



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
INSTITUTO DE CULTURA E ARTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

CAMILA MONT'ALVERNE BARRETO DE PAULA PESSOA

**“PRÓDIGO EM DECISÕES CONTRA O INTERESSE PÚBLICO”: IMAGEM
PÚBLICA, AGENDAMENTO E ENQUADRAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL
NOS EDITORIAIS DOS JORNAIS O ESTADO DE S. PAULO E FOLHA DE S. PAULO**

FORTALEZA

2016

CAMILA MONT'ALVERNE BARRETO DE PAULA PESSOA

“PRÓDIGO EM DECISÕES CONTRA O INTERESSE PÚBLICO”: IMAGEM PÚBLICA,
AGENDAMENTO E ENQUADRAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL NOS
EDITORIAIS DOS JORNAIS O ESTADO DE S. PAULO E FOLHA DE S. PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação do Instituto de Cultura e Arte da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Linha de pesquisa: Mídia e práticas socioculturais.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

FORTALEZA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- P472p Pessoa, Camila Mont'alverne Barreto de Paula.
"Pródigo em decisões contra o interesse público" : imagem pública, agendamento e enquadramento do Congresso Nacional nos editoriais dos jornais o Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo / Camila Mont'alverne Barreto de Paula Pessoa. – 2016.
245 f. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Instituto de Cultura e Arte, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Fortaleza, 2016.
Área de Concentração: Comunicação e Linguagens.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques.
1. Jornalismo – Aspectos Políticos. 2. Imprensa e política. 3. Poder legislativo. I. Título.

CAMILA MONT'ALVERNE BARRETO DE PAULA PESSOA

“PRÓDIGO EM DECISÕES CONTRA O INTERESSE PÚBLICO”: IMAGEM PÚBLICA,
AGENDAMENTO E ENQUADRAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL NOS
EDITORIAIS DOS JORNAIS O ESTADO DE S. PAULO E FOLHA DE S. PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação do Instituto de Cultura e Arte da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Linha de pesquisa: Mídia e práticas socioculturais

Aprovada em 18/01/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Edgard Patrício de Almeida Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Kenia Beatriz Ferreira Maia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

AGRADECIMENTOS

Por algum motivo que não consigo compreender, a vida tem sido generosa comigo e sempre estive cercada de pessoas incríveis. Estes agradecimentos tentam retribuir um pouco do tanto que ganhei e melhorei ao conviver com cada uma delas.

Agradeço ao meu orientador, prof. Jamil, pela disponibilidade, ajuda e companheirismo durante todo o processo de elaboração da dissertação, pela aposta no meu potencial desde a época de bolsista de iniciação científica e pela parceria que já dura alguns anos e tem gerado bons frutos. Se este trabalho existe, grande parte da responsabilidade é sua – mas os possíveis equívocos que ele trouxe são todos meus. Sou grata também aos amigos do Grupo de Pesquisa em Política e Novas Tecnologias (PONTE) – Isabele, Alicianne, Carlos, Edna, Fernando, Simone, Aline, Hébelly e Ícaro – pela convivência e amizade durante estes anos, pelas contribuições para aprimoramento do projeto e por compartilhar o processo de amadurecimento intelectual pelo qual todos passamos – e as angústias que vêm junto também. As atividades de pesquisa do PONTE foram a parte mais instigante de minha graduação e do Mestrado, e não seriam a mesma coisa sem a companhia dos colegas e do orientador.

Ao Felipe, que é responsável pelas melhores coisas que me acontecem, ou faz parte delas. Só tenho a agradecer pelo amor e pela paciência em me aturar também nos meus piores dias – aqueles nos quais só você sabe me acalmar.

Aos meus pais, Lia e Sergio, pelo apoio que nunca falta e pelo incentivo ao estudo desde cedo. Foi fundamental para o processo de tornar-se pesquisadora que ainda está em curso. Às minhas irmãs, Rebeca e Renata, que não admitem, mas me amam e apoiam em todos os momentos – e à Lara e ao Serginho, que chegaram depois e ajudam a aliviar o peso que, às vezes, as responsabilidades trazem. À Tonha, por estar sempre presente e tornar os dias mais divertidos, ao ter sempre uma ótima resposta na ponta da língua. Espero que vocês leiam esta dissertação um dia e finalmente entendam o que eu faço.

Às minhas avós, Conceição e Elsie, que são maravilhosas do jeito que só avós conseguem ser, e ao meu avô, Darcy, que queria que estivesse aqui para tomar uma cerveja em minha homenagem depois de ler estes agradecimentos. Aos meus tios, Mariana e Martonio, pelo incentivo desde cedo às leituras e ao gosto pela pesquisa. Tem uma parte de vocês no meu desejo de ser pesquisadora. Agradeço também aos meus sogros, Cristiana e Cláudio, pela acolhida sempre carinhosa.

Agradeço aos meus amigos, que já compartilham a caminhada comigo há um bom tempo. Obrigada pelo companheirismo, pela compreensão e pelo apoio de sempre. Pietro (com menção

honrosa pela ajuda de sempre, conforme requisitado), Lili, Raíssa, Luana, Victor, Mario, Paula, Maria Eugenia, Alissa, Bia, Kel, Gabi, Hanna, Thamires, Rachel e Lídia, essa é para vocês. Agradeço também à Emylianny, amizade que o Mestrado trouxe e com quem dividi ótimos momentos, e à Júlia, pela ajuda para encontrar os livros que não estavam mais disponíveis em lugar nenhum.

À Elba e à Sâmia, pelo papel de vocês na minha formação e pela amizade que mantemos há tempos.

Agradeço à CAPES pela bolsa, que possibilitou dedicação exclusiva a esta pesquisa e foi fundamental para o desenvolvimento das atividades durante o Mestrado, à banca da qualificação, prof. Edgard e profa. Kenia, pelas observações para melhoria do trabalho, e ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFC, pela chance de cursar o Mestrado. Por fim, agradeço à Universidade Federal do Ceará, pela chance de vivenciar uma universidade pública e de qualidade durante estes seis anos.

RESUMO

Embora fatores distintos influenciem na configuração da imagem pública de agentes políticos e de instituições, o Jornalismo ocupa um papel privilegiado em tal processo. No caso do texto editorial, o jornal tem a oportunidade de se posicionar na arena de discussão, defendendo seus pontos de vista e determinadas políticas públicas. Os agentes políticos, por sua vez, estão cientes da influência da cobertura e do quanto ser apoiado ou rechaçado em um texto com caráter editorial pode ajudar ou comprometer, por exemplo, os planos de reeleição. Nesse contexto, a dissertação propõe analisar qual a imagem pública do Congresso Nacional construída nos editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, identificando temas, personagens e enquadramentos mais presentes na cobertura. Além disso, a intenção é investigar que imagem os periódicos analisados constroem de si nos editoriais, bem como identificar o lugar que acreditam ocupar socialmente. O *corpus* da pesquisa é composto por 164 editoriais que tratam do Congresso (de modo geral), da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, publicado pelos dois jornais, entre 2011 e 2013. Os textos são examinados tendo como metodologia a Análise de Conteúdo, que oferece subsídios para identificar os temas mais abordados pela cobertura, as personagens mais citadas e os *frames* acionados para caracterizar o Legislativo Federal. Os resultados apontam que há uma cobertura predominantemente crítica em relação às referidas instituições por parte dos dois jornais. A maioria dos textos dedica-se à Política e o enquadramento mais frequente trata das relações conflituosas entre o governo e a base aliada e entre o governo e o Congresso de maneira geral. Os parlamentares são caracterizados como auto interessados e desprovidos de preocupações com o gasto público, mas a caracterização negativa não é exclusividade deles, acontecendo também em relação a agentes e instituições do Executivo e, em menor dimensão, do Judiciário. Em certa medida, pode-se falar em um viés antipolítico na cobertura, até porque é ao mostrar-se como fiscalizador do campo político que o Jornalismo se legitima perante a audiência. Considera-se que, apesar da cobertura crítica em relação ao Congresso, os periódicos sabem da importância da instituição para o regime democrático. Este tom pode, inclusive, contribuir para tornar a esfera política mais responsiva, mas não se podem esquecer que os interesses e as agendas das próprias instituições jornalísticas estão em jogo nos editoriais, criando uma tensão entre interesse público e privado.

Palavras-chave: Congresso Nacional. Jornalismo Político. Editorial. Imagem Pública. Enquadramento. Agendamento.

ABSTRACT

Although diverse factors influence the shape of the public image of political actors and institutions, Journalism occupies a privileged role in this process. In respect to the editorial gender, newspapers put themselves in the discussion arena, defending their viewpoint and certain policies. Political agents, on the other hand, are aware of the coverage's influence. They know how important it is to be supported or rejected in editorials and how much it can help or jeopardize their reelections plans, for example. Thus, this work aims to analyze which public image of the Brazilian Congress is shaped in the editorials of two newspapers, O Estado de S. Paulo and Folha de S. Paulo, identifying themes, characters and frames presented in their coverage. Besides, we also want to investigate the image that these newspapers shape to themselves in their editorials and identify the role they believe to play in the society. The *corpus* is composed by 164 editorials that mention the Congress, the Chamber of Deputies or the Senate, published by both newspapers, between 2011 and 2013. We use Content Analysis as methodology. This method provides support to identify the most frequently presented themes in the coverage, the most mentioned characters and the frames used to characterize the Brazilian Congress. Results point that both newspapers' coverages regarding the referred institution are mostly composed of criticism. Most editorials dedicate themselves to Politics and the most frequent frame is conflicts between government and allies in the Congress and between government and Congress in general. Congressional representatives are characterized as self-interested and devoid of concerns with public spending. Other political agents and institutions are also characterized in a negative way, such as Executive institutions and, to a smaller extent, those of the Judicial power. To a certain extent, it is possible speak of an anti-political bias in the coverage, especially considering that the journalistic field legitimizes itself to the audience when it appears as supervisor of the political field. Despite the coverage's tone of criticism, newspapers recognize the importance of the Congress to democracies. Criticism can actually contribute to make the political sphere more responsive, but we cannot forget that the interests of the journalistic institutions are at stake in editorials, generating tensions between public and private interests.

Key words: Brazilian Congress. Political Journalism. Editorial. Public image. Framing. Agenda-setting.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CAMPO DO JORNALISMO E CAMPO POLÍTICO: ESPAÇOS DE DISPUTA E DE COOPERAÇÃO.....	15
2.1 Jornalismo político: além da mediação entre agentes políticos e sociedade	21
2.2 Imagem pública e comunicação de massa	27
2.1.1 O conceito de imagem pública e as mudanças acarretadas pela comunicação de massa.....	27
2.2.1.1 <i>Imagem pública institucional: sobre as peculiaridades de construir imagem de uma coletividade</i>	33
3 O QUE HÁ DE PARTICULAR NA ATIVIDADE JORNALÍSTICA? UMA DISCUSSÃO A PARTIR DAS TEORIAS DO JORNALISMO.....	38
3.1 Teorias Construcionistas: como o Jornalismo participa da construção da realidade	39
3.2 O Jornalismo destaca quais temas e perspectivas merecem atenção: Agendamento e Enquadramento	42
3.2.1 Os estudos sobre agenda-setting: limites e contribuições da teoria.....	43
3.2.2 O conceito de framing: apenas o segundo nível do agenda-setting?.....	47
4 JORNALISMO OPINATIVO E EDITORIAIS: TENSÕES NA EXPRESSÃO DOS INTERESSES DOS PERIÓDICOS.....	57
4.1 Diferenças e tensões entre Jornalismo opinativo e informativo.....	57
4.2 Editorial: o “palanque” do jornal.....	63
5 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS JORNAIS E DA LEGISLATURA ANALISADOS.....	73
5.1 Breve histórico do jornal O Estado de S. Paulo	73
5.2 Breve histórico do jornal Folha de S. Paulo.....	76
5.3 Contextualização sobre o Congresso brasileiro e da legislatura 2011-2015	80
6 ANÁLISE EMPÍRICA.....	83
6.1 Sobre o corpus	83
6.2 Estratégias metodológicas.....	92
6.3 Análise dos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo	99
6.3.1 Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base e entre governo e Congresso de forma geral”	105
6.3.2 Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”.....	117
6.3.3 Análise do enquadramento “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”	120
6.3.4 Análise do enquadramento “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”	123

6.3.5	Análise do enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”	127
6.3.6	Análise do enquadramento “Respostas às manifestações”	131
6.3.7	Análise do enquadramento “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares”	136
6.3.8	Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário”	139
6.3.9	Análise do enquadramento “Escândalos políticos”	142
6.3.10	Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Ministério Público	145
6.3.11	Análise do enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”	146
6.4	Análise dos editoriais do jornal Folha de S. Paulo	147
6.4.1	Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”	151
6.4.2	Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”	156
6.4.3	Análise do enquadramento “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”	158
6.4.4	Análise do enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”	159
6.4.5	Análise do enquadramento “Alterações nas regras eleitorais”	160
6.4.6	Análise do enquadramento “Escândalos políticos”	162
6.4.7	Análise do enquadramento “Respostas às manifestações”	163
6.4.8	Análise do enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”	164
6.4.9	Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário”	165
7	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DESCOBERTAS DA PESQUISA.....	167
7.1	Discussão geral dos resultados e comparação entre as coberturas da Folha de S. Paulo e de O Estado de S. Paulo	167
7.2	Considerações sobre Jornalismo político e imagem pública: visibilidade negativa é regra, mas isso é ruim?	178
7.3	Sobre editoriais e Teorias do Jornalismo: a opinião do jornal é um espaço para escolhas e priorização de certas agendas.....	189
8	CONCLUSÕES.....	198
	REFERÊNCIAS.....	205
	ANEXO.....	223

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre Comunicação e Política abriga estudos sobre as relações entre os agentes políticos¹ e as diversas maneiras de eles se aproximarem do eleitor ou obterem visibilidade. Em tal zona de interface, cabem estudos sobre Jornalismo e cobertura jornalística dos eventos políticos (ALBUQUERQUE, 2000; ARNOLD, 2004; COOK, 2005; GOMES, 2004; GOMES, 2009; FALLOWS, 1997; JAMIESON; WALDMAN, 2003; MANN; ORNSTEIN, 1994; MIGUEL; BIROLI, 2010; SCHUDSON, 2008; THOMPSON, 2002; VAN AELST *et al.*, 2008), sobre marketing político (ALBUQUERQUE, 2004; ALBUQUERQUE; DIAS, 2002; ALMEIDA, 2003; CARNEIRO; MARQUES, 2015; EDELMAN, 1988; KUMAR, 2003; SELLERS, 2010), processos eleitorais e comunicação (BIROLI; MIGUEL, 2011; CERVI *et al.*, 2012; CARVALHO, 2013; HACKER, 2004; MIGUEL, 2000a) e há pesquisadores voltados a investigar as contribuições trazidas pelos *media* digitais à prática política (ALDÉ; MARQUES, 2015; BLUMLER, 2013; GOMES; MAIA, 2008; GOMES *et al.*, 2009; LILLEKER *et al.*, 2010; MAIA; GOMES; MARQUES, 2011; MARQUES; SAMPAIO; AGGIO, 2013; NITSCHKE *et al.*, 2014; NORRIS, 2003; STROMER-GALLEY, 2000).

Esta dissertação abrange um dos interesses de pesquisa da área de Comunicação e Política, a saber, a interface entre campo jornalístico e campo político. Tal interface está presente não só no objeto de estudo – editoriais acerca do Congresso Nacional publicados pelos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo –, mas também na discussão teórica feita durante o trabalho. O intuito é unir a literatura em Comunicação e Política com a literatura sobre Teorias do Jornalismo, a fim de aumentar o potencial explicativo dos fenômenos, pois considera-se que a convergência entre elas pode preencher lacunas que permanecem abertas quando uma das duas áreas é desconsiderada.

A investigação tem como ponto de partida a concepção de que as empresas de Jornalismo não são agentes desinteressados, embora defendam isto como forma de legitimação social, e que

¹ Reconhece-se a abrangência deste termo, pois a compreensão sobre o que seria um agente político pode variar de acordo com o contexto do qual se fala. No entanto, tendo em vista a sua recorrência na literatura da área de Comunicação e Política, considera-se seu emprego adequado aos objetivos deste trabalho. Assim, utiliza-se a definição de atores políticos (e, quando mencionar-se o termo agentes políticos nesta dissertação, refere-se à mesma definição) de Gomes (2008, p. 4). “Por “atores políticos” entendo qualquer sujeito que goza do reconhecimento social de que cumpre um papel político. Em maior número, estão, naturalmente, os políticos profissionais, tanto os portadores de mandatos populares e de cargos públicos políticos quanto os quadros de profissionais políticos sem mandato dos partidos e de outras agências políticas. Naturalmente, aqui também podem ser incluídos os cidadãos que não são políticos profissionais nem exercem cargos públicos, mas representam forças ou interesses precipuamente políticos da sociedade ou grupos particulares, desde que sejam socialmente reconhecidos como tal”.

cumprem um papel mais complexo do que a simples mediação entre a esfera civil e os agentes políticos. O conteúdo dos jornais é responsável por, mais do que refletir, também construir a realidade (TUCHMAN, 1978). Isto significa que os periódicos atuam sobre a sociedade na medida em que conferem visibilidade a algumas questões e legitimam a autoridade de determinados agentes políticos.

Em relação aos agentes políticos, a visibilidade oferecida pela comunicação de massa é algo imprescindível para o sucesso das carreiras (GOMES, 2004) – embora somente visibilidade não o garanta. De qualquer modo, os agentes políticos são obrigados a lidar com – e adequar-se à – a lógica do Jornalismo, caso desejem figurar em produtos jornalísticos dotados de credibilidade, tendo em vista a independência do campo midiático em relação ao político, ao menos, em termos ideais.

Alguns agentes políticos, caso de Presidentes e de outras autoridades, contam com uma visibilidade quase espontânea oferecida pelo cargo ocupado. A importância da posição ocupada, junto aos critérios de produção jornalística, faz com que certas autoridades estejam sempre em foco – até mesmo quando, devido à visibilidade negativa, seria mais vantajoso, para elas, saírem de cena. Não é este o caso, porém, de grande parte deles, que têm de encontrar outras formas de figurar nas páginas dos jornais de maneira favorável. Em alguma medida, isto altera o jogo político, quando os cargos de destaque são disputados não apenas pelo poder inerente a eles, mas também pela visibilidade que acarretam, ou quando os atos dos agentes políticos são pensados visando a provocar efeitos específicos junto à sociedade.

O Jornalismo dispõe da possibilidade de oferecer aos cidadãos uma forma de compreender o mundo, especialmente, no que se refere a instituições às quais eles não têm acesso cotidianamente – a não ser, através dos *media*. Reconhece-se que os produtos do campo jornalístico são mais fatores a influenciarem no processo de formação da opinião dos cidadãos. É inegável, porém, que a percepção da atuação de instituições como a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal está ligada à cobertura jornalística feita delas, pois, dessa forma, é visibilizado tanto o que ocorre no interior de tais instituições como o que seus integrantes fazem fora delas (ARNOLD, 2004; COOK, 1989; JORGE, 2003). Em certa medida, os próprios níveis de confiança nas instituições são influenciados pela visibilidade oferecida a eles pela comunicação de massa – e, no caso brasileiro, o Congresso figura entre aquelas das quais os cidadãos mais desconfiam².

² Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,confianca-na-politica-desaba-em-2015--imp-,1735630>. Acesso em 9 dez. 2015.

As empresas jornalísticas são instituições dotadas de interesses próprios, e eles podem influenciar no teor da cobertura, embora isto possa pôr em risco a credibilidade delas (BUCCI, 2001; MARQUES; MIOLA, 2010; MIGUEL, 2002). Os editoriais, por seu caráter institucional, são textos nos quais o jornal apresenta suas ideias, expondo-se junto à sociedade, ao mesmo tempo em que precisam manter a legitimidade como representantes do interesse público.

Diante destas reflexões preliminares, desenha-se a pergunta a conduzir a pesquisa: Qual a imagem pública do Congresso Nacional construída nos editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo? Além disso, questões secundárias serão investigadas ao longo da dissertação, a saber: Quais os temas abordados com mais frequência nos editoriais e a partir de quais perspectivas? Quais são os personagens mais citados neles? Os agentes políticos que ocupam cargos de destaque tendem a dispor de mais visibilidade (e em que medida)? O Congresso tende a receber uma cobertura preponderantemente negativa? Caso isto ocorra, é exclusividade da Câmara e do Senado ou abrange outras instituições e agentes políticos que figuram nos editoriais – tendo em vista que o Congresso frequentemente aparece acompanhado de outras instituições nos textos? Sabendo que o editorial é um espaço no qual o jornal configura a própria imagem pública perante a sociedade, que imagem os periódicos procuram sustentar nos textos a serem analisados? Há – e quais são – diferenças entre a abordagem do Congresso feita pela FSP e por OESP?

A pesquisa tem como objetivo geral, então, investigar qual a imagem pública do Congresso Nacional construída pelos editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, partindo do pressuposto de que o Jornalismo é mais um fator a contribuir para tal configuração. Conta, ainda, com três objetivos específicos, a saber: 1) Explorar os temas abordados pela cobertura, os enquadramentos adotados para apresentá-los e os personagens citados, a fim de perceber quais perspectivas os jornais privilegiam ao abordar o Congresso Nacional nos editoriais; 2) Identificar se há diferenças – e quais são elas – entre a abordagem do Congresso Nacional feita pela FSP e por OESP; 3) Perceber que imagem os periódicos analisados constroem para si nos editoriais, bem como reconhecer o lugar que acreditam ocupar socialmente.

Para alcançar os objetivos traçados e responder às questões de pesquisa, a dissertação apresenta oito capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo, abordam-se as relações entre campo do Jornalismo e campo político, com uma discussão sobre Jornalismo político e um tópico dedicado ao conceito de imagem pública, que também trata de imagem pública institucional.

No terceiro capítulo, há um debate à luz das Teorias do Jornalismo, abordando as vertentes que se considera mais adequadas para sustentar este trabalho. Por isso, examina-se a Teoria Construcionista, a do *agenda-setting* e a do *framing*.

Em seguida, no quarto capítulo, será discutida a relação entre Jornalismo opinativo e informativo. Serão debatidas as particularidades do editorial como um gênero jornalístico.

O quinto capítulo é dedicado a contextualizar os jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo. Também será contextualizado o Congresso Nacional brasileiro – aclarando suas funções e seu modo de funcionamento – e a legislatura analisada nesta pesquisa, que durou de 2011 a 2014.

No sexto capítulo, apresenta-se a análise empírica. O primeiro tópico esclarece o *corpus* definido para a análise, enquanto o seguinte explica as estratégias metodológicas utilizadas pela pesquisa. Em seguida, são apresentados os resultados do trabalho. Primeiro, dos editoriais de OESP e de FSP.

O sétimo capítulo dedica-se à discussão dos achados, à luz da literatura debatida durante os capítulos teóricos da dissertação. É feita também uma comparação entre os resultados dos dois periódicos. Por fim, apresentam-se as considerações finais da pesquisa.

2 CAMPO DO JORNALISMO E CAMPO POLÍTICO: ESPAÇOS DE DISPUTA E DE COOPERAÇÃO

Este capítulo será dedicado à reflexão sobre as relações entre o campo do Jornalismo e o campo político. Após uma discussão introdutória sobre o assunto, será revisada de forma mais detida a literatura sobre Jornalismo político. Em seguida, estudam-se as modificações trazidas pela comunicação de massa para o processo de configuração de imagem pública dos agentes políticos, além de ser feita uma revisão sobre o conceito. Dentro deste tópico, há um momento para discutir acerca de imagem pública institucional e sobre as particularidades de construir a imagem de uma instituição formada por diversos indivíduos.

O desenvolvimento da comunicação de massa trouxe uma série de alterações à sociedade, como a possibilidade de ter acesso a diversos produtos sem compartilhar o mesmo espaço e tempo no qual foram produzidos, o aumento do alcance de mensagens antes restritas a contextos específicos, bem como a possibilidade de oferecer diferentes perspectivas para interpretar o mesmo acontecimento (THOMPSON, 1998), as quais competem entre si na esfera pública.

Dentro do universo da comunicação cabem campos³ com regras e finalidades diferentes, a exemplo do campo da Publicidade, do Jornalismo ou de Relações Públicas. Tais atividades não são herméticas e, por diversas vezes, relacionam-se, mas os princípios e compromissos básicos de cada um dos campos devem ser respeitados, sob pena de punições internas e externas a eles. Nesta dissertação, examinam-se, mais exatamente, agentes do campo do Jornalismo.

A atividade jornalística assume um papel fundamental a partir do surgimento da imprensa. As transformações acarretadas com o surgimento dela são elementos importantes para a queda das monarquias absolutistas europeias e para o surgimento e sustentação das democracias burguesas que substituem o Antigo Regime (HABERMAS, 1984). A afirmação da legitimidade jornalística ocorre perante o antagonismo ao Absolutismo, culminando em luta pela liberdade e por regimes democráticos (TRAQUINA, 2005).

Consolidadas as democracias burguesas e com o desenvolvimento das forças produtivas e do capitalismo, aumenta a dependência entre diversas partes do mundo. Para Genro Filho (1988),

³Adota-se a noção de campo de Bourdieu ao discutir sobre campo político, que é "um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se encontrará um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular" (BOURDIEU, 2011, p. 195). Em "O Poder Simbólico", o autor também traz uma definição do conceito de campo, compreendido como "Relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um quantum suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder" (BOURDIEU, 1989, p. 29).

isto gera duas consequências: a procura de mais informações e a possibilidade de que surja uma “indústria de informação”, pois tais informações não podem ser obtidas diretamente pelos cidadãos.

A compreensão do jornal como um produto não se dá, porém, concomitantemente ao surgimento do Jornalismo. Até o início do Século XX, os periódicos eram essencialmente opinativos (HABERMAS, 1984; PENA, 2012), cenário alterado com a preocupação em tornar o produto jornalístico lucrativo (GUERRA, 2003). Isto gera a cobrança por um material menos partidário, a fim de, por exemplo, não limitar o espectro de leitores aos correligionários e simpatizantes de certas causas.

Com a pluralização das empresas de Jornalismo, o cidadão tem uma oferta de pontos de vista diferenciados, ainda que as regras para produção jornalística imponham semelhanças ao material, independentemente da diversidade de suas origens.

O Jornalismo, como campo, “poderia bem ser compreendido como um sistema social voltado para a produção de informação sobre a atualidade” (GOMES, 2004, p. 53). O produto jornalístico é produzido a partir de especificidades da rotina, com critérios e regras legitimados junto ao campo e que servem para manter a credibilidade perante os colegas e à audiência.

Deste modo, a influência do Jornalismo se dá não apenas junto ao público que o consome, mas chega a outros campos sociais, na medida em que a cobertura pode visibilizar alguns assuntos e perspectivas, favorecendo ou não agentes específicos. Mais que isso, o Jornalismo tem a possibilidade de construir imagens públicas das pessoas que figuram no noticiário. Se não é o único elemento a incidir para a formação de imagens junto aos cidadãos, a cobertura é de grande influência, na medida em que se apresenta como imparcial e refletora da realidade. Assim, não é opcional aos agentes do campo político a interação com os do campo jornalístico, se pretendem ter sucesso na carreira.

A característica básica da política contemporânea é a importância crescente das atividades associadas à produção e circulação de imagens públicas em uma “esfera pública midiática”. Produzida para o registro midiático, a política tende a ser formatada como espetáculo. Admitindo que a dimensão da encenação sempre foi constitutiva da política, o que se ressalta como novidade é a sua exacerbação peculiar promovida pelas formas midiáticas de comunicação (CARVALHO, 2013, p. 42).

O papel do Jornalismo vai além da mediação entre a esfera civil e os agentes políticos. A percepção da atuação de diversas instituições, como Câmara e Senado, bem como a de seus integrantes, está ligada à cobertura, por ser esta a forma pela qual é visibilizado o que ocorre no interior delas.

A comunicação de massa exerce uma função vital no funcionamento dos sistemas democráticos, ao reportar o que os representantes eleitos estão fazendo nos gabinetes. A mídia transmite não só relatos factuais das atividades e decisões dos representantes; ela também transmite avaliações da performance deles, incluindo avaliações por outros políticos, líderes de grupos de interesse, especialistas e cidadãos comuns. Embora a mídia não seja a única fonte de informação sobre a performance dos representantes, é, de longe, a mais importante⁴ (ARNOLD, 2004, p. 1, tradução própria).

Os agentes políticos são obrigados a dialogar com a lógica própria do Jornalismo para ganharem visibilidade ou colocar agendas em pauta, tendo em vista a independência do campo midiático em relação ao político, ao menos, em termos ideais.

(...) para que a política se realize nas sociedades contemporâneas, é necessário que esta se torne pública, pois os acontecimentos políticos devem passar pelo impacto da mídia. Desta forma, a política deve se adequar às regras da mídia e, com isso, transforma-se, de certa maneira, em prisioneira dos meios de comunicação (CHAIA, 1999, p. 2).

As empresas de comunicação, por sua vez, são instituições dotadas de interesses próprios, os quais podem ser conflitantes com os dos agentes políticos. Ao controlar o acesso à esfera de visibilidade pública – entendida como “a cena ou prosclênio social, aquela dimensão da vida social (‘política’ ou ‘civil’, diriam os antigos) que é visível, acessível, disponível ao conhecimento e domínio públicos” (GOMES, 2008, p. 134) –, o Jornalismo faz com que os atores políticos se adequem às suas rotinas e regras, caso queiram ser visibilizados.

Neste ponto, é importante ressaltar que o campo da comunicação não transforma a política em uma disputa meramente midiática, esvaziada de ideologias. A finalidade do agente político ao ser visibilizado vai além de configurar uma imagem pública positiva, ainda que este também seja um objetivo fundamental. Na realidade, a ideia é aumentar o capital político, a fim de alcançar os interesses defendidos – e, diante da disputa de imagens públicas que domina a prática política contemporânea (GOMES, 2004), é necessário cultivar uma imagem favorável. A construção de imagem positiva não é um fim em si mesmo, mas um mecanismo a colaborar para que outras metas (como vencer a eleição) sejam alcançadas.

Em consonância com Miguel (2003, p. 119), defende-se que “os meios de comunicação e a política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de

⁴ Texto no original: “The mass media perform a vital function in democratic systems by reporting what elected officials are doing in office. The media convey not only factual accounts of officials’ activities and decisions; they also transmit evaluations of officials’ performance, including assessments by other politicians, interest group leaders, pundits, and ordinary citizens. Although the media are not the only source of information about officials’ performance, they are by far the most important”.

mão dupla”. Isto significa dizer que, por mais que lidem um com o outro, os campos mantêm interesses diversos, permeando a relação por tensões.

Tanto o campo da comunicação como o da política detêm recursos que são de interesse do outro. Disto decorre que a relação entre eles não é opcional, pois os agentes políticos necessitam da visibilidade oferecida pelo campo da comunicação – em especial, do jornalístico –, enquanto o poder – compreendido como “a capacidade de influenciar decisões e vontades; e a capacidade de realizar, de fazer e de impedir que se faça” (GOMES, 2004, p. 142) – do campo político interessa ao Jornalismo. Além do poder do qual dispõe o campo político, seus agentes são fundamentais para que as histórias que serão relatadas aconteçam, assim como servem como fontes aos jornalistas.

Agindo como gatekeepers, os jornalistas controlam a visibilidade, o quanto as fontes devem receber a atenção que estão buscando e o tom das notícias. Por outro lado, as fontes das notícias detêm o controle da informação, mas, se são poderosas, também têm o poder de outorgar legitimidade às histórias (STRÖMBÄCK; NORD, 2006, p. 148, tradução própria)⁵.

Grosso modo, todos os agentes do campo jornalístico têm alguma visibilidade a oferecer. No entanto, ela pode ser mais cobiçada de acordo com a credibilidade e com o alcance do qual dispõe o jornal. Assim como as fontes têm pesos diferentes – a partir do papel ocupado por elas na cena política –, acontece o mesmo com agentes do campo do Jornalismo, fazendo com que determinadas empresas tenham acesso facilitado aos agentes políticos.

Por ser uma atividade dotada de regras específicas, o Jornalismo não pode oferecer visibilidade aos agentes políticos sem que haja uma justificativa para isso com base nos critérios de noticiabilidade e nos valores-notícia que norteiam a produção jornalística (MONT’ALVERNE; MARQUES, 2013; TRAQUINA, 2005; TUCHMAN, 1978). Deste modo, os agentes políticos têm de se adequar às expectativas dos profissionais.

Os esforços dos políticos para se promoverem compartilham um objetivo em comum: ganhar cobertura das mensagens desejadas. Mas, para entender a ligação entre os eventos e as notícias, devemos considerar mais que os esforços dos políticos. Também devemos incorporar os media, particularmente as decisões e incentivos dos repórteres e suas relações com os políticos⁶ (SELLERS, 2010, p. 143, tradução própria).

⁵ Texto no original: “Acting as gatekeepers, journalists are in control of visibility, the extent to which the sources should get the attention that they are seeking, and the tone of the news stories. Conversely, the news sources are in control of information, but also, if they are powerful, have the power to grant legitimacy to the news stories”.

⁶ Texto no original: “Politician’s promotional efforts share a common goal: winning press coverage of desirable messages. But to understand the link between press events and news stories, we must consider more than the efforts of politicians. We must also incorporate the news media, particularly the decisions and incentives of reporters and their relationships with politicians”.

Neste sentido, Albuquerque (2000) afirma que a importância política da imprensa não se dá tanto pela capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões, mas pelo fato de os agentes políticos terem de se dobrar à lógica particular do Jornalismo – o valor de noticiabilidade – para merecerem atenção. Isto não significa, no entanto, que os agentes políticos somente aceitem os valores impostos pelo campo jornalístico. A depender do assunto e da forma que o agente político consiga defendê-lo junto aos jornalistas, é possível escapar ao filtro imposto pelos critérios de noticiabilidade – ou explorá-lo de forma favorável aos seus interesses. Assessorias de comunicação e profissionais de relações públicas assumem um papel fundamental no processo, já que a compreensão do processo de produção jornalística é essencial para adquirir visibilidade.

Diversos artifícios podem ser utilizados para alcançar espaço nos noticiários, como adequar o tamanho das falas ao de uma sonora ou produzir eventos que servem, prioritariamente, a construir a imagem pública do(s) envolvido(s) (COOK, 2005; GOMES, 2004; GOMES, 2008). Adequar-se à gramática do campo jornalístico não garante sucesso em determinar os enquadramentos e em pautar a agenda, mas aumenta as chances de que isso aconteça. A dissertação de Rodrigues (1997) exemplifica como tal processo se dá. Ela relata que, na época da pesquisa, o então deputado José Genoíno (PT) era um parlamentar de bom relacionamento com a imprensa. Tal fato se dava, em parte importante, porque Genoíno compreendia e sabia utilizar a gramática do Jornalismo, facilitando o trabalho dos repórteres. Isto não assegurava que o parlamentar conseguisse pautar assuntos favoráveis sempre que julgasse necessário, mas sua boa relação com os agentes do campo do Jornalismo poderia colaborar para que ele atingisse seus objetivos.

O caso de Genoíno é um exemplo de que, a partir do momento em que os *media* passam a cobrir a política seguindo uma lógica própria, os agentes do campo político não conseguem mais controlar a cobertura (STRÖMBÄCK; VAN AELST, 2013). A pesquisa de Strömbäck e Nord (2006) revela que jornalistas – no caso, suecos – esperam que os agentes políticos se adaptem às necessidades do campo do Jornalismo, a fim de tentar controlar o enquadramento e o conteúdo do material jornalístico, embora admitam que os jornalistas, de modo geral, são quem determinam os enquadramentos a serem adotados. Desse modo, o Jornalismo participa da configuração do jogo político e interfere na forma que se faz política.

Neste sentido, é relevante mencionar os achados da pesquisa de Van Aelst *et al.* (2008), com parlamentares da Bélgica e da Holanda, deixando claro que os agentes políticos sabem da força dos *media* junto ao campo político. Os autores descobriram que nove entre dez parlamentares dos dois países estão convencidos de que a comunicação de massa pode criar e

enfraquecer os agentes políticos. Outro achado é que sete entre dez entrevistados acreditam que as empresas de comunicação atuam como definidoras da agenda.

Voltando ao caso brasileiro, é revelador o depoimento do então senador Ney Suassuna (PFL/PB) à pesquisa de Rodrigues (1997, p. 72), ao examinar o quanto os temas tratados pelos *media* agendavam a ação do Congresso:

Segundo ele, o parlamentar vive da imagem junto ao eleitorado e à opinião pública, o que o tornaria dependente da imprensa. "Então é claro que ele vai estar afinado com a imprensa, é uma simbiose", concluiu o senador. Ele também afirma que a imprensa muda o rumo dos acontecimentos: "Quando você vê que a imprensa cai em cima de você, você muda o discurso".

Todavia, embora os jornalistas tenham a prerrogativa de definir os enquadramentos adotados pela cobertura ou definir a agenda a ser pautada, sua autonomia em relação ao campo político tem limites.

Eles [os *media*] cumprem funções políticas importantes, que a literatura sobre a questão já descreveu: desempenham papel crucial na formação da agenda pública, contribuem para a disseminação de determinados enquadramentos dessas mesmas questões, contribuem para a produção do capital político, absorvem funções de expressão de demandas públicas que antes pertenciam aos partidos. Mas o campo político não é o objeto passivo de um agente que o influencia. Ele impõe limites à ação da mídia e também age sobre ela, tanto com seus recursos específicos (legislativos e administrativos) quanto por sua capacidade superior de determinar qual é o espaço da política (MIGUEL, 2003, p. 120).

Determinados agentes do campo político, de acordo com o prestígio do qual dispõem, podem fazer permutas com os jornalistas, oferecendo certas informações em troca de proteção, visibilidade positiva para si ou negativa para os adversários. Esta é uma maneira eficaz para fazer com que o Jornalismo adote a pauta do agente político e ela entre na agenda da audiência, a qual jornais e revistas contribuem para configurar (GOMES, 2004). Proteção contra visibilidade negativa, inclusive, pode ser tão importante quanto dispor de cobertura favorável. Quando emergem escândalos políticos, é menos custoso à imagem pública dos envolvidos se resguardarem de qualquer visibilidade negativa que possa afetá-los.

Ressalte-se, ainda, as relações dos dois campos com o setor econômico, fundamental para as atividades de políticos e jornalistas. A dependência em relação ao setor econômico pode, inclusive, definir os limites da cobertura, embora submeter-se ao domínio de agentes externos ao campo possa acarretar ônus aos profissionais e às empresas jornalísticas (MARQUES; MIOLA, 2010; MIGUEL, 2002).

A autonomia do campo da mídia é permanentemente tensionada por sua inserção no campo econômico. É possível dizer que uma empresa de comunicação é um organismo bifronte. De um lado, obedece a seus imperativos

profissionais específicos, que variam de acordo com o subcampo: a manutenção de determinados patamares de qualidade estética, no caso de programas de caráter ficcional ou cultural; fidelidade ao que é percebido como a realidade fática e busca da credibilidade, no jornalismo (MIGUEL, 2003, p. 119-120).

A relação entre o campo político e midiático, portanto, é permeada por tensões internas e externas aos campos aos quais os agentes estão inseridos. Obrigados a colaborar um com o outro, caso queiram obter benefícios, isto não significa submissão de um domínio ao outro.

Como foi discutido até aqui, a relação entre campo político e midiático é perpassada por nuances e interesses diversos, que geram conflitos e, por vezes, convergências. Corroborar-se a metáfora de Van Aelst *et al.* (2008, p. 507, grifo do autor, tradução própria), para quem

Mais que um oprimindo o outro, jornalistas e políticos são engajados em um jogo de poder, quase uma dança: uma intrincada relação de dar e receber, de barganha e negociação, de sorriso, poker face e raiva. Mas, julgando pelas percepções, a relação tradicionalmente simbiótica está gradualmente virando um marriage de raison, dirigido por desconfiança mútua⁷.

O próximo tópico continua o debate sobre as relações entre campo político e campo midiático, aprofundando, especificamente, a discussão sobre as particularidades do Jornalismo político.

2.1 Jornalismo político: além da mediação entre agentes políticos e sociedade

A cobertura política do noticiário tem características peculiares, especialmente, pela forma através da qual os produtos jornalísticos são formatados. O Jornalismo tem atuação partidária, independentemente de alinhamento político-partidário, embora as empresas afirmem o contrário e se utilizem de variadas estratégias para tentarem mostrar-se imparciais e objetivas.

O partidarismo ocorre no sentido em que o Jornalismo “expressa ativamente – e não apenas em posições conjunturais ou disputas eleitorais – uma posição política situada. O jornalismo é a expressão de uma parte nas disputas mesmo quando não existe alinhamento político-partidário estável ou que funcione como motor para as 'mensagens'” (BIROLI, 2012, p. 5). Isso significa que o jornalismo reforça os limites da política na medida em que os consagra e naturaliza, o que se dá por meio da “consolidação de uma agenda temática que é o desdobramento, e a atualização, de um modo de compreensão da política” (idem, *ibidem*, p. 5).

⁷ Texto no original: “More than one holding the other in an oppressive clutch, journalists and politicians are engaged in a power play, a dance almost: an intricate relationship of give and take, of withholding, bargaining and negotiating, of smile, poker face and anger. But judging by the perceptions, the traditionally symbiotic relationship is gradually turning into a marriage of raison, driven by mutual mistrust”.

O fato de determinadas perspectivas e atores estarem presentes no noticiário, em detrimento de outros, acontece, em parte, devido à tal compreensão.

Os jornalistas, portanto, têm um papel ativo na configuração do material jornalístico e podem ser considerados atores políticos. Disto não decorre que façam opções deliberadas por certos partidos ou agendas. Na verdade, Cook (2011, p. 203) defende que a influência política deles se dá justamente pelo que seria responsável por garantir um produto imparcial. Ou seja, “de sua adesão a princípios de objetividade e deferência aos fatos e sua distância 'custe o que custar' em relação às consequências sociais e políticas de sua cobertura”. Na medida em que se utilizam de estratégias como objetividade e neutralidade para, supostamente, afastarem-se de uma interferência no produto jornalístico, os profissionais estão privilegiando algumas perspectivas e algumas fontes em detrimento das outras.

A comunicação de massa dispõe da possibilidade de “fazer ver e atribuir relevância a aspectos do mundo social que se tornam visíveis atrelados a julgamentos e posições” (BIROLI; MIGUEL, 2011, p. 23). Os agentes do campo do Jornalismo podem selecionar e atribuir valor aos acontecimentos ou a personagens que consideram mais relevantes, não obstante a alegação de objetividade do material jornalístico.

O reconhecimento social de que dispõe a imprensa para produzir informação sobre a realidade coloca a mídia num lugar de fala privilegiado, como uma instância que influencia direta e definitivamente o comportamento do público em geral, inclusive dos atores políticos, o que lhe dá poder significativo também sobre os processos de decisão (MÁXIMO, 2008, p. 15).

As empresas de comunicação exercem, ainda, uma função representativa nas sociedades contemporâneas, constituindo-se como um espaço privilegiado para disseminação de perspectivas diversas e dos projetos dos grupos em conflito na sociedade (MIGUEL, 2014). A cobertura jornalística contribui, assim, para reforçar determinadas perspectivas e estabelecer as prioridades, em detrimento de outras concepções, que não terão a mesma possibilidade de adentrar a esfera de visibilidade pública.

A preponderância de alguns personagens em relação a outros no material jornalístico é uma expressão de tal legitimação. Enquanto atores políticos de cargos menos prestigiados precisam batalhar por um espaço na cobertura, Presidentes, por exemplo, sempre estão em evidência. Por ocuparem o cargo de autoridade máxima em um país, tais agentes políticos atraem o foco. Isto se dá, em grande parte, pela rotina do Jornalismo, que o atrai para alguns tipos de histórias e de valores específicos (COOK, 2011). Em certa medida, a cobertura, além de seguir os parâmetros de produção jornalística, também adota critérios do campo político para conferir importância às personagens (MIGUEL; BIROLI, 2010).

A necessidade de obter visibilidade tem impacto sobre a disputa pelo poder. No caso do Legislativo, por exemplo, a disputa por cargos passa a acontecer não somente em função do poder político, mas também pela possibilidade de ser visibilizado e emplacar agendas ou colocar um tema em pauta. De acordo com o poder do qual o agente político dispõe, e com a importância de seus comentários para uma matéria, crescem as chances de que seu enquadramento preferido seja adotado (JAMIESON; WALDMAN, 2003).

Mais que buscar utilizar a gramática da comunicação de massa, os agentes políticos procuram participar da agenda dos *media* ao selecionar prioridades que também serão eleitas como tais pela imprensa (RODRIGUES, 1997). A relação com a comunicação, portanto, passa a ser parte do jogo político, não podendo ser considerada um detalhe ou um adendo às estratégias legislativas (COOK, 1989) – pelo menos, quando se trata de agentes políticos com projeção nacional (ou com planos de alcançá-la).

As relações entre repórteres e agentes políticos geram uma negociação de noticiabilidade, na medida em que precisam uns dos outros para desempenhar suas atividades (COOK, 1989). O campo político oferece fatos e opiniões ao jornalístico, que irá reorganizar tais informações de acordo com as regras da atividade, aproveitando o que julgar pertinente. Neste processo, o Jornalismo controla a visibilidade ofertada aos agentes políticos, na medida em que limita as sonoridades nos telejornais a conteúdos específicos ou edita a entrevista realizada, por exemplo⁸.

A definição da agenda é uma das formas pelas quais os agentes do campo jornalístico exercem o poder do qual dispõem, podendo indicar os assuntos aos quais deve ser dedicada atenção, em detrimento de outros que ficam fora da pauta – não obstante os esforços feitos pelos agentes dos campos político e judiciário, por exemplo, para também determinarem a agenda pública de discussões.

Quando define a forma e o conteúdo dos eventos que irão alimentar o debate público, e, de modo indireto, o seu consequente impacto social, a mídia constrói uma agenda própria como síntese nem sempre equilibrada e nem sempre pluralista das agendas dos diversos segmentos sociais e instituições que concorrem pela conquista do apoio da opinião pública (NOLETO FILHO, 2009, p. 121).

A definição da agenda traz outro aspecto que pode se mostrar problemático: evitar visibilizar questões que se mostrem complexas ou especializadas. A preocupação com a forma que a imagem pública será configurada faz com que os agentes políticos adotem determinadas estratégias, a fim de figurar nas páginas dos jornais de maneira favorável (ARNOLD, 2004). No

⁸ É importante ressaltar que, devido ao próprio objeto desta pesquisa, a maioria dos exemplos e da literatura sobre Jornalismo político mobilizada na dissertação refere-se ao impresso. Nem tudo é aplicável à prática jornalística em outras plataformas, como a televisão.

entanto, corre-se o risco de simplificar assuntos intrincados, distorcendo ou omitindo sua complexidade na tentativa de torná-los noticiáveis (COOK, 1989).

Cook (2011, p. 240) defende que os vieses estruturais que acabam condicionando a cobertura a certos aspectos e assuntos são prejudiciais não só em relação às visões de mundo às quais os cidadãos têm acesso, mas também ao influenciar os agentes políticos a direcionarem-se prioritariamente a fenômenos noticiáveis.

Critica-se, frequentemente, a cobertura política por não abordar temas que seriam do real interesse do cidadão, focando no jogo político e na disputa entre os diferentes agentes, negligenciando a cobertura sobre questões substanciais (EDELDMAN, 1988; FALLOWS, 1997; KOVACH; ROSENSTIEL, 2004; SCHUDSON, 2008).

Quando os cidadãos comuns têm a chance de fazer alguma pergunta a um líder político, raramente querem saber sobre o jogo político. Querem saber, principalmente, como a realidade política os afetará (...). Em verdade, as perguntas dos repórteres não interessam a ninguém, exceto a outros políticos (FALLOWS, 1997, p. 35).

No caso brasileiro, Rodrigues (1997, p. 107-108) critica a priorização da cobertura dos bastidores e das negociações no Congresso, em vez de abordar como o projeto de lei em pauta afetaria os concernidos. A autora exemplifica com o caso da Reforma da Previdência, na época do governo de Fernando Henrique Cardoso:

(...) pouco era falado sobre o conteúdo do que tinha sido rejeitado ou aprovado - o que seria mais importante para a população já que incidiria na sua aposentadoria -, mas muito foi publicado sobre as negociações (também importantes, mas não como foi colocado), sobre os "cochichos" de bastidor e os desentendimentos públicos - fatos mais importantes para os (*sic*) meio político do que para o cidadão comum. E, é ao reforçar a cobertura dos bastidores, fundamental para uma imprensa que ainda vive de crises, que as ações políticas mais relevantes passam despercebidas.

Ainda sobre as críticas, menciona-se que a cobertura política costuma explorar, além das decisões tomadas pelos agentes políticos, as razões que os levaram a adotar tais posições, reforçando uma imagem deles de cínicos e centrados nos próprios interesses (SCHUDSON, 2008). Miguel (2002) afirma que esse tipo de cobertura deflagra uma "espiral do cinismo": a imprensa lê cinicamente a disputa política e os políticos se adaptam ao comportamento esperado, numa cadeia de alimentação mútua.

A opção por destacar o jogo político em vez da substância dos assuntos é feita pelo fato de os repórteres gostarem do jogo, mas também porque é mais fácil discutir a estratégia política do que a essência da questão e suas possíveis consequências (BOURDIEU, 1997; FALLOWS, 1997). Nesta linha de raciocínio, Jamieson e Waldman (2003) argumentam que os repórteres

políticos costumam ser especialistas em política, não em questões substanciais. Já Aalberg *et al.* (2012, p. 164, tradução própria) dizem que este tipo de cobertura também está ligado ao papel que os jornalistas acreditam desempenhar na democracia.

Como a comunicação política estratégica tem se tornado mais profissionalizada, os novos jornalistas veem seu trabalho como descobrir as estratégias. Isto também é um mecanismo de defesa contra continuamente serem 'spun' por partidos e candidatos, importantes desde que a maioria dos jornalistas quer proteger sua autonomia e evitar ser acusado de tomar partido politicamente. Ao focar nos aspectos estratégicos do jogo político, repórteres políticos mantêm a aparência de uma postura independente e objetiva⁹.

A desconfiança seria algo que perpassa a cobertura. Sobre isso, deve-se considerar que é necessário questionar a qualidade de uma cobertura pautada pela desconfiança, mas também levar em conta se, “do ponto de vista de uma cidadania esclarecida, a desconfiança em relação aos apelos pelo 'bem público' e uma visão mais crítica sobre os interesses que movem os líderes políticos não são avanços consideráveis” (MIGUEL, 2002, p. 159). Já Schudson (2008) vê a exploração dos conflitos como uma vantagem, pois oferece recursos para constranger os agentes políticos.

A desconfiança direcionada aos agentes políticos pode fortalecer a prestação de contas ou mecanismos de transparência, a fim de evitar desgastes na relação deles com a sociedade, mas também aumenta a descrença no campo político. Mauro Porto (*apud* NOVELLI, 2010) enxerga um paradoxo entre a revelação de escândalos e a constante cobertura negativa sobre política e a descrença dos cidadãos. Para o autor, apesar do papel importante desempenhado pela imprensa em uma democracia, ela contribui para disseminar a desconfiança e a rejeição à política e a suas instituições, comprometendo a legitimidade do próprio regime democrático ao qual procura servir.

A independência em relação ao poder político e o compromisso com o “bem público” são valores da cultura jornalística dos Estados Unidos também adotados pelo Jornalismo brasileiro (ALBUQUERQUE, 1998). No entanto, o papel de quarto poder desempenhado pelos periódicos brasileiros seria distinto do caso americano (ALBUQUERQUE, 2000; 2009).

No caso do Jornalismo brasileiro, as empresas não só se apresentam como cães-de-guarda, mas tomam para si a possibilidade de arbitrar conflitos entre os diversos poderes e atores políticos, investindo-se de algo próximo de um Poder Moderador. De acordo com Albuquerque

⁹ Texto no original: “As strategic political communication has become more professionalized, news journalists see it as their job to uncover the strategies. This is also a defense mechanism against continually being 'spun' by parties or candidates, important since most journalists want to protect their autonomy and avoid being accused of taking sides politically. By focusing on strategic aspects of the political game, political reporters maintain an apparent stance of both independence and objectivity”.

(2000, p. 15), “Mais do que meramente contribuir para o equilíbrio entre os poderes constituídos, a imprensa brasileira tem reivindicado autoridade para, em casos de disputa entre eles, interferir em favor de um poder contra o outro, a fim de preservar a ordem pública”.

Independentemente dos efeitos de sua exploração sobre sociedade, o conflito se tornou traço fundamental da cobertura, inclusive com a definição de personagens antagônicos em disputa. Motta e Guazina (2010, p. 135) defendem que o conflito é uma categoria existente na cultura jornalística, a partir da qual os profissionais enquadram a realidade, funcionando como “(...) um frame (enquadramento) cognitivo utilizado para organizar as atividades dos atores políticos, definir as situações e demarcar os acontecimentos”. O conflito pode ser responsável por desenrolar diversos episódios em uma história, dispondo protagonistas e antagonistas, a fim de desenvolver uma narrativa sobre o assunto (COOK, 2011).

Assuntos que tendem a dispor agentes ou instituições em lados antagônicos ou são polêmicos alcançam maior cobertura (ARNOLD, 2004), independentemente de seu real efeito no cotidiano dos cidadãos. Em certos momentos, a cobertura desenrola-se apenas com o conflito entre diferentes agentes políticos, trocando acusações ou criticando-se pelo noticiário.

Ao dar voz aos envolvidos, procurando não se posicionar, os profissionais podem até tentar evitar vieses político-partidários na cobertura, mas priorizam um aspecto apenas da disputa política. Um exemplo desta situação está no livro de Kumar (2007, p. 183, tradução própria), no qual ela afirma que “A maioria dos funcionários da Casa Branca que têm lidado diretamente com repórteres não pensa que eles são tendenciosos de uma forma partidária. Antes, eles os culpam por serem mais interessados em conflitos e em personalidades que em questões mais substanciais”¹⁰.

Além disso, o contexto pode influenciar o tom da cobertura. Por mais que se enquadre a política como um jogo de estratégia em outras épocas, é provável que seja um quadro interpretativo mais frequente durante o período eleitoral. Isto não significa, porém, ausência da exploração de conflitos durante o período de mandato, como mostra a pesquisa de Falasca (2014).

Como foi argumentado até aqui, o Jornalismo dispõe da possibilidade de visibilizar agentes, assuntos e perspectivas específicos, de forma que também possa constrangê-los a adotar comportamentos que não causem danos às suas imagens públicas. Mesmo diante das críticas feitas à cobertura – de que legitimam certos agentes e concepções de política, e de que não

¹⁰ Texto no original: “Most White House staffers who have dealt directly with reporters do not think that they are biased in a partisan way. Rather, they blame them for being more interested in conflict and in personalities than in issues”.

oferecem ao leitor um conteúdo realmente relevante, focando em disputas e conflitos do jogo político –, não é prudente desconsiderar o papel do Jornalismo para as sociedades contemporâneas.

O que o jornalismo garante para a esfera civil é um fluxo alternativo de comunicação política, fora do controle dos interesses do campo político, portanto, aparentemente mais confiável e mais respeitoso do interesse civil, do interesse público. Além disso, o trabalho de redução das zonas de segredo da política e a exibição, nos seus fluxos informativos à disposição de todas as audiências, daquilo que o mundo da política preferiria que fosse reservado e preservado, certamente prestam um enorme serviço à esfera civil, no mínimo para a formação do seu voto. Há, portanto, funções para a democracia, mesmo reduzida à democracia eleitoral, que só um jornalismo comprometido com a ideia de interesse público é capaz de cumprir. (GOMES, 2009, p. 78)

O próximo tópico dedica-se à discussão das relações entre imagem pública dos agentes políticos e as alterações trazidas pela comunicação de massa.

2.2 Imagem pública e comunicação de massa

Esta seção dedica-se a debater sobre imagem pública e as alterações pelas quais o processo de sua construção passa a partir da comunicação de massa. O próximo tópico dedica-se a examinar este assunto, além de esmiuçar o conceito de imagem pública com o qual se trabalha nesta dissertação. Depois disso, o subtópico seguinte discutirá acerca de imagem pública institucional e sobre as particularidades de construir a imagem não de agentes específicos, mas de uma instituição formada por diversos indivíduos.

2.2.1 O conceito de imagem pública e as mudanças acarretadas pela comunicação de massa

A preocupação dos agentes políticos com suas imagens públicas não é algo recente, nem que nasce apenas com a comunicação de massa. Schwartzberg (1978) apresenta indícios de que governantes como Júlio César já pensavam de que forma iriam portar-se em público. Outro exemplo é o caso do rei da França, Luís XIV¹¹. No Século XVII, o monarca preocupava-se com o modo pelo qual seria retratado em pinturas e moedas, bem como tinha seus feitos narrados em poemas laudatórios. As ações cotidianas do rei eram ritualizadas, de modo que fossem encaradas como sendo desempenhadas em público por alguém “sagrado” (BURKE, 2009). Pena (2012, p.

¹¹ Embora a prensa tenha sido inventada ainda no Século XV, não se fala em imprensa antes do Século XVIII. Assim, concorda-se com Burke (2009), quando o autor afirma que os meios de comunicação dos qual dispunha Luís XIV não eram de massa.

36), por sua vez, relata a utilização da imprensa inglesa por parte de Henrique VIII para fomentar uma imagem pública favorável, “imprimir valores da monarquia na sociedade britânica e desmentir rumores sobre ações cruéis ou intrigas palacianas”.

A comunicação de massa elimina a necessidade de os agentes políticos compartilharem o mesmo espaço e tempo da audiência para obterem visibilidade, permitindo-o alcançar um público maior. No entanto, também cresceu o risco de o agente perder o controle sobre a própria imagem, na medida em que outros atores passam a ser responsáveis por construí-la, a exemplo dos jornalistas.

Com o advento da imprensa, a preocupação com as formas de auto-apresentação em público ampliou-se, precisamente porque a imprensa começou a ser vista quer como meio de fabricação de publicidade política, quer como meio de construção de imagens divergentes daquelas que os governantes procuravam projectar (PRIOR, 2011, p. 407).

Se o desenvolvimento da televisão e do rádio permitiram aos agentes políticos dirigirem-se ao público sem mais depender da mediação dos partidos (MANIN, 1995), tornou-se impossível que ignorassem a necessidade de obter visibilidade positiva. É através da cobertura jornalística ou das propagandas que os cidadãos passam a ter contato com os representantes e a gramática da qual estes têm de se utilizar também foi alterada (JAMIESON; WALDMAN, 2003).

A situação atribui um peso importante às imagens públicas, tendo em vista que, em certa medida, é a partir delas que os cidadãos tomam suas decisões eleitorais. Ressalve-se que outras variáveis também influenciam as escolhas eleitorais dos cidadãos (HACKER, 2004). Da mesma forma que a cobertura jornalística é mais um elemento a contribuir para a conformação de imagens públicas, não só a imagem do candidato garante o voto nele, embora torne-se preponderante, pois é a forma mais frequente pela qual os cidadãos têm contato com os representantes.

Esta pesquisa compreende imagem pública de um sujeito qualquer como “(...) um complexo de informações, noções, conceitos, partilhado por uma coletividade qualquer, e que o caracterizam. Imagens públicas são concepções caracterizadoras” (GOMES, 2004, p. 254)¹². É necessário ressaltar que, no caso desta dissertação, não se aborda a imagem de um personagem específico, e sim de uma instituição. Julga-se que o conceito acima pode ser utilizado também ao

¹² A opção por trabalhar com o conceito de “imagem pública” – e não apenas de “imagem” ou de “representação” – se dá pela importância deste conceito para a literatura na área de Comunicação e Política, à qual este estudo se filia. A ideia de “imagem pública” torna mais complexo o conceito de “imagem”, na medida em que transcende a ideia de imagem plástica, para tratar também dos atributos da personagem ou instituição. Além disso, considera-se mais preciso que o termo “representação”, o qual é polissêmico e, tratando-se de política, pode ser confundido com outros fenômenos, a exemplo de representação parlamentar.

se falar de um coletivo, mas não é possível dizer que a imagem pública do Congresso seja a soma das imagens dos congressistas, até pela heterogeneidade da instituição. No tópico seguinte, serão discutidas com mais profundidade as peculiaridades de construção de imagem de uma coletividade.

A importância da comunicação de massa para o processo político faz com que grande parte da disputa política contemporânea se transforme em uma luta pela imposição de imagens públicas (GOMES, 2004). Isto não quer dizer que a política esteja reduzida às estratégias de comunicação, como parece acreditar Schwartzberg (1978), ao lamentar as transformações acarretadas pela relação entre campo midiático e político. Em outro sentido, Manin (1995, p. 1) também critica a influência da comunicação no processo político, afirmando que “Os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores”.

Se há exagero na concepção dos autores, também não é o caso de desconsiderar as alterações trazidas por tais relações. Na medida em que estão sob vigilância da cobertura, o comportamento dos agentes políticos pode ser alterado (ARNOLD, 2004), inclusive para gerar mais eventos noticiáveis. Administrar a visibilidade se torna, portanto, imperativo não só para candidatos, mas também para agentes políticos em mandatos (THOMPSON, 2002). A necessidade de administrar a imagem pública contribui para o crescimento da dependência do campo da política a outros, na medida em que a lógica da comunicação passa a permear as ações do campo político.

Os processos de construção e avaliação da imagem pública têm ampliado a dependência da política e seus atores a estruturas e profissionais. Estes têm a seu dispor tecnologias e meios que podem operacionalizar estratégias capazes de traduzir discursos e ações da burocracia estatal, dos modos de governar e dos partidos. Para, além disso, provocar repercussões junto a públicos específicos e, principalmente, obter nacos de visibilidade nos diversos meios (WEBER, 2009, p. 11).

Os agentes políticos precisam lidar com as regras do campo do Jornalismo, se pretendem alcançar visibilidade positiva. Isto implica alterações nos pronunciamentos e entrevistas, a fim de adequar-se à gramática dos *media* e prever suas necessidades. Os agentes procuram colocar-se em situações convenientes para tornarem-se fonte dos jornalistas, ainda que isto não garanta a adoção de seu enquadramento para as matérias.

O fenômeno analisado neste capítulo é compreendido como política de imagem, expressão que indica “a prática política naquilo que nela está voltado para a competição pela produção e controle de imagens públicas de personagens e de instituições públicas” (GOMES, 2004, p. 242). O autor apresenta três funções principais para a política de imagem, que seriam:

(a) produção, criação e construção de imagens públicas de atores ou de instituições; (b) ajustar as personagens aos perfis e às expectativas do público e; (c) administração, gerenciamento e controle da imagem pública.

Fica claro que parte fundamental da política de imagem é a imagem pública, que possui algumas peculiaridades. Embora a definição do conceito seja precisa, o termo, pela polissemia, pode gerar confusões. Em consonância com Gomes (2004), defende-se que a imagem pública não é visual, mas tem um sentido de representação. Antes do elemento plástico, a imagem pública é composta por ações e discursos. De acordo com Hacker (2004), tudo o que um agente político diz ou faz contribui para moldar sua imagem. Deste modo, ela é composta também pelas posições assumidas por ele em relação a diversos assuntos (FUNK, 2004).

Ela está ligada às posições e impressões acerca de sujeitos ou instituições. “Formar uma imagem é, portanto, *reconhecer* um conjunto de propriedades como características de determinadas instituições e atores políticos – um “reconhecimento” que, a bem da verdade, é uma atribuição” (GOMES, 2004, p. 255, grifo do autor). As imagens públicas não são, portanto, somente positivas ou negativas. Elas têm componentes particulares, como ser inarticulado ou eloquente (FUNK, 2004).

A característica predominante para a configuração da imagem pública é o “parecer ser” (GOMES, 2004). Aos agentes políticos, assim como às instituições, é imprescindível se apresentarem de acordo com a imagem que pretendem conformar. Precisam, por exemplo, aparentar ser competentes, antes mesmo de o serem. Neste ponto, entra a importância do Jornalismo, que pode ou não colaborar para tal imagem, embora tenha dificuldade em avaliar o impacto das ações dos governantes no cotidiano do cidadão (EDELMAN, 1988).

Evidentemente, nem todos os traços de um agente político ou de uma instituição podem ser visibilizados. Primeiro, porque podem não agregar características positivas aos sujeitos – e os agentes políticos tendem a tentar esconder estes traços. Depois, porque a comunicação de massa seleciona apenas alguns deles, a fim de configurar o material jornalístico. Como é pela mediação dos *media* que os cidadãos costumam ter acesso aos agentes políticos (WEBER, 2004), não terão acesso ao sujeito em si, mas a representações dele. Isto não significa que as imagens sejam menos verdadeiras ou que estejam apartadas dos sujeitos “reais”. Ao contrário, a imagem pública não pode estar completamente dissociada da realidade. Há, ainda, uma seleção dos atributos aos quais será dado destaque (MCCOMBS, 1997).

Cientes de tal seleção, os agentes políticos procuram salientar certas características em suas aparições públicas. “Essa imagem é uma reprodução mais ou menos fiel dele mesmo. É o

conjunto de traços que ele preferiu apresentar à observação pública. É uma seleção, uma recomposição” (SCHWARTZENBERG, 1978, p. 3).

A escolha dos atributos se dá, muitas vezes, em função das demandas dos cidadãos, de acordo com o que eles desejam em um governante. As sondagens de opinião se mostram ferramentas importantes para aferir as preferências do eleitorado, podendo até mesmo guiar as ações dos agentes políticos a fim de adequar-se às expectativas do público (CARNEIRO; MARQUES, 2015; GOMES, 2004; LANGMAN, 2002b; TORQUATO, 2013), além de serem indício da profissionalização do processo de gestão de imagem.

A imagem pública não existe sem a participação do público. Na verdade, a formação dela se dá individualmente¹³, embora haja toda uma estrutura voltada a influenciar tal processo (GOMES, 2004; WEBER, 2004). Os consultores de imagem são responsáveis por “organizar os materiais de tal arte que o público a produza: *construir é fazer construir*. O criador de imagens, na verdade, produz apenas discursos e expressões caracterizadoras, que pode realizar na recepção as concepções caracterizadoras que constituem a imagem” (GOMES, 2004, p. 268).

Os emissores participam apenas de uma das instâncias do processo de formação de imagens – quando o fazem. Em alguns casos, ela é programada pela cobertura jornalística, direcionada ao público, sem controle do campo político. Os agentes do campo jornalístico recodificam o material de acordo com suas regras, constituindo a segunda fase do processo de produção de imagens. Isso faz com que não se possa ignorar o papel da comunicação de massa no processo, já que pode facilitar ou não a criação de imagens positivas (RĂDULESCU, 2011).

Somente em um terceiro momento o público recebe os produtos ofertados na esfera de visibilidade pública (GOMES, 2004). Os profissionais que trabalham com produção de imagem, bem como os agentes políticos, precisam ter em mente, assim, a diferença entre a imagem pública que planejam construir e a que será formada efetivamente.

Os jornalistas são atores de influência sobre o processo de produção de imagens. Muitas vezes, definem como o público terá acesso a certas personagens. Manin (1995, p. 18) afirma que a utilização das imagens, vistas por ele como “representações políticas muito simplificadas e esquematizadas” são uma forma de diminuir o custo da informação política, já que haveria uma desproporção entre os custos necessários para o cidadão adquiri-la e a influência que ele espera exercer sobre o resultado das eleições.

¹³ Ao afirmar que a formação da imagem pública se dá individualmente, não estão sendo desconsideradas as diversas influências externas ao processo, para além da cobertura jornalística. Reconhece-se, por exemplo, que as pessoas podem compartilhar impressões e influenciar umas às outras. A parte final do processo, porém, se dá em nível individual, com cada um processando as informações das quais dispõe e organizando cognitivamente as imagens públicas.

A depender da credibilidade da empresa jornalística a veicular a informação, ela pode comprometer ou colaborar para o sucesso da carreira de diversos agentes políticos. Não somente obter visibilidade é importante para eles. É necessário que ela seja positiva – daí o aparato montado por candidatos, governos e instituições para gerir a imagem – e que, de preferência, se dê em produtos de credibilidade ou com largo alcance (EDELMAN, 1988). A imagem pública se torna crucial para o sucesso de candidatos ou de uma administração (LANGMAN, 2002a).

A credibilidade é uma variável importante para os agentes políticos à medida que a prática política se torna mais midiaticizada e a distância entre os representantes e os cidadãos aumenta. Desta credibilidade também derivam as sanções ao contrariar uma imagem consolidada. Por não ser estática, a imagem pública requer cuidados cotidianos (HACKER, 2004; RĂDULESCU, 2011). Um escândalo político pode abalar a carreira de agentes políticos (FUNK, 2004), como no caso do ex-Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, ou do ex-senador Demóstenes Torres (CARVALHO; MONT'ALVERNE; MARQUES, 2013). Contrariar a imagem cultivada, portanto, pode ser prejudicial na medida em que “Se o público percebe o líder como um indivíduo de moral elevada, o líder pode pagar caro se for encontrado em uma situação moralmente comprometedor”¹⁴ (CRIGLER; JUST, 2000, p. 182, tradução nossa).

As imagens dos agentes políticos competem entre si, estando abertas ao contraditório (WEBER, 2004). A credibilidade da qual dispõe o governante ou a instituição pode ser, portanto, crucial para conseguir manter ou não imagens positivas já consolidadas.

Os exemplos citados indicam a complexidade em trabalhar com imagens públicas, até por ser difícil prever as reações do público a determinados acontecimentos. A depender do agente político envolvido, bem como do tipo de escândalo, ele é decisivo para o futuro da carreira. Uma série de fatores influencia neste processo, como a imagem pública já cultivada anteriormente pelo agente ou o tom da cobertura jornalística sobre o assunto. Torna-se, portanto, cada vez mais difícil controlar a imagem dos agentes políticos, diante da quantidade de características emitidas não só por ele, que podem ser compreendidas de formas peculiares pelo eleitor.

As reflexões trazidas nesta seção mostram os desafios de cultivar imagens públicas com a comunicação de massa, bem como o papel dos agentes deste campo para consolidar ou não as imagens que o campo político tenta produzir. No próximo subtópico, serão abordadas as peculiaridades em produzir imagens públicas institucionais.

¹⁴Texto no original: “If the public perceives the leader as a highly moral individual, the leader may pay dearly if found in a morally compromising position”

2.2.1.1 Imagem pública institucional: sobre as peculiaridades de construir imagem de uma coletividade

Examinar a imagem pública de uma instituição traz desafios e necessidades diferentes de dedicar-se à imagem de agentes políticos específicos. No caso de uma imagem pública institucional, ela pode influenciar a confiança dos cidadãos em tais instituições, para além das decisões eleitorais ou de impactos sobre agentes específicos. Se os cidadãos não podem estar em Brasília cotidianamente, acompanhando o trabalho dos deputados e senadores, é por meio das informações que chegam a eles que irão tirar conclusões sobre a qualidade do funcionamento do Congresso.

Assim, os parlamentares podem usar estratégias para construir uma imagem positiva não só para si, mas também para as Casas Legislativas. Ao mesmo tempo, uma imagem negativa da instituição pode contaminar a dos agentes políticos, fazendo com que haja preocupação com a forma pela qual o Congresso é visto pela sociedade. O movimento também pode acontecer em sentido contrário. Mesmo quando a instituição possui uma imagem pública preponderantemente negativa, alguns de seus integrantes podem conseguir diferenciar-se e ser bem avaliados pela população – ou pode ser o caso de a instituição contar com imagem pública positiva, enquanto seus membros não são bem vistos pela sociedade¹⁵. A imagem da instituição pode respaldar ou corroer a de seus integrantes, mas não é garantia de que há uma transposição imediata de uma para a outra.

Deste modo, é praticamente impossível dissociar a imagem pública da instituição da imagem de seus integrantes. Ao mesmo tempo, também não é possível afirmar que elas são apenas somadas e o resultado é a imagem pública da instituição, na medida em que os diversos agentes que a compõem dispõem de cotas de visibilidade diferentes, assim como podem desempenhar papéis antagônicos.

Reconhece-se, portanto, que a dissertação lida com diversos níveis de imagens públicas, como a imagem pública individual dos parlamentares; a da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal isoladamente; e aquela do Congresso Nacional de maneira geral. Admite-se, também, que isto aumenta o desafio para alcançar aos objetivos traçados pelo trabalho, na medida em que não é possível aferir exatamente a influência de cada um desses níveis de imagem pública para a configuração da imagem do Congresso.

