estruturam órgãos e funções” (BARROSO, 2009, p. 193).

Apesar de todas essas concepções violentas sobre as leis e as normativas, as leis são cada vez mais necessárias nos territórios mundiais. Cada Estado no mundo possui regras diferentes para seus processos legislativos, até porque, leis e normas são diferentes nessas localidades. Muitas delas nasceram por coação física, outrora por aclamações sociais, mas mesmo assim, fazem parte do cotidiano estatal e social de suas comunidades.

No Brasil, não é diferente. Já quando os portugueses começaram a colonizar o país, através do sistema de capitanias hereditárias, havia uma forma de governo e, em cada capitania, uma norma diferente da outra, obedecendo ao governo superior, que era o de Portugal, através de legislações superiores. Como exemplos legislativos desta época, estão à permissão da pena de morte, enforcamento, o não direito a defesa e a confissão de um ato era suficiente para condenar qualquer pessoa. Passados séculos e a independência da Colônia, o Brasil foi marcado por várias outras legislações de destaque no cenário internacional, entre elas, em 1888, uma das mais famosas leis brasileiras, a Lei Áurea (que abolia a escravidão).

Para Barroso (2009), a experiência legislativa brasileira é considerada acidentada, pois desde a independência, oito cartas políticas determinaram a histórica constitucional do país. Até a constituição atual (1988), a frustração se deu pelos vários propósitos de textos que eram acompanhados pela realidade política e social do país, obedecendo erros e acertos dos governantes, não atribuindo a esta carta magna, um caráter jurídico e social.

A primeira constituição no Brasil possui divergências teóricas, pois foi um tratado entre o Brasil e Portugal, denominada Constituição Luso-Brasileira, assinada em 1822, mas nunca foi instituída na prática devido à independência do Brasil. A segunda Constituição foi promulgada em 1824, por Dom Pedro I, e teve como principal

característica a criação dos três poderes – legislativo, judiciário e executivo. Em 1891 o Brasil ganhou mais uma Constituição, promulgada pelo Congresso Constituinte da República. Esse documento teve como influências mais fortes a Constituição norte-americana e a francesa e garantia o voto aberto para homens com mais de 21 anos que fossem alfabetizados.

O Estado Novo (1937), marcado pelo presidente Getúlio Vargas, trouxe mais uma Constituição no Brasil, e desta vez, consolidou a centralização do poder do Presidente. Essa norma ficou conhecida como Constituição Polaca, por ter influências da normativa da Polônia. A próxima constituição foi a Populista, de 1946, onde direitos ao povo foram aprovados e garantias instituídas. Logo depois, em 1967, a nova Constituição foi semioutorgada, pois foi elaborada pelo Congresso Nacional e através da grande pressão do governo militar, acabou sendo remodelada, em 1969, onde a normativa foi outorgada e se tornou de fato, uma Constituição Federal, esta, com concentração de poder no Exército e substituição do presidente por uma Junta Militar. É na Constituição de 69 que foi instaurado o Ato Institucional nº5, que deu ao presidente o poder de fechar o Congresso Nacional, as Câmaras Municipais e as Assembleias Estaduais, suspendeu também direitos políticos por 10 anos e autorizava o presidente a prorrogar o estado de sítio. A Constituição também tinha a Lei da imprensa, que autorizava a censura aos veículos de comunicação que não fossem adequados ao governo.

Com o retorno da democracia no Brasil, uma nova constituição surgiu, que está em vigor até hoje. A Constituição Federal Brasileira foi decretada e promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, composta por deputados e senadores brasileiros no ano de 1988, após o período de ditadura militar e para marcar o retorno das eleições presidenciais no país. A redemocratização do Brasil impulsionou o Direito, garantindo que as leis fossem de fato, uma expressão da vontade geral institucionalizada (BARROSO, 2009, p. 234). E mais, é fato que há interesses poderosos e políticos nas leis, mas com essa nova democracia, a liberdade do pensamento intelectual promoveu uma legalidade democrática de conscientização e emancipação popular, garantindo que não houvesse nem incompatibilidade nem exclusão nas normas.

Mas junto com as Constituições, várias normas foram sendo aprovadas no país, entre elas o Código Civil, o Código Penal, etc. Como são normas produzidas por políticos e pelo próprio Estado, geralmente as leis são produzidas para atingir circunstâncias concretas, para atingir por determinados meios, os fins desejados. É por

este motivo que não se pode desvincular o poder exercido pelo próprio Estado Brasileiro na criação das leis, sendo assim, este trabalho, que busca compreender a relação entre a criação de normas com os telejornais, necessita explicar o processo legislativo brasileiro para o desenvolvimento do trabalho.

O processo legislativo está entre as funções do Estado Moderno, que tem como base a filosofia de política liberal de ser a providência do seu povo, ou seja, é dever do Estado garantir certas funções essenciais ligadas a vida e ao desenvolvimento da nação e de seus indivíduos. Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2012), a jurisdição esteve sempre incluída como responsabilidade do Estado, já que a eliminação de conflitos concorre quase sempre com a preservação e o fortalecimento dos valores do ser humano. Em outras palavras:

E hoje, prevalecendo as ideias do Estado social, em que o Estado se reconhece a função fundamental de promover a plena realização dos valores humanos, isso deve servir de um lado, para pôr em destaque a função jurisdicional pacificadora como fator de eliminação dos conflitos que afligem as pessoas e lhes trazem angústia; de outro, para advertir os encarregados do sistema, quanto à necessidade de fazer do processo um meio efetivo para a realização da justiça. (CINTRA, GRINOVER E DINAMARCO, 2012, p. 46).

O Estado tem por dever de função jurídica, regular as relações humanas da sua sociedade através da legislação e da jurisdição. A primeira estabelecendo normas que dizem o que é lícito e o que é ilícito, dando direitos, poderes, faculdades e obrigações a sua própria sociedade. Em outras palavras, são modelos de conduta que podem ser desejadas ou reprovadas pelo Estado, para que os membros do mesmo território sigam a fim de garantir o bem estar social. A segunda busca a realização prática das normas que podem ter conflitos entre as pessoas, assegurando a prevalência do direito positivado no Brasil.

Sendo assim, o processo legislativo brasileiro tem como função garantir os direitos e deveres de e para todos os cidadãos. As legislações têm como dever, reger as mais variadas relações, dizendo o que é lícito e ilícito, atribuindo direitos, poderes, faculdades, obrigações ao próprio Estado e aos seus cidadãos, por exemplo. As leis não podem distinguir pessoas ou nenhuma situação concreta, sendo que, seu texto normativo deve conter inclusive, os efeitos, sejam eles positivos ou negativos.

Para cada lei disposta no Brasil, há um processo de criação legislativa. Já no preâmbulo da Constituição brasileira, esse conceito normativo do dever do Estado na criação de leis para a garantia do bem estar social é ressaltado. O texto diz que, a

Constituição foi concebida a luz de um Estado democrático, tendo como objetivo assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade, justiça como valores sociais de uma sociedade heterogênea, sem preconceitos, comprometida com a harmonia social e a resolução pacífica de conflitos (BRASIL, 1988, p.12).

Esta mesma normativa regula sobre o poder legislativo e as legislações no país, no Título IV, Capítulo I – Do Poder Legislativo. De acordo com a Constituição, o Poder Legislativo, que é o responsável pelas leis brasileiras, é exercido pelo Congresso Nacional, composto por Deputados e Senadores, ambos, eleitos pelo povo. Os deputados são eleitos pelo sistema proporcional de cada estado, já os senadores representam um número igualitário para cada estado (três senadores).

Além de todas as funções exercidas internamente dentro do Congresso, cabe a esses representantes da sociedade a iniciativa de leis. Na subseção III do Capítulo I da Constituição, através do Artigo 61, fica disposto que a iniciativa das leis complementares e ordinárias é de responsabilidade de qualquer membro ou comissão do Congresso, Presidência da República, Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Cada um destes pode exercer uma forma de iniciar um projeto de lei, mas cabe sempre ao Congresso votar e aprovar tal medida. Ao Presidente, a sanção ou o veto, que podem também ser derrubados pelos Congressistas.

As leis Federais são as que servem de apoio às demais, sendo que, nenhuma lei estadual ou municipal deve desrespeitar as normativas das leis federais. Segundo Kelsen *apud* Gomes (2006), quando trabalha a teoria do ordenamento jurídico, há uma pirâmide de normas que estabelece uma escala de importância, a qual está representada no topo pela Constituição Federal (sendo a norma mais importante do Estado), seguida pelas normas federais, depois as estaduais, municipais, entre outras de menor relevância em âmbito nacional. Tal pirâmide é colocada como a representação do valor de cada norma dentro do ordenamento jurídico.

Com este ordenamento jurídico em funcionamento atualmente, a Constituição Federal é a norma mais importante de um Estado, seguida pelas normativas federais como sendo as mais relevantes dentro do país. Acima delas não há nenhuma norma, e é por isto que sua importância é tão grande dentro do funcionamento do país, ou seja, nenhuma legislação pode infringir as citadas acima, pois é a Constituição Federal quem garante a própria existência do Estado.

Para Barroso (2009), dentro da técnica legislativa constitucional, há duas imperatividades de normas. A primeira são as de ordem privada, ou seja, falam sobre condutas, direitos e atribuem faculdades, admitindo autonomia da vontade das partes. Já a segunda são aquelas que regulam sobre a ordem pública, que tem como função garantir o interesse público e social, inclusive proteger as pessoas que estão no polo mais fraco da relação jurídica.

A maior parte das normas constitucionais brasileiras é composta por normas de condutas, que regem as relações sociais e o comportamento das pessoas. Essas normativas geralmente preveem um fato e já atribuem um efeito jurídico para tal. Antes de se tornar lei federal, é preciso elaborar um projeto de lei com aprovação de vários deputados ou senadores. Se passar pelas Comissões, este projeto é discutido no plenário da Câmara dos Deputados Federais e no Senado Federal (juntos se tornam o Congresso). A ordem das discussões é seguida de acordo com a origem do mesmo, ou seja, a casa proponente.

Alguns projetos de lei são oriundos de iniciativa popular<sup>13</sup> ou presidencial<sup>14</sup>, e neste caso, seguem a mesma regra e passam por duas votações em cada casa para serem aprovadas. Dentro do Congresso existem as Comissões parlamentares que auxiliam na discussão dos projetos legislativos, realizando apontamentos negativos ou positivos às futuras leis. Essas Comissões são formadas pelos próprios deputados e senadores, indicados pelos partidos membros do Congresso. Todo o ordenamento jurídico é elaborado pelo Poder Legislativo e deve ser feito pensando nos cidadãos do Estado em que pertencem. Os legisladores devem ter como objetivo harmonizar a coexistência dos indivíduos, dando a todos os direitos necessários para que todos tenham justiça, bem estar e progresso.

Todas as leis propostas hoje no Brasil passam por Comissões parlamentares antes de serem votadas. Há algumas que são tramitadas em regime de urgência e outras de maneira normal. Todo esse processo legislativo pode durar de quatro meses a até 20 anos, dependendo da vontade política de cada discussão ou da importância do tema no cenário nacional.

---

<sup>13</sup> O projeto de lei de iniciativa popular, segundo a Constituição Federal, é exercida através de Apresentação do projeto junto à Câmara dos Deputados, com subscrição de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos que três por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>14</sup> As determinações para que o Presidente da República faça um projeto de lei estão escritas no Artigo 61, Subseção III, página 60.



## 2.5 PESQUISAS JURÍDICAS DE INFLUÊNCIA MIDIÁTICA NO DIREITO

Apesar de ser normativa constitucional, alguns pesquisadores dedicam parte de sua obra a ressaltar o papel da mídia na construção legislativa brasileira, bem como sua influência no julgamento de casos de grande repercussão social.

Gomes (2013), ao citar o julgamento do ex-goleiro do Flamengo, Bruno Fernandes de Souza<sup>15</sup>, destaca papel de destaque dos veículos de comunicação, em especial o programa da Rede Globo, Fantástico, na apuração dos fatos, ao ouvir antes do julgamento, o primo Jorge Luiz (ainda menor de idade na época do acontecimento), testemunha central do caso. Para o autor, expor a testemunha em rede nacional interferiu decisivamente no caso, já que os jurados puderam assistir ao vídeo do garoto sem direito a resposta e nem chance de defesa do goleiro no mesmo programa.

Além deste caso, o autor cita várias outras situações em que os veículos de comunicação se tornam decisivos no direito brasileiro e para exemplificar, ele apresenta duas espécies de populismo penal midiático: o conservador clássico e o conservador disruptivo. O primeiro busca o consenso e o apoio popular para endurecimento penal dos criminosos pobres ou marginalizados, ou seja, das classes mais baixas da população. O segundo visa a condenação e o agravamento penal dos crimes dos mais ricos. “Ora a mídia atua como empresária moral (interferindo na opinião pública e no legislador para a edição de novas leis penais), ora age como justiça paralela (mídia justiceira), muitas vezes acusando, julgando e condenando o réu” (GOMES, 2013 s/p).

Mascarenhas (2010) trata a mídia, em especial a televisão e o rádio, como sendo o “Quarto Poder” da sociedade atual. Segundo ele, a mídia exerce um poder que exorbita a ótica constitucional, manipulando os indivíduos com intuito econômico e ideológico. “A Mídia vem se impondo como “Quarto Poder”<sup>16</sup>, uma espécie de imposição, que nos parece um tanto quanto totalitária. É um poder que está além do Estado” (MASCARENHAS, 2010, S/p).

---

<sup>15</sup> Bruno era o principal acusado na morte de sua ex-namorada, Eliza Samudio.

<sup>16</sup> Mas o que Mascarenhas diz como Quarto Poder não é a conceituação que autores da comunicação trabalham, apresentando uma visão inadequada ao termo utilizado. Briggs, Asa e Burke (2002) apresentam que o termo foi criado na Europa, durante as décadas de 1840 a 1850, para o jornal The Times, que era a imprensa dominante de Londres. “Diz-se que quem cunhou a frase foi o historiador Macaulay embora ele estivesse se referindo à Galeria da Imprensa no Parlamento, e não especificamente ao The Times ou a imprensa como um todo” (BRIGGS & BURKE, 2002, p. 192). Para os autores, a denominação é resultado de um conceito medieval de Estado e Poder e que acabou se tornando expressão utilizada pela e para a imprensa na Europa.

No Banco de teses, dissertações e monografias da Universidade Federal do Paraná, em consulta realizada pelas palavras chave: mídia, influência, direito, foram encontrados trabalhos intitulados: “O Papel dos Meios de comunicação na construção social da criminalidade”, escrita por Andrea Milani Concato, em 2013 e “Discurso criminológico da mídia na sociedade capitalista”, de Helena Cardoso (2011), os quais concernem aos meios de comunicação de massa, uma relação muito forte com o direito e a criação de leis e/ou julgamentos.

E não são apenas as pesquisas jurídicas que relacionam o controle exercido pelos veículos de comunicação, também é possível encontrar autores das ciências humanas e sociais destacando essa influência. Thompson (2008) relata sobre o controle exercido pela mídia nos acontecimentos da vida social da atualidade. Para ele, a mídia se envolve ativamente na construção do mundo social, levando imagens e informações a todos, modelando os próprios acontecimentos (p. 106).

Brito (2009) verifica que a mídia – e ele se refere aos veículos de comunicação, neste caso -, ao invés de informar para fomentar a participação popular, informam para influenciar decisões nas três esferas do poder, principalmente nos poderes Legislativo e no Judiciário, pois com fatos ocorridos são expostos cinematograficamente para a sociedade, que ganha medo, insegurança e sentimento de impunidade.

Muitas leis têm sido produzidas de "afogadilho", com efeitos meramente simbólicos, direcionados tanto para a parte da sociedade que se acredita carente de justiça, quanto para a imprensa que manipula as opiniões, evidentemente a parcela responsável pela promoção dos parlamentares “afinados” com o que lhes é conveniente e evidentemente rentável. Num segundo momento, em razão da ineficácia e inefetividade dessas leis simbólicas, e contaminado pelo sentimento popular de vingança, o Poder Judiciário se transforma em derradeiro destinatário da pressão midiática e social, tendo que se valer de uma hermenêutica tendente à criminalização dos acusados, especialmente para suprir todas as falhas antecedentes e apresentar uma resposta satisfatória em detrimento, muita vez, do devido processo penal (BRITO, 2009, p. 141).

Miguel (2002) relata que a mídia é hoje, o principal instrumento de visões do mundo e dos projetos políticos, ou seja, é o local onde se encontram as mais diversas representações do mundo social, associadas a diversos grupos e interesses. Mesmo não abrangendo todas as visões existentes, a mídia consegue ser o lugar onde há uma grande diversidade de opiniões. Contudo, o fato de não contemplar toda a diversidade social acarreta na má reprodução dessa heterogeneidade, afetando também no exercício democrático.

Sendo assim, buscamos encontrar nas legislações atuais fatos e características que reafirmem ou questionem esse papel dado à mídia, em especial a televisão, na aprovação de leis no Brasil. O próximo capítulo apresenta três objetos empíricos de pesquisa: Lei Carolina Dieckmann, Lei Seca e Projeto de Emenda Constitucional para a Redução da Maioridade Penal. Os três objetos foram selecionados por representarem temas atuais, com repercussão considerável da mídia sobre os temas e que podem nos auxiliar na resposta para as afirmações das pesquisas anteriores, as quais destacam o papel da mídia como influenciador das decisões políticas no cenário brasileiro.

Vale ressaltar que são leis distintas. Tanto a Lei Seca como a Lei Carolina Dieckmann tramitam diferente da PEC, pois as leis brasileiras seguem procedimentos distintos, dependendo da matéria a que se referem. A Lei Seca quanto a Lei Carolina Dieckmann são leis ordinárias<sup>17</sup> e para serem aprovadas, necessitam apenas de maioria simples e sanção presidencial. O projeto de lei pode ser proposto pelo Presidente, deputado, senadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores ou procuradores-gerais da República, além dos cidadãos. A votação das leis ordinárias acontece em dois turnos nas duas casas legislativas, e em ambas só precisa ter a aprovação da maioria simples dos congressistas. Após a aprovação, segue para sanção presidencial.

Já para a PEC o processo é mais delicado, já que trata de alteração na carta magna do país. O primeiro passo é a apresentação da proposta em qualquer uma das casas legislativas, seguindo para a comissão correspondente, que dará o veredito se a proposta pode seguir ou não. Esse processo é realizado, pois há normativas inconstitucionais que não podem seguir tramitando, pois já ferem algum dos princípios escritos na Constituição Federal. Caso a proposta siga, ela tramitará na presidência da casa legislativa em questão, em uma Comissão especial, para definir um parecer sobre o tema. Nesta fase, são apresentadas propostas de outros parlamentares sobre o mesmo assunto disposto na PEC.

Após duas sessões legislativas posteriores a publicação favorável da Comissão Especial, a proposta é submetida a dois turnos de discussão e votação dentro da mesma casa. Ela só será aprovada se receber três quintos dos votos favoráveis do quórum. Ao ser aprovada na primeira casa, o processo segue para a votação na outra casa legislativa, que terá o mesmo padrão de tramitação. Se a proposta for rejeitada em qualquer um dos

---

<sup>17</sup> A Lei ordinária trata de assuntos da área penal, civil, tributária e administrativa, sendo normativa da maior parte das normas jurídicas do país

dois turnos de votação, ela será arquivada e, conseqüentemente não aprovada. Caso o parecer seja favorável nos dois turnos, a emenda será promulgada, que é feita pela Câmara e pelo Senado em conjunto (não cabendo à presidência da República nenhuma interferência).

### **CAPÍTULO III – Objeto empírico e a metodologia de pesquisa**

Após uma revisão bibliográfica e conceitual sobre o processo legislativo e sobre a televisão no Brasil, chegamos ao processo de análise. Neste ponto da pesquisa, são apresentados os métodos para a quantificação dos resultados e a tabulação da tramitação legislativa e da divulgação de peças jornalísticas do Jornal Nacional. Os três objetos de análise – Lei Carolina Dieckmann, Lei Seca e Projeto de Emenda Constitucional para redução da maioria penal -, são apresentados historicamente e, posteriormente, comparados com a divulgação de notícias pelo Jornal Nacional, verificando se há ou não a troca de saliência entre as decisões legislativas e pautas televisivas. É só comparando os objetos da pesquisa que conseguiremos encontrar as respostas para as hipóteses e para a pergunta de pesquisa. Ou seja, o objetivo dessa comparação é responder qual é o papel do telejornal na construção legislativa brasileira. Para isto, utilizamos os conceitos dos múltiplos fluxos, da visibilidade e da agenda-building, ambos observados do contexto das estratégias políticas. Com os conceitos dos múltiplos fluxos, encontramos as respostas para a criação de políticas públicas. A agenda-building apresenta como a construção das agendas (governamental e pública) caminha em sincronia, trabalhando também as estratégias utilizadas dentro da comunicação e da política. Por fim, com a visibilidade, destacamos a importância política da televisão e de sua visualização na esfera civil, possibilitando que a esfera política ganhe destaque. Posteriormente são demonstradas as relações de poder apresentadas por Foucault a fim de encontrar se há ou não um papel do telejornal dentro da construção legislativa brasileira.

### 3.1 MÉTODOS E METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa em questão trata das relações de poder existente entre o telejornal Jornal Nacional e a tramitação legislativa no Congresso brasileiro, demonstrando que o papel do veículo de comunicação não é o principal responsável pela movimentação legislativa, mas pode ser considerado um ator coletivo presente na sociedade, capaz de aumentar a mobilização social para algum tema específico.

O objeto de estudo no campo das ciências sociais é considerado por Lopes (2005) como algo dinâmico e mutável, afinal, é através dele que são estudadas relações de poder, classes sociais, movimentações culturais e políticas, etc. E por isto mesmo, as verdades e comprovações que são produzidas nestas pesquisas são intimamente ligadas com o processo histórico. “Daí se reconhecer que o conhecimento científico nas ciências sociais procede normalmente de rupturas, descontinuidades e crises” (LOPES, 2005, p. 37).

Para que cumpríssemos a demanda, métodos distintos de pesquisa estão sendo utilizados. O primeiro deles foi o de revisão bibliográfica do tema, apontando teorias e teóricos que já falaram sobre o assunto tratado, trabalhando as visões positivas e negativas sobre o tema, buscando encontrar os caminhos já percorridos por outros pesquisadores, apresentados nos capítulos anteriores. Em conjunto com a revisão bibliográfica trabalhamos com a revisão histórica dos fatos que permeiam as relações entre o Estado e a Televisão, visando encontrar ligações entre os dois.

A pesquisa então passa para a tabulação dos dados da pesquisa, para auxiliar na quantificação dos resultados. A pesquisa quantitativa, segundo Bauer, Gaskell e Allum (2002) precisa ter mais que apenas dados, ela necessita questionar seus próprios pressupostos e as interpretações de acordo com os dados e com o modo com que os resultados são recebidos. A quantificação dos resultados não leva em conta apenas a data de veiculação da notícia e a data do andamento do processo no legislativo, mas considera ainda o conteúdo trabalhado tanto no Jornal Nacional, quanto no Senado ou Câmara dos Deputados, além ainda de discorrer sobre o tempo gasto com as reportagens televisivas e assuntos tratados e apensados no processo.

De acordo com Marques de Melo (1999), a coleta de dados na forma quantitativa permite ao pesquisador uma mensuração de textos e conclusões expressas de forma numérica, facilitando assim o cruzamento de informações através de tabelas,

dados e gráficos explicativos, que auxiliam a comprovação do projeto, e por isto são utilizados quadros para tabular os dados coletados das legislações e gráficos referenciando e comparando a tramitação.

### **3.2 LEI CAROLINA DIECKMANN**

A lei 12.737/2012, sancionada pela presidência da república no dia 30 de novembro de 2012, dispõe sobre a tipificação na forma criminal de delitos informáticos, ou seja, regulamenta a norma penal para crimes denominados “virtuais” ou da “rede de computadores”. Para isto, a lei acresce ao Código Penal os artigos 154A<sup>18</sup> e 154B<sup>19</sup>.

A pena para quem descumpre esta normativa vai de três meses a dois anos de detenção, além de multa. A detenção pode ser ainda maior o resultado for prejuízo econômico ou se o crime for cometido contra Presidente da República, governadores, prefeitos, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa de Estado, Câmara Legislativa do Distrito Federal ou Câmara Municipal, ou ainda dirigente máximo da administração direta e indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal.

A lei classifica como crime os sujeitos que produzirem, oferecerem, distribuírem, venderem ou difundirem dispositivo ou programa de computador alheio intencionalmente, com destaque para as invasões econômicas, as de caráter privado (comercial ou industrial), a comercialização ou transmissão a terceiros dos dados obtidos por estas informações obtidas sem permissão.

O projeto de lei que deu origem a normativa foi proposto pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT – SP), no dia 29 de novembro de 2011. O projeto tramitou durante pouco mais de um ano no do Congresso Nacional, e por isto é considerada aprovada em tempo recorde, em comparação a outros projetos sobre o mesmo tema que também estavam sendo apreciados dentro do Congresso.

---

<sup>18</sup> Art. 154-A. Invadir dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores, mediante violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita.

<sup>19</sup> Art. 154-B. Nos crimes definidos no art. 154-A, somente se procede mediante representação, salvo se o crime é cometido contra a administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios ou contra empresas concessionárias de serviços públicos.

O dispositivo legal ganhou o nome de Lei Carolina Dieckmann, depois de uma discussão nacional sobre fotos íntimas da atriz, que foram divulgadas na internet sem a permissão da vítima, em maio de 2012, e que teriam sido também forma de chantagem mediante dinheiro para sua não divulgação.

Após a divulgação dos fatos tanto pela imprensa quanto pela atriz, a pauta sobre crimes virtuais foi recolocada em discussão no Congresso Nacional e deu início a construção da Lei que tipifica os crimes virtuais com a penalização de condutas.

SICA (2013), diz que o processo legislativo da lei em questão foi extremamente rápido. Geralmente, este processo é lento, pois há pautas diariamente sendo votadas em ambas as casas e, como se presume uma discussão e conhecimento do projeto de lei a todos os votantes, o tempo gasto para a aprovação é demasiado. Segundo Sica:

Trata-se de lei casuística e promocional. Casuística porque a sua edição foi motivada em um caso concreto, distanciando-a dos requisitos da abstração e generalidade, que devem informar as boas leis. Promocional, porque a enorme repercussão do caso concreto permitiu ao parlamento, mais uma vez, legitimar-se por meio do discurso de lei e ordem e também abriu espaço para profissionais do direito que se especializaram como porta vozes do “direito digital”, com a indisfarçável intenção de se apropriar dessa parcela do mercado de trabalho (SICA, 2013, s/p).

Segundo documento apresentado pelo Ministério Público de São Paulo<sup>20</sup>, a lei é resultado do projeto do Deputado Federal e teve sua tramitação acelerada depois da invasão, subtração e exposição na internet de fotografias íntimas da atriz que dá o nome a lei, ou seja, há uma correlação entre a aprovação da lei e o fato/acontecimento social.

Além desta correlação, o MP paulista também critica a redação da legislação, destacando-a como imperfeita e colocando as penas como ínfimas se consideradas pelo potencial gravidade das condutas ali tipificadas, sendo que, há confrontos com o atual sistema penal e processual vigente no Brasil.

No documento publicado pelo Ministério Público, se destaca a complexidade do procedimento de investigação e da produção de prova de crimes de alta tecnologia e que os crimes cibernéticos muitas vezes podem ser a porta de entrada para outras condutas criminosas feitas pelo computador e, os legisladores não contemplaram a invasão de sistemas, por exemplo, como os de clouding computing ou as atividades de comercialização de cracking codes e de engenharia reversa de software. Por fim, o MP

---

<sup>20</sup> Disponível em

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_criminal/notas\\_tecnicas/NOVA%20LEI%20DE%20CRIMES%20CIBERNETICOS%20ENTRADA%20EM%20VIGOR.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/notas_tecnicas/NOVA%20LEI%20DE%20CRIMES%20CIBERNETICOS%20ENTRADA%20EM%20VIGOR.pdf)

Último acesso em 22/07/2014



conclui que a Lei em questão não consegue dar respostas esperadas pela sociedade para os crimes virtuais.

Por outro lado, a criação da legislação é considerada pelo próprio Ministério Público paulista como uma lei que avança amplamente na tipificação dos crimes cibernéticos propriamente ditos. Antes da criação dessa legislação, havia uma interpretação livre para punir os contraventores.

Rover (2012) aponta opiniões de vários juristas conceituados do direito Penal e conclui que a lei é muito importante, pois é um marco dentro da tipificação criminal específica da internet, mas, apesar disto, é muitas vezes redundante, porque algumas de suas contravenções já estavam tipificadas no Código Penal Brasileiro.

Com o intuito de verificar se a televisão, neste caso, o telejornal Jornal Nacional teve interação com o andamento e a aprovação da legislação em questão, apresentamos abaixo um quadro (que também será utilizado nas legislações seguintes), representando os trâmites legais e a saliência do tema na mídia. O quadro é dividido em duas colunas. A primeira representa a aparição do tema dentro do telejornal e, a segunda, do andamento do projeto de lei dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O objetivo principal em dividir o quadro em duas colunas é comparar a relação entre o telejornal e a lei. Além da data de veiculação das reportagens e do processo legislativo, as colunas ainda contam com a retransmissão dos temas tratados na data, a fim de qualificar, posteriormente, essa relação.

**QUADRO 01** – Correlação entre a criação da Lei Carolina Dieckmann e as reportagens veiculadas no Jornal Nacional

Data de Veiculação JN - com retransmissão	Data de movimentação Congresso- com retransmissão
	29/11/11 – Apresentação / Projeto/ encaminhado ao CCP – Coordenação de Comissão Permanente
	19/02/12 –Mesa diretora/ Apreciação / Retorno CCP
	03/02/12 –Publicação/ CCP
	14/03/12- Plenário/Urgência/ votação
	28/03/12 – Plenário/ Desapensamento/ Redistribuição
	25/04/12 – Plenário/ Requerimento / Apensação
05/05/12 – Fotos/Atriz/Vazam	
07/05/12 –Polícia/Inquérito/Fotos	
14/05/12 – Polícia/ Identificação / Suspeitos	15/05/12- Mesa diretora/ Deferido/ Comissão de Segurança Pública e combate ao crime organizado e Comissão de Justiça e de Cidadania/ Tramitação ordinária
	15/05/12- Plenário/ Aprovado unanimidade/Encerrada discussão

16/05/12 –Entrevista/ Vítima / Fotos	16/05/12- Mesa Diretora/ Desapensação/ prejudicialidade de PL 6.024/2005
	17/05/12- Mesa Diretora/ Encaminha/ Senado
28/05/12 –Menor/ Preso/ fotos	
	29/05/12- Senado/ Indeferido
	05/11/12- Mesa Diretora/Emendas Senado/ Código Penal
	06/11/12- Votação Urgente/Retorna CCP/ Votação urgente
	07/11/12- Discussão turno único/ Aprovada Redação Final
	09/11/12- Mesa diretora/ Sanção presidencial
	04/12/12 – Aprovação/ Presidente
	18/12/12 - Encaminha Senado
	30/12/12- Transformação / Lei Ordinária/ Código Penal Brasileiro

Coluna 01 é referente às notícias veiculadas no Jornal Nacional que dizem respeito ao caso da divulgação de fotos da atriz Carolina Dieckmann. A coluna 02 é o Processo legislativo que posteriormente ganhou o nome da atriz

Com a tabulação dos dados acima apresentados, podemos observar que, durante a tramitação do projeto de lei, o mês de maio teve forte correlação com as datas das reportagens divulgadas. Aliada a esta afirmação, ainda temos o pedido de urgência para aprovação da lei colocado em pauta e a disponibilidade dos deputados federais em votar, em turno único, um projeto tão importante para a sociedade, já que criminaliza uma conduta.

O Senado Federal retornou o Projeto de Lei com aprovação em menos de 15 dias para a Câmara, demonstrando também a rapidez com que o mesmo foi votado, pois no dia 17 de maio o projeto de lei foi enviado ao Senado e ele retornou para a Câmara dos deputados já no dia 29, aprovado, com apenas sugestões de revisões de emendas.

No mesmo mês de maio, este projeto foi aprovado, passando à frente de outros Projetos de Lei que esperavam há muito mais tempo para entrar na pauta do mês. Cabe ressaltar também que o projeto foi aprovado em turno único, sendo discutido em apenas um dia pelos deputados da Casa. Na segunda votação, já com as revisões de emenda, o projeto foi novamente discutido em turno único, sendo aprovado na mesma data.

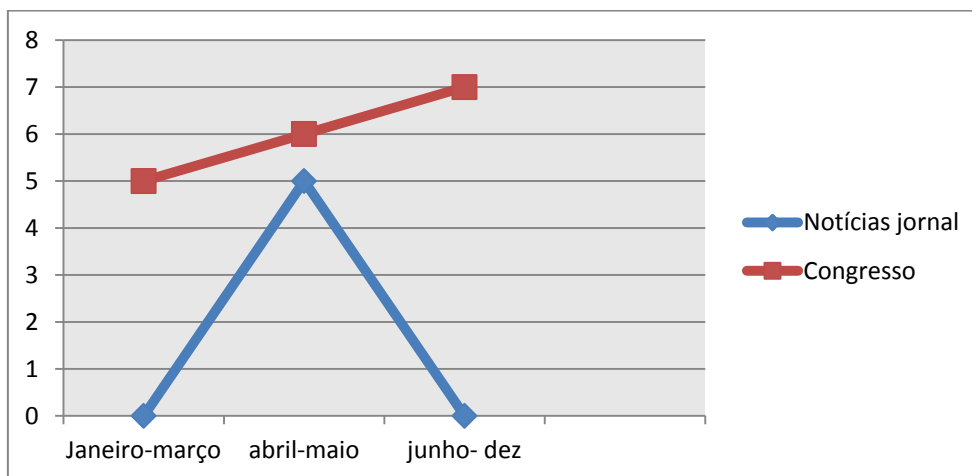
Essa rapidez pode ser considerada uma troca de saliência com a mídia. A primeira reportagem divulgada pelos veículos aconteceu na primeira semana de maio. Quando as discussões ficaram mais intensas, principalmente pelo resultado da notícia, que já tinha entrevistas com a vítima e a identificação dos suspeitos pela polícia, a votação para aprovação da lei foi realizada. No dia 14 a polícia identificou os menores, no dia 15 a Câmara aprovou por unanimidade o Projeto de Lei.

A segunda troca de saliência acontece no Senado, que recebe a lei no dia 17 de maio e, também com uma forte saliência, vota no dia 29 a aprovação do projeto de lei. Coincidentemente, no dia 28 de maio, os noticiários davam destaque para a prisão dos autores do crime virtual, (menores) que chantagearam e divulgaram posteriormente as fotos da atriz em questão. Já no dia 29, no mesmo momento de saliência da informação, a aprovação do Senado chega à Câmara dos Deputados para ser votada pela segunda vez.

Apesar de o 2º semestre de 2012 ter a mesma saliência de tramitação, temos que observar que o Projeto de Lei estava em fase de conclusão e, por isto, tramitou pelas casas (Senado e Câmara) apenas para assinaturas. Se observarmos apenas a tramitação para votação, a saliência do 1º semestre de 2012 é muito maior que nos demais períodos, verificando uma aproximação entre as notícias da televisão e a votação na Câmara.

Há, portanto, uma troca de saliência entre a pauta da televisão e a pauta da Câmara de Deputados brasileiros, como mostra o gráfico abaixo, onde é possível observar que o pico de notícias veiculadas coincide com o aumento da tramitação legislativa, que só é superior nos outros meses, devido à sua aprovação no Congresso e sanção presidencial.

### Gráfico 01. Tramitação legislativa e Notícias veiculadas no JN para a criação da Lei Carolina Dieckmann



O gráfico 01 apresenta a saliência de tramitação entre o Congresso e o Jornal Nacional, demonstrando uma proximidade de discussões entre maio e abril de 2012, período em que o tema repercutiu no Jornal Nacional.

### 3.3 LEI SECA

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é um dos Códigos mais recentes do Brasil, tendo sido criado através da Lei 9.503/1997, e em vigor desde 22 de janeiro de 1998. Desde sua aprovação, o CTB sofreu algumas alterações, dentre elas, a criação da Lei 12.760, que proíbe o condutor dirigir após ter ingerido álcool (bebidas alcoólicas). O condutor que infringir tal norma pode, inclusive, responder penalmente pelo ato.

A medida proibitiva foi aprovada pelos parlamentares brasileiros em 2012, após quatro anos de tramitações e discussões no Congresso e Senado Federal e, posteriormente, foi sancionada pela Presidente da República, Dilma Rousseff, em dezembro de 2012, e em vigor desde janeiro de 2013.

Já existia no CTB outra Lei que proibia o consumo de álcool (Lei 11.705/2008), esta, segundo Oliveira (2013), contendo várias falhas, como o aumento na taxa da multa por dirigir embriagado e a não necessidade de suspeita do condutor para ser realizado o teste etilômetro (bafômetro) – anteriormente somente os motoristas que se envolviam em acidentes ou que eram selecionados em operações de fiscalização podiam realizar o teste de certificação de embriaguez. Oliveira (2013) ainda ressalta que a nova lei foi aprovada rapidamente por uma pressão da sociedade, principalmente relacionando as brechas existentes na antiga normativa.

O termo Lei Seca surgiu nos Estados Unidos da América em 1920, na 18ª Constituição do país. A normativa proibia o varejo, fabricação, transporte, importação e exportação de bebidas alcoólicas em todo o país. Diferente da constituição norte-americana, as medidas proibitivas oriundas da lei seca brasileira não interferem na comercialização, fabricação e exportação de bebidas alcoólicas, mas sim, no seu consumo aliado ao fato de dirigir. Ou seja, a lei seca no Brasil, nada mais é que a proibição do consumo de bebidas alcoólicas aos condutores de veículos que forem dirigir após este consumo.