¹⁵ É possível ilustrar a diferença entre imagem pública de instituições e de agentes políticos específicos com o caso da presidente Dilma Rousseff. Embora os índices sejam semelhantes, algumas pesquisas apontam distinções entre a aprovação pessoal da presidente e de seu governo. Disponível em <http://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/166116289>. Acesso em 10 dez. 2015.

Diante destas ressalvas, considera-se proveitosa a definição de imagem pública do Congresso Nacional proposta por Noleto Filho (2009, p. 63), de que ela seria formada “(...) pelo conjunto de representações coletivamente compartilhadas a respeito da atuação dos deputados e senadores que compõem a instituição parlamentar; daí por que, nesse contexto, também se possa falar em imagem institucional para o mesmo fim”¹⁶.

Assim, imagem pública do Congresso não se refere à imagem dos parlamentares de maneira personificada, mas à imagem de sua atuação. Isto não significa que ela esteja descolada dos deputados e senadores, no caso do Congresso, ou dos integrantes da instituição, quando se trata de outros ambientes. No caso do Congresso, Torquato (2013, p. 122) afirma que “(...) a instituição acaba tendo sua imagem confundida com a imagem dos políticos e, para ser mais exato, de alguns políticos”.

Tratando especificamente de instituições públicas, o autor argumenta que Executivo e Legislativo tendem a ser “(...) jogados na vala ampla da política. E como a política não tem bom conceito entre a população, acaba prevalecendo a ideia de Executivo e Legislativo que se mancomunam na rede da politicalha e das negociatas” (TORQUATO, 2013, p. 125). Não é possível definir, ao certo, quais aspectos, decisões ou agentes são preponderantes para configurar a imagem das instituições que integram os Poderes, mas é fato que os cidadãos fazem avaliações sobre o desempenho delas e as aprovam ou não – sem, necessariamente, estarem munidos de dados que transcendam as impressões formadas.

O certo é que, assim como o gerenciamento da imagem pública de agentes políticos específicos requer cuidados e planejamentos, o mesmo acontece quando se trata de uma instituição, com a diferença de que a ação de múltiplos agentes concorre para configurá-la. “Construir a imagem de uma organização/instituição é um processo longo e complexo, que implica uma série de fenômenos que são feitos para refletir a realidade institucional em sua luz real.”¹⁷ (RĂDULESCU, 2011, p. 269, tradução própria)

Os atos dos diversos agentes que compõem as instituições, públicas ou não, concorrem para a imagem que a sociedade terá delas. No caso das instituições públicas, a chance de as ações tomadas por seus integrantes – especialmente, se ocuparem altos cargos na hierarquia – repercutirem e virarem notícia são maiores que quando se trata da iniciativa privada. Isto faz com que os agentes que as compõem devam estar constantemente atentos às suas falas e atos, sob pena de comprometerem toda a instituição. Requer, também, preparação deles para lidar com

¹⁶ Existem diversos trabalhos, a exemplo daqueles na área do *marketing*, tratando do tema de imagem pública institucional. Parte da bibliografia acionada neste capítulo dialoga com estas referências.

¹⁷ Trecho no original: “Building the image of an organization/institution is a long and complex process which implies a set of phenomena that are meant to reflect the institutional reality in its real light.”

o assédio jornalístico, especialmente, em períodos nos quais a cobertura sobre as ações da instituição é intensa. “Não existe privacidade possível para quem tem poder delegado em instituições públicas. Palavras, gestos e comportamentos significam e repercutem publicamente, como sendo resultado direto sobre ações de interesse público” (WEBER; BALDISSERA, 2007, p. 13).

Apesar de os desafios para configuração de uma imagem pública institucional serem diferentes de quando se trata da imagem de um agente político, deve-se ter em mente que as primeiras também são mutáveis, o que requer cuidados constantes.

A imagem é construída ao longo do tempo, mas pode ser rapidamente destruída se a instituição afetada não tomar medidas para proteger sua imagem. Memória e atitudes humanas são extremamente instáveis; conseqüentemente, é necessário inventar um programa contínuo de atividades com objetivo de manter a mesma percepção da imagem pública. A instituição, organização ou empresa tem de se adaptar às circunstâncias na qual desenvolve suas atividades para manter-se atualizada com os novos tempos¹⁸. (RĂDULESCU, 2011, p. 270, tradução própria)

A credibilidade das instituições se torna, deste modo, um capital importante para garantir uma boa imagem junto aos cidadãos. Neste sentido, concorda-se com Weber (2004, p. 260), quando a autora afirma que “(...) a constituição da imagem pública é mantida como fator vital à visibilidade e reconhecimento de ‘instituições e sujeitos da política’ (partidos, governos, políticos, ideologias, governantes)”.

No caso de instituições e agentes políticos representativos, como a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, pode-se falar na necessidade de comprovar permanentemente que a confiança depositada neles pelos representados está sendo bem utilizada (WEBER, 2009). Neste ponto, corrobora-se a argumentação de Rădulescu (2011), de que a sobrevivência das instituições representativas públicas depende da imagem construída por elas.

A necessidade de preservar o capital fiduciário explica parte das decisões e posturas adotadas publicamente pelas instituições (BOURDIEU, 1989). As posições tomadas em relação a uma gama de assuntos podem, inclusive, ser fortemente influenciadas pela imagem pública que a instituição, o governo ou o país tem de si ou dos outros.

Ao analisar a neutralidade da Suécia em conflitos no século XIX, Elgström (2000, p. 248, tradução própria) defende um argumento neste sentido. “Não argumentamos que as imagens determinam as políticas ou que se pode prever a política pelo conhecimento das imagens. O que

¹⁸ Texto no original: “The image is built in time, but it can be quickly destroyed if the affected institution does not take measures for protecting its image. Memory and human attitudes are extremely unstable; consequently it is necessary to devise a continuous programme of activities that are meant to maintain the same perception of the public image. The institution, the organization or the enterprise has to adapt the circumstances in which it pursues its activities in order to keep up with the new times”.

as imagens fazem é criar propensão a certas políticas”¹⁹. Mais que uma forma de se apresentar aos cidadãos, portanto, manter ou configurar a imagem pública requer esforços em prol de corroborá-la – e pode influenciar em decisões importantes como a política externa adotada por um país.

Ao mesmo tempo, a forma pela qual o Jornalismo configura a imagem pública de um país estrangeiro aos seus leitores pode ser alterada de acordo com o contexto político vigente. Laine (2015, p. 96, tradução própria) identifica este fenômeno em jornais finlandeses na época da Guerra Fria, que subjugavam as normas jornalísticas em nome do “interesse nacional”, ao evitar indisposições com a União Soviética (URSS). A autora afirma que, mesmo com a dissolução da URSS, a imagem da Rússia permaneceu sendo construída com propósitos determinados, ligados às decisões do governo da Finlândia e às relações entre os dois países.

Outro ponto fundamental para a construção da imagem pública institucional são as relações estabelecidas com o campo midiático, especialmente, com o campo jornalístico – pelo menos, quando se tratam de instituições públicas. No caso do Congresso Nacional, as duas Casas legislativas organizaram sistemas de comunicação próprios (BERNARDES, 2011; VIANA; MARQUES, 2015), o que as permite fornecer informações sem necessariamente passar pelos filtros do Jornalismo comercial, assim como tais canais podem ser uma fonte de pautas para os periódicos. Na medida em que “As produções veiculadas pela mídia se configuram como espaços de disputas simbólicas” (MENDONÇA, 2006, p. 13), é crucial que as instituições procurem estratégias para afirmar suas imagens e pontos de vista perante a audiência.

Argenti (2006) argumenta que, tão importante quanto empresas e instituições destinarem recursos à publicidade, é possuir um departamento de comunicação dedicado a atender os chamados do Jornalismo. Para o autor, facilitar o trabalho do jornalista, por meio de oferta de informações, de fontes ou compreendendo a rotina da redação, pode resultar em vantagens para a imagem pública das organizações. O raciocínio faz sentido, especialmente, quando se considera que o contrato de leitura da audiência com o jornal é diferente daquele firmado com a Publicidade. Se o cidadão tende a desconfiar do conteúdo das propagandas, é mais provável que considere como verdade as notícias e reportagens dos produtos jornalísticos – ainda que possa não confiar plenamente neles. Manter boas relações com o campo midiático pode, portanto, ajudar a configurar uma imagem pública positiva para a empresa ou instituição.

Da mesma forma que acontece com os agentes políticos individualmente, as relações entre campo jornalístico e instituições, públicas ou não, também são permeadas por tensões.

¹⁹ Texto no original: “It is not claimed that images determine policy or that one can predict policy for knowledge of images. What images do is to create propensities for certain policies”.

Compreender as necessidades dos jornalistas, assim como oferecer material interessante e do qual possam retirar informações concernentes ao interesse público, é uma maneira de controlar a visibilidade em torno da instituição. Deve-se ter em mente, porém, que as estratégias de comunicação devem estar atreladas à realidade das organizações. Como afirma Torquato (2013, p. 125), “A partir da leitura sobre a imagem dos três poderes, chega-se facilmente à conclusão de que a melhoria da imagem daquelas instituições depende diretamente do aperfeiçoamento dos padrões de desempenho. Comunicação sozinha não opera milagres”, o que pode ser estendido para além das instituições que compõem Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao mesmo tempo em que passa por um processo de construção e gerenciamento, as imagens públicas institucionais são dependentes das próprias instituições às quais estão ligadas. No caso do Congresso, por exemplo, é difícil vender uma imagem mais positiva à sociedade quando os próprios integrantes da instituição são, frequentemente, flagrados em situações constrangedoras ou cometendo ilegalidades.

O próximo capítulo dedica-se à discussão acerca das Teorias do Jornalismo, com destaque àquelas de maior importância para explicar os fenômenos analisados nesta dissertação, a saber: Teoria Construcionista, do *agenda-setting* e do *framing*.

3 O QUE HÁ DE PARTICULAR NA ATIVIDADE JORNALÍSTICA? UMA DISCUSSÃO A PARTIR DAS TEORIAS DO JORNALISMO

Este capítulo dedica-se a discutir Teorias do Jornalismo. Nem todas as teorias existentes serão abordadas, naturalmente, pois algumas delas não dialogam diretamente com esta dissertação. Levando em conta o objeto de estudo – editoriais –, opta-se por trabalhar com a Teoria Construcionista, com a do *Agenda-setting* e com o conceito de Enquadramento (CORREIA, 2011; ENTMAN, 1993; MCCOMBS; SHAW, 1972; PENA, 2012; TRAQUINA, 2005; TUCHMAN, 1978).

A Teoria Construcionista nega por completo a Teoria do Espelho²⁰ e afirma o papel de construtor da realidade desempenhado pelo Jornalismo (TRAQUINA, 2005; TUCHMAN, 1978). Um estudo atualizado sobre editoriais não pode deixar de levar em conta esta situação e precisa encarar os jornalistas e jornais como atores interessados nas mensagens que põem em circulação. Esta discussão tem também a função de fazer a introdução para os tópicos destinados a tratar de *agenda-setting* e de *framing*.

A ideia é partir da discussão sobre a teoria do *agenda-setting* para tratar da importância do Jornalismo na definição do que seria merecedor de atenção. Aprofunda-se este debate com a abordagem da literatura sobre *framing*, indo além da concepção de que o enquadramento aprofunda o *agenda-setting*, mas que oferece ao leitor um modo de compreender a realidade, enquanto deixa outras perspectivas de fora – compreendendo que o *framing* não é, necessariamente, um segundo nível do agendamento.

Por ora, serão debatidas as especificidades da atividade jornalística que exigem um arcabouço teórico próprio, dissociado das teorias da comunicação – embora mantendo ligações com elas –, para explicar os fenômenos do campo.

Apenas no final do século XX se desenvolve, no Brasil, um campo de estudos reconhecido como Teorias do Jornalismo (MEDITSCH, 2005). Se não é um fenômeno que se inicia ali (CORREIA, 2011; VIZEU, 2002), a pesquisa na área cresce na virada do século, com a inclusão desta disciplina nos currículos dos cursos de graduação em Jornalismo. Na conjuntura atual, Adghirni (2006, p. 61) afirma que “O desafio que se coloca agora é crescer e consolidar a singularidade do campo do jornalismo como produtor de sentidos e como forma de conhecimento dentro das ciências sociais”.

²⁰ De forma resumida, a Teoria do Espelho afirma a posição do jornalista como um comunicador desinteressado, defendendo que “(...) as notícias são como são porque a realidade assim as determina” (TRAQUINA, 2005, p. 146)

Por mais que seja um campo de estudos interdisciplinar, o Jornalismo é uma atividade com rotinas e regras específicas. Disto decorre que é insatisfatório explicar os fenômenos da área apenas transpondo teorias de outros campos, ou teorias gerais sobre comunicação, para a atividade jornalística. De acordo com Pena (2012, p. 17),

(...) a Teoria do Jornalismo ocupa-se de duas questões básicas. 1 - Por que as notícias são como são? 2 - Quais são os efeitos que essas notícias geram? (...) Em suma, os diversos modelos de análise ocupam-se da produção e/ou recepção da informação jornalística.

Se há controvérsias sobre a existência de uma teoria única para explicar o Jornalismo, é permitido tratar de Teorias do Jornalismo, na medida em que algumas delas complementam-se, ao examinar aspectos do cotidiano jornalístico que as outras não conseguiram alcançar. Isto não significa isolar os estudos sobre Jornalismo de disciplinas que possam trazer contribuições à área – até porque, em certos momentos, as Teorias do Jornalismo podem não dar conta de explicar a realidade sozinhas. Porém, devem-se reconhecer as especificidades da atividade e a utilidade dos modelos desenvolvidos para compreendê-la.

No próximo tópico, apresenta-se o debate sobre as Teorias Construcionistas.

3.1 Teorias Construcionistas: como o Jornalismo participa da construção da realidade

A partir dos anos 1970, desenvolveu-se a compreensão de o Jornalismo como agente ativo na construção da realidade (CORREIA, 2011; GAMSON; MODGLIANI, 1989; PENA, 2012; TRAQUINA, 2005; TUCHMAN, 1972). Na contramão do mito do Jornalismo como responsável por refletir a realidade, o novo paradigma considera a importância da rotina e da busca por pôr ordem no espaço e no tempo para a construção dos produtos jornalísticos (SCHLESINGER, 1999; TRAQUINA, 2005).

O pressuposto básico das Teorias Construcionistas é, de acordo com Gadini (2007, p. 80-81), de que “a notícia, à medida que 'presentifica' o acontecimento a que se remete, também o constrói e, assim, participa do processo de instituição da realidade social”. O Jornalismo confere sentido aos acontecimentos, na medida em que os apresenta dentro de uma esfera de contextualização e interpretação (ANDRADE; MARTINS, 2008).

As Teorias Construcionistas permitem superar limitações das teorias da ação política ou, algo típico no caso brasileiro, da “manipulação” midiática (ABRAMO, 2003). O paradigma do *newsmaking* preenche lacunas deixadas por tais abordagens.

Em primeiro lugar, ele enfatiza a organização do trabalho jornalístico e a cultura profissional dos jornalistas como fatores fundamentais a serem considerados na

análise da cobertura noticiosa. Em segundo lugar, ele não nega a influência de fatores extra-jornalísticos na cobertura noticiosa, mas busca entender o modo como ela pauta o processo de produção das notícias. Em terceiro lugar ele permite considerar a participação dos sujeitos descritos pela cobertura noticiosa em termos ativos – como fontes interessadas, cuja atuação influencia o conteúdo das notícias – e não apenas como objetos passivos dessa cobertura (ALBUQUERQUE, 1998, p. 25).

A concepção construcionista do Jornalismo é tributária da sociologia do conhecimento e da compreensão de que a própria realidade é construída socialmente (BERGER; LUCKMANN, 2013). O Jornalismo é, deste modo, mais um agente a incidir sobre a construção da realidade, com considerável influência, na medida em que dispõe de credibilidade para legitimar certas perspectivas e atores, bem como para pautar os temas dignos de atenção. “A informação jornalística institui, no processo de produção de sentido, um conhecimento que vai agregar, questionar ou negar a relação e comportamento que o usuário mantém no espaço coletivo das complexas sociedades contemporâneas” (GADINI, 2007, p. 80).

Negar a Teoria do Espelho implica a noção de que o conteúdo produzido pelo Jornalismo oferece uma versão da realidade (COSTA, 2009). Isto contradiz o discurso de legitimação da atividade, defensor de que o Jornalismo é responsável por revelar a verdade. “O jornalismo, principalmente aquele inserido na indústria da informação, estabelece a estrutura paradigmática do discurso verdadeiro, ao mesmo tempo em que funda sobre a deontologia da fidelidade aos fatos toda a sua legitimidade” (GOMES, 2009, p. 14).

A profissão já traz, deste modo, a ideia de que o jornalista seria apenas um observador da realidade responsável por reportá-la, sem interferir nela. Gamson *et al.* (1992, p. 382, tradução própria) afirmam que o processo de construção das notícias se mostra tão normal e natural que torna invisível a construção social da realidade. Para os autores, as construções sociais “aparecem como descrições transparentes da realidade, não como interpretações, e são aparentemente desprovidas de conteúdo político”²¹.

A Teoria Construcionista permite que se encare o material jornalístico como composto por narrativas, o que não significa que as notícias sejam falsas ou percam sua validade, nem mesmo retira a importância da atividade jornalística (TUCHMAN, 1999). Defender que a realidade não pode ser simplesmente apreendida e repassada ao texto jornalístico não implica dizer que os fatos abordados estão dissociados da realidade. Por mais que os relatos jornalísticos não possam ser completamente objetivos, eliminando totalmente a subjetividade do autor do texto, eles precisam manter-se fiéis aos fatos em alguma medida (GOMES, 2009).

²¹ Texto no original: “appear as transparent descriptions of reality, not as interpretations, and are apparently devoid of political content”.

Ressalte-se, portanto, o cuidado para não cair em um relativismo total, no qual os fatos poderiam ser compreendidos de acordo com quem os observa, até mesmo sem manter vínculo algum com a realidade. No caso do Jornalismo, que tem a pretensão de relatar acontecimentos verdadeiros, isto se mostra especialmente pertinente, pois o produto jornalístico deve manter-se o mais fiel possível à realidade.

Para colocar ordem no caos e facilitar o trabalho do jornalista, é estabelecida uma rotina jornalística, cuja compreensão é crucial para as Teorias Construcionistas. Se cada história é uma coleção de fatos avaliada e estruturada pelos jornalistas (TUCHMAN, 1972), compreender o contexto no qual se dá a produção delas é essencial para explicar seu conteúdo.

Para além das escolhas feitas pelos jornalistas, as próprias rotinas têm incidência direta sobre o conteúdo dos periódicos. Mesmo que todas as regras sejam seguidas, a tendência é que o jornal ainda mantenha um viés. As regras e os procedimentos utilizados pelos jornalistas ao configurar o produto jornalístico não são neutros. Eles fazem com que os *media* legitimem socialmente determinados setores da sociedade, ao emprestar um caráter factual às suas interpretações (ALBUQUERQUE, 1998).

Uma das estratégias mais utilizadas para tentar resguardar o Jornalismo é a objetividade – e recebe considerável atenção pelas Teorias Construcionistas.

Objetividade para o jornalismo não é só a capacidade de permanecer impessoal diante de ações e decisões imediatas mas é também os métodos de trabalho, os procedimentos operativos, estratégicos, impessoais, ritualizados para minimizar as incertezas impostas pelos prazos de fechamento da edição, pelos acontecimentos imprevistos (PEDROSO, 2003, p. 4).

A preocupação com a objetividade por parte do Jornalismo, ao contrário do que possa parecer, não é uma negação da subjetividade, mas “uma série de procedimentos que os membros da comunidade interpretativa utilizam para assegurar uma credibilidade como parte não-interessada e se protegerem contra eventuais críticas ao seu trabalho” (TRAQUINA, 2005, p. 139). As cobranças por objetividade reconhecem, em certa medida, a inevitabilidade de a subjetividade dos jornalistas estar presente no texto.

No caso de textos opinativos, a exemplo do editorial, a publicação tem de assumir seu caráter de construtor da realidade, pois não pode justificar o conteúdo do material com estratégias como a objetividade (MONT’ALVERNE; MARQUES, 2015). Assim, na medida em que oferece uma alternativa de legitimação às empresas, a objetividade também as coloca em posições delicadas quando não pode ser utilizada como justificativa.

O próximo tópico dedica-se à discussão sobre agendamento e enquadramento, duas teorias que dificilmente podem ser ignoradas em pesquisas sobre Jornalismo, dada a utilidade de ambas em explicar os motivos para o conteúdo jornalístico ser conformado da forma que é.

3.2 O Jornalismo destaca quais temas e perspectivas merecem atenção: agendamento e enquadramento

As teorias do agendamento e do enquadramento²² aparecem frequentemente unidas, especialmente por certos autores (ENTMAN, 2007; LÓPEZ-ESCOBAR; LLAMAS; MCCOMBS, 1998; MCCOMBS, 2005) considerarem que o *framing* seria um segundo nível de *agenda-setting*.

Pela proximidade entre as duas, este trabalho opta por apresentá-las em conjunto, embora reconheça que certas concepções de enquadramento não estão originalmente ligadas aos estudos sobre comunicação e têm origem distintas dos estudos sobre agendamento. Deste modo, não é possível considerar que as diversas compreensões do conceito pertençam à mesma área, o que será aprofundado ao longo do tópico.

Alguns autores que estudam as duas teorias afirmam que elas se assemelham ao atribuir ao público um papel ativo no processo comunicativo, o que representa uma ruptura em relação ao paradigma dos efeitos ilimitados dos *media*. “A audiência, antes vista como mera receptora de um conteúdo manipulável, passa a ser considerada ativa no processo de comunicação, tendo agora o poder de recolocar uma versão da realidade construída de acordo com sua bagagem cognitiva” (GUTMANN, 2006, p. 29).

Outra aproximação entre o *agenda-setting* e o *framing* é uma frequente constatação de que o uso desses termos nos estudos é pouco preciso (MAIA; AGNEZ, 2010; MENDONÇA; SIMÕES, 2012; VIMIEIRO; DANTAS, 2009), demandando certo aprofundamento sobre o conceito compreendido pelo trabalho.

Partindo da ideia de que “A atenção humana é selectiva, pois sua capacidade de processamento é limitada” e de que “As imagens que formamos do mundo que nos rodeia tendem a ser organizadas a partir de alguns temas centrais” (CERVI, 2010, p. 148), o estudo sobre *agenda-setting* e *framing* permite compreender o papel dos *media* para a definição das prioridades dos cidadãos. Tal definição pode influenciar a tomada de diversas decisões –

²² Na literatura, encontram-se autores que se referem às ideias de agendamento e de enquadramento como hipóteses e, outros, como teorias. Parte significativa dos textos citados na dissertação e lidos para embasá-la as classificam como teorias. Assim, opta-se por enxergá-las como tal, reconhecendo a divergência existente.

eleitorais, por exemplo –, posicionando as empresas jornalísticas como agentes políticos, na medida em que a atuação delas tem impacto – variável – na sociedade.

3.2.1 Os estudos sobre agenda-setting: limites e contribuições da teoria

A preocupação com os efeitos dos *media* datam do início dos estudos em Teoria da Comunicação, no começo do século XX. Os primeiros estudos e paradigmas, como a Teoria da Agulha Hipodérmica²³, atribuem poder determinante à comunicação de massa, que teria um impacto direto nas pessoas, produzindo necessariamente comportamentos previsíveis. Este paradigma foi questionado pelos trabalhos de Lazarsfeld, que encontrou um impacto limitado dos *media* na campanha presidencial dos Estados Unidos em 1940 (COLLING, 2001; PENA, 2012; TRAQUINA, 2000; WOLF, 2002).

A possibilidade de que houvesse uma relação entre a agenda midiática e a agenda pública havia sido sugerida por Walter Lippmann, em 1922 (TRAQUINA, 2000). As pessoas precisariam dos *media* para informarem-se sobre diversos assuntos, para experimentarem sentimentos de apoio ou de repulsa e para conhecerem os pontos de atenção aferidos pelas pesquisas de opinião (COLLING, 2001).

Em seu estudo, McCombs e Shaw (1972, p. 177) propõem testar a hipótese levantada por Cohen²⁴, “que notou que a imprensa ‘pode não ter sucesso, na maioria das vezes, em dizer às pessoas o que pensar, mas é absolutamente bem-sucedida ao dizer aos leitores sobre o que pensar’”²⁵. A pesquisa dos autores confirmou empiricamente a ideia de Cohen. De acordo com McCombs e Shaw (1972, p. 184, grifo dos autores, tradução própria), “os eleitores tendem a compartilhar a definição composta pela mídia sobre o que é importante”²⁶.

A descoberta inicial do *agenda-setting* foi complexificada por estudos posteriores. McCombs *et al.* (2000, p. 64), em estudo publicado originalmente em 1975, defendem que os *media* não somente informam ao público sobre os assuntos públicos, mas também sinalizam o grau de importância que deve ser dado ao tema. “(...) os *media* estabelecem a agenda da opinião pública, sem que necessariamente determinem o sentido que essa opinião vai tomar”. Ressalte-se

²³ Em linhas gerais, a Teoria da Agulha Hipodérmica enfatiza a ideia de que a comunicação de massa é extremamente poderosa, com efeitos totalmente previsíveis sob a audiência (COLLING, 2001).

²⁴ Bernard Cohen foi um historiador nascido nos Estados Unidos que formulou a hipótese que seria testada por McCombs e Shaw para confirmar ou não o poder de agendamento dos *media*.

²⁵ Texto no original: “who noted that the press ‘may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about’.

²⁶ Texto no original: “voters tend to share the media’s *composite* definition of what is important”.

que apenas ser considerado noticiável não é garantia de que o assunto disporá de destaque, tendo em vista que parte do trabalho jornalístico é hierarquizar as informações.

Os jornais afirmam claramente a sua valoração de um assunto através do tamanho do título e da sua localização em termos de paginação. A tese do agendamento defende que os públicos decidem a saliência de cada assunto a partir desses julgamentos veiculados pelos *media* noticiosos, incorporando na sua agenda pessoal uma escala de pesos semelhante. Numa época em que se colocam à imprensa fortes exigências no sentido da “objectividade” e do “equilíbrio” na condução da cobertura jornalística, estas induções (*cues*) podem estar entre as características mais importantes da mensagem transmitida ao público (MCCOMBS *et al.*, 2000, p. 65-66, grifo do autor).

Neste ponto, percebe-se a relação da teoria do agendamento com a ideia de o Jornalismo participar da construção da realidade. Por mais que se utilize das regras da profissão, o jornalista indica aos leitores os temas mais importantes a cada dia, dispondo da possibilidade de cultivar preocupações públicas.

Após o trabalho inicial de McCombs e Shaw (1972), a hipótese do *agenda-setting* foi testada por diversos estudos, tanto dos próprios autores como de outros (BENNETT; MANHEIM, 2000; MCCOMBS *et al.*, 2000; MUDDIMAN *et al.*, 2014; VESA *et al.*, 2015). No caso brasileiro, é representativa a pesquisa de Rodrigues (1997) sobre a influência da comunicação de massa na formação da agenda do Congresso Nacional. Em linha semelhante, Máximo (2008) investiga a presença de elementos do discurso midiático no discurso político dos parlamentares. Já o artigo de Cervi *et al.* (2012) procura identificar se houve convergência dos temas discutidos nas agendas política, midiática e do público durante as eleições presidenciais de 2010.

As pesquisas sobre agendamento atingiram considerável crescimento após o lançamento do trabalho original sobre o assunto. Em 2000, Traquina mapeou a existência de mais de 200 artigos e livros relacionados ao conceito. Em artigo de 2005, McCombs menciona a existência de mais de 400 estudos sobre o tema. Atualmente, uma busca com o termo *agenda-setting* no Portal de Periódicos da Capes apresenta 3047 resultados, dentre artigos, livros, teses e dissertações, sendo 1919 deles publicados de 2007 até hoje – e apenas 13 divulgados antes de 1983²⁷.

A teoria do agendamento tem a virtude de reconhecer a importância dos *media* para a sociedade, sem desconsiderar a influência deles no cotidiano das pessoas. O *agenda-setting* reconhece, ainda, o poder persuasivo da comunicação de massa, embora procure não exagerar tais efeitos.

(...) os *media* são persuasivos em direcionar a atenção pública para eventos, assuntos e pessoas específicas e em determinar a importância que as pessoas

²⁷ Acesso em 6 mar. 2015.

conferem aos assuntos públicos. A teoria do agenda-setting diz que por causa de jornais, televisões e outros news media, as pessoas estão alertas ou não, prestam atenção ou negligenciam, aumentam ou diminuem o destaque a questões específicas da cena pública. As pessoas tendem a incluir ou excluir cognitivamente o que os media incluem ou não em seu conteúdo. As pessoas também tendem a atribuir uma importância para o que eles incluem que se assemelha de perto com a ênfase dada a eventos, assuntos e pessoas pelos mass media²⁸ (SHAW, 1979, p. 96, tradução própria).

É importante levar em conta que os *media* configuram não somente a agenda dos cidadãos e dos agentes políticos. As próprias empresas de Jornalismo agendam-se umas às outras, bem como a própria rotina jornalística favorece que alguns agentes sejam mais bem-sucedidos em ter sua agenda incorporada pelos periódicos.

O padrão da cobertura que define a agenda da mídia resulta de normas e tradições do jornalismo, das interações diárias entre as organizações noticiosas e da contínua interação das organizações noticiosas com as numerosas fontes e suas agendas. E porque os jornalistas normalmente olham por cima dos ombros para validar seu senso de notícias observando o trabalho dos colegas, especialmente o trabalho dos membros da elite da imprensa, esse estágio inclui ‘intermedia agenda setting’, a influência de uma empresa jornalística na outra.²⁹ (MCCOMBS, 2005, p. 548-549, tradução própria)

O poder de pautar as outras empresas de jornalismo não é, porém, dividido igualmente entre o campo. Alguns periódicos conseguem agendar mais facilmente o conteúdo dos concorrentes e os assuntos que serão discutidos pelo público. No caso brasileiro, Azevedo (2004) afirma que jornais e revistas são mais eficazes na produção do *agenda-setting*, por permitir uma visão mais ampla, contínua e aprofundada dos temas em debate.

Os estudos sobre *agenda-setting* abrangem diversos objetivos e, por isso, utilizam-se de abordagens diferenciadas entre si. McCombs (2005) identifica cinco estágios que coexistem na pesquisa sobre o assunto, a saber.

- a) Efeitos básicos do *agenda-setting*: trabalhos que reproduzem a ideia básica do agendamento, comparando o foco dado aos *media* a certos assuntos e a atenção do

²⁸ Texto no original: “(...) the media are persuasive in focusing public attention on specific events, issues, and persons and in determining the importance people attach to public matters. The agenda-setting theory says that because of newspapers, television, and other news media, people are aware or not aware, pay attention to or neglect, play up or downgrade specific features of the public scene. People tend to include or exclude from their cognitions what the media include or exclude from their content. People also tend to assign an importance to what they include that closely resembles the emphasis given to events, issues, and persons by the mass media”.

²⁹ Texto no original: “The pattern of news coverage that defines the media agenda results from the norms and traditions of journalism, the daily interactions among news organizations themselves, and the continuous interactions of news organizations with numerous sources and their agendas. And because journalists routinely look over their shoulders to validate their sense of news by observing the work of their colleagues, especially the work of elite members of the press (...), this stage includes intermedia agenda setting, the influence of the news media on each other “.

público a tais questões. Atualmente, os estudos também levam em conta as transformações acarretadas com a entrada da Internet no cenário.

- b) *Agenda-setting* de atributos: estas pesquisas estão preocupadas com os atributos dos assuntos e personalidades abordados pela comunicação de massa. Estas pesquisas comparam

(...) a ordem dos atributos da mídia com a ordem dos atributos das imagens que o público tem do mundo. Mas alguns estudos têm focado em um só atributo e notado como as notícias reportando este atributo de um objeto são "argumentos convincentes" para a saliência daquele objeto³⁰ (MCCOMBS, 2005, p. 546, tradução própria).

Em suma, preocupa-se com em quais condições e em qual extensão a saliência dos *media* em relação aos atributos de certas questões e de personalidades influencia a percepção do público. Aparece, portanto, a noção de *framing*, que seria responsável por indicar aos cidadãos como pensar sobre certos temas.

- c) Efeitos psicológicos do *agenda-setting*: esta linha de investigação aborda as razões para os efeitos dos *media* serem diferentes entre os indivíduos, bem como explica o que o público procura na mídia noticiosa.
- d) Fontes da agenda da mídia: estudos preocupados com descobrir quem seria responsável por pautar a agenda dos *media*, já que estes pautam a do público. McCombs (2005) defende que se olhe, além das diversas empresas de Jornalismo que costumam agendar os temas umas às outras, o papel dos blogs neste processo.
- e) Consequências dos efeitos do *agenda-setting*: esta linha de trabalho investiga as consequências dos efeitos do agendamento para as atitudes e opiniões das pessoas. Três implicações principais foram encontradas: “formar uma opinião, imprimir opiniões sobre figuras públicas por meio de uma ênfase em questões particulares e formar uma opinião por meio de uma ênfase em atributos particulares”³¹ (MCCOMBS, 2005, p. 549, tradução própria).

O crescimento do campo de estudos sobre *agenda-setting* abre diferentes entradas e preocupações para a pesquisa sobre o assunto, como exemplificado ao longo deste capítulo. A teoria do *agenda-setting* já recebe contribuições de diversas áreas, aumentando sua capacidade de explicação dos fenômenos.

³⁰ Texto no original: “the array of attributes in the media with the array of attributes in the public’s pictures of the world. But some studies have focused on a single attribute and noted how news stories reporting that attribute of an object are “compelling arguments” for the salience of that object”.

³¹ Texto no original: “(...) forming an opinion, priming opinions about public figures through an emphasis on particular issues and shaping an opinion through an emphasis on particular attributes”.

Quando se trata do editorial, o periódico também dispõe de seu poder de agendamento de temas e prioridades. É frequente que tais textos chamem a atenção para assuntos nem sempre debatidos no material informativo e o pautem posteriormente, ou deem destaque a questões abordadas pelo jornal, posicionando-se sobre o assunto. Pelo peso do texto, o fato de o periódico posicionar-se ou não sobre alguns temas indica a proeminência conferida a eles, sinalizando para o público quais das questões trazidas pelo jornal merecem mais atenção.

No tópico a seguir, discute-se detidamente o conceito de enquadramento, já abordado rapidamente nesta seção.

3.2.2 O conceito de framing: apenas o segundo nível do agenda-setting?

Costuma-se atribuir a ideia de enquadramento aos estudos de Gregory Bateson, publicados nos anos 1950, no campo da psicologia. O objetivo do autor era “explicar como as interações ancoram-se em quadros de sentido que moldam as interpretações e ações dos atores envolvidos” (MENDONÇA; SIMÕES, 2012, p. 188).

Para Bateson, *frame* é um conceito psicológico, mas que tem certo grau de existência real. Em alguns casos, eles são conscientemente identificados e até expressos na linguagem. Em outros, não há referências verbais ao enquadramento, bem como o indivíduo também não tem noção que o utiliza (BATESON, 2006). O *frame* é responsável por guiar o comportamento da pessoa em diferentes situações, na medida em que indica ao sujeito o tipo e a natureza da interação entre os interlocutores. “Qualquer mensagem, quer explícita ou implicitamente defina um frame, *ipso facto* dá ao receptor instruções ou subsídios para sua tentativa de compreender as mensagens incluídas no frame”³² (BATESON, 2006, p. 323, grifo do autor, tradução própria).

Baseando-se nas pesquisas de Bateson, Erving Goffman desenvolve o conceito de enquadramento. Em *Frame analysis: an essay on the organization of experience* (Análise de enquadramento: um ensaio sobre a organização da experiência), publicado originalmente em 1974, o autor delimita e aplica o conceito a diversas situações cotidianas, preocupando-se com as experiências que os indivíduos têm em suas vidas sociais. Para Goffman, as interações cotidianas deparam-se constantemente com a questão: “O que está acontecendo aqui?”, para a qual o enquadramento pode ser de grande valia para responder.

Eu presumo que as definições de uma situação são construídas de acordo com os princípios da organização que governa os eventos - pelo menos, as sociais - e

³² Texto no original: “Any message, which either explicitly or implicitly defines a frame, *ipso facto* gives the receiver instructions or aids in his attempt to understand the messages included within the frame”

nosso envolvimento subjetivo neles; *frame* é a palavra que eu uso para me referir a esses elementos básicos como eu estou apto a identificar³³ (GOFFMAN, 1986, p. 10-11, tradução própria).

Para Scheufele e Tewksbury (2007, p. 11), a ideia a embasar o conceito de *frame* é “que indivíduos não conseguem entender totalmente o mundo e constantemente batalhar para interpretar suas experiências de vida e fazer o mundo ao redor deles ter sentido”³⁴. Daí a necessidade de os indivíduos aplicarem esquemas interpretativos para classificar e interpretar as informações.

O tipo de enquadramento utilizado para compreender as situações, portanto, fornece um modo de descrever o evento ao qual se aplica tal *frame*. Cada enquadramento “permite a seu usuário localizar, perceber, identificar e rotular um número aparentemente infinito de ocorrências concretas definidas nos seus termos”³⁵ (GOFFMAN, 1986, p. 21, tradução própria). Deste modo, pode-se dizer que a compreensão dos indivíduos acerca de diversas situações está ligada aos *frames* já cristalizados socialmente, oferecendo uma forma de encarar os assuntos. No enfoque de Goffman, portanto, “enquadramentos são entendidos como marcos interpretativos mais gerais, construídos socialmente, que permitem às pessoas dar sentido aos eventos e às situações sociais” (PORTO, 2004, p. 78).

O conceito de enquadramento tem uma multiplicidade de abordagens, o que acaba sendo responsável por certa confusão na sua compreensão, assim como pode ser usado com sentidos diferentes ou conflitantes (D’ANGELO, 2002; DE VREESE, 2005; MENDONÇA; SIMÕES, 2012; POZOBON; SCHAEFER, 2014; SCHEUFELE, 2000; VIMIEIRO; DANTAS, 2009).

A seguir, pretende-se apresentar as diferentes abordagens do conceito de *framing*, explicando também com qual delas a dissertação se identifica. Para isto, aproveita-se a classificação feita por Mendonça e Simões (2012) das operacionalizações do conceito de enquadramento.

Os autores dividiram a classificação em três grandes modelos de apropriação do conceito. O primeiro é formado por estudos que enfocam e analisam a situação comunicativa. O segundo dedica-se ao estudo dos *frame effects* produzidos pela adoção estratégica de discursos. O terceiro, que será aprofundado neste subtópico por ser a modelo do qual este trabalho se

³³ Texto no original: “I assume that definitions of a situation are built up in accordance with principles of organization which govern events - at least social ones - and our subjective involvement in them; frame is the word I use to refer to such of these basic elements as I am able to identify”

³⁴ Texto no original: “that individuals cannot understand the world fully and constantly struggle to interpret their life experiences and to make sense of the world around them”.

³⁵ Texto no original: “allows its user to locate, perceive, identify, and label a seemingly infinite number of concrete occurrences defined in its terms”

aproxima, inclui pesquisas que adotam o enquadramento para realizar análises de cunho discursivo, explorando molduras e saliências produzidas por enunciados.

- a) Análise da situação interativa: Esta vertente de investigação relaciona-se com o que foi discutido acerca das ideias de Erving Goffman, que pensa o conceito de enquadramento para analisar de forma micro as interações sociais. Mendonça e Simões (2012, p. 191) afirmam que o autor pesquisa como situações interacionais distintas moldam as relações nelas estabelecidas. “Ele investiga o modo como nos deslocamos por quadros como “cotidiano”, “ficção”, “sala de aula” ou “sonho” para dotar o mundo de sentido”. Nos trabalhos filiados a esta linha de investigação, o conceito de *frame* aproxima-se do de contexto, ainda que não signifiquem o mesmo.
- b) Análise de efeito estratégico: Este tipo de compreensão de enquadramento toma o conceito como ângulo discursivo mobilizado de modo estratégico por certos atores, visando a gerar efeitos específicos. Nesta vertente, o foco está nos efeitos dos enquadramentos, os *frame effects*, e os quadros estão desenraizados culturalmente. Os enquadramentos são encarados como estratégias de construção de discursos para gerar determinados efeitos, não servindo mais como estruturas de sentido mobilizadas e partilhadas socialmente.
- c) Análise de cunho discursivo: A ideia desta linha de investigação é analisar enunciados e discursos de origens variadas, para compreender como a realidade é enquadrada por eles. “No cerne desse tipo de operacionalização reside uma preocupação em compreender o modo como discursos estabelecem molduras de sentido, enquadrando o mundo a partir de perspectivas específicas” (MENDONÇA; SIMÕES, 2012, p. 193). Esta abordagem não desconsidera as contribuições das pesquisas próximas da análise da situação interativa, pois reconhecem os enquadramentos como estruturas que orientam a percepção da realidade e a ação dos sujeitos sobre ela. Todavia, também busca pensar como o próprio conteúdo discursivo cria um contexto de sentido, oferecendo um caminho interpretativo ao leitor. É uma abordagem frequente em estudos sobre Jornalismo e Comunicação e Política, a exemplo das pesquisas de Robert Entman. É com esta corrente que este trabalho mais se identifica, o que não significa não enxergar limitações e controvérsias nas ideias que a compõe.

Para o autor, enquadramento é “selecionar e jogar luz sobre aspectos de um evento ou de um assunto, e fazer conexões entre eles para promover uma interpretação particular, uma

avaliação e/ou solução”³⁶ (ENTMAN, 2004, p. 5, tradução própria). Os *frames* são responsáveis por definir problemas, diagnosticar suas causas, fazer julgamentos morais e sugerir soluções para tais questões. Neste sentido, Sodré (2009, p. 38, grifo do autor) afirma que “(...) o enquadramento midiático é a operação principal pela qual se seleciona, enfatiza e apresenta (logo, se *constrói*) o acontecimento”.

A definição de Gutmann (2006, p. 30, grifos da autora) também é importante quando se trabalha com enquadramentos midiáticos.

(...) a ideia de *framing* ou enquadramento se relaciona aos ângulos de abordagem dados aos assuntos pautados pelos meios de comunicação. No âmbito dos estudos sobre os efeitos da mídia, o termo designa a "moldura" de referência construída para os temas e acontecimentos midiáticos que, por sua vez, também é utilizada pela audiência na interpretação desses mesmos eventos. O *frame* seria justamente o quadro a partir do qual um determinado tema é pautado e, conseqüentemente, processado e discutido na esfera pública.

Os *frames* têm o papel de reduzir a complexidade dos assuntos abordados pela cobertura. Além disso, eles “também servem como atalhos interpretativos para membros da audiência, orientando-os a fazer atribuições de responsabilidade ou outros julgamentos, baseados em diferentes frames ou interpretações oferecidas pela comunicação de massa para o mesmo conteúdo factual”³⁷ (KIM *et al.*, 2002, p. 8, tradução própria). Os enquadramentos não devem, portanto, ser confundidos com posições a favor ou contra alguma questão (GAMSON; MODIGLIANI, 1989).

Para Entman (1993), os *frames* operam salientando algumas partes da informação sobre determinado assunto, pessoa ou evento³⁸ e introduzem ou aumentam a validade e a aparente importância de certas ideias para avaliar um objeto político (ENTMAN, 2010).

Os enquadramentos não produzem o mesmo efeito em todas as pessoas. Ao contrário, reconhecer a existência deles acarreta perceber que os *frames* têm um efeito comum em grande parte do público, mas não é possível falar em um efeito universal em relação a todos que consomem determinado produto jornalístico (ENTMAN, 1993).

Trabalhar com o conceito de *framing* implica reconhecer, para além da insuficiência das ideias de objetividade e imparcialidade para explicar o Jornalismo, o papel da perspectiva

³⁶ Texto no original: “selecting and highlighting some facets of events or issues, and making connections among them so as to promote a particular interpretation, evaluation, and/or solution”.

³⁷ Texto no original: “also serve as interpretive shortcuts for audience members, leading them to make attributions of responsibility or other judgments, based on different frames or interpretations offered by mass media for the same factual content”.

³⁸ Entman (1993) define saliência como fazer uma parte da informação mais noticiável, significativa ou memorável para a audiência.

adotada pelo profissional na construção do produto jornalístico. Isto não significa que tal adoção seja deliberada e vise a causar certo impacto em relação à audiência.

Um tal enquadramento não é necessariamente um processo consciente por parte dos jornalistas; pode muito bem ser o resultado da absorção inconsciente de pressuposições acerca do mundo social no qual a notícia tem de ser embutida de modo a ser inteligível para o seu público pretendido (HACKETT, 1999, p. 121).

O fato de, em muitos casos, o jornalista não escolher de forma consciente o *frame* que utilizará para abordar certos assuntos não o exime, porém, das decisões que têm de ser tomadas a fim de produzir o material jornalístico.

Junto dos critérios de noticiabilidade estão as decisões que precisam ser tomadas repetidamente por jornalistas: determinar quem são as pessoas mais indicadas para comentar determinado acontecimento e como este será transformado em informação coerente a ser apresentada ao público (MIOLA, 2012, p. 122).

Enquadrar os assuntos, portanto, é ferramenta indispensável aos jornalistas para diminuir a complexidade dos assuntos e adequá-los às restrições de tempo e espaço dos periódicos (SCHEUFELE; TEWKSURY, 2007). Neste processo, algumas perspectivas e fontes inevitavelmente ficarão de fora do noticiário, até porque parte da função da atividade jornalística é selecionar e visibilizar os acontecimentos mais importantes, fazendo um recorte da realidade.

Assim, “A maioria dos enquadramentos é definida tanto pelo que omitem quanto pelo que incluem e as omissões de potenciais definições de problemas, explicações, avaliações e recomendações pode ser tão crítica para guiar a audiência como as inclusões”³⁹ (ENTMAN, 1993, p. 54). A exclusão de certas perspectivas estabelece os limites dos enquadramentos, influenciando no produto ao qual o público terá acesso.

A difusão de enquadramentos limita o número de alternativas interpretativas disponíveis aos receptores no processo de construção social da realidade. Enquadramentos ganham assim importância ao contribuir para a interpretação e avaliação interpretativa do mundo social (ITUASSU, 2011, p. 7).

Ainda que o Jornalismo não consiga determinar a forma pela qual as pessoas irão pensar sobre o assunto, a possibilidade de oferecer uma forma de as pessoas compreenderem os temas em destaque na sociedade é algo bastante cobiçado por agentes políticos e grupos diversos. Saber lidar com os acontecimentos e transformá-los em *frames* atraentes ao campo jornalístico pode ser, portanto, uma estratégia para os agentes políticos garantirem maior controle sobre as mensagens (ENTMAN, 2004). De acordo com Gamson e Modigliani (1989), alguns

³⁹ Texto no original: “Most frames are defined by what they omit as well as include, and the omissions of potential problem definitions, explanations, evaluations, and recommendations may be as critical as the inclusions in guiding the audience”.

“patrocinadores” podem promover pacotes interpretativos específicos na cobertura e provocar mudanças na forma de encarar certos assuntos.

Os *frames* existentes no Jornalismo podem ser diversos, de acordo com a cobertura que se analisa e com a proposta do trabalho. De modo geral, encontra-se na cobertura política o enquadramento da política como uma competição ou jogo de estratégia, o *frame* da corrida de cavalos ou enquadramentos temáticos, focados em um assunto específico (AALBERG *et al.*, 2012; MUTZ, 1995; PEDERSEN, 2012).

O enquadramento também pode ser adotado como estratégia metodológica para os trabalhos. Isto é frequente ao analisar o conteúdo informativo dos periódicos, como foi demonstrado acima. No entanto, o levantamento de Mont’Alverne (2015) sobre a produção científica acerca de editoriais encontra a operacionalização do conceito de *framing* para trabalhar com o conteúdo opinativo – mais especificamente, com editoriais – em vários trabalhos, algo que esta dissertação também pretende fazer e será detalhado na seção de estratégias metodológicas.

A definição dos enquadramentos por parte dos jornalistas proporciona-os maior autonomia na elaboração da cobertura, mesmo que esta seja limitada pelo fato de o profissional precisar das fontes para produzir os periódicos. Mais que isso, o tipo de *frame* adotado limita as reivindicações dos protagonistas – e os próprios personagens que estarão em cena – (SCHIFF, 2011), que ficam restritos a um repertório determinado do que vai ser colocado em pauta.

Ainda que não haja garantia de que o enquadramento oferecido será aceito pelo público, os agentes políticos esforçam-se para que suas perspectivas sejam adotadas pelo Jornalismo e repassadas aos cidadãos.

Presumivelmente, as elites se importam com o que as pessoas pensam porque querem que elas se comportem de determinadas formas, apoiando ou até tolerando as atividades da elite. Dadas as limitações de tempo, atenção e racionalidade, fazer com que as pessoas pensem (e comportem-se) de um determinado modo requer selecionar algumas coisas para contá-las e sinalizar eficientemente para elas como esses elementos misturam-se com seus próprios sistemas esquemáticos. Porque a melhor definição sucinta de poder é a habilidade de fazer outros fazerem algo que alguém quer (Nagel, 1975), "dizer às pessoas o que pensar sobre" é como se exerce influência política em sistemas políticos não-coercitivos (e em menor medida nos coercitivos). E é através do enquadramento que atores políticos modelam textos que influenciam ou imprimem as agendas e considerações sobre as quais as pessoas pensam⁴⁰ (ENTMAN, 2007, p. 165).

⁴⁰ Texto no original: “Elites presumably care about what people think because they want them to behave in certain ways, supporting or at least tolerating elite activities. Given limitations of time, attention, and rationality, getting people to think (and behave) in a certain way requires selecting some things to tell them about and efficiently cueing them on how these elements mesh with their own schema systems. Because the best succinct definition of power is the ability to get others to do what one wants (Nagel, 1975), "telling people what to think about" is how one exerts political influence in noncoercive political systems (and to a lesser extent in coercive ones). And it is through

Existem, portanto, enquadramentos diversos em disputa na esfera de visibilidade pública, embora nem todos contem com o mesmo destaque ou acesso a produtos jornalísticos de credibilidade e de alcance extensos. A depender do cargo ocupado pela fonte (COOK, 2005; ENTMAN, 2004; HÄNGGLI, 2012; JAMIESON; WALDMAN, 2003; MIOLA, 2012), pode variar a chance de que consiga “vender” seu *frame* ao periódico. Entretanto, a influência não se dá apenas em via de mão única, com as elites políticas e econômicas definindo os enquadramentos disponíveis à população em geral. “(...) o enquadramento pode afetar significativamente as percepções da elite sobre a opinião pública corrente e antecipações de um futuro sentimento público. Efeitos junto àqueles que realmente tomam decisões políticas pode ser mais importante que aqueles na opinião pública”⁴¹ (ENTMAN, 2007, p. 393). Segmentos da sociedade civil também apresentam iniciativas destinadas a influenciar os *frames* acionados pelos jornalistas ao tratar de diversos temas, a exemplo da ANDI – Comunicação e Direitos⁴².

Para além de oferecer à audiência formas de encarar diversos assuntos, os enquadramentos presentes no material jornalístico também podem colaborar para consolidar compreensões que os indivíduos já tenham, na medida em que os legitima ao conferir o destaque e a visibilidade inerentes ao jornal. Sobre a influência dos enquadramentos junto ao público, Wettstein (2012, p. 331, tradução nossa) aponta a tendência de que “as pessoas interpretem um assunto seguindo a linha sugerida pelos enquadramentos dos media”⁴³.

De acordo com Entman (2007), os enquadramentos trabalham para moldar e alterar as interpretações e preferências da audiência através do *priming*, isto é, “a ativação de uma associação entre um item focado no texto e o pensamento da audiência sobre um conceito relacionado”⁴⁴ (ENTMAN, 2004, p. 27, tradução própria). O *priming*, frequentemente, é compreendido como uma extensão do agendamento. De acordo com Scheufele e Tewksbury (2007), ele ocorre quando o conteúdo jornalístico sugere à audiência que ela deve usar assuntos específicos como referência para avaliar a performance de líderes e de governos.

Para além do *priming*, alguns autores (LÓPEZ-ESCOBAR; LLAMAS; MCCOMBS, 1998; MCCOMBS, 2005) compreendem também o *framing* como uma extensão do agenda-

framing that political actors shape the texts that influence or prime the agendas and considerations that people think about”.

⁴¹ Texto no original: “(...) framing can significantly affect elites' perceptions of current public opinion and anticipations of future public sentiment. Effects on those who actually make policy decisions might well be more important than those on public opinion itself”.

⁴² Disponível em <http://www.andi.org.br/>. Acesso em 12 dez. 2015.

⁴³ Texto no original: “In short, people tend to interpret an issue along the lines suggested by news media frames”.

⁴⁴ Texto no original: “activating an association between an item highlighted in the framed text and an audience's thinking about a related concept”.

setting – no caso, um segundo nível do agendamento. De acordo com esta compreensão, o enquadramento é somente uma versão mais refinada do *agenda-setting*. “Framing, desta perspectiva, significa fazer os aspectos de um assunto mais salientes através de diferentes formas de apresentação e, portanto, deslocando as atitudes das pessoas”⁴⁵ (SCHEUFELE; TEWKSBURY, 2007, p. 15, tradução própria). Tal entendimento, porém, é controverso.

Scheufele (2000, p. 298, tradução própria) aborda as diferenças entre enquadramento, agendamento e *priming* em seu artigo, argumentando que o *framing* não é a mesma coisa que o segundo nível do *agenda-setting*. Embora reconheça que os três conceitos estejam relacionados, o autor aponta que “agenda-setting e priming diferem do framing a respeito de suas suposições e premissas. (...) eles derivam de diferentes afirmações teóricas e hipóteses dessas premissas.”⁴⁶

A principal diferença teórica a afastar o *framing* do *agenda-setting* é, para Scheufele (2000), que o primeiro influencia como o público pensa sobre os assuntos ao evocar esquemas interpretativos que influenciam a interpretação da informação, enquanto o agendamento o faz ao salientar certos aspectos da questão, fazendo com que tais considerações sejam acionadas na memória caso os indivíduos tenham de fazer julgamentos sobre agentes políticos. O enquadramento é baseado “na suposição de que mudanças sutis na descrição de uma situação podem afetar como a audiência interpreta esta situação”⁴⁷ (SCHEUFELE, 2000, p. 309, tradução própria).

Em outras palavras, ao salientar alguns assuntos na sociedade, os *media* podem moldar as considerações que as pessoas irão levar em conta quando julgarem assuntos ou agentes políticos. Este é o fundamento do *agenda-setting*. No caso do *framing*, “(...) é baseado na suposição de que como uma questão é caracterizada nas notícias pode influenciar em como ela é compreendida pela audiência”⁴⁸ (SCHEUFELE; TEWKSBURY, 2007, p. 11).

Framing, por um lado, presume que a cobertura tem um efeito na audiência não através dos assuntos ou aspectos de uma questão que estão sendo cobertos. Antes, framing presume que é uma "diferença terminológica ou semântica" em como uma questão é descrita mais que a saliência de um assunto que evoca a resposta da audiência. Em outras palavras, descrições diferentes do "mesmo" assunto irão ser interpretadas de formas diferentes por diferentes membros da audiência. Agenda setting e priming, por outro lado, são baseados na suposição de que só as questões mais salientes na mente de uma pessoa irão influenciar sua decisão. Isto é, "questões diferentes ou sub-dimensões de assuntos" - se

⁴⁵ Texto no original: “Framing, from that perspective, means making aspects of an issue more salient through different modes of presentation and therefore shifting people’s attitudes”.

⁴⁶ Texto no original: “agenda-setting and priming differ from framing with respect to their assumptions and premises. (...) they derive distinctively different theoretical statements and hypotheses from these premises”.

⁴⁷ Texto no original: “on the assumption that subtle changes in the wording of the description of a situation might affect how audience members interpret this situation”.

⁴⁸ Texto no original: “It is based on the assumption that how an issue is characterized in news reports can have an influence on how it is understood by audiences”.

feitas salientes pela cobertura - irão influenciar a visão da audiência⁴⁹ (KIM *et al.*, 2002, p. 10).

O enquadramento atua, portanto, em nível macro, como um esquema de interpretação, enquanto a agenda de atributos situa-se no nível micro, na habilidade de os *media* influenciarem a recepção dos objetos por parte da audiência (ROSSETTO; SILVA, 2012).

Gutmann (2006) também traça diferenças entre o *agenda-setting* de atributos e o *framing*. Para ela, o primeiro se refere a um modo de estabelecer determinada representação, cujo objeto de estudos se aproxima da noção de produção de imagem pública. O enquadramento, por sua vez, relaciona-se aos quadros narrativos criados para os temas agendados. “O framing, portanto, refere-se a uma "tese", a priori, que orienta determinada cobertura, o que é diferente da simples ênfase a certas características do fato narrado” (GUTMANN, 2006, p. 45).

Scheufele e Tewksbury (2007) encontram diferenças em relação aos efeitos do agendamento e do enquadramento no público, acreditando que eles geram tipos diferentes de efeitos. O primeiro é um *accessibility effect*, fundado em modelos de processamento de informação baseados na memória. “A sequência temporal de agenda setting e priming presume que a mídia pode fazer certas questões ou aspectos de questões mais acessíveis (i.e., facilmente recordáveis) para pessoas e, assim, influenciar os padrões que elas usam para formar opiniões sobre candidatos e assuntos políticos”⁵⁰(SCHEUFELE; TEWKSBURY, 2007, p. 15, tradução própria). Já o *framing* é um *applicability effect*, termo que se refere ao “resultado de uma mensagem que sugere uma conexão entre dois conceitos tais que, depois de exposta à mensagem, a audiência aceita que eles estão conectados (Price & Tewksbury, 1997)”⁵¹ (SCHEUFELE; TEWKSBURY, 2007, p. 15).

As diferenças expostas entre os conceitos são importantes para evitar a nebulosidade que, muitas vezes, está presente nesta área de pesquisa. Por serem recentes e terem aplicabilidades diversas – especialmente, o enquadramento –, é necessário defini-los com precisão e evitar confundi-los, a fim de delimitar seus limites. Isto não faz com que deixe de haver diálogo entre

⁴⁹ Texto no original: “Framing, on the one hand, assumes that media coverage has an effect on audiences not through the issues or aspects of an issue that are being covered. Rather, framing assumes that it is "terminological or semantic differences" in how an issue is described rather than the salience of an issue itself that evoke audience responses. In other words, different descriptions of the "same" issue will be interpreted differently by different audience members. Agenda setting and priming, on the other hand, are based on the assumption that only the most salient issues in a person's mind will influence his or her decision making. That is, "different issues or sub-dimensions of issues" - if made salient by media coverage - will influence audience views”.

⁵⁰ Texto no original: “The temporal sequence of agenda setting and priming assumes that media can make certain issues or aspects of issues more accessible (i.e., easily recalled) for people and thereby influence the standards they use when forming attitudes about candidates and political issues”.

⁵¹ Texto no original: “outcome of a message that suggests a connection between two concepts such that, after exposure to the message, audiences accept that they are connected”.

pesquisas que se utilizam dos conceitos de *framing* ou de *agenda-setting*, até porque, como reconhecido durante o capítulo, há proximidade entre os dois. A questão é reconhecer as peculiaridades de cada um, até para que se saiba claramente com qual corrente teórica se lida em cada trabalho. No próximo capítulo, continua-se a discussão sobre Jornalismo, com foco nas diferenças entre opinião e informação e dedicando-se às peculiaridades do gênero editorial.

4 JORNALISMO OPINATIVO E EDITORIAIS: TENSÕES NA EXPRESSÃO DOS INTERESSES DOS PERIÓDICOS

Este capítulo é dedicado à discussão sobre Jornalismo opinativo e informativo, bem como sobre as peculiaridades do editorial como um gênero jornalístico. O primeiro tópico terá uma abordagem histórica, aprofundando o debate sobre opinião e informação no Jornalismo brasileiro, especificamente. Isto passa por uma abordagem sobre a constituição da profissão no país e sobre as mudanças acarretadas pelas técnicas importadas com a modernização da atividade. Serão apresentadas e questionadas, ainda, as diferenças entre as duas abordagens.

Em seguida, discute-se o gênero editorial e suas particularidades tanto no contexto brasileiro como no de outros países, aproveitando pesquisas já realizadas para situar este trabalho e observar que contribuições traz para a área. A ideia é contextualizar o editorial como gênero, abordando as características de tal tipo de texto, afinal, trata-se de uma peça opinativa no qual são abordados assuntos considerados de maior importância pelo jornal.

4.1 Diferenças e tensões entre Jornalismo opinativo e informativo

A década de 50 do Século XX é reconhecida, na história do Jornalismo brasileiro, como época de transformações na atividade a partir das mudanças implementadas no processo de produção dos jornais (ALBUQUERQUE, 2008; 2010; BARBOSA, 2007; BIROLI, 2007; LAGE *et al.*, 2004; MENDEZ, 2006; RIBEIRO, 2003; SILVA, 1991). Tais mudanças foram fortemente influenciadas por uma concepção norte-americana de Jornalismo, procurando implementar técnicas utilizadas nos periódicos dos Estados Unidos.

Até aquela época, os jornalistas brasileiros tinham incipiente profissionalização, com a profissão sendo formada por escritores em busca de garantir a sobrevivência, por pessoas com nível superior em Direito e Medicina ou por repórteres quase analfabetos, não obstante a necessidade de apurar e escrever os textos que seriam publicados nos jornais (BARBOSA, 2007; RIBEIRO, 2003; ROXO, 2009).

Os periódicos brasileiros conservavam semelhanças com os europeus, conferindo grande importância à opinião em seus textos e mantendo estreitas relações com o campo político (RIBEIRO, 2003). Ao mesmo tempo, iniciaram, ainda no século XIX, um processo de industrialização do Jornalismo, que começaria a ser compreendido como um negócio (MOREL, 2008).

Os traços da influência europeia – francesa, em especial – começaram a ser apagados com as mudanças implementadas nos anos 1950, embora elas não tenham se espalhado pelas redações de forma instantânea. O manual lançado por Pompeu de Sousa traz uma série de regras que deveriam ser seguidas pelos repórteres do Diário Carioca, inspiradas no tipo de Jornalismo que estava sendo feito nos Estados Unidos, almejando que a atividade fosse “independente”.

A narrativa sobre a modernização do Jornalismo brasileiro é criticada por Albuquerque (2008; 2010), que a encara como um mito. Pela perspectiva do autor, a reforma do Diário Carioca teria sido “(...) o ato fundador de um novo tipo de jornalismo no Brasil: moderno, objetivo e comprometido com o ideal de serviço público” (ALBUQUERQUE, 2010, p. 101). De acordo com a narrativa oficial,

Foi num domingo de carnaval, há 40 anos: sentei-me diante da maquininha de escrever portátil e produzi um livreto de poucas páginas, que fiz imprimir, na quarta-feira de cinzas, sob o título de “Regras de Redação do Diário Carioca”. Era, enfim, a reforma da técnica jornalística brasileira que eu trazia, há oito anos, engasgada na garganta. (SOUSA, 1990 *apud* ALBUQUERQUE, 2008, p. 95).

Controvérsias à parte, as regras compiladas por Pompeu de Sousa versavam sobre a introdução do *lead* no material informativo, fazendo com que o texto necessariamente fosse iniciado respondendo a seis perguntas: o que? Quem? Como? Onde? Quando? Por que? O *lead* revela também uma mudança na forma de compreender o papel do Jornalismo, que teria passado a ser objetivo e apenas descreveria a realidade. Outra transformação era a pirâmide invertida, posicionando as principais informações no início do texto, possibilitando que o público lesse apenas os dois primeiros parágrafos e compreendesse os acontecimentos, e que fosse possível à edição cortar trechos do texto sem grandes prejuízos (LAGE *et al.*, 2004; MENDEZ, 2006).

Os jornais também passaram a ter, em suas redações, o *copy-desk*, “um recurso editorial para a unificação da linguagem utilizada, e, no caso específico da imprensa, para a correção de eventuais erros gramaticais” (MELO, 1985, p. 65).

A adoção do *lead* e da pirâmide invertida, bem como as alterações na linguagem que era comum aos jornais, acarreta o fim do nariz de cera – uma introdução à notícia, de caráter literário (ROXO, 2009). Por trás das regras estabelecidas por Pompeu de Sousa, havia a mudança na compreensão do papel do Jornalismo.

Se, antes, o jornalismo havia sido o lugar do comentário sobre as questões sociais, da polêmica de idéias, das críticas mundanas e da produção literária, agora, ele passava a ser o “espelho” da realidade. Vistos como emergindo naturalmente do mundo real, os acontecimentos, concebidos como notícia, seriam a unidade básica de construção dos jornais (RIBEIRO, 2003, p. 149).

Delimitou-se, assim, a separação entre Jornalismo opinativo e informativo, que não mais poderiam confundir-se – pelo menos, de acordo com o princípio norte-americano. A objetividade e a neutralidade passaram a ser regras seguidas para a produção do noticiário e, em última instância, a guiar a forma pela qual o profissional deveria portar-se. Passa-se a encarar o Jornalismo como uma espécie de sacerdócio, com toda uma mitologia cercando a profissão (BARBOSA, 2007; BIROLI, 2007), junto do surgimento de uma deontologia que passa a ser ensinada e adotada pelos profissionais.

O modelo de separação entre informação e opinião é originalmente atribuído ao jornal inglês *Daily Courant* e seu diretor Samuel Buckley, no início do Século XVIII. Vivendo uma crise financeira, o periódico criou uma estratégia que influenciaria vários outros ao longo da história: separou as notícias dos artigos. “Podemos supor que Samuel Buckley pretendia agregar ao seu jornal uma imagem de credibilidade e independência, como condição de sucesso” (CHAPARRO, 2003, p. 3).

A divisão entre opinião e informação mantém-se como regra em grande parte dos jornais mundiais. No Brasil, as revistas costumam trazer um conteúdo mais editorializado – próximo, possivelmente, de um jornalismo interpretativo como o compreende Beltrão (1980) e Melo (1985) –, enquanto, nos jornais diários, predomina a cisão entre os textos opinativos e os informativos. Tal separação virou, inclusive, ferramenta para que os periódicos assegurem sua credibilidade junto ao leitor – uma preocupação constante nas grandes empresas, pois é a credibilidade que vende o produto jornalístico e angaria anunciantes (BUCCI, 2000).

Ainda que a divisão entre opinião e informação tenha se tornado a regra nos jornais brasileiros – pelo menos, nos *quality papers* –, não significa que não se dê importância ao papel opinativo das publicações. Para Beltrão (1980, p. 14), o jornal tem a obrigação de exercitar a opinião.

(...) ela é que valoriza e engrandece a atividade profissional, pois, quando expressa com honestidade e dignidade, com a reta sacralidade das ocorrências, se torna fator importante na opção da comunidade pelo mais seguro caminho à obtenção do bem-estar e da harmonia do corpo social.

Para Assis (2008, p. 21), o gênero opinativo é um artifício do Jornalismo, utilizado pelo profissional para se colocar entre o dever de informar e o poder de opinar. “(...) jornalismo opinativo é a reação diante dos fatos noticiados, difundido pelas empresas jornalísticas, com a intenção de promover um espírito crítico e reflexivo em seu público-alvo”.

Jornalistas com experiência de mercado reconhecem o papel da opinião para a atividade. Em texto publicado em seu blog em 2007 e citado por Freitas e Pires (2007), Luis Nassif afirma que “o jornalismo de opinião é elemento fundamental em uma democracia. Dos poderes, é o que

tem mais agilidade para pressionar por reformas, por acertos, para impedir abusos, para colocar limites aos demais poderes”.

Jobim (1992), um dos responsáveis pela modernização do Diário Carioca, encara a separação entre opinião e informação como uma forma de prestar um serviço melhor ao público, aproximando-se da ideia de que o Jornalismo oferece ao leitor os fatos – refletindo-os – para que deles sejam tiradas suas conclusões. Não são consideradas as influências da opinião do jornal e do profissional na construção da notícia, que estaria dada pelos acontecimentos. A narrativa criada pelo Jornalismo seria praticamente desinteressada, com compromisso apenas com a verdade.

Melo (1985, p. 16, grifo do autor) vê a distinção entre a categoria informativa e opinativa como um artifício profissional e político.

Profissional no sentido contemporâneo, significando o limite em que o *jornalista* se move, circulando entre o dever de informar (registrando honestamente o que observa) e o poder de opinar, que constitui uma concessão que lhe é facultada ou não pela instituição em que atua. Político no sentido histórico: ontem, o editor burlando a vigilância do Estado, assumindo riscos calculados nas matérias cuja autoria era revelada (comments); hoje, desviando a vigilância do público leitor em relação às matérias que aparecem como informativas (news), mas na prática possuem vieses e conotações.

Chaparro (2003, p. 5), por sua vez, critica a distinção entre opinião e informação.

O paradigma Opinião x Informação tem condicionado e balizado, há décadas, a discussão sobre gêneros jornalísticos, impondo-se como critério classificatório e modelo de análise para a maioria dos autores que tratam do assunto. A conservação dessa matriz reguladora esparrama efeitos que superficializam o ensino e a discussão do jornalismo e tornam cínica a sua prática profissional. Trata-se de um falso paradigma, uma fraude teórica, porque o jornalismo não se divide, mas se constrói com informações e opiniões. Além de falso, está enrugado pela velhice de três séculos.

O autor questiona também a própria utilidade de tal separação. Ele afirma que é uma ilusão a ideia de que a paginação diferenciada dos artigos garante notícias com informação purificada, livre de pontos de vista, produzida com devoção à objetividade. “Como se isso fosse possível, e até desejável”. Em consonância, Melo (1985, p. 69) afirma a impossibilidade de notícias sem traços de opinião.

Por mais objetiva que seja uma informação, no sentido de registrar fatos verdadeiros, reais, é óbvio que a percepção dos fatos depende do prisma da observação. Toda notícia é portanto angulada. Pode conter informações fidedignas, comprovadas, mas essa informação aparecerá de modo diferente em diversos jornais. (CHAPARRO, 2003, p. 5)

Uma forma de concretizar a separação entre opinião e informação é por meio dos gêneros jornalísticos. Embora não exista um consenso na literatura sobre quais seriam precisamente tais

gêneros, a notícia, a reportagem, a entrevista e o editorial são os mais comumente citados, de acordo com o levantamento feito por Bonini (2003). Duas das classificações mais clássicas são as operadas por Beltrão (1976; 1980) e por Melo (1985). O primeiro divide o Jornalismo entre opinativo, informativo e interpretativo. Já o último agrupa os gêneros existentes apenas entre Jornalismo opinativo e informativo, mas reconhece que as duas categorias convivem com outras mais recentes.

Assim como é questionável a utilidade da separação entre Jornalismo opinativo e informativo de maneira mais ampla, também cabe perguntar em que medida a adequação ao tipo de texto específico do gênero garante um material isento de opinião. Para Moraes (2007, p. 1), “o jornalismo tem opinião, independente dos gêneros”.

Em uma análise mais recente que a de Beltrão e Melo, Freitas e Pires (2007, p. 22) colocam em xeque a utilidade das categorias opinativa, informativa e interpretativa para dar conta do cenário do Jornalismo brasileiro na sociedade contemporânea. Em artigo sobre a cobertura opinativa da deportação dos atletas cubanos que abandonaram sua delegação durante os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, eles argumentam que a opinião publicada pelos jornais – termo usado em contraposição à opinião pública – tornou-se mais um posicionamento político que uma análise opinativa ou interpretativa, “perdendo assim parte de sua aura mediadora e parecendo converter-se em um contendor em disputa, sem abandonar o discurso auto-referencial fundado na visão liberal da liberdade e da pluralidade da imprensa”.

Por mais que não exista intenção do jornalista em apresentar uma matéria com traços de sua opinião, não há como o profissional eximir-se completamente do contexto e gerar um produto totalmente neutro. Os próprios códigos e regras da profissão são responsáveis por esse fenômeno, na medida em que levam ao privilégio de certas perspectivas e personagens (BIROLI; MIGUEL, 2010; COOK, 2005). É impossível, portanto, o jornalista narrar “como se a verdade estivesse ‘lá fora’, nos objetos mesmos, independentemente da intervenção do narrador” (MOTTA, 2007, p. 8). Neste sentido, Genro Filho (1988) afirma que

Certamente que há um "grão de verdade" na idéia de que a notícia não deve emitir juízos de valor explícitos, à medida que isso contraria a natureza da informação jornalística tal como se configurou modernamente. Mas é igualmente pacífico que esse juízo vai inevitavelmente embutido na própria forma de apreensão, hierarquização e seleção dos fatos, bem como na constituição da linguagem (seja ela escrita, oral ou visual) e no relacionamento temporal dos fenômenos através de sua difusão.

A divisão entre opinião e informação nasce como uma estratégia de mercado, como demonstra Chaparro (2003), e este caráter permanece nos periódicos atuais. Em uma realidade que tende a tornar-se cada vez mais competitiva, diante da quantidade de informações em oferta

e em disputa, de origens e colorações ideológicas diferenciadas, é fundamental às empresas de Jornalismo dispor credibilidade junto à sociedade – pelo menos, se elas têm a pretensão de dirigir-se a um público amplo.

Apresentar um jornal “isento” torna-se requisito para garantir a audiência e resguardar a credibilidade das publicações. “A distinção entre opinião e informação, portanto, tem como objetivo dar à audiência a impressão de que o noticiário estaria isento de impressões dos repórteres ou da própria empresa” (MONT’ALVERNE; MARQUES, 2015, p. 124). Os periódicos precisam, portanto, legitimar a informação jornalística como verídica e necessária (BIROLI, 2007).

As precauções para garantir a separação entre informação e opinião nos jornais não parecem, porém, ser suficientes para evitar a “contaminação” do material informativo por opiniões, seja da empresa ou do jornalista. Kahn e Kenney (2002) investigam a relação entre o endosso de uma candidatura em editorial e o tom da cobertura informativa que o jornal confere ao candidato. Os pesquisadores descobriram que as notícias tendem a ser mais favoráveis para os agentes políticos oficialmente apoiados pelos periódicos, assim como os eleitores avaliam os candidatos cujas candidaturas foram endossadas de forma mais favorável que aqueles sem apoio expresso de jornais. No caso brasileiro, Freitas e Pires (2007) afirmam que as opiniões apresentadas nos jornais são quase expressões de uma única opinião, manifestada por vozes diferentes. Os autores falam em um descolamento da opinião publicada nos periódicos, que tenderia a seguir a dos proprietários, e a da maioria da sociedade.

Também é possível que haja uma influência dos temas abordados em cada seção, fazendo com que se repitam. Em artigo sobre a cobertura da independência de Taiwan pela imprensa dos Estados Unidos, Tang (2011) descobriu que os mesmos temas abordados na seção opinativa apareciam no noticiário. A incidência da opinião do jornal sobre a cobertura informativa pode se fazer presente de outras maneiras além dos *frames* adotados, modificando os temas aos quais o periódico confere visibilidade.

Moraes (2007, p. 9) propõe uma parcialidade aberta, compreendida como “a profusão de opiniões claras a respeito dos fatos”, como uma saída para o conflito entre opinião e informação no Jornalismo. Seguindo nesta linha de raciocínio, acredita-se que assumir a parcialidade é uma forma de o Jornalismo abrir-se ao escrutínio da sociedade, ao mesmo tempo em que pode dela se aproximar, ao deixar mais claro as pressões envolvidas na configuração do produto jornalístico ou as limitações da atividade.

Embora alegue ter compromisso com o interesse público, o Jornalismo é pouco transparente, não obstante cobrar – acertadamente – que os agentes e instituições políticas o

sejam. Admitir que a separação entre opinião e informação não é garantia de um produto isento de pontos de vista e de interesses pode aumentar as cobranças sobre a atividade, inclusive constringendo os profissionais a adotarem condutas bem vistas socialmente e a desempenhar seu papel de maneira mais cuidadosa.

Ressalve-se, por fim, que as críticas feitas à distinção entre Jornalismo opinativo e informativo não desaguam na ideia de que ela deveria ser abolida por completo e que todo o conteúdo dos periódicos deve ser opinativo. A depender do assunto e da empresa de que se trata, a divisão pode ser proveitosa para a qualidade do material. A questão é reconhecer as limitações da atividade jornalística, até para que a sociedade tenha mais noção do processo produtivo do material que consome.

No próximo tópico, serão discutidas as características de um gênero opinativo específico, o editorial.

4.2 Editorial: o “palanque” do jornal

Neste tópico, discute-se o gênero editorial e suas particularidades tanto no contexto brasileiro como no de outros países, explorando suas características.

O conteúdo opinativo dos jornais é formado por diversos textos, como artigos, resenhas, crônicas, charges, colunas, cartas dos leitores, dentre outros (MELO, 1985). Nenhum destes gêneros mencionados acima, porém, torna explícita a opinião oficial do periódico sobre diversos assuntos, constituindo um texto institucional. Isto acontece apenas no editorial. É nele que:

(...) o grupo proprietário e administrador do periódico manifesta sua opinião sobre os fatos que se desenrolam em todos os setores de importância e interesse para a comunidade e ligados à existência e desenvolvimento da empresa, intentando, desse modo, orientar o pensamento social para a ação na defesa do bem comum. O editorial é a voz do jornal, sua tribuna (BELTRÃO, 1980, p. 51-52).

Com uma concepção semelhante à de Beltrão, Melo (1985, p. 79) argumenta que o editorial é o “gênero jornalístico que expressa a opinião oficial da empresa diante dos fatos de maior repercussão do momento”. Hallock (2007, p. 162, tradução própria), por sua vez, defende que o editorial tem uma função transcendente à de apresentar a opinião do periódico.

O editorial, além de oferecer opinião, é um agente da voz e do conteúdo do jornal. Mais que produzir opiniões, ele representa o conteúdo total do periódico;

ele coloca em domínio público assuntos, eventos e ideias para consumo e discussão em um fórum democrático⁵².

O editorial nasceu no Século XVIII, como forma de transmitir informações fundamentalmente políticas na imprensa.

Desde o início e durante mais de dois séculos, o gênero editorial sobrevive nos principais jornais e consolidou um espaço de expressão formal da atitude do meio ante um determinado assunto em diferentes suportes, sendo o porta voz da linha ideológica do meio no qual se insere⁵³ (OROSA *et al*, 2013, p. 487, tradução própria).

No início, pela própria característica opinativa da imprensa, os editoriais tendiam a apresentar as vozes de partidos políticos – já que os periódicos estavam ligados a eles. É no Século XX que os jornais começam a apresentar editoriais independentes de partidos (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996), desenvolvendo uma linha editorial própria, que não precisa estar subjugada ao campo político. Se o conteúdo opinativo das publicações como um todo cumpre a função de apresentar aos cidadãos posições divergentes (MARQUES; MIOLA, 2010), o editorial vai além. Mais que explicitar as ideias do periódico, o editorial exerce uma das funções das quais o Jornalismo se investe: pautar o debate público.

Junto com candidatos e partidos, a imprensa tem a habilidade de ajudar a definir os problemas da nação e a identificar possíveis soluções. Enquanto a imprensa pode, às vezes, ecoar discussões das elites políticas, em outros momentos, pode agir como uma voz dissonante ou alternativa na arena política⁵⁴ (KAHN; KENNEY, 2002, p. 381-382, tradução própria).

Ao colocar os temas em pauta e posicionar-se sobre eles, o jornal apresenta uma versão da realidade, bem como uma forma de compreendê-la. O editorial é uma tentativa, por parte do periódico, de representar a opinião pública.

Shabir *et al.* (2014, p. 45, tradução própria) afirmam que “Editoriais são considerados como a alma dos jornais, refletores da 'política dos jornais' e a voz dos proprietários ou editores”⁵⁵. Apesar de acertarem quanto à importância do editorial para apresentar a publicação e suas ideias, os autores equivocam-se ao atribuir o conteúdo expresso neles apenas aos

⁵² Texto no original: “The editorial, besides offering opinion, is an agent of a newspaper’s voice and content. Besides producing opinions, it represents the overall content of the newspaper; it puts into the public domain issues, events and ideas for consumption and discussion in a democratic forum”

⁵³ Texto no original: “Desde estos inicios y durante más de dos siglos, el género editorial pervive en los principales periódicos, y ha consolidado un espacio de expresión formal de la actitud del medio ante un determinado asunto en diferentes soportes, siendo el portavoz de la línea ideológica del medio donde se inserta”

⁵⁴ Texto no original: “Along with candidates and parties, the press has the ability to help define the nation's problems and identify possible solutions. While the press may sometimes echo the discussions of political elites, at other times it acts as a dissenting or alternative voice in the political arena”.

⁵⁵ Texto no original: “Editorials are considered as the soul of the newspapers, reflector of the 'newspaper policy' and the voice of the owners or editors”

proprietários ou aos editores dos periódicos. O teor dos editoriais não é definido por um profissional específico, mas segue a linha editorial da empresa. Nesta linha de pensamento, Melo (1985, p. 79) afirma que, nas sociedades capitalistas, “o editorial reflete não exatamente a opinião dos seus proprietários nominais mas o consenso das opiniões que emanam dos diferentes núcleos que participam da propriedade da organização”. Os próprios Shabir *et al* (2014, p. 45, tradução própria) reconhecem que o editorial não pode mais limitar-se a exprimir o ponto de vista dos editores.

Para Beltrão (1980, p. 52), o jornal atua como um catalisador de opiniões. O editorial, deste modo, é a expressão do “somatório do que pensa uma expressiva parcela da opinião pública, representada pelo grupo que fundou, orienta e mantém o jornal”. Embora tenha a pretensão de representar a opinião pública, o editorial apresenta as questões pelo ponto de vista da publicação, enquadrando a realidade de acordo com a política editorial.

O traço a distinguir o editorial de outros textos de caráter opinativo publicado pelos jornais é o fato de “exprimir a opinião e a cultura da empresa como um todo”, comprometendo não só quem emite tais opiniões, mas toda a redação (GRADIM, 2000, p. 81). Por essa característica, o texto editorial não é redigido por qualquer jornalista – frequentemente, existe uma equipe responsável por fazê-lo, a qual conta com grande confiança da direção da publicação (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996).

Os profissionais responsáveis por essa tarefa vivem uma situação singular na instituição, uma vez que estão autorizados a expressar abertamente opiniões no produto jornalístico (MELTZER, 2007), embora isto se dê dentro de parâmetros estabelecidos. Opiniões que contradigam a linha editorial tendem a não ser publicadas em editorial, pois é o espaço específico para a opinião da empresa.

Neste sentido, o editorial vive um paradoxo. Ao contrário do texto informativo, tem o objetivo de convencer o leitor – no mínimo, de que o tema apresentado é importante e merece ser debatido. Isto dá maior liberdade ao jornalista que produz o material, na medida em que não precisa permanecer objetivo ou neutro, não obstante os limites existentes para expressar tal opinião. “A principal diferença do texto do editorial em relação a outros do discurso jornalístico é a sua proposta de 'oferecer juízos morais e, em definitivo, de canalizar a opinião pública' (FOGOAGA, 1982, p. 80)” (MORAES, 2007, p. 3).

O editorial ocupa um papel específico dentro das publicações, não existindo outro gênero similar. “O papel do editorial é idiossincrático: enquanto notícias informam, editoriais avaliam;

onde as notícias explicam o que aconteceu, o editorial conta por que e como isto pode afetar nossas vidas”⁵⁶ (RUPAR, 2007, p. 599, tradução própria).

Para fortalecer a própria argumentação, os editoriais apoiam-se em um discurso de verdade para defender suas posições (PINTO, 2006) e utilizam-se de técnicas como a que Rugar (2007, p. 595-596, tradução própria) denomina de *objectivity twists*, “(...) uma ferramenta jornalística que simula equilíbrio entre dois lados de uma história usando primeiro uma sugestão e, então, uma negação de argumentos - para apelar para moderação e senso comum”⁵⁷. O fato de não ser assinado e utilizar a 3ª pessoa do singular ou a 1ª do plural (BELTRÃO, 1980) nos textos também pode ser visto como uma tentativa de tornar o editorial impessoal, conferindo tom de autoridade às opiniões (MORAES, 2007).

Frequentemente, apresenta-se o editorial como uma espécie de conselheiro do leitor, que buscaria uma orientação sobre os acontecimentos atuais da sociedade (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996). Neste sentido, é curioso o artigo publicado em 1928 por Plínio Barreto, então diretor de O Estado de S. Paulo. Para o autor, um jornal exemplar “constitui para o público uma verdadeira benção. Dispensa-o do trabalho de formar opinião e formular ideias. Dá-lhas, já feitas e polidas, todas as tardes, sem disfarces e sem enfeites, lisas, claras e puras” (BARRETO, 14 jan. 1928, p. 13).

Tal concepção vai ao encontro da crítica de Habermas (1984), para quem, com a comunicação de massa, os cidadãos passaram apenas a consumir as opiniões ofertadas pelos jornais, em vez de formar a própria a partir de debates e do contato com outras ideias. Ainda que se possa relativizar o pensamento do filósofo alemão, guiar os leitores é uma pretensão também identificada por Beltrão, para quem caberia ao periódico oferecer explicações do mundo.

Gradim (2000, p. 82) também assume posição semelhante à de Beltrão, afirmando que “Os leitores esperam que o seu jornal se pronuncie, num ou mais editoriais, sobre as grandes questões que agitam o mundo, o País ou a sua aldeia, e por isso um editorialista deve assumir desassombradamente essa tarefa”. A autora afirma que a falta de qualidade pode afetar a credibilidade das publicações e que é obrigação dos jornais posicionarem-se sobre temas de concernência pública. “Se um jornal não tem coragem para se pronunciar sobre o que se passa à sua volta, então não justifica as árvores abatidas por ano para que possa circular, e melhor fora que fechasse” (GRADIM, 2000, p. 83). O jornal é, deste modo, “(...) um representante social que

⁵⁶ Texto no original: “The editorial's role is idiosyncratic: while news informs, editorials assess; where the news explains what has happened, the editorial tells us why and how it could affect our lives”.

⁵⁷ Texto no original: “(...) a journalistic tool that simulates balance between two sides of a story by using firstly suggestion and then negation of arguments - to call for moderation and common sense”.

orienta e analisa a realidade social para explicá-la e oferecê-la digerida ao leitor”⁵⁸ (SÁNCHEZ; MEJÍA, 2003, p. 56, tradução própria).

O problema com a concepção de o editorial ser um orientador para o leitor pode ser o fato de desconsiderar a capacidade de o cidadão formar os próprios juízos e partir do pressuposto de que ele acata facilmente os conselhos do periódico. É preciso ter em mente que os argumentos expressos em editorial serão somados a outros com os quais os indivíduos têm contato com contextos variados, podendo ser mais eficazes a depender de uma série de variáveis.

Um meio de comunicação é uma organização para explicar ao público o que acontece, mas sabe que este não receberá as notícias passivamente, e sim que as notícias reforçarão seus critérios ou os alterarão, modificarão sua imagem da realidade. São um estímulo graças ao qual a opinião, expressão de uma atitude interna, vem à luz para preparar a ação⁵⁹ (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996, p. 64, tradução própria).

Por mais que o periódico tenha a pretensão de fazer com que os leitores compreendam a situação de acordo com seu enquadramento, o processo é mais complicado, na medida em que não há como controlar a reação deles ao material jornalístico.

No texto editorial, torna-se mais difícil para o jornal disfarçar sua atuação como agente político, como consegue fazer no material noticioso. “Através dos editoriais, os *media* estão explicitamente autorizados a expressar publicamente sua opinião e, ao notadamente comentar sobre assuntos públicos, eles fazem uso do direito de apresentarem-se como atores autônomos”⁶⁰ (EILDERS, 1997, p. 4, tradução própria).

Os jornais estudados nesta dissertação identificam o espaço como destinado às suas opiniões, mas dissociados do material informativo. O Manual de Redação de O Estado de S. Paulo (1997, p. 204) afirma que “O jornal, como um todo, tem opiniões sobre os assuntos que publica e as expressa em editoriais. O noticiário, por isso, deve ser essencialmente informativo”. Já a Folha de S. Paulo define editorial da seguinte forma:

Texto que expressa a opinião de um jornal. Na Folha, seu estilo deve ser ao mesmo tempo enfático e equilibrado. Deve evitar a ironia exagerada, a interrogação e a exclamação. Deve apresentar com concisão a questão de que vai tratar, desenvolver os argumentos que o jornal defende, refutar as opiniões opostas e concluir condensando a posição adotada pela Folha (...). Os editoriais

⁵⁸ Texto no original: “un representante social que orienta y analiza la realidad social para explicarla y ofrecérsela digerida al lector”

⁵⁹ Texto no original: “Un medio de comunicación es una organización para explicar al público qué pasa, pero sabe que el público no recibirá las noticias pasivamente sino que las noticias reforzarán sus criterios o los alterarán, modificarán su imagen de la realidad circundante, son un estímulo gracias a la cual la opinión, expresión de una actitud interna, surge a la luz para preparar la acción”.

⁶⁰ Texto no original: “Through editorials the media are explicitly authorized to publicly express their opinions and by noticeably commenting on public affairs they make use of their right to present themselves as autonomous actors”.

não dirigem o noticiário, mas temas que neles aparecem com frequência devem ser explorados pela reportagem (Folha de S. Paulo, 2015).⁶¹

De maneira geral, os periódicos não apresentam seus editoriais apenas almejando prestar um serviço ao leitor e orientá-lo sobre o que pensar. Jornais de grande influência ocupam a função de *gatekeepers* e estabelecem a agenda (BILLEAUDEAUX *et al.*, 2003). De modo geral, os jornalistas escrevem tendo em mente a importância dos líderes de opinião (CORREIA, 2008). Os editoriais, em especial, são dirigidos às elites políticas e econômicas (ALBRIGHT, 1995; HALLOCK, 2007; IZADI; SAGHAYE-BIRIA, 2007), procurando traçar uma relação de diálogo com o Estado, pelo menos, no Brasil.

A leitura de editoriais dos jornais diários, por exemplo, inspira-nos a compreensão de que as instituições jornalísticas procuram dizer aos dirigentes do aparelho burocrático do Estado como gostariam de orientar os assuntos públicos. E não se trata de uma atitude voltada para perceber as reivindicações da coletividade e expressá-las a quem de direito. Significa muito mais um trabalho de “coação” ao Estado para a defesa de interesses dos segmentos empresariais e financeiros que representam (MELO, 1985, p. 80).

A estratégia de estabelecer uma relação com o Estado, procurando influir nas políticas públicas, pode ser exemplificada pelo depoimento de Ruy Mesquita, ex-diretor de O Estado de S. Paulo, a Sodré (2009, p. 57), no qual Mesquita afirma não acreditar em estratégias para seduzir os jovens para serem consumidores de jornais impressos. “Para o editor, em vez de buscar atingir a grande parcela da população por meio de grandes tiragens, o jornal deveria firmar-se pelo prestígio, advindo de um presumido pacto de leitura com as ‘camadas dirigentes da sociedade’”. A fala de Ruy Mesquita demonstra a intenção do periódico em dialogar com as elites políticas e econômicas do Brasil. Evidentemente, tal disposição não é desinteressada e pode ter como objetivo a adoção da agenda do jornal por elas, caso o diálogo seja bem-sucedido.

O editorial é, também, um texto no qual o periódico constrói sua própria imagem perante a audiência. Diante de um material informativo que tende a ser semelhante em todas as publicações, o editorial é um espaço para a empresa delimitar sua identidade junto ao público. Ao colocar em pauta certos temas, enquadrá-los a partir de perspectivas determinadas e caracterizar os personagens de maneiras específicas, o jornal adota posicionamentos que colaboram para configurar sua imagem pública. Isto cria a necessidade de posições consistentes e que costumem seguir a mesma direção, a fim de consolidar a imagem do periódico, até para ocupar certo espectro do mercado.

(...) cada jornal - ou cada veículo de comunicação - desenvolve estratégias de distinção, presumidamente capazes de lhe outorgar uma identidade discursiva ou editorial, tida como necessária para inculcar no público leitor a sua

⁶¹ Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/foha/circulo/manual_texto_e.htm. Acesso em 13 dez. 2015.

especificidade comercial. Essa identidade, que se constrói no interior da atmosfera de relacionamento entre o jornal e seu público, permite uma diferenciação frente a outros modos jornalísticos de enunciar os fatos cotidianos e, evidentemente, dá margem ao aparecimento de posições diferenciais - pontos de vista, doutrinas, preferências políticas, etc. -, que poderemos chamar de "ideológicas" (SODRÉ, 2009, p. 14).

Deste modo, além de usar da importância do texto editorial para contribuir para a formação de imagem pública de agentes políticos e para visibilizar certos temas, o periódico também cultiva sua própria imagem. Isto pode colaborar para explicar o enquadramento adotado ao tratar de certos assuntos, especialmente, os temas políticos, tendo em vista que manter a credibilidade passa, muitas vezes, por afirmar o papel de cão-de-guarda ou Quarto Poder (ALBUQUERQUE, 2000; 2009).

Os temas não são selecionados para serem abordados em editorial de forma aleatória. O fato de um texto institucional dedicar-se a certos assuntos demonstra a importância deles para o periódico, sinalizando para a sociedade que são merecedores de atenção. “(...) as páginas opinativas constituem fontes importantes para se apreender e analisar o interesse temático e as formas de enquadramento adotadas pelos jornais em suas abordagens sobre o funcionamento das instituições políticas” (AZEVEDO; CHAIA, 2008, p. 181). A abordagem do assunto nos editoriais pode também ajudar a detectar a estratégia temática dos *media* em relação ao tema (CAMINOS-MARCET *et al.*, 2013).

A seleção dos assuntos que serão abordados também é uma expressão das ideias do jornal. Além da seleção dos assuntos, o enquadramento a partir do qual os temas serão apresentados é crucial para os editoriais. É possível abordar o mesmo assunto de diferentes formas. Assim, apenas alguns aspectos da questão ou do evento podem ser enfocados, bem como também é possível destacar somente alguns atores ou dimensões de um problema. “Esta acentuação já indica implicitamente a opinião do autor sobre um assunto e estabelece um certo modo de interpretação”⁶² (EILDERS, 1997, p. 5, tradução própria).

Os resultados de trabalho de Hallock (2008, p. 8, tradução própria) demonstram que os agentes políticos conferem importância aos editoriais. O pesquisador conduziu um conjunto de *surveys* junto a deputados e senadores eleitos pelo estado de Illinois, nos EUA, que afirmaram prestar atenção aos editoriais dos jornais – especialmente, aos locais – e “A maioria dos legisladores considera seriamente o conselho dos editoriais e eles frequentemente os seguem em

⁶² Texto no original: “This accentuation already implicitly indicates the author's opinion on the subject and establishes a certain mode of interpretation”.

suas ações legislativas”⁶³. Os resultados de Hallock são corroborados por Billeaudeau *et al.* (2003), afirmando que os editoriais de jornais como New York Times e Washington Post são monitorados de perto por integrantes do Congresso e por outros agentes políticos.

Em relação aos leitores, Hallock (2007) e Albright (1995) citam pesquisas realizadas com o público americano indicando que o editorial é uma das seções mais lidas dos jornais, ficando atrás apenas de notícias gerais. Os dados podem ter sido alterados com o passar do tempo, já que se tratam de pesquisas realizadas nos anos 90, mas não significa que o editorial tenha perdido força em estabelecer a agenda, influenciar as ações de agentes políticos e guiar o leitor.

No caso brasileiro, provavelmente, o alcance dos editoriais não é o mesmo, até porque o número de leitores de jornais é limitado no país⁶⁴. Melo (1985, p. 83) argumenta que os jornais do Brasil – e, conseqüentemente, os editoriais – assumem postura elitista. Para o autor, “os editoriais continuam a tratar daqueles temas que não correspondem aos interesses cotidianos dos seus leitores”. Ressalte-se, porém, que ele apresenta dados de uma pesquisa na qual 78% dos entrevistados repeliram a hipótese de suprimir os editoriais dos jornais brasileiros.

Uma forma pela qual os periódicos utilizam a importância política dos editoriais é ao endossar candidaturas. No Brasil, isto não é tão frequente, tanto que O Estado de S. Paulo constitui uma exceção ao apresentar os candidatos a Presidente apoiados pela publicação. Em outros países, tal procedimento é regra, como no caso Espanhol (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996). Periódicos dos Estados Unidos também endossam candidaturas com frequência. “Quando jornais endossam, eles assumem lados, e endossos usualmente vêm em épocas críticas na campanha. Endossos são um ato político consciente. Como tais, eles revelam a orientação política da imprensa.”⁶⁵ (ANSOLABEHERE *et al.*, 2006, p. 394, tradução própria)

Os endossos a candidaturas, pelo menos nos EUA, têm sido questionados nas últimas eleições. “Dúzias de jornais têm parado de endossar candidaturas nos dois últimos ciclos de eleições, frequentemente citando dúvidas sobre seu impacto e temores que, em uma era polarizada, endossos ponham a credibilidade do periódico em risco”⁶⁶ (CLARK, 2014, tradução própria). Esta situação, embora não tenham se tornado regra, indica que a preocupação maior dos periódicos é com preservar a própria credibilidade, antes de oferecer uma orientação ao leitor ou

⁶³ Texto no original: “The majority of legislators seriously consider the editorial advice, and they often follow through in their legislative actions”.

⁶⁴ A Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015 revela que 76% dos entrevistados afirmaram não ler jornal, enquanto apenas 7% disseram fazê-lo diariamente. Disponível em <http://bit.ly/1FAvjZC>. Acesso em 15 jan. 2015.

⁶⁵ Texto no original: “When newspapers endorse they take sides, and endorsements usually come at critical times in the campaign. Endorsements are a conscious political act. As such they reveal the political orientation of the press”.

⁶⁶ Texto no original: “Dozen of newspapers have stopped making endorsements over the last two election cycles, often citing doubts about their impact and fears that, in a polarized era, endorsements put the credibility of the paper’s political coverage at risk”.

assumir compromissos políticos. Tal pensamento faz sentido, tendo em vista que o declínio na credibilidade representa perda de capital social para a empresa e tende a ser mais difícil de recuperar que acordos políticos.

Por mais que o editorial seja um gênero opinativo, não interessa às empresas pôr em risco a credibilidade e a imagem de defensor do leitor por uma cobertura mais branda nestes textos. Em muitos momentos, na verdade, ele é o espaço ideal para concretizar as cobranças, até porque o periódico dispõe do artifício de apresentar soluções aos problemas detectados, algo que não pode fazer – diretamente, pelo menos – na seção informativa.

A importância de ter a candidatura ou ações respaldadas no editorial se dá pelo fato de ser este “o instrumento de influência máximo de que dispõe um meio”⁶⁷ (LAVEDÉZE, 1979, p. 284 *apud* ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996, p. 65, tradução própria). Por não ser um texto assinado, o editorial está carregado com a credibilidade da qual dispõe a instituição jornalística que o publica.

Assumir as posições defendidas e os candidatos apoiados em editorial pode ser um risco para a publicação. Lisboa (2012) encontrou diversas críticas ao fato de O Estado de S. Paulo defender a candidatura de José Serra à Presidência em 2010⁶⁸. Os comentários ao editorial no qual o jornal endossava a candidatura, examinados pela autora, criticavam o fato de que OESP teria passado a assumir uma postura político-partidária, em vez de apenas apresentar ao leitor os fatos, para que o próprio tomasse sua decisão.

Em relação à influência dos editoriais junto ao público, resultados das pesquisas indicam cautela ao conferir grande poder aos textos, mas também não é o caso de desconsiderar sua importância. O trabalho de Chiang e Knight (2011) demonstra que os cidadãos tendem a apoiar o candidato endossado, ainda que isto se dê em graus diferenciados a depender do jornal ou do partido do agente político de que se fala. Já Kahn e Kenney (2002) descobriram que os cidadãos tendem a avaliar candidatos endossados pelos jornais de forma mais positiva, mas isto acontece de forma mais acentuada em disputas que contam com grande atenção dos *media* e em cidadãos que leem o jornal local diariamente.

Diante do que foi discutido ao longo deste capítulo e pelo levantamento feito por Mont’Alverne (2015), é possível afirmar que ainda há o que ser explorado na área de pesquisa sobre editoriais. Tomando como base de dados o Portal de Periódicos da Capes e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do Ibict, Mont’Alverne (2015) encontrou 110 trabalhos acerca de

⁶⁷ Texto no original: “el editorial es el instrumento de influencia máximo del que dispone un medio”.

⁶⁸ Outras publicações além de OESP já endossaram candidaturas no Brasil. Um exemplo é o apoio da Folha de S. Paulo, em candidatura de Marta Suplicy à Prefeitura de São Paulo, ainda que o jornal fizesse ressalvas. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1510200001.htm>. Acesso em 13 dez. 2015.

editoriais, entre artigos, teses e dissertações sobre o tema. Poucas sistematizações teóricas foram realizadas e os principais focos de pesquisa são a discussão sobre aspectos formais dos editoriais e a cobertura de temáticas específicas. Em muitos casos, não existe uma preocupação específica com o editorial, sendo tratado junto de outros gêneros jornalísticos, sem grandes distinções. Há pouca conexão entre a área de Comunicação e Política e os estudos sobre editoriais, uma defasagem que este trabalho procura contribuir para diminuir. A relação entre editoriais e imagem pública apareceu em apenas um trabalho (COSTA, 2007), indicando que esta linha de investigação está aberta.

O capítulo seguinte dedica-se a uma contextualização geral da pesquisa. Apresenta-se um histórico dos dois jornais estudados, O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo. Depois, contextualiza-se o Congresso brasileiro e a legislatura 2011-2014.

5 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS JORNAIS E DA LEGISLATURA ANALISADOS

Este capítulo retoma a história dos jornais pesquisados neste trabalho, O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, e dedica-se a uma contextualização acerca do Congresso Nacional, assim como da legislatura analisada. A ideia é situar a análise apresentada no capítulo seguinte.

5.1 Breve histórico do jornal O Estado de S. Paulo

O Estado de S. Paulo, fundado com o nome de A Província de São Paulo, é um dos mais antigos jornais brasileiros ainda em circulação, criado em 1875, tendo a primeira edição publicada no dia 4 de janeiro daquele ano, sob comando de Rangel Pestana (PILAGALLO, 2012; PONTES, 2015a). Durante a sua existência, o exercício do Jornalismo opinativo tem sido uma das marcas da publicação. O periódico nasceu ligado aos interesses dos cafeicultores republicanos, após a Convenção de Itu, mas não assumiu o papel de porta voz do grupo. (GOMES, 2015)

Capelato e Prado (1980, p. XIX) destacam algumas características de O Estado de S. Paulo que são singulares em relação à maioria da imprensa brasileira. São elas:

(...) constância e coerência na trajetória de “defensor dos postulados liberais”, sua constante autodefinição como “órgão de oposição” aos governos constituídos. Ressalte-se ainda a permanente e sempre reiterada preocupação política do jornal de – para além de sua função informativa – se apresentar como “órgão modelador da opinião pública”.

Para além das peculiaridades em relação ao conteúdo do jornal, A Província constituiu uma tentativa de construir uma imprensa industrial no Brasil (SODRÉ, 1999). De acordo com Eleutério (2008), o jornal conjugava a ideologia elitista das classes dirigentes com um veio de defesa do cidadão. A Província se sustentava, como muitos outros periódicos, por meio de anúncios e de assinaturas, além de ter inaugurado a venda avulsa em 1876 (SODRÉ, 1999).

Embora tenha declarado imparcialidade em relação ao republicanismo, mantendo alguma distância do Partido Republicano Paulista (PRP) e do próprio movimento, isto muda à medida em que a Proclamação da República mostra-se inevitável (PILAGALLO, 2012). O nome do periódico foi alterado para O Estado de S. Paulo com o fim da monarquia.

Em 1891, Júlio de Mesquita assume a direção do periódico e, segundo Capelato e Prado (1980), faz coexistir no jornal o jornalismo e a política. Além das agitações políticas, o final do século XIX também marcou a mudança no caráter da imprensa brasileira. Ela se aproximava, aos

poucos, “dos padrões e das características peculiares a uma sociedade burguesa” (SODRÉ, 1999, p. 261). OESP, que já era uma empresa estruturada, procurou continuar acompanhando os progressos técnicos. À época, a tiragem do jornal chegava a 8 mil exemplares diários (SODRÉ, 1999), avanço significativo para um periódico que começou a circular com 2.025 exemplares (O Estado de S. Paulo, 2015).

Com a eclosão da Guerra de Canudos, em 1897, OESP envia Euclides da Cunha ao centro dos acontecimentos como correspondente, algo até então inédito no jornalismo brasileiro. Antes mesmo da virada para o século XX, já são percebidas as alterações trazidas por OESP para o ecossistema midiático brasileiro, com uma maneira diferente de comercializar as edições e de cobrir certos acontecimentos. A cobertura da Guerra de Canudos, em especial, é reflexo de uma imprensa que começa a refletir as insatisfações sociais, ainda que de forma incipiente (SODRÉ, 1999).

Em 1902, Júlio de Mesquita torna-se o único proprietário de O Estado de S. Paulo (SODRÉ, 1999). Oito anos depois, na época da candidatura de Rui Barbosa à Presidente da República, o periódico posiciona-se em favor do agente político, seguindo as elites políticas paulistas e baianas (SANT’ANNA, 2015). OESP apoiou, novamente, sua candidatura em 1919 (SODRÉ, 1999). O candidato não ganhou nenhuma das duas eleições.

Durante a Primeira Guerra Mundial, o periódico passou a publicar uma edição vespertina do jornal, o Estadinho, com as informações que recebia por telégrafo referentes ao front e com análises de Júlio de Mesquita sobre o conflito (GODOY, 2015; SODRÉ, 1999).

Em 1930, o periódico aderiu à Aliança Liberal, que levaria Getúlio Vargas à Presidência (CAPELATO; PRADO, 1980; SODRÉ, 1999). OESP participou, inclusive, de campanha para colaborar com o pagamento da dívida externa brasileira pelo governo de Getúlio (LIRA NETO, 2013). Com a demora de Getúlio em convocar uma Constituinte e com a indicação do governo de um interventor para o estado (PILAGALLO, 2012), OESP apoiou o movimento Constitucionalista de 1932 (PONTES, 2015b). O envolvimento na revolta renderia o exílio de alguns dos principais proprietários do jornal, como Júlio de Mesquita Filho – filho do antigo proprietário – e Francisco Mesquita (SODRÉ, 1999; PONTES, 2015b). Em 1934, porém, Getúlio convoca a Constituinte e anistia os participantes da revolta.

Com a Intentona Comunista de 1935, porém, o jornal se curva “ante o medo da revolução social, mal maior a unificar os inimigos da véspera” (LUCA, 2008, p. 169), e apoia a reforma do texto constitucional, a fim de aumentar os poderes presidenciais. Pilagallo (2012) argumenta que, em um primeiro momento, as restrições à imprensa eram supérfluas, por causa do alinhamento das publicações ao governo. Após a divulgação do Plano Cohen e o início do Estado Novo,

porém, OESP manteve suas posições críticas ao governo de Getúlio Vargas, o que rendeu o exílio de Júlio de Mesquita Filho e uma intervenção do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) no jornal, a partir de 1940 (LIRA NETO, 2015; LUCA, 2008; PILAGALLO, 2012). O jornal seria restituído aos antigos donos em 1945, com a deposição de Vargas (SODRÉ, 1999). Lira Neto (2015) comenta que, em 1950, OESP posicionou-se frontalmente contra o retorno de Getúlio à Presidência. O periódico fez oposição a três dos Presidentes eleitos durante o período democrático que antecede a ditadura: Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (PONTES, 2015c).

A oposição à João Goulart fica clara na participação de OESP no golpe civil-militar responsável por sua deposição, ainda que tenha passado à oposição no ano seguinte (MAYRINK, 2015).

Em 1964, “O Estado” apoiou o movimento militar que depôs o presidente João Goulart ao constatar que o mesmo já não tinha autoridade para governar. No entanto, entendia que a intervenção militar deveria ser transitória. Quando se evidenciava que os radicais de extrema direita aumentavam sua influência, objetivando a perpetuação dos militares no poder, O Estado retirou seu apoio e passou a fazer oposição (O Estado de S. Paulo, 2015).

O periódico foi censurado pelos militares entre 1968 e 1975 (MAYRINK, 2015b). Até 1972, as ordens sobre o que deveria ou não ser noticiado eram dadas por bilhetinhos enviados pelo governo à redação (PILAGALLO, 2012). Depois, o jornal passa a sofrer censura prévia⁶⁹ e, “para sinalizar que está sob censura, O Estado passa a publicar versos de Os Lusíadas, de Luís de Camões, no lugar das notícias vetadas” (PILAGALLO, 2012, p. 182).

Com a redemocratização, OESP passou por um processo de modernização (ABREU, 2003). A redação, que ainda tinha máquinas de escrever, foi informatizada. Ocorreram, também, mudanças no visual do jornal, além de ele passar a ser dividido em cadernos (PILAGALLO, 2012). Manzano (2015) defende, também, que o jornalismo investigativo passa a ser uma das atividades do periódico. OESP alega, atualmente, estar sob censura devido à sua combatividade.

Essa combatividade teve um preço. O jornal está há 1.922 dias submetido, por decisão judicial, a uma censura ainda não revogada. Ela foi imposta em 2009 por um juiz do Tribunal de Justiça de Brasília, velho amigo do ex-senador José Sarney. Atendendo ao filho deste, o empresário Fernando Sarney, o juiz proibiu o jornal de divulgar qualquer informação sobre a Operação Faktor (antiga Boi Barrica) da Polícia Federal, que investigava irregularidades que o envolviam (MANZANO, 2015).

⁶⁹ Interferência do governo no jornal, proibindo a publicação ou modificando seu conteúdo. Os censores tinham acesso ao que poderia ser publicado antes de o periódico ser impresso, a fim de detectar conteúdos que ferissem os interesses do governo.

Com a retomada das eleições para Presidente, o periódico volta a explicitar seu apoio a certos candidatos nos editoriais. Em 1989, a candidatura de Fernando Collor foi endossada, mas o periódico terminaria pedindo a renúncia do então presidente em editorial (PILAGALLO, 2012)⁷⁰. Nas eleições seguintes, em 1994, o periódico apoiou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (PILAGALLO, 2012), novamente em contraponto a Lula, com a diferença de que FHC não era um candidato desconhecido como Collor. Em 1998, o candidato do PSDB se elegeria no primeiro turno, sem grandes dificuldades.

Em 2002, OESP endossa a candidatura de José Serra, contra Lula – na eleição da qual o segundo sairia vitorioso (PILAGALLO, 2012). Próximo à eleição de 2006, em que Lula concorria à reeleição, o jornal foi um dos que estampou na capa a foto de pilhas de dinheiro que seria usado por pessoas ligadas ao PT para comprar um dossiê para incriminar os candidatos a Presidente e a Governador de São Paulo pelo PSDB, Geraldo Alckmin e José Serra, respectivamente. O episódio não é bem explicado, e, nesse contexto, pesquisa do Doxa indica que a proporção de matérias negativas a Lula na época era de 60%, um viés que não foi registrado na cobertura sobre a eleição de 2002 (PILAGALLO, 2012). Em 2010, o periódico assume apoio à candidatura de José Serra naquele pleito⁷¹. O endosso à candidatura do PSDB se repete nas eleições de 2014, na qual Aécio Neves era o postulante preferido do periódico⁷². Nas duas eleições, Dilma Rousseff saiu vitoriosa.

Em 2014, O Estado de S. Paulo tem uma circulação média de 237 mil exemplares⁷³, sendo o periódico líder em circulação no estado de São Paulo⁷⁴. Desde 2000, o grupo possui também um portal de notícias na internet.

5.2 Breve histórico do jornal Folha de S. Paulo

A Folha de S. Paulo nasceu em 19 de fevereiro de 1921, ainda como Folha da Noite – a primeira das três que viriam a ser unificadas em 1960 para formar o jornal nos moldes em que se organiza atualmente (LATTMAN-WELTMAN, 2003; PILAGALLO, 2012). O então

⁷⁰ Editorial “As hipóteses que restam”, publicado em 30 de junho de 1992. Disponível em <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19920630-36049-nac-0003-999-3-not>. Acesso em 17 dez. 2015.

⁷¹ Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,editorial-o-mal-a-evitar,615255>. Acesso em 13 dez. 2015.

⁷² Disponível em <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,a-razao-contr-a-baixaria-e-a-apelacao-imp-,1559888>> e em <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,alivio-e-esperanca-imp-,1572728>>. Acesso em 23 set. 2015.

⁷³ Disponível em <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em 23 set. 2015.

⁷⁴ Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estado-e-lider-em-circulacao-em-sao-paulo-imp-,1171231>>. Acesso em 23 set. 2015.

proprietário do jornal era Olival Costa, em sociedade com Pedro Cunha⁷⁵. A existência de diversos proprietários, o que era responsável por mudanças na linha editorial, torna difícil que se destaque uma continuidade marcante na história do periódico (DIAS, 2012). Talvez, as mudanças de posição de acordo com as circunstâncias podem ser o traço mais forte da Folha de S. Paulo. “(...) em mais de 80 anos de vida nunca deixou de se caracterizar por oscilações de posição política e pela contínua renovação das formas de conceber e fazer jornalismo.” (LATTMAN-WELTMAN, 2003, p. 345)

A Folha da Noite ocupou o espaço deixado pela versão vespertina de OESP, o Estadinho, voltando-se ao pequeno comerciante e ao funcionário público e adotando “uma linguagem menos empolada” e privilegiando “assuntos urbanos” (PILAGALLO, 2012, p. 62). A criação do periódico, por sinal, está imbricada com o jornal da família Mesquita, pois quase todos seus fundadores eram redatores do Estadinho, Júlio de Mesquita Filho redigiu o “programa” da Folha da Noite e a publicação era impressa nas oficinas de O Estado de S. Paulo (PILAGALLO, 2012).

Embora o Jornalismo opinativo na Folha não tenha, ao longo do tempo, recebido a mesma importância conferida a ele por O Estado de S. Paulo, Pilagallo (2012) registra que a Folha da Noite e a Folha da Manhã se opuseram à Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à Presidência, ao contrário do que fez OESP. A sede do periódico chegou a ser depredada. A Folha aderiria, porém, ao governo – e foi comprada, em 1931, por Octaviano Alves de Lima.

Durante o Estado Novo, “A Folha da Manhã e a Folha da Noite simplesmente se calaram sobre temas políticos” (PILAGALLO, 2012, p. 112), além de terem aumentado consideravelmente suas tiragens. Segundo Hermínio Sachetta, secretário de redação da Folha da Manhã no período, a tiragem do periódico aumentou de 15 mil para 80 mil exemplares diários⁷⁶.

No final do Estado Novo, os jornais mudariam de mãos mais uma vez, passando a Nabantino Ramos, que procurou “pôr fim ao caráter anárquico da produção dos jornais, codificando procedimentos e regulamentando as etapas do processo redacional” (LATTMAN-WELTMAN, 2003, p. 347). À época, as Folhas procuraram posicionar-se no centro do espectro político, condenando as pressões para renúncia de Getúlio Vargas, a tentativa de um golpe para impedir que Juscelino Kubitschek assumisse a Presidência ou aquelas que procuravam impedir que João Goulart assumisse o cargo após a renúncia de Jânio Quadros (PILAGALLO, 2012).

Em 1962, Octavio Frias de Oliveira e Carlos Caldeira Filho adquirem a empresa e Dias (2012) afirma que, a partir daquele momento, ela passa a assumir características próprias e do que viria a se consolidar futuramente. “O fato inicial se dá com a concretização da *Folha de S.*

⁷⁵ Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/historia_20_30.htm. Acesso em 20 jan. 2016.

⁷⁶ Disponível em http://almanaque.folha.uol.com.br/memoria_6.htm#>. Acesso em 25 set. 2015.

Paulo como o principal jornal do grupo, antes fragmentado em três edições diárias” (DIAS, 2012, p. 56, grifo do autor).

Devido às transições pelas quais a empresa passava à época, o golpe de 1964 foi apoiado discretamente pela Folha de S. Paulo, que assumiu papel periférico (LATTMAN-WELTMAN, 2003; PILAGALLO, 2012). Ainda assim, “(...) o golpe foi bem recebido nas páginas da *Folha* visto que o jornal dependia, ainda, e muito, de capital externo para se estabilizar. Ideologicamente, também não havia muita discordância entre o empresariado e o governo militar que tomou posse em 1964” (DIAS, 2012, p. 56, grifo do autor).

Se, em um primeiro momento, o envolvimento da FSP com o regime militar foi limitado, isto muda à medida que a ditadura vai se tornando dominante. No período ditatorial, a empresa manteve importantes relações com o Estado, sendo ele um de seus principais anunciantes. “Disto decorre o fato de que a grande expansão tecnológica da empresa, momento em que o jornal obtém lucros expressivos, se deu exatamente durante o período caracterizado pelos ‘anos de chumbo’ do regime” (DIAS, 2012, p. 58).

Até a edição do Ato Institucional nº 5, FSP e OESP possuíam posições semelhantes em relação à ditadura. Após o AI-5, OESP opõe-se ao regime de forma mais aberta, enquanto a FSP evita fazê-lo. Disto decorre que a Folha de S. Paulo não sofreu censura prévia do material do jornal, mas os jornalistas praticavam a autocensura (DIAS, 2012). Existem, ainda, denúncias de que o periódico teria emprestado veículos próprios para ações da repressão do regime militar (PILAGALLO, 2012).

Dias (2012, p. 60) identifica que, na segunda metade da década de 1970, a FSP procura definir, de forma mais clara, seu projeto “político-editorial”. “Com suas dívidas sanadas e uma maior independência financeira, a empresa começa a praticar uma política de ‘avanços e recuos, assumindo uma postura mais crítica e menos omissa em relação ao governo militar’”. Estas mudanças estariam, porém, ligadas aos interesses do regime militar e a questões mercadológicas.

Ao se iniciar o processo de abertura política do regime militar, com a posse em 1974 do general Ernesto Geisel na presidência da República, o jornal de Caldeira & Frias recebeu dos novos donos do poder a sinalização de que seu crescimento em termos de *status* seria bem-vindo e suscetível de apoio. Abria-se assim para a *Folha de S. Paulo* a possibilidade de ascender ao patamar de “jornal de opinião nacional”, apto a influir nos principais debates da agenda política e econômica nacional. Interessava ao governo garantir um certo equilíbrio entre os órgãos formadores da opinião pública na cidade economicamente mais importante do país, onde até então pontificava isoladamente *O Estado de S. Paulo*. (LATTMAN-WELTMAN, 2003, p. 248, grifo do autor)

Nos anos 1980, o descolamento da FSP do regime militar já se mostra mais visível, por meio da cobertura das Diretas Já!, até porque o periódico foi o primeiro a engajar-se na campanha e a abrir espaço condizente com sua importância (PILAGALLO, 2012). A cobertura das Diretas é, para Dias (2012, p. 61) o “(...) marco inicial da nova postura crítica do jornal em sua relação com o processo de transição democrática”.

Outro marco na história da Folha de S. Paulo é o Projeto Folha, posto em prática com a entrada de Otavio Frias Filho na redação, constituído como “um projeto de redação que buscasse alterar o modo de se produzir jornalismo no país, baseado no apartidarismo, na ‘independência jornalística’ e no espírito crítico” (DIAS, 2012, p. 61). O Manual de Redação da Folha adquire uma importância significativa para a produção jornalística do periódico, até porque não se limita a indicações de cunho técnico, também apontando como o profissional deveria se portar ou questões políticas da empresa (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008).

A implementação do Projeto Folha pode explicar o tipo de Jornalismo praticado pela Folha de S. Paulo após a redemocratização do país. Pilagallo (2012) descreve que, ao contrário de outros periódicos, a FSP preocupou-se em cobrir a campanha de Fernando Collor sem conferir privilégios ao candidato – o que rendeu, depois, retaliações quando ele assumiu a Presidência. A FSP ainda se engajou na campanha pela renúncia do então Presidente.

Nos anos seguintes, a prática do Jornalismo investigativo tornou-se uma das marcas do jornal, que trouxe denúncias envolvendo diversos governos, como a compra de votos para aprovação da emenda da reeleição pelo governo FHC, o mensalão no governo Lula (PILAGALLO, 2012) e, mais recentemente, o escândalo da Petrobras, no governo Dilma. Isto não significa, evidentemente, que a FSP não tenha preferências partidárias, mas a existência delas não faz com que, obrigatoriamente, se expressem na cobertura informativa – embora possa acontecer, especialmente, em períodos atípicos, como nos eleitorais.

Apesar de não ser um periódico que costuma endossar candidaturas em editoriais, como faz OESP, a opinião jornalística não está ausente da Folha de S. Paulo. As mudanças de posição em relação a diversos assuntos ao longo de sua história demonstram que o periódico expressa suas agendas também no teor da cobertura e nas escolhas editoriais que adota.

Em 2014, a FSP registrou a segunda maior tiragem do Brasil, com média de circulação acima de 350 mil exemplares por dia⁷⁷. O Grupo Folha também possui outras empresas de comunicação, como o portal UOL, além do portal oficial do jornal⁷⁸.

⁷⁷ Disponível em <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em 25 set. 2015.

⁷⁸ Disponível em <<http://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em 25 set. 2015.

5.3 Contextualização sobre o Congresso brasileiro e da legislatura 2011-2015

O Congresso Nacional brasileiro é formado por duas Casas legislativas – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara é formada por 513 deputados federais, seguindo esquema de representação proporcional, com a quantidade de vagas para cada estado da federação definida a partir de sua população⁷⁹. O mandato dos deputados dura quatro anos. No caso do Senado, o sistema de representação é majoritário e cada unidade da federação tem direito a eleger três senadores, que exercerão um mandato de oito anos.

A Câmara dos Deputados elenca as principais responsabilidades do Congresso Nacional, que seriam as seguintes: “(...) elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta”⁸⁰.

No processo legislativo, “cada Casa atua como revisora de matérias cuja tramitação começou na outra” (CINTRA; LACOMBE, 2007, p. 143), na medida em que os integrantes das duas Casas dispõem de competências semelhantes quanto ao poder de iniciar uma legislação. Todavia, Inácio (2007, p. 2) defende que “(...) a dinâmica intercameral de tramitação das proposições legais confere vantagens estratégicas aos deputados”. Isto acontece, de acordo com a autora, por causa da determinação de que se inicie na Câmara a tramitação de propostas de leis de iniciativa popular, de proposições de lei do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Presidente da República, assim como das Medidas Provisórias.

O Presidente da Câmara e do Senado é eleito a cada dois anos – e o Presidente do Senado também é o Presidente do Congresso Nacional, no caso das sessões conjuntas. Em 2011, a Câmara dos Deputados elegeu Marco Maia⁸¹, do Partido dos Trabalhadores, como Presidente. O Senado elegeu José Sarney⁸², do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), para o cargo. Em 2013, o PMDB passou a chefiar as duas casas. Henrique Eduardo Alves assumiu a Presidência da Câmara⁸³, enquanto Renan Calheiros foi eleito como Presidente do Senado⁸⁴.

⁷⁹ Existe uma crítica relativa a uma desproporção entre a representação na Câmara e o tamanho populacional dos estados, porque a Constituição estabelece um mínimo de oito e um máximo de 70 deputados por unidade da federação, não importando quantos habitantes ele tenha (CINTRA; LACOMBE, 2007; INÁCIO, 2007).

⁸⁰ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-do-poder-legislativo>. Acesso em 27 set. 2015.

⁸¹ Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/02/01/marco-maia-pt-rs-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.htm>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸² Disponível em <http://www12.senado.gov.br/retrospectiva2011/senado-1/sarney-e-reeleito-presidente-do-senado>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸³ Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/02/henrique-eduardo-alves-do-pmdb-e-eleito-presidente-da-camara.html>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸⁴ Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/02/eleito-com-56-votos-renan-calheiros-volta-ao-comando-do-senado.html>. Acesso em 28 set. 2015.

O PT saiu fortalecido das eleições de 2010, permanecendo na Presidência da República, e aumentando a quantidade de deputados federais que teria para a Legislatura 2011-2015. A base aliada ao governo na Câmara dos Deputados também prometia tranquilidade à Presidente Dilma, por ser estimada em mais de 400 deputados federais⁸⁵, o que conferia ao governo maioria absoluta na Casa para aprovar seus projetos.

A Legislatura 2011-2015 foi marcada, no início, por certa aceitação pelo Congresso da pauta apresentada pelo governo, que aprovou projetos de seu interesse, como a fixação do salário mínimo no valor desejado e por decreto⁸⁶. Em 2012, desenrola-se o escândalo envolvendo o contraventor Carlos Cachoeira e a construtora Delta, envolvendo vários agentes políticos, mas atinge em cheio o então senador Demóstenes Torres⁸⁷, que perde o mandato. Foi instaurada, inclusive, a chamada “CPI do Cachoeira”, visando a apuração das denúncias. Ainda naquele ano, foi apresentada, na Câmara, uma proposta que gerou tensão entre o Legislativo e o STF, de que as decisões do Supremo de apresentar súmulas vinculantes e declarar inconstitucionais emendas à Constituição teriam de ser submetidas a apreciação no Congresso. No ano seguinte, em oposição à tramitação da PEC, o STF ordenou a suspensão de votação de projeto criando regras para a criação de partidos políticos no Brasil, causando reações no Legislativo⁸⁸.

A aprovação do Código Florestal e as mudanças de versões ocorridas quando o projeto foi aprovado no Senado e voltou para nova apreciação na Câmara também foram evento importante de 2012, inclusive pela pressão existente por parte de ruralistas e de ambientalistas para a versão que seria aprovada no Congresso e, posteriormente, sancionada ou vetada por Dilma⁸⁹.

No ano de 2013, com as manifestações de junho⁹⁰, o Congresso funcionou de maneira atípica, tanto que Renan Calheiros prometeu suspender o recesso parlamentar de julho, em busca

⁸⁵ Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/base-aliada-eleita-sobe-para-402-deputados/>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸⁶ Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/02/dilma-sanciona-projeto-que-reajusta-minimo-para-r-545.html>. Acesso em 13 dez. 2015.

⁸⁷ Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/entenda-a-criese-envolvendo-o-senador-demostenes-torres/n1597724713185.html>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸⁸ Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/congresso-e-supremo-elevam-tensao-egyoh2hbzd17d753w7b9dvpe6>. Acesso em 28 set. 2015.

⁸⁹ Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/camara-conclui-votacao-de-destaques-e-aprova-codigo-florestal.html>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹⁰ Em junho de 2013, foram realizados diversos protestos pelo país. Iniciadas em São Paulo, contra o aumento da passagem de ônibus, as manifestações espalharam-se por diversas cidades, marcadas por uma pauta difusa, mas chamaram atenção do campo político e do jornalístico pela quantidade de pessoas participando delas. Disponível em <http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>. Acesso em 13 dez. 2015.

de dar uma resposta às reivindicações dos manifestantes com a aprovação de diversas medidas⁹¹. Ainda assim, Câmara e Senado entraram em recesso sem votar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁹².

Questões polêmicas, como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) limitando os poderes de investigação do Ministério Público⁹³, estiveram em pauta, bem como a cassação do mandato do então deputado Natan Donadon⁹⁴, cuja prisão havia sido decretada pelo STF. A Medida Provisória (MP) dos Portos também foi apreciada naquele ano e evidenciou as dificuldades de articulação do governo no Congresso⁹⁵, apesar da amplitude numérica da base aliada. Outro projeto de interesse do governo cuja aprovação se deu de forma complicada foi o Marco Civil da Internet, que trancou a pauta por cinco meses, tendo seu pedido de urgência iniciado ainda em 2013 e sendo aprovado na Câmara dos Deputados apenas em 2014⁹⁶.

Como se pode depreender pelo breve apanhado da Legislatura 2011-2015, era possível esperar um Congresso submisso ao governo Dilma, pela quantidade de deputados e senadores a compor sua base aliada. As dificuldades apresentadas ao Executivo para aprovação de projetos de seu interesse, porém, demonstram que não funcionou desta forma. A ocorrência dos protestos de junho de 2013 trouxe um elemento surpresa ao Legislativo, que teve de procurar dar respostas aos manifestantes. Ainda assim, Câmara e Senado avaliaram questões importantes para o país, como no caso do Código Florestal ou do Marco Civil, mesmo que os resultados da apreciação possam ter sua qualidade contestada, a depender de como são encarados.

O próximo capítulo dedica-se à análise empírica dos editoriais de Folha de S. Paulo e de O Estado de S. Paulo.

⁹¹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1301175-renan-calheiros-anuncia-agenda-positiva-em-resposta-a-protestos-no-pais.shtml>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹² Disponível em <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE96E05O20130715>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹³ Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-pressao-popular-pec-37-e-derrubada-no-congresso,1046936>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹⁴ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1411424-donadon-e-o-primeiro-deputado-a-perder-o-mandato-em-votacao-aberta.shtml>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹⁵ Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/5-horas-de-perder-validade-senado-aprova-mp-dos-portos.html>. Acesso em 28 set. 2015.

⁹⁶ Disponível em <http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/22/senado-aprova-marco-civil-da-internet.htm>. Acesso em 28 set. 2015.

6 ANÁLISE EMPÍRICA

6.1 Sobre o *corpus*

A pesquisa irá se debruçar sobre editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, dois *quality papers* – classificação que exclui os jornais de cunho popularesco (COUTINHO; MIGUEL, 2007) – brasileiros, ambos com tiragens entre as mais altas do Brasil⁹⁷. A escolha por trabalhar com *quality papers* corrobora a ideia de Vimieiro (2010, p. 89), de que “(...) focar o estudo numa espécie de 'elite' dos jornais nacionais tem sentido tendo em vista o fato de que as histórias tendem a se espalhar verticalmente, em uma hierarquia de notícias”.

A escolha por OESP e pela FSP também se dá por este trabalho corroborar a ideia de Ituassu (2011, p. 5) de que os dois periódicos – junto de O Globo – “formam o núcleo central da imprensa brasileira influente, do debate político de alcance nacional e trabalham com formatos extensos, que possibilitam textos teoricamente mais aprofundados” em suas seções de opinião.

Por serem *quality papers*, esses jornais tendem a alcançar um público formado por elites políticas, econômicas e formadores de opinião, conferindo relevância aos seus textos. Um exemplo da influência deles junto a tais elites se mostra no alcance que têm junto aos congressistas. A dissertação de Máximo (2008) indica que as principais fontes de informação midiática dos deputados federais são jornais impressos, ainda que, em relação à população em geral, a televisão abranja um maior público.

Especificamente sobre as duas publicações, a pesquisa de Máximo (2008) mostra a FSP e o OESP, junto de outros *quality papers* do país, sendo frequentemente citados em pronunciamentos de deputados. Já levantamento do Instituto Máquina revela que a Folha e o Estado são os jornais favoritos dos empresários brasileiros (PORTAL IMPRENSA, 2014). FSP e OESP também estão entre os periódicos preferidos dos deputados federais⁹⁸.

OESP e FSP ainda recebem porções significativas dos gastos com publicidade feitos pelo governo federal entre 2000 e 2014, estando entre os jornais impressos que mais obtiveram verbas publicitárias⁹⁹. No período, a receita destinada à Folha de S. Paulo correspondeu a 10% do valor total gasto com anúncios em jornais, enquanto O Estado de S. Paulo recebeu 9% deste mesmo valor. Durante o período, o governo federal dedicou quase 20% do valor total gasto com publicidade em jornais para FSP e OESP. As tabelas abaixo, reproduzidas do blog do jornalista

⁹⁷ Disponível em <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil>>. Acesso em 5 mai 2014.

⁹⁸ Disponível em <http://links.fsb.com.br/site_fsb/Midia_e_Politica_2015_pags_independentes.pdf>. Acesso em 31 ago. 2015.

⁹⁹ Disponível em <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto/>>. Acesso em 29 set. 2015.

Fernando Rodrigues, trazem informações sobre os gastos com publicidade do Executivo em jornais entre 2000 e 2014.

Tabela 1 – Gastos de publicidade da União em jornais

Gastos de publicidade da União em veículos da mídia tradicional								
JORNAIS								
inclui o faturamento dos veículos em suas edições impressas e digitais								
valores em R\$ (corrigidos pelo indicador usado no governo, o IGP-M, da FGV)								
Ano	Folha				Globo			
	total geral - governo federal	só estatais federais	circulação diária média	% do gasto no meio jornal	total geral - governo federal	só estatais federais	circulação diária média	% do gasto no meio jornal
2000	41.588.985	38.409.339	440.655	14	24.219.172	21.092.900	322.474	8
2001	19.435.152	12.860.138	399.654	9	16.052.088	10.159.400	296.272	7
2002	14.568.262	13.051.484	346.333	8	11.284.846	8.759.272	266.185	6
2003	14.714.673	11.639.737	314.908	13	11.590.003	9.129.356	253.410	10
2004	22.113.845	18.320.230	307.703	11	20.893.684	16.441.224	257.451	11
2005	18.218.813	14.309.811	307.937	9	23.167.095	18.408.047	274.934	12
2006	15.860.120	13.541.876	309.383	9	16.691.367	12.366.450	276.385	10
2007	14.870.373	11.399.648	302.595	9	14.332.457	10.671.515	280.329	8
2008	17.860.001	13.435.833	311.287	9	19.274.875	12.867.684	281.407	10
2009	18.798.801	12.130.021	295.558	9	17.253.156	5.666.393	257.262	8
2010	17.850.195	12.542.513	294.498	10	16.978.843	12.308.196	262.435	9
2011	15.747.973	8.551.120	286.398	9	17.414.882	10.166.952	256.259	10
2012	15.426.805	10.506.439	297.650	9	17.859.866	11.030.933	277.876	11
2013	13.559.459	7.060.456	294.812	8	16.872.423	11.112.119	267.542	10
2014	14.601.452	11.850.244	351.746	10	21.536.073	16.349.359	333.861	15
Total	275.214.910	209.608.890		10	265.420.831	186.529.801		9

Ano	Estadão				Valor			
	total geral - governo federal	só estatais federais	circulação diária média	% do gasto no meio jornal	total geral - governo federal	só estatais federais	circulação diária média	% do gasto no meio jornal
2000	44.175.467	39.442.321	399.019	15	8.085.466	7.465.552	n.d.	3
2001	20.579.076	12.815.424	341.300	9	15.650.749	13.602.090	n.d.	7
2002	11.961.967	9.854.246	268.433	7	15.532.398	13.279.866	n.d.	9
2003	13.307.206	10.716.077	242.755	12	9.600.688	9.004.069	n.d.	9
2004	15.988.779	12.308.355	233.471	8	9.305.535	8.167.654	51.917	5
2005	17.399.429	14.036.974	230.859	9	8.669.248	7.738.994	51.012	4
2006	10.552.393	8.854.159	231.165	6	12.161.166	10.559.445	49.777	7
2007	13.029.211	9.589.730	241.126	8	9.755.899	8.490.638	51.249	6
2008	14.625.756	9.729.849	245.966	7	11.629.378	9.879.754	54.328	6
2009	18.273.928	11.028.877	212.844	8	17.203.374	12.365.601	53.901	8
2010	18.751.875	13.287.301	236.369	10	13.420.847	9.940.853	54.627	7
2011	15.660.808	8.206.458	263.046	9	9.029.589	6.901.615	60.005	5
2012	16.106.876	10.026.178	235.217	10	9.341.690	7.414.278	61.861	6
2013	15.670.493	8.539.824	234.863	9	10.805.434	8.327.017	58.539	6
2014	16.927.080	14.756.361	237.901	12	9.566.987	9.034.986	59.798	7
Total	263.010.343	193.192.134		9	169.758.447	142.172.410		6

Fonte: Blog do jornalista RODRIGUES, Fernando (2015)

Trabalhar com os dois periódicos permite, portanto, uma análise comparativa do tratamento dedicado por eles ao Congresso Nacional em seus editoriais, proporcionando identificar as diferenças e semelhanças existentes dentro do campo jornalístico. Por mais que sejam empresas de características parecidas e tenham alcance junto a um público semelhante, a FSP e o OESP têm características distintas – e o texto editorial é um espaço privilegiado para identificá-las.

O *corpus* desta investigação é formado por 164 editoriais publicados por OESP e pela FSP ao longo de seis meses espalhados entre 2011 e 2013, período que faz parte da Legislatura 2011-2015. Pela impossibilidade de trabalhar com todos os editoriais publicados no período, foi

construído um semestre “artificial”. Assim, foram coletados editoriais de janeiro e fevereiro de 2011, março e abril de 2012 e maio e junho de 2013. Além disso, só foram considerados textos que mencionassem uma das três palavras-chave escolhidas para a pesquisa, a saber: “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”¹⁰⁰.

Desconsiderou-se trabalhar com o ano de 2014 por ser ano eleitoral, no qual a cobertura tende a ser diferenciada e exigiria uma bibliografia específica a fim de dar conta da explicação dos fenômenos. A opção por criar um semestre artificial se dá pela possibilidade de a pesquisa alcançar um período de tempo mais extenso, tornando-a mais representativa, além de conferir maior aleatoriedade à escolha do *corpus* e evitar problemas como a repetição exaustiva de um tema porque estava em pauta na época. Trabalha-se com editoriais publicados no primeiro semestre para evitar contaminação em ano eleitoral – como 2012 –, ainda que a eleição tenha sido apenas local, bem como evita-se grande incidência do período de recesso parlamentar. Assim, os editoriais coletados foram publicados no seguinte intervalo de tempo:

Tabela 2 – Datas nas quais os editoriais que compõem o *corpus* foram publicados

01/01/2011 a 28/02/2011
01/03/2012 a 30/04/2012
01/05/2013 a 30/06/2013

Fonte: Elaboração da autora (2015).

A quantidade de editoriais de cada jornal analisado não é a mesma, até porque o OESP publica, diariamente, um editorial a mais que a FSP¹⁰¹. O número de textos que integra o *corpus* – logo, que será analisado pela pesquisa – está dividido da seguinte forma:

Tabela 3 – Divisão dos editoriais por data e jornal

Período	O Estado de S. Paulo	Folha de S. Paulo	Total
Janeiro e Fevereiro de 2011	31	6	37
Março e Abril de 2012	50	24	74
Maio e Junho de 2013	43	10	53
Total	124	40	164

Fonte: Elaboração da autora (2015).

¹⁰⁰ Só compõem o *corpus*, porém, editoriais que se mencionam o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, já que não há interesse em analisar outros tipos de congresso ou de casas legislativas.

¹⁰¹ O Estado de S. Paulo publica, na página A3, três editoriais por dia. Há, ainda, um editorial econômico, que não dispõe da mesma visibilidade dos outros, sendo publicado no caderno de Economia, de terça a domingo. Para este trabalho, examinam-se apenas editoriais publicados na página 3. Já a Folha de S. Paulo traz dois editoriais diariamente, na página A2 – a não ser em casos excepcionais, nos quais o periódico sai com apenas um editorial.

Os textos a serem analisados foram publicados na versão impressa dos dois jornais e acessados através do *virtua paper* de O Estado de S. Paulo¹⁰², pelo seu acervo no portal do periódico¹⁰³ e pelo acervo disponível no portal da Folha de S. Paulo¹⁰⁴.

Para que se tenha uma ideia do quanto as peças que compõem o *corpus* representam em relação ao material total, as tabelas a seguir apresentam a quantidade de editoriais publicados no período pelos dois jornais. Expõe-se, também, o quanto o *corpus* representa proporcionalmente diante do total de editoriais publicados pelos periódicos no espaço de tempo delimitado por esta pesquisa.

Gráfico 1 – Total de editoriais publicados por O Estado de S. Paulo e total de editoriais mencionando os termos “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”



Fonte: Elaboração da autora (2015).

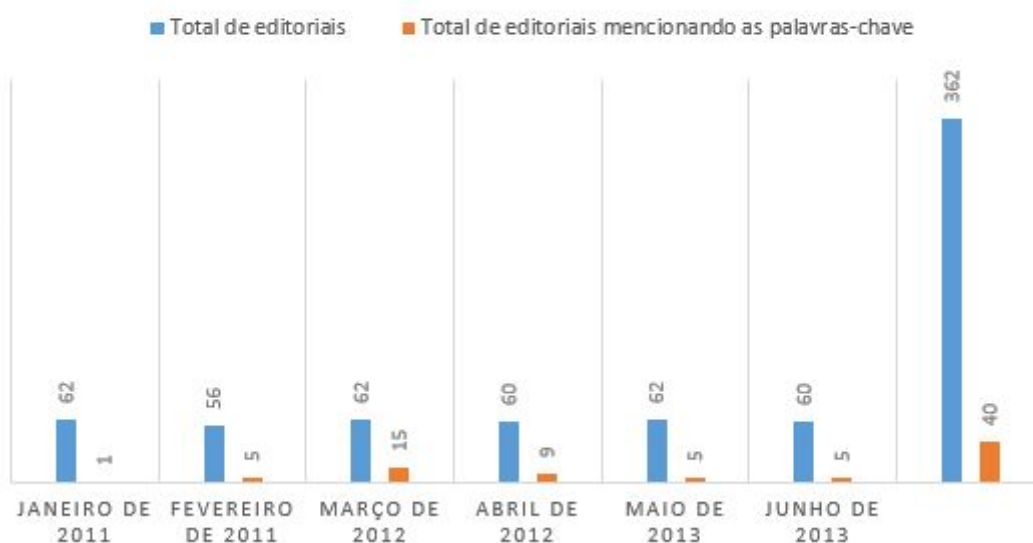
Gráfico 2 – Total de editoriais publicados pela Folha de S. e total de editoriais mencionando os termos “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”

¹⁰² Disponível em <http://acesso.estadao.com.br/login/versao-digital>.

¹⁰³ Disponível em <http://acervo.estadao.com.br/>.

¹⁰⁴ Disponível em <http://acervo.folha.com.br/>.

TOTAL DE EDITORIAIS - FOLHA DE S. PAULO



Fonte: Elaboração da autora (2015).

Gráfico 3 – Porcentagem de editoriais publicados por O Estado de S. Paulo mencionando os termos “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”¹⁰⁵



Fonte: Elaboração da autora (2015).

Gráfico 4 – Porcentagem de editoriais publicados pela Folha de S. Paulo que mencionam os termos “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”

¹⁰⁵ Nesta e na próxima tabela, o total foi calculado a partir da quantidade total de editoriais publicados no período que compõe o *corpus* em relação à soma do total de textos mencionando as palavras-chave.



Fonte: Elaboração da autora (2015).

Na tabela seguinte, são apresentados os editoriais que compõem o *corpus*, bem como a data da publicação deles.