A primeira Lei Seca foi criada em 2008, através da Lei 11.705/2008. Uma de suas referências estava no Artigo 165, o qual determinava que dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer substância psicoativa que cause dependência seria considerada uma infração gravíssima, tendo como penalidade multa e a suspensão de dirigir por 12 meses, além de retenção do veículo até que um outro condutor habilitado se apresentasse.

No período de quatro anos a legislação ganhou uma nova versão, sendo criada a Lei 12.760/2012. O Artigo citado acima foi um dos cinco que sofreram alterações, e o fato de dirigir em tais condições teve suas penas agravadas. Entre os novos dispositivos estão os que não exigem mais o teste de alcoolemia para se comprovar a embriaguez (podendo ser atestada pelos policiais), a tolerância zero para quantidades de álcool no sangue, entre outros.

Pesquisas quantitativas mostraram, contudo, que no decorrer dos anos em que as duas legislações estiveram vigentes, o número de acidentes de trânsito não foi menor, mas ao contrário, as estatísticas sobem a cada dia. Gomes (2013) aponta que, quando o CTB foi criado, o Datasus registrava 35.620 mortes no trânsito. Com a mudança da legislação, em 2006, o número de mortes no trânsito subiu para 36.367 e, após 2010, já no funcionamento da primeira Lei Seca, as mortes alcançaram o número de 38.273, representando mais de 13% de aumento nas vítimas de trânsito. Atualmente o número ultrapassa as 43 mil mortes anualmente.

A nova legislação é considerada parte do movimento Tolerância Zero, considerado como parte do Direito Penal Máximo. Segundo Greco (2011), neste movimento, tudo é penalizado através de leis penais, transformando esta matéria em algo amedrontador. Para ele, a Ordem social é somente estabelecida com a punição. “O Estado Social foi deixado de lado para dar lugar a um Estado Penal” (GRECO, 2011, p. 13).

Para verificar se a lei tem alguma relação com a divulgação de notícias no Jornal Nacional, novamente utilizamos um quadro explicativo. O quadro é dividido em duas colunas, na qual é comparada por data a troca de saliência entre o Congresso e o JN. O Quadro 02 trabalha com toda a tramitação legislativa para a criação da lei e com todas as reportagens do telejornal que tiveram algum fato com motoristas embriagados ou sobre a antiga e nova Lei Seca.

**QUADRO 02** – Veiculação de reportagens no Jornal Nacional e sua correlação com o andamento da Lei Seca

Data de Veiculação JN - com retransmissão	Data de movimentação Congresso- com retransmissão
	08/07/2009 – Apresentação/ Projeto de Lei
	31/01/2011- Matéria Arquivada
	09/02/2011 – Pedido/ Desarquivamento
	15/02/2011 - Desarquivamento

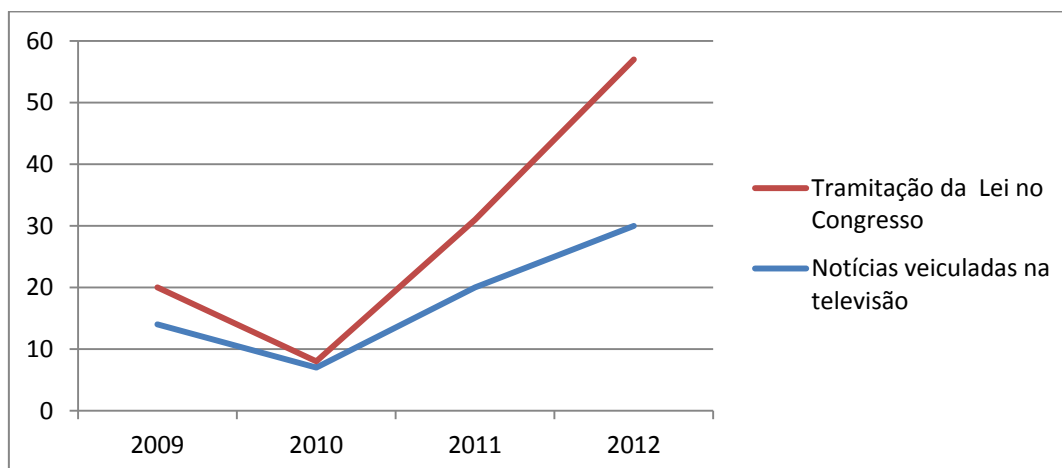
	17/02/2011 – Pedido/ revisão
19/02/2011- 18 pessoas/ atropeladas/ carnaval	
04/04/2011 – Juíz/ mata/ fogue	16/04/2011 – Senado (Comissão de Justiça)
31/05/2011 –PMs/ Motoristas/ Infratores	
1706/2011 – Fortaleza/ altos índices/ violência	
27/06/2011 – Mortes/ trânsito/ caem	12/07/2011- Comissão de Transportes
02/08/2011 Nova versão/ acidente/ São Paulo	
26/08/2011- Ex-coordenador/ Lei seca/ atropela	
27/08/2011 – Morre/ Jovem/ Lei Seca	
17/09/2011- Mutirão/ Lei Seca/ Minas Gerais	25/09/2011 – Senado/Aprovado relatório/Pauta para reunião
10/10/2011 - Minas Gerais/ Motoristas/ graves acidentes	
14/10/2011-Justiça/ prisão/ lei seca	
18/10/2011 - Pai/ Impunidade/ Legislação	
18/10/2011 – Especialista/ defendem/ punições	
22/10/2011- Motorista/ embriagado/mata	26/10/2011- Retorna/ Comissão de Transportes
01/11/2011 – Motoristas/ Sem Habilitação/ Lei Seca	01/11/2011 – Plenário/ Desapensação/ itens
03/11/2011- Previdência/cobrar/ bebida	
04/11/2011- Blitz/ lei seca/ salva/ sequestro	
04/11/2011-Motorista/ Prefeitura/ Indenização	
09/11/2011 – Senado/ Aprova/ Lei Seca	
	01/12/2011- Mesa Diretora/ Comissão de Justiça/ Tramitando em prioridade
	07/12/2011 – Desapensação / Projeto/ Plenário
31/12/2011- Motorista/ Embriaguês/ Campo Grande	12/12/2011- Comissão de Transportes/ Apensado
02/01/2012- Motorista/ mata/ Grávida	12/12/2011- Senado/ Aprova/ Emenda
07/01/2012- Motorista/ Provoca/ Mortes	
21/02/2012- Jovem/ Atropela/ Carnaval RS	
23/02/2012 – Acidentes/ Caem/ Rodovias Federais	02/02/2012 – Plenário/ Desapensação/ emendas/ Senado
23/03/2012 –Thor Batista/ Acidente/ Álcool	
28/03/2012- Mano Menezes/ Recusa/ bafômetro	
30/03/2012- STJ/ Lei Seca/ SP	
30/03/2012 – Simulador/ Álcool/ Acidentes	
02/04/2012 – Jovem/ Cumpre/Acompanhando/ Atendimento	
04/04/2012 – Câmara/ Lei Seca/ Mais rigorosa	
	10/04/2012 – Mesa diretora/ Apensamento
	10/04/2012 – Plenário/ Regime urgência/ Apreciação
	11/04/2012 – Plenário/ Aprovado/ Unanimidade
12/04/2012 – Câmara/ Aprova/ Lei Seca	12/04/2012 – Mesa diretora/ Despacho/ Comissão transporte

13/04/2012 – Médicos e advogados/ tolerância zero/ aprovam	13/04/2012 – Remete/ Senado Federal Senado Federal Recebe
	16/04/2012 – Senado Federal/ Comissão de Justiça
	20/12/2012 – Mesa diretora/ Sanção/ Lei Ordinária
	07/02/2013 – Senado/ Autógrafo/ Sancionado

Coluna 01 é referente às notícias veiculadas no Jornal Nacional que dizem respeito ao consumo de álcool associado a acidentes de trânsito. A coluna 02 é o Processo legislativo para alteração da lei.

Correlacionando os dados acima coletados, foi elaborado um gráfico (apresentado na sequência) que demonstra a variação do número de notícias divulgadas pela televisão sobre o tema: Embriaguez ao volante, e em nos outros dois itens, o número de vezes que o processo tramitou dentro do Congresso e Senado.

### Gráfico 02 – Tramitação legislativa com notícias veiculadas no JN



O Gráfico 02 compara a tramitação legislativa com a veiculação de notícias do JN no período de 2009 a 2012, datas nas quais a lei esteve em discussão no Congresso.

O gráfico acima aponta um número de notícias veiculadas sempre maior que o de tramitação no Congresso (local em que o projeto de lei foi criado). A correlação, contudo, é bastante forte. Nos períodos em que a mídia intensifica a produção de notícias, o Congresso responde com o andamento da legislação mais rapidamente. Os números mostram, por exemplo, que em 2011, 20 notícias foram divulgadas sobre o tema durante todo o ano. Foi neste período que o Congresso tramitou mais vezes o projeto, chegando a ser discutido/votado/apresentado 11 vezes.

Durante os anos mostrados ainda é possível observar uma relação entre os meses de veiculação das notícias e os meses de tramitação do Projeto de Lei. Por exemplo, em

2011, quando houve uma veiculação maior de notícias sobre o tema e a resposta do congresso foi maior, temos como troca de saliência mais forte em outubro, novembro e dezembro. O período que antecede o maior número de tramitações (dezembro – três vezes) temos a aparição de 11 reportagens veiculadas (outubro, novembro e dezembro). Se somarmos os efeitos imediatos, os meses citados acima somam seis tramitações das 11 realizadas durante todo o ano. Isso representa mais de 50% do trâmite legislativo. Na porcentagem de notícias veiculadas, das 20 anuais, 11 são dos três últimos meses, sobrando nove para os demais, também somando mais da metade do número total.

Outro ponto que é possível observar no gráfico acima é que as notícias geralmente ficam acima da tramitação (em quantidade) e, no período em que elas caem de veiculação, a resposta – geralmente observada no mês seguinte –, é uma queda no número de vezes em que a lei foi tramitada no Congresso.

### **3.4 PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL**

A Constituição Federal define que todos os indivíduos menores de 18 anos são inimputáveis, devendo obedecer a uma legislação especial, hoje encontrada no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA/1990. O Código Penal, respondendo a hierarquia do sistema jurídico, diz no Capítulo III, Art. 27º, que trata da imputabilidade, que os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis, sendo assim, são sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial, tratada na Lei nº 7.209/1984<sup>21</sup>.

Toda vez que uma criança ou adolescente comete um ato infracional, os juristas se utilizam do Estatuto para definir as medidas punitivas, pois atualmente a legislação vigente sobre o tema é tratada pelo ECA, que diz:

Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Parágrafo único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos. Art. 107. A apreensão de qualquer adolescente e o local onde se encontra recolhido serão incontinenti comunicados à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada. Parágrafo único. Examinar-se-á, desde logo e sob pena de responsabilidade, a possibilidade de liberação imediata. Art. 108. A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias. Parágrafo único. A decisão deverá ser fundamentada e basear-

---

<sup>21</sup> A Lei 7.209/1984 altera a redação de alguns artigos do Código Penal (1940), mas estabelece a mesma decisão apresentada para a maioria penal.



se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida. Art. 109. O adolescente civilmente identificado não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada. (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, s/p).

O objetivo do trabalho não é a discussão se o projeto é eficiente ou não e se irá beneficiar a população ou não. Mas para compreender as opiniões e também os possíveis motivos pela sua não aprovação, apresentamos abaixo as principais considerações argumentativas das posições contra e a favor da redução. Na sociedade brasileira encontramos essas duas correntes.

A primeira, que não aceita a redução da maioria penal, defende que o indivíduo com menos de 18 anos ainda está em formação biológica e, devido a isto, não pode responder por atos ilícitos. A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) defende a legislação atual, com a justificativa que a redução não irá solucionar os problemas, já que os adolescentes em conflito com a lei serão encarcerados com adultos que também não conseguem ser recuperados pelo sistema carcerário atual. Além disto, as doutrinas jurídicas, apesar desses vários projetos de emenda à Constituição dentro do Congresso, alegam que há uma impossibilidade de mudança no tema, já que esta é uma cláusula pétrea<sup>22</sup> da Constituição Federal.

A segunda corrente, a favor da redução, tem como bandeira a afirmação de que o menor pode cometer crimes hediondos e receberá apenas penas de medida socioeducativas de, no máximo, três anos e, ao completar 21 anos, se cometer nova infração, não será considerado reincidente, sendo julgado como réu primário e recebendo os benefícios da justiça para estes casos. Outra consideração dos defensores é a que o Código Penal Brasileiro é do ano de 1940, quando o país possuía outra realidade social, pois hoje, o número de adolescentes envolvidos com a criminalidade é muito superior àquela realidade.

Os projetos que visam reduzir a maioria penal sugerem que, a partir dos 16 (dezesseis) anos, o indivíduo sofra as punições legais correspondentes a atos infracionais nos moldes do Código Penal. A primeira Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) foi elaborada pelo então Deputado Federal, Benedito Domingos, em 1993. As propostas dividem opiniões no Brasil, bem como as pesquisas

---

<sup>22</sup> São consideradas cláusulas pétreas aquelas que não podem ser alteradas. Nem mesmo PECs conseguem alterar tais normativas constitucionais. As cláusulas pétreas da CF88 estão dispostas no Art. 60º, o qual garante imutáveis: a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico; a divisão dos poderes e, por fim, os direitos e garantias individuais. Neste último ponto é que alguns juristas classificam a maioria penal como cláusula pétrea.

sobre as consequências da aprovação da PEC ou não, mas este questionamento não faz parte desta pesquisa.

A proposta de emenda a Constituição (PEC 171/1993) de autoria do então Deputado Federal, Benedito Domingos (PP/DF), foi apresentada pela primeira vez em 19 de agosto de 1993, ou seja, há mais de 20 anos. Em seu texto, publicado no Diário do Congresso Nacional, do dia 27 de outubro do mesmo ano, o Deputado sugere a alteração da idade para a aplicação de penas, a qual a pessoa com menos de 16 anos deixaria de ser imputável<sup>23</sup>. Essa PEC foi a primeira de várias outras proposições dos deputados e senadores brasileiros, com o objetivo de reduzir a idade de imputabilidade.

Voltando ao tema de pesquisa, observamos que na PEC 171/93, já foram pensadas 31 novas propostas de emendas constitucionais na Câmara dos Deputados, sendo que dentro destas propostas ainda há outras três, pensadas a outras PECs, ou seja, mais 34 novas PEC sobre o tema foram elaboradas desde 1993. Além disto, são 19 requerimentos de mudanças nas Propostas já apresentadas no Congresso Nacional, que sugerem uma alteração no projeto apresentado e, ao mesmo tempo, reincluem a PEC em questão nas discussões. Como o objetivo é compreender a relação entre as notícias veiculadas no Jornal Nacional e a tramitação legal no Congresso, separamos o objeto em dois quadros.

Abaixo, o quadro mostra todas as novas propostas tramitadas no Congresso Federal, desde a PEC 171/1993. A coluna 01 apresenta o número da PEC e o ano em que ela foi proposta. A coluna 02 se refere ao congressista que apresentou a proposta, seu partido político e Estado de origem. Já na coluna 03, se a PEC possui algum requerimento para desarquivamento ou inclusão de itens.

**QUADRO 03** – Criação de Propostas de Emendas a Constituição na Câmara dos Deputados, na matéria de redução da maioria penal brasileira.

PEC/Ano	Deputado/ Partido	Requerimento
37/1995	Telmo Kirst/ PPR - RS	
91/1995	Aracely de Paula/ PFL - MG	386/1996 (Pedrinho Abrao/PTB – GO) 382/2014 (Akira Otsubo- PMDB/MS) 426/1996 (Nair Xavier Lobo – PMDB –

<sup>23</sup> O presente trabalho também utiliza a expressão: adolescentes em conflito com a lei para designar as pessoas com menos de 18 anos, ambos os termos considerados os corretos para abordagem deste conteúdo.

		GO)
301/1996	Jair Bolsonaro/ PPB- RJ	65/2013 (Jair Bolsonaro) 209/2003 (Jair Bolsonaro) 606/2011 53(Jair Bolsonaro)
531/1997	Feu Rosa / PSDB - ES	
68/1999	Luiz Antonio Fleury/ PTB- SP	
1150/1999	Marçal Filho / PMDB-MS	145/2011 (Marçal Filho)
167/1999	Ronaldo Vasconcellos/ PFL – MG	
169/1999	Nelo Rodolpho/ PP – SP	
133/1999	Ricardo Izar / PMDB - SP	
633/1999	Osorio Adriano / PFL - DF	
260/2000	Pompeo de Mattos/PDT -RS	
321/2001	Alberto Fraga / PMDB - DF	
377/2001	Jorge Tadeu Mudalen / PMDB – SP	271/2011 (Jorge Mudalen)
582/2002	Odelmo Leão/ PPB- MG	
64/2003	André Luiz/ PMDB – RJ	
179/2003	Wladmir Costa/ PMDB - PA	198/2011 (Wladmir Costa)
242/2004	Nelson Marquezelli/ PTB - SP	249/2011 (Nelson Marquezelli)
272/2004	Pedro Côrrea/ PP-PE	
302/2004	Almir Moura/ PL- RJ	
345/2004	Silas Brasileiro / PMBD - MG	8788/2013 (Jorginho Mello – PR -SC)
489/2005	Medeiros / PL – SP	
48/2007	Rogério Lisboa / PFL – RJ	
73/2007	Alfredo Kaefer / PSDB - PR	404/2011 (Alfredo Kaefer)
85/2007	Onyx Lorenzoni / DEM - RS	
273/2013	Onyx Lorenzoni / DEM – RS	272/2013 (Onyx Lorenzoni) 1643/2011 (Onyx Lorenzoni) 2830/2011 (Onyx Lorenzoni) 6996/2013 (Onyx Lorenzoni)
87/2007	Rodrigo de Castro / PSDB-MG	1155/2011 (Rodrigo de Castro)
125/2007	Fernando de Fabinho / DEM-BA	
399/2009	Paulo Roberto Pereira / PTB – RS	
57/2011	André Moura / PSC - SC	189/2014 (André Moura)
223/2012	Onofre Agostini / PSD - SC	
228/2012	Keiko Ota / PSB - SP	

279/2013	Sandres Junior / PP-GO	
332/2013	Carlos Souza / PSD – AM	
349/2013	Gorete Pereira / PR-CE	9097/2013 (Luiz Couto / PT-PB)

Dados retirados do Portal da Câmara dos Deputados, disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_arvore\\_tramitacoes?idProposicao=14493](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=14493)>

As respostas de tramitação também são amplas. No total, quatro Pareceres de Relator foram dados e outros 13 requerimentos para Audiência pública, discussões e desamparação de itens das PEC, como no exemplo abaixo:

Req. 11/2001. Solicita sejam convidados os Excelentíssimos Senhores Representantes da OAB, do Ministério da Justiça, da CNBB e da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) para discussão acerca da PEC nº 171/1993 (imputabilidade penal do menor de 16 anos).<sup>24</sup>

Na justificativa apresentada em 2012 em uma das propostas de emendas a Constituição (PEC 221/2012), o Deputado Federal do PSD- SC, Onofre Santo Agostini justifica a redução da maioria penal alegando que em outros países, como Estados Unidos e Inglaterra, não há idade para julgamento de delitos e aplicação de penas e, em outros, como Portugal e Argentina, o jovem atinge a maioria aos 16 anos. Outros exemplos apresentados pelo Deputado são as realidades da Alemanha (14 anos) e da Índia (07 anos). Na justificativa, o deputado ainda sugere:

Considerando o número crescente de crimes violentos cometidos por adolescentes, a sociedade brasileira clama por medida urgente sugerindo mudança na Constituição Federal, usando como argumento principal os artigos 1.517, do Código Civil, que permite uma pessoa, com autorização dos pais, case a partir dos 16 (dezesesseis) anos de idade; o artigo 1860, parágrafo único, do Código Civil, prevê que os maiores de 16 (dezesesseis) anos podem testar; o Artigo 5º, do Código Civil, prevê a possibilidade de emancipação a partir dos 16 (dezesesseis) anos, desta forma, podendo exprimir sua vontade para a realização de negócios jurídicos; a Constituição Federal, no artigo 7º, inciso XXXIII, possibilita o trabalho para a pessoa a partir dos 16 (dezesesseis) anos de idade, e a partir de quatorze anos na condição de aprendiz e por fim, a Constituição da República, no artigo 14, inciso II, §1º, alínea c, permite o voto a partir de 16 (dezesesseis) anos, tornando-se obrigatório aos 18 (dezoito) até os 70 (setenta). Em suma, se uma pessoa menor de 18 (dezoito) anos pode trabalhar, contratar, casar e votar, por que não pode responder criminalmente?<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Disponível em

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_arvore\\_tramitacoes?idProposicao=14493](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=14493)

<sup>25</sup> Texto disponível em

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CF30E2F0EB89F17CE4626C2643A0E9CB.proposicoesWeb1?codteor=1042328&filename=Tramitacao-PEC+223/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CF30E2F0EB89F17CE4626C2643A0E9CB.proposicoesWeb1?codteor=1042328&filename=Tramitacao-PEC+223/2012)

Seguindo a metodologia de pesquisa, apresentamos abaixo o quarto quadro do trabalho, o qual mostra a divulgação de peças jornalísticas dentro do Jornal Nacional, durante os anos de 2012 e 2013. A escolha dos anos foi definida por já representarem a realidade da coincidência e da troca de saliência entre as agendas do Congresso e do telejornal, além do que, a Globo não disponibiliza o material na íntegra nos anos anteriores.