Tabela 4 – Data e título de editoriais publicados por O Estado de S. Paulo que compõem o *corpus*

Data de publicação	Título do editorial
02/01/2011	A flexibilização da CLT
03/01/2011	Médicos reprovados
03/01/2011	O colapso do sistema prisional
05/01/2011	A presidente enfrenta a tigrada
05/01/2011	De novo o cadastro "positivo"
06/01/2011	O governo como banquete
07/01/2011	O pacto da segurança
09/01/2011	Outra herança maldita
13/01/2011	A promessa de cortes
15/01/2011	A farra do fundo partidário
18/01/2011	O bom início do governo Dilma
20/01/2011	Vícios no crédito consignado
03/02/2011	Marca do atraso político
03/02/2011	Como desonerar a folha
04/02/2011	Oportunidade desperdiçada
04/02/2011	A "socialização" do orçamento
08/02/2011	Os males das coligações
09/02/2011	A exportação de urânio
10/02/2011	O terceiro pacto

11/02/2011	A herança maldita de Dilma
11/02/2011	O custo do Senado
14/02/2011	O código do consumidor
16/02/2011	Primeiro teste para Dilma
17/02/2011	A trajetória do PT
18/02/2011	Dilma vence a primeira
19/02/2011	A nova guerra do mínimo
20/02/2011	As biografias e a livre expressão
25/02/2011	A "judicialização" do salário mínimo
26/02/2011	Via torta para o adesismo
27/02/2011	Dilma e os governadores do nordeste
28/02/2011	A recriação da Sudeco
01/03/2012	Tombini deixou dúvidas
02/03/2012	A corregedora volta à carga
03/03/2012	Frutos da responsabilidade fiscal
04/03/2012	Finalmente, o Funpresp
05/03/2012	Estados precisam de alívio
08/03/2012	Novas regras do teletrabalho
09/03/2012	Igualdade não depende só de lei
09/03/2012	Percalços da presidente
11/03/2012	Dez horas de cegueira
12/03/2012	O piso nacional do professorado
13/03/2012	A privatização do Senado
13/03/2012	Qual política agrária
14/03/2012	Movimento de afirmação
14/03/2012	Troca de comando na CBF
15/03/2012	O governo e a guerra dos portos
17/03/2012	Os arreganhos da tigrada
18/03/2012	Veto aos "conta-sujas"
20/03/2012	Continua a guerra fiscal
20/03/2012	A lei, ora, a lei
21/03/2012	O tempo escoa para Dilma
23/03/2012	Jornada de vexames
23/03/2012	Concessões de hidrovias
24/03/2012	Encenação no Planalto
28/03/2012	Diferentes, porém iguais
29/03/2012	A importante pauta da CNI
30/03/2012	O esvaziamento da lei seca
01/04/2012	Evitar perdas do FGTS
02/04/2012	A crise que não existe
03/04/2012	Finalmente, a Funpresp
07/04/2012	A redução dos juros
09/04/2012	O CNJ e a greve no setor público
10/04/2012	Dívida estadual e guerra fiscal
11/04/2012	Sobretaxas nos minérios

11/04/2012	O bicheiro e seus amigos
12/04/2012	O STF contra a guerra fiscal
13/04/2012	A CPI deve ir em frente
15/04/2012	O caríssimo kW brasileiro
15/04/2012	Os poderes da Funai
16/04/2012	O Brasil e o crime internacional
19/04/2012	Quem não queria a 'CPI do PT'
19/04/2012	A despedida de Peluso
20/04/2012	Nada de reforma no Senado
22/04/2012	Os ladinos, os bobos e a esperança
22/04/2012	Ameaça à lei de licitações
25/04/2012	Greves no setor público
26/04/2012	A CPI que o Planalto quer
27/04/2012	Produção e preservação
29/04/2012	Uma proposta de estarrecer
29/04/2012	Respeito a contratos
30/04/2012	A guerra fiscal vai continuar
30/04/2012	Nova lei agrícola preocupa
01/05/2013	A crise arrefece
01/05/2013	Menoridade e demagogia
07/05/2013	Lula e os dois PTs
09/05/2013	A nova fase do "embate"
10/05/2013	O crime de terrorismo
11/05/2013	Mais uma reforma ameaçada
12/05/2013	A agonia da MP dos portos
13/05/2013	Sindicatos de fachada
16/05/2013	O colapso do sistema prisional
18/05/2013	Será o Senado um hospital?
19/05/2013	Enfim, a reforma dos portos
23/05/2013	Falas irresponsáveis
23/05/2013	Arremedo de austeridade
24/05/2013	A mordança reforçada
25/05/2013	Uma indicação aplaudida
26/05/2013	Não pode dar certo
27/05/2013	Além dos portos
28/05/2013	O pesadelo dos aeroportos
05/06/2013	Promessas eleitorais
07/06/2013	Trabalho degradante
08/06/2013	E os TRFs foram criados
09/06/2013	A nova lei dos portos
10/06/2013	A PEC 37 vai a votação
13/06/2013	O custo dos novos TRFs
15/06/2013	A recusa do Supremo
15/06/2013	Quem ganha com esse truque
17/06/2013	O poder ausente

17/06/2013	Crédito para o ensino a distância
18/06/2013	O cerco ao Ministério Público
19/06/2013	Mais tecnologia para o campo
21/06/2013	O preço da boa intenção
22/06/2013	A violência das minorias
24/06/2013	O código de mineração
25/06/2013	Para a rua ver
25/06/2013	Um roteiro para o governo
27/06/2013	Festival de demofilia
28/06/2013	Crise de desorientação
28/06/2013	A lei do ato médico
28/06/2013	E o que o STF tem a dizer
29/06/2013	A aventura e o vespeiro
29/06/2013	Enfim, regras para o FPE
30/06/2013	A política nas ruas
30/06/2013	A rejeição da PEC 37
Total de editoriais	124

Fonte: Elaboração da autora (2015).

Tabela 5 – Data e título de editoriais publicados pela Folha de S. Paulo que compõem o *corpus*

Data da publicação	Título do editorial
15/01/2011	Reforma pelo meio
10/02/2011	O partido de Kassab
11/02/2011	Biografias em risco
13/02/2011	Elefante sobre trilhos
14/02/2011	Câmara de privilégios
23/02/2011	Voto distrital
02/03/2012	Mudança previdente
03/03/2012	Proposta pragmática
04/03/2012	O PSD investe
09/03/2012	Recado em código
12/03/2012	Piso para professores
14/03/2012	Desequilíbrio perene
17/03/2012	Crise e acomodação
18/03/2012	Novo código penal
20/03/2012	Código ameaçador
21/03/2012	Jogo fisiológico
21/03/2012	Direito de resposta
23/03/2012	Rebeldia e desalento
24/03/2012	Crise na cultura
30/03/2012	Lei seca, mas volátil
30/03/2012	Oposição na mímica

08/04/2012	Pouca energia
10/04/2012	Publicidade polêmica
10/04/2012	A saúde do Senado
12/04/2012	Surpresas na CPI
21/04/2012	Impasse ambiental
22/04/2012	Em busca do equilíbrio
23/04/2012	Guerra dos portos
28/04/2012	Sobre leis e florestas
30/04/2012	Cálculo eleitoral
04/05/2013	A arte da guerra
08/05/2013	Senado além da conta
10/05/2013	A inoperância no poder
14/05/2013	Portos e porteiros
16/05/2013	Contra o tempo
23/06/2013	Mineração competitiva
24/06/2013	Modernizar os cartórios
27/06/2013	Brasília se agita
28/06/2013	Otimismo consumido
29/06/2013	Não é só pelo dinheiro
Total de editoriais	40

Fonte: Elaboração da autora (2015).

No tópico seguinte, serão apresentadas as estratégias metodológicas que se pretende adotar para analisar o *corpus* descrito acima.

6.2. Estratégias metodológicas

A estratégia metodológica adotada pela dissertação é a Análise de Conteúdo. Esta metodologia trabalha com a “materialidade linguística através das condições empíricas do texto, estabelecendo categorias para sua interpretação” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 683-684). A ideia, de acordo com as autoras, é compreender o pensamento do sujeito através do conteúdo expresso no texto. A técnica possibilita a produção de inferências a partir de um texto para o seu contexto social (BAUER, 2000).

De origem positivista e utilizada frequentemente em estudos quantitativos (FONSECA JÚNIOR, 2010), a análise de conteúdo teve seu caráter alterado com o desenvolvimento das pesquisas que a adotam como metodologia. Atualmente, ela é considerada uma técnica híbrida, construindo “uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais” (BAUER, 2000, p. 190).

Chizzotti (1998, p. 98) argumenta que “O objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”. Nesta linha, Cavalcante *et al.* (2014, p. 14) afirmam que a análise de conteúdo se realiza “por procedimentos sistemáticos que proporcionam o levantamento de indicadores (quantitativos ou não) permitindo a realização de inferência de conhecimentos”. Por mais que analise o material a partir de variáveis estabelecidas previamente, a técnica não é objetiva ou isenta da interferência do pesquisador, porque a interpretação dos resultados é algo que depende dele e de suas inclinações teóricas, assim como uma alteração na pergunta de pesquisa poderia gerar resultados diferentes em relação ao mesmo *corpus*.

Em seu artigo, Cavalcante *et al.* (2014, p. 14) exemplificam diversas técnicas existentes utilizadas para aplicar a análise de conteúdo. A depender da pergunta de pesquisa, os procedimentos podem ser alterados para melhor atender às necessidades do estudo. “(...) a escolha da técnica deve estar atrelada ao tipo de pergunta elaborada, ao tipo de conhecimento que se deseja produzir frente ao objeto estudado e, fundamentalmente, necessita de sistematização”.

Esta dissertação adota a análise de conteúdo de maneira semelhante àquela proposta por Bauer (2000), enxergando-a como um primeiro passo na ordenação e caracterização dos materiais, em um esforço de pesquisa que se mostra maior que isso. O trabalho reconhece e cumpre as etapas estabelecidas para a análise de conteúdo – pré-análise, exploração do material e interpretação (BARDIN, 1977) –, mas procura ir além delas para responder às questões de pesquisa. A análise de conteúdo tem, nesta dissertação, função de subsidiar a análise que será desenvolvida. A ideia é conceber as estratégias metodológicas de maneira que elas estejam conectadas aos objetivos e às questões que norteiam a pesquisa, ciente de que técnicas diferentes poderiam não levar aos mesmos resultados¹⁰⁶ (CAVALCANTE *et al.*, 2014).

Com base na discussão teórica desenvolvida nos capítulos anteriores, bem como nas perguntas de pesquisa que norteiam a investigação, a análise dos editoriais da FSP e de OESP será dividida em três momentos, a saber: a) análise do agendamento dos temas; b) mapeamento das instituições e personagens mencionados pelos editoriais; c) identificação e análise dos enquadramentos presentes na cobertura. Apesar de a investigação ser realizada em três etapas distintas, os passos estão associados entre si.

¹⁰⁶ Reconhecer as especificidades da análise qualitativa não significa abrir mão do rigor no tratamento dos dados ou permitir que juízos de valor da pesquisadora enviesem os resultados do trabalho, pelo contrário. Em concordância com o argumento de Cano (2012), reconhece-se que o cuidado com o rigor é primordial às pesquisas qualitativas, a fim de garantir a validade das conclusões apresentadas.

a) Análise do agendamento dos temas

No primeiro deles, serão mapeados os temas dos quais tratam os editoriais analisados. A ideia é descobrir quais assuntos estão sendo agendados por tais peças. Neste primeiro momento, o foco ainda não é na abordagem dos assuntos e na caracterização do Congresso Nacional, mas no agendamento dos temas feito pelos periódicos. Perceber os temas abordados pelos jornais em seus editoriais permite saber quais são os assuntos considerados prioritários pelas publicações.

A análise do agendamento dos assuntos debatidos se dará em dois momentos. No primeiro, identifica-se o tema geral abordado pelo editorial. Inspirado na divisão proposta por mim e por Marques (MONT'ALVERNE; MARQUES, 2013, p. 98-99)¹⁰⁷ em outra pesquisa, os textos serão enquadrados em quatro categorias principais, a saber. Também contribuiu para a definição destas categorias a constatação de Espinosa (2002), de que os editoriais podem ser classificados, de maneira geral, em textos de caráter econômico, político ou social.

- 1) Política: “textos que façam menção ao jogo político; às disputas partidárias; às relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário; a escândalos de corrupção e investigações de atos ilícitos por parte de agentes do campo político; a Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)”.
- 2) Economia: “textos referentes a assuntos econômicos internos e externos”; à situação econômica do Brasil; às medidas adotadas – ou que os periódicos sugerem que devem ser adotadas – pelos governantes e pelos congressistas; à gestão de empresas estatais.
- 3) Questões Sociais: “textos que tratem de assuntos diretamente ligados à dinâmica social, como aprovação de novas leis regulando relações de trabalho; greves e manifestações da esfera civil”; acesso e qualidade de serviços públicos.
- 4) Outros: editoriais que não se enquadrem nas categorias acima ou não tenham uma categorização específica.

Após codificar os editoriais nas categorias principais, será identificado o assunto específico do qual o texto trata. Por exemplo: sobre negociações entre o governo e a base aliada ou sobre a necessidade de alterações em leis específicas. Como o editorial é um gênero cuja própria literatura identifica que os textos não costumam abordar mais de um assunto (BELTRÃO, 1980), a pré-análise do material será suficiente para a categorização dos temas discutidos.

Para estabelecer as temáticas nas quais os temas serão abrigados, será utilizada também a ferramenta destinada a mapear a frequência com que os termos aparecem nos textos, oferecida

¹⁰⁷ Embora aproveite parte significativa da categorização proposta pelos autores, são feitas adaptações a elas, devido às particularidades do objetivo desta pesquisa e do *corpus* analisado.

pelo software NVivo¹⁰⁸. A recorrência de certas palavras, junto à análise qualitativa do *corpus*, permite identificar os temas abordados pelos editoriais. O mapeamento dos temas agendados será feito com auxílio do Excel, a fim de organizar os dados de forma mais clara que a oferecida pelo NVivo para esta situação.

b) Mapeamento das instituições e das personagens mencionadas pelos editoriais

Em um segundo momento, serão mapeados as personagens e instituições mencionadas pelos editoriais analisados. Será quantificada apenas a quantidade de textos nos quais os agentes e instituições são mencionados, não importando quantas vezes eles foram citados pelo mesmo editorial. O procedimento busca evitar distorções na representação de alguns personagens ou instituições que possam ter sido citados repetidamente em alguns textos específicos, mas detém pouca visibilidade quando considerada a cobertura de maneira geral.

O intuito do mapeamento passa pela preocupação de compreender o processo de produção jornalístico. Identificar as personagens e instituições citadas em um texto institucional de *quality papers* permite compreender, em parte, a quem estes periódicos dirigem-se. Além disso, torna possível esclarecer relações entre o cargo ocupado pelo agente político e o grau de visibilidade do qual ele dispõe. Diversos estudos (COOK, 2005; GOMES, 2008; KAPLAN, 2012; MIOLA, 2012; SELLERS, 2010) indicam que os agentes políticos ocupando cargos de maior hierarquia tendem a ser mais procurados pelos *media*. Este mapeamento busca compreender se acontece o mesmo nos editoriais.

c) Identificação e análise dos enquadramentos presentes na cobertura

O terceiro momento consiste na identificação dos enquadramentos presentes nos textos. Conforme discutido anteriormente, a conceituação de *framing* e sua aplicação metodológica são controversas, com diversas utilizações a partir da vertente teórica da qual se fala. Além disso, grande parte dos trabalhos que utilizam enquadramento como metodologia não são transparentes o suficiente para que se observe a confiabilidade das estratégias adotadas.

Este cenário dificulta o desenvolvimento de estratégias metodológicas utilizando-se do conceito de *framing*, pois torna-se complicado para os pesquisadores reproduzirem ou aprimorarem as técnicas utilizadas pelos outros quando não têm acesso ao processo por completo. Procurando escapar destes problemas – ou, pelo menos, minimizá-los –, esta

¹⁰⁸ O NVivo é um software de análise de conteúdo qualitativa, permitindo a análise de grandes quantidades de texto, com a criação de categorias e codificação deles. Diversas metodologias, a exemplo da Análise de Conteúdo ou de Discurso, podem ser implementadas com o NVivo, que também permite mapear termos mais frequentes em determinado texto ou examinar as relações entre os dados.

dissertação baseia-se nas estratégias apresentadas por Matthes e Kohring (2008) e adaptadas por Vimieiro (2008) para desenvolver uma proposta metodológica que sustente a análise dos editoriais a compor o *corpus*. Ressalte-se que a estratégia apresentada não é exatamente igual à dos autores mencionados, por lidar com gêneros jornalísticos e temáticas diferenciadas, além de as questões de pesquisa serem distintas¹⁰⁹.

Apesar disso, considera-se que a análise dos enquadramentos pode oferecer uma forma relevante para aferir os resultados aos quais a pesquisa procura chegar, sendo os editoriais textos privilegiados para a tarefa. Neste sentido, Essary (2007, p. 513, tradução própria) defende que os editoriais são a forma ideal de comunicação para análise de enquadramento por dois motivos.

Primeiro, editoriais são feitos para serem peças de escrita assertivas, nas quais o objetivo do autor é assumir como persuadir os leitores. Como qualquer ator público, quem escreve um editorial precisa 'enquadrar' o assunto, citando evidências que o apoiem e fazendo o assunto relevante, a fim de apresentar um caso concreto para seu ponto de vista. Segundo, é razoável presumir que as pessoas que escrevem editoriais são estratégicas na sua escrita, o que ajuda a proteger contra leviandade, lapsos de escrita ou outras questões que podem causar incerteza sobre se o indivíduo realmente quis dizer aquilo.¹¹⁰

Devido às dificuldades de identificar o *frame* de cada texto, bem como aos riscos de que a classificação fique sujeita à subjetividade do pesquisador, a proposta é de encontrar os elementos que compõem o enquadramento e, a partir daí, agrupá-los de acordo com suas semelhanças e diferenças. O agrupamento destes elementos é o *frame*.

(...) nós entendemos *frame* como um certo padrão em um texto que é composto de vários elementos. Esses elementos não são palavras, mas componentes definidos anteriormente ou dispositivos de *frames*. Antes de codificar diretamente o *frame* completo, nós sugerimos dividir o *frame* em elementos separados, os quais podem facilmente ser codificados numa análise de conteúdo. Depois disso, uma análise dos agrupamentos destes elementos deve revelar o *frame* (Kohring & Matthes, 2002). Isto significa que quando alguns se agrupam sistematicamente de um modo específico, eles formam um padrão que pode ser identificado em vários textos de uma amostra. Nós chamamos estes padrões de *frames*.¹¹¹ (MATTHES; KOHRING, 2008, p. 263, tradução própria)

¹⁰⁹ Apesar de esta pesquisa optar por caminhos diferentes dos adotados por Miola (2012) e Lycarião (2014) em suas teses, vale ressaltar a importância dos dois trabalhos para a composição das estratégias metodológicas desenhadas aqui.

¹¹⁰ Texto no original: "First, editorials are meant to be opinionated pieces of writing, where the author's goal is assumed to be to persuade readers. Like any public actor, one who writes an editorial must 'frame' the issue at hand, citing supporting evidence and making the issue relevant, in order to present a strong case for her point of view. Second, it is reasonable to assume that people who write editorials are strategic in their wording, which helps guard against flippancy, slips of the tongue, or other issues that may give cause for uncertainty about whether an individual actually meant what she said."

¹¹¹ Texto no original: "(...) we understand a *frame* as a certain pattern in a given text that is composed of several elements. These elements are not words but previously defined components or devices of *frames*. Rather than directly coding the whole *frame*, we suggest splitting up the *frame* into its separate elements, which can quite easily be coded in a content analysis. After this, a cluster analysis of those elements should reveal the *frame* (Kohring & Matthes, 2002). That means when some elements group together systematically in a specific way, they form a pattern that can be identified across several texts in a sample. We call these patterns *frames*"

Para delimitar os elementos que compõem os *frames*, recorre-se ao conceito de enquadramento de Entman (1993, p. 52, grifo do autor, tradução própria). Para o pesquisador, “Enquadrar é *selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e fazê-los mais salientes em um texto, de modo a promover uma definição particular do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento* para o item descrito”¹¹². Assim, Matthes e Kohring (2008) identificam quatro elementos que compõem um *frame*: 1) a definição de um problema: consiste em uma questão ou atores relevantes que discutem o problema; 2) uma interpretação causal: a atribuição de falha ou sucesso concernente a resultados específicos; 3) uma avaliação moral: a avaliação pode ser positiva, negativa ou neutra e referir-se a diferentes objetos¹¹³; e 4) a recomendação de uma solução para o problema: uma chamada contra ou a favor de uma certa ação para resolver o problema.

A divisão dos enquadramentos entre os elementos que os compõem aumenta a confiabilidade da classificação, na medida em que “os *frames* não são identificados de antemão nem codificados em uma variável singular” (VIMIEIRO, 2008, p. 80, grifo da autora). Após a identificação dos elementos nos textos¹¹⁴, eles serão agrupados, procurando criar grupos com poucas diferenças entre si e com diferenças significativas para os outros (MATTHES; KOHRING, 2008).

Em princípio, a unidade de análise para esta pesquisa será o texto editorial completo. Considera-se proveitosa, porém, a estratégia desenvolvida por Miola (2012), de aplicar as variáveis analíticas de acordo com o que melhor evidencie sua delimitação. Embora a autora, em sua tese, esteja interessada nos argumentos dos textos analisados acredita-se que a estratégia mencionada também pode ser aplicada para a identificação dos elementos a compor os enquadramentos. Em alguns momentos, portanto, pode ser mais proveitoso analisar o editorial por completo, enquanto, em outros, a análise de seções do texto pode oferecer melhores resultados.

Pela quantidade de textos analisados e pela complexidade da análise que se propõe nesta dissertação, a codificação será feita com o auxílio do NVivo, software de análise de conteúdo, o

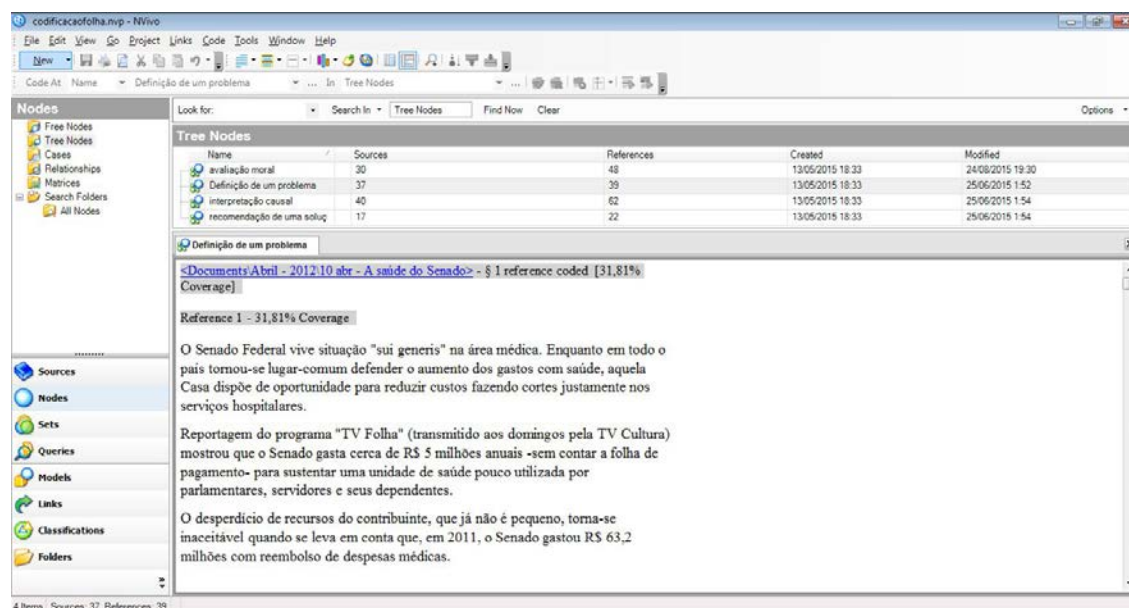
¹¹² Texto no original: “To frame is to *select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation* for the item described”.

¹¹³ Não se faz uma classificação de valência neste trabalho. Embora Matthes e Kohring mencionem que a avaliação moral pode ser positiva, negativa ou neutra, interessa a esta dissertação a caracterização e argumentação desenvolvida pelos textos – e não classificar sua valência em relação aos agentes políticos.

¹¹⁴ Em alguns editoriais, porém, não foram encontrados os quatro elementos – em grande parte deles, faltava a recomendação para a solução do problema. Apesar disso, a abundância dos outros elementos e a semelhança entre os textos permite a identificação dos *frames*.

que também torna a categorização mais confiável e menos sujeita a subjetividade da pesquisadora. Reconhece-se, porém, ser impossível oferecer uma análise completamente objetiva, inclusive porque o processo de codificação envolve escolhas que dependem do pesquisador. Para fins de ilustração, apresenta-se abaixo um *print-screen* de parte da análise no NVivo.

Imagem 1 – *Print-screen* do NVivo



Fonte: Banco de dados da autora (2016).

O NVivo será utilizado para mapear os agentes e instituições citados nos textos e para a identificação dos elementos dos *frames*. Com a ajuda do Excel, serão tabulados os elementos que compõem os *frames*, bem como será feito seu agrupamento. Grande parte dos elementos encontrados são trechos dos próprios editoriais, a fim de distorcer ao mínimo o conteúdo dos editoriais quando a análise foi realizada.

A definição da quantidade de enquadramentos depende dos elementos encontrados, bem como de uma análise da pesquisadora. Foram observados elementos do *frame* que se repetiam em textos diferentes ou eram semelhantes entre si. A partir destes agrupamentos, foram definidos os enquadramentos presentes em cada um dos jornais. Quando havia dúvida sobre em qual *frame* o texto deveria ser classificado, analisava-se a quantidade de elementos identificados que se assemelhassem a cada um dos enquadramentos, visando a definir qual era a classificação mais adequada, assim como também eram observados os temas gerais e específicos da peça. Cada editorial foi agrupado em apenas uma categoria. A seguir, apresenta-se um *print-screen* de parte da análise organizada no Excel.

Imagem 2 – Print-screen do Excel

1	Estadão	Definição de um problema		
2	Data de publicação	Título do editorial	O volume dos gastos públicos pode trazer/agravar problemas econômicos para o Brasil, com a	O Congresso pode aumentar os valores destinad A legislação trabalh
3	02/01/2011	A flexibilização da CLT		
4	03/01/2011	Médicos reprovados		
5	03/01/2011	O colapso do sistema prisional		
6	05/01/2011	A presidente enfrenta a tigrada		
7	05/01/2011	De novo o cadastro "positivo"		
8	06/01/2011	O governo como banquete		
9	07/01/2011	O pacto da segurança		
10	09/01/2011	Outra herança maldita	1	
11	13/01/2011	A promessa de cortes	1	
12	15/01/2011	A farra do fundo partidário		1
13	18/01/2011	O bom início do governo Dilma	1	
14	20/01/2011	Vícios no crédito consignado		
15	03/02/2011	Marca do atraso político		
16	03/02/2011	Como desonerar a folha		
17	04/02/2011	Oportunidade desperdiçada		
18	04/02/2011	A "socialização" do orçamento		
19	08/02/2011	Os males das coligações		
20	09/02/2011	A exportação de urânio		
21	10/02/2011	O terceiro pacto		
22	11/02/2011	A herança maldita de Dilma	1	
23	11/02/2011	O custo do Senado		

Fonte: Banco de dados da autora (2016).

A fim de permitir que os dados sejam conferidos pelos leitores e proporcionar maior transparência à pesquisa, será disponibilizado o material codificado a todos que o solicitarem, de modo semelhante ao feito por Lycarião (2014) em sua tese. Além disso, o livro de códigos da pesquisa traz os elementos do *frame* identificados após a pré-análise do material, os temas gerais e específicos abordados pelos editoriais e as personagens e instituições citadas por eles e também está disponível sob solicitação.

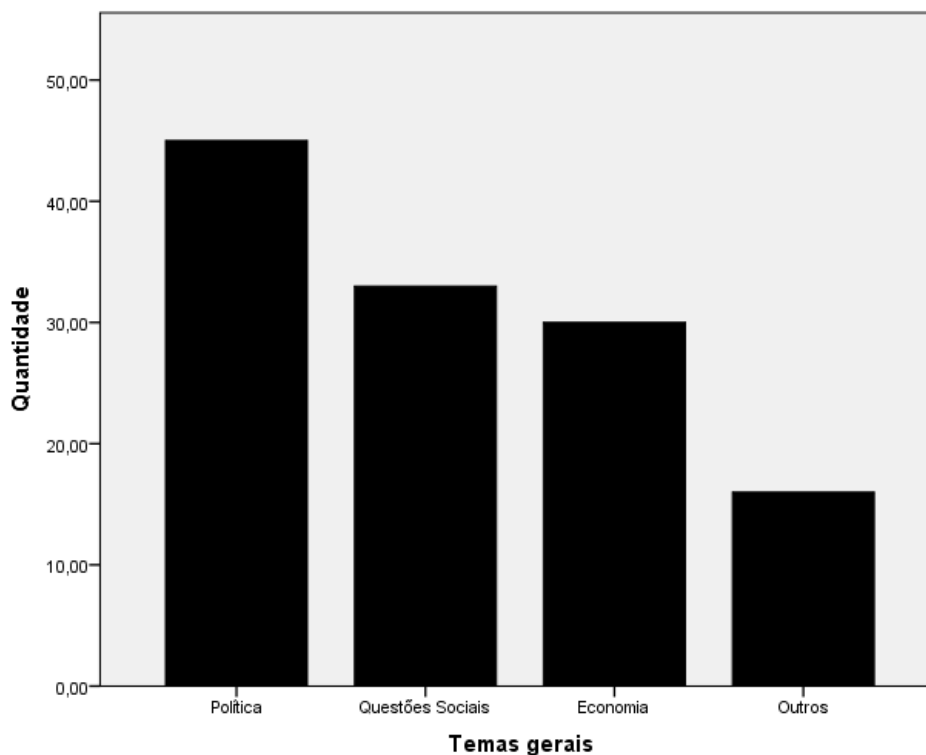
Nos próximos tópicos, será apresentada a análise dos editoriais de OESP e de FSP. Os dados serão explorados separadamente, iniciando por OESP

6.3. Análise dos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo

A apresentação dos dados inicia-se com a análise dos temas agendados pelos editoriais. Entre os temas gerais abordados pelos textos, verificou-se a predominância de Política na cobertura de OESP durante o período analisado, com 45 editoriais pertencentes a este tipo – o que representa aproximadamente 36,3% do total de editoriais trazendo as palavras-chave. Em

seguida, 33 textos foram alocados na categoria Questões Sociais (26,6%), seguidos por 30 (24,2%) em Economia e por 16 (12,9%) em Outros ¹¹⁵.

Gráfico 5 – Temas gerais abordados pelos editoriais de O Estado de S. Paulo



Fonte: Elaboração da autora (2016).

Dentro destes eixos principais, assuntos singulares foram abordados pelos editoriais. O tema específico mais debatido nos editoriais de O Estado de S. Paulo analisados foi “Relações entre governo e base aliada”, com 15 textos dedicando-se ao assunto. Em seguida, “Gastos públicos” foi assunto de 7 editoriais, enquanto “Incentivos fiscais” e “Alterações na legislação trabalhista” aparecem em cinco peças. Quatro editoriais abordam a “CPI do Cachoeira”. Quatro temas apareceram em três editoriais cada um. São eles: “Consequências das manifestações”; “Esvaziamento de atribuições do Ministério Público”; “Relações entre Congresso e STF”; e “Custo dos parlamentares”. “Fundo de Participação dos Estados”; “Criação de novos TRFs”; “MP dos Portos”; “Contexto do STF”; “Carga tributária”; “Greve no serviço público”; “Agenda da Confederação Nacional da Indústria (CNI)”; “Escândalos envolvendo agentes políticos”; “Medidas provisórias do governo”; “Alterações na previdência”; “Fixação do salário mínimo por

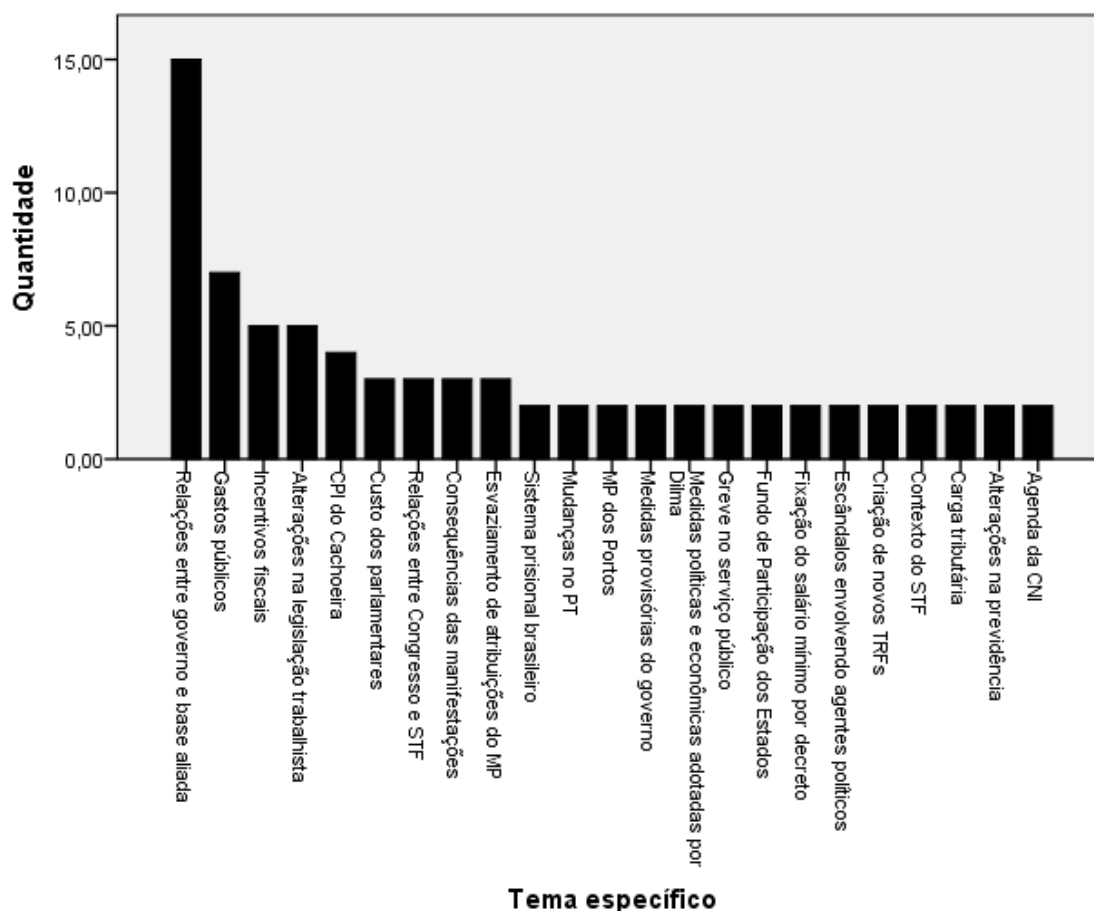
¹¹⁵ Todas as porcentagens deste trabalho foram aproximadas, por isso, em alguns casos, a soma delas pode ultrapassar 100%.

decreto presidencial”; “Mudanças no PT”; “Medidas políticas e econômicas adotadas por Dilma” e; “Sistema prisional brasileiro” são temas de dois editoriais cada.

Por fim, vários assuntos específicos foram discutidos em editorial apenas uma vez¹¹⁶. São eles: “Regras para atuação de médicos formados no exterior”; “MP 518”; “Pacto da segurança”; “Fundo partidário”; “Mudanças no sistema de crédito consignado”; “Recondução de José Sarney à Presidência do Senado”; “Mensagem ao Congresso enviada por Dilma”; “Orçamento impositivo”; “Coligações proporcionais”; “Exportação de urânio pelo Brasil”; “Reforma no Poder Judiciário”; “Mudanças no Código de Defesa do Consumidor”; “Projeto de lei para liberação de biografias de pessoas públicas”; “Adesismo dos opositoristas ao governo”; “Inflação e crescimento econômico”; “Abusos de magistrados”; “Lei da Responsabilidade Fiscal”; “Dívidas dos Estados”; “Lei do piso para professores”; “Política agrária do governo”; “Mudança de comando na CBF”; “Lei da Ficha Limpa”; “Concessão de hidrovias”; “Encontro de Dilma com empresários”; “Lei Seca”; “Utilização indevida do FGTS”; “Redução dos juros”; “Atuação da Funai”; “Legislação sobre lavagem de dinheiro”; “Lei de licitações”; “Código Florestal”; “Investimentos da Petrobras”; “Redução da maioria penal”; “Legislação sobre terrorismo”; “Movimento sindical”; “Falas de Joaquim Barbosa e de Maria do Rosário”; “Decisão judicial a favor de Sarney e contra O Estado de S. Paulo”; “Indicação de Luis Roberto Barroso para o STF”; “Aeroportos brasileiros”; “Financiamento para ensino à distância”; “Assistência aos produtores rurais”; “Lei dos empregados domésticos”; “Manifestações de Junho de 2013”; “Código de Mineração”; “Lei do Ato Médico” e; “Relações entre Congresso e governo”.

¹¹⁶ Para uma melhor visualização, os temas específicos presentes em apenas um editorial não foram colocados no gráfico, sendo apenas mencionados no texto.

Gráfico 6 – Principais temas específicos debatidos por O Estado de S. Paulo



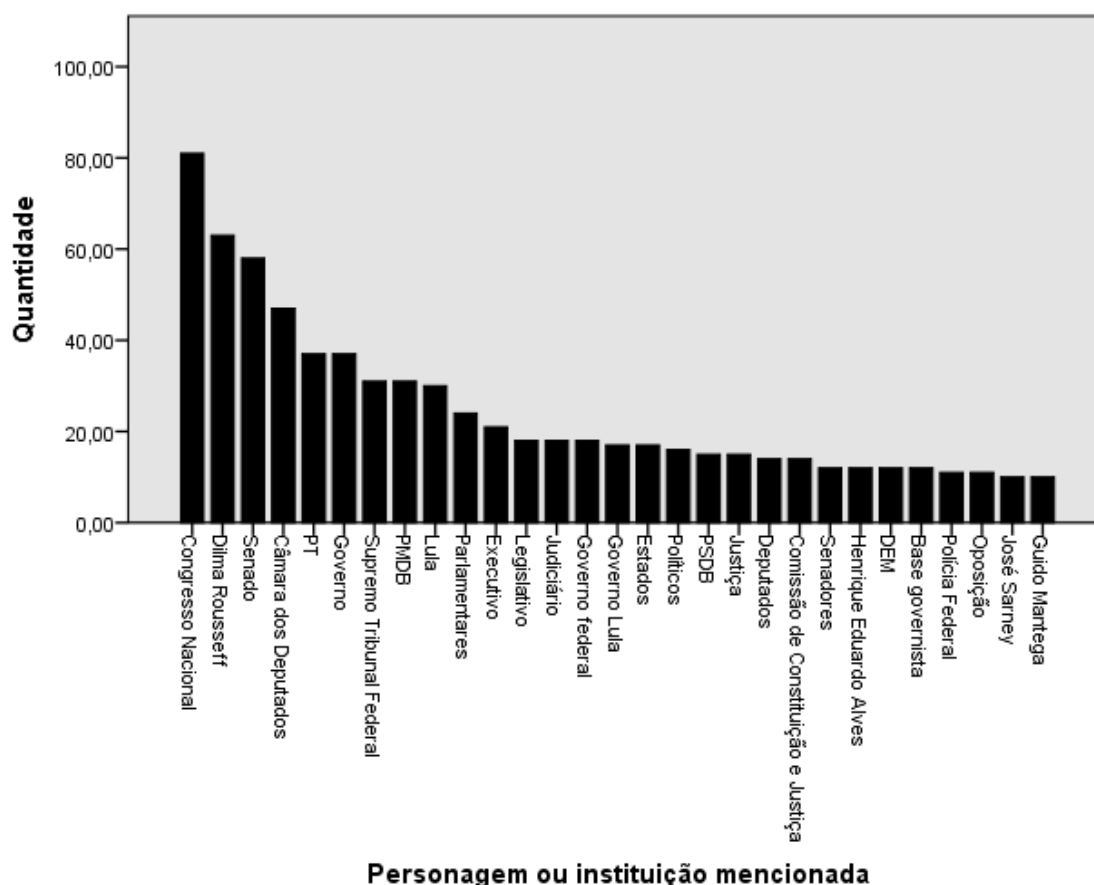
Fonte: Elaboração da autora (2016).

Foram mapeados, também, todas personagens e instituições mencionadas pelos editoriais. Devido à quantidade total, porém, opta-se por apresentar neste espaço apenas os que apareceram em, no mínimo, 10 editoriais ao longo do *corpus*. A instituição mais mencionada por O Estado de S. Paulo é o Congresso Nacional, presente em 81 editoriais, representando 65,3% do total de textos do periódico que trazem as palavras-chave. Em seguida, Dilma Rousseff é a segunda mais mencionada, presente em 63 editoriais (50,8% do total). O Senado vem em seguida, presente em 58 editoriais (46,8%). A Câmara dos Deputados é mencionada em 47 peças (37,9%). Governo, de forma genérica, e PT vêm em seguida, com 37 menções (29,8%) cada um. O Supremo Tribunal Federal recebe a mesma quantidade de menções do PMDB, 31 (25%). Depois, aparece Lula, mencionado em 30 editoriais (24,2%). Parlamentares é um termo mencionado 24 vezes, representando 19,35% do total, enquanto Executivo aparece 21 vezes (16,9%). Os termos Governo Federal, Legislativo e Judiciário são mencionados em 18 peças (14, 5%). O termo Estados, referindo-se às unidades da federação, aparece em 17 editoriais (13,7%), assim como Governo Lula. Políticos, de maneira geral, é um termo presente em 16 editoriais (12,9%),

enquanto o PSDB é mencionado 15 vezes (12,1%). O termo deputados e a Constituição de Constituição e Justiça estão presentes em 14 editoriais (11,3%). Senadores, DEM, Henrique Eduardo Alves e a base governista são mencionados em 12 textos (9,7%), enquanto a oposição e a Polícia Federal aparecem em 11 peças (8,9%). Por fim, José Sarney e Guido Mantega são mencionados em 10 editoriais cada um (8,1%).

Não surpreende que Congresso seja o termo mais mencionado, mas chama a atenção que Dilma apareça mais que a menção às Casas Legislativas separadamente. Além disso, a Presidente é a única personagem entre os cinco mais citados, pois todos os outros são instituições.

Gráfico 7 – Personagens e instituições mencionadas pelos editoriais de O Estado de S. Paulo analisados



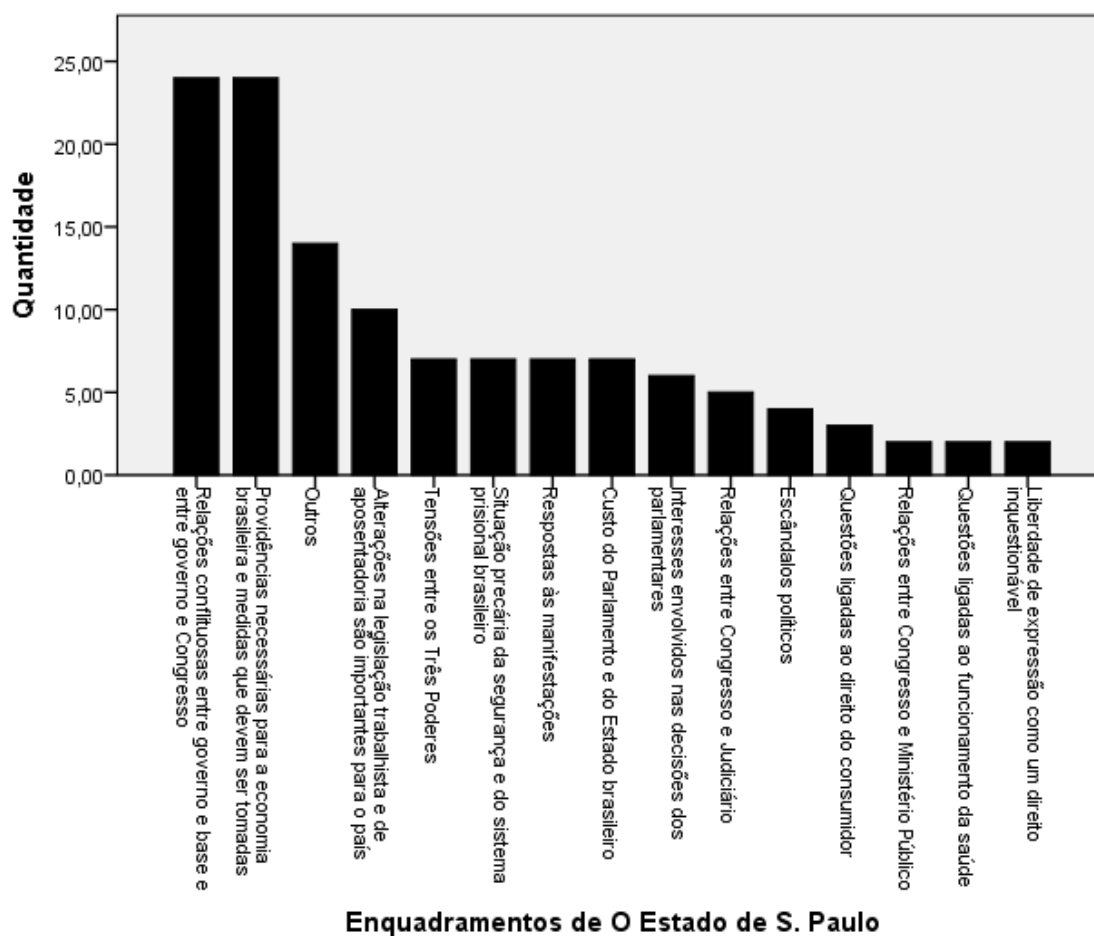
Fonte: Elaboração da autora (2016).

Com a análise dos editoriais publicados por OESP, foi possível identificar os elementos a compor os *frames*, disponíveis detalhadamente no livro de códigos da dissertação. Ao examinar as semelhanças e diferenças entre eles, foram identificados quinze enquadramentos. Os mais

frequentes, presentes em 24 editoriais cada um, são “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”; e “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”. 14 textos foram agrupados em “Outros”, que reúnem editoriais sem um enquadramento específico. 10 peças têm como *frame* “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”. Quatro enquadramentos foram encontrados em sete textos cada. São eles: “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”; “Situação precária da segurança e do sistema prisional brasileiro”; “Tensões entre os Três Poderes” e; “Respostas às manifestações”. “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares” está presente em seis editoriais, enquanto “Relações entre o Congresso e o Judiciário” aparece em cinco deles. Quatro textos trazem o *frame* “Escândalos políticos” e três tratam de “Questões relacionadas ao Direito do Consumidor”. Por fim, três enquadramentos estão presentes em dois textos cada: “Questões ligadas ao funcionamento da saúde”; “Liberdade de expressão como um direito inquestionável” e; “Relações entre Congresso e Ministério Público”.

Em busca de organizar a apresentação dos resultados e tornar a leitura mais agradável, exploram-se na seção seguinte apenas os editoriais e enquadramentos considerados mais significativos para os objetivos da pesquisa – ou seja, aqueles trazendo elementos importantes para a construção da imagem pública do Congresso Nacional. Porém, a fim de garantir a transparência do trabalho, a análise dos textos e enquadramentos que não foram explorados nesta seção estão disponíveis para consulta nos anexos, permitindo que o leitor confira os enquadramentos desenhados e os editoriais agrupados neles. A codificação de cada elemento dos *frames* pode ser verificada no arquivo dedicado a elas, disponível sob solicitação à autora. Além disso, o livro de códigos também pode ser consultado, a fim de compreender os detalhes de cada categoria desenhada. O mesmo acontece com as peças da Folha de S. Paulo.

Gráfico 8 – Enquadramentos encontrados na cobertura de O Estado de S. Paulo



Fonte: Elaboração da autora (2016).

6.3.1 Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base e entre governo e Congresso de forma geral”

O primeiro enquadramento analisado conta com 24 editoriais, mas, como explicado acima, nem todos estão esmiuçados nesta seção. O primeiro deles, “A presidente enfrenta a tigra”, foi publicado em 5 de janeiro de 2011. Nele, O Estado de S. Paulo argumenta que a vantagem aritmética da base aliada de Dilma no Congresso não garante a aprovação dos projetos de interesse do governo.

(...) o chamado bloco majoritário não funciona automaticamente de acordo com o que a expressão sugere: a coesão da frente governista depende em primeiro lugar da saciação dos apetites das lideranças e caciquias que constituem o alto clero parlamentar e cujo poderio é medido, em ampla escala, pelo número de afilhados que conseguem alojar nos andares superiores do edifício estatal (O Estado de S. Paulo, 5 jan. 2011, p. A3).

O jornal afirma que o PMDB, com seus integrantes adjetivados como “patronos da fisiologia”, estaria insatisfeito com a perda de cargos no mandato de Dilma, e que ameaçaria comprometer a eleição do então candidato petista Marco Maia para presidente da Câmara.

Talvez não contassem com a resistência da presidente Dilma. Desativando a armadilha, ela decidiu adiar para depois das eleições nas duas Casas do Congresso as nomeações do segundo escalão. Nas mencionadas condições objetivas que a cercam, Dilma não tinha alternativa para livrar-se do assédio da tigrada. Mas trata-se, apenas, de um adiamento da crise que já se anunciava. Eleitas as Mesas do Congresso, estará recomeçando a briga que certamente não terminará com o preenchimento dos cargos em disputa por técnicos competentes (O Estado de S. Paulo, 5 jan. 2011, p. A3).

Já no início da legislatura, o jornal enquadra a relação entre governo e base aliada no Congresso Nacional como conturbada e permeada por interesses que não se limitam ao programa de governo. No texto seguinte, “O governo como banquete”, publicado em 6 de janeiro de 2011, o problema seriam as consequências de um aumento do salário mínimo acima do proposto pelo governo, que poderia ser aprovada no Congresso em retaliação à partilha dos cargos. “Se o Congresso mexer na medida provisória relativa ao salário mínimo e aprovar um valor acima dos R\$ 540, agravará o desequilíbrio das contas públicas e tornará mais difícil o controle da inflação, uma das dores de cabeça do novo governo” (O Estado de S. Paulo, 6 jan. 2011, p. A3).

Mesmo com os problemas que poderia ocasionar para o país, de acordo com o jornal e com o governo, haveria parlamentares da base aliada propensos em aprovar um aumento maior que o proposto.

Parlamentares do PMDB já haviam manifestado a disposição de propor um salário superior aos R\$ 540. Se o fizerem, terão com certeza o apoio de outros “governistas”, especialmente daqueles vinculados ao sindicalismo. Mas a disposição dos peemedebistas é interpretada principalmente como chantagem de quem se sentiu esbulhado pelo partido da presidente Dilma e exige uma reparação (O Estado de S. Paulo, 6 jan. 2011, p. A3).

Para OESP, não há afinidades programáticas na aliança entre PT e PMDB, o que leva a base a não se engajar no ajuste fiscal proposto por Dilma em 2011, com os peemedebistas deixando claro “seu absoluto desinteresse em relação aos objetivos do governo” (O Estado de S. Paulo, 6 jan. 2011, p. A3). O jornal afirma que o fisiologismo é a essência das relações entre governo e PMDB e que participar do governo, “No Brasil, significa participar das vantagens do poder, em troca de um apoio ocasional e sujeito a nova negociação, com novo preço, em cada circunstância” (O Estado de S. Paulo, 6 jan. 2011, p. A3).

Em editorial do dia 4 de fevereiro, “A ‘socialização’ do orçamento”, o problema é a tentativa do Congresso de instituir o orçamento impositivo. O Estado de S. Paulo parte da ideia

de que a liberação de emendas parlamentares por parte do Executivo são parte importante do jogo político entre governo e deputados federais.

Entra governo, sai governo, as relações entre o Executivo e o Congresso Nacional são determinadas cada vez mais pela queda de braço em torno das emendas parlamentares ao Orçamento da União. Para o deputado típico - cuja carreira depende antes de tudo de sua aptidão para ser um bem-sucedido vereador federal -, arrancar do Tesouro os recursos para a obra que propõe seja erguida no seu reduto eleitoral é a primeira de suas preocupações ao longo do mandato. Para o Planalto, que pode ou não levar à prática o que prevê a peça orçamentária - porque ela o autoriza, mas não o obriga a realizar os gastos estipulados -, o atendimento desse tipo de demanda é talvez a mais valiosa das moedas de troca de que dispõe para obter a fidelidade dos políticos. Em votações polêmicas, mas de interesse do governo, o grau de satisfação (ou insatisfação) pessoal dos deputados pode contar mais até do que a sua filiação a um dos partidos da coalizão majoritária. Em cada caso, os líderes da base são os primeiros a chamar a atenção dos interlocutores da Presidência para o imperativo de "tratar com carinho" os pleitos dos legisladores (O Estado de S. Paulo, 4 fev. 2011, p. A3).

Embora julgue que este sistema permite a manipulação livre do dinheiro público, sem necessariamente atender aos interesses da sociedade, o jornal defende que alternativa do orçamento impositivo é mais prejudicial, pois os parlamentares estariam preocupados apenas com o pagamento de suas emendas.

Em tese a mudança produziria um notável avanço administrativo e um ganho de seriedade para o uso dos recursos do contribuinte. Não é isso a que se visa, porém. O que move os políticos é algo incomparavelmente mais prosaico - o efetivo pagamento de suas emendas (O Estado de S. Paulo, 4 fev. 2011, p. A3).

O Estado de S. Paulo procura demonstrar que o interesse dos deputados na liberação das emendas é tanto que o então Presidente da Câmara, Marco Maia, defende que elas são a "socialização do orçamento".

Como se a peça não fosse o resultado de decisões de governantes livremente eleitos - logo, credenciados a escolher no que e quando gastar o dinheiro do povo -, ele sustenta que as emendas "dão as condições de dialogar com as necessidades diretas dos cidadãos e de transformar a decisão sobre o Orçamento em um processo democrático mais amplo" (O Estado de S. Paulo, 4 fev. 2011, p. A3).

No dia 16 de fevereiro de 2011, O Estado de S. Paulo traz o editorial "Primeiro teste para Dilma", que trata da votação do salário mínimo pelo Congresso Nacional. A aprovação do valor estabelecido pelo governo significa um passo importante para o ajuste fiscal proposto por Dilma. O Congresso tem, assim, uma decisão crucial para o processo. Mais que o ajuste, o jornal também apresenta a votação como um teste da confiabilidade da base aliada da Presidente no Parlamento. "Lideranças dos partidos governistas asseguram que suas bancadas darão a maioria dos votos ao projeto do governo, resistindo, assim, às pressões de sindicalistas que viajaram a

Brasília para tentar forçar os congressistas a aprovar um valor maior para o mínimo” (O Estado de S. Paulo, 16 fev. 2011, p. A3). O periódico afirma, ainda, que Dilma não negociará mudanças no valor estabelecido para o salário mínimo com os parlamentares da base aliada.

O governo garante que não tem nenhum projeto alternativo para utilizar no caso de ser derrotado. A presidente Dilma Rousseff determinou à sua liderança na Câmara que avise aos integrantes da base governista que não examinará propostas alternativas, como as defendidas pelas centrais sindicais (O Estado de S. Paulo, 16 fev. 2011, p. A3).

Dois dias após o editorial anterior, no dia 18 de fevereiro, o jornal publica o editorial “Dilma vence a primeira”, repercutindo a vitória do governo sobre o valor do salário mínimo. OESP ressaltava o apoio dos parlamentares da base aliada à proposta governista, além de mencionar as pressões das centrais sindicais pela aprovação de um reajuste maior e de classificar como demagógica o valor proposto pelo PSDB. O periódico ressaltava a lealdade do PMDB ao governo – mais até que o PT –, afirmando que o partido “cobriu-se de credenciais para cobrar os cargos de segundo escalão que reivindica e cujo preenchimento a presidente adiou duas vezes” (O Estado de S. Paulo, 18 fev. 2011, p. A3). O jornal interpreta a coesão da bancada peemedebista, na expectativa de ter seus pleitos atendidos, como “uma mensagem mais eloquente do que as tentativas de chantagem costumeiras no presidencialismo de coligação brasileiro” (O Estado de S. Paulo, 18 fev. 2011, p. A3).

O primeiro texto de 2012 a compor este enquadramento é “Estados precisam de alívio”, do dia 5 de março. O editorial trata da renegociação das dívidas estaduais e municipais, cobrando o envolvimento do Executivo para não deixar que os parlamentares tomem a frente no processo. “As queixas de governadores e prefeitos são razoáveis, mas a discussão pode desandar. O resultado será muito ruim, se o debate sair do nível técnico e for conduzido com a costumeira irresponsabilidade dos congressistas quando se ocupam de finanças públicas” (O Estado de S. Paulo, 5 mar. 2012, p. A3).

O jornal relembra a discussão da proposta orçamentária no Congresso, que julga ser convertida em uma “grande farra de emendas paroquiais e eleitorais” (O Estado de S. Paulo, 5 mar. 2012, p. A3). Neste editorial, percebe-se a visão que o OESP tem da relação entre governo e Parlamento, pautada pela negociação dos interesses.

Com pouco mais de um ano de governo, a presidente Dilma Rousseff já deve saber quanto é difícil - e caro - obter apoio parlamentar para a aprovação de qualquer projeto com algum teor de austeridade financeira. Melhor, portanto, não perder tempo e não abusar da sorte. Senadores vêm dando atenção crescente às queixas dos governadores e isso deveria alertar o Executivo (O Estado de S. Paulo, 5 mar. 2012, p. A3).

O editorial seguinte, “Percalços da presidente”, é do dia 9 de março de 2012 e trata da derrota de Dilma Rousseff no Senado, que rejeitou a recondução de Bernardo Figueiredo à chefia da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Para o jornal, a presidente só pode culpar a si mesma pela derrota. O Estado de S. Paulo afirma que a derrota atrasará ainda mais a obra do trem-bala ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, algo que seria interessante para quem a considera uma “faraônica fantasia”, mas que interesses mais rasos causaram a rejeição de Figueiredo. Os senadores do PMDB teriam sido os maiores responsáveis pela derrota, que aconteceu para se vingar de dois agravos.

Um, o de sempre: a relutância da presidente em autorizar as verbas para as emendas parlamentares e a sua recusa em preencher a tempo e hora as vagas nos escalões superiores da máquina, sem falar nas nomeações que não levam na devida conta os interesses da disforme coalizão governista de uma dúzia de legendas, o tóxico legado do seu antecessor e patrono. O segundo agravo vem do que seria o uso de "ampla estrutura governamental" para fortalecer o PT nas eleições locais deste ano, com o intuito de tirar do PMDB o "protagonismo municipalista" (sic) e assumir o seu lugar como o partido com o maior número de prefeitos do País - 1.177, atualmente (O Estado de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A3).

O jornal interpreta que o fato de as disputas municipais interferirem na coligação nacional é sinal de não haver “objetivos comuns que transcendam as ambições dos coligados: o toma lá dá cá é o seu único - e poroso – cimento” (O Estado de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A3). Para OESP, os termos da relação entre governo e base aliada deveriam ser claros para Dilma, pois ela participou da gestão de Lula.

O periódico afirma que há a impressão de que o temperamento da presidente a impede de aprender como funciona o processo político, “no muito que depende de terceiros que não lhe são subordinados, obedecem a outra lógica e partem da premissa de que apoio com apoio se paga” (O Estado de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A3). Pelo fato de Dilma não saber como capitalizar sua popularidade para consolidar sua liderança, OESP afirma que os números são uma abstração, não impedindo que a base aliada a desafie.

No dia 17 de março, O Estado de S. Paulo publica o editorial “Os arreganhos da tigrada”. O texto dedica-se a examinar as relações entre a base aliada e o governo e inicia expondo a responsabilidade de Dilma nas dificuldades da relação, inclusive sublinhando a importância do Parlamento para a legitimidade democrática.

A parte que cabe à presidente Dilma Rousseff nas desavenças do governo com a assim chamada base aliada já foi exaustivamente exposta. Vai desde o seu temperamento impositivo à aparente relutância a dominar os códigos da política, passando pela incompreensão do fato elementar de que, nas sociedades democráticas, a propensão para o entendimento com os partidos e o Parlamento, mais do que um atributo subjetivo dos governantes a ser usado em proveito

próprio, é condição de legitimidade de seus atos e matéria-prima para a construção da sua liderança. No entanto, as carências da presidente não esgotam a narrativa de seus percalços políticos (O Estado de S. Paulo, 17 mar. 2012, p. A3).

O jornal atribui a responsabilidade também a Lula, por ter montado a maior “coligação partidária da história nacional”, que teria a expectativa por verbas e cargos como o único interesse a aproximar a presidente da maioria dos membros da coalizão. O periódico defende que os aliados estavam acostumados com a “mão aberta” de Lula no segundo mandato e encontraram a “sovinice” de Dilma. Além disso, a Presidente demitiu diversos ministros e estabeleceu “uma antinomia humilhante para a politicalha em geral: ela, a faxineira; eles, o entulho” (idem, *ibidem*). OESP reduz os estranhamentos entre o governo e a base aos interesses dos parlamentares por cargos e por verbas.

Não fosse a maioria parlamentar tão desprovida de decoro, e fossem os motivos do estranhamento com Dilma divergências substantivas de orientação governamental, as tensões que transbordam do noticiário de Brasília mereceriam ser levadas a sério. Em vez disso, prevalece a imagem de uma chefe de governo cujas limitações avultam diante dos arreganhos de uma tigrada ávida por se lançar sobre os meios que lhes garantem a sobrevivência: a alocação de verbas para os seus feudos e a partilha do Planalto (idem, *ibidem*).

A situação é exemplificada pela saída do Partido da República (PR) do governo, devido a disputas pela chefia do Ministério dos Transportes. Embora a legenda estivesse rompida com o Planalto, OESP afirma que a indisposição do líder do PR no Senado tem concerto.

Ele tomou o cuidado de bater a porta na cara do Planalto e mantê-la entreaberta. Disse, com a naturalidade com que seus pares embaralham esfera pública e ambições privadas, que o PR “não abre mão” de voltar aos Transportes. Mas disse também que, se a presidente, afinal, ceder, o partido voltará a ser governo (idem, *ibidem*).

No dia 21 de março, as dificuldades nas relações entre o governo e a base são tema do editorial “O tempo escoa para Dilma”.

Uma base de apoio assim, melhor não ter. É o que talvez esteja imaginando a presidente Dilma Rousseff diante da enorme dificuldade que encontra a cada dia para manter sob controle e minimamente afinada com os propósitos de seu governo a enorme, heterogênea e, tem-se visto, pouco confiável aglomeração de partidos que compõem aquilo que se convencionou chamar de maioria governista no Parlamento. (...) Afinal, o que está acontecendo? O governo não tem, de fato, ampla maioria no Parlamento? Tem uma maioria mais ampla do que aquela com que qualquer outro governo jamais pode contar nesses quase trinta anos depois da redemocratização do País. A atual maioria não é tão heterogênea e pouco confiável quanto aquela que deu apoio ao presidente Lula, principalmente em seu segundo mandato? Certamente, sim (O Estado de S. Paulo, 21 mar. 2012, p. A3).

O problema, para O Estado de S. Paulo, é que Dilma não tem as mesmas habilidades de Lula para gerir as alianças construídas com os partidos da base aliada. O jornal acredita, porém, que as dificuldades encontradas pela Presidente não a eximem dos erros cometidos, assim como “A óbvia obrigação de fazer a máquina do Estado funcionar implica também estabelecer com o Congresso uma relação produtiva em benefício dos interesses nacionais” (idem, ibidem). Os partidos aliados também se aproveitariam da falta de autoridade política de Dilma. “(...) a ausência de uma incontestável autoridade política como a de Lula estimula as raposas aliadas a ousadias contra Dilma que jamais cogitaram de praticar contra o ex-presidente” (idem, ibidem)

O jornal identifica prejuízos para o país por causa do “clima de revolta reinante no Congresso”, que adiou a votação de projetos urgentes, como do Código Florestal e da Lei Geral da Copa. OESP afirma, ainda, que Dilma terá de decidir “se vai começar a governar de fato ou tornar-se definitivamente refém do fisiologismo e do atraso” (idem, ibidem).

O editorial do dia 23 de março de 2012, “Jornada de vexames”, analisa as derrotas sofridas pelo governo no Congresso, que seriam uma forma de a base aliada mostrar “à presidente Dilma Rousseff, em português claro, quem é que manda no pedaço” (O Estado de S. Paulo, 23 mar. 2012, p. A3). O jornal chama a base de “volúveis aliados” e afirma que Dilma “(...) não apenas não consegue sair da crise com os seus volúveis aliados, como parece nela soçobrar cada vez mais, por não ter a menor ideia de como administrar a sua relação com esses calejados políticos dos quais, queira ou não, depende” (idem, ibidem).

Mais uma vez, o periódico diz que “Os índices de aprovação da presidente nas pesquisas não parecem conferir-lhe autoridade no trato com a base aliada” (idem, ibidem). Além disso, a presidente não teria “gosto nem aptidão para as pedrestres negociações com os políticos sôfregos por sua parte no butim” (idem, ibidem), que seria no que estariam interessados os parlamentares.

No dia 2 de abril de 2012, O Estado de S. Paulo publica o editorial “A crise que não existe”, que questiona a fala da Presidente de não haver crise no governo, além de interpretar que o modelo de presidencialismo de coalização dos governos petistas caminha para a exaustão. O jornal lembra a teoria do processo democrático, que pressupõe a independência e a autonomia dos poderes, mas crê não ser isso o que acontece durante os mandatos de Lula e de Dilma.

(...) o pragmatismo exacerbado do modelo de coalizão meticulosamente aprimorado em oito anos do governo Lula derogou, desde logo, esses fundamentos, e erigiu o mais puro fisiologismo como principal elemento de aglutinação das forças políticas encarregadas de dar suporte à ação do Executivo no Congresso Nacional. A preterição de uma agenda, se não ideológica, ao menos programática, em benefício do mais rasteiro toma lá dá cá que predomina nas relações do Executivo com o Legislativo, é uma herança que Dilma Rousseff já demonstrou não ter a menor aptidão, e talvez nem mesmo disposição, para administrar. Mas ela sabe, por melhores que sejam suas

intenções, que, dadas as condições em que chegou e se sustenta no poder, esse é um jogo praticamente impossível de virar. Sobra então a retórica (O Estado de S. Paulo, 2 abr. 2012, p. A3).

O periódico critica a defesa dos interesses do governo no Congresso, como evitar a convocação de ministros para prestarem esclarecimentos à Câmara dos Deputados e afirma que os parlamentares – especialmente, da base aliada – não têm do que reclamar.

Suas principais lideranças, muitas delas resgatadas do ostracismo pelo pragmatismo do governo Lula, mantêm-se preocupadas apenas com seu caciquismo e com o bolso. O grosso da tropa luta para garantir sua parte no butim. E, como sentem a rédea solta, tornam-se cada vez mais "independentes" e insaciáveis (idem, ibidem).

O sinal da gravidade da situação é atribuído pelo jornal ao fato que Lula estaria achando que “o fisiologismo passou da conta e, portanto, é solidário com a presidente nos frequentes conflitos com a base aliada no Congresso” (idem, ibidem).

Em 12 de maio de 2013, OESP dedica-se a discutir a MP dos Portos, atribuindo parte da dificuldade em sua aprovação à falta de interesse inicial de Dilma.

Se a presidente Dilma Rousseff tivesse demonstrado há mais tempo o interesse e o empenho na aprovação da Medida Provisória 595 (a MP dos Portos) que passou a demonstrar nos últimos dias, muito provavelmente a proposta não estaria, como está, correndo o sério de risco de perder validade por falta de decisão do Congresso. Nem o País teria sido obrigado a assistir ao constrangedor espetáculo de troca de acusações infamantes entre os deputados Eduardo Cunha, líder do PMDB, e Anthony Garotinho, líder do PR. O tumulto que se seguiu determinou o encerramento da sessão em que a Câmara deveria ter votado a matéria (O Estado de S. Paulo, 12 mai. 2013, p. A3).

O periódico acredita ser quase impossível a aprovação da Medida Provisória, devido ao pouco tempo para que ela tramitasse nas duas Casas e pelas discordâncias entre os parlamentares. Dilma e o então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB), demonstraram interesse na aprovação, embora o jornal tenha visto a disposição como quase protocolar. “Quase certamente se terá perdido, mais uma vez, a oportunidade de modernizar esse setor vital para assegurar fluidez e competitividade às exportações brasileiras (idem, ibidem)”.

O Estado de S. Paulo afirma que a desarticulação da base governista ficou clara quando a MP dos Portos foi submetida ao Plenário da Câmara.

A falta de unidade tornou-se explícita com a iniciativa do líder do PMDB - que tem a maior bancada da base governista na Câmara - de propor uma emenda juntando os vários destaques que membros de seu partido, do PSB, do DEM e do PDT haviam apresentado, para aprová-los num só pacote. Foi em reação a essa iniciativa que o deputado Garotinho, fluminense como o líder do PMDB, afirmou que "essa não é a MP dos Portos, essa é a MP dos Porcos" e que a sessão não podia se transformar "no show do milhão", causando toda a confusão (idem, ibidem)

OESP avalia que o episódio é “muito pouco edificante na discussão de um assunto de tanta importância para o futuro do País” (idem, *ibidem*).

A MP dos Portos volta à pauta no dia 19 de maio de 2013, com editorial que repercute sua aprovação. O Estado de S. Paulo afirma que a vitória deve ser comemorada pelo governo, embora não o exima nem previna outros erros políticos na relação com a base.

O governo está coberto de motivos para comemorar a aprovação da MP dos Portos, não apenas porque a presidente Dilma Rousseff se envolveu pessoalmente na questão, mas, sobretudo, porque conseguiu vencer, na última hora, uma dura batalha no Congresso mesmo tendo cometido erros políticos graves e demonstrado enorme incapacidade de articular sua base parlamentar. Como o governo, o País tem motivos para celebrar a aprovação do novo marco regulatório para os portos, pois espera que, com ele, haja mais competição entre os operadores, maior eficiência e menor custo das operações portuárias, eliminando, assim, um dos piores gargalos da economia. Mas o episódio deixou evidentes muitas falhas políticas do governo, que, se não corrigidas, dificultarão ou até impedirão a aprovação de outras reformas de que o País necessita (O Estado de S. Paulo, 19 mai. 2013, p. A3).

O jornal acredita que não foi uma boa escolha enviar uma medida provisória como forma de acelerar o processo de votação. Todavia, avalia que seria possível que,

(...) se o governo contasse com uma articulação eficaz no Congresso, muitos dos pontos que geraram tensões e se transformaram em instrumentos para retardar o processo ou para forçar barganhas teriam sido superados sem que fosse necessário ceder tanto. Mas, com lideranças frágeis, o governo não conseguiu assegurar a votação tranquila da MP, mesmo dispondo de ampla maioria nas duas Casas do Congresso. Com a validade da MP prestes a se esgotar, o governo teve de abrir mão de pontos que considerava imutáveis. Mesmo assim, esteve muito perto de sofrer uma derrota histórica (idem, *ibidem*).

O periódico afirma ter havido uma rebelião de parte da base aliada no Congresso, conduzida pelo então líder do PMDB, Eduardo Cunha, forçando o atendimento dos pleitos dos parlamentares.

À medida que se aproximava o fim do prazo de validade da MP, maiores as pressões do governo sobre o Congresso e, especialmente, maiores as concessões que o Palácio do Planalto teve de fazer, aceitando parcialmente emendas dos parlamentares ou oferecendo compensações pelo compromisso de aprovação do texto.

Ressalve-se que, nesse clima de trocas explícitas, o governo conseguiu preservar pelo menos dois pontos importantes da proposta original (idem, *ibidem*).

Apesar da aprovação, OESP julga que algumas “aberrações que precisam ser eliminadas” foram aprovadas e que a Presidente Dilma deverá arcar com “o ônus político do veto a pontos

acrescentados ou mudados pelos parlamentares que desfiguram a proposta original” (idem, *ibidem*).

No dia 26 de maio, O Estado de S. Paulo traz o editorial “Não pode dar certo”, mais uma vez, criticando a coalizão de sustentação ao governo Dilma no Congresso.

Porque se sustenta apenas sobre o terreno cediço das conveniências do varejo político, a mastodôntica base de apoio governista no Congresso Nacional vive criando problemas para o Palácio do Planalto, com demonstrações reiteradas de que o "presidencialismo de coalizão" de que o lulopetismo tanto se orgulha acabou criando um aparentemente admirável, mas, na verdade, frágil gigante com pés de barro (O Estado de S. Paulo, 26 mai. 2013, p. A3).

Para a publicação, a governabilidade, “em nome da qual há 10 anos se fazem todos os tipos de concessão ao que a política tem de pior” (idem, *ibidem*), está se esvaindo, enquanto o PMDB apresenta requerimento para criação de uma CPI na Câmara dos Deputados, para investigar irregularidades na Petrobras. Embora defenda que a empresa deve ser investigada, OESP não acredita que saia algum resultado da proposta de CPI. Ela seria, antes, uma ferramenta para a base pressionar o governo.

O pedido de criação dessa CPI não é para valer. Há pelo menos mais 10 requerimentos relativos a outras CPIs na frente deste, o que significa que a votação do pedido pode ser tranquila e indefinidamente postergada, ao sabor das conveniências políticas do comando da Câmara, que está nas mãos do PMDB. E é claro que Dilma Rousseff já entendeu claramente o recado. (...) a ameaça de criação da CPI da Petrobrás é, nas palavras de um parlamentar do partido, "mais uma demonstração de insatisfação da base". E explicou: "Como é que vamos segurar a base, se você não a atende?" (idem, *ibidem*).

O periódico não se apresenta necessariamente contra a existência de uma base parlamentar sólida nas democracias, sendo algo indispensável para a estabilidade de regimes democráticos. O problema, no caso brasileiro, seria o motivo pelo qual as alianças são formadas, com nova crítica à ausência de alinhamento ideológico entre governo e base.

(...) alianças políticas, mesmo não dispensando um inevitável quinhão de fisiologismo, devem ser construídas sobre bases mais consistentes do que o mero toma lá dá cá. Alianças políticas duradouras se fazem em torno de propostas, de programas de governo resultantes de um consenso mínimo entre os aliados. Assim, mesmo sabendo que para conquistar e se manter no poder Lula e o PT "flexibilizaram" sem nenhum constrangimento suas mais arraigadas convicções políticas, é realmente muito difícil de imaginar algum traço de espírito público nas relações entre este governo e os partidos que o apoiam. Não pode dar certo (idem, *ibidem*).

O editorial “Promessas eleitorais”, do dia 5 de junho de 2013, trata das mudanças que Dilma Rousseff estaria disposta a fazer, especialmente sobre o tratamento dispensado ao Congresso. De acordo com O Estado de S. Paulo, tais mudanças procuram garantir sua reeleição.

Desde o boicote insuflado pela liderança da legenda na Câmara dos Deputados ao texto original da Medida Provisória (MP) dos Portos, a que se seguiu a decisão do presidente do Senado, Renan Calheiros, de não colocar em votação a MP da redução das contas de luz - porque a recebera menos de sete dias antes de sua perda de validade -, o respeito pelo Planalto entre os políticos da própria base governista entrou em queda livre. Até mesmo a presidente sem jogo de cintura, que se julga todo-poderosa e dona da verdade, acabou entendendo o imperativo de reverter o seu desprestígio, agravado pelos números diminutivos da economia, junto à tigrada que só tem compromissos com os seus apetites. Ainda mais em tempos de campanha sucessória antecipada (O Estado de S. Paulo, 5 jun. 2013, p. A3).

Após encontro com os então Presidentes da Câmara e do Senado, Henrique Eduardo Alves e Renan Calheiros, mediada pelo vice-presidente Michel Temer (todos pertencentes ao PMDB), Dilma comprometeu-se a discutir projetos importantes com líderes da base antes de enviá-los para o Congresso e a enviar menos medidas provisórias. O Presidente da Câmara afirmou, ao final da reunião, que Dilma estava muito disposta a melhorar a interlocução com o Legislativo, mas OESP duvida que ela consiga “domar o seu estilo centralizador, temperamento autoritário e inaptidão política para fazer as vontades do PMDB” (idem, *ibidem*).

A MP dos Portos volta a ser pauta no dia 9 de junho de 2013, por causa dos vetos feitos por Dilma à versão aprovada pelo Congresso Nacional, o que pode “ter aberto um novo confronto com parte expressiva do que ainda vem sendo considerada sua base parlamentar” (O Estado de S. Paulo, 9 jun. 2013, p. A3). O jornal volta a lembrar as dificuldades para a aprovação da MP.

A tramitação da MP revelou a profunda divisão na base e a incapacidade das lideranças do governo de conduzir o processo legislativo. A aprovação da MP a tempo de evitar que caducasse exigiu que a Câmara se mantivesse em sessão por dezenas de horas, forçou a liderança do governo a aceitar mudanças no texto e impôs ao Senado a necessidade de ratificar em pouco mais de um dia tudo o que havia sido aprovado pelos deputados (idem, *ibidem*).

O Estado de S. Paulo avalia que a versão aprovada pelo Congresso desfigurava a MP dos Portos e que os vetos foram necessários para restabelecer a medida provisória original. Isso não impediria, porém, que parlamentares insatisfeitos prometerem derrubar os vetos da Presidente, algo inviável devido à quantidade existente para ser analisada. O periódico interpreta que, “Mesmo assim, os descontentes já mostraram que podem criar problemas e dificuldades para o governo no Legislativo” (idem, *ibidem*).

O último editorial com enquadramento analisado aqui é “A política nas ruas”, do dia 30 de junho de 2013. No texto, é defendida a ideia de que as manifestações de junho de 2013 são resultado da “monumental realização de Lula e do PT em pouco mais de dez anos no poder: a

debilitação, quase a anulação, do debate político em seu maior foro institucional, o Parlamento” (O Estado de S. Paulo, 30 jun. 2013, p. A3). O jornal argumenta que

Na falta de quem exprimisse seus anseios e necessidades mais prementes - captá-los e processá-los é função dos políticos, numa democracia representativa -, o cidadão saiu às ruas para dizer ele próprio o que pensa e o que quer do governo. É simples assim. Menos mal, é claro, que vivemos num país em que o cidadão tem a liberdade de sair às ruas para se manifestar. Mas é muito ruim que seja forçado a esse exercício democrático porque se cansou de ver obstruídos os canais institucionais que, por definição, existem para representá-lo (idem, ibidem).

O periódico defende que os governos petistas sustentam seu poder por meio da subjugação das instituições, justamente daquelas que devem representar os cidadãos e as unidades da federação, bem como fiscalizar os atos do Executivo. A ideia seria transformar o “Congresso Nacional num mero balcão de negócios, silenciando a discussão das grandes questões políticas do País com a generosa distribuição de toda sorte de vantagens pessoais, inclusive de nacos de poder” (O Estado de S. Paulo, 30 jun. 2013, p. A3), com uma cooptação puramente fisiológica dos partidos.

O editorial é útil para entender a função que o Estado de S. Paulo compreende caber ao Congresso Nacional. Para o jornal, é nos parlamentos onde devem desaguar as aspirações populares, além de ver a teoria da separação e da autonomia dos Poderes como o núcleo duro do sistema democrático de governo – mas dependente dos atores políticos em cena.

A teoria da separação e autonomia dos Poderes constitui o núcleo duro do sistema democrático de governo. Sua prática, entretanto, depende da competência com que os atores da cena política logram equilibrar o jogo de interesses conflitantes inevitável em qualquer tipo de convivência humana. Aqui, lamentavelmente, o lulopetismo alterou em seu benefício o equilíbrio entre os Poderes da República ao impor o fisiologismo como moeda corrente da vida pública nacional. Despolitizou o Parlamento. O resultado está nas ruas (O Estado de S. Paulo, 30 jun. 2013, p. A3).

Os editoriais trazendo o enquadramento analisado neste tópico repetem-se ao abordar as desavenças entre governo e base aliada, com poucas menções aos opositoristas. A maior parte dos problemas está ligada à falta de articulação do governo e ao fisiologismo das relações entre o Executivo e sua base parlamentar. O Congresso é visto como um espaço para disputas políticas, das quais os aliados ao governo procurariam tirar proveito, a fim de garantir emendas parlamentares ou cargos. As discussões de interesse do país ficariam, portanto, em segundo plano, subjugada às benesses pessoais que cada parlamentar almeja.

No próximo tópico, prossegue-se a análise, esmiuçando o enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”.

6.3.2 Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”

Neste *frame*, a situação dos gastos públicos é, frequentemente, identificada como problemática e exigiria cortes por parte do Executivo. Foram identificados 24 editoriais trazendo o enquadramento ora analisado. O editorial “A herança maldita de Dilma”, de 11 de fevereiro de 2011 aborda os cortes que devem ser feitos pelo governo para equilibrar os gastos públicos. O Estado de S. Paulo afirma que a Presidente anunciou o corte no orçamento enquanto negociava com o Congresso a aprovação do salário mínimo para aplacar as inquietações causadas pelo aumento no índice de inflação, embora ainda não se saiba em que setores os cortes acontecerão. O ocultamento dos detalhes sobre os cortes pode ser uma estratégia do governo.

(...) é provável que o governo não tenha anunciado o que já está decidido para evitar imediatas reações dos parlamentares com os quais vem negociando a aprovação do novo salário mínimo. Nessa questão, o governo vem defendendo com firmeza sua proposta de elevação para, no máximo, R\$ 545. Ao anunciar os cortes de gastos, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, disse que, se o Congresso insistir em valor maior do que esse, haverá necessidade de cortes adicionais, e eles serão feitos (O Estado de S. Paulo, 11 fev. 2011, p. A3).

O jornal lista algumas áreas nas quais os gastos devem ser preservados, assim como afirma que a verba para emendas parlamentares pode cair, devido a veto de Dilma a artigo no Orçamento de 2011 prevendo que gastos tipicamente previstos em emendas não poderiam ser contingenciados. Ainda assim, OESP desconfia de que os cortes podem não ser suficientes e interpreta que “(...) a presidente Dilma está justificando aqueles que falaram na herança maldita que lhe deixou o seu patrono” (idem, *ibidem*).

O editorial “A importante pauta da CNI”, publicado em 29 de março de 2012, trata do lançamento da Agenda Legislativa da Indústria, que deveria ser levada em conta pelos parlamentares.

Interessa a todo o País, por sua importância para a produção, a criação de empregos e o desenvolvimento, a agenda levada ao Congresso pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Braga de Andrade. Ao apresentar uma lista de 131 projetos considerados favoráveis ou prejudiciais ao setor, ele cobrou dos parlamentares, como de costume, atenção urgente a questões de grande relevância para a economia, especialmente numa fase de crise internacional (O Estado de S. Paulo, 29 mar. 2012, p. A3).

O jornal reconhece que os objetivos do empresariado podem diferir daqueles de interesse da sociedade, mas que a pauta apresentada nestes momentos costuma tocar em medidas necessárias para o crescimento econômico e para a redução da pobreza. O periódico atribui, ainda, a longa tramitação ou o esquecimento de projetos importantes para o Brasil ao fato de que

“O sentido de urgência dos parlamentares muito raramente coincide com o dos empresários ou, de modo geral, com o dos cidadãos interessados na solução de questões fundamentais para a segurança, o bem-estar e a prosperidade de quem vive no Brasil real” (idem, *ibidem*).

O Estado de S. Paulo afirma que a pauta da CNI destaca alguns temas a merecer maior consideração por parte dos parlamentares. Para o jornal, os desafios apresentados no documento tratam-se de elevar a eficiência geral da economia brasileira.

Em “Evitar perdas do FGTS”, do dia 1º de abril de 2012, O Estado de S. Paulo elogia a decisão da Presidente Dilma de vetar a utilização de recursos do FGTS para financiar obras da Copa e das Olimpíadas. O periódico afirma que ela sabia “do risco de desagradar mais uma vez à parte de sua base no Congresso, que lhe impôs algumas derrotas” (O Estado de S. Paulo, 1º abr. 2012, p. A3), mas vetou novamente o projeto. De acordo com o jornal, deputados do PMDB repetiram a manobra feita no ano anterior, de “incluir, no projeto de conversão da Medida Provisória 545, essa forma de uso do FGTS” (idem, *ibidem*). Critica, porém, que o governo utilize o Fundo para complementar o superávit primário.

No dia 10 de abril, a situação dos incentivos fiscais volta à pauta¹¹⁷, no editorial “Dívida estadual e guerra fiscal”. Para garantir o apoio necessário à aprovação da Resolução proposta por Romero Jucá, à qual o jornal faz menção nos textos anteriores, o governo aceitou revisar os termos do acordo sobre as dívidas estaduais. O periódico afirma que uma “barganha política” foi montada para a “eliminação da guerra dos portos” (O Estado de S. Paulo, 10 abr. 2012, p. A3).

A discussão sobre os incentivos fiscais é retomada no editorial “O STF contra a guerra fiscal”, de 12 de abril de 2012. O texto argumenta que o Tribunal poderia encerrar a possibilidade de alguns estados oferecerem incentivos fiscais, algo que não foi feito pelo Congresso.

Medidas para eliminar a guerra fiscal foram incluídas em todos os projetos de reforma tributária formulados no último quarto de século. Nenhum desses projetos foi convertido em lei. Os congressistas nunca se ocuparam do assunto com empenho suficiente para concretizar a reforma. Além disso, um tópico sempre foi destacado em todas as discussões no Parlamento: a manutenção dos incentivos já em vigor ou, no mínimo, a definição de um prazo longo para sua extinção (O Estado de S. Paulo, 12 abr. 2012, p. A3).

Para o periódico, o STF também poderia ter facilitado a eliminação do problema, ao garantir que não podem ser oferecidos benefícios fiscais relativos ao ICMS sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária.

No dia seguinte, os incentivos fiscais voltam à agenda de discussão do periódico, no editorial “A guerra fiscal vai continuar”. O Estado de S. Paulo (30 abr. 2012, p. A3) afirma que o

¹¹⁷ Ela já havia sido abordada em outros editoriais, que estão disponíveis no anexo.

“Senado fez um serviço incompleto ao aprovar a Resolução 72, destinada a neutralizar o incentivo fiscal a importações concedido por alguns Estados”, já que a proibição aos incentivos só entraria em vigor no ano seguinte. Além disso, o jornal afirma que ficam “intocadas as velhas formas da guerra fiscal”. Faz, ainda, uma avaliação mais geral do estabelecimento de leis no Brasil:

(...) a Resolução 72, como várias outras normas brasileiras, é, acima de tudo, uma redundância, porque essencialmente proíbe uma prática ilegal. No Brasil, leis são elaboradas para forçar o cumprimento de leis já existentes. No caso, as normas anteriores são a Lei Complementar n.º 24 e a Constituição Federal (O Estado de S. Paulo, 30 abr. 2012, p. A3).

O editorial “Quem ganha com esse truque”, de 15 de junho de 2013, aborda o dispositivo inserido na MP n.º 618, permitindo às prefeituras excluir do cálculo da receita líquida os recursos obtidos com operações urbanas. O jornal sustenta que o dispositivo tem

(...) objetivos políticos e parece ter sido elaborado sob medida para beneficiar administrações petistas. É uma espécie de truque contábil para reduzir os compromissos financeiros de prefeituras endividadadas, mas com volume expressivo de recursos gerados por autorizações para construir. A Prefeitura paulistana, chefiada pelo petista Fernando Haddad, está nessa situação (O Estado de S. Paulo, 15 jun. 2013, p. A3).

O periódico afirma que a medida pode dar início a uma “farra de autorizações para construir”. Mais que isso, a apresentação da MP causou reações no Congresso.

Relator da lei complementar que altera todos os contratos de refinanciamento de dívidas entre o Tesouro e os Estados e municípios, o líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha (RJ), já afirmou que vai apresentar uma emenda à MP 618.

Cunha entende que, “se a justificativa deles é porque a receita é financeira, os royalties e participações especiais também são” (idem, ibidem).

No editorial “Código de Mineração”, do dia 24 de junho, OESP trata do assunto. O texto afirma que, desta vez, o projeto foi discutido com os parlamentares antes de ser enviado para o Congresso, mas isso não garantiria uma aprovação tranquila.

Para não ter de enfrentar, com o projeto do Código de Mineração que acaba de enviar ao Congresso, novas e desgastantes negociações como as que se viu obrigado a aceitar no caso da MP dos Portos para não ser derrotado em plenário, desta vez o governo discutiu o tema previamente com os parlamentares. Mesmo assim, não há garantia de que o projeto, apresentado com pedido de urgência constitucional, seja aprovado no prazo de três meses estabelecido por esse regime de tramitação (O Estado de S. Paulo, 24 jun. 2013, p. A3).

O editorial apresenta o teor do projeto enviado pelo governo. Cita, ainda, a fala da Presidente Dilma durante a apresentação dele, de que estariam criando condições para atividades envolvendo exploração de recursos minerais tornem-se mais eficientes, rentáveis e competitivas.

“É preciso esperar para ver se o Congresso e os interessados concordam com ela” (idem, *ibidem*), conclui.

Por fim, o último texto deste enquadramento é “Um roteiro para o governo”, do dia 25 de junho de 2013. Assim como fez em editorial do ano anterior, O Estado de S. Paulo destaca o planejamento da CNI, afirmando sua importância para o Executivo e para o Legislativo brasileiro.

Se estiverem dispostos a assegurar condições para o crescimento rápido e contínuo da indústria e da própria economia brasileira nos próximos anos, os senadores têm em mãos um excelente roteiro de trabalho. Há dias, o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Andrade, apresentou à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado os pontos principais do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022, que estabelece metas e diretrizes para o avanço da indústria nacional, por meio do aumento de produtividade que lhe assegure ganhos de competitividade (O Estado de S. Paulo, 25 jun. 2013, p. A3).

O jornal defende que as metas e propostas do estudo são abrangentes e “interessam a toda a economia brasileira, razão pela qual seria frutífero para o País se também outras autoridades o examinassem” (O Estado de S. Paulo, 25 jun. 2013, p. A3). O periódico menciona algumas das ações reivindicadas pelo estudo e que devem ser implementadas pelo governo, como melhorar a qualidade e oferta do ensino, preservar a solidez dos fundamentos macroeconômicos e garantir investimentos em infraestrutura.

Os editoriais analisados nesta seção trazem a discussão sobre assuntos considerados pertinentes para a Economia brasileira. Isto passa, também, pela aprovação de leis regulamentando ou alterando a forma de exercer diversas atividades. Frequentemente, o papel atribuído ao Congresso seria de contribuir para a aprovação dessas leis, sem desconsiderar as disputas políticas que permeiam o processo e que podem alterar os resultados desejados.

Na próxima seção, serão analisados os editoriais agrupados no enquadramento “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”.

6.3.3 Análise do enquadramento “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”

Dez textos trazem o *frame* em questão. O primeiro deles aparece em 4 de março de 2012, com o texto “Finalmente, o Funpresp”, que trata de alterações na previdência de servidores públicos. O Estado de S. Paulo acredita que o projeto foi aprovado com grande atraso, e que o governo teve de aceitar “mudanças na sua proposta original que implicam gastos maiores do que

os inicialmente previstos, ceder a pressões de membros do Poder Judiciário e render-se a exigências de sua base para facilitar o controle dos fundos a serem constituídos” (O Estado de S. Paulo, 4 mar. 2012, p. A3). Apesar disso, avalia que a criação “dos Fundos de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), aprovada pela Câmara dos Deputados (...), é importante para o equilíbrio das finanças públicas e para a redução das iniquidades do sistema previdenciário do País” (idem, ibidem).

O jornal aborda o processo de criação do Funpresp, cujo projeto de lei foi enviado ao Congresso em 2007, e menciona a importância das negociações. “Foram necessários mais de quatro anos, muitas negociações e várias mudanças para que, finalmente, o texto fosse aprovado pela Câmara. Falta a aprovação pelo Senado, que o governo espera que ocorra ainda no primeiro semestre” (idem, ibidem). Trata, ainda, de mudanças que teriam sido instituídas por iniciativa do PT em relação à proposta original, como uma maior contribuição do governo e a gestão paritária do Funpresp.

No dia 9 de abril de 2012, o editorial “O CNJ e a greve no setor público” aborda a regulamentação da greve no serviço público. O Estado de S. Paulo considera que a decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) considerar legal o corte o ponto de grevistas do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) foi acertada, assim como lembra que, na falta de enquanto o Congresso não aprovar lei que regulamente o direito de greve no serviço público, vale a lei dedicada à iniciativa privada. Ao mesmo tempo, afirma que

A decisão do CNJ coincide com a retomada, no Congresso, do debate sobre a regulamentação do direito de greve do funcionalismo público. Alegando que a edição da lei complementar prevista pela Constituição está atrasada 23 anos, há quatro meses o senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresentou o Projeto de Lei n.º 710/11, regulamentando a greve no setor público (O Estado de S. Paulo, 9 abr. 2012, p. A3).

OESP argumenta que a decisão do CNJ e o projeto de lei almejam o mesmo objetivo: “(...) acabar com a irresponsabilidade dos líderes sindicais do funcionalismo, que não hesitam em suspender atividades essenciais e em converter a população em refém de reivindicações muitas vezes absurdas e descabidas” (O Estado de S. Paulo, 9 abr. 2012, p. A3).

As greves voltam à pauta no editorial do dia 25 de abril, intitulado “Greves no setor público”. O texto apresenta dados para sustentar a importância da regulamentação das greves dos servidores públicos, afirmando que, “Com tantas greves e horas não trabalhadas, a máquina do governo, que não prima pela eficiência, é ainda mais emperrada e aumentam os gastos de custeio, comprimindo a margem para investimentos públicos, em prejuízo de todos os cidadãos” (O Estado de S. Paulo, 25 abr. 2012, p. A3). O jornal argumenta que o governo não tem se

empenhado para a aprovação no Congresso de uma lei de greve do funcionalismo e elogia a iniciativa do senador Aloysio Nunes, mencionada no texto anterior. Para o periódico, regulamentar as greves contempla os interesses dos cidadãos. “Mais que os interesses da administração, trata-se de proteger os direitos dos cidadãos, que pagam impostos para sustentar os serviços públicos e os próprios salários dos servidores” (O Estado de S. Paulo, 25 abr. 2012, p. A3).

O último texto desde enquadramento, intitulado “O preço da boa intenção” trata da legislação dedicada a ampliar os direitos dos empregados domésticos e foi publicado em 21 de junho de 2013. O jornal afirma que a lei se encaixa na “extensa lista dos exemplos de que boas intenções não são, nem de longe, garantia de bons resultados. Elas podem até mesmo levar ao contrário do que se deseja” (O Estado de S. Paulo, 21 jun. 2013, p. A3). OESP acredita que, desde o início das discussões sobre a medida, “vêm-se se sucedendo propostas infelizes ou de efeito benéfico duvidoso, além de manobras - tanto do governo como de seus aliados no Congresso - que frustram esperanças exageradas que eles próprios criaram” (O Estado de S. Paulo, 21 jun. 2013, p. A3).

Uma das manobras citadas pelo periódico é o adiamento da regulamentação dos novos direitos dos empregados, que interessava ao governo e foi executada pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros – que nega defender os interesses do Executivo neste caso. “O senador Calheiros nega que o Palácio do Planalto tenha influenciado sua decisão de alongar a tramitação do projeto, que a seu ver precisa ser mais debatido: “Quanto mais for discutido, melhor”. Por que só agora ele se deu conta disso?” (O Estado de S. Paulo, 21 jun. 2013, p. A3). Além disso, o jornal defende que a lei burocratiza em excesso as relações de trabalho, o que pode gerar mais informalidade nas contratações, além de ser difícil de ser fiscalizada, devido à inviolabilidade das casas.

A discussão sobre aprovação e regulamentação de leis diversas é algo frequente nos editoriais que adotam o enquadramento analisado nesta seção. O Estado de S. Paulo faz a defesa de algumas delas, especialmente, envolvendo as relações de trabalho. O Congresso e o governo também teriam papéis fundamentais, já que parte deles a disposição para aprovação ou não de diversas leis. As relações entre o Legislativo e o Executivo também influenciam o processo, pois não só a relevância dos projetos é responsável por serem ou não aprovados. O periódico também procura colocar-se ao lado do leitor, tentando mostrar que defende seus interesses, como no caso da regulamentação do direito de greve.

No próximo tópico, são analisados os editoriais adotando o enquadramento “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”.

6.3.4 Análise do enquadramento “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”

No *frame* ora analisado, foram categorizados sete editoriais. O primeiro é “O custo do Senado”, de 11 de fevereiro de 2011 e trata dos gastos com pessoal da Casa.

O que espanta o contribuinte nos dados sobre o quadro de pessoal do Senado Federal não é tanto o notório inchaço da administração da Casa, mas, sobretudo, a contínua expansão dessa estrutura pesada e o aumento ininterrupto de seu custo para os cofres públicos. É difícil para o cidadão comum entender por que, para cumprir seu papel, o Senado - formado por 81 senadores - precisa sustentar 5,2 mil servidores efetivos e comissionados, além de 2,4 mil aposentados e pensionistas. É enorme o preço que a sociedade paga por isso (O Estado de S. Paulo, 11 fev. 2011, p. A3).

O Estado de S. Paulo usa dados de reportagem do próprio jornal para ilustrar o crescimento dos gastos com pessoal no Senado. Benefícios concedidos aos servidores custaram 50% mais do que o inicialmente previsto, mesmo que os parlamentares não tenham tratado de seus próprios salários junto daqueles dos servidores. Para o periódico, os senadores o fizeram “não porque não estivessem interessados em aumentá-los, mas porque não queriam atrelar os benefícios para si aos que estavam estendendo aos funcionários da Casa” (O Estado de S. Paulo, 11 fev. 2011, p. A3).

O jornal cita as justificativas da Casa para o aumento dos gastos, cuja Secretaria de Recursos Humanos informou

(...) que parte do aumento dos gastos em 2010 se deveu ao pagamento parcial da reposição, determinada pela Justiça, das perdas dos servidores quando da adoção da Unidade Real de Valor (URV) no início do Plano Real (julho de 1994). Outra parte se deveu à contratação de 180 servidores, número maior do que o dos que se aposentaram (160). Mesmo que nada de extraordinário ocorra neste ano, já está certo que os funcionários do Senado custarão mais para os contribuintes (O Estado de S. Paulo, 11 fev. 2011, p. A3).

OESP afirma que, após a divulgação dos dados, foi suspenso o concurso para contratação de 180 servidores e foram cortadas as horas extras de servidores em cargo de direção e de chefia. Argumenta, porém, que não há cálculos de quanta economia resultará da decisão, mas que a aposentadoria de servidores nos próximos anos irá pressionar as despesas. “Em resumo, sem uma mudança corajosa nas regras atuais, o aumento dos gastos com pessoal será inevitável” (idem, *ibidem*). Diante do quadro apresentado pelo editorial, o periódico acredita que o então Presidente da Casa, José Sarney, prometeu uma reforma na instituição apenas para livrar-se das pressões decorrentes da revelação dos atos secretos pela própria publicação.

Em 2009, para livrar-se das pressões decorrentes da revelação dos atos secretos pelo Estado, o então presidente do Senado, José Sarney, prometeu aprovar uma reforma administrativa - que seria elaborada pela Fundação Getúlio Vargas

(FGV) - e entregar a Casa "modernizada". Por contrariar os interesses dos servidores, o projeto resultante do trabalho da FGV - que prevê cortes nas chefias - parou na Comissão de Constituição e Justiça. Livre das ameaças de processo por quebra de decoro parlamentar, Sarney não precisou mais dessa desculpa e passou a ignorar o assunto. Reeleito, não deverá mudar de atitude (idem, ibidem).

O texto seguinte é “A recriação da Sudeco”, de 28 de fevereiro de 2011. O Estado de S. Paulo desconfia da utilidade da recriação da Superintendência, além de afirmar que a criação de novos órgãos na administração federal só pode gerar mais despesas. Além disso, a chefia da Sudeco seria parte do jogo político, para contemplar a base. “O ressurgimento da Sudeco virá premiar o PMDB por sua fidelidade ao governo nas votações do Congresso Nacional” (O Estado de S. Paulo, 28 fev. 2011, p. A3). O periódico interpreta que “os interesses político-partidários se sobrepõem à política de contenção fiscal apenas esboçada pelo atual governo” (idem, ibidem). O jornal preocupa-se com o custo de criar mais uma Superintendência em um momento no qual o governo propõe redução de gastos, bem como acredita que o papel desempenhado pela Sudeco poderia ficar a cargo do Ministério da Integração Regional.

O editorial “A privatização do Senado”, de 13 de março de 2012, aborda novamente os gastos com funcionários da Casa. O Estado de S. Paulo critica a quantidade funcionários comissionados do Senado, assim como afirma que

Senadores continuam fiéis às tradições de empreguismo e de uso de recursos públicos para fins privados, marcas bem conhecidas da vida parlamentar brasileira. Nepotismo, contratações de funcionários fantasmas e abusos diversos têm sido com frequência denunciados e expostos à opinião pública, mas nenhum escândalo resultou em regeneração dos costumes. Regras permissivas facilitam a multiplicação de empregos e a distribuição de favores como práticas normais da atividade política (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2012, p. A3).

O periódico atribui à imprensa a função de divulgar estes atos, que considera uma “narrativa aparentemente sem fim”. Afirma, ainda, existirem dois tipos de abusos cometidos pelos parlamentares nas contratações. “Alguns ocorrem sob o amplo guarda-chuva das normas permissivas. Outros são evidentes violações das regras, como as contratações de pessoas sujeitas à investigação ou de profissionais comprometidos em tempo integral com outras atividades” (idem, ibidem). Além disso, alguns dos contratados são funcionários particulares dos senadores, algo julgado inaceitável por OESP, que afirma não poder ser responsabilidade do contribuinte “o financiamento dos contatos do parlamentar com sua base eleitoral nem o funcionamento de um escritório dedicado a seus interesses particulares” (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2012, p. A3).

Por fim, propõe uma separação rigorosa entre o público e o privado, sem acreditar que isto pode ser feito pelo Senado. “Qualquer esforço para tornar a política brasileira mais

"republicana" (um adjetivo muito em moda) só dará certo se envolver um sério trabalho de separação do público e do particular. O Parlamento, hoje, não parece o lugar mais propício para se iniciar essa tarefa" (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2012, p. A3).

No mês seguinte, a reforma administrativa do Senado é colocada em pauta, no editorial "Nada de reforma no Senado", do dia 20 de abril de 2012. O jornal acredita que a proposta de reforma encomendada pelo então Presidente da Casa, José Sarney, buscava apenas dar alguma satisfação após a divulgação de escândalos que o envolviam.

Deve apressar a convalescença do presidente do Senado, José Sarney, que se submeteu a um cateterismo e a uma angioplastia no Hospital Sírio-Libanês de São Paulo, a decisão da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Casa de soterrar a ideia de fazer uma reforma administrativa para tornar a instituição a um só tempo menos perdulária e menos cativa do empreguismo. A rejeição o autoriza a dizer que ele, pelo menos, fez a sua parte. Na realidade, o que fez foi reagir, relutantemente, a um escândalo (O Estado de S. Paulo, 20 abr. 2012, p. A3).

OESP afirma que, "Decerto a contragosto", o Presidente do Senado contratou a Fundação Getúlio Vargas para "para passar um pente-fino na instituição e propor uma série de medidas para higienizá-la. Na sua quinta gestão, o último dos grandes oligarcas da política nacional fez disso o que seria a prova cabal de seu empenho em moralizar e modernizar o Senado" (idem, ibidem). No entanto, a CCJ foi responsável por rejeitar as propostas de mudança, que incluíam a diminuição da quantidade de funcionários comissionados. O jornal afirma que ainda há a possibilidade de a decisão da comissão ser derrubada pelo Plenário, mas duvida disso. "Não há, porém, por que ser otimista. "O Senado não quer essas coisas", avalia Benedito de Lira, autor do texto principal rejeitado. Prova é que "90% da comissão não apareceu para votar"." (idem, ibidem). Interpreta, ainda, que a decisão sobre as reformas indica qual será o comportamento dos senadores na votação para acabar com o pagamento de 14^o e 15^o salários.

(...) pode-se prever como se comportará o plenário quando entrar na pauta de votações um projeto de decreto legislativo aprovado pela Mesa no mesmo dia da rejeição da reforma. O texto acaba com o 14.^o e o 15.^o salários pagos aos senadores, no início e no fim de cada ano, no valor de R\$ 26.700 por vez - mordomia demais (idem, ibidem).

O editorial seguinte, "Será o Senado um hospital?", foi publicado em 18 de maio de 2013 e trata das licenças médicas concedidas aos funcionários estáveis da Casa. O Estado de S. Paulo afirma, ironicamente, que "os efetivos do Senado gozam de uma prerrogativa de que os comissionados não dispõem: o direito de adoecer assiduamente" (O Estado de S. Paulo, 18 mai. 2013, p. A3). O periódico traz dados, obtidos pela publicação, sobre a quantidade de dias afastado por licença médica que couberam aos servidores, sustentando que cada um deles

“ganhou 26 meses de vencimentos e não precisou trabalhar em um mês e seis dias para se tratar de alguma doença” (idem, ibidem). Além disso, procura demonstrar que “R\$ 50 milhões foram gastos para pagar diárias de servidores efetivos do Senado dispensados de desempenhar suas tarefas corriqueiras por decisão do corpo de médicos da instituição” (idem, ibidem).

O jornal reproduz a resposta da Casa, que “atribuiu a maior concessão de licenças médicas a efetivos à sua faixa etária média mais elevada e à rotatividade dos comissionados” (idem, ibidem). Afirma, no entanto, que a avaliação realista é a do senador Álvaro Dias, observando que ““A menos que o Senado seja um paraíso de doentes, é no mínimo um exagero inominável. Acho uma fraude repetida. O Senado não é um hospital”” (idem, ibidem).

Os dois últimos editoriais a integrar este *frame* foram publicados em junho de 2013. O primeiro deles, “E os TRFs foram criados”, é do dia 8, dedicado à discussão sobre a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 73, criando Tribunais Regionais Federais em quatro estados. O editorial informa que a medida contava com oposição do então Presidente do STF, Joaquim Barbosa, mas com “um poderoso lobby de governadores, políticos e entidades de magistrados” (O Estado de S. Paulo, 8 jun. 2013, p. A3). O periódico menciona, ainda, a resistência do Presidente do Senado à época, Renan Calheiros, para promulgar a medida, o que foi feito quando o deputado André Vargas assumiu a presidência do Congresso interinamente.

Advertido pela cúpula do Supremo Tribunal Federal e pelo Palácio do Planalto para as consequências da duplicação da segunda instância da Justiça Federal, em matéria de aumento de gastos e de fisiologismo político, o senador Renan Calheiros recusou-se a promulgar a EC 73. Também pediu à sua assessoria jurídica que identificasse eventuais irregularidades e vícios de constitucionalidade no texto, o que lhe permitiria submeter novamente o assunto ao plenário. Pela Constituição, a criação de novos tribunais tem de ser proposta pelo Poder Judiciário ao Congresso. Mas o projeto de criação de quatro TRFs foi apresentado por iniciativa de um senador (idem, ibidem).

O jornal julga serem “demagógicos” os argumentos dos defensores da criação dos TRFs, avaliando que a tendência é a redução da carga de trabalho nestas cortes, tornando desnecessária a abertura de mais tribunais do gênero.

O segundo editorial sobre o assunto é “O custo dos novos TRFs”, do dia 13 de junho. O Estado de S. Paulo usa dados do estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) para criticar a criação dos tribunais e os custos que virão com eles. Sobre os últimos, o estudo indica que seria maior que o estimado pelas associações de juízes.

Além do aumento dos gastos com folha de pagamento, o estudo do Ipea informa que os novos TRFs não descongestionarão a Justiça Federal nem melhorarão o acesso dos cidadãos à instituição. Parlamentares, governadores e magistrados que pressionaram o Congresso para aprovar a EC 73 alegaram que os quatro novos TRFs “aproximariam a Justiça Federal do povo”. Para o Ipea, o maior gargalo do Judiciário não está no número de tribunais, mas na baixa

produtividade das cortes já existentes. Em vez de se preocupar em promover a expansão física da Justiça Federal, a instituição deveria modernizar seus sistemas e métodos (O Estado de S. Paulo, 13 jun. 2013, p. A3).

O periódico também traz dados de pesquisa da FGV Direito Rio, afirmando que o Congresso priorizou a expansão da instância errada, caso o interesse fosse melhorar o atendimento dos tribunais.

O levantamento também mostrou que, se quisesse melhorar a capacidade de atendimento dos tribunais, o Congresso deveria ter priorizado não a expansão da segunda instância da Justiça Federal, mas a modernização da primeira instância da Justiça do Trabalho e das Justiças estaduais, onde o número de ações é muito maior. O estudo mostrou ainda que, se quisesse realmente investir na Justiça Federal, o Congresso deveria ter dado prioridade às Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, que estão mais congestionadas do que os TRFs (O Estado de S. Paulo, 13 jun. 2013, p. A3).

Por fim, o jornal afirma que a síntese mais exata da criação dos TRFs foi feita pelo Presidente do Ipea, Daniel Cerqueira, defendendo que a EC 73 é um caso de desperdício de dinheiro público.

Nos textos que adotam o *frame* analisado, a preocupação com o custo do Estado brasileiro, incluindo suas diversas instituições, está sempre presente. O Parlamento – em especial, o Senado – aparece frequentemente como instituição com gastos excessivos, cujos mandatários não têm intenção de diminuí-los. O custo das instituições públicas também seria pressionado pelos interesses políticos, que levam à criação de postos para satisfazer acordos. O Judiciário também é um poder criticado pela dimensão dos gastos – e não estaria isento do chamado “fisiologismo”.

No próximo tópico, serão detalhados os editoriais trazendo o enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”.

6.3.5 Análise do enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”

No *frame* “Tensões entre os Três Poderes”, sete peças foram agrupadas. O editorial “A nova guerra do mínimo”, de 19 de fevereiro de 2011, trata sobre a fixação do salário mínimo por decreto presidencial. O jornal afirma que a Presidente Dilma ganhou facilmente a votação do salário mínimo na Câmara dos Deputados, “com a base aliada passando como rolo compressor sobre a oposição e as centrais sindicais” (O Estado de S. Paulo, 19 fev. 2011), mas ainda tem dois obstáculos “para completar a sua primeira grande vitória nos embates que terá com o Congresso” (idem, *ibidem*).

O primeiro deles seria a votação do projeto do salário mínimo no Senado, que “não causa maior temor, tal a amplitude da maioria governista naquela Casa” (idem, *ibidem*). O segundo obstáculo é o questionamento da constitucionalidade do projeto aprovado pela Câmara permitindo a fixação do salário mínimo por decreto presidencial até 2015.

Com o projeto aprovado pela Câmara quinta-feira, o Congresso perde a prerrogativa constitucional de determinar o reajuste anual do salário mínimo nos próximos quatro anos. Visando à derrubada dessa decisão, os líderes do PSDB e do PPS já anunciaram que, se o Senado aprovar o dispositivo que transferiu para o Executivo uma prerrogativa constitucional do Legislativo, levarão o caso ao Supremo Tribunal Federal (STF). E, na Corte, vários ministros já endossaram esse entendimento (idem, *ibidem*).

O periódico cita trechos da Constituição para sustentar que a decisão da Câmara é inconstitucional e afirma que uma das funções do STF é “zelar pela constitucionalidade tanto das leis aprovadas pelo Legislativo quanto dos atos normativos do Executivo” (idem, *ibidem*). O Estado de S. Paulo reconhece que o tema é delicado e que pode levar à judicialização do salário mínimo, “desgastando o governo e gerando tensões que ele certamente pretende evitar nesse início de gestão” (idem, *ibidem*). A sugestão do periódico para a Presidente é de agir com prudência.

Se o Senado aprovar sem alterações o mesmo texto já votado pela Câmara, como se espera, ela poderá manter o valor do salário mínimo em R\$ 545, bem como a regra adotada para determinar o piso nos próximos quatro anos - sobre a qual não há qualquer controvérsia jurídica -, e vetar o dispositivo que lhe transfere a prerrogativa de tratar da matéria por decreto. Com isso, o problema do salário mínimo só voltaria a aparecer em 2012, em outro contexto político (idem, *ibidem*).

O editorial “A ‘judicialização’ do salário mínimo”, de 25 de fevereiro de 2011, continua a discussão iniciada no texto analisado acima. O Estado de S. Paulo afirma que, com a aprovação da proposta pelo Senado, a polêmica cercando a matéria será transferida para o Judiciário, com uma mudança de foco.

Se no campo político a polêmica girou em torno do valor do mínimo e da regra adotada pelo governo para defini-lo nos próximos quatro anos, no plano judicial ela versará, basicamente, sobre a decisão do Congresso de abrir mão das prerrogativas que a Constituição lhe assegura (O Estado de S. Paulo, 25 fev. 2011, p. A3).

O periódico questiona – e apresenta outros agentes também questionando – a argumentação do governo de que haveria precedente para a definição do salário mínimo por decreto. Novamente, recomenda que Dilma deve vetar o dispositivo que permite tratar do assunto por decreto.

O editorial “Dez horas de cegueira”, de 11 de março de 2012, trata da derrubada das Medidas Provisórias pelo STF. O jornal afirma que os servidores do Ibama contestando a MP que criava o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) estavam corretos ao argumentar que ela continha um vício de origem:

(...) tramitou nas duas Casas do Congresso sem ter sido antes submetida a uma comissão de deputados e senadores que diria se ela atende aos requisitos de relevância e urgência. À falta disso não poderia ser votada, nem, muito menos, continuar em vigor a contar da data em que foi baixada. É o que determina o texto constitucional que trata dessa via expressa de legislação. A exigência foi reiterada em 2001, quando os congressistas fixaram prazos para a apreciação de MPs e proibiram o governo de reeditá-las (O Estado de S. Paulo, 11 mar. 2012, p. A3).

No entanto, julga que, por responsabilidade do Parlamento, as normas não estavam sendo seguidas – e se o STF considerasse a MP que cria a o ICMBio institucional, colocaria em risco todas as outras.

(...) sendo o Parlamento de há muito caudatário do Executivo - devido a entranhados arranjos de mútua conveniência que desmoralizam o princípio da independência dos Poderes -, o sistema de medidas provisórias virou uma esbórnia. Nenhuma das 460 MPs editadas e convertidas em lei desde a reforma de 11 anos atrás teve de passar por uma comissão mista que diria se ela deve ser acolhida ou devolvida ao Planalto, porque o seu objetivo pode ser atendido por um projeto convencional de lei. Mas, ao dar ganho de causa aos servidores do Ibama no processo sobre o Instituto Chico Mendes, o STF não conseguiu enxergar a floresta em razão da solitária árvore diante de si (O Estado de S. Paulo, 11 mar. 2012, p. A3).

O jornal comemora que o Supremo voltou atrás na decisão e determinou que as próximas leis originárias de MPs só seriam válidas caso fossem aceitas pela comissão mista do Congresso, como previsto na legislação. Embora a decisão significasse que os governos teriam de negociar mais com o Parlamento para garantir a aprovação das leis, O Estado de S. Paulo vê a mudança de forma positiva.

Um efeito colateral da mudança é que os governos terão de trabalhar mais para emplacar as suas medidas provisórias. Já não lhes bastará ganhar as votações nas duas Casas do Congresso. Antes, a cada vez, terão de formar maioria nas comissões mistas. Outra oportunidade de barganha para os políticos, dirão os céticos. Para a democracia, em todo caso, melhor assim (idem, ibidem).

O editorial “A lei, ora, a lei”, de 20 de março de 2012, repercute a decisão do STF sobre as MPs. O Estado de S. Paulo (20 mar. 2012, p. A3) atribui responsabilidade ao Congresso pela tramitação incorreta das medidas provisórias, além de considerar que o Executivo se beneficia disso.

(...) desde 2001, depois que aprovaram o texto constitucional em vigor relativo ao assunto, os legisladores decidiram, tacitamente, que a lei, ora a lei, é uma

coisa muito relativa e que nem sempre precisa ser acatada. Ficou combinado, portanto, que, se o Executivo quer, é porque a matéria deve ser mesmo urgente e relevante - e então não é necessário perder tempo com comissões especiais que, além de tudo, dão um trabalho danado, visto que, só nos últimos 12 meses, foram encaminhadas ao Congresso 35 MPs. Para o Executivo, tudo bem, é claro. Do Planalto nunca se ouviu uma queixa. Até porque, com a inexistência de comissões que eventualmente podem cismar que alguma MP trata de assunto rotineiro e banal, o governo tem uma instância a menos com a qual negociar projetos.

O periódico julga que a decisão do STF desagradou “a elite dos laboriosos parlamentares governistas” (O Estado de S. Paulo, 20 mar. 2012, p. A3) e critica a argumentação deles. Diante das críticas de deputados governistas, a publicação defende que “As leis podem - e às vezes devem - ser alteradas. Mas precisam, antes de mais nada, ser respeitadas. Legisladores deveriam saber disso” (idem, ibidem).

O último editorial trazendo o enquadramento ora analisado é “Falas irresponsáveis”, de 23 de maio. Neles, são criticadas declarações do então Presidente do STF, Joaquim Barbosa, e da então ministra Maria do Rosário, que chefiava a Secretaria dos Direitos Humanos. O jornal admite que a avaliação de Barbosa do Congresso aproxima-se do que os cidadãos pensam da instituição e que traz prováveis verdades, mas continua julgando-a irresponsável.

O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Joaquim Barbosa, endossou o que a grande maioria dos brasileiros acha do Congresso Nacional e dos partidos políticos. O Congresso, disse ele segunda-feira em palestra na faculdade onde leciona, em Brasília, é ineficiente e inteiramente dominado pelo Poder Executivo. Isso porque os partidos são de mentirinha, desprovidos de consistência doutrinária e querem o poder pelo poder (O Estado de S. Paulo, 23 mai. 2013, p. A3).

Para OESP, o chefe de um Poder não pode dizer em público o que pensa de instituições que formam os outros Poderes, independentemente do fundamento da avaliação, além de ele ser considerado uma figura peculiar no Judiciário.

O comportamento de Barbosa contém ainda duas agravantes. Em primeiro lugar, devido à sua conduta no julgamento do mensalão, ele conquistou entre a opinião pública prestígio decerto sem precedentes entre os seus pares, a ponto de ser falado como o presidente da República ideal para o Brasil. O eco de seus pronunciamentos, naturalmente, é proporcional ao apreço de que desfruta. Em consequência, a esta altura não serão poucos os que, além de verem respaldado o seu desdém pelos políticos, devem estar aplaudindo a franqueza do ministro, sem se dar conta da transgressão institucional que cometeu. A segunda agravante é o efeito “gasolina no fogo” das palavras de Barbosa. Congresso e STF (...) andaram-se estranhando mais do que de costume nas últimas semanas (idem, ibidem).

O periódico critica, ainda, a justificativa do ministro de que falara como acadêmico, sem juízos de valor e a fala seria apenas um exercício intelectual. Para O Estado de S. Paulo, não há dissociação entre o ministro e o acadêmico.

Membros do STF não vestem ou tiram a toga quando lhes aprouver. Ela está como que colada à sua pele. Obriga-os a calar sobre política quando esta não transborda para o âmbito de suas funções. E, se a referência a partido "de mentirinha" não é um juízo de valor, o que mais poderá ser? (idem, ibidem).

Os editoriais trazendo o *frame* “Tensões entre os Três Poderes” abordam, quase em sua totalidade, conflitos entre o Legislativo, Executivo e Judiciário. O Estado de S. Paulo atribui aos arranjos entre governo e base aliada a necessidade de o STF interferir em assuntos que, a princípio, diriam respeito apenas ao Legislativo. A preocupação maior do periódico parece ser a de resguardar as regras e as instituições da democracia, defendendo a atuação das instituições quando necessário, bem como rechaçando a interferência de um Poder no outro quando não houver justificativa.

No tópico seguinte, a análise prossegue abordando os editoriais que adotam o enquadramento “Respostas às manifestações”.

6.3.6 Análise do enquadramento “Respostas às manifestações”

Este *frame* abrange as medidas que foram tomadas, na visão do jornal, em resposta às manifestações acontecidas em junho de 2013 no Brasil. Por este motivo, apenas editoriais do referido mês cabem nesta categoria. Sete textos foram categorizados neste enquadramento.

O primeiro deles é “Para a rua ver”, do dia 25 de junho. O editorial inicia defendendo o poder de manifestação dos cidadãos, mas advertindo que eles não têm a obrigação de oferecer as soluções para os problemas denunciados ao Estado. Além disso, afirma que, quando descobrem seu poder de pressão, querem “para já as mudanças que façam do Brasil, em síntese, um país sem corrupção e com serviços públicos equiparáveis em qualidade ao volume de impostos que se pagam por eles” (O Estado de S. Paulo, 25 jun. 2013, p. A3). Todavia, o periódico acredita que o papel do Estado é diferente, não podendo ser voluntarista. “(...) e quando assim se comporta proporciona um espetáculo de oportunismo, se não de hipocrisia, que não engana a ninguém” (idem, ibidem).

O jornal atribui às manifestações as iniciativas de Congresso e do Executivo de mostrarem projetos e propostas para diversas áreas.

Executivo e Congresso deram início a uma sôfrega carreira para se mostrar, cada qual, mais pronto do que o outro para mostrar o serviço cobrado pelas multidões. Corrupção? Não seja por isso, retruca o Planalto, e de bate-pronto decide mobilizar o Legislativo para acelerar a tramitação de três projetos presumivelmente saneadores: o que estabelece punição de até 20% sobre o faturamento bruto de empresas corruptoras ou fraudadoras de licitações; o que prevê cadeia para funcionários que não consigam justificar a engorda de seu patrimônio; e o que regulamenta a atividade de lobby com a administração federal. Além disso, o governo vai tirar da gaveta dois projetos: o que estende para os ocupantes de cargos de confiança as regras aplicadas aos políticos pela Lei da Ficha Limpa e o que triplica para 12 meses o período de quarentena de ex-altos funcionários e restringe os seus negócios futuros (idem, ibidem).

O jornal critica, porém, a distribuição de cargos em troca de apoio político feita pelo governo, que não dá sinal de mudanças, apesar das manifestações. A postura de congressistas também é criticada e OESP alerta sobre os problemas de uma condenação da política.

Pior é a febre reformista que parece se alastrar no Parlamento, onde houve até quem, fazendo um desafinado coro com a rua, sugerisse a autodissolução dos partidos - como se os seus sucessores formassem uma federação de querubins. Compreende-se que uma parcela da brava gente das passeatas imite os argentinos que entraram em 2002, quando o país naufragava, gritando "que se vayan todos". Mas a execração da política tem tudo para se degradar, onde quer que seja, em populismo autoritário (idem, ibidem).

OESP vê com desconfiança a proposta de reforma política, avaliando que ela não é solução para os problemas da democracia brasileira, que não podem ser resolvidos com mudanças nas regras. Demonstra certa descrença também na ideia de uma Constituinte exclusiva para tratar de várias reformas, nomeando os agentes políticos que a defendem de "parlamentares redentores".

A rua também pode achar que a reforma política é a panaceia para a corrupção, e o desdém dos eleitos pelos eleitores. Não é. Pode tornar o sistema mais representativo ou mais produtivo e, no melhor dos mundos, mais atento à vontade geral, e não apenas aos seus patrocinadores, clientelas e grupos de pressão. No Congresso, os messiânicos da reforma parecem ignorar que, em última análise, não é mudando as regras do ofício que os políticos se tornarão automaticamente avessos à corrupção, abandonando práticas entranhadas. Os parlamentares redentores não se contentam com pouco: querem uma Constituinte exclusiva para fazer, além da reforma política, a tributária, a administrativa e a da Previdência - tudo em um ano (idem, ibidem).

O editorial seguinte é "Festival de demofilia", do dia 27 de junho, e segue a mesma linha de raciocínio do anterior. O texto critica a súbita preocupação com a vontade popular demonstrada após as manifestações, afirmando que a Presidente Dilma foi quem agiu de forma mais voluntarista entre os agentes políticos, vendo a situação como uma tentativa da governante de afastar-se dos outros atores do campo político.

Na ânsia de reverenciar o povo, os poderes federais competem, às cotoveladas, para fazer da noite para o dia o que a rua subitamente se pôs a cobrar com veemência nos quatro cantos do País em mobilizações que surpreenderam cobradores e cobrados pela amplitude e difusão (...). Tudo virou uma sangria desatada a que é preciso acudir sem tardança, em meio a louvações tingidas de oportunismo, quando não de cinismo, à sabedoria popular. Nesse festival de demofilia, em que até os políticos execrados pelas multidões, como o senador Renan Calheiros, dizem amá-las desde criancinha - ninguém superou a presidente da República em voluntarismo e irresponsabilidade. Personalista como sempre, não consultou nem a magistratura, nem o seu vice, Michel Temer, conhecedor de direito constitucional, nem mesmo os líderes da base aliada, antes de sacar uma descabelada proposta de realizar um plebiscito para convocar uma Assembleia Constituinte com a finalidade exclusiva de promover a reforma política, à revelia do Legislativo. Como se dissesse à rua: façamos nós o que aos políticos não interessa (O Estado de S. Paulo, 27 jun. 2013, p. A3).

OESP critica tanto a proposta original de Dilma como a seguinte, definida após conversas com os parlamentares, de submeter a um plebiscito um acordo de reforma político feito pelos Três Poderes. Além de defender que nenhuma reforma é “antídoto para a corrupção” (idem, ibidem), o periódico desconfia da capacidade do eleitorado de “expressar uma opinião bem informada” (idem, ibidem) sobre certos aspectos. “Isso não é "elitismo". É o reconhecimento dos limites ao pronunciamento popular, se o que se deseja é uma ordem política verdadeiramente representativa e funcional, e não apenas - como parece ser a palavra de ordem em Brasília – bajular a população” (idem, ibidem). Para a publicação, a solução ideal é que o Congresso vote a reforma política e submeta o resultado a um referendo.

Editorial de 28 de junho, “E o que o STF tem a dizer?”, trata da repercussão das manifestações no STF, com a condenação do deputado Natan Donadon, além de abordar a posse de Luis Roberto Barroso. Para O Estado de S. Paulo, o Supremo também é moroso, como outras instâncias da Justiça, fazendo com que muitos crimes contra a administração pública deixem de ser julgados.

Há 32 meses, o Supremo tem analisado e decidido sobre recursos interpostos pelos advogados de defesa do deputado Donadon, que até a decisão definitiva de quarta-feira exercia livremente seu mandato na Câmara dos Deputados. Esta foi tomada pela relatora do processo, a ministra Cármen Lúcia, seguida pelos colegas da Corte, que consideraram que o novo recurso proposto agora - embargo de declaração alegando que Donadon não poderia ser preso porque era deputado - "tinha caráter meramente protelatório". Ela remeteu ordem de prisão à Polícia Federal (PF) e notificou o réu e a Câmara, que logo mostrou ter ouvido o clamor dos protestos nas ruas: no mesmo dia, abriu processo de perda de mandato e, com apoio dos líderes partidários, o presidente da Casa, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), avisou que o "nobre par" poderia ser preso antes da conclusão desse processo interno (O Estado de S. Paulo, 28 jun. 2013, p. A3).

O editorial “A aventura e o vespeiro”, do dia seguinte, discute a proposta de plebiscito para a reforma política, defendida por Dilma após a rejeição de sua ideia inicial. Para O Estado de S. Paulo (29 jun. 2013, p. A3), porém, a nova alternativa também não funciona e a proposição da Presidente seria apenas uma manobra para tirar o foco dos problemas dos serviços oferecidos pelo governo.

Bastou uma jornada de conversas com os líderes da base aliada e os presidentes da Câmara e do Senado - três sessões somando 11 horas - para a presidente Dilma Rousseff se deparar com a enrascada em que se enfiou ao propor a reforma política por plebiscito, a fim de se manter à tona depois do naufrágio da convocação, também por plebiscito, de uma Assembleia Constituinte para mudar, à revelia do Congresso, as regras do sistema eleitoral e da atividade política. Lançando às águas o Titanic saído dos estaleiros do Planalto, sem lastro político e muito menos jurídico, Dilma queria que se acreditasse que ela navegava no mesmo rumo da esquadra de protestos populares que percorre o País. A sua intenção primeira, na verdade, era efetuar uma manobra para desviar as atenções gerais do fracasso de seu governo em fazer o Estado servir ao povo - que é o que as manifestações exigem. A alternativa a que se agarrou, porém, é quase tão catastrófica quanto o disparate original.

O periódico afirma que “os políticos destamparam um vespeiro” ao incluir o fim da reeleição na agenda da reforma política – a ideia de Dilma era focar o financiamento das campanhas e a fórmula para eleição dos deputados. Para a publicação, o fim da reeleição seria um retrocesso, pois “O esquema favorece a continuidade administrativa sem privar o eleitor da chance de substituir os titulares que não tiverem correspondido às suas esperanças” (idem, *ibidem*). OESP reconhece, ainda, que a complexidade do debate sobre a reforma política contribui para a dificuldade de sua efetivação.

(...) não é apenas a resistência interesseira dos congressistas que trava, entra ano, sai ano, a reforma política. Efetivamente, não é trivial construir consensos para a implantação de um conjunto presumivelmente articulado de normas dessa ordem de complexidade. Ainda mais quando falta clareza sobre o que, afinal de contas, se pretende com a mudança e faltam lideranças políticas aptas a dar um norte ao debate. Em face disso, chega a ser escandaloso - e prova cabal de despreparo, oportunismo e irresponsabilidade - que a mais alta autoridade do País queira que a consulta seja formatada, explicada e realizada a toque de caixa, para que os seus resultados possam virar lei até 5 de outubro próximo e, assim, valer para as eleições de 2014. (idem, *ibidem*).

O jornal avalia que Dilma quer evitar voltar atrás sobre a ideia do plebiscito “para não passar vergonha: seria o seu segundo recuo político em questão de dias. E a Nação que arque com os efeitos da aventura dilmista” (idem, *ibidem*).

Também no dia 29 de junho, O Estado de S. Paulo traz o editorial “Enfim, regras para o FPE”, no qual trata da aprovação para a nova divisão dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, uma decisão que julga que deveria ter acontecido 20 anos antes.

O longo período que levou para estabelecer regras definitivas para a fixação da cota do FPE que cabe a cada Estado - pois, formalmente, as que estavam sendo aplicadas até agora perderam validade no início de 1992 - e o fato de as ter aprovado em votações relâmpagos nas duas Casas mostram o descaso, quando não pressionado, e a ligeireza, quando firmemente cobrado, com que o Congresso trata as questões sobre as quais precisa decidir, mesmo as vitais para a governabilidade, como é a distribuição do FPE (O Estado de S. Paulo, 29 de jun. 2013, p. A3).

O periódico lembra que Câmara e Senado rejeitaram a proposta de distribuição do FPE duas semanas antes de aprovarem um projeto semelhante, o que os fez

(...) agirem com inusitada rapidez para não se desmoralizarem ainda mais por causa de sua incapacidade de decidir. Com os manifestantes demonstrando nas ruas irritação crescente com sua atuação, os parlamentares procuraram, assim, evitar desgaste ainda maior de sua imagem (idem, ibidem).

O jornal explica o projeto aprovado ao leitor, avaliando que “Causa espanto que o Congresso tenha demorado tanto para aprovar essas regras” (idem, ibidem).

O último editorial com o enquadramento aqui analisado é “A rejeição da PEC 37”, de 30 de junho de 2013. O Estado de S. Paulo era a favor da aprovação da proposta limitando os poderes de investigação do Ministério Público e julga que ela só foi rejeitada pelo oportunismo dos parlamentares.

O Executivo e o Legislativo estão dando respostas irrefletidas a algumas das reivindicações levadas às ruas pelas manifestações dos últimos dias. A rejeição da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 37, pela Câmara dos Deputados, é exemplo disso. Até o início das manifestações, a aprovação dessa PEC - que proibia explicitamente o Ministério Público (MP) de realizar investigações criminais e executar diligências, reforçando a competência exclusiva das polícias judiciárias - era dada como certa. Para tentar aplacar os protestos, a Câmara mudou de entendimento e derrubou a PEC por 430 votos contra 9. A Mesa da Câmara chegou a anunciar que a votação seria adiada para agosto, mas o presidente Henrique Alves (PMDB-RN) voltou atrás, fazendo um apelo pela rejeição, alegando que “o povo brasileiro quer cada vez mais combate à corrupção” (O Estado de S. Paulo, 30 jun. 2013, p. A3).

O periódico argumenta que a PEC não impediria o MP de coibir a corrupção e a impunidade e julga que as manifestações tiveram papel fundamental para sua aprovação. “A emenda foi rejeitada porque, assustados com os protestos em todo o País, os parlamentares estão agindo precipitadamente para dar respostas ao clamor das ruas” (idem, ibidem).

Os editoriais analisados nesta seção mostram que OESP desconfia da efetividade das ações propostas por Congresso e Executivo para atender às demandas dos manifestantes. Mais que isso, acredita que as instituições estão sendo voluntaristas, procurando “mostrar serviço” a qualquer custo, sem refletir sobre as consequências das propostas aprovadas ou rejeitadas. Embora não se coloque contra os protestos, o jornal não os enxerga como algo necessariamente

positivo à democracia, pois considera o Parlamento o espaço mais adequado para a expressão da vontade popular.

No próximo tópico, serão esmiuçados os editoriais adotando o enquadramento “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares”.

6.3.7 Análise do enquadramento “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares”

O *frame* “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares” conta com seis editoriais. O primeiro deles é “A promessa de cortes”, publicado em 13 de janeiro. Nele, O Estado de S. Paulo identifica a situação dos gastos públicos como problemática, o que exigiria cortes por parte do governo.

O jornal afirma que o Congresso aprovou uma proposta de orçamento com previsão de receita bem maior à original “para acomodar as despesas dos parlamentares” (O Estado de S. Paulo, 13 jan. 2011, p. A3). No mesmo texto, OESP argumenta que a liberação de verbas para emendas parlamentares é uma arma política para o governo, o que pode complicar a revisão do valor endereçado a elas. O periódico critica, ainda, a destinação dada às emendas pelos congressistas.

Emendas introduzidas por parlamentares são em geral de interesse clientelístico e paroquial e resultam em pulverização de recursos. Mas nem sempre a irrelevância em termos de planejamento em escala nacional é o maior problema. A história da política orçamentária é repleta de bandalheiras, como a destinação de verbas a entidades fantasmas e o desvio de dinheiro para compras fraudulentas (O Estado de S. Paulo, 13 jan. 2011, p. A3).

Outro editorial com elementos do *frame* é “A farra do Fundo Partidário”, publicado em 15 de janeiro. Neste, OESP vê como problema a prerrogativa do Congresso Nacional de poder aumentar o valor destinado às agremiações – e elas poderem quitar suas dívidas de campanha com o dinheiro que recebem do Fundo. O periódico afirma que não “há limites para as investidas dos políticos ao bolso dos contribuintes” (O Estado de S. Paulo, 15 jan. 2011, p. A3). Classificando a aprovação do Congresso de aumentar em R\$ 100 milhões o valor destinado ao Fundo Partidário de “assalto ao erário”, o jornal afirma que todos os partidos participaram da manobra, por estarem interessados no crescimento da verba.

"O aumento do Fundo resultou em melhora para todos os partidos. E, quando todos são beneficiados, ninguém reclama", comentou um líder partidário que - naturalmente - pediu para não ter o nome citado. E haja benefício. Todo ano o Congresso eleva mais que proporcionalmente ao crescimento do eleitorado as verbas do Fundo (idem, ibidem).

Ao sugerir soluções para a situação, OESP apresenta a opinião do líder do PSDB na Câmara dos Deputados, João Almeida, defendendo o financiamento público de campanha, e a do cientista político Carlos Melo, afirmando que os agentes políticos preferem o sistema atual, “que não só os poupa de defender uma iniciativa impopular, como ainda lhes permite tanto receber doações privadas como cevar o Fundo Partidário” (idem, ibidem).

O editorial seguinte é “Os males das coligações”, de 8 de fevereiro de 2011, que defende o fim das coligações para eleições proporcionais. O Estado de S. Paulo (8 fev. 2011, p. A3) avalia que o sistema de coligações causa a “proliferação de legendas nanicas”, mas também é responsável por “algo ainda pior: o efeito perverso de distorcer a vontade do eleitor, portanto, reduzindo a representatividade das Casas Legislativas constituídas a cada ciclo eletivo”. O periódico atribui a persistência do modelo à sua conveniência para os agentes políticos.

Naturalmente, como tudo mais nas regras da competição política, o arranjo sobrevive porque convém aos competidores. Todo o resto sendo igual, as chances de um interessado em “servir ao povo” são maiores à sombra de uma coligação do que em raia partidária exclusiva. Mas numa situação pelo menos, a aberração joga os políticos uns contra os outros e ajuda a promover a polêmica intervenção do Judiciário na esfera político-parlamentar. É o que acontece quando um parlamentar deixa a sua cadeira para ocupar um posto no governo ou quando se elege, digamos, prefeito. Quem deve preencher a vaga aberta? O primeiro suplente que pertença ao mesmo partido ou o primeiro da lista da coligação, qualquer que seja a sigla a que pertença? (idem, ibidem).

O jornal comenta a decisão do STF de que os suplentes sejam dos mesmos partidos dos titulares que se afastaram, afirmando que é uma visão aparentemente coerente, embora não resolva “um paradoxo inerente ao sistema de coligações proporcionais” (idem, ibidem), pois os suplentes beneficiados nos casos julgados tiveram menos votos que os primeiros da fila de espera da coligação. O periódico afirma que “É nisso que dá a perpetuação de uma norma eleitoral que, além dos seus malefícios, não presta para nada” (idem, ibidem).

Em “Veto aos ‘conta-sujas’”, de 18 de março de 2012, O Estado de S. Paulo critica a oposição de partidos governistas e de oposição contra a exigência de que os agentes políticos tenham as contas aprovadas para receberem o registro de candidatura.

A inédita união de 18 partidos governistas e da oposição - que os coloca "todos num rumo só", como disse o presidente de uma das agremiações - contra uma resolução adotada no início do mês pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) destina-se a proteger milhares de políticos que pretendem disputar as eleições municipais de outubro, mas dificilmente poderá ser interpretada como um ato de defesa dos eleitores. Os partidos uniram-se no apoio à petição apresentada pelo PT ao TSE para a revisão da decisão da Corte eleitoral que veda a candidatura dos "contas-sujas", ao impor a exigência da aprovação da prestação das contas de campanha para a obtenção de novo registro da candidatura (O Estado de S. Paulo, 18 mar. 2012, p. A3).

A publicação acredita que, apesar de os agentes políticos negarem, eles fazem a defesa de candidatos ficha-suja e que “Certamente não se trata de oferecer ao eleitor e ao sistema político maior proteção contra a ação de candidatos mal-intencionados ou simplesmente negligentes” (idem, ibidem). OESP avalia que a exigência deve ser mantida, pois o eleitor só tem a ganhar com ela.

Afinal, se o candidato não trata com seriedade e correção os recursos colocados à sua disposição durante a campanha eleitoral, o que não fará quando passar a gerir a coisa pública? Trata-se, portanto, de medida essencial para tornar o processo eleitoral mais sério, evitar o abuso do poder econômico e, sobretudo, garantir mais lisura ao processo eleitoral (idem, ibidem).

O editorial “Quem não queria a ‘CPI do PT’”, de 19 de abril de 2012, trata da CPI do Cachoeira e as motivações dos diversos partidos para apoiá-la. O texto inicia mencionando a convergência para a existência da CPI e traz o seguinte trecho: “Dizem os cínicos que o máximo que se pode esperar dos políticos é que os seus interesses coincidam com a vontade geral da sociedade. Se assim é, está-se diante de um desses raros casos” (O Estado de S. Paulo, 19 abr. 2012, p. A3). O jornal atribui um papel essencial ao cálculo político de perdas e ganhos para que a Comissão alcançasse as assinaturas necessárias para ser instaurada.

Não se quer dizer com isso que todos os 340 deputados e 67 senadores que subscreveram o pedido da CPMI - um número impressionante, vindo de onde veio - foram movidos por razões menos limpas do que a da busca da verdade no que parece ser um arranha-céu de corrupção com andares inteiros compartilhados pelos Poderes da República, delinquentes profissionais e empresas associadas a uns e outros. Mas não resta dúvida de que o cálculo político foi o que mais pesou na decisão de recorrer à mais poderosa ferramenta de investigação ao alcance do Legislativo - para bem do interesse público (idem, ibidem).

O Estado de S. Paulo explica o que cada um dos partidos teria a ganhar com a instalação da CPI. Para o PT, a vantagem seria “se desferrar do seu mais respeitado detrator no Congresso, o senador por Goiás Demóstenes Torres”, “vingar-se do governador goiano Marconi Perillo” e “ter algo com que ofuscar o julgamento dos delitos dos seus principais companheiros” (idem, ibidem). Para o DEM, seria uma “questão de sobrevivência ir a fundo na apuração das malfeitorias do senador”, além de ser uma oportunidade para explorar o envolvimento do governador petista Agnelo Queiroz no esquema de Cachoeira. O PSDB, por sua vez, teria a chance de atingir o governo federal devido aos contratos com a empreiteira Delta. Ainda por uma questão de cálculo político, o PMDB rejeita a investigação, “alegando os riscos imponderáveis que cria pelo governo”, para preservar Sergio Cabral, então governador do Rio de Janeiro.

O último editorial com o enquadramento “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares” é de 22 de abril de 2012, “Os ladinos, os bobos e a esperança”, e também trata da CPI do Cachoeira. O Estado de S. Paulo (22 abr. 2012, p. A3) apresenta os interesses envolvidos para o desenrolar da investigação. “A rara convergência das forças parlamentares do governo e da oposição a favor da instalação da CPI do Cachoeira seria uma notícia auspiciosa se não se soubesse que o que cada banda pretende não é mais do que colocar a outra na linha de fogo”. Para o periódico, tanto o governo como o PT e a oposição teriam interesses a resguardar na CPI, ao contrário dos cidadãos.

O Partido dos Trabalhadores, atizado por Lula, entra na refrega com a faca nos dentes, sequioso por demonstrar que os criadores da "farsa do mensalão" não têm idoneidade para acusá-lo de nada. Os opositoristas querem botar lenha na fogueira de um novo "mensalão", talvez como recurso derradeiro para obstar a hegemonia política do lulopetismo nas próximas décadas. O PMDB, com astúcia, permanece atento às oportunidades que certamente surgirão para aumentar seu cacife na partilha do butim. E o Palácio do Planalto, comprometido com as reiteradas manifestações de Dilma Rousseff a favor da "transparência", atua discreta e diligentemente para manter a CPI sob controle. Para o distinto público resta a esperança! (idem, ibidem).

Os editoriais analisados nesta seção enfocam os interesses dos parlamentares em diversas ações, o que pode determinar as decisões que serão tomadas. De acordo com as vantagens das quais possam dispor, os deputados e senadores podem optar ou não por fazer mudanças na legislação eleitoral ou por instaurar uma CPI. Pelos editoriais examinados, os interesses dos agentes políticos são o que move as decisões, pouco importando os impactos sociais dela. O periódico também não faz distinções entre os partidos, inclusive afirmando que, no caso de algumas medidas a beneficiar os parlamentares, todos eles as defendem.

No tópico a seguir, será analisado o *frame* “Relações entre Congresso e Judiciário”.

6.3.8 Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário”

O enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário” traz cinco editoriais. O primeiro é “Uma proposta de estarrecer”, de 29 de abril de 2012, no qual é criticado o projeto de emenda constitucional autorizando o “Congresso a sustar os atos normativos dos outros Poderes que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”. O jornal vê a PEC como uma ameaça à laicidade do Estado.

Poderia parecer, portanto, que a proposta pretende apenas afirmar a plenitude de uma prerrogativa legítima do Congresso, adequada ao princípio republicano do equilíbrio entre os Três Poderes, uma das bases do regime democrático. Antes

fosse.

O alvo do projeto apresentado em fevereiro do ano passado pelo deputado Nazareno Fonteles, do PT piauiense, é o Supremo Tribunal Federal (STF), ao qual compete se pronunciar sobre a constitucionalidade das leis e a eventual infringência dos direitos constitucionais da pessoa (O Estado de S. Paulo, 29 abr. 2012, p. A3).

Além disso, a ideia seria também de resguardar os interesses dos parlamentares, já que a emenda permitiria “(...) bloquear a vigência de normas que o estamento político possa considerar contrárias ao seus interesses, a exemplo de determinadas regras do jogo eleitoral” (idem, *ibidem*).

A proposta volta à pauta no texto seguinte que adota o enquadramento, de 1º de maio de 2013, intitulado de “A crise arrefece”. O Estado de S. Paulo (1º mai. 2013, p. A3) analisa o conflito estabelecido entre Legislativo e Judiciário pela PEC e pela concessão de liminar favorecendo a criação de novos partidos dada por Gilmar Mendes.

As questões de fundo - algumas de natureza estrutural, outras políticas - que não raro põem em rota de colisão o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF) continuam do mesmo tamanho, mas a crise que exacerbou para além do aceitável o contencioso entre eles entrou em acentuado processo de arrefecimento. De parte a parte, os profissionais entraram em cena para remover da sala os bodes que empestevam o ambiente desde a tentativa do PT, truculenta e, afinal, amadora, de se vingar da Corte Suprema pelas penas impostas aos companheiros mensaleiros.

A resposta de Gilmar Mendes gerou reações do Presidente do Senado, Renan Calheiros, levando a um conflito entre os dois, que seria pacificado posteriormente. No entanto, o periódico afirma que o ex-Presidente da Câmara dos Deputados, André Vargas, estaria atuando em direção contrária, “com deliberado senso de inoportunidade”. No entanto, aposta na solidez do Estado para impedir que a iniciativa siga em frente.