Além disto, nas outras legislações, foi observado que, a troca de saliências ocorre simultaneamente entre as agendas e, devido a isto, restringir as datas não prejudica a análise, afinal, a PEC não foi aprovada até a data da pesquisa. Como uma das características que se pretende abordar é a não aprovação de leis mesmo com saliência da mídia, a pesquisa consegue ser eficaz mesmo com essa delimitação das notícias veiculadas apenas em 2012 e 2013.

Ressaltamos ainda que, para fazer parte da notícia, usamos o critério de negatividade dos fatos, ou seja, o adolescente que aparece na reportagem do Jornal Nacional, necessariamente, cometeu ato infracional, seja ele grave ou não.

**QUADRO 04** – Tramitação do Projeto de Emenda Constitucional 171/1993 e a divulgação de reportagens no Jornal Nacional

Data de Veiculação JN - com retranca
09/11/2011 – Tentativa de assalto/ apreensão/ menor
04/02/2012- Nova lei/ medidas/socioeducativas
20/02/2012 – enterrada/ menina/ jet-ski
23/02/2012 – Jovem/ suspeito/ jet-ski
24/02/2012- Adolescente/ jet-ski/ mata
11/04/2012 – Presos / traficantes/ São Paulo e Rio de Janeiro
16/04/2012 – Adolescentes atacam/ escola
14/05/2012 – Polícia/ identifica/ Carolina Dieckmann
28/05/2012 – Menor/ Carolina Dieckmann;/ fotos
13/06/2012 – Suspeitos/ arrastões/ adolescentes
14/06/ 2012 – arrastões/ restaurantes/ reincidentes
20/08/2012- STJ/ decisão/ tráfico de drogas
06/11/2012 – Minas Gerais/ Atentado/ delegacia
21/11/2012 – Salvador/ Presos/ assassinato
10/12/2012 – Adolescentes/ queimam/ ônibus
29/12/2012 – Adolescente / atropela/ tenta fugir
11/04/2013 – Manifestação/ defende / mudanças no ECA

10/04/2013 – Adolescente / Comanda/ arrastão
29/04/2013 – Polícia/ apreende/ assassino/ dentista
13/04/2013 – Manifestação/ redução da maioridade penal
13/05/2013 – Menor/ tentativa/ furto
03/06/2013 – Polícia/ investiga/ adolescente/ mata turista/ Morro do Alemão
04/06/2013 – Adolescente/ atropela e mata/ Rio de Janeiro
06/06/2013 – Adolescente / mata / mãe
22/06/2013 – Manifestantes/ Esplanada/ Adolescentes
22/06/2013 – Suspeitos/ saques/ Barra da Tijuca
27/06/2013 – assassinato / dentista/ polícia/ investiga
27/06/2013- Polícia / adolescente/ manifestação
04/07/2013 – Estudante/ atira/ colegas/ bullying
30/07/2013- Duas adolescentes/ suspeitas/ assassinato
06/08/2013 – Adolescente / suspeito/ chacina
07/08/2013 – Polícia/ investiga/ menor de 13 anos
08/08/2013 – Jovem/ 13 anos/ mata família
12/08/2013 – Adolescentes/ fogem / unidade
04/09/2013 – Polícia/ prende / violência no RJ
05/09/2013 – Menor / mata / pais
25/10/2013 – Estudo / péssimas condições / menores infratores
30/10/2013 – Centros de recuperação / bom exemplo/ conflito
14/11/2013 – Vandalismo / Manifestações/ 68 jovens
09/12/2013 – Polícia/ 22 suspeitos/ menores

Produtos jornalísticos divulgados pelo Jornal Nacional com o tema de adolescentes em conflito com a lei.

Nos dois quadros acima, é notável como o andamento do trâmite legislativo acompanha a intensidade da divulgação jornalística mediada pela televisão, bem como a utilização de notícias sobre a violência dos casos apresentados pelo telejornal. Na maioria das retrancas observadas, há temas de polícia e morte relacionados.

No ano de 2012 houve um número alto de reportagens divulgadas pelo Jornal Nacional sobre crianças e adolescentes em conflito com a lei e, no mesmo período, três novas propostas de emendas constitucionais foram apresentadas no Congresso – sendo este um número alto de PECs sobre o mesmo assunto legal. Em 2013 o número de notícias foi ainda maior pelo Jornal Nacional e como resposta, uma PEC a mais que no ano anterior foi apresentada pelos congressistas e quatro novas requisições, que reiteram o tema dentro da agenda do Congresso.

### 3.5 REFLETINDO SOBRE AS HIPÓTESES

Com a tabulação dos dados apresentados acima, dos três objetos empíricos da dissertação, buscamos encontrar as considerações sobre as hipóteses do trabalho. A primeira hipótese diz que a televisão exerce uma relação de poder sobre o Congresso e o mesmo se utiliza da televisão para também alcançar seu poder. Para responder tal hipótese, consideraremos, no capítulo seguinte, a teoria dos múltiplos fluxos, proposta por Kingdon (2003). A fundamentação teórica utilizada retrata como a construção de políticas públicas sofre interferências de atores coletivos (não só da televisão) e como o papel desses atores é importante para a mobilização da opinião pública acerca de um fato.

A segunda hipótese diz que na mediação entre Congresso e televisão, o primeiro utiliza-se do segundo para aprovar leis que estavam engavetadas. Para responder isto, continuamos na teoria dos fluxos, com destaque especial para o conceito das Janelas da oportunidade, a ser trabalhada mais profundamente na sequência.

Já a terceira hipótese de pesquisa é a que fala que a televisão não é capaz de aprovar nenhuma lei no Brasil, mas que é um dos atores responsáveis por colocar em pauta alguns temas que viram discussão no Congresso. É esta a hipótese que responde também a pergunta de pesquisa. Para respondê-la, apresentamos os conceitos da agenda building, da visibilidade e uma introdução às relações de poder.

## **CAPÍTULO IV – Estratégias políticas, visibilidade e relações de poder**

*Produz-se verdade. Essas produções de verdade não podem ser dissociadas do poder e dos mecanismos de poder, ao mesmo tempo porque esses mecanismos de poder tornam possíveis, induzem essas produções de verdade, e porque essas produções de verdade têm, elas próprias, efeitos de poder que nos unem, nos atam. São essas relações de verdade/poder, saber/poder que me preocupam. Então, essa camada de objetos, ou melhor, essa camada de relação, é difícil de apreender, e como não há teorias gerais para apreendê-las eu sou, se quiserem, um empirista cego, quer dizer, estou na pior das situações (FOUCAULT, 1977, p. 229).*

O poder é algo imensurável, e por isto, tentar medi-lo ou, em outra situação, quantificar a sua influência, é uma questão de pesquisa realmente muito difícil de realizar. Sendo assim, tentar mensurar ambos é navegar por um terreno movediço. Não é objetivo de o trabalho tratar das definições de poder e de influência, mas sim, mostrar algumas visões teóricas sobre o tema. Segundo Machado (2000, p.100), o telejornal pode ser lido de diferentes maneiras pelos seus telespectadores. Fazer uma análise de conteúdo quantificando seus valores e estratégias não é suficiente porque, justamente o receptor, é dotado de autonomia que classifica tudo o que está assistindo. Ou seja, há sempre em todo telejornal, possibilidades de interpretações diferentes dos fatos e acontecimentos. Sendo assim, não basta qualificar todos dados coletados apresentados acima. É preciso que o pesquisador, através da perspectiva teórica, encontre as demais relações existentes entre o Congresso e Jornal Nacional. É com essa visão de Machado (2010) que iniciamos o debate final da dissertação, a qual com base nos conceitos de estratégias políticas, visibilidade e relações de poder, buscará compreender algumas características dessas relações entre o telejornalismo e a construção de políticas públicas no Brasil. O objetivo é comparar ambas e tentar encontrar as fundamentações para as relações entre a televisão e o Congresso, portanto, ficaremos restritos aos conceitos mais utilizados na teoria dos múltiplos fluxos, agenda building, visibilidade e das relações de poder.



## 4.1 ESTRATÉGIAS POLÍTICAS

A política, segundo Arendt (2005) diz respeito a coexistência e associação de e entre homens distintos, que se organizam politicamente de acordo com atributos comuns e essenciais para driblar as diferenças da sociedade (ARENDR, 2005, p.145). Assim como Hobbes, a autora acredita que a política não nasce com o ser humano, mas ela se introduz nele através das relações sociais. Assim sendo, a política organiza a sociedade como um todo, assimilando e destacando suas diferenças e semelhanças, com o objetivo de garantir o convívio entre seus cidadãos.

Não importa o regime de governo ou período histórico, o sentido da política sempre é fator determinante nas relações sociais dos homens. São estas relações que caracterizam a política, e assim sendo, ela faz parte da vida dos cidadãos, querendo eles ou não.

Se queremos mudar uma instituição, uma organização, uma entidade pública qualquer existente no mundo, tudo que podemos fazer é rever sua constituição, suas leis, seus estatutos e esperar que o resto cuide de si mesmo. Isto é assim porque onde quer que os seres humanos se juntem – em particular ou socialmente- gera-se um espaço que simultaneamente os reúne e os separa. Esse espaço tem uma estrutura própria que muda com o tempo e se revela em contextos privados como costume, em contextos sociais como convenção e em contextos públicos como leis, constituições, estatutos e coisas afins. Onde quer que as pessoas se reúnam, o mundo se introduz entre elas e é nesse espaço intersticial que todos os assuntos humanos são conduzidos (ARENDR, 2005, p.159).

A afirmação de Arendt (2005), nos leva a acreditar em uma política movida pela ação social e não apenas por decisões políticas isoladas. São estratégias que acabam movendo as relações – como são e para quem são realizadas. Não há possibilidades de se extrair da política e de suas ações, pois toda ação humana é baseada em ações políticas que vieram antes desta ou que surgirão posteriormente. Ou seja, todo ato humano provém ou é provido de um ato político.

Tratando de Leis, a autora destaca que a lei é algo que estabelece novas relações entre os homens, fazendo com que eles se vinculem entre si. Isso significa que a construção de leis serve para criar uma lei em comum, que leva em conta várias partes da sociedade, com o objetivo de conquistar o bem comum (ARENDR, 2005, p.242).

Mais até que o bem comum, as leis determinam como tal sociedade se comporta e se organiza. Se alguém tem desejo de mudar uma instituição que existe no mundo, ele não pode mudar as pessoas que vivem nele simplesmente. Quem deseja modificar o

mundo necessita observar e reorganizar as leis, constituições e estatutos vigentes naquela sociedade, pois são estes documentos que reúnem os homens, regem seus assuntos e determinam seus regimentos.

Por tais citações da autora é que esta dissertação caminha para compreender as possíveis relações entre o telejornalismo e a criação de políticas públicas no Brasil. Como todo ato é uma ação política, a divulgação de notícias pelo telejornal pode ser caracterizada como ação política. O mesmo acontece pelo Congresso, que em cada construção e discussão legislativa, cria um novo ato político que gera ação política.

É partindo deste pressuposto que apresentamos as possibilidades teóricas para responder a pergunta de pesquisa, a qual visa compreender qual é o papel do telejornal na construção legislativa brasileira.

## **4.2 APROVAÇÃO DE LEIS COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA E O ESTUDO DE AGENDAMENTO**

### **4.2.1 AGENDA-SETTING**

A teoria ou hipótese da agenda (agenda setting) foi explicada por Maxwell Mc Combs e Donald Shaw em estudos nos Estados Unidos. McCombs tinha por objetivo visualizar a influência da mídia nos assuntos tratados pela população. Após várias pesquisas, os autores em questão explicaram a relação entre a notícia e a influência no público através de dados relatando a saliência das notícias no cotidiano. Ou seja, McCombs verificou, através de pesquisas quantitativas, o quanto cada notícia veiculada na mídia afetava o pensamento dos cidadãos norte-americanos, principalmente no período eleitoral. Tendências lançadas na mídia eram aceitas (em sua maioria) pela população e cobradas dos candidatos como prioridades de governo/campanha política eleitoral.

Como explica McCombs (2009, p. 111), o agendamento nada mais é que “uma teoria sobre a transferência da saliência das imagens da mídia sobre o mundo às imagens de nossas cabeças”, ou seja, através do agendamento é que o pesquisador descobre (ou não) se há interferência de imagens do que a mídia repassa para as decisões próprias de cada indivíduo. Portanto, quando o agendamento se concretiza, a agenda da mídia acaba se tornando a agenda pública.

A repetição de notícias diária e exaustivamente, utilizada por todos os veículos de comunicação, faz com que a mensagem emitida seja a de maior importância ao público, e o que estava na agenda midiática, passa a ser também agenda pública (McCombs, 2009, p. 18). O autor só confirma suas interrogações sobre o agendamento ao citar que, devido à intensidade da mesma pauta nos *mass media*, o assunto torna-se relevante para o público como uma aprendizagem constante que, mesmo invisível, se transforma num fenômeno muito maior:

Mas as pessoas aprendem nos *mass media*. Elas aprendem um montão de fatos, muitos dos quais elas incorporam em suas imagens e atitudes sobre uma variedade de objetos. Elas também aprendem sobre os mais importantes temas do momento, incorporando a agenda dos *mass media* em suas próprias agendas dos tópicos centrais do que a sociedade enfrenta (McCOMBS, 2009, p. 80).

Quando considera o tempo necessário de exposição midiática para que um tema específico se torne agenda pública, o referido autor é claro: “os efeitos do agendamento estão longe de ser instantâneos, mas são relativamente de curto prazo” (McCombs, 2009 p.75). Ao longo das pesquisas realizadas com agenda midiática, supõe-se que para um assunto entrar na agenda, ele percorre um período de três meses de exposição midiática para então, chegar ao público. Outras vezes, o que ocorre é uma troca de saliência, ou seja, os assuntos enfatizados pela mídia acabam se tornando importantes para o público (McCombs, 2009, p. 111), mesmo em um período considerado de baixa exposição, principalmente nas análises referentes à televisão. Para o autor, quando a televisão agenda um tema, a exposição é rápida. Em contrapartida, a saída desta mesma exposição é tão rápida quanto a sua entrada.

A pesquisa de agenda setting proposta por McCombs estabelece alguns critérios para ser realizada, entre elas, o acompanhamento, através de pesquisas de opinião pública, do público com o assunto tratado na televisão. Ao pensar nesta pesquisa, a primeira hipótese era de que a televisão e o Congresso utilizavam-se da agenda setting para aprovar leis no Brasil. Contudo, a impossibilidade de se realizar uma pesquisa de opinião para leis já aprovadas, impede que a teoria seja utilizada.

Como explica o autor:

Em termos da agenda midiática, que é causa destes efeitos, uma grande contribuição da Teoria da Agenda é que ela faz uma conexão explícita entre o conteúdo de uma mídia específica e de seus efeitos no público. Ao explicar a premissa básica de análise quantitativa de conteúdo, a Teoria da Agenda especifica que a saliência deste conteúdo pode parcimoniosamente ser medida em termos de sua frequência de veiculação (McCombs, 2009, p. 41).

Isso significa que, para que seja possível fazer um estudo sobre o agendamento é necessário medir o impacto que a veiculação de cada notícia tem no público e, quando isso acontece, medir a sua intensidade. No entanto, como o objetivo da pesquisa não é mensurar a influência da televisão no público e, ao mesmo tempo, não tem como afirmar conclusivamente se a pauta nasceu no Congresso ou na Televisão, esta pesquisa não segue os preceitos apresentados pela Agenda-setting.

Dentre seus estudos, McCombs também nesta teoria o conceito de saliência. Para ele, é através da intensidade que as notícias chegam ao público que a sua saliência é verificada. Esse conceito é similar ao objetivo da pesquisa, que é quantificar a troca de interferências entre as agendas do Congresso e Televisão.

### **4.3 TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

Para compreender os quadros apresentados no capítulo anterior e a criação de políticas públicas no Brasil, é utilizado o conceito dos múltiplos fluxos, de Kingdon (2003), pois o autor procura responder de que forma um problema consegue entrar na agenda decisória do governo/governante, assim como busca esta pesquisa.

Em seus textos, o autor considera que são quatro processos fundamentais para a construção de uma política pública. O primeiro é o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas, seguida pela consideração de alternativas para a criação de políticas, as quais passam por escolhas que chegam a uma decisão final. Neste processo, o autor define a agenda como algo importante, já que ela é uma lista de assuntos e problemas que o governo observa em um momento determinado, podendo ser alterada pelo cenário político envolvido no caso.