A intenção de despejar gasolina na fogueira poderá fazer algum barulho, mas tende a ficar nisso. A crise mostrou que os principais atores políticos nacionais - da presidente e do vice aos condutores das duas Casas do Congresso, sem esquecer o influente ex-titular do Senado José Sarney - não estão nem um pouco interessados em embarcar na aventura de um confronto com a mais alta instância judicial do País, ainda que protestem contra o que seria o seu "ativismo" em matéria legislativa. Isso porque, na hora H, o estado de direito consolidado entre nós não lhes permite ter sequer a tentação de pagar para ver até onde chegam os seus limites (idem, *ibidem*).

O editorial “A nova fase do embate”, de 9 de maio de 2013, continua a discussão iniciada no texto analisado acima. O editorial começa tratando do encontro entre Gilmar Mendes, Renan Calheiros e Henrique Eduardo Alves para resolução dos conflitos entre o Legislativo e o Judiciário. O Estado de S. Paulo dá razão ao Presidente do Senado quando ele afirmou que não pode concordar, jamais, com a interrupção do processo legislativo, mas argumenta que existem

casos extremos nos quais isto pode acontecer. O jornal menciona os interesses do governo e da base aliada no projeto impedindo que os novos partidos se favoreçam da regra de que os interessados em se filiar a novos partidos levavam consigo o tempo de televisão e a verba do Fundo Partidário. “Mobilizada, a base governista aprovou o casuísmo a toque de caixa na Câmara e se preparava para fazer o mesmo no Senado, quando Gilmar Mendes acolheu o pedido de liminar, parando tudo” (O Estado de S. Paulo, 9 mai. 2013, p. A3).

Anteriormente, já tinha sido aprovado o projeto permitindo ao Congresso derrubar as decisões do STF. Para o periódico, tanto a PEC quanto a liminar de Gilmar foram sucessivas retaliações. “Parece fora de dúvida que o PT quis se vingar das condenações do mensalão - e que o ministro Mendes respondeu com a liminar que contrariou os interesses do governo petista” (idem, ibidem).

O editorial “A recusa do Supremo”, de 15 de junho de 2013, continua o debate sobre a liminar concedida por Gilmar Mendes. O jornal se mostra favorável a derrubada e ao projeto em pauta, mas vê oportunismo por parte do governo ao defender a proposta.

A proposta serve à presidente Dilma Rousseff: as suas chances de reeleição no primeiro turno de 2014 variam na razão inversa do número de adversários com expressão nas urnas. Eis por que a base governista no Congresso queria aprovar o texto a toque de caixa, degradando uma ideia defensável - se fosse para vigorar depois da sucessão - em puro casuísmo (O Estado de S. Paulo, 15 jun. 2013, p. A3).

O Estado de S. Paulo adverte que o papel do STF “(...) é julgar se as leis são compatíveis com a Constituição. Não lhe cabe intrometer-se no processo legislativo” (idem, ibidem), apresentando uma posição compatível com a defesa da separação de poderes. Considera, porém, que a questão é mais complexa, pois a corte teria sido incoerente ao permitir a mudança de parlamentares para o PSD sem perda de tempo de televisão ou de recursos. A publicação avalia, ao final, que “(...) um sistema de partidos forte é condição para uma democracia forte. O vaivém dos políticos é um estorvo a isso” (idem, ibidem).

Por fim, o último editorial com elementos do *frame* ora analisado é “O Poder ausente”, de 17 de junho de 2013, tratando da rejeição das novas regras de distribuição do FPE pelos deputados, o que o periódico considera “mais uma mostra da pouca conta que têm pela instituição a que pertencem” (O Estado de S. Paulo, 17 jun. 2013, p. A3). OESP afirma que a decisão deveria ter sido tomada em 1991 e, devido a indefinição, o STF será chamado a resolver questões envolvendo o Congresso.

Trata-se de uma questão que os congressistas deveriam ter resolvido até o fim do ano de 1991, mas, por comodismo ou por incapacidade de decidir sobre questões polêmicas envolvendo interesses dos Estados, continua sem solução. Depois de vários de seus dirigentes e líderes partidários terem criticado

duramente decisões do Poder Judiciário que, a seu ver, interferiam em questões privativas do Legislativo, neste caso é o próprio Congresso que, por não tomar a tempo decisões de sua exclusiva competência, poderá se ver obrigado a pedir socorro ao Supremo Tribunal Federal (STF), para evitar o caos financeiro nos Estados (idem, ibidem).

O jornal afirma que o Supremo já tinha sido chamado a intervir na questão e deu um ano e meio de prazo para o Congresso decidir. Depois, o prazo foi aumentado por mais um tempo, mas não adiantou.

Embora um grupo de senadores ainda tente aprovar às pressas um novo projeto, é pouco provável que, em seguida, também a Câmara o faça antes de se esgotar o prazo concedido pelo STF. "O que lamenta é o Legislativo não ter cumprido o seu papel e não ter tomado uma decisão", disse o presidente da Câmara, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), após concluída a votação, a toque de caixa (idem, ibidem).

O Estado de S. Paulo considera "lamentável" a postura de líderes dos principais partidos da base, "que não conseguiram convencer seus liderados a aprovar as novas regras, como era intenção do governo" (idem, ibidem). A indefinição das regras impediria o repasse de recursos do governo federal para os estados. O periódico resume a questão citando o líder do PT, deputado José Guimarães. "'A Casa fica o tempo todo falando de judicialização e se 'autojudicializa' ao deixar decisões como essa para o Supremo'" (idem, ibidem).

Os editoriais examinados acima trazem uma preocupação com as regras da democracia brasileira, bem como com a sua estabilidade. O periódico defende o respeito às atribuições de cada Poder, além de criticar, novamente, a falta de decisão do Congresso sobre alguns temas, fazendo com que as decisões passem a ser tomadas pelo STF.

Na seção seguinte, são esmiuçados os editoriais que trazem elementos do *frame* "Escândalos políticos".

6.3.9 Análise do enquadramento "Escândalos políticos"

Quatro editoriais compõem o *frame* "Escândalos políticos". O primeiro deles é "Diferentes, porém iguais", de 28 de março de 2012. Trata-se das revelações sobre a participação do senador Demóstenes Torres no esquema de Carlos Cachoeira, além de irregularidades envolvendo o então ministro Fernando Pimentel. O Estado de S. Paulo (28 mar. 2012, p. A3) afirma que o caso de Demóstenes

(...) é mais um que se inscreve na galeria dos recentes atentados à ética na vida pública. Independentemente de pronunciamento da Justiça sobre o episódio, o senador democrata já está em débito com as práticas saudáveis da política

republicana pelo simples fato de ter, até o momento, resistido à obrigação que sua condição de homem público lhe impõe de prestar amplo esclarecimento sobre as acusações extremamente graves que lhe têm sido feitas, como a de ter pedido ou aceitado dinheiro emprestado do bicheiro Cachoeira, preso em decorrência da Operação Monte Carlo, da Polícia Federal.

O jornal menciona também o caso de Fernando Pimentel, acusado de aproveitar-se de sua proximidade com Dilma Rousseff para se beneficiar de contratos feitos com a Federação das Indústrias de Minas Gerais. O periódico coloca-se em uma posição de cobrar investigações e punições aos dois personagens, assim como avalia que os casos evidenciam os problemas éticos permeando a política brasileira.

Os casos de Demóstenes Torres e de Fernando Pimentel, idênticos na essência embora envolvam indivíduos que se situam em extremos opostos do quadro político-partidário, são mais uma eloquente e lamentável demonstração da lassidão ética que domina a vida pública, certamente alimentada pelo sentimento de impunidade que costuma embalar personalidades gradas da República (O Estado de S. Paulo, 28 mar. 2012, p. A3).

O editorial seguinte, “O bicheiro e seus amigos”, publicado em 11 de abril de 2012, aborda as conexões de Carlos Cachoeira para obter benesses. O jornal avalia que, na sociedade brasileira, “(...) o sucesso de cada qual ainda depende em larga medida do seu círculo de relações” (O Estado de S. Paulo, 11 abr. 2012, p. A3). Isto influenciaria, inclusive, na forma pela qual as malfeitorias de cada um são tratadas, com as praticadas pelos participantes do círculo de relações sendo “muitas vezes tratadas com uma leniência que não se estende a quem se fica conhecendo só quando aparece no noticiário policial” (idem, ibidem). O periódico reconhece, porém, que não é só isso que sustenta o esquema de Cachoeira, no qual a impunidade tem um papel importante.

Nem só a complacência e a boa-fé alheias, evidentemente, encorpam os Cachoeiras. Eles fazem fortuna porque remuneram de várias formas os políticos e funcionários que têm diante do patrimônio público a mesma atitude rapace dos seus pagadores. Ao princípio cínico do “aos amigos, tudo”, acrescenta-se a senha para a lambança: “O que é de todos não é de ninguém”. O círculo se fecha com a aposta - testada e aprovada - na impunidade. Daí o ceticismo com que tendiam a ser recebidas, no caso, iniciativas como o pedido, acolhido ontem, de abertura de processo para a cassação do mandato de Demóstenes Torres, o Catão do Senado, que ganhava mimos do contraventor com quem trocou nada menos de 298 telefonemas entre fevereiro e agosto do ano passado (idem, ibidem).

O Estado de S. Paulo cobra uma apuração em CPI sobre os contatos políticos de Cachoeira, para além do “banimento do desmoralizado Demóstenes” (idem, ibidem). Para a publicação, a sociedade tem papel importante para a instauração dela, ao pressionar os congressistas. “Líderes parlamentares do governo e da oposição, uns e outros lá com os seus

motivos, prometem trabalhar por ela. É pouco. Mais uma vez, tudo vai depender das pressões da sociedade sobre o Congresso” (idem, *ibidem*).

A CPI do Cachoeira é pauta no editorial seguinte, “A CPI deve ir em frente”, de 13 de abril de 2012. O Estado de S. Paulo avalia que a Comissão pode tomar rumos inesperados, inclusive implicando figuras próximas ao governo e ao PT, que propôs a sua criação, a depender do resultado das disputas políticas para comandá-la.

Um dos lugares-comuns mais duradouros, porque verdadeiro, do jargão político é o de que se sabe como uma CPI começa, mas não como termina. De fato, a menos quando submetidos a rigorosa rédea curta, de difícil manejo pelas lideranças das majorias de turno, os inquéritos parlamentares podem ter desfechos desconfortáveis para quem os patrocinou na expectativa de lucrar politicamente com eles, às expensas dos antagonistas. Um depoente confiável pode deixar escapar, sob pressão dos inquisidores do outro lado, verdades desastrosas para a banda que se imaginava apta a conduzir o inquérito ao destino que lhe conviesse. Surpresas inconvenientes podem resultar também de uma quebra de sigilo bancário e telefônico - o rol de incertezas é infundável. No caso da chamada CPI do Cachoeira, em vias de ser instalada para apurar as ligações entre o contraventor Carlos Augusto Ramos, o Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e privados, as dúvidas são ainda maiores. Além de não se ter a mais remota ideia de como poderá terminar, não se sabe nem como começará nem como se desenrolará; logo, de que estragos será capaz. A sua agenda é vaga e o seu trâmite dependerá de quem a controlar na liga majoritária encabeçada pelos aliados rivais PT e PMDB. Salvo nas raras ocasiões em que o seu objeto vai além das fronteiras partidárias, CPI são instrumentos da oposição. Esta tem a inédita peculiaridade de ter sido desencadeada pela liderança do partido do governo no Senado, com a aquiescência do governo e o incentivo do ex-presidente Lula (O Estado de S. Paulo, 13 abr. 2012, p. A3).

O jornal menciona, como em editorial analisado anteriormente, os motivos de cada partido apoiar a instauração da CPI, além de indicar que dois petistas poderiam estar envolvidos no esquema de Cachoeira. No entanto, avalia que o perigo dos rumos inesperados tomados pela investigação seria para os cidadãos.

(...) o clima que cerca a investigação é "de vaca não reconhecer bezerro". Petistas estariam fazendo ato de contrição por tê-la proposto. O presidente do Senado, José Sarney, julga os seus promotores "irresponsáveis". Já a sociedade não tem por que temer o imponderável, mas receia que um arreglo faça da CPI uma pizza antes até de começar (idem, *ibidem*).

O último editorial a utilizar o enquadramento analisado é “A CPI que o Planalto quer”, de 26 de abril de 2012. Nele, são explorados os interesses do PT na CPI do Cachoeira, além das tentativas do governo de a manter sob controle.

Mais do que os políticos de outros partidos, os petistas parecem ter uma curiosa propensão para queimar a língua, abrindo jogos que os seus próprios interesses aconselhariam a manter fechados. Há duas semanas, por exemplo, talvez por um misto de soberba e de servilismo para com o primeiro-companheiro Lula, o presidente do PT, Rui Falcão, proclamou que a agremiação pretendia usar a

chamada CPI do Cachoeira, ainda em gestação, para apurar "esse escândalo dos autores da farsa do mensalão" (O Estado de S. Paulo, 26 abr. 2012, p. A3).

O periódico acredita que a declaração de Rui Falcão influenciou para que o PMDB tomasse a “prudente atitude” de se distanciar da CPI e que seu relator deixou claro que há “determinação da presidente de controlar a CPI”, a fim de explorar os maus feitos da oposição. Isto não seria possível, porém, devido às ligações de Cachoeira com agentes políticos próximos ao governo.

Os editoriais trazendo o *frame* “Escândalos políticos” se notabilizam por cobranças por punições aos envolvidos. O Estado de S. Paulo explora, ainda, os motivos das diversas agremiações nas apurações dos casos, assim como imagina que partidos que julgariam não serem alcançados pelas denúncias possam estar envolvidos nos esquemas.

O próximo tópico analisa editoriais trazendo o *frame* “Relações entre Congresso e Ministério Público”.

6.3.10 Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Ministério Público

O *frame* “Relações entre Congresso e Ministério Público” traz duas peças. O editorial “A PEC 37 vai a votação”, de 10 de junho de 2013, trata da proposta de emenda constitucional proibindo investigações criminais por parte do Ministério Público. Como já aconteceu em editorial analisado anteriormente, O Estado de S. Paulo defende a aprovação da medida. Durante o texto, é abordado o processo de negociação dos líderes partidários para chegar a uma proposta que agradasse a delegados e a procuradores. Para o periódico, a discussão é fruto de uma tentativa do Ministério Público de extrapolar suas funções. “A PEC 37 só foi apresentada porque o Ministério Público continua almejando ser o quarto Poder da República, ampliando suas competências em detrimento de outros órgãos públicos” (O Estado de S. Paulo, 10 jun. 2013, p. A3).

O texto seguinte, “O cerco ao Ministério Público”, de 18 de junho de 2013, continua tratando da PEC 37. O periódico afirma que medidas para diminuir o poder de ação do MP foram tomadas em âmbitos estaduais e expõe argumentos dos procuradores e dos agentes políticos para opor-se ou para defender tais ações.

Os promotores e procuradores alegam que esses projetos têm o objetivo de intimidar o MP, enfraquecendo a luta contra o crime organizado. Também afirmam que esses projetos são patrocinados por parlamentares e ex-dirigentes públicos que foram denunciados e processados por crimes de corrupção, peculato e improbidade. (...) Os políticos refutam o argumento, afirmando que

os promotores jovens tendem a ser afoitos, fazendo denúncias infundadas para ganhar as manchetes dos jornais. Também lembram que muitos procuradores se valem das prerrogativas do cargo para fazer política partidária, apresentando denúncias inverídicas com intenção de promoção pessoal. (O Estado de S. Paulo, 18 jun. 2013, p. A3).

Neste caso, o periódico aproxima-se da posição defendida pelos agentes políticos, reafirmando a ideia de que o MP extrapola suas funções. “Se hoje há um "cerco" contra a instituição, é porque seus membros não souberam usar com prudência, sensatez e responsabilidade as prerrogativas que a Constituição lhes concedeu” (idem, *ibidem*).

Nos editoriais analisados nesta seção, O Estado de S. Paulo defende a limitação da atuação do Ministério Público. Aproxima-se, inclusive da posição defendida dos agentes políticos que defendem as limitações. O periódico usa, ainda, elementos da Constituição para embasar sua decisão, procurando mostrar o compromisso com a legislação vigente no Brasil.

O próximo tópico aborda os editoriais agrupados no enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”.

6.3.11 Análise do enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”

O primeiro dos dois editoriais a acionar o *frame* “Liberdade de expressão como um direito inquestionável” é “As biografias e a livre expressão”, publicado no dia 20 de fevereiro de 2011. O texto aborda o projeto propondo a liberação de biografias de pessoas de notoriedade pública sem a necessidade de autorização dos biografados ou de suas famílias. O periódico acredita que, após ter divulgado o engavetamento do projeto, escritores, intelectuais e jornalistas voltaram a cobrar e a deputada Manoela D’Ávila o reapresentou. Para O Estado de S. Paulo (20 fev. 2011, p. A3), a legislação atual é maléfica para todos – autor, personagem e leitores – e vê a liberdade de expressão como princípio fundamental para sociedades democráticas.

Garantir à sociedade o acesso a informações sobre figuras públicas ou que suscitem interesse público - sem impedir, é claro, que biógrafos possam ser acionados judicialmente, caso cometam injúria ou difamação - é uma forma de preservar direitos fundamentais e assegurar a livre circulação de ideias, dois princípios vitais para as sociedades abertas e democráticas.

O outro editorial é “A mordaza reforçada”, de 25 de maio de 2013, tratando da proibição de O Estado de S. Paulo divulgar evidências colhidas pela Polícia Federal de atos ilícitos cometidos pelo grupo empresarial de Fernando Sarney, filho de José Sarney.

(...) na base do atentado à liberdade de expressão está a gritante falácia de que o Estado não poderia estampar os fatos levantados pela Polícia Federal a que

tivesse tido acesso porque o inquérito era sigiloso. Essa aberração não pode prevalecer. O órgão noticioso que leva a público apurações reservadas sobre presumíveis ações lesivas ao bem comum - como traficâncias que envolvam o destino dos recursos do contribuinte - não é nem se torna "dono" do segredo. Este, por definição, é o agente estatal responsável por sua guarida. É a posição do STF. Se, porventura, o material repassado a jornalistas se revelar falso, o veículo que o tiver difundido estaria sujeito a responder por isso na Justiça. O que é inconcebível numa democracia é tolher a livre circulação de informações - um direito inalienável da sociedade (O Estado de S. Paulo, 24 mai. 2013, p. A3).

O jornal defende que “Tem-se, em suma, uma cadeia de atos frontalmente contrários ao espírito e à letra da Constituição. E, o que é mais alarmante, praticados por servidores togados do Estado Democrático de Direito que o País penou para implantar e eles pisoteiam” (idem, *ibidem*).

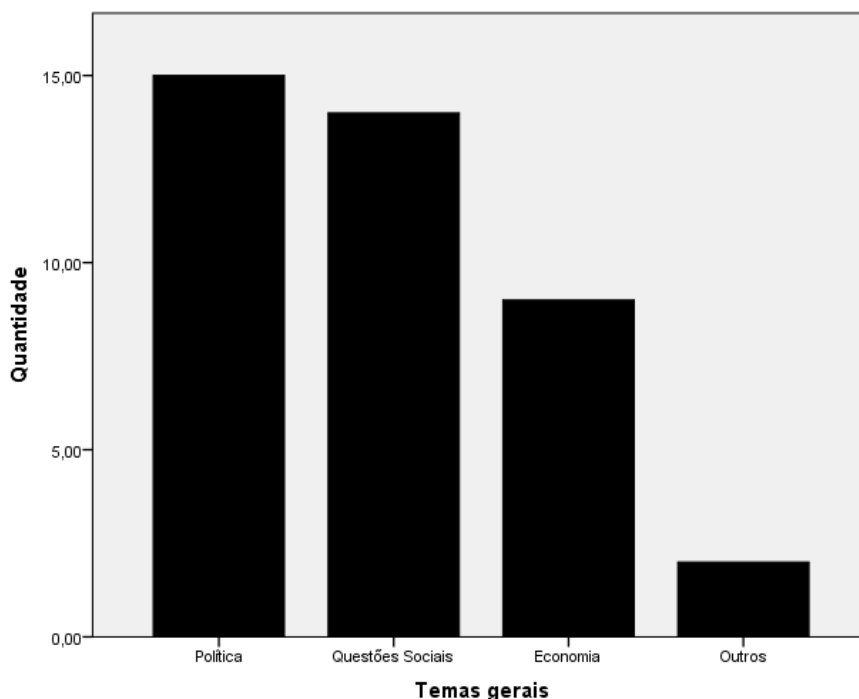
Nos dois editoriais analisados acima, O Estado de S. Paulo coloca a liberdade de expressão como um direito inquestionável, cobrando a liberação da publicação de biografias não autorizadas e o direito de publicar denúncias contra agentes políticos. O periódico reconhece a importância de resguardar os indivíduos de calúnias e difamações, mas acredita que isto não pode acontecer às custas da liberdade de publicação – além de que existem instituições para resguardar os caluniados.

Entre os editoriais de OESP examinados, foram identificados 15 enquadramentos, esmiuçados durante a seção detalhada acima. No próximo tópico, apresentam-se os resultados da análise do jornal Folha de S. Paulo.

6.4 Análise dos editoriais do jornal Folha de S. Paulo

A Folha de S. Paulo traz menos editoriais que OESP cotidianamente, conforme informado na seção anterior. Isto se reflete na quantidade de textos que compõem o *corpus* da pesquisa. Em relação aos temas gerais abordados pelos editoriais da Folha de S. Paulo, o periódico repete a predominância encontrada no material de OESP, com maior quantidade de textos sobre Política. A FSP traz 15 editoriais sobre o assunto durante o período analisado, o equivalente a 37,5% do total de textos pertencentes do jornal trazendo as palavras-chave. Próximo a Política, o eixo seguinte a concentrar os editoriais é Questões Sociais, com 14 textos sobre o assunto (35% do total). Economia conta com 9 editoriais (22,5%), enquanto dois editoriais (5%) pertencem à categoria Outros.

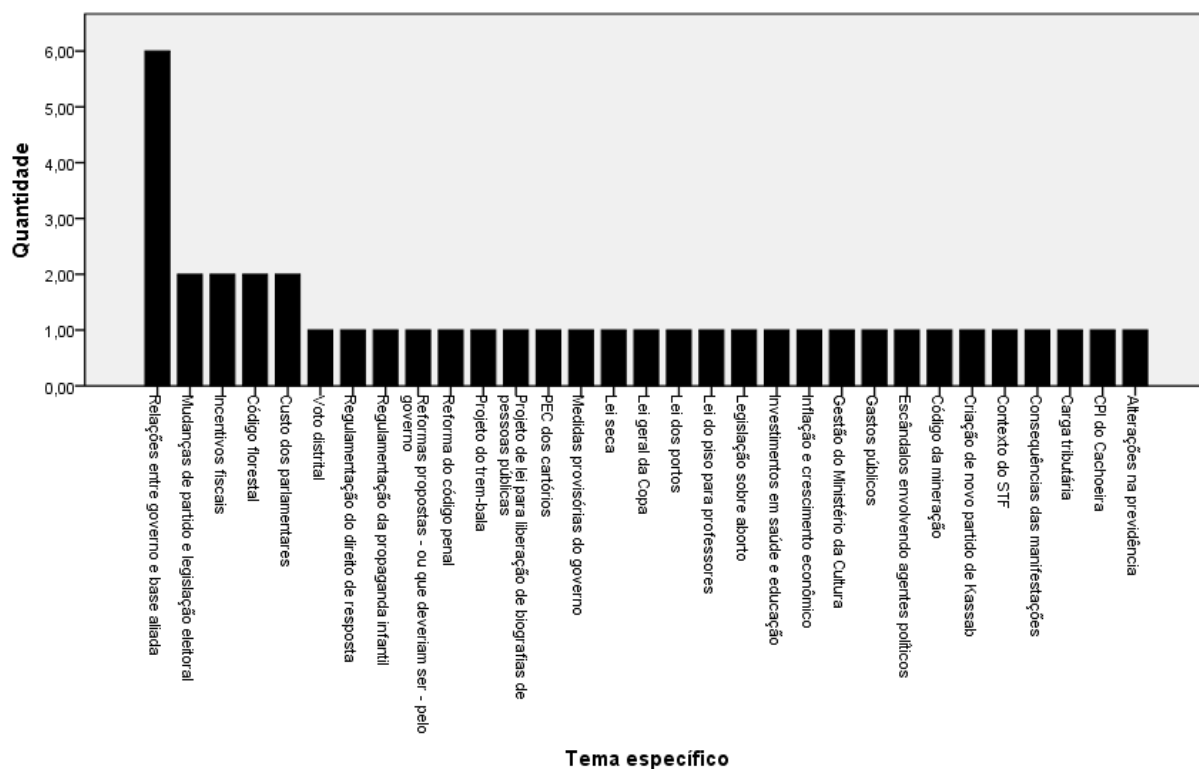
Gráfico 9 – Temas gerais dos editoriais da Folha de S. Paulo



Fonte: Elaboração da autora (2016).

O passo seguinte da pesquisa foi mapear os assuntos específicos abordados pela publicação. O tema específico que mais se repete entre os textos da Folha de S. Paulo é “Relações entre governo e base aliada”, presente em seis editoriais. Este também foi o tema específico mais debatido por O Estado de S. Paulo, embora com uma quantidade maior de textos dedicados ao tema. Em seguida, quatro assuntos são abordados em dois textos cada um. São eles: “Custo dos parlamentares”; “Mudanças de partido e legislação eleitoral”; “Código Florestal”; e “Incentivos fiscais”. Grande parte dos temas específicos são discutidos uma vez no material da Folha de S. Paulo. São eles: “Reformas propostas – ou que deveriam ser – pelo governo”; “Criação do novo partido de Gilberto Kassab”; “Projeto de lei para liberação de biografias de pessoas públicas”; “Projeto do trem-bala”; “Voto distrital”; “Alterações na previdência”; “Legislação sobre aborto”; “Lei do piso para professores”; “Medidas provisórias do Governo”; “Reforma do código penal”; “Lei Geral da Copa”; “Regulamentação do direito de resposta”; “Gestão do Ministério da Cultura”; “Lei Seca”; “Escândalos envolvendo agentes políticos”; “Carga tributária”; “Regulamentação da propaganda infantil”; “Gastos públicos”; “CPI do Cachoeira”; “Contexto do STF”; “Código de Mineração”; “PEC dos Cartórios”; “Consequências das manifestações”; “Inflação e crescimento econômico”; “Investimentos em saúde e educação”.

Gráfico 10 – Temas específicos dos editoriais de Folha de S. Paulo

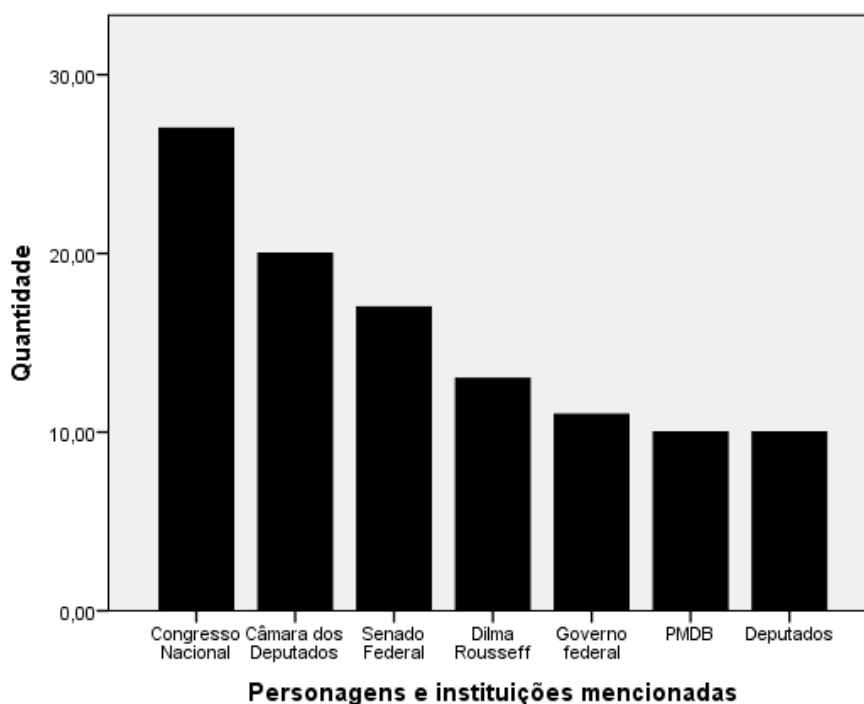


Fonte: Elaboração da autora (2016).

Assim como no caso de O Estado de S. Paulo, optou-se por apresentar no corpo da dissertação apenas as personagens e instituições que tivessem sido mencionadas, pelo menos, em 10 editoriais. A instituição mais mencionada pela Folha de S. Paulo é a mesma que a do seu concorrente, o Congresso Nacional, presente em 27 editoriais, o que representa 67,5% dos textos do periódico que compõem o *corpus*. Em seguida, a Câmara dos Deputados tem 20 menções (50% do total). O Senado vem depois, presente em 17 editoriais (42,5%). Dilma Rousseff é mencionada em 13 peças, representando 32,5% do total. O Governo Federal está presente em 11 editoriais (27,5%). Por fim, a menção a deputados e ao PMDB acontece em 10 textos (25%).

Apesar da semelhança com O Estado de S. Paulo de o Congresso ser a instituição mais mencionada, chama atenção que, na Folha de S. Paulo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal são as instituições que o seguem, com a Presidente Dilma Rousseff aparecendo com menos menções que as instituições legislativas.

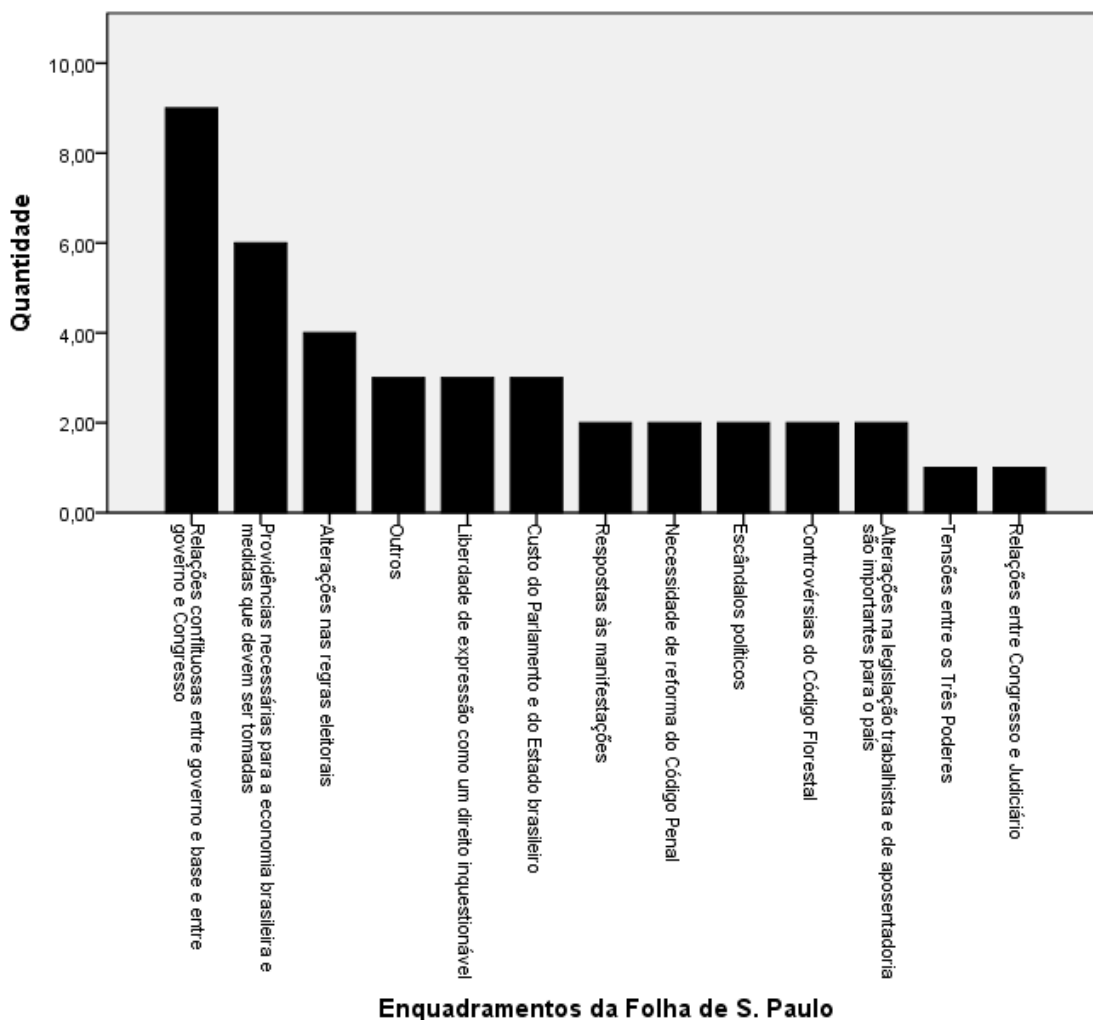
Gráfico 11 – Personagens e instituições mencionadas pelos editoriais de Folha de S. Paulo



Fonte: Elaboração da autora (2016).

Em relação aos enquadramentos encontrados nos textos da Folha de S. Paulo, alguns se repetem em relação aos observados na análise de O Estado de S. Paulo, mas outros não apresentam ocorrências. O *frame* que mais se repete é “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”, presente em 9 editoriais. Em seguida, “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas” aparece em 6 textos. “Alterações nas regras eleitorais” está presente em quatro editoriais, enquanto “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”; “Liberdade de expressão como um direito inquestionável” e; “Outros” estão presentes em três editoriais cada um. Cinco *frames* aparecem em dois textos cada. São eles: “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”; “Necessidade de reforma do Código Penal”; “Escândalos políticos”; “Controvérsias do Código Florestal” e; “Respostas às manifestações”.

Gráfico 11 – Enquadramentos identificados na cobertura de Folha de S. Paulo



Fonte: Elaboração da autora (2016).

6.4.1 Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”

O *frame* em questão é composto por nove peças. O editorial “Reforma pelo meio”, publicado em 15 de janeiro de 2011, tem Política como tema geral. O assunto específico tratado pelo texto é referente às reformas propostas – ou que o jornal acredita que deveriam sê-lo – pelo governo. A Folha critica o fato de Dilma não ter encaminhado ao Legislativo propostas de reformas, especialmente, da Previdência. “É lamentável a decisão da presidente Dilma Rousseff de não encaminhar nenhuma proposta de reforma em seu início de governo para evitar um dispêndio “monstruoso” de energia -como ela disse” (Folha de S. Paulo, 15 jan. 2011, p. A2).

O jornal acredita serem promissoras, no entanto, as mudanças propostas no sistema tributário. A vantagem seria que, por serem pontuais, as alterações exigem “menos negociações e negociações no Congresso”, partindo do pressuposto de que grandes reformas exigem maior

dispêndio de energia e de recursos. Além disso, Dilma teria deixado a cargo dos parlamentares a reforma política, julgada “estapafúrdia” pela Folha, o que sepultaria a proposta. O periódico não crê na eficácia das reformas em coibir escândalos, a exemplo do mensalão.

O editorial “Recado em código”, de 9 de março de 2012, aborda as pressões da base aliada em votações no Congresso em direção à Presidente, classificando a derrota sofridas pelo governo como “escaramuça da base fisiológica” (Folha de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A2). O jornal não acredita que a rejeição do indicado de Dilma para a Agência Nacional de Transportes Terrestres seja o “prólogo de uma tragédia”, mas que interessa “à turma do toma lá dá cá” caracterizá-la desta forma. Para o periódico, “O golpe do Senado constitui o segundo ato da coreografada revolta do PMDB e de sócios menores do poder, após um cômico manifesto contra a hegemonia do PT no governo (como se esse não fosse o partido da presidente)” (idem, ibidem). O perigo seria, porém, perder o controle da Câmara na votação do Código Florestal, pois, “(...) à insatisfação fisiológica se sobrepõe a ira represada da bancada ruralista”, o que poderia desequilibrar o código em favor dos proprietários rurais. A solução também não seria que Dilma vetasse “os exageros ruralistas porventura aprovados”, pois poderia reabrir “um flanco de atrito com a base aliada” (idem, ibidem).

Os desentendimentos entre governo e base continuam em pauta no editorial “Crise e acomodação”, de 17 de março de 2012. O periódico acredita que a crise da qual se fala à época está ligada às disputas de poder entre os partidos.

Generalizou-se o nome de "crise" para uma confluência de conflitos políticos que, apesar da algazarra parlamentar, parecem circunscritos ao comércio de postos de poder -mercado de onde não devem transbordar, dada a tranquilidade social e econômica no país. São contendas que derivam do gradual rearranjo do governo de Dilma Rousseff, assim como das disputas de poder entre partidos, em especial PMDB e PT, e também intrapartidárias (Folha de S. Paulo, 17 mar. 2012, p. A2).

A Folha de S. Paulo acredita que Dilma refaz o esquema de poder montado por Lula, ao confiscar e redistribuir mais ao seu gosto postos em ministérios e estatais, ferindo interesses e abrindo disputas entre os partidos integrantes da coalizão do governo. Defende, ainda, que o país permanece acomodado, mesmo com a desaceleração econômica. Para a Folha, a crise não passa de uma disputa por cargos, o que diminui seu tamanho e faz com que tenha de ser resolvida pelos envolvidos.

O clima conflituoso paralisa o Congresso, sem dúvida, e obsta a resolução de disputas de interesse mais geral. Entre outras, o Código Florestal, o fundo de pensão dos servidores e a lei do petróleo. O cordão sanitário da estabilidade na maior parte do país por si só tenderia a barrar transbordamentos desses embates além da praça dos Três Poderes. O fato de que tal conflito se limite a cargos e favores é outro diminutivo da crise.

Governos e parlamentos brasileiros têm de se arranjar e acabam por fazê-lo, pois não têm mais onde buscar o que cobiçam: docilidade no Congresso e feudos de poder (idem, *ibidem*).

O editorial seguinte é “Código ameaçador”, de 20 de março de 2012, que avalia que a votação do Código Florestal se tornou “(...) moeda de troca que o setor fisiológico do Congresso pretende utilizar contra o Planalto” (Folha de S. Paulo, 20 mar. 2012, p. A2). O periódico lamenta que os parlamentares ameacem aprovar uma versão desequilibrada do Código apenas em retaliação ao governo.

Os líderes parlamentares na Câmara ameaçam desfigurar uma proposta razoável para infligir nova derrota à presidente Dilma Rousseff (...). Na ânsia de reviver os termos amigáveis com que negociavam cargos e orçamentos com a Presidência no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, baronetes da mal denominada base de apoio chantageiam o Executivo, mas arriscam, com isso, pôr a perder as concessões mantidas pelos produtores na negociação realizada no Senado (idem, *ibidem*).

A Folha de S. Paulo louva a atividade do Senado, que alinhavou um acordo possível entre os interesses envolvidos, equilibrando o texto aprovado inicialmente pela Câmara. Agora, acredita que os agricultores “têm muito a perder caso prevaleça a instrumentalização de seus anseios pela ala retrógrada do Congresso e se aprove uma lei permissiva que a Presidência se veja obrigada a vetar” (idem, *ibidem*).

Em “Jogo fisiológico”, de 21 de março de 2012, a Folha de S. Paulo aborda a tramitação de outro projeto de lei importante para o governo, a Lei Geral da Copa, e as dificuldades para aprová-lo no Congresso. O periódico afirma que a lei ganhou “renovada projeção” devido às “pressões e chantagens que dominam as relações entre o governo federal e sua base parlamentar” (Folha de S. Paulo, 21 mar. 2012, p. A2). A disputa entre o governo e base é, para o jornal, em parte responsável pelas discussões sobre o assunto.

Embora suas consequências tendam a ser limitadas e transitórias, as normas que disciplinam a realização do Mundial de 2014 no país tornaram-se objeto de discussões acaloradas, que parecem pautar-se, ao menos em parte, pela máxima fisiológica de “criar dificuldades para vender facilidades” (idem, *ibidem*).

Um dos pontos polêmicos seria a liberação da comercialização de bebidas alcólicas nos estádios durante a Copa do Mundo. A posição da Folha é de que a venda deveria ser autorizada apenas para o evento, sem revogar o Estatuto do Torcedor, pois a proibição é “uma ferramenta de combate à violência nos estados” (idem, *ibidem*).

Em “Rebeldia e desalento”, de 23 de março de 2012, a Folha de S. Paulo comenta as derrotas do governo, ocasionadas por descontentamento da base aliada. O periódico procura falar como o cidadão, afirmando que, “Para amplos setores da população, pouca coisa será mais

enfadonha e previsível do que as periódicas rebeliões da base governista no Congresso Nacional” (Folha de S. Paulo, 23 mar. 2012, p. A2). A Folha reconhece que os temas nos quais o governo encontra dificuldades, como a Lei Geral da Copa ou o Código Florestal, têm consequências reais e suscitam apoio ou repúdio em diversos grupos sociais. Afirma, inclusive, que as pressões são legítimas, mas interpreta que elas podem ser controladas de acordo com os interesses dos envolvidos.

Tudo seria sinal de vigor democrático, não fosse a circunstância de que movimentos dessa natureza tendem a ser aplacados não tanto pela negociação concreta em pontos doutrinários como pela distribuição de novos cargos e verbas. Apesar do tom menos conciliador e mais "gerencial" com que Dilma procura distinguir-se do antecessor e testar um apoio que vá além da antiga fiança lulista, na prática o governo deu sinais de leniência (idem, ibidem).

O jornal afirma que a negociação não é apenas de cargos, mas também de alianças visando as eleições municipais, sendo “quase impossível” satisfazer aos interesses. Para além das consequências para o jogo político, a Folha acredita que

A opinião pública, que não é nenhuma abstração quando se trata de Copa do Mundo ou ecologia, vê-se minimizada a cada momento em que os atores políticos se entregam a suas negociações fisiológicas; natural, então, que o desalento e a despolitização, mesmo em assuntos de grande relevância, saiam vencedores (idem, ibidem).

O editorial “A inoperância no poder”, de 10 de maio de 2013, critica a articulação política do governo, que não conta, na prática, com o apoio do qual teoricamente dispõe. O periódico atribui ao governo a desfiguração da proposta da modernização dos portos, cuja MP poderia caducar sem ser votada, apesar da operação montada pelo então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, para sua avaliação.

Seja qual for o resultado da operação emergencial --o provável é que seja ruim-- , o processo aprofundou o descrédito com a articulação política do Planalto. O fracasso na condução parlamentar tem sido a regra. (...) É o caso de perguntar para que serve uma base tão ampla de apoio, ancorada numa expansão bizantina do time de ministros, que já se aproxima das 40 cabeças. Vale decerto para aumentar as chances de reeleição no ano que vem e sufocar a competição eleitoral (Folha de S. Paulo, 10 mai. 2013, p. A2).

A Folha de S. Paulo demonstra preocupação com os efeitos de sustentar uma base tão grande para o país. O periódico argumenta que a economia não se tornou mais competitiva e que a promessa de Dilma ser uma gestora eficiente não se concretizou.

Pelo contrário, poucas vezes como agora as tentativas de mitigar as graves ineficiências na regulação da economia do país estiveram tão ameaçadas pelo atraso e pelo modo mesquinho e paroquial de fazer política em Brasília. Oriunda da tecnocracia, a presidente Dilma Rousseff trouxe uma centelha de esperança no sentido de modernizar a negociação com parlamentares. A imagem da gestora eficiente, entretanto, vai se apagando no anedotário, à

medida que seu grupo mal coordenado de assessores de baixa estatura profissional e nenhuma autonomia política produz desgaste e derrota no Congresso Nacional (idem, ibidem).

A avaliação da Folha é de que Dilma estaria no caminho certo para entrar para a história como a Presidente cuja desarticulação política conduziu o país a um longo período de crescimento baixo.

Os conflitos entre governo e base continuam em pauta no editorial “Portos e porteiros”, de 14 de maio de 2013. A Folha de S. Paulo repercute a entrevista do então líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha, na qual o deputado reclama compensações do governo ao seu partido pela aliança. Para o periódico, “(...) não se tem notícia de que o PMDB trabalhe sem remuneração. Bem ao contrário, tem sido regidamente compensado pelo governo federal - e cruza os braços, ou trabalha contra ele, a cada decisão importante” (Folha de S. Paulo, 14 mai. 2013, p. A2). A Folha traz as queixas do deputado sobre a falta de poder do partido nos ministérios chefiados por filiados ao PMDB e interpreta a entrevista como um recado de Cunha de que “(...) ou um ministério é entregue inteiro, no sistema de "porteiros fechados", ou nada feito” (idem, ibidem).

O periódico menciona a votação da MP dos Portos e acredita que sua aprovação se dará “(...) menos em função de argumentos e interesses daquele tipo do que de outra regra --a das porteiros, que o PMDB quer fechadas nos ministérios de sua cota” (idem, ibidem). A Folha defende que a Presidente Dilma resiste a entrar no jogo do partido, mas só conta com o apoio da opinião pública, que não interessaria aos políticos em época de mandato. “A presidente resiste a tanto, mas para isso só conta com o apoio da opinião pública --da qual se distancia não só o PMDB, mas toda a base parlamentar do Planalto, assim que as urnas se fecham” (idem, ibidem).

O último editorial a trazer o enquadramento aqui analisado é “Contra o tempo”, de 16 de maio de 2013, ainda tratando da votação da MP dos Portos, cujo prazo para ser apreciada em plenário acabaria naquele dia. “Falta pouco para o público constatar se o Legislativo terá dado o passo à frente de que o país precisa ou se optará pelo arcaísmo que tão bem tem representado. A julgar pelas últimas sessões sobre o tema na Câmara, caberia esperar pelo pior” (Folha de S. Paulo, 16 mai. 2013, p. A2).

A Folha de S. Paulo classifica a discussão sobre o assunto na Câmara como “desfile de inanidades” e descreve a briga entre Anthony Garotinho e Ronaldo Caiado. Menciona, ainda, empresas e organizações sindicais que teriam algo a ganhar ou a perder com a votação da MP, afirmando que elas exercem pressão sobre os aliados no Congresso, “(...) atividade que nada teria de questionável se exercida com mais clareza” (idem, ibidem). O que realmente moveria as

disputas, porém, seria a confluência dos interesses mencionados com “(...) demandas comezinhas da massa parlamentar, que se acredita desatendida e espezzinhada pela presidente Dilma Rousseff” (idem, ibidem). A Folha menciona os benefícios liberados pelo governo aos parlamentares para garantir a aprovação do projeto, mas acredita que seria justificável, devido aos problemas dos portos brasileiros. Ao mesmo tempo, cobra uma posição do Congresso sobre o assunto.

Não por acaso, a deficiente articulação política do governo teve de recorrer às burras do Planalto e liberar coisa de R\$ 1 bilhão em emendas individuais represadas. Sai muito caro, como de hábito, tanger o Congresso na direção necessária --ainda assim, muito mais barato que tolerar o atraso feudal dos portos nacionais. (...) o sistema portuário precisa de uma reviravolta, que não virá sem a competição entre terminais. É uma questão de sobrevivência para a economia brasileira. E o Congresso precisa decidir se vai ficar a favor da necessidade histórica --ou contra ela. (idem, ibidem).

Assim como nos editoriais de O Estado de S. Paulo agrupados neste enquadramento, grande parte das peças da Folha de S. Paulo aborda as disputas entre o governo e a base aliada no Congresso, que seria responsável por criar dificuldades, em busca de lucrar com as necessidades do governo.

No tópico seguinte, serão examinados os editoriais agrupados no *frame* Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas.

6.4.2 Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”

O *frame* analisado é composto por seis peças. O editorial “Pouca energia”, de 8 de abril de 2012, aborda o custo da energia elétrica no Brasil, que contribui, de acordo com a Folha, para a perda de competitividade da indústria do país. O periódico defende uma redução no ICMS para diminuir o preço da energia – e afirma que mudanças na alíquota deste e de outros impostos estão em debate no Congresso. Para a publicação, “A presidente Dilma Rousseff, neste segundo ano de mandato e gozando de alta aprovação, deveria liderar um debate nacional sobre a melhor forma de cortar esse nó górdio e dotar o país da energia e dos tributos na justa medida para sustentar o crescimento” (Folha de S. Paulo, 8 abr. 2012, p. A2).

O texto “Guerra dos portos”, é de 23 de abril de 2012, e trata dos incentivos fiscais concedidos a produtos importados. Assim como O Estado de S. Paulo, a Folha condena a redução para exportações, afirmando que prejudicam as empresas instaladas no Brasil e que

diminui a arrecadação de ICMS no Brasil como um todo. O jornal aponta a importância do projeto que poderia ser votado pelo Senado, encerrando “a disputa entre portos brasileiros por produtos importados” (Folha de S. Paulo, 23 abr. 2012, p. A2). Para o periódico, “O projeto em debate no Senado pode ensejar uma ação mais coordenada e racional” (idem, ibidem) entre os estados.

Os incentivos fiscais são tema do editorial “A arte da guerra”, de 4 de maio de 2013. A Folha de S. Paulo aborda a reforma no ICMS, cujo trâmite teria sido apressado devido à possibilidade de um “apagão legal”, pois as manobras com o imposto estavam sendo invalidadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O cerne da proposta apresentada pelo governo ao Congresso seria “retirar dos Estados o poder de conceder benefícios com o tributo”. A Folha acredita, porém, que a proposta está sob ameaça, o que pode manter ou agravar o regime de taxas permitindo a chamada “guerra fiscal”.

A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, contudo, ameaça desfigurar a proposta. O relatório do senador Delcídio do Amaral (PT-MS) cria um sistema ainda mais complexo, com três alíquotas (4%, 7% e 12%), em vez das duas atuais. Prevê também um privilégio para o gás que, vindo da Bolívia, passa por Mato Grosso do Sul. O Estado do relator ficaria com 12% do preço do gás vendido a outros Estados. Caso o projeto saia da comissão como se encontra, após a votação prevista para a semana que vem, estará mantido, talvez até agravado, o regime de taxas altas e assimétricas que possibilita a guerra fiscal (Folha de S. Paulo, 4 mai. 2013, p. A2).

No último editorial a utilizar o enquadramento ora analisado, “Otimismo consumido”, de 28 de junho de 2013, trata-se da situação econômica do país, como o nível de inflação e de crescimento econômico. O jornal traz dados da área no Brasil e demonstra preocupação com o depoimento do então ministro da Fazenda, Guido Mantega, à Comissão de Finanças da Câmara. “Para além das habituais críticas da oposição, fica a constatação de que o ministro permanece alheio a uma realidade econômica mais desafiadora do que ele parece crer” (Folha de S. Paulo, 28 jun. 2013, p. A2).

O problema seria que toda a política econômica dos anos anteriores a 2013 esteve voltada à expansão do consumo, que estaria chegando ao seu limite. Caso os investimentos não crescessem, portanto, “(...) o PIB dificilmente crescerá mais que 2,5% ao ano até 2014. Tudo seguirá na mesma --a não ser pelas dificuldades vividas nos lares e ocasionalmente vocalizadas nas ruas” (idem, ibidem).

Nos editoriais adotando este *frame*, a Folha de S. Paulo apresenta problemas que julga pertencerem à economia brasileira, além de atribuir um papel ao Congresso para sua resolução. Normalmente, aprovando ou rejeitando medidas em plenário e nas comissões.

No próximo tópico, serão esmiuçados editoriais adotando o *frame* Custo do Parlamento e do Estado brasileiro.

6.4.3 Análise do enquadramento “Custo do Parlamento e do Estado brasileiro”

Três textos trazem o *frame* em questão. O primeiro editorial é “Câmara de privilégios”, de 14 de fevereiro de 2011. Nele, a Folha de S. Paulo (14 fev. 2011, p. A2) critica não só o aumento nos salários dos deputados federais, mas também os gastos da Câmara de Vereadores de São Paulo.

Causou fortes reações em dezembro do ano passado a decisão de deputados e senadores de reajustar em 60%, de uma só vez, seus próprios salários. O que talvez nem todos soubessem é que uma norma interna da Câmara Municipal de São Paulo vincula de forma automática, e já há quase duas décadas, os vencimentos dos representantes locais aos de seus colegas em Brasília -sem a necessidade de que se exponham ao desgaste de legislar em causa própria.

O jornal afirma, porém, que não é nos salários que estão os maiores gastos com o Parlamento, mas na verba de gabinete. “Assim como no Congresso, o custo de cada integrante da Câmara para o contribuinte reside sobretudo nos gastos de gabinete” (idem, ibidem). Para o periódico, os privilégios dos vereadores paulistas são comuns “à quase totalidade dos legislativos do país” (idem, ibidem).

O editorial “A saúde do Senado”, de 10 de abril de 2012, aborda os gastos nos serviços médicos da Casa. A Folha de S. Paulo (10 abr. 2012, p. A2) menciona reportagem feita pela TV Folha sobre os custos para manter “uma unidade de saúde pouco utilizada por parlamentares, servidores e seus dependentes”, além de despesas com reembolso de gastos médicos.

Se do ponto de vista prático o serviço médico do Senado é um esbanjamento, pelo aspecto simbólico trata-se de um acinte: enquanto suas salas ficam vazias, e seus profissionais, ociosos, pacientes enfrentam filas em uma UPA (Unidade de Pronto Atendimento) do governo do Distrito Federal visitada pelo mesmo “TV Folha” (idem, ibidem).

O jornal traz dados de que, apesar de atenderem consideravelmente menos pacientes, os médicos do Senado ganham muito mais que os seus colegas que trabalham em UPAs do Distrito Federal. Isto refletiria as prioridades dos parlamentares, sendo necessária uma reforma do Senado que elimine a distorção.

É difícil imaginar o que poderia justificar tamanha disparidade, que só reforça a impressão de que os parlamentares defendem antes os próprios interesses do que os da população que representam. Não há o que explique tal desproporção. A reforma administrativa do Senado precisa pôr fim a essa diferença de tratamento (idem, ibidem).

Em “Senado além da conta”, de 8 de maio de 2013, a Folha de S. Paulo aborda outros gastos desnecessários da Casa, como auxiliares de check-in nos aeroportos, sala especial para aguardar o voo ou cinco passagens aéreas mensais de ida e volta para o estado de origem dos parlamentares. Para o periódico, isto é sinal do pouco compromisso do então Presidente do Senado, Renan Calheiros, com a redução das despesas.

Vê-se que não vai longe a propalada disposição de Renan Calheiros (PMDB-AL) para reduzir as despesas da Casa. Eleito presidente do Senado sob protesto da opinião pública, ele anunciou cortes anuais de R\$ 262 milhões (num orçamento de R\$ 3,4 bilhões). Mas a tesoura preservou os congressistas (Folha de S. Paulo, 8 mai. 2013, p. A2).

O periódico lista as regalias aos senadores que foram mantidas, mesmo com os cortes, afirmando que há uma “atmosfera de descaso com a coisa pública”, fazendo com que Calheiros “se permita pagar R\$ 11,3 mil líquidos para ter um mordomo” e que “Alguém precisa assumir a culpa por tamanha prodigalidade” (idem, ibidem).

Os editoriais adotando este enquadramento questionam a necessidade de gastos públicos de instituições legislativas. No caso do Senado, a Folha de S. Paulo aborda as regalias das quais os senadores dispõem, para afirmar que os interesses deles se resumem a eles próprios. Duvida, ainda, da disposição dos integrantes da instituição em reduzir os gastos, encarando-as como jogo de cena, apenas para tentar projetar uma imagem mais favorável junto à população.

O próximo tópico traz editoriais agrupados no enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”.

6.4.4 Análise do enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”

O *frame* em tela traz três editoriais. O primeiro a ser analisado neste tópico é “Biografias em risco”, de 11 de fevereiro de 2011, tratando do projeto de lei permitindo a publicação de biografias de pessoas de notoriedade pública sem a autorização delas ou de seus familiares. A Folha de S. Paulo considera “elogiável” a iniciativa do ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, de alterar a legislação atual, aproveitando o projeto de Antonio Palocci. O periódico argumenta que a proibição de livros não é compatível com o regime democrático, até porque existem maneiras de punir os responsáveis por informações caluniosas ou equivocadas.

Não se trata de violar o direito à privacidade, resguardado pela Carta Magna em seu artigo 5º, mas de reforçar o entendimento de que pessoas públicas estão sujeitas a maior grau de exposição -evitando-se a censura motivada por mero capricho dos personagens ou de seus parentes.

A proibição de um livro é um recurso inaceitável na democracia. Para reparar ofensas e inverdades já existem na legislação mecanismos eficazes, como as indenizações. É de esperar que o Congresso aprove a modificação proposta (Folha de S. Paulo, 11 fev. 2011, p. A2).

Em “Direito de resposta”, de 21 de março de 2012, a Folha de S. Paulo aborda o projeto regulamentando o direito de resposta no Brasil, aprovado pelo Senado. O jornal defende a necessidade da iniciativa, mas acredita que “(...) a Câmara dos Deputados precisará aprimorar o texto legal para sanar problemas que o afastam de seu objetivo maior” (Folha de S. Paulo, 21 mar. 2012, p. A2). O problema do projeto aprovado pelo Senado seria “a ampliação desmesurada do escopo do direito de resposta” (idem, *ibidem*).

Embora julgue que o direito de resposta precisa ser regulamentado, a Folha coloca a liberdade de expressão como um direito superior, que não pode ser ameaçado. “O Senado produziu uma peça que, por desequilibrada, precisa ser revista. Seu papel é harmonizar o direito do ofendido e a liberdade de expressão, que não pode ser tolhida” (idem, *ibidem*).

A posição da Folha de S. Paulo sobre temas envolvendo liberdade de expressão é bem próxima da de O Estado de S. Paulo. O periódico acredita haver formas de reparar as pessoas que foram ofendidas ou caluniadas, mas isto não se dá por meio de censura prévia.

Na próxima seção, são examinados editoriais que adotam o enquadramento “Alterações nas regras eleitorais”.

6.4.5 Análise do enquadramento “Alterações nas regras eleitorais”

Quatro editoriais adotam o *frame* Alterações nas regras eleitorais, mas nem todos serão analisados aqui, conforme já foi feito em outros enquadramentos dos dois periódicos. A FSP demonstra incômodo sobre a necessidade de criar mais uma legenda, no editorial “O partido de Kassab”, de 10 de fevereiro de 2011. “(...) cabe perguntar sobre a natureza e relevância dessa agremiação, mais uma a se juntar às 27 atualmente registradas no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) -das quais 22 têm ao menos um representante no Congresso Nacional” (idem, *ibidem*). O periódico interpreta que a criação do novo partido serve a interesses particulares e tem a ver com a estruturação do sistema partidário brasileiro. Seria “(...) uma manobra personalista, na qual o novo partido serviria antes a interesses de ocasião do que a demandas da sociedade - sintoma típico de um sistema político-partidário ainda frouxo e invertebrado” (idem, *ibidem*).

Em “Voto distrital”, de 23 de fevereiro de 2011, a Folha de S. Paulo defende a adoção deste tipo de sistema para eleições proporcionais. O jornal menciona diversos exemplos de

desvios ocorridos em Legislativos de todos os níveis da Federação e acredita que o sistema político é um dos culpados.

São diversas as causas dessas mazelas -da tradição patrimonialista à ainda escassa experiência democrática brasileira. Entre elas, pode-se citar também a contribuição do sistema eleitoral. Pelo modelo vigente, deputados disputam de forma individual o escrutínio dos eleitores dispersos em colégios gigantescos. Uma vez eleitos, representam da maneira que lhes aprouver os interesses de seus Estados, partidos e apoiadores (Folha de S. Paulo, 23 fev. 2011, p. A2).

A Folha critica a proposta do PT, do voto em lista fechada, por acreditar que ela reforça as cúpulas dos partidos. Não considera adequado, também, o fim da escolha proporcional, como defendido por Michel Temer, pois “coligações e “puxadores” de voto podem criar distorções na distribuição de cadeiras” (idem, *ibidem*). Para a publicação, o voto distrital misto permitiria criar “(...) um mecanismo fiscalizador mais eficiente sobre a atuação do legislador -seus eleitores no distrito e os adversários que anseiam por substituí-lo” (idem, *ibidem*). O jornal percebe que a reforma política está na agenda de discussões e procura emplacar a solução que julga mais adequada. “A reforma política parece ser uma das prioridades do novo governo no Congresso. É a oportunidade para discutir o aperfeiçoamento das regras para eleições legislativas no país. Não há razão para excluir o modelo distrital misto dos debates” (idem, *ibidem*).

O partido de Gilberto Kassab é novamente abordado no editorial “Cálculo eleitoral”, de 30 de abril de 2012. Desta vez, a Folha de S. Paulo se opõe à tentativa do PSD, partido criado pelo ex-prefeito, de receber uma parcela das verbas do Fundo Partidário. O jornal interpreta o movimento como uma estratégia para as negociações envolvendo as eleições.

O pedido jurídico faz parte de uma estratégia política. A demanda pelos recursos do fundo não é a pretensão mais importante para a legenda. O verdadeiro objeto de cobiça do PSD é o tempo de propaganda gratuita em rádio e TV -também proporcional ao tamanho da bancada. Com mais espaço na mídia, a sigla aumentaria seu cacife nas negociações de alianças já para as eleições deste ano (Folha de S. Paulo, 30 abr. 2012, p. A2).

A Folha de S. Paulo procura apresentar-se como defensora do cidadão, protegendo os recursos públicos, que são pagos pelo contribuinte, além de preocupar-se com os impactos da manobra de Kassab no sistema político.

O direito aos recursos que saem do bolso do contribuinte deve ser prerrogativa apenas de partidos que já provaram sua capacidade de representar eleitores. Reforçar financeiramente a manobra de Kassab seria estimular novos artifícios para burlar a regra da fidelidade partidária (idem, *ibidem*).

Nos editoriais acima, a Folha de S. Paulo defende alguns elementos das regras eleitorais brasileiras, mas sugere alterações nelas. Uma preocupação frequente durante os textos é com a

criação de novos partidos que surgiriam apenas para dar suporte aos interesses eleitorais de seus dirigentes, mas custariam ao cidadão, por meio do Fundo Partidário.

O tópico seguinte analisa editoriais com o enquadramento “Escândalos políticos”.

6.4.6 Análise do enquadramento “Escândalos políticos”

Dois editoriais trazem o *frame* “Escândalos políticos”. Em “Oposição na mímica”, de 30 de março de 2012, está em pauta o envolvimento de Demóstenes Torres com o contraventor Carlos Cachoeira. A Folha de S. Paulo recorda a trajetória do ex-senador, que tinha papel importante como oposição ao governo. “Caiu-lhe bem o figurino de liderança revigoradora e aguerrida, que parecia trazer à fragilizada oposição algum alento. Ao que tudo indica, os velhos vícios da política brasileira se revelaram mais fortes que a promessa de renovação” (Folha de S. Paulo, 30 mar. 2012, p. A2). O periódico procura demonstrar distância da política partidária, ao comentar a possibilidade de Demóstenes ser expulso do DEM.

A legenda perderia um de seus principais quadros, mas essa decisão cabe apenas ao DEM. O que interessa à sociedade é a reedição de comportamentos censuráveis, algo que nunca foi exclusividade da situação nem da oposição, mas que neste caso contribui para enfraquecer ainda mais a segunda (*idem, ibidem*).

Dedica, ainda, o final do editorial a criticar a oposição brasileira, que faria o inverso do esperado, a saber: vigiar o poder e constituir uma alternativa ao governo vigente.

Parte da oposição brasileira segue no rumo inverso: muitos de seus integrantes migram para o terreno fértil do governismo, outros se paralisam diante do sucesso das políticas sociais petistas, enquanto outros mais se envolvem em escândalos que minam sua autoridade para fiscalizar os feitos e malfeitos da situação (*idem, ibidem*).

O segundo editorial é “Surpresas na CPI”, de 12 de abril de 2012, tratando da instauração da CPI do Cachoeira, sucedendo um período de acomodação com o Executivo que vinha desde o segundo mandato de Lula, apesar das relações tensas de Dilma com a base aliada, de acordo com o jornal. A interpretação da Folha de S. Paulo para o interesse do PT na abertura da CPI é semelhante à de O Estado de S. Paulo.

O novo cenário aguçou o apetite petista por retribuir na mesma moeda as investidas que o partido sofreu anos atrás. Não é o caso de mera vingança, contudo; há uma dose de cálculo na adesão da cúpula do PT à CPI. Ela proveria um anestésico para a reabertura das feridas do mensalão no Supremo Tribunal Federal (Folha de S. Paulo, 12 abr. 2012, p. A2).

O problema que poderia ser criado ao partido é trazer para a investigação correligionários da Presidente, como Agnelo Queiroz. Para a Folha de S. Paulo, as direções de Câmara e Senado devem contar com a capacidade de controlar as investigações para permitir a instalação da comissão. “As direções do Senado e da Câmara, ao concordar com o inquérito, parecem confiar na capacidade de controlá-lo -ou quem sabe fazer dele mais um espetáculo sem resultado ou conclusões” (idem, *ibidem*). A esperança do jornal parece ser, portanto, justamente os rumos inesperados que a investigação pode tomar. “Nunca se sabe, contudo, como as CPIs terminam, segundo reza o ditado brasileiro. O Congresso, mesmo que não queira, ainda pode surpreender a opinião pública” (idem, *ibidem*).

A Folha de S. Paulo também cobra a punição dos envolvidos nos escândalos políticos, assim como acredita que outros agentes políticos podem ser implicados neles com a criação de CPIs.

O próximo tópico analisa os editoriais pertencentes ao enquadramento “Respostas às manifestações”.

6.4.7 Análise do enquadramento “Respostas às manifestações”

Em “Respostas às manifestações”, estão agrupadas duas peças. O editorial “Brasília se agita”, de 27 de junho de 2013, aborda as respostas de diversas instituições às manifestações daquele mês. A Folha de S. Paulo inicia o texto afirmando que até o STF foi pautado pelo clamor das ruas, ao condenar o então deputado federal Natan Donadon à prisão imediata. Critica, também, a morosidade dos Três Poderes.

Coincidência ou não, ao decidir o caso nesta altura, o STF se sujeita ao questionamento que já se dirige aos outros dois Poderes: quanto mais frenéticos se mostram em providenciar medidas, agora, mais evidenciam quanto eram letárgicos, antes das manifestações (Folha de S. Paulo, 27 jun. 2013, p. A2).

O periódico demonstra maior surpresa, porém, em relação às reações do Congresso Nacional, o que representaria o susto causado pelas manifestações. “Foi o Congresso Nacional, no entanto, que se excedeu na repentina demonstração de apreço pela opinião pública. Como o Legislativo tem sido o Poder mais refratário a ela, fica patente o quanto Brasília tremeu diante dos protestos” (idem, *ibidem*). Para a Folha de S. Paulo, isso fica demonstrado nos resultados da votação da PEC 37 e na aprovação de projetos como a destinação de 75% das receitas do petróleo para a educação. Todavia, nem só de iniciativas positivas seriam compostas as ações do Congresso e do Executivo, avalia a Folha.

A agenda positiva do Congresso inclui outras iniciativas bem-vindas, como a extinção do voto secreto em sessões sobre perda de mandato parlamentar. Algumas proposições, contudo, sucumbem ao populismo barato. Encaixam-se perfeitamente nessa rubrica tornar a corrupção um crime hediondo e criar o passe livre para estudantes. O Congresso decerto não corre sozinho o risco de se sair com medidas de apelo popular e eficácia duvidosa. Desse mal também padece o governo Dilma Rousseff (idem, ibidem).

Em relação ao Executivo, o periódico sugere o corte de ministérios, de cargos de confiança e o abandono da ideia de construir um trem-bala ligando São Paulo ao Rio de Janeiro. A interpretação da Folha de S. Paulo é de que falta uma direção para as ações dos agentes políticos. “Os políticos foram tirados da inércia. Precisam, como se vê, encontrar o rumo certo” (idem, ibidem).

O último editorial a compor o *corpus* é “Não é só pelo dinheiro”, publicado em 29 de junho de 2013, tratando da quantidade de verbas prometidas para as áreas de saúde e de educação após as manifestações de junho de 2013. A Folha de S. Paulo (29 jun. 2013, p. A2) critica a proposta de repassar 10% do valor do PIB em educação, pois não haveria verba suficiente, mesmo com os lucros da exploração do pré-sal.

(...) seria mais prudente aumentar o dispêndio com educação de forma escalonada, sem fixar um número mágico como meta inarredável. Aliás, exatamente em qual projeto educacional se despejariam tantos bilhões? Como de hábito, o poder público se preocupa mais com o aumento de verbas do que com mecanismos para tornar seu uso mais eficiente.

Situação parecida viveria a saúde, com projeto em debate no Congresso prevendo destinação de 10% das receitas da União para a área. Seria necessário, na avaliação do periódico, um programa de reforma gerencial para a saúde e para a educação. “Nenhum processo de mudança do Brasil pode deixar saúde e educação em segundo plano. Pouco adiantará torná-las prioridades, no entanto, se o poder público não abandonar a leviandade com que trata os recursos do contribuinte” (idem, ibidem).

Ao mesmo tempo em que vê com simpatia as manifestações e os efeitos causados por elas junto aos agentes políticos, a Folha de S. Paulo preocupa-se, assim como OESP, com as consequências das propostas apresentadas.

Na próxima seção, é examinado o enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”.

6.4.8 Análise do enquadramento “Tensões entre os Três Poderes”

Um editorial traz o *frame* “Tensões entre os Três Poderes” na FSP. Ele é “Desequilíbrio perene”, de 14 de março de 2012, abordando a decisão do STF de declarar inconstitucional a medida provisória criando o Instituto Chico Mendes. Assim como O Estado de S. Paulo, a Folha de S. Paulo elogia o fato de a corte ter voltado atrás no dia seguinte e validado a MP. Para o periódico, o Supremo estava procurando sanar uma afronta à Constituição causada pelo Congresso. “Não é ocioso lembrar que a iniciativa de legislar cabe ao... Legislativo. No Brasil, onde o equilíbrio entre Poderes é ficção, ela costuma ser usurpada pelo Executivo” (Folha de S. Paulo, 14 mar. 2012, p. A2). A publicação atribui à Câmara e ao Senado o papel de verificar a urgência e relevância das MPs.

Pois é isso o que não vinha ocorrendo. Dezenas de medidas seguiam diretamente para votação dos parlamentares, que, de modo subserviente, aprovam quase tudo o que a todo-poderosa Presidência envia para deliberação. O Congresso raramente se levantou para denunciar, com atos, a óbvia falta de urgência (quando não de relevância) de várias medidas (idem, ibidem).

Diante da situação, o periódico considera necessária a intervenção do Supremo, a fim de equilibrar os Poderes. “Menos mal que o terceiro Poder da República, na figura de sua Corte Suprema, tenha reagido contra tal descaso (ainda que com incharacterística falta de cuidado)” (idem, ibidem).

No tópico seguinte, são esmiuçados as peças agrupadas no enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário”.

6.4.9 Análise do enquadramento “Relações entre Congresso e Judiciário”

O editorial “Em busca do equilíbrio”, de 22 de abril de 2012, traz uma discussão sobre o protagonismo do STF em decisões polêmicas e o reflexo disso nos seus integrantes, sendo o único que traz o *frame* “Relações entre Congresso e Judiciário” na FSP. O jornal lista uma série de assuntos analisados pelo tribunal, como liberação da interrupção de gravidez de fetos anencéfalos e reconhecimento da união homoafetiva, e outros que estariam por ser julgados, como o mensalão e a constitucionalidade de cotas raciais em universidades públicas. Ainda que considere haver certo declínio do debate e do poder de iniciativa no Congresso, o jornal não interpreta o fato de tais decisões estarem nas mãos do STF como fragilidade institucional.

(...) o protagonismo do STF não constitui, por si só, um sintoma de fragilidade institucional. Mesmo um Congresso excepcionalmente ativo poderia ver judicialmente contestadas as suas decisões, numa sociedade democrática e complexa como a brasileira. É sinal de vigor democrático, afinal, o interesse com que o público acompanha as decisões do Supremo. Transmitidas

diretamente pela televisão, as sessões do tribunal expõem, por outro lado, não apenas os argumentos técnicos empregados pelos magistrados a cada voto, mas também seus rompantes e suas suscetibilidades (Folha de S. Paulo, 22 abr. 2012, p. A2).