São três tipos de agendas existentes. A primeira é a Agenda sistêmica ou não governamental, que é aquela que não tem interesse imediato, mas está à espera de uma oportunidade para competir com as demais agendas. A segunda é a agenda institucional, que possui atenção do governo, contudo, não está na pauta decisória atual. Por fim, a terceira agenda é a agenda decisória, que é aquela que contém os assuntos em andamento.

Para que um determinado assunto consiga fazer parte da agenda política/decisória, há um processo incremental, o qual combina uma série de fluxos independentes, que atravessam as estruturas da decisão, ou seja, há fluxos diferentes

para que isso aconteça. Esses fluxos, segundo Kingdon (2003) também são divididos em três: *Problems* (problemas), *policies* (alternativas) e *politics* (política).

Os problemas são condições sociais e a forma como elas despertam o interesse de ação. Eles podem ser indicadores econômicos, políticos, sociais ou até mesmo respostas a ações já realizadas/desenvolvidas. Geralmente os *problems* necessitam dos outros fluxos para entrar na agenda decisória. São tratados pelo autor como se fossem uma espécie de cenário da sociedade. Se ela está com um “humor” para tal engajamento, há possibilidade de se envolver na causa, ao mesmo tempo, se o clima nacional não está propício, vai fazer a pauta ser ignorada.

As alternativas são propostas elaboradas por especialistas, acadêmicos, etc., que mobilizam as comunidades de política, se envolvendo com temas específicos. Eles aguardam o surgimento de oportunidades para apresentar seus conhecimentos sobre o problema. Cada nova solução precisa ser gerada em um canal, denominado pelo autor de comunidades de políticas – *policy communities* -, ou seja, são pessoas organizadas em algum tipo de sociedade, que conseguem destacar problemas sociais.

Como dito anteriormente, há muitas destas comunidades dentro de um local e, por isto, Kingdon (2003) fala que todos os problemas apresentados ficam flutuando em uma espécie de *policy primeval soup*, ou seja, um caldo de políticas. Nesse caldo, todos os problemas que as comunidades apresentam encontram-se no mesmo nível. Entretanto, elas não estão flutuando em silêncio. Há uma competição entre todas para conquistar a visibilidade e a audiência necessária para sua discussão pública.

Geralmente, segundo Capella (2006), as comunidades são compostas por especialistas que possuem interesses e preocupações com a área política.

Nesse processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELLA, 2006, p.27 e 28).

Ao se tornar algo viável, a proposta deve ser levada para mais atores sociais, para disseminação de tal ideia, o que não é feito de forma automática, mas intencional, a fim de mobilizar um número cada vez maior de comunidades (incluindo as que não são de políticas). Quanto maior for a aceitação pública da proposta, mais fácil será sua aprovação no processo decisório. Resumindo, quando há interesse de grupos e

comunidades organizadas para uma proposta em comum, há mais chances para mudanças.

Gomes (2004) trabalha também com a questão da mobilização. Para o autor, o governo é obrigado a ouvir a voz das ruas<sup>26</sup>, por exemplo, a fim de atender à pressão que ela exerce sobre as decisões políticas. O governo necessita dessa opinião pública a seu favor e a rua acaba sendo uma espécie de campo eleitoral adiantado, em que o político precisa se defender para manter seu poder.

O terceiro fluxo é o de política, que é o encontrado em negociações típicas realizadas politicamente. Este terceiro caminha sozinho e não depende nem do primeiro, nem do segundo fluxo para conseguir visibilidade, pois independentemente, o fluxo político é capaz de criar suas regras e suas prioridades. Elas podem ser influenciadas pelo clima nacional sobre o tema, a política de grupos que pressionam o governo e até mesmo a mudança interna do governo. Kingdon (2003) explica que uma troca de cargos, por exemplo, pode gerar tanto um impulso quanto uma negatividade para a mudança. Segundo ele, nas mudanças de governo são as maiores chances de se alterar determinadas políticas públicas.

Mesmo atuando sem nenhum outro fluxo, as *politics* podem agir tanto nas *policies* quanto nos *problems*. Isso acontece porque o campo da política é repleto de negociações e é onde as decisões são tomadas. Interesses, relações de poder, barganhas e etc. são facilmente encontradas e detectadas.

Complementando o estudo dos fluxos proposto pelo autor, têm-se os motivos sobre como a agenda do governo é feita e, as três oportunidades que acionam a agenda governamental são: Indicadores; Circunstâncias (crises, por exemplo) e; Feedback social do próprio governo.

Para Kingdon (2003), uma das explicações desta teoria está nas Janelas da Oportunidade, as quais ocorrem da seguinte maneira: Os fluxos estão atuantes sozinhos e, ao se cruzarem, criam uma oportunidade para mudança e convergência. Esse choque possibilita uma abertura da discussão de um tema na agenda governamental e, se as conjunturas forem suficientes, esta janela possibilitará a construção da política pública. Algumas janelas são mais visíveis que as outras e a agenda se torna um reflexo da visibilidade do tema dentro da sociedade.

---

<sup>26</sup> O autor coloca voz das ruas como ações políticas de mobilização, feitas através de manifestações em que massas de pessoas ocupam espaços públicos, para promover a pressão direta ou indireta sobre a opinião pública (GOMES, 2004, p. 110).

Para Capella (2006), as oportunidades aparecem quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo, seja por meio de indicadores, eventos, ou do próprio feedback, ou ainda quando mudanças são colocadas dentro da política governamental. Outras circunstâncias, como o clima social por uma mudança específica, fazem com que as janelas se abram de forma mais imprevisível, ou não programada.

Quando o fluxo de soluções não consegue exercer influências sobre a agenda, elas não conseguem abrir uma janela de oportunidade dentro da agenda de governo. Mas quando trabalhadas alternativas e soluções dentro de comunidades e no campo da política, um problema pode ser detectado e colocado ao interesse público. Se a demanda for aceita, abrir-se-á uma janela para aprovação de tal solução. Essa mudança na agenda de governo, ao ser trabalhada pelos três fluxos, é denominada por Kingdon de *coupling*, e ele só acontece no momento em que as janelas da oportunidade se abrem.

Porém, nem sempre uma questão desperta uma ação de políticas públicas e, para Kingdon (2003), essa é a chave do processo. Segundo ele, os problemas só são considerados quando os *decisions makers* tomam iniciativas para mudar tal realidade, gerando uma nova política pública. Como o fluxo de questões, dentro de uma sociedade é muito grande, os grupos estratégicos tem um papel importante no que diz respeito a dar atenção e visibilidade ao problema, criando uma relação com tais políticos, até porque, as janelas da oportunidade não ficam abertas por longos períodos. Como já citado, o fluxo político é muito rápido e, a cada mudança, uma nova janela é aberta, enquanto a outra é encerrada. Dessa forma, as comunidades precisam aproveitar cada oportunidade para consolidar e reafirmar sua solução para um *problem*.

Ao analisar a teoria dos múltiplos fluxos com os objetos empíricos desta pesquisa (Lei Seca, Lei Carolina Dieckmann e a PEC para redução da maioria penal e o Jorna Nacional), a primeira hipótese da pesquisa é comprovada. O telejornal, sozinho, não consegue aprovar nenhuma lei, mas é um dos atores responsáveis para impulsionar a discussão política de um problema.

Ou seja, na perspectiva de Kingdon (2003), a televisão faz parte dos atores sociais das alternativas (segundo fluxo), a qual possui intencionalidades e busca mobilizar um número alto de comunidades para que a discussão da questão seja levada a outros fluxos e alcance o ideal de política pública.

Essa hipótese é bastante evidente quando o telejornal, por exemplo, noticia o fato do vazamento das fotos da atriz Carolina Dieckmann e rapidamente há uma

movimentação no andamento legislativo do Congresso. O agendamento que o JN consegue fazer é movido pela mobilização de comunidades que já vinham discutindo o problema, mas que ainda não tinham conquistado visibilidade para mobilizar um público maior. Os Deputados Federais e Senadores conseguem visualizar uma janela da oportunidade aberta quando o telejornal divulga intensamente o fato “atriz tem fotos divulgadas”. Como a janela é aberta e fechada rapidamente, a legislação é respondida de forma rápida, como se fosse um aproveitamento de tal fato para acelerar as discussões de algo que aguardava uma mobilização maior para agendar os demais congressistas.

Entretanto, quando a hipótese é testada na PEC, a mesma não confirma a grande mobilização para agendar o público e facilitar a aprovação da política pública. Para Kingdon (2003), o processo de divulgação de problemas, sem a persuasão do público, diminui a chance de sua aprovação junto aos *decision makers*, bem como, o aumento do convencimento público gera um reconhecimento de que o problema e a proposta são relevantes para o bem social, auxiliando todo o processo decisório.

Apesar de abrir as janelas da oportunidade e haver uma resposta dos congressistas na tramitação da legislação, a PEC não é um tema que possui uma força dentro da sociedade em opiniões. Da mesma forma como as janelas se abrem rapidamente, assim que as notícias não conseguem emplacar novas decisões, tais janelas se fecham e o *problem* continua “parado” ou “engavetado”.

Buscando compreender melhor sobre esse processo decisório e verificar se as demais hipóteses do trabalho são efetivadas, apresentamos uma segunda corrente teórica, que é trabalhada junto com a teoria dos múltiplos fluxos quando cientistas políticos se dedicam a entender ações de governo em todo o mundo.

#### **4.4 AGENDA GOVERNAMENTAL E AGENDA MIDIÁTICA NA PERSPECTIVA DA AGENDA-BUILDING**

A construção das políticas públicas, com destaque para a agenda midiática, também é objeto de estudo de Cobb, Ross e Ross (1976). E dentro da perspectiva, denominada de agenda-building, há vários fatores que fazem com que uma agenda seja construída.

Melo (2008) explica a teoria destacando que, para os autores citados acima, a agenda para ser construída, precisa ser vista de forma inter-relacionada, interdependente e com disputa e ações de diversos grupos sociais. Ou seja, a agenda pública é criada a



partir de premissas encontradas em outras agendas, outros grupos sociais e outras discussões públicas e privadas. Além disto, na agenda pública todos podem entrar, mas a intensidade em que o sistema aceita essa participação depende de diversos fatores, tais como a habilidade de mobilização, o envolvimento, as condições socioeconômicas, sócio históricas, entre outros.

Em cada questão sobre as decisões políticas, há de se considerar também que o potencial dos problemas públicos excede a capacidade das instituições públicas para a resolução de tais problemas, já que tudo é limitado.

Também é importante observar que as organizações políticas tendem a explorar alguns conflitos em detrimento dos outros, a fim de conquistar e mobilizar a opinião pública (MELO, 2007, p.4). Nessa segunda alternativa, é possível enquadrar o telejornal como uma das fontes de mobilização.

Os autores citam a última alternativa de construção, que são os antecedentes decisórios e políticos, os quais eles destacam que, antes mesmo de uma escolha, um processo predeterminante pode colocar a decisão na pauta ou não; a esta alternativa se denomina *nondecisionmaking*, isto é, muitas vezes, as demandas não entram em pauta porque são sufocadas pelos agentes políticos (MELO, 2007, p. 5).

Bachrach e Baratz (1970) *apud* Capella (2012), explicam que os *nondecisionmaking* limitam o processo decisório de questões inseguras, por meio da manipulação dos valores ou mitos. Ou seja, os processos não decisórios são um meio pelo qual as demandas por mudanças acabam sendo sufocadas antes mesmo de serem expressas, ou então encobertas para não serem levadas para a arena das decisões. Muitas também podem ser excluídas ainda no processo decisório, se tornando assim uma evidente relação de poder (CAPELLA, 2012, p.5).

Na PEC para redução da maioria penal, a não decisão sobre a política pública já é uma relação diante das teorias da agenda apresentadas. Isso porque, segundo Capella (2012), a não decisão política é também uma forma de impedir que tópicos sejam convertidos em questões, e, portanto, diminui sua expansão dentro das questões políticas (CAPELLA, 2012, p. 7).

Melo (2007) complementa destacando que, mesmo que o fato atinja um status de agenda política, como é o caso da PEC, quando são apresentadas novas propostas de emenda ou retificações de projetos antigos, o resultado do conflito pode não chegar à agenda política, pois não há interesse que o conflito seja solucionado. Para Cobb, Ross e Ross, um assunto pode ficar muito tempo na agenda pública, mobilizar grande parte da

sociedade para o tema, mas o governo adiar as decisões justamente para não sofrer implicações.

Outro motivo para essa não mobilização é o de que a sociedade se divide em dois tipos de públicos, os atentos e os genéricos. Enquanto o primeiro está interessado em questões públicas e articulado, o segundo não está interessado e, quando os problemas públicos são divulgados, o grupo dos atentos questiona a solução, o dos genéricos apoia os interesses do governo, ou seja, quanto maior for a atenção da população sobre os problemas sociais, maior teria que ser a mobilização do governo para conquistar apoio ao tomar as decisões da agenda.

Cobb, Ross e Ross (1976) determinaram alguns modelos de construção do problema público, para que este se torne agenda política e, por fim, política pública, denominados por eles de movimentos *inside*, *outside* e *mobilization*.

*Outside* é aquele que surge por iniciativa externa ao governo, ou seja, através de grupos organizados. O modelo *outside* (iniciativa externa) requer que primeiro o problema seja visualizado na esfera pública, para depois conquistar espaço na agenda formal. Para Cobb, Ross e Ross (1976), há algumas características deste movimento. A iniciação é a primeira e mostra uma articulação de algum grupo específico que está fora do governo e busca visibilidade para alcançar a agenda formal. Essa visibilidade pode ser espelhada em sucessos anteriores de outros grupos do movimento *outside*.

A segunda característica é a da especificação, pois várias pessoas possuem um mesmo problema, mas não são ouvidas como um todo, ou seja, são queixas da sociedade em geral que podem ser traduzidas em demandas específicas.

A penúltima das características de *outside* é a expansão. Sobre ela, é preciso observar que para se chegar na agenda formal, os grupos do *outside* necessitam criar pressões para atrair a atenção dos *decision makers*. Isto pode ser feito através de alianças com novos grupos, vinculando questões que já existiam anteriormente. Mas é preciso focar no problema, pois vários grupos perdem o controle da questão quando outras comunidades entram no conflito. É necessário que se tenha diferentes estratégias para agregar todos os grupos (apesar das controvérsias), já que eles possuem diferentes níveis de interesse na questão principal.

The first individuals likely to become involved in an issue as it expands beyond the immediate initial participants are the members of the identification group, those people who feel strong ties to the originators of an issue and who see their own interest as tied to that of those raising the issue. The members of the identification group are not only the first to be mobilized but are also most likely to support the

position of the originators. At the same time, the identification group is not likely to be particularly large, and success in reaching the public agenda usually requires further issue expansion. A typical example of the expansion of an issue to members of an identification group is the definition of a controversy in terms of regional, ethnic, or religious interests (COBB, ROSS & ROSS, 1976, p.128).

Os primeiros indivíduos propensos a se envolver em um problema, quando ele se expande para além dos participantes iniciais e imediatos, são os membros dos grupos de identificação, ou seja, aquelas pessoas que se sentem fortes laços com os autores do problema e que veem a questão com seu próprio interesse. Os membros dos grupos de identificação não são apenas os primeiros a serem mobilizados, mas também são os mais propensos a apoiar a posição dos autores. Ao mesmo tempo, o grupo de identificação não é provável que seja particularmente grande e, o sucesso em alcançar a agenda pública, geralmente requer uma maior expansão sobre a questão. Um exemplo típico da expansão de um problema para os membros de um grupo de identificação é a definição de uma controvérsia em termos de interesses regionais, étnicos ou religiosos (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 128, tradução nossa).

Cobb, Ross e Ross detalham a entrada (*entrance*). Neste momento, o problema conseguiu atingir um número grande de grupos e de pessoas e consegue conquistar uma atenção para poder chegar à agenda formal. O movimento sai da agenda pública e consegue atingir a agenda formal, na qual há uma abertura para os *decisions* fazerem suas reflexões e tomarem suas decisões.

Resumindo esse modelo, os autores explicam:

The outside initiative model applies to the situation in which a group outside the government structure 1) articulates a grievance, 2) tries to expand interest in the issue to enough other groups in the population to gain a place on the public agenda, in order to 3) create sufficient pressure on decision makers to force the issue onto the formal agenda for their serious consideration. This model of agenda building is likely to predominate in more egalitarian societies. Formal agenda status, it should be recognized, however, does not necessarily mean that the final decisions of the authorities or the actual policy implementation will be what the grievance group originally sought. Quite the contrary, either outright rejection of the grievance group's position or its widespread modification are not only possible but frequently occur. (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 132).

O modelo iniciativa outside se aplica à situação em que um grupo fora da estrutura de governo 1) articula um agravo, 2) tenta expandir interesse no assunto para outros grupos da população para ganhar um lugar na agenda pública, a fim de 3) criar pressão suficiente sobre os tomadores de decisão, para forçar a questão na agenda formal. Este modelo de construção da agenda é o mais provável de dominação nas sociedades mais igualitárias. Deve-se reconhecer, no entanto, que isso não significa, necessariamente, que as decisões definitivas das autoridades ou a implementação da política real será o que o grupo originalmente havia procurado. Muito pelo contrário, qualquer rejeição pura e simples da posição do grupo queixa ou sua modificação generalizada não só são possíveis, mas ocorrem com frequência (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p. 132, tradução nossa).

O segundo movimento é o de mobilização e neste modelo, as ações devem ser lançadas dentro do próprio governo para então conquistar o status de agenda formal

automaticamente, contudo, muitas vezes o problema, deve ser colocado também na agenda pública, garantindo assim a ação bem sucedida. Os autores colocam o modelo como uma espécie de espelho do movimento *outside*, contudo, o reflexo mostra os governantes tentando emplacar a agenda pública para concretizar suas agendas formais. Isso significa que são os *decision makers* que colocam o problema como pauta pública, para conseguir aprovação e aceitação, objetivando enfim, viabilizar a aprovação a agenda formal. Sendo assim, há passos como os do movimento anterior como características.

A iniciação é o primeiro deles, e acontece quando um novo programa ou política é anunciado pelos políticos e automaticamente já está na agenda formal. Em seguida vem a especificação, em que o anúncio dessa política faz despertar uma cooperação da agenda pública. Através dessa especificação, os líderes tentam deixar mais claro aos cidadãos que o programa precisa de apoio deles e que os mesmos possuem um papel nesta nova política.

Quando chega neste ponto pode-se verificar que apesar dos programas conseguirem ser novas políticas de governo, o mesmo, às vezes, não consegue aceitação e mudanças de comportamento. Por este motivo, os autores colocam a terceira fase da extensão, a qual explica que apesar de conquistarem apoio de um ou mais grupos da população, estes grupos precisam ter engajamento cívico, pois:

For the government program to be implemented successfully, efforts both by attention groups and by the attentive public are necessary. Their acceptance of the program followed by inaction is the equivalent of a nondecision to ignore the government's priorities and, in effect, to kill the program (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p.134).