Dentre as peças da FSP analisadas, foram encontrados 13 enquadramentos. No próximo capítulo, apresenta-se a discussão sobre os resultados da pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DESCOBERTAS DA PESQUISA

7.1 Discussão geral dos resultados e comparação entre as coberturas da Folha de S. Paulo e de O Estado de S. Paulo

A primeira parte deste capítulo será dedicada a considerações gerais sobre os resultados apresentados no capítulo anterior, comparando os resultados encontrados na cobertura de Folha de S. Paulo e de O Estado de S. Paulo. Inicia-se com a discussão sobre o agendamento dos temas.

Em ambos os periódicos, predominam os textos sobre Política, seguidos por Questões Sociais e por Economia. A proporção dos editoriais pertencentes a cada tema geral é semelhante, indicando que as coberturas seguem padrões parecidos para a definição dos assuntos quando as peças envolvem o Congresso Nacional. A maior diferença no agendamento dos temas gerais se dá em relação à proporção de editoriais categorizados em Questões Sociais.

A Folha de S. Paulo tem 35% deles neste grupo, contra 26,6% de O Estado de S. Paulo. Isto pode ser explicado pelas peculiaridades dos dois jornais. Enquanto o primeiro procura apresentar-se ao lado do leitor, defendendo ser portador de um mandato conferido por ele (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008), o segundo atribui-se uma importância que estaria mais próxima do esclarecimento deles, com papel de influenciá-los e de guiar suas decisões (NUNES, 2003; CAPELATO; PRADO, 1980)¹¹⁸. Abrir espaço a assuntos próximos à sociedade civil pode ser, portanto, uma forma de a Folha de S. Paulo tentar ficar mais perto dos leitores, tratando de assuntos que podem lhes interessar mais diretamente.

Se comparados com resultados obtidos em pesquisa anterior, sobre a cobertura acerca de Dilma Rousseff nos editoriais de O Estado de S. Paulo, nota-se que os temas principais variam. Enquanto, na pesquisa de Mont’Alverne e Marques (2013), a maioria dos textos pertencem à categoria Economia, predomina o tema principal Política nas peças analisadas nesta dissertação.

A diferença pode acontecer também por causa das particularidades das instituições examinadas em cada caso. A Presidência, ao chefiar o Executivo, tem poder de decidir e de pôr em prática diversas medidas. O Parlamento, por sua vez, é a esfera do debate – ainda que, em muitos casos, o Executivo dependa do Legislativo para executar suas ações. Assim, é natural que temas políticos sejam mais frequentes em editoriais tratando do Congresso Nacional.

Ademais, a chance de a pressão para adoção de determinada agenda econômica gerar resultados concretos – e mais rapidamente – é maior ao dirigir-se à Presidência. No caso de

¹¹⁸ Apesar de parte da literatura argumentarem neste sentido, é necessária a realização de um estudo empírico a fim de confirmar tais afirmações.

Câmara e Senado, a produção de leis e as disputas existentes favorecem uma cobertura priorizando a Política e, em segundo plano, Questões Sociais. Isto demonstra, em último caso, as atribuições conferidas pelos periódicos a cada instituição, bem como as cobranças endereçadas a cada uma delas. O fato de a pesquisa anterior ter analisado apenas editoriais de O Estado de S. Paulo também pode ser parte da explicação, pois é um jornal com grande preocupação com a política econômica do país. Caso os resultados abrangessem outros periódicos, poderiam ser diferentes.

O tema específico mais recorrente nos dois jornais também coincide, que é “Relações entre o governo e a base aliada”. O resultado é semelhante ao encontrado por Azevedo (2005), ao analisar o Senado nos editoriais da Folha de S. Paulo, com parte significativa dos textos dedicada a tratar do relacionamento entre Executivo e Senado.

Existem variações na frequência dos outros temas específicos. Enquanto o segundo mais abordado por O Estado de S. Paulo é “Gastos públicos”, a Folha de S. Paulo tem quatro temas com a mesma frequência empatados em segundo lugar. São eles: “Custo dos parlamentares”; “Mudanças de partido e legislação eleitoral”; “Código Florestal” e “Incentivos fiscais”.

Era de se esperar, sabendo que Política é o tema geral mais recorrente nos editoriais, que o tema específico mais frequente também versasse sobre o assunto. O fato de os textos repetirem a abordagem das relações entre governo e base aliada mostra qual a agenda mais frequente quando se trata de Congresso – e como os periódicos retratam o cotidiano de Câmara e de Senado. Como foi observado ao analisar os *frames*, as negociações, barganhas e disputas entre governo e base dispõem de espaço considerável na cobertura editorial.

Deve-se notar, porém, que as disputas entre governo e aliados no Congresso desperta mais atenção da cobertura que as discordâncias entre o primeiro e a oposição. Junto das poucas menções à oposição nos editoriais – se comparados aos aliados –, estes dados indicam a importância da atuação da base para os projetos do governo, bem como a fragilidade da oposição durante a legislatura analisada. Ao tratar de Congresso, os periódicos mencionam mais frequentemente partidos e personagens da base aliada, até mesmo quando se tratam dos conflitos com o governo. Mais que a oposição, quem complicaria os interesses do Executivo, na maior parte dos casos, são os próprios governistas. Pelos editoriais dos dois jornais, a base aliada parece se movimentar mais no Congresso que a oposição, que aparece consideravelmente menos na cobertura e dificilmente cria problemas significativos para o governo.

A frequência de editoriais dedicados ao tema “Gastos públicos” em O Estado de S. Paulo corrobora a ideia de um periódico preocupado com as questões econômicas. Abreu (2003, p. 287) lembra que o jornal é “Favorável ao liberalismo econômico clássico”, fazendo a defesa do

livre mercado e da propriedade privada, assim como se opõe ao “intervencionismo estatal no domínio econômico”. Deste modo, a preocupação com os gastos públicos é, praticamente, uma consequência das ideias econômicas assumidas pela empresa. A cobrança por austeridade das contas públicas é algo que se repete em vários editoriais de O Estado de S. Paulo, em oposição a uma irresponsabilidade fiscal que viria desde governos do PT anteriores a Dilma e para a qual o Congresso também contribuiria, ao pressionar os gastos quando exigem verbas para emendas parlamentares ou ao evitarem aprovar medidas de ajuste em retaliação ao governo.

No caso da Folha de S. Paulo, os temas específicos mais recorrentes após “Relações entre governo e base aliada” dividem-se entre os temas centrais de Política, Questões Sociais e Economia, apesar de predominarem assuntos próximos do primeiro. Grande parte dos temas específicos abordados pela Folha de S. Paulo está presente em apenas um editorial, indicando a diversidade temática dos textos desta seção no jornal.

Assim como acontece na Folha de S. Paulo, há grande variedade temática entre os temas específicos abordados nos editoriais de O Estado de S. Paulo. Embora, nos dois casos, os assuntos não extrapolem – a maioria, pelo menos – os temas gerais estabelecidos, percebe-se uma tentativa de abordar diversos acontecimentos. A amplitude temática dos editoriais – no caso, espanhóis – é algo observado por Espinosa (2002).

Os dados sobre as personagens e instituições mais citadas tendem a corroborar a ideia de que o cargo ocupado pelo agente político interfere na cota de visibilidade da qual dispõe (GOMES, 2008). Como seria de se esperar, até por ser uma das palavras-chave para a coleta dos editoriais, a instituição mais mencionada pelos dois jornais é o Congresso Nacional. Na Folha de S. Paulo, os resultados se apresentam como esperado, com Câmara dos Deputados sendo a segunda mais mencionada, seguida por Senado Federal.

No caso dos editoriais de O Estado de S. Paulo, porém, a segunda personagem mencionada mais frequentemente é Dilma Rousseff, seguida por Senado e, depois, pela Câmara dos Deputados. Dentro do *corpus* analisado, portanto, a Presidente recebe mais visibilidade que as Casas Legislativas separadamente.

O PT e o PMDB são os partidos mais mencionados nas peças de O Estado de S. Paulo – o primeiro tem a mesma quantidade de menções do termo Governo, de forma genérica, enquanto o segundo iguala a quantidade de menções do Supremo Tribunal Federal. Na Folha de S. Paulo, o PMDB é o partido mais presente nos editoriais, sendo tão mencionado quanto o termo “Deputados”.

Diante da importância assumida pelo PMDB durante a legislatura anterior – mantendo a Presidência de Câmara e de Senado durante a segunda metade dela e desempenhando papel de

relevante partido aliado ao governo –, faz sentido que seja um personagem recorrente em editoriais. No entanto, o PT também é um partido de grande projeção, contando com bancada significativa no Congresso e sendo o partido da Presidente da República, mas não conta com a mesma visibilidade nos dois periódicos.

Ao examinar os resultados apresentados no capítulo anterior, nota-se que diversas instituições predominam entre os mais citados pelos dois periódicos, em detrimento de agentes políticos específicos. Isto reforça a importância de deter capital político considerável para figurar nos textos, pois, além da Presidente da República, as personagens mais citadas são Presidentes da Câmara ou do Senado ou Ministro da Fazenda¹¹⁹. Na medida que as instituições dispõem de mais visibilidade que os agentes políticos individualmente, é necessário algum diferencial para figurar na cobertura.

Assumir cargos de destaque, como liderança de partido ou de governo no Congresso, aumenta a visibilidade dos agentes políticos. Embora não cheguem a ser mencionados em dez editoriais, percebe-se que este é o caso de Eduardo Braga e de Eduardo Cunha, ao analisar os dados por completo. Os dois nunca haviam aparecido em editoriais do *corpus* até assumirem cargos de liderança. O primeiro, de líder do governo no Senado. O segundo, do PMDB na Câmara.

Se querem contar com visibilidade, portanto, pode não ser suficiente que os agentes políticos saibam adequar-se à gramática do Jornalismo. Em um ambiente no qual convivem vários agentes políticos que, a princípio, tem importância semelhante, os parlamentares precisam ter algo mais para distinguir-se dos outros e ter acesso à visibilidade oferecida pela comunicação de massa. Partidos opositoristas ao governo também recebem certa cota de visibilidade, mas ela é consideravelmente menor que a oferecida a PT e a PMDB. Alguns partidos opositoristas recebem menos menções até mesmo que agentes políticos da base aliada.

É importante destacar, porém, que nem todos os agentes políticos precisam se esforçar tanto a fim de obterem visibilidade – apesar de isto também estar atrelado à importância conferida ao cargo –, como é o caso da Presidente da República. Todavia, compreender a forma de produção jornalística e adaptar-se às exigências de tal campo facilita a adoção da agenda e dos enquadramentos mais interessantes a estes agentes políticos.

Ainda sobre os resultados de O Estado de S. Paulo, a existência e a quantidade de menções à Comissão de Constituição e Justiça contraria, em parte, os achados de Jorge (2003),

¹¹⁹ Lula é o único agente político entre os mais mencionados pelos editoriais das duas publicações que não ocupava cargo à época. Pela importância do ex-Presidente para a esfera política brasileira, na qual continuou a atuar mesmo após deixar o cargo, pode-se considerá-lo uma exceção – até porque só é mencionado de forma tão frequente em OESP.

de que o trabalho nas comissões é desconsiderado em relação ao Plenário. Acontecimentos e as atividades de outras comissões também são visibilizados, embora com menos frequência. Em artigo que analisa a cobertura sobre Senado nos editoriais dos mesmos jornais analisados aqui, Azevedo e Chaia (2008) também encontram menções ao trabalho nas comissões em editoriais de OESP.

Arnold (2004) argumenta que as comissões são o coração do processo legislativo, enquanto Anastasia e Nunes (2006) as veem como os ambientes apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política. Se a ideia do periódico for influenciar no processo legislativo, abordar os assuntos de seu interesse quando ainda estão sendo discutidos em comissões é uma forma de pressionar os agentes políticos antes mesmo de as pautas serem levadas à votação no Plenário, o que tende a chamar mais atenção. É uma maneira, também, de influenciar nos rumos que serão adotados pela discussão, na medida em que a cobertura pode destacar certas perspectivas e alterar a forma pela qual os agentes políticos as encaram.

Acerca dos enquadramentos encontrados na cobertura, “Relações conflituosas entre governo e base e entre governo e Congresso de forma geral” é o mais recorrente nos dois periódicos, embora “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas” tenha a mesma quantidade de ocorrências em OESP.

O fato de tanto FSP como OESP terem mais editoriais abordando o Congresso Nacional a partir de suas relações com o Executivo indica o que entendem e, quase consequentemente, legitimam como política. O argumento recorrente no *frame* “Relações conflituosas entre governo e base e entre governo e Congresso de forma geral” é que a relação entre o governo e sua base aliada no Congresso é pautada por relações “fisiológicas”, na qual seria necessário que o Executivo concedesse as benesses exigidas pelos parlamentares para ver os projetos de seu interesse aprovados. Editoriais de janeiro de 2011, início da nova legislatura, já tratam de uma chamada crise entre a Presidência e o Congresso.

Ela se aprofundaria, pelos editoriais de OESP, à medida que a legislatura vai avançando e a articulação política de Dilma e do governo não se mostra eficaz. Um dos problemas seria que os congressistas da base aliada não teriam interesses ideológicos ou programáticos em comum com o governo e, como Dilma não negociaria com as mesmas habilidade e disposição com as quais Lula o fazia, os parlamentares aproveitam para tentar tirar o máximo de proveito, dificultando a tramitação dos projetos para obrigá-la a ceder. Em diversos momentos, as discordâncias entre governo e base e possíveis derrotas do primeiro são tratadas como chantagem

dos congressistas, com objetivo de aproveitar as necessidades do governo de ter as medidas aprovadas para garantir cargos e emendas.

No início da legislatura, é possível encontrar editoriais no qual OESP elogia a postura da Presidente de procurar não ceder ao “toma lá, dá cá”, nos quais o Congresso é caracterizado como uma instituição formada quase que por chantagistas. O crédito concedido à Dilma, todavia, vai se esvaindo ao longo do mandato. Com o passar do tempo, tanto o Congresso como a Presidente são caracterizados de forma crítica, participando de uma relação da qual poucos benefícios sairiam para a sociedade. FSP e OESP rechaçam as exigências dos parlamentares governistas, que sempre estariam procurando obter vantagens nas relações com o Congresso, avaliando que grande parte de suas demandas não são legítimas.

Algumas medidas defendidas pelos parlamentares e que até contam com simpatia por parte de OESP, a exemplo da instituição do orçamento impositivo, sofrem oposição devido aos interesses identificados pelo jornal na sua aprovação. Embora reconheça que, em tese, a ideia poderia conferir mais seriedade na utilização dos recursos públicos, o periódico opõe-se à aprovação da medida por causa dos parlamentares, que estariam apenas procurando garantir o pagamento de emendas, algo visto como mais prejudicial que o modelo vigente.

Vários editoriais tratam a aprovação de medidas de interesse do governo a partir de uma perspectiva de vitória ou derrota imposta pela base aliada, encarando a política como uma competição, com vencedores e perdedores, algo criticado pela literatura (FALLOWS, 1997; KOVACH; ROSENSTIEL, 2004). Para OESP, especialmente, no início do mandato, os parlamentares apoiam a pauta do governo em busca de terem as suas reivindicações atendidas. O apoio não é gratuito. Na verdade, os dois jornais tratam da importância de compensações para o suporte oferecido pela base ao governo, configurando a ideia de que o Congresso não trabalha sem ganhar benefícios em troca – e que o compromisso dos agentes políticos não é com a sociedade.

Os prejuízos causados pelas negociações entre base e governo não atingiriam somente o erário público. Medidas que OESP julga importantes, como o fim da política de incentivos fiscais e a reforma dos portos, poderiam não acontecer por causa da falta de acordo entre as duas partes. No caso da FSP, perigo significativo seria um desequilíbrio do Código Florestal. Ou seja, mesmo com uma larga base de apoio no Congresso, os projetos não andam satisfatoriamente e podem prejudicar o país, na visão dos periódicos. Tanto OESP quanto FSP questionam o tamanho real da base aliada ao governo, diante das dificuldades encontradas nas votações.

Embora, de modo geral, ambos os periódicos rechacem a barganha entre a base e o governo, a FSP parece julgar o expediente justificável e necessário para a aprovação da MP dos

Portos. Julga-se que a reprovação da medida traria mais prejuízos que o atendimento dos pleitos dos congressistas. Este é o único momento no qual os jornais aceitam as trocas entre governo e base – e estariam justificadas por ter como objetivo evitar um mal maior.

Apesar dos desentendimentos da base aliada com o governo, o Congresso é retratado de maneira submissa em relação ao Executivo, uma vez que os pleitos dos parlamentares sejam atendidos pelo governo. Quando isto acontece, os questionamentos às ações do governo são minimizados, algo que ficaria claro ao observar a facilidade de aprovar medidas provisórias, por exemplo – inclusive, ignorando as exigências constitucionais para a tramitação delas.

Para OESP e FSP, as propostas de criação de CPI ou a recusa de indicados por Dilma para assumir cargos na administração pública não são sinais de compromisso do Congresso com apuração dos maus-feitos ou preocupação com a competência dos gestores. São formas de pressionar o Executivo a atender suas demandas. Por este motivo, não consideram significantes as “crises” entre governo e Legislativo, pois avaliam que são disputas de poder entre partidos, passíveis de resolução com a liberação de cargos e de emendas.

Além disso, a Folha de S. Paulo crê que governo e parlamento ajustariam as relações pelo fato de precisarem um do outro para alcançarem o que cobijam. A FSP considera que as rebeliões da base governista são de pouco interesse para a população, tornando-se enfadonhas. O periódico expressa, nesta ideia, o afastamento do Parlamento das reais demandas da sociedade, considerando que a opinião pública se vê minimizada quando as negociações entre os agentes políticos se dão de maneira fisiológica.

A busca por benefícios é retratada também quando OESP critica a tentativa de opositoristas aderirem ao governo, não sendo algo restrito aos partidos da base aliada. Os governos do Partido dos Trabalhadores, porém, teriam responsabilidade neste fato, ao montar uma extensa aliança.

Para OESP, nem mesmo medidas dedicadas a melhorar as contas públicas ou a economia do Brasil estariam a salvo das “irresponsabilidades” dos parlamentares. De acordo com a cobertura, portanto, os parlamentares usam até a votação de medidas de grande impacto para o país para negociar com o governo e tentar resguardar seus benefícios.

Outro *frame* recorrente nos editoriais dos dois jornais é “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”. No caso de OESP, o enquadramento tem a mesma quantidade de ocorrências que o analisado acima, demonstrando a importância desse tipo de pauta para o periódico. Na FSP, é o segundo *frame* mais recorrente, o que também indica a prioridade conferida pelo jornal, embora com menos destaque que o oferecido pelo concorrente.

Em alguns destes editoriais, mencionam-se as dificuldades criadas pelo jogo político e pelo Congresso para a aprovação de medidas saneadoras dos gastos públicos. O apoio dos parlamentares às reduções de gastos seria condicionado ao fato de resguardarem seus interesses, como as emendas parlamentares. Caso isto não ocorresse, poderiam retirar tal suporte. Especialmente, em textos de OESP de 2011, o Congresso é retratado como ameaça aos esforços do governo para manter os gastos sob controle.

Os dois periódicos cobram o Congresso a aprovar o fim dos incentivos fiscais concedidos por alguns estados. Ambos acreditam que essa política cria distorções responsáveis por prejudicar a indústria brasileira, defendendo que seja encerrada. O governo federal também é cobrado para resolver o problema, mas a maior parte da responsabilidade seria do Legislativo.

Em dois momentos, OESP sugere também a adoção da pauta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) como norteadora das ações de Congresso e do governo. Se o Executivo e o Legislativo estão sob constante suspeição por parte da cobertura, o setor empresarial dispõe de crédito suficiente para o periódico cobrar que sua agenda seja observada pelos agentes políticos. Assim como no caso dos “Gastos públicos”, os compromissos do periódico podem ser responsáveis pela importância conferida à pauta da CNI, que contempla a da própria publicação, e procura vender a agenda da indústria como aquela que atende aos interesses da população, enquanto os parlamentares teriam outro senso de urgência, falhando em atender às necessidades da sociedade.

A barganha entre Congresso e governo também alcançaria os projetos com considerável impacto econômico, como marcos regulatórios. Quando as negociações não dão resultado, como no caso dos incentivos fiscais, outras instituições podem tomar as decisões, a exemplo do STF. OESP acredita que falta empenho aos congressistas para aprovar algumas pautas, o que acaba repassando a discussão para outras instituições, algo que não seria desejável ou necessário, caso os parlamentares cumprissem seu papel.

Em grande parte dos editoriais sobre medidas econômicas que passariam pelo Congresso, a posição cobrada dos parlamentares é de aprovar as medidas que seriam de interesse do país. No entanto, isto não é tão simples, devido aos interesses em jogo e ao processo de barganha entre os diversos agentes políticos.

Os dois jornais também criticam os projetos que julgam ser desperdício de verba, como o do trem-bala. Em diversas peças, FSP e OESP dedicam-se a criticar a política econômica do governo, indicando medidas que deveriam ser tomadas para melhorá-la.

O questionamento dos gastos de instituições legislativas – do Senado, em especial – é a principal pauta dos editoriais que possuem elementos do *frame* “Custo do parlamento e do

Estado brasileiro”. Tanto FSP como OESP apresentam dados sobre os gastos do Senado Federal, duvidando de sua necessidade. Chama a atenção que os gastos específicos da Câmara dos Deputados não são questionados pelos periódicos. Não só os parlamentares são abordados nos editoriais. Os jornais criticam também o gasto necessário para manter o Legislativo de maneira geral, enfocando tanto as regalias concedidas aos agentes políticos como aos funcionários do Senado.

FSP e OESP não conferem crédito às promessas de redução de gastos dos presidentes do Senado, encarando-as como uma maneira de eles defenderem-se de escândalos políticos nos quais estejam envolvidos. Os parlamentares seriam, portanto, desprovidos de preocupação com o gasto público, procurando usufruir das regalias oferecidas pelo cargo sem reduzi-las, além de demonstrarem interesse superficial por discutir o saneamento dos gastos do Senado, sendo apresentado apenas para preservar as próprias imagens públicas. O periódico demonstra saber, assim, da importância da cobertura para as carreiras dos agentes políticos.

As críticas ao custo das instituições não se restringem ao Senado. Não só agentes do Poder Legislativo são retratados como portadores de descaso com as contas públicas. Os do Judiciário também.

Nos editoriais tratando do *frame* “Tensões entre os Três Poderes”, os conflitos entre Legislativo, Executivo e Judiciário costumam estar presentes. O terceiro, porém, é retratado, em parte dos casos, como responsável por resolver problemas criados pelos outros dois. Porém, a intervenção do Judiciário nos assuntos políticos nem sempre é bem vista. É este o caso quando OESP rechaça a crítica de Joaquim Barbosa ao Congresso, embora admita que ela pode ser correta. Para o periódico, o respeito à separação dos poderes e às regras da democracia se sobrepõe ao conteúdo da fala, que não considera aceitável. Nota-se que O Estado de S. Paulo se coloca como árbitro de conflito entre os poderes constituídos. O jornal condena o então Ministro do STF em nome da separação dos Três Poderes, ainda que, possivelmente, concorde com a avaliação feita por ele, colocando o respeito às regras da democracia como um valor supremo.

A situação é um exemplo de o Jornalismo atuando como uma espécie de Poder Moderador (ALBUQUERQUE, 2000), posicionando-se como um protetor da ordem e procurando arbitrar os conflitos entre as diferentes esferas de poder, como se este papel naturalmente coubesse às instituições jornalísticas. As empresas parecem atribuir-se “um papel metapolítico, de principal intérprete do interesse nacional, por cima das instituições políticas representativas.” (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008, p. 169), de modo que “pairam” sobre outras instituições do país, apontando problemas e soluções.

Nos editoriais com o enquadramento “Respostas às manifestações”, é possível encontrar diferenças mais significativas sobre como os periódicos avaliam certas medidas. O Estado de S. Paulo critica a aprovação da PEC 37 por causa da pressão dos manifestantes, enquanto a Folha de S. Paulo vê a medida de forma positiva, considerando-a uma vitória dos protestos. Porém, ambos concordam que as instituições foram surpreendidas pelas manifestações e, por isso, procuram mostrar-se dispostas a atender as reivindicações e a mostrarem serviço, embora desconfiem dos resultados que podem sair das decisões.

OESP não se coloca contra os protestos, mas reforça que o espaço legítimo para a representação da população é o Parlamento, criticando boa parte das medidas tomadas pelas instituições para tentarem contemplar a população. A FSP também discorda de parte das ações propostas pelo governo e pelo Congresso e oferece sugestões. Os periódicos reconhecem, porém, que algumas medidas são positivas.

Os jornais se mostram surpresos, nos editoriais, com as reações causadas pelas manifestações no Congresso, considerada, pelas publicações, uma das instituições mais refratárias à participação popular. A ideia que passam é de que, uma vez pressionados, os congressistas – assim como a Presidência e o STF – procuraram oferecer satisfações à sociedade de forma rápida, mostrando o quanto funcionavam de forma lenta anteriormente. As respostas, todavia, deveriam ser examinadas com cuidado, pois teriam se transformado em uma disputa entre Congresso e Executivo para mostrar quem estava mais disposto a acatar as demandas das ruas. O Congresso não passara a ser permeável à população, apenas os seus integrantes estariam assustados com a dimensão dos protestos. As instituições estariam agindo em busca de serem vistas como atentas aos cidadãos, algo que – especialmente para OESP – poderia ser muito prejudicial, pois o governo e o Congresso não poderiam agir com voluntarismo. FSP e OESP cobram, portanto, responsabilidade dos agentes políticos na aprovação de medidas que, teoricamente, contemplariam as demandas dos manifestantes.

As relações entre o ex-senador Demóstenes Torres e o contraventor Carlos Cachoeira dominam os editoriais do *frame* “Escândalos políticos”. Os dois periódicos cobram punições aos envolvidos nos escândalos e o prosseguimento das investigações, mas deixam claro que a CPI para apurar o caso só é instalada porque convém aos interesses dos agentes políticos. Ao expor os motivos para as decisões dos congressistas, Schudson (2008) argumenta que a cobertura tende a reforçar a imagem de que eles são cínicos e autocentrados. Para os periódicos, cada um dos partidos que votaram pela aprovação da CPI procura aferir vantagens ao desgastar os adversários. Neste enquadramento, a oposição aparece com mais frequência, pelo fato de o envolvido no escândalo ser um de seus integrantes mais atuantes. OESP busca jogar luz sobre

integrantes do governo envolvidos em irregularidades, evitando mencionar só a oposição – algo que a FSP não se preocupa em fazer.

Outro *frame* presente nos editoriais dos dois jornais é “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”. É nele, inclusive, a única vez em que o comportamento do Congresso é elogiado, tratando da disposição de alguns parlamentares em aprovar a publicação de biografias de pessoas públicas sem autorização do biografado ou dos familiares. A FSP também avalia ser bem-vinda a iniciativa para regulamentar o direito de resposta, embora discorde da lei.

Ainda neste enquadramento, O Estado de S. Paulo procura apresentar como questão de interesse público a proibição da Justiça de que o jornal publicasse denúncias contra as empresas do filho de José Sarney, Fernando Sarney. Em movimento semelhante, a Folha de S. Paulo caracteriza como autoritária uma possível proibição de propagandas direcionadas ao público infantil. Para os periódicos, a liberdade de expressão está acima dos possíveis problemas que ela pode causar. Para resolvê-los, as pessoas que se sentirem ofendidas podem recorrer a instituições para serem compensadas.

Alguns *frames* não se repetem nos dois jornais. Isto pode acontecer pelas próprias diferenças nas publicações, que julgam alguns aspectos mais importantes que outros. Um exemplo é que, em OESP, o Código Florestal não recebeu o mesmo destaque atribuído pela FSP à legislação. Enquanto o segundo publicou alguns editoriais se opondo à aprovação do código com vantagens para os ruralistas – e criticando que a lei teria virado moeda de troca no jogo político –, OESP julga ser uma legislação equilibrada, sem dedicar muito espaço para debatê-la. Já OESP dedica editoriais para debater o funcionamento da saúde brasileira e questões ligadas ao direito do consumidor, algo que não recebe a mesma atenção por parte da FSP.

Apenas OESP traz o enquadramento “Interesses envolvidos nas decisões dos parlamentares”. Os editoriais desta seção reforçam a imagem de congressistas que procuram apenas tirar o máximo de vantagens das diversas relações que têm, sem preocupação com o gasto público. Para o periódico, os parlamentares colocam os interesses acima das medidas em benefício do país, como o corte de gastos. O periódico critica a utilização das emendas, atribuindo uma parcela de culpa no processo ao governo, que as utilizaria como moeda de troca para votações. Neste caso, a imagem do Congresso condiz com a identificada por Torquato (2013) em relação à do Legislativo em âmbito estadual, que “(...) está atrelada a decisões corporativistas e utilitaristas, tais como aumento de salários, vantagens e benefícios para os próprios parlamentares”.

Embora a chamada base aliada tenda a aparecer mais nos editoriais e, conseqüentemente, a ser retratada como a maior participante das barganhas, a caracterização negativa não se

restringe aos seus integrantes. Em relação à aprovação de medidas como o aumento do Fundo Partidário, a manutenção das coligações proporcionais ou a liberação de candidatos que tiveram as contas reprovadas, OESP avalia que elas apenas são mantidas porque beneficiam os parlamentares, sem fazer distinção. Como o compromisso dos congressistas não seria com a sociedade, as regras seriam mantidas enquanto forem convenientes para eles, não importando se causam distorções na vontade do eleitor ou se oneram excessivamente o Estado.

De acordo com os editoriais trazendo o *frame* mencionado, os parlamentares seriam movidos pela possibilidade de lucrarem com as medidas que estiverem em pauta, sem importar as consequências das decisões. Elas seriam tomadas a partir de um cálculo político de perdas e ganhos, no qual a sociedade, frequentemente, sai prejudicada.

OESP considera que até mesmo a instauração de CPIs para investigar congressistas envolvidos em escândalos é permeada por este cálculo, no qual cada partido procura resguardar os seus filiados e expor os dos outros. Embora não nomeie, o jornal descreve uma disputa entre imagens públicas, algo que Gomes (2004) considera um traço fundamental da política contemporânea. Os reais efeitos da investigação podem até ficar em segundo plano, na medida em que grande parte da disputa política é fazer o adversário ser visibilizado negativamente e obter visibilidade positiva para si e para os aliados.

Em ambos os periódicos, há a preocupação em mostrar-se como defensor do cidadão diante dos abusos e irregularidades dos parlamentares e de outros agentes políticos. Enquanto estes procurariam benesses para si, os jornais buscam falar em nome do leitor, defendendo os interesses da sociedade.

7.2 Considerações sobre Jornalismo político e imagem pública: visibilidade negativa é regra, mas isso é ruim?

A análise dos editoriais apresentada no capítulo anterior, junto ao apanhado geral feito no início da discussão dos achados revela uma imagem pública predominantemente crítica do Congresso Nacional. A caracterização da instituição feita por OESP e FSP é semelhante à identificada por Rozell (1994, p. 110, tradução própria) na cobertura do Jornalismo americano sobre o Congresso dos EUA. “A imprensa retrata os legisladores da nação como políticos auto interessados, autoindulgentes, que exploram o processo legislativo para seu próprio benefício.”¹²⁰

¹²⁰ Texto no original: “The press portrays the nation’s legislators as self-interested, self-indulgent politicians who exploit the legislative process for personal gain”.

A cobertura envolvendo o Congresso Nacional, de acordo com os editoriais analisados, segue uma tendência já identificada na literatura, focando nos conflitos entre os diversos agentes políticos, assim como nas ambições dos congressistas e nos motivos pelos quais tomam certas decisões (FALLOWS, 1997; GOMES, 2004; MIGUEL, 2014; ROZELL, 1994; SCHUDSON, 2008). A repetição da abordagem dos conflitos entre governo e base também segue algo identificado pela literatura, de que “Para muitos repórteres, conflito intenso entre presidente e Congresso, onde o prestígio presidencial está em jogo e o resultado não é certo, é a definição de notícias”¹²¹ (ARNOLD, 2004, p. 115, tradução própria).

Todavia, além das preferências jornalísticas, é preciso levar em conta o quanto o desenho institucional da democracia brasileira colabora para a importância das relações entre Executivo e Legislativo – e, conseqüentemente, para a cota de visibilidade dedicada ao processo. Azevedo (2005, p. 6) defende que

(...) a maior parte da agenda do processo legislativo é oriunda do Poder Executivo na medida em que este mantém a prerrogativa de propor projetos de leis, emitir medidas provisórias e solicitar urgência para a tramitação de seus projetos. Portanto, no caso brasileiro, a explicação para a concentração do foco da mídia no poder Executivo e na relação entre este e o poder Legislativo seria mais recorrente do desenho e do arranjo institucional entre os dois poderes do que por uma preferência editorial.

A caracterização negativa do Congresso não se limita aos conflitos com a base, ressaltando também a ideia de que os parlamentares se preocupam prioritariamente com os próprios interesses, tendo suas ações norteadas por eles. Para os periódicos, isto explicaria por que algumas regras que poderiam melhorar o sistema político – como o fim das coligações proporcionais – não são aprovadas pelos congressistas.

Isso não significa, porém, que o Congresso Nacional seja sempre retratado como uma instituição formada por agentes políticos interessados apenas em barganhar mais poder e que aja sempre em benefício próprio – ainda que seja a caracterização frequente. Azevedo e Chaia (2008) identificam, inclusive, uma tendência no material jornalístico de reforçar uma imagem negativa do Legislativo. Em alguns momentos específicos, porém, como no caso da autorização para publicação de biografias de pessoas públicas sem autorização, a disposição do Congresso é elogiada. Coincidentemente, são medidas endossadas pelos periódicos.

Em alguns editoriais, como os que se dedicam à Lei Geral da Copa, aos problemas do sistema prisional brasileiro, do sistema de saúde ou ao desrespeito à tramitação das medidas

¹²¹ Texto no original: “For many reporters, intense conflict between president and Congress, where presidential prestige is on the line and the outcome is in doubt, is the very definition of news”.

provisórias, questões substanciais são debatidas pelos periódicos, contrariando a literatura, não obstante a disputa política aparecer como plano de fundo em alguns deles.

Há espaço para caracterizar o Congresso como submisso ao Executivo, quando as reivindicações da base são atendidas e ela atende aos interesses do governo. Neste sentido, Noleto Filho (2009, p. 22-23) argumenta que a

(...) redução da iniciativa legislativa do Congresso ocorre, de fato, com o beneplácito e a co-participação, na engenharia política, das lideranças partidárias das bases parlamentares governistas que têm controlado a Câmara dos Deputados desde a Nova República. E isto pode ser interpretado como evidência de que o sistema político-institucional está equilibrado, pois, apesar dos problemas de gestão político-partidária impostos pelo chamado presidencialismo de coalizão brasileiro, garante-se a governabilidade e acomodam-se as correntes político-ideológicas em torno de um modelo de democracia eleitoral que funcionaria a contento, ao propiciar, dentre outros fatores, a alternância de partidos no poder. No entanto, para a chamada opinião pública, é plausível aventar que o que acaba por transparecer - e isso também é notório na cobertura jornalística que a mídia informativa produz, tanto no noticiário regular da imprensa, como, sobretudo, em editoriais e comentários - é que o Legislativo reduz o seu papel institucional diante dos demais poderes republicados, o que afeta potencialmente a sua imagem pública.

No caso dos textos analisados, OESP e FSP constroem negativamente a imagem do Congresso, ao afirmar que este teria descaso com o dinheiro público, ou que suas decisões são estritamente ligadas a interesses eleitorais. Entretanto, pelo menos nos editoriais que compõem este *corpus*, a imagem negativa não é exclusividade dos parlamentares. O governo também é caracterizado a partir de perspectivas que não ressaltam atributos positivos – muitas vezes, cedendo às chantagens dos congressistas aliados ou aproveitando-se das vantagens de utilizar a máquina pública para facilitar a tramitação de assuntos de seu interesse. Algumas instituições e agentes do Judiciário também são criticados nos editoriais, o que pode indicar uma desconfiança em relação às instituições de maneira geral.

É notável que o Congresso é alvo de várias críticas, mas outras instituições do Executivo e do Judiciário também o são, ainda que a intensidade possa variar. Se a Presidente Dilma, especialmente, no início de seu mandato, conta com alguma paciência por parte dos periódicos, isto não acontece à medida que o tempo vai passando e que o governo se desgasta. Os congressistas, no entanto, são quase totalmente caracterizados de maneira negativa, corroborando a ideia de Albuquerque (2000, p. 17) de que a base da relação das empresas de Jornalismo difere quando se trata de Legislativo ou de Executivo.

Pode-se sugerir que, em termos genéricos, a relação da imprensa com o Executivo se faz segundo a lógica da “autoridade”, enquanto a relação com o Legislativo segue a lógica da “política”. No primeiro caso a ênfase recai principalmente sobre questões relativas ao interesse da Nação como um todo e à

competência técnica dos agentes encarregados de lidar com elas; no segundo, têm-se em vista os interesses particulares dos (ou representados pelos) agentes envolvidos, e do processo de barganha que se estabelece em torno deles.

Ao mesmo tempo, Noleto Filho (2009) argumenta que o grau elevado de transparência da Câmara dos Deputados a torna mais aberta ao escrutínio público que qualquer outra instituição pública ou privada, fazendo com que os fatos negativos produzidos pela Câmara e por seus integrantes venham à tona com maior destaque que as ações positivas. Embora se reconheça que a ideia é relevante, o argumento não é totalmente corroborado pelo *corpus* analisado, na medida em que o Senado, instituição com menos ferramentas de transparência que a Câmara, é mais criticado individualmente.

Os periódicos prezam pelos fundamentos do regime democrático – ou aparentam fazê-lo. No caso de OESP, a separação entre os Poderes e o fato de encararem o Parlamento como o espaço da representação popular são especialmente importantes. A FSP também demonstra preocupação com a manutenção e com o respeito às regras da democracia. Em estudo sobre editoriais da FSP acerca das eleições de 2002, Ghisleni (2003) encontra resultados semelhantes, pois o jornal cobra a manutenção da estabilidade democrática, que era considerado mais importante que a disputa. Neste sentido, os resultados encontrados aqui diferem do que é defendido por Porto (*apud* NOVELLI, 2010), de que a cobertura não faz uma distinção entre os integrantes do Congresso Nacional e da importância dele para o regime democrático.

Reconhece-se, porém, que considerar a importância do Legislativo para a democracia não livra os jornais de incidirem em simplificações, ao, frequentemente, referirem-se a Congresso como uma instituição homogênea, desconsiderando as diferenças entre as Casas. Mais que atuarem como revisoras das matérias cuja tramitação começou na outra, há diferença no tipo de representação de cada uma delas (CINTRA; LACOMBE, 2007).

Os periódicos costumam distinguir as Casas apenas quando tratam dos gastos do Senado. Azevedo (2005, p. 2) argumenta que, de acordo com a literatura sobre o Congresso dos EUA, o Senado, quando confrontado com a Câmara, costuma receber maior atenção dos *media*. “Uma das explicações para este comportamento é a magnitude do corpo Legislativo, ou seja, o fato de o Senado ser uma casa com menos membros e políticos mais antigos e conhecidos nacionalmente facilitaria a individualização da cobertura”. Isto pode ser verdade também no caso brasileiro, tendo em vista que editoriais dedicados aos gastos do Senado costumam cobrar diretamente os Presidentes da Casa.

A ausência das distinções entre as Casas, na maioria dos editoriais, corrobora a ideia de Cook (1989) de que a cobertura tende a simplificar os assuntos. Isto pode ser especialmente

prejudicial quando se trata de questões políticas, por dar a ideia de que os problemas podem ser resolvidos pela simples disposição dos agentes políticos em fazê-lo, desconsiderando a complexidade do processo legislativo ou das decisões governamentais.

Além disso, este tipo de cobertura não ajuda a esclarecer os cidadãos sobre para onde endereçar as demandas que tenham, de acordo com as competências de cada instituição – papel que não pode ser atribuído somente ao Jornalismo comercial, até porque as instituições dispõem de estruturas de comunicação próprias, devendo ser usadas para aproximar-se da população.

Acerca das fontes, confirma-se a ideia de que ocupar cargos é favorável para a visibilidade dos agentes políticos. Neste sentido, pode-se dizer que o Jornalismo detém influência sobre a configuração política das Casas, pois a chance de aumentar as cotas de visibilidade cresce de acordo com o cargo ocupado – a depender da habilidade do agente político e das pautas nas quais está envolvido, também é maior a possibilidade de que controle a configuração da própria imagem pública.

Ainda que ocupar uma posição de destaque no Legislativo não seja garantia de visibilidade, Cook (1989) afirma que a cobertura nacional costuma favorecer líderes, presidentes de comissões e membros do Parlamento mais antigos. A ideia seria perguntar para quem estivesse em posição de saber das informações (COOK, 2005), além de privilegiar quem disponha de alguma importância para o processo. Isto pode explicar por que alguns personagens dispõem de mais cobertura de acordo com o momento, a exemplo de parlamentares que alcançam maior visibilidade ao assumir a relatoria de um projeto de lei importante ou a Presidência de uma CPI¹²².

Chama atenção, no entanto, que os jornais se referem, em diversos momentos, a “parlamentares” ou a “deputados”, de maneira geral. Nestes momentos, generalizam a abordagem para todos os integrantes de Câmara ou do Senado, sem fazer distinções entre eles. Talvez seja indicativo de que não enxergam grandes diferenças entre os congressistas, desconsiderando as discordâncias ideológicas e partidárias – especialmente, quando tratam de ações que reprovam.

Outro resultado merecedor de destaque são as menções à Presidente Dilma Rousseff, que aparece mais que os Presidentes de Câmara e Senado. Diante dos resultados do agendamento de temas específicos e dos enquadramentos mais frequentes, esperava-se que a chefe do Executivo fosse uma personagem frequente nos editoriais. Mais que uma disposição dos periódicos em

¹²² Contrariando os resultados de Cook (1989), a pesquisa de Arnold (2004, p. 61) revela que a posição institucional ocupada por deputados americanos não está associada com maior visibilidade. Seria necessário fazer “coisas noticiáveis”, como concorrer para governador ou a senador ou ser investigado pela comissão de ética da Casa.

colocá-la em meio ao jogo político, reflete, de certa maneira, a força do Presidencialismo na democracia brasileira (AMORIM NETO, 2007). A quantidade de menções a Dilma é indício da importância atribuída a suas decisões junto ao Congresso, bem como da necessidade de diálogo entre as duas instituições, a fim de que os projetos e interesses de ambas sigam em frente. Indica, ainda, a parcela de cobrança do jornal em relação à Presidente.

Devido à importância do Presidente para o sistema político brasileiro, é plausível supor que os periódicos não poderiam ignorar o ocupante do cargo nem se assim desejassem, pela influência do Executivo para a política nacional. Uma análise realista da situação do país, portanto, passa por conferir visibilidade aos agentes políticos que detenham poder. Esta argumentação está em concordância com a literatura referida por Azevedo (2005), mostrando que, nos regimes presidencialistas, a cobertura política privilegia a arena executiva – e, especificamente, a Presidência. Deve-se ter em mente, ainda, que o desenho institucional brasileiro permite que o Executivo participe diretamente da produção legal (INÁCIO, 2007), fazendo com que a Presidência desempenhe papel ativo no processo legislativo. Limongi (2006) defende até que o Presidente tem papel reservado como principal legislador do país¹²³.

Quando se trata de editoriais, a menção aos personagens é também uma cobrança da atenção deles ao tema abordado. Se têm a intenção de que seus pleitos sejam atendidos e seus conselhos seguidos, é mais lógico que os editoriais se direcionem às camadas dirigentes da sociedade – e isto significa legitimar o poder, e o lugar ocupado socialmente, de alguns agentes políticos específicos.

A concepção de política propagada pelos periódicos nem sempre é deliberada. A maneira pela qual o material jornalístico é constituído tem papel fundamental neste processo. Ainda que os editoriais não sejam norteados por critérios de noticiabilidade, como a cobertura informativa, o conteúdo deles não é decidido aleatoriamente. Comparar os editoriais de dois jornais permite, portanto, perceber as escolhas feitas por cada um deles.

Os periódicos divergem sobre os resultados das manifestações de junho de 2013. O jornal da família Mesquita entende a participação popular como importante, mas prefere que ela se dê em âmbito institucional – de preferência, no Parlamento. OESP evita criticar os protestos de forma muito contundente, até para resguardar a própria credibilidade e não aparentar defender a esfera política em vez da sociedade, mas acompanha com desconfiança os projetos apresentados ou aprovados pelo Congresso por causa da pressão popular – em especial, a PEC 37 – e a

¹²³ Bresser-Pereira (2015) faz certo contraponto a estes autores, ressaltando que o poder do Presidente em um regime presidencialista é menor do que se julga e consiste, na maior parte, em nomear e demitir seus auxiliares – não obstante reconhecer que é o agente com maior soma de poder neste tipo de regime.

violência dos protestos. A FSP também vê problemas em medidas propostas, mas encara as manifestações de maneira mais positiva. Embora ambas as publicações diagnostiquem que os agentes políticos estão assustados e sem saber como reagir, a FSP louva a aprovação da PEC 37, que teria acontecido por causa das pressões.

Na cobertura de OESP, fica claro que o periódico considera a existência dos protestos como falha do Parlamento em cumprir sua função. Caso o Congresso não estivesse preocupado com as vantagens que pode aferir em cada negociação e não fosse submisso ao governo quando tem os pleitos atendidos, as manifestações não teriam razão de ser. Neste sentido, é possível observar o partidarismo do Jornalismo ao qual Biroli (2012) se refere, na medida em que a cobertura de OESP reproduz os limites da política democrática, ao demonstrar certo incômodo com a participação da sociedade no processo político.

A compreensão dos jornais sobre os valores democráticos prioritários a serem resguardados, naquele momento, parecem entrar em conflito. Enquanto a Folha de S. Paulo vê a participação popular como fundamental para o processo, OESP parece prezar mais pelo procedimentalismo e pela estabilidade do regime, considerando o voto como momento mais propício para manifestação dos cidadãos – ainda que evite deslegitimar os protestos.

O Jornalismo procura apresentar-se como representante do leitor, inclusive, quando usa o respeito aos “contribuintes” ou aos “eleitores” para justificar a defesa de algumas medidas. Em certo grau, pode-se afirmar que, pelos editoriais analisados, ambos os jornais procuram assumir o papel de representantes do leitor – e disputam diretamente este papel, uma vez que se dirigem a público semelhante.

Não obstante as simpatias das empresas jornalísticas com grupos ou partidos políticos, o compromisso – pelo menos, publicamente – deve ser com o leitor. Ainda que o editorial permita maior liberdade, ao demandar a opinião do jornal sobre diversos assuntos, associar-se de forma muito incisiva a algum grupo político pode comprometer sua credibilidade¹²⁴. O papel de cão de guarda necessita que se construa legitimidade para ocupá-lo – e a cobertura política é um espaço privilegiado para isso. “Reconhecimento e legitimação são formas de sobreviver, de durar no tempo, de permanecer na memória da comunidade, sinais de nobilitação que não vêm do berço mas da conquista. Pode haver melhor campo para isso do que o campo da política?” (WEFFORT, 1984, p. 40).

¹²⁴ Lycarião, Magalhães e Albuquerque apresentaram a versão preliminar de um artigo no VI Congresso da Compolítica, em 2015, no qual defendem que a tendência do Jornalismo brasileiro é tornar-se mais polarizado, identificando-se com certas correntes políticas e ideológicas de forma mais aberta. Considera-se a possibilidade de este movimento consolidar-se, mas preferimos esperar o avanço nos debates sobre o assunto para maiores conclusões. Disponível em <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2015/04/GT8-Lycari%C3%A3oMagalh%C3%A3es-e-Albuquerque.pdf>>. Acesso em 11 set. 2015.

Em consonância com Azevedo (2005), acredita-se que as páginas de opinião representam a materialização por excelência da ideia da imprensa como cão de guarda, já que os artigos e colunas debatem os temas mais candentes do momento – e o editorial define a posição do jornal diante das questões públicas. Em um contexto no qual o Congresso é encarado com desconfiança por larga parcela da população, é possível que retratá-lo de forma negativa seja uma maneira de o jornal alinhar-se às expectativas da audiência, evitando desapontá-la e, até mesmo, correr o risco de se enfraquecer como seu “representante”.

Mostrar-se um jornal combativo e comprometido com a audiência é, portanto, estratégia de legitimação das empresas – e não significa que a sociedade não possa ser beneficiada deste processo. Apresentar uma cobertura crítica pode ser uma forma de o periódico mostrar sua relevância, em um contexto no qual as fontes de informação são abundantes e que, caso o conteúdo da publicação não agrade ao leitor, ele tem inúmeras alternativas às quais recorrer. Criticar os agentes do campo político é uma maneira de demonstrar que a empresa jornalística é confiável, ao contrário daqueles envolvidos em maus-feitos ou dotados de preocupações mesquinhas. A cobertura negativa sobre o Congresso pode ser também uma forma de os periódicos pressionarem por legislações e medidas que julgam prioritárias, na medida em que o Legislativo é o espaço legítimo para elaboração e aprovação delas.

Em certa medida, encontra-se na cobertura de OESP e FSP algo que Albuquerque e Holzbach (2008, p. 167) identificam nos verbetes do Manual de Redação da Folha de S. Paulo: um viés antipolítico. Ele se manifesta, principalmente, ao alimentar “um sentimento generalizado de desconfiança quanto ao bom funcionamento das instituições públicas: eles as retratam como sendo potencialmente opressivas (...) e pouco eficientes”. A legitimação dos periódicos junto à sociedade acontece, muitas vezes, por meio de uma visão simplista da política, reduzida às negociatas e a uma disputa de interesses particulares.

Todavia, deve-se considerar que as irregularidades cometidas pelos agentes políticos atendem aos critérios de noticiabilidade, não sendo razoável que os periódicos os ignorem. Assim, não só os interesses das publicações incidem nos rumos da cobertura. Concorde-se com Azevedo (2005, p. 15) quando ele defende que parte das origens das críticas ao Senado – e acredita-se que é possível estender ao Congresso – pode ser atribuída

(...) às fraquezas institucionais do nosso modelo eleitoral e partidário que estimulam estratégias individualistas em detrimento das coletivistas tanto na arena eleitoral quanto legislativa. Mas, por outro lado, diversas outras críticas, especialmente as dirigidas à assiduidade e eficiência dos parlamentares e ao comportamento ético e moral (corrupção, escândalos, negociatas) são produzidas pela própria ação parlamentar.

Argumento semelhante é desenvolvido por Asher e Barr (1994), ao argumentarem que a maioria dos problemas que geram desconfiança e cobertura negativa em relação ao Congresso dos EUA são criados pela própria instituição e por seus integrantes. Isto não exime o Jornalismo da responsabilidade de pautar a agenda de discussões e de enquadrar os acontecimentos de maneiras específicas, mas demonstra que os fatos geradores de cobertura negativa costumam existir independentemente da atuação do campo jornalístico – ainda que a maneira pela qual os assuntos são abordados possa alterar o comportamento dos agentes políticos e a forma pela qual a sociedade irá encará-los.

Pelo confronto com a literatura internacional, apresentada ao longo do capítulo, percebe-se que, apesar de certas diferenças, a cobertura de OESP e de FSP sobre o Congresso brasileiro segue um padrão semelhante à cobertura feita pelo Jornalismo americano, com uma tendência a desconfiar das instituições e de seus integrantes. Mais que uma escolha deliberada do campo jornalístico, portanto, uma cobertura crítica está ligada às próprias rotinas da profissão, assim como ao papel social que o Jornalismo se atribui – pelo menos, aquele inspirado no modelo americano.

Deve-se ressaltar, ainda, que um Jornalismo crítico e que questione as instituições e seus integrantes não é necessariamente ruim para a democracia. Em consonância com Fuks (2008), defende-se não haver contradição entre as empresas de jornalismo contribuírem para a criação de um controle informacional favorável ao controle dos representados sobre os representantes e, de outro lado, não desempenharem o papel de tornar públicas as ocorrências positivas sediadas nas instituições parlamentares. Não se desconsidera, porém, a importância do Jornalismo para a legitimidade destas instituições, mas acredita-se que o fato de constrangerem os agentes políticos a comportarem-se de forma condizente com o interesse público é um papel de significativa importância.

Todavia, vale observar que, embora o Jornalismo retrate o Congresso Nacional a partir de uma perspectiva negativa, não há um questionamento sistemático acerca das limitações da democracia representativa. No máximo, menciona-se a submissão do Congresso ao Executivo. A crítica não vai além do posicionamento dos parlamentares, expressando quais limites a cobertura estabelece.

Neste sentido, é razoável a ideia de Hallin, citada por Miguel e Coutinho (2007), de que “a imprensa, quando se abre para o contraditório, se movimenta dentro de um espaço de ‘controvérsia legítima’ (HALLIN, 1986, p. 116-7). Posições que vão além deste espaço são silenciadas”. Problemas inerentes à representação política, como o distanciamento entre representantes e representados ou a ruptura do vínculo entre a vontade dos dois (MIGUEL, 2014)

raramente são mencionados. A construção de imagem negativa do Congresso esconde, de certa maneira, a discussão sobre questões estruturais da própria democracia, na medida em que não se dá espaço a este tipo de debate.

Na cobertura analisada, pouco se questiona, ao tratar de escândalos políticos, as causas para os maus-feitos dos agentes políticos. Menos ainda, é estabelecida relação entre fatores relacionados a outros campos, como as relações dos agentes políticos com os atores do campo econômico, para explicar questões da esfera política, o que compromete o entendimento de temas do próprio noticiário, como a corrupção (BIROLI, 2012).

No caso dos editoriais, os periódicos ainda se permitem defender de forma aberta pautas ligadas ao setor empresarial, inclusive apresentando a agenda da CNI como um caminho adequado para o desenvolvimento do país. No entanto, pouco posiciona agentes do setor empresarial com alguma influência na arena política, quando se sabe das imbricações entre os dois campos. É sintomático que os periódicos frequentemente enquadrem os parlamentares como defensores dos próprios interesses, como emendas, mas pouco mencionem a influência dos grupos empresariais nas decisões e nas pautas defendidas pelos congressistas.

Quando caracterizam as relações “fisiológicas” entre governo e Congresso, os periódicos não propõem uma discussão sobre os motivos de sua existência. No máximo, argumentam que a montagem de uma base ampla de aliados para o governo Dilma, articulada por Lula, é responsável pelas mazelas na relação, com poucos questionamentos ao modelo de presidencialismo constituído no Brasil e às dificuldades que ele impõe para governar. Não se argumenta que o Executivo seja refém do Legislativo e que aceite as negociações por falta de opção, mas a crítica deve levar em conta o sistema político brasileiro, se procura apresentar as diferentes variáveis que levam à situação descrita.

Os periódicos costumam tomar os agentes atuantes na esfera política institucional como os relevantes para a cobertura, citando a esfera civil muito mais como forma de legitimar-se como seu representante que realmente dar voz às suas demandas e questionamentos. “(...) os meios de comunicação não desafiam o recorte dominante do que é política; pelo contrário, tendem a uma adaptação imediata a ele, como num reconhecimento tácito de que a tarefa de definir o campo político pertence a seus próprios integrantes.” (MIGUEL, 2002, p. 174)

A legitimação de quais agentes políticos são importantes, junto do agendamento de certos assuntos e dos enquadramentos adotados demonstra as percepções de política dos periódicos, fortemente ligadas às instituições. Esta afirmação se mostra em consonância com Biroli (2012, p. 6), que enxerga, na cobertura, que “(...) o insulamento da política nos limites das instituições que constituem os poderes Executivo, Legislativo e, em menor medida, Judiciário produzem uma

visão da política separada de outras esferas e dinâmicas sociais e, principalmente, distante do cidadão comum”.

Embora o esvaziamento e simplificação dos conflitos, junto do isolamento entre a esfera política e os cidadãos, contribua para distorcer a visão da sociedade acerca da prática política e possa agravar a distância existente entre representantes e representados, nem todos os déficits democráticos podem ser atribuídos à cobertura.

Uma reação política focada e em consonância com o conteúdo midiático não é, necessariamente, um resultado negativo da "mediatização" da política. Deixando de fora a perspectiva da mídia como um ator político, parece desejável que o sistema político reaja às preocupações midiáticas. Deve-se ter em mente, porém, que a mídia é só um dos vários outros atores políticos menos poderosos participando do discurso político público.¹²⁵ (EILDERS, 1997, p. 20, tradução própria)

Ainda que Jornalismo e a esfera da política institucional legitimem-se mutuamente com os limites da cobertura (BIROLI, 2012), as tensões entre os dois campos não deixam de existir. Disto decorre que as regras de produção jornalística ainda devem se sobrepôr aos interesses políticos, fazendo com que os agentes políticos evitem ações que possam ser mal vistas pela população, pois elas tendem a ser visibilizadas com destaque. Na medida em que a imagem pública é crucial para o sucesso da carreira política, o simples fato de poder ser visibilizado em situações comprometedoras pode alterar o comportamento dos agentes políticos. (ARNOLD, 2004)

A cobertura pode ser, portanto, uma forma de quebrar parcialmente as resistências da esfera política em tornar-se mais responsiva, transparente ou participativa. Isto não apaga as distorções que o material jornalístico frequentemente traz, nem o fato de que os agentes deste campo costumam compartilhar a concepção sobre o que é política, em quais espaços se dá e quais são os atores políticos relevantes (MIGUEL; BIROLI, 2010), algo que pode resultar em uma cobertura homogeneizada e que – assim como o campo político – também deve ser questionada.

7.3 Sobre editoriais e Teorias do Jornalismo: a opinião do jornal é um espaço para escolhas e priorização de certas agendas

¹²⁵ Trecho no original: “A political reaction to focused and consonant media content is not necessarily a negative result of the "mediatization" of politics. Considering out perspective of media as political actors it seems quite desirable that the political system reacts to the concerns of the media. One has to keep in mind, however, that the media is only one out of many other less powerful political actors taking part in the political public discourse”.

O editorial jornalístico conta com uma liberdade da qual outros gêneros não dispõem, a de opinar abertamente, transitando pelo espaço da informação, na medida em que tais textos costumam apresentar dados para ajudar no convencimento do leitor. Isto não significa que os jornais opinem indiscriminadamente sobre tudo, nem que inexistam tensões dentro de – e causadas por – o gênero editorial.

O fato de ser um texto institucional, carregando o respaldo da empresa jornalística, confere outro peso às pautas, enquadramentos e reivindicações exibidas em editorial, não podendo ser reduzido a uma simples opinião oferecida pelo jornal aos seus leitores. Antes, podem influenciar nas escolhas e visões políticas destes, bem como atingir também os agentes políticos. “Ao oferecer aos cidadãos uma interpretação das ações dos representantes, em vez de um seco resumo dos fatos, a cobertura opinativa pode ajudar os cidadãos a avaliar a adequação dos representantes para continuar em um cargo eletivo.”¹²⁶ (ARNOLD, 2004, p. 65-66, tradução própria)

Os editoriais ocupam uma posição privilegiada em relação ao agendamento dos temas prioritários, assim como podem estabelecer os enquadramentos aceitáveis para tratar de diversas temáticas. Por ser um gênero que se propõe a um debate com a esfera política e empresarial (MELO, 1985), procura influenciar os tomadores de decisões diretamente, tendo um papel ativo na delimitação das prioridades da sociedade e dos agentes políticos. “A importância do texto editorial se mostra, ainda, na definição da agenda – não só em sugerir o que será objeto de discussão, mas ao enquadrar os parâmetros de abordagem das questões de interesse coletivo” (MONT’ALVERNE; MARQUES, 2015, p. 131). Ainda que a influência política dos editoriais não se dê a ponto de determinar o resultado de eleições ou o apoio popular a determinadas políticas, estabelecer os parâmetros do debate político é algo que pode ser fundamental para os encaminhamentos que dele sairão. Caso o assunto seja considerado fora dos limites e nem esteja em pauta, dificilmente será tomado como uma questão relevante socialmente

Os editoriais podem tanto seguir o agendamento de temas da cobertura informativa dos jornais – algo feito pelos dois periódicos analisados, quando citam notícias e reportagens publicadas pelas próprias empresas ao abordar o assunto – como podem tratar de assuntos que ainda não estão na pauta do dia, mas que julgam serem merecedores de atenção. Este segundo movimento aparece quando os jornais tomam questões que, a princípio, são secundárias e trazem para os editoriais – exemplos disso são OESP tratando da revalidação de diplomas de médicos

¹²⁶ Texto no original: “By offering citizens an interpretation of representatives’ actions, rather than just a dry rendition of facts, opinion coverage can help citizens evaluate representatives’ fitness for continuing to hold elective office.”

formados no exterior e que queiram atuar no Brasil e a FSP propondo plebiscito para decidir sobre descriminalização do aborto. Ao dedicarem os textos a tais questões, demonstram para a sociedade e para os agentes políticos que elas devem ser consideradas – assim como mostram também que detêm interesses em relação a elas.

Sobre os temas que tendem a ser priorizados, Melo (1985, p. 83) identifica que os editoriais brasileiros tendem a dedicar-se a questões de política, economia e administração, “deixando à margem problemas ligados ao mundo do trabalho, à saúde, à educação”. A análise do agendamento dos assuntos abordados pelos editoriais de OESP e de FSP mostra que a afirmação é corroborada em parte.

Enquanto os editoriais sobre Política predominam nos dois jornais, os de Questões sociais – nos quais estão envolvidas discussões sobre legislação trabalhista e qualidade dos serviços de saúde e de educação – vêm em segundo, à frente da categoria Economia. Isto não significa que os periódicos procuram se aproximar da população – até porque a análise das peças indica que elas tendem a explorar os assuntos de uma forma a dialogar com as elites políticas e econômicas –, mas o fato de dedicarem-se alguns editoriais a temas mais ligados aos problemas cotidianos indica que também os julgam importantes – ainda que não tanto quanto as questões do jogo político ou os embates no Congresso.

A argumentação de Orosa *et al.* (2013), de que as publicações tendem a priorizar a abordagem de assuntos nos quais possa ter a opinião levada em consideração, como questões de política interna, é corroborada pelos resultados. Porém, deve-se observar que isto pode ser reflexo das palavras-chave utilizadas para selecionar o *corpus*, que se referem apenas a instituições brasileiras. É possível que o resultado fosse diferente, caso a seleção fosse feita de outra forma.

As cobranças para seguir as regras do processo de produção jornalística fazem com que os editoriais também tenham de respeitar os acontecimentos mais relevantes do momento, seguindo um agendamento que pode vir da importância deles.

Em determinados dias, feitos tais como um discurso do Rei, um atentado, etc., exigirão dos media uma resposta a situação através de um editorial. Esta é uma condição de cumprimento obrigatório, pois aquelas publicações que, sistematicamente, tratem de evitar sua responsabilidade social, dedicando seus editoriais a temas relativamente intrascendentes ou de escassa controvérsia social, para evitarem problemas com algum setor, acabarão por ser atacadas e menosprezadas por essa atitude.¹²⁷ (ESPINOSA, 2002, p. 232-233, tradução própria)

¹²⁷ Texto no original: “Determinados días, (...) hechos tales como un discurso del Rey, un atentado, etc., exigirán del medio la respuesta a la situación a través de un editorial. Esta es una condición de obligado cumplimiento pues aquellas publicaciones que, sistemáticamente, traten de eludir su responsabilidad social, dedicando sus editoriales a

O agendamento da cobertura em relação aos periódicos pode ser observado de forma mais clara nos editoriais tratando da CPI do Cachoeira e das denúncias envolvendo o ex-senador Demóstenes Torres, às quais algumas peças dos dois jornais são dedicadas enquanto o assunto está na pauta de preocupações da sociedade e dos agentes políticos. Quando se trata de escândalos, é mais delicado ainda que os periódicos os ignorem.

Ainda assim, existem maneiras de tornar mais confortável a abordagem de temas incômodos. Isto parece acontecer no editorial “Diferentes, porém iguais”, em que OESP trata das denúncias sobre as relações de Demóstenes Torres e Cachoeira, e também apresenta denúncias contra o então ministro Fernando Pimentel sobre envolvimento em outras irregularidades. É uma oportunidade, também, para o periódico mostrar-se equilibrado, podendo argumentar que critica tanto integrantes da oposição quanto do governo.

Observa-se, nos editoriais analisados, uma tentativa de respaldar a própria argumentação em estratégias próximas às utilizadas em gêneros informativos, como a exposição de lados contrários, a apresentação de estatísticas que embasam a argumentação e a utilização de linguagem impessoal, técnicas identificadas por outros trabalhos sobre o gênero (ALVES FILHO, 2006; BELTRÃO, 1980; MORAES, 2007; PINTO, 2006; RUPAR, 2007; SÁNCHEZ; MEJÍA, 2003). Ainda que o editorial seja um texto opinativo, os periódicos evitam opinar de maneira que possa parecer leviana.

Todavia, essas estratégias não são suficientes para resguardar a legitimidade dos jornais. Mesmo quando se referem a assuntos que, a princípio, dizem respeito à própria empresa, procuram apresentá-las como questões de interesse público, a exemplo da decisão da Justiça de que OESP não poderia publicar denúncias contra o filho de José Sarney. Ghisleni (2003, p. 18) argumenta que o caráter político dos editoriais passa pelo movimento de se configurarem “como discursos de representação do interesse coletivo, muito embora se destinem a veicular as opiniões do órgão editor”. Já Armañanzas e Nocí (1996, p. 65, tradução própria) veem a defesa do interesse público como uma característica da linguagem do editorial, como “linguagem para líderes de opinião capazes de assimilar a dialética argumentativa e de transmiti-la sem deteriorar sua mensagem.”¹²⁸

temas relativamente intrascendentes o de escassa controversia social, para así evitarse problemas con algún sector, acabarán por ser atacadas y menospreciadas por esa actitud”.

¹²⁸ Texto no original: “El editorial suele pertenecer al lenguaje del interés público, language para líderes de opinión capaces de asimilar la dialéctica argumentativa y de transmitirla sin deteriorar su mensaje”.

Para além da linguagem específica do editorial, o próprio discurso jornalístico de maneira geral é fundado em categorias universais – nas quais podemos encaixar o interesse público. Para Miguel e Biroli (2010, p. 74), isto faz com que o discurso jornalístico contribua

(...) para tornar invisíveis as discordâncias e as diferenças que constituem um público efetivamente plural. Ao apresentar sua posição como não situada socialmente, os jornalistas ocultam o fato de que sua perspectiva incorpora e ativa os pressupostos que naturalizam a ordem social e política estabelecida.

Ainda que os autores se refiram à imparcialidade como a categoria universal, propõe-se um paralelo com a ideia de interesse público. Ao falar em nome do leitor até quando, a princípio, ele não é o maior interessado nos resultados da questão debatida, o periódico posiciona-se como intérprete do interesse público, homogeneizando as demandas e a noção de público representado. Nem todos os diversos grupos sociais existentes são atendidos pelas reivindicações dos jornais – nem seria possível atendê-los. O público representado por OESP e FSP é, portanto, um segmento da sociedade, apesar de as empresas não admitirem, até porque isso significa enfraquecer seu próprio poder político.

Os editoriais atuam, assim como o conteúdo informativo, configurando imagens públicas e, em último caso, construindo a realidade na medida em que a caracteriza e explica certas questões para os leitores.

Escritores de editoriais enquadram personalidades, eventos e questões da mesma forma que repórteres e editores fazem, embora eles podem sentir-se largamente livres dos constrangimentos do jornalismo objetivo (Ryan, 2001). Esta liberdade percebida permite uma grande latitude ao enquadrar seus editoriais, que pode ser mais atraente desde que narrativas simbólicas contraditórias presumivelmente não precisam ser apresentadas - a menos que os escritores de editoriais escolham atacá-las.¹²⁹ (RYAN, 2004, p. 365, tradução própria)

Ao contrário do conteúdo informativo, a tensão exposta pelo editorial é pelo fato de não haver como o jornal eximir-se da responsabilidade de que constrói imagens e a própria realidade que será apresentada ao leitor nestes textos, pois não pode recorrer a artifícios como a objetividade para explicar a configuração da cobertura (MONT'ALVERNE; MARQUES, 2015). A tendência, confirmada nesta dissertação, é de que os periódicos emitam suas opiniões usando de tom crítico, para criar junto à sociedade “uma imagem de imparcialidade, de independência

¹²⁹ Texto no original: “Editorial writers frame personalities, events and issues in the same ways that reporters and editors do, although they may feel largely free of the constraints of objective journalism (Ryan, 2001). This perceived freedom allows them greater latitude in framing their editorials, which may be more compelling since competing or contradictory symbolic narratives presumably need not be presented – unless the editorial writers choose to attack those stories.”

ante todo tipo de poder. Disso depende sua autoridade moral para julgar as coisas desde uma posição neutra.”¹³⁰ (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996, p. 95, tradução própria)

OESP e FSP não podem atribuir à reflexão da realidade o motivo de a cobertura se desenrolar como o faz, na medida em que, no editorial, é visível que assumem papel de construtoras da realidade. Não podemos afirmar que todo editorial é totalmente pensado para atingir determinados efeitos, até porque as rotinas jornalísticas cumprem um papel no processo, mas, com certeza, não são textos desinteressados. A cobertura editorial, e o fato de ser mais crítica em relação a alguns atores e instituições políticas, é resultado de escolhas feitas pela publicação, em um processo no qual estratégias que, frequentemente, servem para legitimar o Jornalismo como ator imparcial não podem ser utilizados como justificativa.

O fato de o editorial ser um texto institucional confere peso diferenciado aos enquadramentos e caracterizações presentes neles. Ser caracterizado negativamente neste tipo de texto ou ir de encontro dos *frames* adotados pode ser complicado para os agentes políticos e para as instituições.

Em editoriais e em comentários, os media não só comunicam as atribuições relevantes para questões e eventos completos, mas também podem atribuir relevância a certos aspectos de um assunto ou evento ao colocar ênfase especial nesses aspectos ou jogar luz sob certos atores ou dimensões particulares de um problema.¹³¹ (EILDERS, 1997, p. 5, tradução própria)

O editorial tem, portanto, atuação direta na realidade, na medida em que o agendamento de alguns assuntos, a caracterização dos agentes políticos e a adoção de certos enquadramentos altera a forma que os próprios atores e a sociedade se comportam.

O editorial constitui um paradoxo para o periódico. Ao mesmo tempo em que é um espaço legítimo para opinião das empresas, existe a tensão de os jornais apresentarem-se como defensores do interesse público. Consequentemente, a defesa indiscriminada dos próprios interesses – ainda que em espaço opinativo – pode comprometer a credibilidade da publicação.

(...) a empresa tem de lidar com uma situação ambígua: se pode utilizar-se do respaldo do qual dispõe perante a audiência para oferecer um ponto de vista e pressionar os agentes políticos em direção às posições que julga mais adequadas, também precisa lidar com as cobranças inerentes à prática do Jornalismo, sob pena de comprometer a credibilidade, caso as desconsidere (MONT’ALVERNE; MARQUES, 2015, p. 132).

¹³⁰ Texto no original: “una imagen de imparcialidad, de independencia ante todo tipo de poder. De ello depende su autoridad moral para juzgar las cosas desde una posición neutral”

¹³¹ Texto no original: “In editorials and commentaries media not only communicate their relevance assignments for complete issues and events, they can also assign relevance to certain aspects of an issue or event by putting special emphasis on these aspects or highlighting certain actors or particular dimensions of a problem.”

As intenções da empresa estão sempre presentes nos editoriais e, em alguns casos, podem coincidir com o interesse público. O jornal não pode, porém, desconsiderar as prioridades da sociedade ao elaborar os editoriais, sob o risco de comprometer sua credibilidade. Ao construir os editoriais, a empresa precisa equilibrar-se entre seus interesses e os da sociedade, de modo a conservar sua influência. Se for desacreditado, o periódico tem diminuídas as chances de interferir no rumo das políticas públicas, tornando mais difícil conservar seus próprios interesses. Se o discurso dos editoriais é encarado como um discurso de autoridade, isto está “diretamente ligado ao público leitor do jornal. É sempre em nome dele que os ideais, valores e idéias são defendidos” (GHISLENI, 2003, p. 35).