Para o programa de governo ser implementado com sucesso, são necessários esforços, tanto por parte de grupos de atenção quanto pelo público atencioso. A sua aceitação do programa seguido por inércia é o equivalente a um *nondecision* ignorar as prioridades do governo e, com efeito, para matar o programa (COBB, ROSS, ROSS, 1976, p.134, tradução nossa).

Posteriormente temos a entrada, e esta estabelece o momento em que a agenda passa do formal para pública, apesar de que, às vezes, pode haver uma discordância de parcelas do público com as formas específicas de como o governo pretende lidar com tal problema ou com tal política pública.

Por fim, há o modelo *inside* (iniciativa interna) e este explica que os problemas surgem dentro da esfera de governo, a qual os partidos não querem que o público de massa saiba de tal conflito. A agenda formal, portanto, é feita pela pressão política. Esse

modelo difere muito dos outros dois, ou seja, ele não força os tomadores de decisão a colocar tal pauta na agenda formal (tal como o movimento *outside*) nem tenta apoio para sua implementação (*mobilization*). O movimento também possui características, mas não tão próximas quanto às outras.

As duas primeiras são a iniciação e a especificação, em que um grupo do governo ou líderes governamentais articulam uma queixa ou então, uma nova proposta política, para que, os demais agentes políticos e governamentais consigam observar tal fato. A partir disto, os proponentes discutem propostas para solucionar tal fato, mas ao mesmo tempo, procuram limitar a expansão de tal problema, a fim de que a agenda pública permaneça como está. Cobb, Ross e Ross (1976) afirmam que autores deste movimento, geralmente, são mais homogêneos que os demais, facilitando que o processo avance mais rapidamente.

O segundo passo é a expansão, onde, apesar de ser limitada aos políticos, há um papel importante. Nesta fase, é visado um maior número de grupos de atenção, a fim de criar uma sensação de urgência na causa, pretendendo uma resposta mais rápida e favorável dos *decision makers*. A entrada, último passo, codifica a proposta em agenda formal (e não necessariamente pública).

Nas duas leis aprovadas que são estudadas nesta dissertação, é possível identificar características propostas pela agenda-building. Por exemplo, quando o congresso decide tramitar em regime de urgência tal lei, eles estão utilizando do movimento *inside* para conceder uma urgência a tal problema, mesmo que a agenda pública permaneça na mesma opinião em que está. No caso da Lei Seca, não há uma resposta tão rápida a um tema como observamos na Lei Carolina Dieckmann. As janelas de oportunidade, apesar de abertas, não causavam tanto impacto na tramitação do então projeto.

Os deputados e senadores também souberam utilizar o segundo movimento, da mobilização, pois buscaram influenciar a opinião pública. Se voltarmos a tabela, observaremos que o Congresso muitas vezes agendou a pauta de motoristas embriagados na televisão, reacendendo o papel da televisão como um ator social que sofre uma relação de poder do Congresso para promover o engajamento da opinião pública. Novamente retornamos a hipótese da pesquisa, que buscava compreender a relação entre JN e Congresso.

Segundo Gomes (2004), quando os políticos precisam que seus enquadramentos se tornem enquadramentos da audiência, e conseqüentemente convencer seu público a

isso, as agendas tendem a serem iguais entre eles. Nesse jogo, a mobilização e o inside são utilizados como ferramentas de aproveitamento através da mídia, que passa a dar visibilidade a sua agenda, a fim de conquistar maior aprovação para a agenda formal. Sobre este aspecto, trabalharemos na sequência com os conceitos de visibilidade e de relações de poder.

#### 4.5 VISIBILIDADE MUDIÁTICA COMO FERRAMENTA POLÍTICA

Machado (2000) caracteriza o telejornalismo como algo heterogêneo e polifônico, sendo resultado de uma atividade empresarial (por exemplo, uma emissora de televisão) e não do consenso coletivo dos cidadãos de uma determinada sociedade. Isso significa que o telejornalismo representa uma versão de um determinado assunto, sobre determinado tema, com diversas opiniões e personagens para contar essa história. Mesmo quando ele tenta construir uma versão única sobre um fato, ele não consegue neutralizar a opinião dos receptores daquele produto, já que uma interpretação debate com a outra, dependendo de seu telespectador (MACHADO, 2002, p. 111).

É por este motivo que não se pode afirmar que a televisão e o telejornal são capazes de agendar a sociedade como um todo. Entretanto, como afirmamos com as teorias apresentadas anteriormente, é um importante ator coletivo da sociedade, mesmo que:

Como se vê, a ambiguidade “informativa” do telejornal produz incertezas nas cabeças de estrategistas e protagonistas dos conflitos, que nunca conseguem saber com clareza se o telejornal é simpático ou hostil às causas alegadas e se a televisão ajuda ou atrapalha numa situação de confronto militar (MACHADO, 2002, p. 112).

Se ela é difusa, então como afirmar que ela tem um papel único<sup>27</sup> dentro da construção legislativa brasileira? É com este questionamento que voltamos à terceira hipótese da pesquisa, a qual relata que o Congresso se aproveita da televisão para aprovar leis e políticas públicas no país.

Para Gomes (2004), os parlamentares tem nas leis sua maior cota de visibilidade, já que há uma grande atração nas suas decisões. Estar a frente do Congresso, Ministério e comissões da Câmara possibilita aos congressistas uma atenção maior da sociedade e esta visibilidade confere aos parlamentares o status de estarem

---

<sup>27</sup> Entende-se por único como sendo o papel de ator coletivo mobilizador, para a aprovação de políticas públicas.

sempre em período eleitoral para que a esfera civil possa ter conhecimento sobre a esfera política.

Os mandatários, então, passam a cortejar a esfera civil e a buscar conhecer os seus humores e as suas tendências e a satisfazer os seus desejos. Passam a se assessorar de indivíduos com competência no controle dos fluxos comunicativos, para descobrir o que pensa e se sente o público e para produzir discursos e fatos conforme a opinião que se quer que o público tenha. Nesse sentido, a campanha agora se confunde com o mandato, solicitando da esfera política um dispêndio subsidiário e constante de energia. Os mandatários não apenas governam ou legislam, mas o fazem como se estivessem o tempo todo em campanha. A campanha agora é permanente, a eleição é interminável (GOMES, 2004, p. 114).

Gomes (2004) complementa afirmando que o Poder Legislativo se utiliza muito da mídia nos discursos e discussões dentro do Congresso, fazendo com que os meios de comunicação de massa sejam indicadores econômicos, financeiros, balanço de escândalos e ainda, importantes subsídios para a formação e para mensurar a opinião pública. Isso demonstra que, se tratando de leis e de sua construção, os meios acabam sendo sim atores coletivos importantes para a aprovação ou não de políticas públicas no Brasil.

O autor cita que a comunicação até pode ficar longe da política, se distanciar dos acontecimentos políticos rotineiros. Contudo os políticos não tem essa possibilidade de distanciamento dos veículos, pois no sistema democrático atual, as decisões da esfera civil acabam passando quase sempre pela mídia, e isto é de suma importância ao processo eleitoral, já que a mídia auxilia na visibilidade dos atos e na justificativa de ações, aproximando o político de seu eleitor, ou seja, “(...) a esfera política não consegue chegar de modo eficiente à esfera civil sem a mediação fundamental dos meios, recursos, instituições e lógica da comunicação de massa” (GOMES, 2004, p. 320).

E quando colocado em evidência o telejornalismo, como é o caso desta pesquisa, diversos exemplos de visibilidade nas discussões políticas são encontrados. Para Thompson (2008), a televisão oferece um ramo intenso de oportunidades para os líderes políticos, pois ela dá mais visibilidade que qualquer outro meio. O papel dos meios de comunicação, para o autor, é tão fundamental para compreender a política que recorrentemente a utilizamos como referência para retratar a política e seus atores, como se não houvesse outra maneira de discutir, sem que não se utilizem os meios como ponto central de mediações.

Machado (2000) atribui à televisão um papel fundamental para mobilizações e decisões políticas, principalmente no campo das estratégias. O autor em questão coloca que no Brasil, durante todo o regime militar, onde houve uma censura explícita aos veículos de comunicação, a transmissão ao vivo, por exemplo, foi proibida – com exceção a casos em que o próprio regime autorizava tais transmissões.

A proibição da transmissão ao vivo, segundo Machado (2000), garantia que nenhum golpe fosse instaurado e, ao mesmo tempo, diminuía a possibilidade de mobilização do público para ações políticas, afinal:

A diferença em relação a outros meios, é que a reflexão do telespectador, por se dar ao vivo, ou seja, num processo que ainda está em andamento, pode tomar a forma de ação política e, em alguns (mas não poucos) casos resultar em mobilização. A transmissão ao vivo não faz a guerra chegar às nossas casas *trop tard*, como afirma Virilio, mas em condições tais de atualidade que torna ainda possível a intervenção (MACHADO, 2000, p. 129).

Outro exemplo apresentado por Machado (2000) sobre essa relação aconteceu durante a votação do Congresso Nacional, da PEC nº5/1983, proposta pelo deputado Dante de Oliveira, a qual instituiria as eleições diretas no Brasil. O Congresso não autorizou a transmissão da votação e teve como resultado a derrota da emenda pela ditadura.

Já em outro caso, em 1992, na votação do Congresso para o impeachment do então presidente Fernando Collor, acusado de corrupção, foi televisionada em tempo presente, com a população assistindo e cobrando (MACHADO, 2010, p.129). O resultado acaba então sendo diferente do primeiro exemplo. Collor não é mais presidente e a televisão ganha papel de destaque na democracia brasileira.

Outra relação já apresentada pela história se trata do discurso de Tancredo Neves na construção de seu governo, no qual ele relata que preferia brigar com seu Ministro do Exército a discutir com o presidente da Rede Globo, Roberto Marinho.

Isso, segundo Gomes (2004), nada mais é que uma troca de interesses do próprio sistema. “Há sempre interesse em jogo, seja no engajamento por conveniência pontual, motivado por um cálculo de ganho imediato, seja no compromisso orientado por convicções e princípios” (GOMES, 2004, p. 162).

E essa é uma relação que existe a todo o momento, como nos casos apresentados anteriormente e as trabalhadas no Capítulo I desta dissertação, quando abordamos a falta de divulgação do movimento das “Diretas Já” pelo JN, a troca de comando da afiliada do Paraná, o caso Leonel Brizola e a disputa entre Lula e Collor.



Além da política, Gomes (2004) também coloca dentro do sistema de relações a economia e os interesses econômicos. É neste contexto que as relações de poder são visíveis e que chegam a toda a sociedade, já que os três (política, economia e comunicação) possuem interesses que podem ser auxiliados com a troca de favores mútuos.

Embora todos os domínios procedam por perspectivas de ganhos, a interação entre os domínios não é materialmente simétrica e supõe compensações (ou retaliações) quando se jugar haver desequilíbrios, a depender de quanta força relativa o domínio possuir, além de pressupor um constante esforço envidado por cada sistema, para conseguir o que se quer do outro sem ter que oferecer contrapartida (GOMES, 2004, p. 141).

Essa dependência e relação importante dos veículos com a política é algo natural, pois o jornalismo necessita de uma proximidade com o mundo político e, ao mesmo tempo, o político precisa do jornalismo e de sua política midiática. Para Gomes (2004), isto é um jogo de convivência recíproca que é importante tanto para um, quanto para o outro.

A ideia é reafirmada por Thompson (2008). O autor sugere que a relação entre os líderes políticos e a sociedade é mediada intensamente pela comunicação, ou seja, é através dos meios que se criam os laços de afeto e repugnância e os políticos podem explorar isso para seu proveito. “Eles procuram criar e manter uma base de apoio para seu poder e suas políticas através do controle de sua autoapresentação, através do gerenciamento da visibilidade que eles possuem dentro da arena mediada da política moderna” (THOMPSON, 2008, p.321).

A visibilidade é um recurso muito utilizado pelos políticos, pois há uma disputa de imagem acirrada, já que vivemos hoje na sociedade do voto onde, segundo Gomes (2004), todas as ações políticas são voltadas para a conquista e a manutenção da votação para se continuar no poder. É por este motivo que as mobilizações públicas, como apresentamos na teoria de Kingdon (2003) são tão importantes. Mobilizar a opinião pública leva tempo e requer estratégias.

Sendo o voto o objetivo central dos políticos brasileiros, o poder que um veículo de comunicação possui, ao dar visibilidade de atos, é de forte interesse da esfera política. Isso acontece porque, o poder que a televisão, por exemplo, possui de exibir, fazer ver e acontecer, acaba por criar uma dependência entre a coisa pública e a sociedade, já que o político precisa do voto, e o público busca nos meios de

comunicação de massa a sua informação cotidiana. E é com essa visibilidade que ele alcança seu maior objetivo: voltar a ganhar seus votos.

A cena política, como parte da cena pública, também é construída e ordenada por esses selecionadores e editores, sendo dependente de meios, recursos, instituições e agentes do sistema da comunicação de massa. Ora, o estar em cena, em cena midiática não é algo que se ofereça optativamente aos agentes do campo político. Sem tal esfera de exposição pública de massa não haveria acesso relevante ao eleitorado que possui o recurso fundamental para o campo político: o voto. A presença na esfera de visibilidade pública lhe é, portanto, fundamental (GOMES, 2004, p.144).

Como o público e a sociedade não estão disponíveis o tempo todo, conseguir captar a atenção dele no mesmo espaço, como um telejornal, é uma importante ação da esfera política para conquistar seus interesses. E para isto, ele precisa de apoios dos meios de comunicação de massa e da política midiática, agindo como se esses veículos fossem mais um de seus aliados políticos.

Mais importante que a própria mobilização é alcançar o público interessado e capaz de mobilizar e a comunicação ainda controla os recursos de atenção pública de todo o país, sendo que, quando o tema atinge grande proporção na esfera de visibilidade pública, ele consegue ser notado pela audiência como algo que realmente é relevante.

Ao final das percepções, os políticos tem um interesse em comum, que é ser visto pelo público. Isso pode ser uma resposta a hipótese que apresentamos no início do trabalho, a qual sugeria que o Congresso utilizava do telejornal para aprovar leis. Uma ação de sua influência sobre os veículos para impulsionar a divulgação de pautas sobre determinados temas, com o objetivo de alcançar visibilidade entre o público.

Essa é uma afirmativa que podemos explicar, na análise empírica dos resultados, quando, a partir da aprovação da Lei Seca, por exemplo, no mês de abril de 2011, o Jornal Nacional veicula duas reportagens apresentando os resultados que uma nova legislação traria para o tema, no dia seguinte, a legislação retoma sua movimentação em regime de urgência e, logo em seguida, é aprovada e sancionada.

Os poderes legislativos e executivos eleitos pelo povo desejam o voto. Para conquistar o voto, eles precisam que sua exposição midiática seja favorável e positiva. Contudo, nem sempre a visibilidade é alcançada desta maneira e, assim como a visibilidade pode ser uma arma favorável, ela pode destruir com os votos conquistados até o momento. É por isto que a estratégia política é sempre a de protagonizar fatos, denominados por Gomes (2004) “ao gosto da imprensa” e levantar bandeiras que o

grande público adote como as melhores possíveis. Isso tudo com a intenção de manter uma imagem pública eficiente.

Esta afirmação de Gomes nos remete ao Projeto de Emenda Constitucional para redução da maioria penal. Em 2013, a Confederação Nacional dos Transportes em parceria com o instituto MDA divulgou uma pesquisa<sup>28</sup> afirmando que mais de 92% dos brasileiros é a favor da redução da maioria penal. O Datafolha fez uma pesquisa semelhante apenas no Estado de São Paulo e obteve dados muito parecidos ao apresentado pela Confederação.

Contudo, nem tamanha repercussão positiva consegue agendar o Congresso para que a tramitação avance em patamares significativos. Uma das explicações pode estar justamente nesta visibilidade negativa que o tema pode trazer aos políticos que apoiarem tal decisão, já que a OAB considera o tema como inconstitucional e não há unanimidade jurídica para a discussão do assunto.

Mas se há tanta intenção social para a mudança da legislação, um dos questionamentos que esta pesquisa apresenta é que, apesar de todas as considerações teóricas apontadas acima, talvez, com temas de grande impacto social, as estratégias políticas não são eficientes tanto quanto para temas menos relevantes.

Gomes (2004) diz que onde o interesse é posto em choque com alguma barreira, os políticos tendem a procurar atalhos que lhes proporcionem chegar aos objetivos determinados. No sistema, alguém conseguirá “destravar a janela” e trazer a tona os anseios e as oportunidades. Ou seja:

E os interesses do campo político são poderosos e persistentes, de forma que assistimos mesmo nas sociedades com experiência democrática bem sedimentada essas barreiras sendo constantemente testadas, atalhos sendo inventados e cordas sendo furtivamente atiradas mesmo de dentro das linhas de defesa (GOMES, 2004, p. 173-174).

Isso significa que, apesar das barreiras legislativas sobre a PEC, se houvesse um interesse político de fato sobre o tema, certamente haveria maneiras de driblar o sistema e conquistar o objetivo. Tal como foi feito com a Lei Seca, quando um dos coordenadores do projeto de lei se envolveu em um acidente em agosto de 2011 e, simultaneamente a tramitação legislativa é paralisada, pois a opinião pública estava afetada por tal ocorrência. A tramitação só voltou no ano de 2012, sendo que o

---

<sup>28</sup> A pesquisa foi divulgada no portal de notícias UOI, no dia 11/06/2013. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/11/mais-de-90-dos-brasileiros-querem-reducao-da-maioridade-penal-diz-pesquisa-cntmda.html> (último acesso em 17/11/2014)

telejornal continuava a noticiar acidentes envolvendo pessoas alcoolizadas no decorrer de 2011.

Quando, no telejornalismo, o jornalista escolhe suas pautas e determina a reportagem do dia, como já foi apontado no capítulo I, ele acaba por determinar uma realidade a seu telespectador. Essa decisão já permite que exista uma relação de poder sobre a outra pauta, não aprovada e não abordada no telejornal. A lógica dos meios respeita os critérios de noticiabilidade, isto é, quais notícias atrairão o maior número de pessoas. Dentro desta lógica, cabe ao político e a seus assessores encontrar maneiras de capturar a atenção dos meios, para que estes capturem a atenção do público. O político que consegue conquistar essa audiência, teoricamente ganha pontos na batalha eleitoral.

A batalha pela visibilidade política na mídia faz com que agentes do campo político, segundo Gomes (2004), adquiram competência dramática, artística ou representativa, para que, através de seus enredos e personagens, alcancem a produção de efeitos emocionais no público e na imprensa<sup>29</sup>.

Essa relação de causa e efeito é explicada por Gomes (2004) como algo maior que a determinação de que assuntos e escândalos políticos geram interesse no telespectador, afinal, as rotinas de produção permitem a introdução da *mise en scène* política também pelos fatores publicitários. Ou seja, os laços entre os donos dos veículos de comunicação e seus anunciantes são estendidos, muitas vezes, nas repercussões positivas ou negativas de atos políticos. Inclusive porque, quando se estuda comunicação e política, nunca se deve acreditar que a política é sempre passiva aos veículos.

A política – e seus atores - utiliza da mídia para seu benefício próprio. Aqui voltamos para a hipótese da pesquisa, a qual apontava que o Congresso se utilizava dos veículos de comunicação para desengavetar leis ou se aproveitar de determinadas circunstâncias.

A atitude passiva do político que alguns pesquisadores tomam como verdade quando trabalham com a comunicação, deixa de levar em conta que certos fatos políticos não acontecem por conta própria, ou seja, são planejados segundo estratégias comunicacionais e políticas, para se tornarem irresistíveis aos produtores da mídia. “A

---

<sup>29</sup> Para isto, o autor explica que o telejornal e a mídia em geral, estão transformando as notícias políticas em verdadeiros shows, pois, segundo Gomes, não se argumenta o tema, mas apresentam-se três ou quatro declarações suficientes para determinada matéria sob um registro lúdico-estético, repleto de dramatização e personagens transformados em papéis teatrais, e a notícia da política, por fim, se torna um fato-show (GOMES, 2004, p.340).

indústria da informação é, então, o sistema institucional que congrega e controla tais instrumentos e procedimentos técnicos, desde a fase da produção de materiais informativos até a sua teledifusão pelo planeta” (GOMES, 2004, p. 324). Isso significa, em outras palavras, que o jornalista já começa a relação de poder na escolha feita antes mesmo da apuração dos fatos, criando uma realidade ao indivíduo que a própria relação midiática estabelece.

Sendo assim, é de fundamental importância que a visibilidade seja referência quando se necessita de eleitores. A aparição dos políticos nos telejornais possibilita que os indivíduos conheçam seus sujeitos políticos e criem relações com eles, estas, mediadas pelo telejornal, neste caso. É por tratar também de relações de poder que este trabalho finaliza as análises através das concepções de Michel Foucault, apresentadas abaixo.

#### **4.6 RELAÇÕES DE PODER**

Weber (1995) define o poder, num conceito sociológico, como sendo a probabilidade de impor a própria vontade em uma relação social, seja ela positiva ou negativa, com ou sem resistência. Segundo o autor, o poder controla e manipula os consentimentos dos homens, e em qualquer situação, não conseguimos identificar seus limites; afinal, para Weber *apud* Mills (1965), “o fato de não conhecermos os limites desse poder, e de esperarmos que os tenha, não elimina a realidade de que em grande parte ele é hoje praticado com êxito sem a sanção da razão ou da consciência daqueles sobre os quais se exerce” (WEBER, GERTH, MILLS, 1965, p.25).

Bourdieu (2003), ao colocar o significado do poder simbólico, também o delimita como algo violento e praticado pela força. Para o autor, o poder simbólico é uma forma transformada, transfigurada e legitimada das outras formas de poder, sendo que as relações de força que regem a transformação social, dependem da violência para produzir efeitos reais (BORDIEU, 2003, p.15).

Apesar de encontrarmos na literatura vários outros autores que concentram suas pesquisas a tentar explicar o poder e suas consequências e influências, algumas teorias ganham destaque nesta concepção e, uma destas é a corrente proposta por Michel Foucault.

Seja buscando entender a loucura, passando pelas privações criminais, até chegar ao conceito e a importância do discurso, Foucault (2014) buscou compreender o indivíduo, suas relações e seus saberes, com o intuito de abranger a própria sociedade.

Para delimitar o que significam essas relações, porém, é necessária a compreensão do próprio poder para Foucault, principalmente pelo fato de que o autor acredita que, diferente do que vem às mentes quando se fala em poder, as relações de poder não são algo negativo e, muito menos, violento. Tentar definir o poder no autor é passar por várias características e, ao mesmo tempo, em várias entidades, grupos, prerrogativas, etc. Tudo o que se possa pensar que existe no ser humano é, nas concepções foucaultianas, pertencente a um poder.

O poder não é algo unitário e global que podemos ver e delimitar, mas algo díspar, heterogêneo, em constante transformação, necessariamente oriundo de uma prática social constituída historicamente. Assim como é para Bourdieu, o poder em Foucault é reflexo de trocas e de ação, contudo, enquanto Bourdieu se dedica a tratar do poder através da política e da economia, Foucault amplia o estudo das relações, mas trata do poder de forma micro, pois estuda isoladamente os efeitos desse poder, seja na política, na economia ou na vida social (CAPELLE, 2005, p.360).

A visão negativa sobre o que é o poder na sociedade se dá pelas suas primeiras identificações teóricas sobre o tema. O poder era entendido como uma instância do “não”, ou seja, do ruim, como se fosse um grande sujeito absoluto, este podendo ser real ou imaginário, dependendo da relação ali existente – ora positivado em leis, ora afirmado por costumes, por exemplo.

Neste ponto, Foucault (2014) chega a conclusão de que do lado em que o poder é submetido, a tendência é que ele seja subjetivado para que, quando chegue ao outro lado, seja aceito afirmativamente ou negativamente. E isso acontece pela visão jurídica da própria sociedade, já que essa renúncia acontece pelos direitos naturais, contrato social ou amor ao senhor. “(...) um poder essencialmente negativo que supõe, de um lado, um soberano cujo papel é o de interditar, e de outro, um sujeito que deve, de uma certa maneira, dizer sim a essa interdição” (FOUCAULT, 2014, p. 247).

A confusão acontece porque, segundo Foucault (2014), na história da sociedade mundial, houve regimes, capitalistas ou socialistas, que tiveram como característica o excesso de poder. Ou seja, em determinada época, o Estado assumiu a identidade de majoritária nas relações de poder entre ele e sua própria sociedade, onde, através da burocracia, das leis e da própria economia, ele garantia a dominação dos indivíduos. “O

poder: imediatamente o que vem à mente das pessoas é o exército, a polícia, a justiça” (FOUCAULT, 2014, p. 231). E é por esta visão de excesso de poder que existe uma visão negativa a respeito do que é o poder, como apresentada na citação acima pelo autor. O poder reflete trocas, sejam elas simétricas ou assimétricas. E essas trocas, que acontecem mais visivelmente na política, podem ser encontradas em todas as práticas sociais de uma comunidade, sendo determinadas por vários fatores, bem como apresentamos no episódio da troca de afiliados da Rede Globo no Paraná. A troca por uma continuação de pagamentos e respeito entre o Governo Militar e a emissora, refletiu na desfiliação de um político contrário ao regime por parte da Globo.

Após constatar que o poder não é apenas algo negativo na sociedade, Foucault (2014) explica que as relações de poder vão muito além da concepção que era entendida até então. Para dar sequência ao seu trabalho, ele destaca que o poder, tal como é, não tem como ser identificado. O que o cientista pode fazer, e conseguir chegar ao seu destino teórico, é identificar as relações de poder que acontecem dentro do campo social, até porque, segundo ele, não existe nenhuma sociedade em que não haja relações de poder. Isso porque, a noção de poder em Foucault dilui a dimensão política, não podendo ser encontrada em apenas uma classe social ou governo que está atuando, mas circula a partir de uma rede de indivíduos, funcionando como uma cadeia e transitando um por um até reunir-se em um todo.

É preciso refletir que as relações de poder não significam relações de sentido, e isso significa que é necessário pensar nos fatos analisando seus menores detalhes, como por exemplo, na inteligibilidade das lutas, nas estratégias, nas táticas, etc. Para tanto, dedica várias de suas obras buscando identificar e relacionar as relações de poder existentes. E é por este motivo que ele esclarece que quando essas relações são observadas, elas podem ser notadas em qualquer hierarquia social, seja na família, da escola e também, no Estado.

Essa concepção de microfísica do poder é apontada por Foucault em vários dos seus registros de pesquisa, como *Vigiar e Punir*<sup>30</sup>, onde o autor relaciona o poder com a prisão do corpo e da sua disciplina. Quando o homem passa a ser dominado no seu próprio corpo e quanto mais obediente este for, mais útil será a quem está com o poder. “A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e

---

<sup>30</sup> O livro “Vigiar e punir: O nascimento da prisão” foi publicado em 1975 e busca compreender as relações entre a prisão e a violência com as relações de poder.

diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)” (FOUCAULT, 2000, p. 119).

A disciplina, para o autor, é determinante nas ideias que permeiam o poder. Isso acontece porque é através dela que a sociedade caminha atualmente – e podemos destacar até hoje essa notória afirmação. Segundo Foucault (2000), quando criamos disciplinas, como filas, celas, escolas, etc., criamos também espaços de fixação e circulação, que recortam segmentos individuais e criam relações entre os seus indivíduos. Assim sendo, todos passam a agir de maneira similar. “A primeira das grandes operações da disciplina é então a constituição de “quadros vivos” que transformam as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas” (FOUCAULT, 2000, p. 126).

Mas as disciplinas não atuam sozinhas e podem criar resistências entre seus indivíduos. Isto é, todos fazem parte de processos de objetivações que, conseqüentemente, estão dentro de várias redes de poderes. Quando essa rede de poder articula com outra, há uma discussão sobre a própria estrutura social vigente.

O Estado, dentro desta teoria, é apenas mais uma das redes existentes, não podendo assim ser a culpada por tudo o que acontece na sociedade. Para Foucault (2014), a razão é que o Estado é um instrumento específico de um sistema de diversos poderes que são encontrados em várias formas na sociedade, mas que são mais visualizados nesse poder estatal. Mas, ao contrário do que se pensa, mesmo com a destruição do aparelho do Estado, não seria possível destruir a rede de poderes que impera na nossa sociedade.

Na sociedade, há milhares e milhares de relações de poder e, por conseguinte, relações de força de pequenos enfrentamentos, microlutas, de algum modo. Se é verdade que essas pequenas relações de poder são com frequência comandadas, induzidas de alto pelos grandes poderes do Estado ou pelas grandes dominações de classe, é preciso ainda dizer que, em sentido inverso, uma dominação de classe ou uma estrutura do Estado só podem bem funcionar se há, na base, essas pequenas relações de poder. O que seria o poder de Estado, aquele que impõe, por exemplo, o serviço militar, se não houvesse, em torno de cada indivíduo, todo um feixe de relações de poder que o liga a seus pais, a seu patrão, a seu professor – àquele que sabe, àquele que lhe enfiou na cabeça tal ou tal ideia? (FOUCAULT, 2014, p. 231).

Além disso, para compreender a sociedade, não é necessário observar as redes de poder que o Estado faz. Ao contrário disto, é necessário avançar dentro da sociedade e observar como a estrutura social se relaciona com a estrutura mais geral do poder (Estado).



Trata-se de captar o poder em suas extremidades, lá onde ele se torna capilar, captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam, e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violentos (FOUCAULT, 2014, p.182).

E ao citar isso, o autor define que, apesar de parecer essencial, o Estado não é a única fonte de relações de poder e a pesquisa e análise deve ser estendida para as outras e pequenas relações, pois, segundo Foucault (2014), o Estado está longe de ser capaz de ocupar todo o campo de relações de poder e ele só pode operar com base em outras relações de poder já existentes. Isso significa que o Estado nada mais é que uma superestrutura com relação a todas as outras redes estruturais de poder, identificadas pelo corpo, sexualidade, família, conhecimento e, também a comunicação.

Neste sentido, concluímos que o poder não está em nenhum ponto específico da sociedade e de sua estrutura, mas ele funciona como uma rede pela qual dificilmente se escapa. E assim sendo, o poder não é algo palpável, uma propriedade, mas são práticas alijadas a ele, exercidas como maquinarias sociais. Qualquer luta que desafie essa rede é considerada por Foucault como uma resistência contra a rede de poder, e esta não é uma relação unilateral, com ganhadores ou vencedores, mas funções básicas de toda a estrutura social atual.

Qualquer relação de poder é algo que produz saber, segundo Foucault, pois elas são, antes de tudo, produtivas (FOUCAULT, 2014, p. 354). Não somos determinados por essas relações, como dito acima, podemos ser resistentes a ela, podemos modificar as relações, basta apenas ter estratégia. Nas palavras do autor:

O interessante da análise é justamente sugerir que os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. Funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada ou ninguém escapa, a que não existe exterior possível. Daí a importante e polêmica ideia de que o poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. Não existe de um lado os que detêm o poder e de outro os que se encontram alijados dele. Rigorosamente falando, o poder não existe, existem práticas ou relações de poder. E funciona como uma maquinaria, como uma máquina social que não está situada num lugar privilegiado ou exclusivo, mas se dissemina por toda a estrutura social (FOUCAULT, 2014, p. 17 e 18).

Foucault (2014) relata que a verdade é centrada na forma de um discurso científico que diversas instituições produzem. Estas são submetidas a uma constante incitação política e econômica, sendo objeto de várias formas de difusão e de consumo

– que podem circular em diversos aparelhos de educação ou informação -, para então, serem produzidas e transmitidas sob um controle, que não é exclusivo, mas é dominante, de alguns aparelhos políticos e econômicos, como Exército, meios de comunicação de massa, universidades, etc. É através disto, que a verdade se torna objeto de debate político e confronto social (FOUCAULT, 2014, p.52).

O que Foucault deseja em suas pesquisas é que se pesquise a política em termos da verdade e do poder, e não da ideologia e da ciência. Segundo o autor, essa é uma questão deve levar em conta a verdade, pois é ela que está ligada aos sistemas e às relações de poder. “O problema não é mudar a “consciência” das pessoas, ou o que elas têm na cabeça, mas o regime político, econômico, institucional de produção de verdade” (FOUCAULT, 2014, p.54).

Isto permite demonstrar que os meios de comunicação servem como propagadores das verdades produzidas e transmitidas na e para a sociedade. Elas não são formas exclusivas de divulgação, contudo, é necessário observar que os meios de comunicação ainda são a fonte mais utilizada para se obter informação no Brasil. Um exemplo disto é a pesquisa apresentada no início desta dissertação, a qual mostra um panorama da busca de informações no Brasil. A maior parcela da população está conectada à televisão e ao telejornal para obter informações.

Isso mostra que os meios são os propagadores das verdades existentes da sociedade. Esta não é uma questão prejudicial, mas que está alijada ao processo. Não é necessário romper essa relação e libertar a verdade deste sistema já estabelecido. O que se é pretendido é romper a hegemonia e compreender como ela funciona dentro do sistema. Inclusive porque, a política, para Foucault (2014), é a própria verdade, e não um erro ou ilusão oriunda de uma consciência alienada.

Outra possibilidade nos estudos foucaultianos leva em conta a microfísica e os efeitos produzidos pelo poder. Segundo Foucault (2014), é necessário que possamos observar que em cada decisão ou acontecimento político, comunicacional, ou de relações sociais, existe um tratado que pode ou não possuir relação de força, mas que é sempre permeado pelas relações de poder. Quando uma decisão é tomada, há sempre um poder confiscado do outro.

O que se propaga também é que as massas não são inertes ao sistema. Elas não necessitam apenas dos propagadores de verdade para saber e saber fazer. Contudo, há um sistema de poder que proíbe e invalida esse discurso das massas, impossibilitando sua multiplicação, e é neste sentido que pesquisas que anseiam por reformas não

condizem com as pesquisas de Foucault, já que o autor acredita que estas mudanças são elaboradas por pessoas que pretendem ser representativas – anseiam por poder -, e que tem como ocupação falar pelos outros, em nome destes e se reestabelecer através da reorganização do poder. Ou seja: “Ou é uma reforma reivindicada, exigida por aqueles a quem ela diz respeito, e aí deixa de ser uma reforma, é uma ação revolucionária que por seu caráter parcial está decidida a colocar em questão a totalidade do poder e de sua hierarquia” (FOUCAULT, 2014, p. 133).

Ao longo desta dissertação, observamos várias formas de relações de poder existentes entre a mídia e a política – e o sistema político brasileiro. Entre estas está a própria distribuição de concessões para as empresas de televisão, que quase sempre são ligadas a fatos políticos. Para Foucault (2014), essas microrelações são fundamentais para compreender a própria sociedade. Como citado acima, a hierarquia estatal não é a única fonte de poder, contudo pode explicar vários dos acontecimentos sociais.

Retornamos aqui novamente à hipótese da pesquisa, a qual tem como afirmativa a de que o Congresso se utiliza da televisão para aprovar leis engavetadas. Como observado nas exposições teóricas, tal prerrogativa é verdadeira. Mas, cabe ressaltar aqui esta microrelação existente. Isso pode ser observado no Quadro 02<sup>31</sup>, especificamente no mês de outubro a dezembro de 2011.

Após noticiar um caso de acidente de trânsito envolvendo motorista embriagado, o telejornal apresenta reportagem de especialistas defendendo o endurecimento da legislação que estava em vigor, a qual permitia o consumo de álcool ao dirigir. Prontamente, como uma resposta a esta repercussão divulgada pelo telejornal, o projeto retorna para a comissão de transportes para que seja novamente revisada e votada.

<b>Divulgação no JN</b>	<b>Tramitação no Congresso</b>
17/09/2011- Mutirão/ Lei Seca/ Minas Gerais	25/09/2011 – Senado/Aprovado relatório/Pauta para reunião
10/10/2011 - Minas Gerais/ Motoristas/ graves acidentes	
14/10/2011-Justiça/ prisão/ lei seca	
18/10/2011 - Pai/ Impunidade/ Legislação	
18/10/2011 – Especialista/ defendem/ punições	
22/10/2011- Motorista/ embriagado/mata	26/10/2011- Retorna/ Comissão de Transportes

Recorte do Quadro 02.

<sup>31</sup> Abaixo está um recorte do período apresentado, retirado do Quadro 2 desta dissertação.

E quando é trabalhada a relação contrária, na qual o Congresso também utiliza a televisão para engajar a sociedade, não há confirmação nos dados extraídos para responder o questionamento. Nos dados apresentados acima, ainda do recorte do quadro da Lei Seca, o que se pode observar é que o Senado aprovou o relatório e colocou em pauta a votação do endurecimento da legislação vigente e, após 15 dias é que o telejornal noticiou pauta referente a acidentes com motoristas embriagados. Essa pode ser uma microluta não tão evidente, mas não é possível confirmar tal hipótese.

Quando buscamos compreender a não aprovação da PEC, encontramos outra relação de poder entre atores coletivos da sociedade. Como apresentado no Capítulo III, no item que trabalha com o tema da proposta legislativa, apesar de possuir um índice de aprovação elevado em pesquisas realizadas com a sociedade e ter o tema divulgado pelo telejornal, o projeto nunca conseguiu conquistar espaço mais amplo no Congresso, para que então pudesse ser aprovado.

Uma das explicações para isto é a de que outros atores da sociedade também mobilizam a agenda decisória e fazem com que a matéria não acumule destaque, entrando e saindo da visibilidade com grande frequência, mas nunca conquistando o ato político de fato.

Para Foucault (2014), o interessante de qualquer análise é perceber que os poderes não estão localizados em um ou em outro organismo ou ponto específico, mas sim, em variáveis distintas da estrutura social. Eles funcionam como uma rede de que ninguém escapa e que as práticas e relações é que são determinantes. Sendo assim, se o poder e suas relações estão em toda a estrutura social, até mesmo atores que não ficam em evidência no jogo entre telejornalismo e política podem ser determinantes na criação de políticas públicas no Brasil – neste caso específico, na não criação.

Os atores coletivos “invisíveis” neste momento criam uma resistência contra a aprovação da legislação, e qualquer luta, para o autor, é uma rede de poder, em que é possível ganhar ou perder.

Visto isto, através das relações de poder e do entendimento de Foucault (2014) sobre o assunto, podemos finalizar nossas hipóteses de pesquisa, aprovando a relação de poder existente entre telejornal e política, mas não confirmar a ideia de que esta é a única relação que há na criação legislativa brasileira, pois, de acordo com o próprio autor, o interessante das pesquisas é observar a estratégia de como as peças foram dispostas para compreender o sentido das relações de poder da sociedade.

Ainda sobre o problema de pesquisa, observando todas as teorias apresentadas e verificando todas as hipóteses da pesquisa, cabe ressaltar que o papel do telejornal, como foi visto no decorrer do trabalho, é o de informar a população sobre fatos, auxiliando na construção de políticas públicas no Brasil. Ou seja, é possível caracterizar o telejornal como um dos atores coletivos responsáveis pela construção de políticas públicas, capaz inclusive de acelerar o processo legislativo.

Mas cabe a ressalva de que, apesar de vários estudos jurídicos atribuírem ao telejornal um papel de suma importância neste processo decisório e construtivo, podemos visualizar que as relações de poder que permeiam o processo fazem do Estado um agente capaz de determinar o valor notícia de determinado assunto, justificando sua presença na pauta jornalística.

A troca de saliência entre os dois atores (Congresso e telejornal) nos mostram que há muitas relações de poder na construção legislativa brasileira. Nesta relação específica, o Congresso tem noção da dimensão que o telejornal pode alcançar no país e é possível que se utilize deste fato para mobilizar a opinião pública, difundir pensamentos e criar leis no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Gomes (2004), tanto a comunicação quanto a informação são bens de interesse público, assim como a ciência e a educação e, por isto, um controle particular dos atos é limitado, já que a sociedade democrática não admite essa limitação (Gomes, 2004, p. 181). Em outras palavras, o público é mais ativo do que podemos imaginar e não aceita que informações apenas de interesse comercial sejam divulgadas. Há sempre que ter um interesse público para que haja informação.

É a informação a necessidade do jornalismo e do telejornalismo. Sendo assim, o público também faz parte dos interesses dos *mass media*, já que sem eles não seria possível e nem necessário repassar informações. O público é vital ao telejornalismo, mas como foi possível observar, a política, ao longo do tempo, também se tornou algo imprescindível para a telecomunicação.

Outra consideração apontada por Gomes (2004) é a de que o Poder Legislativo brasileiro leva em conta muitas das pautas apresentadas pela imprensa brasileira, porque acredita que há uma relação entre as notícias veiculadas e a opinião pública, como se houvesse uma simetria entre ambas. Por este motivo, podemos considerar que a televisão é hoje um dos atores coletivos responsáveis pela divulgação e pela discussão de temas políticos no público em geral.

Gomes (2004) explica que o poder de mostrar o que aconteceu e esconder o que, para o bem de alguns, não tenha existido, cria uma dependência da mídia, dos políticos e do público. A comunicação acaba qualificando nossos conhecimentos sobre o que acontece, levando em conta os critérios de noticiabilidade e os interesses das esferas, mas mesmo assim ela consegue mediar os conhecimentos entre público e político e possibilita a experiência do conhecimento aos interessados.

Na teoria apresentada por Kingdon (2003), a mobilização oriunda do público para a política, passa, muitas vezes, por uma mediação, que pode ser a televisão, os movimentos sociais e até mesmo desafios políticos. O autor não considera os meios de comunicação como primordiais para a construção de políticas públicas, pelo contrário, em certo contexto chega a minimizar os efeitos dos veículos na elaboração da agenda de governo. Discordamos do autor neste ponto, pois como apresentado no corpo de texto, quando há mobilização, na ideia dos múltiplos fluxos, há uma chance maior de

aprovação e criação de políticas públicas sociais. Assim sendo, apontamos o papel do telejornal na construção legislativa brasileira. Quando a divulgação de pautas sociais consegue mobilizar tanto o Congresso quanto o público, levantando a discussão sobre um determinado tema, o telejornal age como ator social de extrema importância para o processo em questão.

Discordando do ideal de Kingdon, que não identifica a mídia como um ator coletivo forte e capaz de auxiliar no processo decisório, a comprovação da troca de saliência entre as notícias e a tramitação no Congresso nos faz refletir sobre a importância de tal veículo de comunicação no Brasil, onde o consumo de televisão é elevado e é a fonte de informações mais consumida.

Nesta dissertação, foram mensurados três objetos empíricos, dos quais, a Lei Seca e a Lei Carolina Dieckmann alcançaram a meta proposta e se tornaram novas políticas públicas brasileiras. As duas legislações possuem características distintas, mas foram aprovadas e possuem saliência com as notícias divulgadas no Jornal Nacional.

Enquanto a Lei Carolina Dieckmann reaparece nas discussões do Congresso motivado por um fato social – divulgação das fotos da atriz-, a Lei Seca divide a agenda política e midiática, formando uma sintonia entre as matérias congressistas e as matérias jornalísticas.

Foi apresentado na teoria de Kingdon (2003) que para a construção da agenda decisória, é preciso que haja três fluxos e, neste caso, o Jornal Nacional é considerado um membro da rede de atores coletivos responsáveis pelo processo decisório. Vale ressaltar que o telejornal não é o único ator coletivo encontrado nesta rede, pois há muitos outros movimentos engajados a encontrar a mobilização necessária para aprovar seus ideais.

Na tramitação da PEC para redução da maioria penal, observamos que apesar das insistentes iniciativas dos parlamentares, das recorrentes pautas divulgadas pelo Jornal Nacional e do apoio público para que a Emenda fosse aprovada, o projeto não consegue alcançar o status de normativa. Apesar dos fluxos dispostos por Kingdon (2003) entrarem em convergência e as janelas da oportunidade estarem abertas, as condições mais favoráveis não conseguem entrar na agenda definitivamente.

Uma das hipóteses para esta não aprovação está justamente na presença de outros atores coletivos disputando a mobilização contrária, causando um choque nas relações e na agenda decisória. Segundo Kingdon (2003), atores coletivos como especialista nos assuntos, possuem tanta influência quanto outros mais visíveis como a

televisão. Isso significa que organizações como a OAB, Poder Judiciário, Movimentos Sociais, etc., mesmo não tendo a visibilidade do telejornal, fazem parte da construção de agenda decisória e, neste caso, estão em vantagem sobre todos os demais. Outra é de que a própria história do direito e das legislações, impede que algo tão impactante seja aprovado no país.

Para a teoria dos múltiplos fluxos, a falta de vontade política em fazer acontecer ou, a mobilização não satisfatória não permite a aprovação da legislação. Já para Foucault (2014), essa pode ter outra explicação: uma ação de relações de poder em que dois grupos disputam e, neste caso, há um vencedor e um perdedor.

Segundo o autor francês, são diversas as relações de poder que movem a sociedade, muito mais amplas que as que podemos imaginar entre Estado e Televisão, por exemplo. Há, para Foucault (2014), relações com diversos atores e, este é um dos motivos porque determinados assuntos não acabam conseguindo espaço na agenda governamental, pois atores como a OAB não permitem que a PEC para redução da maioria penal seja aprovada, pois fere cláusula pétrea da Constituição Federal e, nesta disputa entre OAB e telejornal, o primeiro garante a não aprovação por vias legais, apesar de o segundo conquistar a opinião pública.

O que este trabalho de dissertação buscou, desde o início, foi encontrar o papel da televisão, em especial do telejornal, na construção legislativa brasileira, visando compreender as dimensões da relação entre política e mídia no Brasil. No decorrer da pesquisa, entre dados, quadros e gráficos, ficou visível que o Jornal Nacional – objeto de estudo da pesquisa-, é capaz de mobilizar o Congresso para a discussão legislativa. Tem esse poder, mas não é o responsável de maneira alguma na aprovação das legislações, pois há mais fatores que levam a construção da agenda decisória no Brasil.

Calmon e Costa (2007) divulgaram pesquisa sobre o interesse do tema: construção de agenda e políticas públicas no Brasil. No estudo verificaram que o número de pesquisadores envolvidos com a temática era baixa, mas que estava em ascensão, principalmente com pesquisas que envolviam os eixos da opinião pública (através das perspectivas da agenda-setting), da formação de agenda (com destaque para Kingdon e Baumgartner) e os trabalhos sobre a influência na formação de agenda (ênfase comunicacional). Entre os vários trabalhos encontrados, apenas um estava na área de comunicação e, o viés que a pesquisa seguia, não levava em conta a relação entre o telejornalismo e a política.



É pensando na ampliação dos estudos de políticas públicas e a relação com a mídia que esta dissertação foi proposta, pois a pesquisa leva em conta um dos atores coletivos responsáveis pela formação da agenda decisória no país. Pesquisar, portanto, as estratégias políticas de comunicação e sua relevância na construção de políticas públicas no, é algo que está em crescimento no país e que por isto, necessita de complementações.

Este não é o fim dos estudos da construção de políticas públicas e o papel da mídia neste processo, pelo contrário, deve ser o início de várias outras pesquisas que incitem a relacionar o papel dos veículos de comunicação na sociedade.

Análises empíricas sobre o tema também devem ser retomadas, a fim de possibilitar a compreensão dos demais papéis dos meios de comunicação de massa na sociedade, bem como outros que demonstrem outros atores coletivos sendo responsáveis também pela construção legislativa brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Política: ato, discurso e liberdade**. Introdução na política *in* A promessa política. Rio de Janeiro, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Editora Sariaeva, São Paulo. 2009.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo, 1764.
- BECKER, Beatriz. **Telejornalismo de qualidade: um conceito em construção**. São Paulo, Revista Galaxia, 2005.
- BOAVENTURA, Katrine T. MARTINO, Luiz. Claudio. **Estudos culturais latino americanos: convergências, divergências e críticas**. Porto Alegre, UFRGS, 2010.
- BORDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003
- \_\_\_\_\_. **Sobre televisão**. Rio de Janeiro. Tradução Jorge Zahar. 1997.
- BRASIL, Constituição Federal de 1988. Ed. Senado Federal, 2008.
- BRASIL, Lei 737/2012, disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12737.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.html)
- BRASIL, Lei 4117/62, disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4117.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.html)
- BRASIL, Lei 760/2012, disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.html)
- BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet**. Coleção Interfaces, Rio de Janeiro, Zahar. 2002, org. Paulo Vaz.
- BRITO, Auriney Uchôa. **Poder da mídia: Uma análise do direito penal na sociedade da informação**. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, São Paulo, 2009. Disponível em [www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2517.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2517.pdf)
- CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. **Análise de políticas públicas no Brasil: Estudos sobre a formação da agenda governamental**. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007.
- CAPPARELLI, Sergio; LIMA, Venício A. de. **Comunicação e televisão: Desafios da pós globalização**. PUC-SP 2004.
- CETIC.br. **Centro de Estudos sobre as tecnologias da informação e da comunicação**. 2011 Disponível em <<http://cetic.br/usuarios/tic/2011-total-brasil>>

- COBB, Roger; ROSS, Marc Howard. **Agenda Building as a comparative political process.** The American Political Science Review. 1976.
- EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura.** 2003, Lisboa.
- FAXINA, Elson. **Do mercado a cidadania: Os desafios da transformação dos sujeitos discursivos, das institucionalidades e das narrativas jornalísticas na TV pública brasileira.** Rio Grande do Sul, 2012.
- FERNANDES, Carla Montuori. **O Jornal Nacional e a trajetória das principais discussões políticas no Brasil.** Conferência Interfaces da Lusofonia, 2013.
- FILHO, Newton Tavares. **A consultoria legislativa de portas abertas.** Disponível em [www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/copy\\_of\\_portas-abertas-1/Palestra%208.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/copy_of_portas-abertas-1/Palestra%208.pdf) Último acesso em outubro de 2014.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** 2014. 28ª Ed. Rio de Janeiro, Paz e terra.
- FRANÇA, Limongi. **Hermenêutica Jurídica.** 1988. São Paulo, Editora Saraiva.
- GOMES, Luiz Flávio. **Nova lei seca: “mais rigor, menos violência no trânsito”. Você acredita nessa mentira?.** Jus navegandi. Teresina, ano 18, n.3533, 2013, disponível em <http://jus.com.br/artigos/23871>. Último acesso em outubro de 2013.
- GOMES, Orlando. **Raízes históricas do Código Civil.** 2006.
- GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio.** Ed. Impitus, São Paulo, 2011.
- GROSSI, Paulo. **Primeira lição sobre o direito.** Ed. Forense, 2006.
- HALL, Stuart. **Da diáspora.** Edição Minas Gerais - UFMG, 2009.
- HATTNER, Alvaro Luiz. **Literatura e estudos culturais.** S/d. São Paulo
- HESPANHA, Antonio Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico brasileiro, 2011.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br> Último acesso dezembro de 2013
- IBOPE, Instituto Brasileiro de Opinião e Estatísticas. Disponível em [www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br)
- JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. **Introdução ao Estudo do Direito, Técnica, decisão, dominação.** São Paulo, 2003.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies.** Pearson, 2003
- KUCINSKI, Bernardo. **Jornalistas e Revolucionários: Nos tempos da imprensa alternativa.** 2001, Edusp.
- \_\_\_\_\_ **Síndrome da antena parabólica.** São Paulo, 1998.
- KUCINSKI, Bernardo; LIMA, Venício. **Diálogos da perplexidade: reflexões críticas sobre a mídia.** São Paulo, 2009

LIMA, Venício A. de. **A responsabilidade social da mídia**. 2009. Disponível em <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a\\_responsabilidade\\_social\\_da\\_midia](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_responsabilidade_social_da_midia)> Último acesso outubro de 2013

\_\_\_\_\_ **O silêncio como forma de censura**. 2011. Disponível em <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o\\_silencio\\_como\\_forma\\_de\\_censura](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o_silencio_como_forma_de_censura)> Último acesso outubro de 2013

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994

MACHADO, Arlindo. **A televisão levada a sério**. São Paulo, 2000.

MARCONDES FILHO, Ciro. **O capital da notícia: jornalismo como produção social da segunda natureza**. São Paulo, Ática, 1986,

\_\_\_\_\_ **Televisão: A vida pelo vídeo**. Moderna, 1988.

MARQUES DE MELO, José. **Paradigmas da escola latino-americana de comunicação**. Revista Latina de Comunicación Social. 1999 Disponível em: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999fjl/73melop.htm>

MARTIN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**. UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

MASCARENHAS, Oacir Silva. **A influência da mídia na produção legislativa penal brasileira**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010.

MATTOS, Celso Moreira de. **Imprensa e Câmara: um estudo sobre o agendamento**. São Paulo, 2005. Disponível em <[http://www4.faac.unesp.br/posgraduacao/Pos\\_Comunicacao/pdfs/celso\\_moreira.pdf](http://www4.faac.unesp.br/posgraduacao/Pos_Comunicacao/pdfs/celso_moreira.pdf)>. Acesso em julho 2013.

MCCOMBS, Maxwell. **A teoria da agenda. A mídia e a opinião Pública**. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 2009.

MELO, Paula Reis. **A perspectiva da *Agenda-building* e sua Contribuição para o Estudo das Agendas Política, Midiática e Pública**. 2007. SBPJor, Sergipe

MIGUEL, L. F. **Os meios de comunicação e a prática política**. Lua Nova, n. 55-56, p. 155-184, 2002.

NADER, Paulo. (2012). **Introdução ao estudo do Direito**. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/47459904/Hermeneutica-Juridica-e-Interpretacao-do-Direito-Paulo-Nader-em-Introducao-ao-Estudo-do-Direito-BR>. Último acesso em outubro de 2013.

OLIVEIRA, André Abreu de. **Nova Lei Seca: corrigiu-se afinal os equívocos da lei anterior?**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em:

<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12662](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12662)>. Acesso em outubro de 2013.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas para a mídia: Dos militares ao governo Lula**. Lua Nova, São Paulo, 2006.

REZENDE, G. J. de. **Telejornalismo no Brasil: um perfil editorial**. São Paulo: Summus, 2000.

RODRIGUES, Sabrina. **Introdução ao estudo do direito**. 2011. [http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id\\_curso=521](http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=521) Último acesso em setembro de 2014.

ROMANHOL, Fernanda Bella. **A influência da mídia no processo penal brasileiro**. Cataguases, 2010.

ROVER, Tadeu. **Lei sobre crimes na internet é positiva, mas redundante**. 2012.

RUDIGER, Francisco. **As teorias de comunicação** 2010

SANTOS, Ana Carolina Lima; DIONÍZIO, Priscila Martins. **Sobre uma abordagem propriamente comunicacional: experiência, prática e interação**. Caxias do Sul, 2010.

SANTOS, Mirella de Fretias. **Cultura Popular e a sociedade midiática contemporânea**. Colóquio Internacional de Televisão e Realidade. 2008

SILVEIRA, Máisa Cristina Dante da. **Interpretação judicial da lei: noções gerais e peculiaridades do sistema norte-americano**. Jus Navigandi, Teresina, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5967>>. Acesso em: 11 out. 2012.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Reflexões sobre o jusnaturalismo: O direito natural como direito justo**. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/70599770/Reflexoes-Sobre-o-Jusnaturalismo>>. Último acesso em outubro de 2014.

SOMMA NETO, João. **Ações e Relações de Poder: a construção da reportagem política no telejornalismo paranaense – um estudo de caso**. UFPR, 2007.

SOBRINHO, José Bonifácio de Oliveira. **O livro do Boni**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra. 2011.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre - RG: Livraria do Advogado, 2009.

- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Excessiva produção legislativa de matéria penal.** Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/935>>. Acesso em: nov. 2012.
- TELECO BRASIL. **O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil – Séries Temporais, preparado pelo Teleco para a Telebrasil.** 2011. Disponível em <<http://www.teleco.com.br/estatis.asp>>
- TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa; NERY, Vanda Cunha Albieri. **Para entender as Teorias da Comunicação.** 2.ed. Uberlândia: EDUFU, 2009.
- THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia.** Petrópolis: Vozes, 2008
- VALLETTA, Maricy. **Introdução ao estudo do direito.** 2007. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/5967/interpretacao-judicial-da-lei#ixzz28zXjKVuW>> Último acesso em 10/10/2012.
- VILLAS BOAS, Renata. **Hermenêutica Jurídica: uma questão intrigante.** 2012.
- VIZEU, Alfredo; PORCELLO, Flávio; COUTINHO, Iluska. **60 anos de telejornalismo no Brasil: História, análise e crítica.** Florianópolis, 2010.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** (1963). Editora Guanabara, Rio de Janeiro.
- WEBER, Max; MILLS, Charles W.; GERTH, Hans H. **A política como Vocação.** 1965.