Por mais que o modelo de Jornalismo empresarial se preocupe com o lucro que os periódicos geram, isto não pode sobrepor o compromisso com o interesse público, que seria a razão de existir da atividade jornalística, assim como é argumento fundamental para legitimá-la socialmente. Se, por um lado, traz riscos, por outro, opinar de forma incisiva pode servir como diferencial de mercado, aumentando a importância da publicação junto ao público. Os leitores podem procurar o jornal justamente porque sabem que encontrarão uma orientação clara, da qual podem compartilhar ou não, bem como passam a ter alguma noção dos compromissos políticos a influenciar a publicação.

Em um período no qual há excesso de informação, com grande concorrência de blogs, veículos “alternativos” de mídia ou redes sociais, o grande problema para o leitor pode ser em quem confiar e como organizar as informações recebidas de forma a interpretar os acontecimentos do mundo. Uma instituição dotada de credibilidade e que ofereça diagnósticos sobre o contexto vivido pode assumir grande importância para os cidadãos. Como argumentam Orosa *et al.* (2013, p. 487), a influência do editorial sobre a “(...) audiência foi, desde seu início, muito importante, ainda que nem sempre direta, e se mantém intacta em um momento no qual os focos de informação e de pressão sobre a opinião pública se dispersam através das novas tecnologias.”¹³²

A adoção de certo tom nos editoriais pode funcionar, portanto, como estratégia de mercado. Por um lado, os periódicos que se posicionam de forma incisiva, como OESP, correm o risco de terem sua credibilidade e isenção questionados. Por outro, podem fidelizar o público que concorda com as ideias defendidas em editorial, assim como ganhar o respeito de outras parcelas da sociedade, ao deixar mais claras as ideias que norteiam a publicação.

¹³² Texto no original: “(...) audiencia fue desde sus inicios muy importante, aunque no siempre directa, y se mantiene intacta en un momento en el que los focos de información y presión sobre la opinión pública se dispersan a través de las nuevas tecnologías”.

Ainda que não faça sentido caracterizar o leitor como “um ser perplexo diante da vertiginosa mutação da face do mundo e que busca no jornal a explicação, enciclopédica ou profética, de tudo quanto de significativo e decisivo está acontecendo ao seu redor e até mesmo aquilo que vai acontecer” (BELTRÃO, 1980, p. 53), a possibilidade de oferecer enquadramentos para os cidadãos interpretarem os assuntos confere significativa importância política aos periódicos.

Editorialistas, colunistas e escritores de cartas podem ajudar os cidadãos a interpretar questões que os representantes tenham votado. Eles também ajudam a interpretar outros tipos de atividades - por exemplo, liderança política e construção de coalizão - que faltam métricas comuns para avaliar e comparar representantes. Assumindo que isto é razoavelmente balanceado, a cobertura interpretativa pode ser especialmente útil, comparada com a cobertura informativa, uma vez que os cidadãos são, eventualmente, convidados a avaliar se os representantes continuam se encaixando nos cargos e não simplesmente descrever o que eles vêm fazendo.¹³³ (ARNOLD, 2004, p. 90)

O destaque conferido aos editoriais pode variar de acordo com o peso que o periódico confere à própria opinião, assim como a quantidade de textos do gênero publicados diariamente. OESP, pela própria tradição em mostrar-se incisivo em suas opiniões (BARRETO, 14 jan. 1928; CAPELATO; PRADO, 1980; PILAGALLO, 2012), reserva uma página de grande destaque aos seus editoriais – A3 – e traz três textos principais todos os dias, além de um editorial econômico. Já a FSP dedica uma página de menor destaque, mas ainda nobre – A2 –, aos seus editoriais e publica, normalmente, duas peças. Em situações especiais, o jornal utiliza o espaço que dedica aos dois textos para publicar um só editorial, mais extenso. O primeiro editorial, nos dois jornais, que costuma ser mais longo, também trata do tema que o periódico julga principal para aquele dia, assemelhando-se à função da manchete na página principal.

A posição editorial é um método, além da ideologia política ou das variações de enquadramento, que os jornais podem evidenciar diferenças em suas opiniões. A principal posição editorial, como a principal história na primeira página do jornal, domina a maior parte da atenção, enviando a mensagem aos leitores de que os editores consideram aquela opinião a principal do dia.¹³⁴ (HALLOCK, 2007, p. 63)

¹³³ Texto no original: “Editorialists, columnists, and letter writers can help citizens interpret issues on which representatives have been voting. They also help to interpret other kinds of activities – for example, policy leadership and coalition building – that lack any common metric for evaluating and comparing representatives. Assuming that it is reasonably balanced, interpretative coverage may be especially helpful, compared with news coverage, since citizens are eventually asked to evaluate their representatives’ continued fitness for office and not simply to describe what representatives have been doing.”

¹³⁴ Texto no original: “Editorial position is one method, beyond political ideological or framing variations, that newspapers might show evidence of difference in their opinions. The lead editorial position, just like the lead story on the front page of the newspaper, commands the most attention, sending the message to readers that the newspaper editors consider this opinion to be the primary one of the day.”

Um dos papéis dos editoriais, além de diagnosticar problemas e questões pertinentes e oferecer aos cidadãos uma maneira de interpretá-los (BELTRÃO, 1980; GRADIM, 2000; MELO, 1985), é também de sugerir soluções para os problemas identificados (IZADI; SAGHAYE-BIRIA, 2007). A solução para o problema é um dos elementos do *frame* observado por este trabalho – e também foi o menos presente deles. Se os editoriais de OESP e FSP não se furtam a detectar os problemas existentes em diversas áreas, pouco oferecem sugestões para solucioná-los. A postura pouco propositiva surpreende, até porque seria uma maneira de os jornais pressionarem os agentes políticos pelas medidas que julgam adequadas. Ainda assim, os editoriais que aconselham os agentes políticos e instituições para resolver os problemas costumam sugerir medidas objetivas – algo que, para Ghisleni (2003), dá a entender que há facilidade para concretizá-las.

A proposta de análise que é passada para o leitor (...) redundante em uma análise superficial, cuja tônica é a responsabilidade do poder instituído acerca destas questões. A conclusão sempre redundante em uma solução conhecida pelo veículo - e disponibilizada à opinião pública - mas que por motivos que não são esclarecidos não é posta em prática. Isto normalmente é delegado à "falta de vontade política", expressão nunca bem explicada, ou à falta de capacidade dos gestores públicos, mormente menos capazes e ainda engessados pela estrutura pública, tida como nociva e/ou viciante. (GHISLENI, 2003, p. 89)

Apesar das limitadas sugestões para resolução dos problemas examinados, os periódicos mantêm sua influência política ao agendarem temas semelhantes e os examinarem a partir de perspectivas que se aproximam. Eilders (1997) argumenta que a quantidade de pressão exercida sobre o sistema político depende da convergência de diversos jornais tratando de questões semelhantes. Sendo assim, a análise do *corpus* permite afirmar que os editoriais exercem significativa pressão junto aos congressistas e ao governo, na medida em que são os agentes políticos e instituições mais visados pelos textos – e com considerável atenção dedicada tanto por OESP quanto por FSP.

Outra condição para aumentar a influência política dos editoriais, explicada por Eilders (1997), é que as opiniões e os assuntos tratados nas peças mantenham-se contínuos. Isto pode explicar, em parte, o tom crítico da cobertura dos dois jornais em relação ao Congresso Nacional. Uma vez consolidada a imagem de que a instituição é formada por parlamentares auto interessados e que estão preocupados apenas com as benesses que podem aferir a cada negociação com o governo, alterações no enquadramento podem ser mal vistas pela sociedade, além de aliviarem a situação do campo político. Reconhecer traços positivos na atuação do campo político pode significar, ao campo jornalístico, abrir margem para críticas de que teriam compromissos com grupos específicos e para questionamentos acerca de seu comprometimento

com o leitor e com o interesse público. Além disso, se mantêm uma cobertura constantemente crítica, os periódicos deixam os agentes políticos sempre em alerta e mais vulneráveis, o que pode diminuir resistências em relação à agenda defendida pelos jornais.

O editorial também é um espaço privilegiado para a construção da própria imagem por parte dos jornais. Na medida em que defendem as normas do regime democrático, criticam alguns agentes políticos e cobram tomada de medidas para solucionar os problemas diagnosticados, OESP e FSP estão conformando uma imagem pública para si mesmos.

No contrato de comunicação que estabelece o jornalismo como um gênero discursivo, a representação do jornalista sobre si mesmo – e sobre o jornalismo que diz exercer – coordena parte da imagem que lhe será atribuída depois pelo leitor. Como a distribuição do poder de dizer entre jornalistas e leitores é assimétrica, o jornalista tem espaço e oportunidade para afirmar, reiteradamente, o papel que julga desempenhar ou quer que o outro acredite que ele desempenha (BENETTI; HAGEN, 2010, p. 125).

No caso dos dois jornais cujo conteúdo foi analisado no capítulo anterior, é notável a tentativa de mostrarem compromisso supremo com os cidadãos, com diversas críticas aos agentes políticos, à procura de afastar-se deles. Ao mesmo tempo, posicionam-se como portadores de legitimidade que os permitiria pressionar pelas medidas que julgassem adequadas, não importando o fato de não terem sido eleitos pelos cidadãos.

Acima da função de conselheiro do leitor, o editorial atua em diálogo constante com as elites políticas e econômicas. Hallock (2008) argumenta que, nos EUA, eles são populares entre a elite política responsável por tomar decisões sobre políticas. No Brasil, há motivos para acreditar que acontece algo semelhante, como demonstra a literatura já mencionada durante a dissertação e o tipo de texto editorial apresentando por OESP e FSP. A possibilidade de influenciar os tomadores de decisões, além de interferir na definição das pautas e medidas que devem ser adotadas, pode ser o maior peso político dos editoriais.

Se tal influência e vigilância pode ser positiva, não se pode ignorar que, nestes textos, os periódicos defendem seus interesses. Estes podem, ou não, coincidir com o interesse público, considerando que as empresas têm seus próprios compromissos. O campo jornalístico também deve, assim, ser fiscalizado pela sociedade, a fim de que cumpra um papel relevante para o aprimoramento da democracia. Os editoriais são, portanto, também uma forma de compreender parte das posições assumidas pelas publicações – ainda que nem todas estejam expressas de maneira transparente nos textos.

Na próxima seção, são apresentadas as conclusões da dissertação.

7 CONCLUSÕES

A pesquisa apresentada nesta dissertação teve como objetivo geral investigar qual a imagem pública do Congresso Nacional construída pelos editoriais dos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo, partindo do pressuposto de que o Jornalismo é mais um fator a contribuir para no processo de produção de imagens públicas. Além disso, trouxe três objetivos específicos: 1) Explorar os temas abordados pela cobertura, os enquadramentos adotados para apresentá-los e os personagens citados, a fim de perceber quais perspectivas os jornais privilegiam ao abordar o Congresso Nacional nos editoriais; 2) Identificar se há diferenças – e quais são elas – entre a abordagem do Congresso Nacional feita pela FSP e por OESP; 3) Perceber que imagem os periódicos analisados constroem para si nos editoriais, bem como reconhecer o lugar que acreditam ocupar socialmente.

A partir da análise dos editoriais acredita-se ser possível oferecer contribuições mais abrangentes acerca das relações entre Jornalismo e Política, tratando especificamente do editorial, um gênero cuja literatura brasileira sobre o tema é escassa. Além disso, a proposta de unir a literatura sobre Jornalismo político e sobre Teorias do Jornalismo mostra-se promissora para explicar, de maneira mais completa, os fenômenos observados nesta dissertação.

Para além dos subsídios teóricos, acredita-se que as Teorias do Jornalismo contribuem nas escolhas das estratégias metodológicas, embora se reconheçam as limitações daquelas traçadas por esta dissertação. A utilização de softwares para análise de conteúdo é proveitosa, mas não exime por completo a subjetividade do pesquisador, na medida em que ainda é necessário fazer escolhas no momento de agrupar os editoriais ou de classificá-los – algo que, em última instância, é inerente à pesquisa qualitativa. Ressalte-se, ainda, a necessidade de desenvolver estratégias adaptadas às especificidades da análise do texto editorial, visto que a literatura sobre o tema não oferece vastas indicações sobre os caminhos que devem ser seguidos – o que torna o processo mais complexo, mas também oferece maiores possibilidades de experimentação.

Evidentemente, as estratégias aqui adotadas devem bastante aos trabalhos de outros autores, como esmiuçado no tópico em que elas são detalhadas. De todo modo, defende-se que, ao adaptar estratégias metodológicas desenvolvidas por outros pesquisadores ao estudar Jornalismo, esta dissertação contribui para uma continuidade e aprimoramento das técnicas de pesquisa na área, com a especificidade de adequá-las ao estudo dos editoriais. Há a expectativa de que este trabalho contribua para outras pesquisas, que possam melhorar as estratégias desenvolvidas, lidando com limitações que não foram resolvidas até aqui.

Tratando dos resultados obtidos, é possível afirmar que a imagem pública construída pelos dois jornais aponta para uma caracterização predominantemente crítica do Congresso Nacional, na medida em que seria formado por parlamentares auto interessados, cuja atuação seria pautada pelas vantagens que poderiam alcançar posteriormente, sem dedicar grande atenção às necessidades dos cidadãos. Desde o início da legislatura, os jornais trazem críticas aos congressistas, abordando a falta de afinidades ideológicas entre os partidos integrantes de alianças – como aquela dedicada à sustentação do governo na Câmara e no Senado – ou a desatenção deles com as demandas que seriam de interesse da sociedade.

Considerando os textos analisados, a atuação dos congressistas é marcada pela defesa de interesses próprios, como as emendas parlamentares ou o aumento do Fundo Partidário, sem grande preocupação com as consequências destas medidas para a economia do país. Na verdade, os editoriais argumentam que legislações consideradas importantes, como a MP dos Portos ou o Código Florestal, ficaram submetidas ao atendimento dos interesses dos parlamentares para que fossem aprovadas, mostrando que as prioridades deles são outras. No entanto, os periódicos reconhecem que, quando há pressão da sociedade, os congressistas mostram-se responsáveis – embora critiquem os resultados de tal espécie de prestação de contas.

Se já era esperada uma cobertura crítica aos parlamentares, chama atenção o fato de outros agentes políticos e instituições também serem alvo de críticas por parte dos jornais. O Executivo e o Judiciário – o segundo, em menor medida – são caracterizados negativamente por Folha de S. Paulo e por O Estado de S. Paulo. Também é atribuída responsabilidade ao governo em relação às barganhas e ao fisiologismo nas suas relações com o Congresso, enquanto, em certos momentos, os integrantes do Judiciário seriam desprovidos de preocupação com os gastos públicos.

Os temas mais frequentes na cobertura são predominantemente políticos, sendo o enquadramento mais frequente, tanto em OESP como na FSP, o das relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral. Instituições são bastante citadas pelos jornais, assim como ocupantes de cargos de destaque, como Presidente da República. Os dois periódicos guardam várias similitudes na abordagem dos editoriais, inclusive ao priorizar assuntos e enquadramentos semelhantes.

Algumas diferenças se dão na distribuição das ocorrências destes temas, tendo em vista que, apesar de ambos os periódicos priorizarem Política como tema geral, a FSP confere ênfase semelhante a Questões Sociais, algo que não acontece em OESP. Também há enquadramentos que não se repetem nos dois jornais, como esmiuçados nos capítulos anteriores. A FSP parece tender a posicionar-se próximo ao leitor em qualquer situação, como ao criticar a aprovação do

Código Florestal (elogiada por OESP) e ao festejar a rejeição da PEC 37, devido às manifestações de junho de 2013 (criticada por OESP). As discordâncias entre os periódicos são, de maneira geral, pontuais e relativas a questões específicas, sem grandes diferenças de visão de mundo.

Sobre a imagem construída para si pelos periódicos, OESP e FSP procuram posicionar-se como representantes do leitor, ao mesmo tempo em que buscam dialogar diretamente com os agentes políticos, a fim de emplacar as posições defendidas junto ao campo político. Os dois periódicos procuram mostrar que são defensores do regime democrático, de suas instituições e regras.

Feito o apanhado geral dos resultados, em consonância com os objetivos traçados pela pesquisa, deve-se ter em mente que a crítica de OESP e de FSP à atuação dos agentes políticos não deságua em desprezo pelo Congresso Nacional como instituição. Os periódicos reconhecem a importância do Parlamento para a democracia. É difícil, porém, separar a instituição dos agentes políticos que a compõem. Portanto, as críticas tendem a respingar também na imagem institucional do Congresso Nacional. Embora os jornais pareçam reconhecer que a atuação dos agentes políticos e a instituição que os abriga são instâncias diferenciadas, esta distinção nem sempre está clara para o leitor, o que não significa que as críticas devam deixar de ser feitas.

Por mais que critiquem os representantes, os periódicos demonstram preocupação em preservar o regime democrático e a separação dos Três Poderes, tendendo a rechaçar ações que encarem como autoritárias. Ao mesmo tempo, não aparentam esperar nada de surpreendentemente bom na atuação do Congresso. O máximo de expectativa parece ser de que o Parlamento não atrapalhe na consolidação de medidas que julgam necessárias, o que pode alimentar a espiral do cinismo explicada no primeiro capítulo. Se não há grandes expectativas sobre a atuação dos congressistas, abre-se espaço para que eles se acomodem, comportando-se da maneira esperada.

A defesa do regime democrático por empresas de credibilidade ajuda a manter a estabilidade do país, desencorajando aventuras de agentes políticos específicos. Há uma dose de pragmatismo na posição dos periódicos. Por mais que possam desgostar dos agentes políticos ocupando os cargos de destaque, uma crise institucional que não se sabe como terminaria tende a ser vista como mais desgastante que esperar os mandatos acabarem – ainda mais porque os jornais dispõem do livre exercício da crítica enquanto isso (ou tão livre quanto os interesses políticos e econômicos da empresa jornalística permitirem).

Se, por um lado, a limitação de perspectivas específicas no material jornalístico reduz as opções oferecidas ao leitor para avaliar diversos assuntos e para compreender o que é política

(BIROLI, 2012), por outro, esta limitação pode ser utilizada para fortalecer o regime democrático, enquadrando como inaceitáveis soluções autoritárias ou o desrespeito às regras da democracia. É importante ressaltar, porém, que tal delimitação das posições aceitáveis tem um viés e, nos editoriais, tende a ser determinado a partir das posições e dos compromissos das publicações e não há garantia de que elas serão condizentes com princípios democráticos. Não se podem esquecer, portanto, que os interesses e as agendas das próprias instituições jornalísticas estão em jogo nos editoriais.

Como debatido no capítulo anterior, a cobertura crítica em relação ao campo político tem um papel de legitimação dos jornais como representantes do leitor, mas é importante considerar também que, em vários momentos, os agentes políticos facilitam que os periódicos cumpram esta função. Na medida em que entram em pauta escândalos políticos, não há como a empresa jornalística posicionar-se a favor, independentemente dos envolvidos – o que não significa que não possam direcionar a cobertura. Quem iria defender – em público – ações fraudulentas ou corrupção? Se, em alguns casos, os editoriais enquadram a cobertura de forma a defender seu ponto de vista, em outros, a própria situação já indica quais serão as compreensões privilegiadas – ainda que o Jornalismo atue e os reforce (ou não) com seus procedimentos e regras.

Por outro lado, é preciso ter precauções com uma disposição que, de antemão, encare as ações do campo político com desconfiança e as enquadre, constantemente, de maneira cética. Como não há dados sobre o contexto de produção dos editoriais, não é o caso de afirmar que os editorialistas de FSP e de OESP partem de posições pré-concebidas para escrever os textos. Porém, os dados analisados revelam um caráter antipolítico nos editoriais, no sentido de que todas as negociações buscariam apenas vantagens pessoais para os envolvidos – e, em certa medida, desconsiderando que negociações são inerentes ao processo político democrático, ainda mais, tratando-se do Parlamento. Desconsidera-se, também, a importância do desenho institucional como fator explicativo para alguns procedimentos (ainda que não possa creditar-se tudo a ele).

Pode-se especular, todavia, que o teor das críticas contempla os leitores do periódico, na medida em que Moraes (2007) argumenta haver a tendência de que o leitor do editorial concorde com o que está sendo dito pela publicação. Isto não dirime a tensão existente em um gênero que, formalmente, procura oferecer uma orientação ao cidadão sobre o que pensar acerca de diversos assuntos, mas, ao mesmo tempo, também defende os próprios interesses. Tão significativa quanto o papel de “guia” do leitor atribuído originalmente ao gênero editorial (BELTRÃO, 1980) é a possibilidade de o periódico endereçar às elites políticas e econômicas as suas demandas. Expor

discordâncias em relação aos agentes políticos permite confrontá-los e tentar emplacar a agenda defendida pela empresa.

Os agentes políticos reconhecem a importância de cultivar uma imagem pública positiva inclusive neste tipo de texto, que mostra, em certa medida, a avaliação da própria empresa em relação a eles – e as cobranças feitas por ela. Embora reconheça-se que a imagem pública só termina de ser formatada na recepção (GOMES, 2004; WEBER, 2004), a tentativa de controlar a emissão – e de obter vantagens a partir disso – não deixa de ser relevante aos agentes políticos, podendo interferir na configuração do jogo político (COOK, 1989; COOK, 2005).

Assim, o Jornalismo reforça seu papel como construtor da realidade (TRAQUINA, 2005; TUCHMAN, 1978), alterando dinâmicas que, a princípio, fugiriam ao seu escopo, mas ligam-se à atividade jornalística pela importância que ela acumula desde o desenvolvimento da comunicação de massa.

Uma das estratégias para camuflar a participação dos jornalistas na cobertura é seguir os critérios estabelecidos para a produção jornalística, que acabam por privilegiar e legitimar certas fontes e perspectivas (COOK, 2005). No caso dos editoriais analisados, embora não estejam sujeitos às mesmas cobranças do material opinativo, percebe-se que os processos que norteiam a produção também estão presentes. Isto pode explicar os motivos para a priorização da abordagem da política institucional, assim como por que agentes políticos detentores de cargos importantes tendem a obter mais visibilidade. É natural, assim, que os personagens mais visibilizados e os que frequentam os espaços considerados como próprios para a prática política pelos periódicos – como Câmara, Senado ou Presidência – sejam cobrados, até porque têm mais poder decisório ou de definir prioridades que os cidadãos comuns.

Neste sentido, é fundamental a fiscalização exercida pelo Jornalismo em relação ao campo político, apesar de se saber que ela tem um viés e que nem todos os interesses das publicações coincidem com os do interesse público. A possibilidade de receber informação independente dos filtros aplicados por agentes e por instituições políticas (GOMES, 2009), porém, é necessária para o processo de esclarecimento do cidadão – e não apaga as limitações do Jornalismo para desempenhar a função de fiscalizador ou de representante do interesse público (inclusive, o fato de ninguém ter elegido os jornalistas para fazê-lo).

Os constrangimentos causados pelo Jornalismo são importantes, especialmente, em momentos nos quais o campo político não se mostra responsivo a controles externos – e devido ao distanciamento, muitas vezes existente, entre os representantes e seus representados durante os mandatos. Cobrar uma posição condizente com o zelo pelo bem público ou pelas regras da

democracia é uma maneira de o jornalismo impelir os agentes políticos a realmente preocupar-se com esses valores – ou, no mínimo, demonstrarem preocupação.

O problema é que, sendo as empresas jornalísticas dotadas de interesses próprios, não há como garantir que as posições e medidas defendidas por elas realmente coincidam com o interesse público. Embora corram o risco de comprometer sua credibilidade ao colocar os próprios compromissos acima do serviço à sociedade, os interesses da empresa estão sempre em pauta, especialmente, em textos editoriais, ainda que embalados de uma forma que pareçam ser os dos cidadãos.

Além disso, não obstante a possibilidade de que contribua democraticamente, o Jornalismo não cumpre papel legal de fiscalizador. Mais: não visibilizar atos que configuram uma imagem pública negativa não garante que eles não aconteceram. Os agentes políticos podem, simplesmente, cercarem-se de cuidados a fim de não serem apanhados em situações constrangedoras. Assim, por mais que possa exercer importante papel de fiscalizador, o Jornalismo não substitui outras instituições, nem há garantia de que a visibilidade oferecida pela cobertura descortine todos os problemas – ou os mais importantes – de um contexto político.

A possibilidade de oferecer pautas e enquadramentos para o debate público – emplacando alguns que não estavam presentes e alterando a maneira pela qual a discussão organiza-se – pode enriquecer o processo democrático, mas deve-se considerar a assimetria existente na probabilidade de que um editorial influencie a adoção de certas medidas por parte dos agentes políticos e que a posição expressa por um cidadão comum o faça, uma situação que confere grande poder às empresas jornalísticas.

É na possibilidade de pautar as discussões públicas que está a força dos editoriais atualmente e, de maneira geral, do Jornalismo. A profusão de opiniões de procedências diversas, trazida principalmente com a internet, aumenta a concorrência das empresas jornalísticas – e isto é interessante, na medida em que o próprio discurso jornalístico torna-se ainda mais questionável –, mas mantém-se a necessidade por opiniões (e por informações) confiáveis. A credibilidade da instituição pode ser um capital ainda mais importante diante da quantidade de informações disponíveis, fazendo com que o Jornalismo mantenha sua importância junto à sociedade e aos campos político e econômico.

Também devido a essa influência, é importante que os periódicos apresentem uma interpretação mais refinada dos problemas diagnosticados, assim como das soluções que podem ser adotadas para diminuir os déficits democráticos denunciados nos editoriais analisados. No *corpus* analisado, poucas sugestões de soluções para os problemas são oferecidas e poucos

questionamentos são feitos direcionados às limitações da democracia representativa e do que poderia ser feito para melhorá-la.

Se o diagnóstico dos déficits e das irregularidades cometidas por agentes políticos é essencial, até porque eles são reais e têm impactos na sociedade, os jornais reforçam uma visão cínica do campo político na medida em que questionam de maneira incipiente as regras do sistema político, contribuindo para a ideia de que não há nada a ser feito em relação aos problemas destacados pela cobertura, nem que há distinções entre os diversos agentes do campo político.

A fim de aprofundar a qualidade do serviço prestado à sociedade, seria interessante que o Jornalismo levasse às críticas a outro nível, tratando das saídas que podem ser encontradas dentro da própria esfera política – com a atuação de agentes da sociedade civil, por exemplo – para os problemas diagnosticados. Repetir constantemente as críticas já conhecidas, sem torná-las mais complexas e reforçando o senso comum, tende a contribuir apenas para o afastamento da sociedade da esfera política institucional – algo que, dificilmente, tornará os agentes políticos mais atentos e responsivos às demandas de seus representados.

Considera-se que a pesquisa oferece diversas possibilidades de desdobramentos, como a ampliação do *corpus* para a cobertura em editorial sobre Congresso em Legislaturas diferentes – talvez, desde a redemocratização do Brasil após a ditadura militar. Um próximo passo da pesquisa pode ser entrevistar os jornalistas responsáveis pela produção dos editoriais das empresas analisadas. Pode ser proveitoso, também, expandir os gêneros jornalísticos analisados, permitindo comparações entre textos opinativos ou informativos de características diferenciadas, assim como trabalhar com a cobertura acerca de temas específicos apreciados por Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

REFERÊNCIAS

AALBERG, T.; STRÖMBÄCK, J.; DE VREESE, C. H. The framing of politics as strategy and game: A review of concepts, operationalizations and key findings. **Journalism**, Londres, v. 13, n. 2, p. 162-178, 2012.

ABRAMO, P. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ABREU, A. O Estado de S. Paulo: Tradição e modernização. In: ABREU, A. A. D.; LATTMAN-WELTMAN, F.; ROCHA, D. **Eles mudaram a imprensa**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 287-292.

ADGHIRNI, Z. L. O lugar do jornalismo na comunicação. **Líbero**, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 51-62, 2006.

ALBRIGHT, S. Opinion readership scores higher than common wisdom predicts. **The Masthead**, New York, v. 47, n. 1, p. 5, 1995.

ALBUQUERQUE, A. Manipulação editorial e produção da notícia: dois paradigmas da análise da cobertura jornalística da política. In: RUBIM, A.; BENTZ, I.; PINTO, M. J. (Ed.). **Produção e recepção dos sentidos midiáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 9-27.

_____. Um outro quarto poder: jornalismo e responsabilidade política no Brasil. **Contracampo**, Niterói, v. 4, p. 23-57, 2000.

_____. ; HOLZBACH, A. D. Metamorfoses do contrato representativo: jornalismo, democracia e os manuais da redação da Folha de S.Paulo. **Comunicação, Mídia e Consumo**, São Paulo, v. 5, n. 14, p. 149, 2008.

_____. Aconteceu num Carnaval: algumas observações sobre o mito de origem do jornalismo brasileiro moderno. **Eco-Pós**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 95-116, 2008.

_____. A modernização autoritária do jornalismo brasileiro. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 100-115, 2010.

_____.; DIAS, M. R. Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 309-326, 2002.

_____. Propaganda Política e Eleitoral. In: RUBIM, A. (Org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004. p.451-482.

_____. As três faces do Quarto Poder. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 18., 2009, Belo Horizonte (MG). **Anais...** Belo Horizonte: Compós, 2009.

_____. Media/ politics connections: beyond political parallelism. **Media, Culture & Society**, Londres, v. 35, n. 6, p. 742-758, 2013.

ALDÉ, A.; MARQUES, F. P. J. **Internet e poder local**. Salvador: Edufba, 2015.

ALMEIDA, J. Lula, Serra e a disputa pelo discurso da “Mudança” em 2002. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 12., 2003, Recife (PE). **Anais...** Recife: Compós, 2003.

ALVES FILHO, F. A autoria institucional nos editoriais de jornais. **Alfa**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 77-89, 2006.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução.* São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 131-141.

ANASTASIA, F.; NUNES, F. A reforma da representação. *In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 17-33.

ANDRADE, D.; MARTINS, S. A construção social da notícia: um olhar sobre a abordagem do 7 de Setembro no Jornal da Band. **Revista PJ:Br - Jornalismo Brasileiro**, São Paulo, n. 9, p. 1-5, 2007.

ANDRADE, E. C. D. Entrevista a Alzira Alves de Abreu e a Fernando Lattman-Weltman. *In: ABREU, A. A. D.; LATTMAN-WELTMAN, F.; ROCHA, D. Eles mudaram a imprensa: depoimentos ao CPDOC.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 15-67.

ANSOLABEHERE, S.; LESSEM, R.; SNYDER, J. The orientation of newspaper endorsements in US elections, 1940- 2002. **Quartely Journal of Political Science**, Londres, v. 1, n. 4, p. 393-404, 2006.

ARGENTI, P. Comunicação empresarial: a construção da identidade, imagem e reputação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

ARMAÑANZAS, E.; NOCÍ, J. D. **Periodismo y argumentación: géneros de opinión.** Universidad del País Vasco, 1996.

ARNOLD, R. D. **Congress, the press, and political accountability.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

ASHER, H.; BARR, M. Popular support for Congress and its members. *In: CONGRESS, THE PRESS, AND THE PUBLIC.* 1994. Washington., **Anais...** Washington: Brookings Institution, 1994. p. 15-43.

ASSIS, F. Opinião, informação e ideologia nos editoriais da ‘Tribuna do Norte’. **Janus**, Lorena, v. 5, n. 8, p. 15-31, 2008.

AZEVEDO, F. Agendamento da política. *In: RUBIM, A. (Ed.). Comunicação e política: conceitos e abordagens.* Salvador: Edufba, 2004. p.41-71.

_____. Imprensa e Legislativo: os editoriais da Folha de S. Paulo sobre o Senado (2003-2004). *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 14., 2005, Niterói (RJ). **Anais...** Niterói: Compós, 2005.

_____. ; CHAIA, V. L. M. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003 - 2004). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 173-204, 2008.

BARBOSA, M. **História cultural da imprensa: Brasil, 1900-2000**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. 262p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 280p.

BARRETO, P. **Um jornal**. O Estado de S. Paulo: 13 p. 14 jan. 1928.

BATESON, G. A Theory of Play and Fantasy. In: SALEN, K. e ZIMMERMAN, E. (Ed.). **The game design reader: a rules of play anthology**. Cambridge: The MIT Press, 2006. p.314-328.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, p.189-217, 2002.

BELTRÃO, L. **Jornalismo interpretativo**. Porto Alegre: Sulina, 1976. 122p.

_____. **Jornalismo opinativo**. Porto Alegre: Sulina, 1980. 118p.

BENETTI, M.; HAGEN, S. Jornalismo e imagem de si: O discurso institucional das revistas semanais **Estudos em jornalismo e mídia**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 123-135, 2010.

BENNETT, W. L.; MANHEIM, J. B. Conquistar o público: informação, sinalização e o processo democrático do conflito do Golfo. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento**. Coimbra: Minerva Editora, p.97-123, 2000.

BENOIT, W. L.; MCHALE, J. P. Presidential candidates' personal qualities: computer content analysis. In: HACKER, K. L. (Ed.). **Presidential candidate images**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p.49-64, 2004.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 2013. 239 p.

BERNARDES, C. B. Visibilidade política e controle da produção jornalística nos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 151-182, 2011.

BILLEAUDEAUX, A. *et al.* Newspaper editorials follow lead of Bush administration. **Newspaper Research Journal**, Estados Unidos, v. 24, n. 1, p. 166, 2003.

BIRD, S. E.; DARDENNE, R. W. Mito, registo e 'estórias': Explorando as qualidades narrativas das notícias. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1999. p.263-277.

BIROLI, F. Técnicas de poder, disciplinas do olhar: aspectos da construção do "jornalismo moderno" no Brasil. **História**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 118-143, 2007.

_____. O jornalismo como gestor de consensos: limites do conflito na política e na mídia. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 21., 2012, Juiz de Fora (MG). **Anais...** Juiz de Fora: Compós, 2012.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. Razão e sentimento: a comunicação política e a decisão do voto. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 20., 2011, Porto Alegre (RS). **Anais...** Porto Alegre: Compós, 2011.

_____.; _____.Orgulho e preconceito: a " objetividade" como mediadora entre o jornalismo e seu público. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 22-43, 2012.

BIROLI, F.; MOTA, F. F. Mídia, gênero e eleições: peças na produção da política como ela é. *In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS*, 23., 2014, Belém (PA). **Anais...** Belém: Compós, 2014.

BLUMLER, J. G. The fourth age of political communication. **Forscherguppe „Politische Kommunikation**, Deutsch, 2013. Disponível em <<http://bit.ly/1oj4SJd>>. Acesso em 23 ago. 14.

BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. **The crisis of public communication**. London: Routledge, 1995.

BONINI, A. Os gêneros do jornal: O que aponta a literatura da área de comunicação no Brasil? **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 4, n. 1, p. 205-231, 2003.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989. 311.
_____. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 193-216, 2011.

BRAGA, J. L. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. **E-Compós**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 1-33, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2015.

BUCCI, E. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BURKE, P. **A fabricação do rei**: a construção da imagem pública de Luís XIV. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. 262 p.

CAMINOS-MARCET, J.-M.; ARMENTIA-VIZUETE, J.-I.; MARÍN-MURILLO, M.-F. Los diarios vascos frente al terrorismo (1990, 2000, 2008 y 2009). Análisis de los editoriales sobre los atentados mortales de ETA. **Revista Latina de Comunicacion Social**, La Laguna, v. 68, p. 1-26, 2013.

CANO, I. Nas trincheiras do método: O ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 31, p. 94-111, 2012.

CAPELATO, M. H.; PRADO, M. L. **O bravo matutino**: imprensa e ideologia no jornal O Estado de S. Paulo. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

CAREGNATO, R. C.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679, 2006.

CARNEIRO, A. M. C.; MARQUES, F. P. J. Marketing eleitoral e imagem pública: Disputas entre Comunicação e Política no núcleo da campanha do PT à Prefeitura de Fortaleza. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA*, 6., 2015, Rio de Janeiro (RJ). **Anais...** Rio de Janeiro: Compolítica, 2015.

CARVALHO, A.; MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. Jornalismo, política e escândalos midiáticos: a mudança na imagem pública do ex-senador Demóstenes Torres. **Revista Passagens**, v. 4, n. 2, p. 1-23, 2013.

CARVALHO, R. V. A. **Campanhas eleitorais e comunicação midiática**: ciclos de mudança e continuidade. Fortaleza: Edições UFC, 2013. 377.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.

CERVI, E. U. Priming: hipótese teórica que relaciona estudos de recepção com julgamentos sobre governantes *In: CORREIA, J. C.; FERREIRA, G. B., et al (Ed.). Conceitos de Comunicação Política*. Covilhã: LabCom Books, 2010. p.145-154.

_____. ; MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q. Agenda da mídia, dos políticos e do público na campanha eleitoral de 2010. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 237, 2012.

CHAI, V. Imprensa e Câmara Municipal de São Paulo - 1989-1996. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 23., 1999, Caxambu (MG). **Anais...** Caxambu: Anpocs, 1999.

CHAPARRO, M. C. **Jornalismo não se divide em opinião e informação**. Disponível em <<http://tinyurl.com/ak362mk>>. Acesso em 6 maio 2012.

CHERNOV, G.; VALENZUELA, S.; MCCOMBS, M. An experimental comparison of two perspectives on the concept of need for orientation in agenda-setting theory. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, Londres, v. 88, n. 1, p. 142-155, 2011.

CHIANG, C. F.; KNIGHT, B. Media Bias and Influence: Evidence from Newspaper Endorsements. **Review of Economic Studies**, Oxford, v. 78, n. 3, p. 795-820, 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. *In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 143-182.

CLARK, A. Why some newspapers are abandoning endorsements. **Columbia Journalism Review**. New York, out. 2014. Disponível em <http://www.cjr.org/united_states_project/why_some_newspapers_are_abandoning_endorsements.php>. Acesso em 20 out. 2014.

COLLING, L. Agenda-setting e framing: reafirmando os efeitos limitados. **Famecos**, Porto Alegre, v. 14, p. 88-101, 2001.

COOK, T. E. **Making laws and making News**. Washington: The Brookings Institution, 1989.

_____. **Governing with the news**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

_____. O jornalismo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 203-247, 2011.

CORREIA, J. C. **O admirável mundo das notícias: teorias e métodos**. Covilhã: LabCom Books 2011.

CORREIA, R. **Para quem escrevem os jornalistas?** Disponível em <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/correia-rita-para-quem-escrevem-os-jornalistas.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2014.

COSTA, C. T. Jornalismo como representação da representação: implicações éticas no campo da produção da informação. **Líbero**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 29-41, 2009.

COSTA, I. C. G. Quem fará a nossa Perestroika? Imagens de Mikhail Gorbatchev no jornal O Globo. **Tempo**, Niterói, v. 13, n. 25, p. 139-164, 2009.

D'ANGELO, P. News framing as a multiparadigmatic research program: A response to Entman. **Journal of Communication**, Oxford, v. 52, n. 4, p. 870-888, 2002.

DE VREESE, C. H. News framing: Theory and typology. **Information Design Journal**, v. 13, n. 1, p. 51-62, 2005.

EDELMAN, M. **Constructing the political spectacle**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

EILDERS, C. **The impact of editorial content on the political agenda in Germany: theoretical assumptions and open questions regarding a neglected subject in mass communication research**. Berlin: WZB Discussion Papers, FS III, 1997. Disponível em <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/49825/1/246100885.pdf>>. Acesso em 5 set. 2015.

ELEUTÉRIO, Maria de Lourdes. Imprensa a serviço do progresso. In: LUCA, Tania Regina de; MARTINS, Ana Luiza (Organizadoras). **História da imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008. P. 83-102.

ELGTRÖM, O. Do images matter? The making of Swedish neutrality: 1834-1853. **Cooperation and conflict**, Londres, v. 35, n. 3, p. 243-267, 2000.

ENTMAN, R. M. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, Oxford, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

_____. **Projections of power: framing news, public opinion, and U.S. foreign policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2004. 229 p.

_____. Framing bias: Media in the distribution of power. **Journal of Communication**, Oxford, v. 57, n. 1, p. 163-173, 2007.

ERIKSSON, G.; ÖSTMAN, J. Cooperative or Adversarial? Journalists' Enactment of the Watchdog Function in Political News Production. **International Journal of Press-Politics**, Londres, v. 18, n. 3, p. 304-324, 2013.

ESPINOSA, P. M. Géneros para la persuasión en prensa: los editoriales del diario El País. **Ámbitos**, Sevilla, n. 10, p. 225-238, 2003.

ESSARY, E. H. Speaking of Globalization... Frame Analysis and the World Society. **International Journal of Comparative Sociology**, Estados Unidos, v. 48, n. 6, p. 509-526, 2007.

FALASCA, K. Political news journalism: Mediatization across three news reporting contexts. **European Journal of Communication**, Londres, v. 29, n. 5, p. 583-597, 2014.

FALLOWS, J. **Detonando a notícia**: como a mídia corrói a democracia americana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 351 p.

FONSECA JUNIOR, W. Análise de conteúdo. In: DUARTE, J. e BARROS, A. (Ed.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2010. p.280-304.

FREITAS, A. J. D.; PIRES, T. M. D. C. C. Produção da opinião jornalística na berlinda. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte (MG). **Anais...** Belo Horizonte: Compolítica, 2015.

FUKS, M. Más Notícias: a Cobertura do Jornal Estado de Minas e a Imagem Pública da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1999-2003). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu (MG). **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2008.

FUNK, C. L. Candidate images when things go sour: reaction to scandal. In: HACKER, K. L. (Ed.). **Presidential Candidate Images**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004. p.65-84.

GADINI, S. L. Em busca de uma teoria construcionista do jornalismo contemporâneo: a notícia entre uma forma singular de conhecimento e um mecanismo de construção social da realidade **Famecos**, Porto Alegre, n. 33, p. 79-88, 2007.

GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GAMSON, W. A. *et al.* Media images and the social construction of reality. **Annual Review of Sociology**, Londres, v. 18, p. 373, 1992.

GENRO FILHO, A. **O segredo da pirâmide**: para uma teoria marxista do jornalismo. Porto Alegre: Tchê, 1988.

GHISLENI, Ana Cristina. **A palavra do jornal**: a construção da política no espaço dos editoriais. 98f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GIEBER, W. Across the Desk: A study of 16 telegraph editors. **Journalism Quaterly**, Londres, v. 33, n. 4, p. 423-432, 1956.

GODOY, M. Na 1.^a Guerra, 'Estadinho' faz história. Disponível em <<http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#primeira-guerra>>. Acesso em 28 set. 2015.

GOFFMAN, E. **Frame analysis**. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004. 451 p.

_____. Mapeando a audiosfera política brasileira: os soundbites políticos no Jornal Nacional. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 17., 2008, São Paulo (SP). **Anais...** São Paulo: Compós, 2008.

_____. **Jornalismo, fatos e interesses**: ensaios de teorias do jornalismo. Florianópolis: Insular, 2009.

GOMES, W. *et al.* "Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 29-45, 2009.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. 372 p.

GOMES, L. **Café, abolição, queda do Império**: fim do século 19 começa a mudar o País.. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#republica>. Acesso em 28 set. 2015.

GOMIS, L. Do importante ao interessante: ensaio sobre critérios para a noticiabilidade no jornalismo. **Pauta Geral**, v. 4, 2002.

GRADIM, A. **Manual de jornalismo**. Covilhã: Serviços gráficos da Universidade da Beira Interior, 2000.

GROSS, T.; CASTILLA, E. Identidad editorial en la prensa nacional española: interrelación con la agenda mediática. **Revista Latina de comunicación social**, La Laguna, n. 64, 2009.

GUERRA, J. L. O nascimento do jornalismo moderno: uma discussão sobre as competências profissionais, a função e os usos da informação jornalística. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 26., 2 a 6 set. 2003., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2003. Disponível em <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/167629680582323974316910221745759002955.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2015.

- GUTMANN, J. F. Quadros Narrativos Pautados pela Mídia: framing como segundo nível do agenda-setting? **Contemporanea: Revista de Comunicação e Cultura**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 25-50, 2006.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HACKER, K. L. **Presidential candidate images**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- HACKETT, R. A. Declínio de um paradigma? A parcialidade e a objectividade nos estudos dos media noticiosos. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1999. p.101-130.
- HALLOCK, S. Elected officials are reading even between elections: Illinois study confirms editorial influence. (SYMPOSIUM: Building audiences in new ways). **The Masthead**, New York, v. 60, n. 3, p. 8, 2008.
- HALLOCK, S. M. **Editorial and Opinion**. Praeger: Westport, 2007.
- HOHLFELDT, A. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. **Famecos**, Porto Alegre, n. 7, p. 42-51, 1997.
- INÁCIO, M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: Melo, C. R.; SÁEZ, M. A (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ITUASSU, A. O enquadramento (ou o preconceito) da descrença: uma análise das seções de opinião de O Globo e da Folha de S. Paulo durante a campanha eleitoral de 2010. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 20., 2011, Porto Alegre (RS). **Anais...** Porto Alegre: Compós, 2011.
- IZADI, F.; SAGHAYE-BIRIA, H. A discourse analysis of elite American newspaper editorials: The case of Iran's nuclear program. **Journal of Communication Inquiry**, Londres, v. 31, n. 2, p. 140-165, 2007.
- JAMIESON, K. H.; WALDMAN, P. **The press effect: politicians, journalists and the stories that shape the political world**. New York: Oxford University Press, 2003. 220.
- JOBIM, D. **Espírito do jornalismo**. São Paulo: Edusp, 1992. 225.
- JORGE, V. L. A cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985-1990. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-82, 2003.
- JUST, M.; CRIGLER, A. Leadership image-building: After Clinton and Watergate. **Political Psychology**, Londres, v. 21, n. 1, p. 179-198, 2000.
- KAHN, K. F.; KENNEY, P. J. The Slant of the News: how Editorial Endorsements Influence Campaign Coverage and Citizens Views of Candidates. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 96, n. 2, p. 381-394, 2002.

KAPLAN, R. The origins of objectivity in American Journalism. In: ALLAN, S. (Ed.). **The Routledge Companion to News and Journalism**. New York: Routledge, p.25-37, 2012.

KELLNER, D. Presidential politics - The movie. **American Behavioral Scientist**, Estados Unidos, v. 46, n. 4, p. 467-486, 2002.

KIM, S.; SCHEUFELE, D.; SHANAHAN, J. Think about it this way: Attribute agenda- setting function of the press and the public's evaluation of a local issue. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, Londres, v. 79, n. 1, p. 7-25, 2002a. ISSN 1077-6990.

KOVACH, B.; ROSENSTIEL, T. **Os elementos do jornalismo**. São Paulo: Geração Editorial, 2004. 302 p.

KUMAR, M. J. **Managing the President's message: the white house communications operation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

LAGE, N.; FARIA, T.; RODRIGUES, S. Diário Carioca: o primeiro degrau para a modernidade. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 132-144, 2004.

LAINE, J. No news is good news? Making the Finnish public image of Russia. **GeoJournal**, Londres, n. 80, p. 93-112, 2015.

LANGMAN, L. American Behavioral Scientist: Introduction. **American Behavioral Scientist**, Estados Unidos, v. 46, n. 4, p. 445-466+443, 2002a.

_____. Suppose They Gave a Culture War and No One Came: Zippergate and the Carnivalization of Politics. **American Behavioral Scientist**, Estados Unidos, v. 46, n. 4, p. 501-534, 2002b.

LATTMAN-WELTMAN, F. Folha de S. Paulo: Ambiguidade e inovação. In: ABREU, A. A. D.; LATTMAN-WELTMAN, F.; ROCHA, D. **Eles mudaram a imprensa: depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. P. 345-350.

LILLEKER, D. G.; PACK, M.; JACKSON, N. Political Parties and Web 2.0: The Liberal Democrat Perspective. **Politics**, Londres, v. 30, n. 2, p. 105-112, 2010.

LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 237-257.

LIRA NETO. **Getúlio: do governo provisório à ditadura do estado novo (1930-1945)**. Companhia das Letras, 2013.

_____. Na era Vargas, cinco anos de intervenção. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#estado-novo>. Acesso em 28 set. 2015.

LISBOA, Silvia Saraiva de Macedo. **Jornalismo e a credibilidade percebida pelo leitor: independência, imparcialidade, honestidade, objetividade e coerência**. 2012. 112 f. Dissertação

(Mestrado em Comunicação). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LOPEZ-ESCOBAR, E.; LLAMAS, J. P.; MCCOMBS, M. Agenda setting and community consensus: First and second level effects. **International Journal Of Public Opinion Research**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 335-348, 1998.

LUCA, Tania Regina de; MARTINS, Ana Luiza (Organizadoras). **História da imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008. 304 p.

LYCARIÃO, Diógenes. **Mudanças climáticas sob o prisma da esfera pública: a mediação jornalística como fator de legitimação democrática no caso da COP-15**. 334f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MAIA, K. B. F.; AGNEZ, L. F. O agenda-setting no Brasil: contradições entre o sucesso e os limites epistemológicos. **E-Compós**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 1-16, 2010.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em 2 fev. 2015.

MANN, T. E.; ORNSTEIN, N. J. **Congress, the press and the public**. Washington: The Brookings Institution, 1994.

O ESTADO DE S. PAULO. **Manual de Redação e Estilo**. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 1997.

MANZANO, G. **Na democracia, a censura sobrevive**. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#redemocratizacao>. Acesso em 28 set. 2015.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Deliberação mediada: Uma tipologia das funções dos mídia para a formação do debate público. **Estudos em comunicação**, Covilhã, v. 1, n. 7, p. 1-28, 2010.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; SIEBRA, N. Jornalismo, Assessoria de Imprensa e seus condicionantes organizacionais: Uma reflexão a partir das Teorias do Jornalismo. **Animus**, Santa Maria, v. 13, n. 25, p. 145-166, 2014.

MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C.; AGGIO, C. **Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil**. Salvador: Edufba, 2013.

MATTHES, J.; KOHRING, M. The content analysis of media frames: Toward improving reliability and validity. **Journal of Communication**, Oxford, v. 58, n. 2, p. 258-279, 2008.

MÁXIMO, Helena Cristina. **A presença da mídia na ação política: evidências de uma influência discursiva**. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-

Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MAYRINK, J. M. **‘Estado’ apoia golpe de 1964, mas rompe com regime meses depois.**

Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#ditadura-militar>. Acesso em 28 set. 2015.

_____. **No espaço dos textos censurados, versos de Camões.** Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#censura>. Acesso em 28 set. 2015.

MCCOMBS, M. New frontiers in agenda setting: Agendas of attributes and frames. **Mass Communication Review**, Estados Unidos, v. 24, n. 1&2, p. 32-52, 1997.

_____. A Look at Agenda-setting: past, present and future. **Journalism Studies**, Londres, v. 6, n. 4, p. 543-557, 2005.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The agenda- setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, Oxford, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.

_____. A evolução da pesquisa sobre o agendamento: vinte e cinco anos no mercado das ideias. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento.** Coimbra: Minerva Editora, 2000a. p.125-135.

_____. A função do agendamento dos *media*. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento.** Coimbra: Minerva Editora, 2000b. p.47-61.

MEDITSCH, E. A contribuição portuguesa para a teoria do jornalismo no Brasil. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **Teorias do jornalismo, porque as notícias são como são.** Florianópolis: Insular, 2005. v.1, p. 11-16.

MELO, J. M. **A opinião no jornalismo brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 1985.

MELTZER, K. Newspaper editorial boards and the practice of endorsing candidates for political office in the United States. **Journalism**, Londres, v. 8, n. 1, p. 83-103, 2007.

MENDEZ, R. B. **Pompeu de Sousa: jornalista, professor e político.** Disponível em <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/3328519647857085355001472646325494331.pdf>>. Acesso em 30 mar. 2015.

MENDONÇA, R. F. A mídia e a transformação da realidade. **Comunicação & Política**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 7-37, 2006.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 187-201, 2012.

MIGUEL, L. F. **Mito e discurso político: uma análise a partir da campanha eleitoral de 1994.** Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

_____. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, v. 56, p. 155-184, 2002.

_____. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 115, 2003.

_____. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 331.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. A produção da imparcialidade a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 59-76, 2010.

_____.; _____. Visibilidade na mídia e campo político no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 695-735, 2010.

MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. D. A. A crise e suas fronteiras: Oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007.

MIOLA, Edna. Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. 294f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MOLOTOCH, H.; LESTER, M. News as Purposive Behavior: On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals. **American Sociological Review**, Estados Unidos, v. 39, n. 1, p. 101-112, 1974.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. Jornalismo Político e Imagem Pública: Dilma Rousseff nos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo. **Contracampo**, Niterói, v. 28, n. 3, p. 93-115, 2013.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. A opinião da empresa no Jornalismo brasileiro: Um estudo sobre a função e a influência política dos editoriais. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 121-137, 2015.

_____. A agenda de pesquisa sobre editoriais jornalísticos: um mapeamento das produções acerca do tema. 2015. No prelo.

MORAES, C. H. D. **Parcialidade alardeada**: notas sobre a importância da opinião no jornalismo. Disponível em <<http://tinyurl.com/ad48hhe>>. Acesso em 6 maio 2012.

MOREL, M. Os primeiros passos da palavra impressa. In: LUCA, T. R. D. e MARTINS, A. L. (Ed.). **História da imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 23-43, 2008.

MOTTA, L. G. **Análise crítica da narrativa**. Brasília: Editora UnB, 2013.

_____. ; GUAZINA, L. O conflito como categoria estruturante da narrativa política: o caso do Jornal Nacional. **Brazilian Journalism Research**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, 2011.

MUDDIMAN, A.; STROUD, N. J.; MCCOMBS, M. Media Fragmentation, Attribute Agenda Setting, and Political Opinions About Iraq. **Journal of Broadcasting and Electronic Media**, Londres, v. 58, n. 2, p. 215-233, 2014.

MUTZ, D. C. Effects of Horse- Race Coverage on Campaign Coffers: Strategic Contributing in Presidential Primaries. **Journal of Politics**, Chicago, v. 57, n. 4, p. 1015-1042, 1995.

NAMENWIRTH, J. Z. Marks of Distinction An Analysis of British Mass and Prestige Newspaper Editorials. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 74, n. 4, p. 343-360, 1969.

NITSCHKE, P.; DONGES, P.; SCHADE, H. Political organizations' use of websites and Facebook. **New Media & Society**, Londres, p. 1-21, 2014.

NOLETO FILHO, Pedro Aquino. A imagem pública do Congresso: Uma análise político-midiática. 322 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NORRIS, P. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. **Party Politics**, Londres, v. 9, n. 1, p. 21-45, 2003.

NOVELLI, A. L. C. R. **Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2010.

NUNES, A. Entrevista a Alzira Alves de Abreu. In: ABREU, A. A. D.; LATTMAN-WELTMAN, F., *et al* (Ed.). **Eles mudaram a imprensa: Depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.286-343.

O Estado de S. Paulo. **Conheça o jornal**. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/historico/index.htm>>. Acesso em 27 mar. 2013.

OROSA, B. G.; GARCÍA, X. L.; SANTORUM, S. G. Análisis de la adaptación a la red en los editoriales on line de cinco países europeos. **Revista Latina de Comunicación Social**, La Laguna, v. 68, n. 967-986, p. 485, 2013. ISSN 11385820.

PEDERSEN, R. The game frame and political efficacy: Beyond the spiral of cynicism. **European Journal of Communication**, Londres, v. 27, n. 3, p. 225-240, 2012.

PEDROSO, R. N. **Elementos para compreender o jornalismo informativo**. Disponível em <http://www.saladeprensa.org/art411.htm>. Acesso em 20 mar. 2015.

PENA, F. Sistematizações das teorias do jornalismo em abordagens européias, brasileiras e americanas. **Intercom**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 39-53, 2006.

_____. **Teoria do jornalismo**. São Paulo: Editora Contexto, 2012. 235 p.

PILAGALLO, O. **História da imprensa paulista: jornalismo e poder de D. Pedro I a Dilma**. São Paulo: Três estrelas, 2012.

PINTO, C. R. J. Elementos para uma análise de discurso político. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 24, p. 78, 2006.

PONTES, J. A. V. **Um jornal para defender a República**. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html>. Acesso em 28 set. 2015.

_____. **Em 1924, São Paulo é bombardeada; em 1932, vai às armas pela Constituição**. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#ciclo-revolucionario>. Acesso em 28 set. 2015.

_____. **Prestígio e arte marcam década de 50**. Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#anos-dourados>. Acesso em 28 set. 2015

PORTAL IMPRENSA. **Empresários têm mais confiança na mídia impressa, aponta estudo**. Disponível em <http://bit.ly/1sFvyMw>. Acesso em 17 nov. 2014.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. (Ed.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004. p.73-104.

POZOBON, R. D. O.; SCHAEFER, R. Perspectivas contemporâneas das pesquisas sobre enquadramento: uma proposta de sistematização conceitual. **Fronteiras**, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 157-168, 2014.

PRIOR, H. R. Publicidade política e estratégias de representação: a visibilidade pública como «armadilha». **Contemporanea: Revista de Comunicação e Cultura**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 405-416, 2011. ISSN 18060269.

RĂDULESCU, C. The public image – Facets and stages in its creation. **Lex et Scientia**, Bucareste, v. 18, n. 2, p. 268, 2011.

RIBEIRO, A. P. G. Jornalismo, literatura e política: a modernização da imprensa carioca nos anos 1950. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 147-160, 2003.

RODRIGUES, Malena Rehbein. Imprensa, Congresso e Democracia. 214f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 1997.

ROSSETTO, G. P. N.; SILVA, A. M. Agenda-setting e Framing: detalhes de uma mesma teoria? **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 98-114, 2012.

ROXO, M. A. **Nelson Rodrigues, a retórica do nariz de cera e a triste sina do jornalismo policial**. Disponível em: <http://bit.ly/1O7Oglk>. Acesso em 10 mar. 2015.

ROZELL, Mark J. Press coverage of Congress. In: MANN, Thomas E.; ORNSTEIN, Norman J. (Org.). **Congress, the press, and the public**. Washington: Brookings Institution, 1994. p. 59-129.

RUPAR, V. Newspapers' production of common sense: The 'greenie madness' or why should we read editorials? **Journalism**, Londres, v. 8, n. 5, p. 591-610, 2007. ISSN 14648849.

RYAN, M. Framing the War Against Terrorism: US Newspaper Editorials and Military Action in Afghanistan. **International Communication Gazette**, Londres, v. 66, n. 5, p. 363-382, 2004.

SÁNCHEZ, J. P. B.; MEJÍA, D. N. El artículo editorial en la construcción de realidades. **Estudios sobre el Mensaje Periodístico**, Madrid, v. 9, p. 55-62, 2003.

SANT'ANNA, L. **'Os Sertões' nasce como reportagem**. Disponível em <<http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/estadao-140-anos/historico.html#canudos>>. Acesso em 29 set. 2015.

SCHEUFELE, D. A. Agenda- setting, priming, and framing revisited: another look at cognitive effects of political communication. **Mass Communication and Society**, Londres, v. 3, n. 2-3, p. 297-316, 2000.

SCHEUFELE, D.; TEWKSBURY, D. Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. **Journal of Communication**, Oxford, v. 57, n. 1, p. 9-20, 2007.

SCHIFF, F. Framing the President: The Dominant Ideology – A Comprehensive Repertoire of News Frames. **Contemporanea : Revista de Comunicação e Cultura**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 22-55, 2011.

SCHLESINGER, P. Os jornalistas e a sua máquina do tempo. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **Jornalismo: Questões, Teorias e "Estórias"**. Lisboa: Vega, p.177-190, 1999.

SCHUDSON, M. **Why democracies need an unlovable press**. Cambridge: Polity Press, 2008. 147 p.

SCHWARTZENBERG, R.-G. **O Estado Espetáculo**. Rio de Janeiro: Difusão Editorial, 1978. 350 p.

SELLERS, P. **Cycles of spin: strategic communication in the U.S. Congress**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SHABIR, G. *et al.* A Comparative Analysis of the Editorials of The Nation and The News": The Case Study of Pak- India Relations Issues (2008- 2010). **Journal of Political Studies**, Londres, n. 25, 2014.

SHAW, E. F. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **International Communication Gazette**, Londres, v. 36, p. 176-187, 1979.

SILVA, C. E. L. D. **O adiantado da hora**: a influência americana sobre o jornalismo brasileiro. São Paulo: Summus Editorial, 1990. 155.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. 502 p.

SODRÉ, M. **A narração do fato**: notas para uma teoria do acontecimento. Petrópolis: Vozes, 2009. 287 p.

STROMBACK, J.; NORD, L. Do politicians lead the tango? - A study of the relationship between Swedish journalists and their political sources in the context of election campaigns. **European Journal of Communication**, Londres, v. 21, n. 2, p. 147-164, 2006.

STRÖMBACK, J.; VAN AELST, P. Why political parties adapt to the media. **International Communication Gazette**, Londres, v. 75, n. 4, p. 341-358, 2013.

STROMER-GALLEY, J. On-line interaction and why candidates avoid it. **Journal of Communication**, Oxford, v. 50, n. 4, p. 111-132, 2000.

TANG, Z. Burgeoning democracy or threatening security? The ambiguous voice of the American Press on Taiwan's independence. **Critical Sociology**, Londres, v. 37, n. 6, p. 837-852, 2011.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998. 261.

_____. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2002. 325.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRAQUINA, N. **Jornalismo**: questões, teorias e "estórias". Lisboa: Vega, 1999. 360 p.

_____. A redescoberta do poder do jornalismo: análise da teoria do agendamento. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **O poder do jornalismo**: análise e textos da teoria do agendamento. Coimbra: Minerva Editora, 2000a. p.13-43.

_____. **O poder do jornalismo**: análise e textos da teoria do agendamento. Coimbra: Minerva Editora, 2000b.

_____. **O estudo do jornalismo no século XX**. São Leopoldo: Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2001. 220 p.

_____. **Teorias do jornalismo**: por que as notícias são como são. Florianópolis: Insular, 2005. 224 p.

TUCHMAN, G. Objectivity as strategic ritual: an examination of newsmen's notions of objectivity. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 77, n. 4, p. 660-679, 1972.

_____. Making News by Doing Work: Routinizing the Unexpected. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 79, n. 1, p. 110-131, 1973.

_____. **Making news**: a study in the construction of reality. New York: Free Press, 1978. 256 p.

_____. Contando 'estórias'. In: TRAQUINA, N. (Ed.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1999. p.258-262.

VAN AELST, P. *et al.* The fourth estate as superpower? **Journalism Studies**, Londres, v. 9, p. 494-511, 2008.

VESA, J. *et al.* Minimal and massive! politicians' views on the media's political agenda- setting power revisited. **The International Journal of Press/Politics**, Londres, v. 20, n° 3, p. 279-296, 2015.

VIMIEIRO, A. C.; DANTAS, M. Entre o explícito e o implícito: proposta para a análise de enquadramentos da mídia. **Lumina**, Juiz de Fora, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2009.

VIMIEIRO, Ana Carolina Soares Costa. **Cultura pública e aprendizado social: a trajetória dos enquadramentos sobre a temática da deficiência na imprensa brasileira (1960-2008)**. 234f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIANA, L.; MARQUES, F. P. J. **É possível falar em jornalismo público nas mídias legislativas?** : um estudo sobre a Câmara dos Deputados. No prelo, 2015.

VIZEU, A. **O Jornalismo e as "teorias intermediárias"**: cultura profissional, rotinas de trabalho, constrangimentos organizacionais e as perspectivas da Análise do discurso (AD). Disponível em < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/vizeu-alfredo-jornalismo-teorias-intermediarias.pdf>>. Acesso em 24 fev. 2015.

WEAVER, D. H. Thoughts on agenda setting, framing, and priming. **Journal of Communication**, Oxford, v. 57, n. 1, p. 142-147, 2007. ISSN 00219916.

WEBER, M. H. Imagem pública. In: RUBIM, A. (Ed.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004. p.259-307.

_____. O estatuto da Imagem Pública na disputa política. **Eco-Pós**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 11-26, 2009.

_____.; BALDISSERA, R. O desmanche do público e privado na midiatização da crise área brasileira. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte (MG). **Anais...** Belo Horizonte: Compolítica, 2007.

WEFFORT, F. Jornais são partidos?. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 37-40, 1984.

WETTSTEIN, M. Frame Adoption in Referendum Campaigns: The Effect of News Coverage on the Public Salience of Issue Interpretations. **American Behavioral Scientist**, Estados Unidos, v. 56, n. 3, p. 318-333, 2012.

WOLF, M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 2002. 271 p.

ANEXO

Nesta seção, estão disponíveis os editoriais e enquadramentos que não foram apresentados durante a análise para tornar a leitura mais fluida e direcionada aos objetivos da pesquisa. A fim de proporcionar maior transparência à pesquisa, e permitir que o conteúdo das peças seja conferido, apresenta-se este anexo.

Anexo da análise dos editoriais de O Estado de S. Paulo

Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base e entre governo e Congresso de forma geral”

Em 3 de fevereiro de 2011, O Estado de S. Paulo traz o editorial “Marca do atraso político”, no qual comenta a recondução de José Sarney ao cargo de Presidente do Senado. O periódico afirma que o fato de Sarney assumir a Presidência da Casa pela quarta vez

(...) pode parecer um saudável sintoma da estabilidade política de que o País necessita para evoluir na consolidação das instituições republicanas e do desenvolvimento econômico e social. Na verdade, é uma garantia de tranquilidade para o governo, que continuará dispendo, no comando da Câmara Alta, de um aliado exigente em termos de contrapartidas, mas subservientemente fiel e prestativo (O Estado de S. Paulo, 3 fev. 2011, p. A3).

Em “Marca do atraso político, O Estado de S. Paulo caracteriza José Sarney como um oligarca e, portanto, incompatível com a democracia. Para a publicação, o Senador foi recompensado por quando defendeu o ex-Presidente Lula na época das denúncias do mensalão, tornando-se um “aliado indispensável”. Afirma, ainda, que foi com a ascensão do PT à Presidência da República que Sarney entrou em “completa simbiose” (O Estado de S. Paulo, 3 fev. 2011, p. A3) com o Poder Central.

Em “Oportunidade desperdiçada”, o periódico afirma que “A presidente Dilma Rousseff desperdiçou uma oportunidade excelente de converter a entrega da Mensagem ao Congresso num grande evento político e econômico” (O Estado de S. Paulo, 4 fev. 2011, p. A3), bem como que Dilma falou à Casa como se nada tivesse a acrescentar aos pronunciamentos desde a posse. O jornal ressentiu-se de não ter havido discussão aprofundada sobre a situação fiscal do país ou acerca da lei orçamentária anual, além de defender que o governo não tem um conjunto de objetivos e de programas articulados para atingi-los.

Em “Dilma vence a primeira”, de 18 de fevereiro de 2011, OESP também menciona as ameaças que circulavam de que o PDT poderia perder a chefia do Ministério do Trabalho caso a bancada fechasse questão para votar na proposta que contrariava o governo. O periódico vê como

incoerência “um partido com assento no Executivo votar contra o que decidiu a sua comandante” (O Estado de S. Paulo, 18 fev. 2011, p. A3).

OESP também interpreta a votação do salário mínimo como uma situação na qual Dilma deveria se impor, como fez, e não negociar o valor defendido pelo governo para assegurar a credibilidade do ajuste fiscal.

No dia 26 de fevereiro de 2011, O Estado de S. Paulo publica o editorial “Via torta para o adesismo”, no qual critica a adesão ao governo de parlamentares oposicionistas. O periódico afirma que a “A oposição fracassou consistentemente na sua função institucional de apresentar-se para a maioria do eleitorado brasileiro como alternativa ao lulismo” (O Estado de S. Paulo, 26 fev. 2011, p. A3). Para o jornal,

O vazio oposicionista e o êxito de Lula na armação de aliança de 17 partidos em torno do nome de Dilma Rousseff produziram mais do que a vitória da ex-ministra. As urnas a premiaram com a maior base política já vista no Congresso Nacional: 388 cadeiras em 513 na Câmara dos Deputados e 63 em 81 no Senado. Além disso, nestes seus quase dois meses de governo, a presidente nada fez que a oposição pudesse ou soubesse capitalizar em proveito próprio perante a sociedade. E agora, enquanto se perpetua a sua incapacidade de dizer qualquer coisa que o País deva ouvir, uma parcela do DEM, movida pelo que há de mais raso na política - a ambição pessoal nua e crua - busca uma via torta para o adesismo (O Estado de S. Paulo, 26 fev. 2011, p. A3).

OESP identifica diversas figuras do DEM, como Gilberto Kassab e Kátia Abreu, dispostas a mudar de partido para aproximarem-se do governo. Além disso, o jornal identifica a expectativa de que uma reforma política abra uma oportunidade para a troca de partidos, pois “a infidelidade seria autorizada durante um período a cada quatro anos” (O Estado de S. Paulo, 26 fev. 2011, p. A3), permitindo que os oposicionistas migrassem para partidos como o PMDB sem penalizações.

Em “Estados precisam de alívio”, enquanto os parlamentares dão importância às reivindicações dos governadores, o periódico afirma que o governo tem evitado o assunto e se limitado a ações simpáticas em relação aos Estados. O jornal defende a necessidade de renegociar as dívidas, desde que não abram “uma porta para a volta à irresponsabilidade” (O Estado de S. Paulo, 5 mar. 2012, p. A3) das contas públicas.

Tratando de relações conturbadas entre o governo e a base, o editorial “Movimento de afirmação”, do dia 14 de março de 2012, aborda a mudança de comando nas lideranças do governo na Câmara e no Senado. O Estado de S. Paulo afirma que a mudança no Senado, com a saída de Romero Jucá, se deu por causa da derrota na recondução de Bernardo Figueiredo à Presidência da ANTT. Dilma também trocou o líder do governo na Câmara, Cândido

Vaccarezza, por insatisfações com sua atuação. Os conflitos entre a base e o Executivo são os responsáveis pelas alterações, de acordo com o que argumenta o periódico.

(...) se tudo fossem rosas na relação da presidente com os senadores aliados, como ao tempo de Lula, Jucá ficaria onde estava - e, decerto, Vaccarezza também. Se escolher um líder em começo de governo já é uma faina, substituí-lo é atizar um vespeiro. Além disso, nos governos de alianças, o líder que não pertencer ao mesmo partido do presidente fica exposto a um conflito de interesse sempre que os seus correligionários entram em rota de colisão com o Executivo - do qual é ele uma espécie de ministro extraordinário para a Casa em que exerce o seu mandato, ou para o Congresso todo (O Estado de S. Paulo, 14 mar. 2012, p. A3).

O jornal vê a mudança como uma forma de Dilma tentar afirmar-se e atingir o então presidente do Senado, José Sarney, e o então líder da bancada do PMDB, Renan Calheiros, ao indicar o senador Eduardo Braga para a liderança do governo, que não é próximo dos outros dois. No entanto, OESP alerta que pode ser um passo arriscado. “Com a troca, Dilma calcou o acelerador para aprumar o carro da coalizão em vias de derrapar. Foi, portanto, um movimento de afirmação. Resta saber se ela calculou os riscos da manobra” (idem, ibidem).

No editorial de 24 de março, “Encenação no Planalto”, aborda-se a reunião da Presidente com os 28 maiores empresários do país. OESP encara o encontro como uma forma de a Presidente tentar mostrar alguma ação, enquanto está em crise com o Congresso. Além disso, ela pede o apoio deles na aprovação de medida de interesse do governo. Para o jornal, Dilma “Recorreu aos empresários, em suma, na esperança de terem êxito onde ela fracassou. Nesse, como em vários outros casos importantes, o Executivo tem sido incapaz de unir a base governamental em torno de um projeto considerado de alto interesse para o País” (O Estado de S. Paulo, 24 mar. 2012, p. A3). Mais que isso, a base aliada não ofereceria confiança à presidente e o governo seria “forçado a comprar e a recomprar, num comércio sem fim, a fidelidade de sua base no Congresso” (idem, ibidem).

O primeiro texto de 2013 a adotar o enquadramento aqui analisado é “Lula e os dois PTs”, de 7 de maio. O Estado de S. Paulo faz referência a críticas do ex-Presidente ao próprio partido e ressalta que a direção do PT está

(...) refestelada nos altos gabinetes do partido e do governo, cultiva relações cada vez mais promíscuas com as lideranças políticas que combateu durante mais de 20 anos e conspira, nos bastidores do Congresso, para sufocar forças políticas que possam emergir na contramão de seus interesses eleitorais em 2014 (O Estado de S. Paulo, 7 mai. 2013, p. A3).

No editorial “Mais uma reforma ameaçada”, de 11 de maio de 2013, O Estado de S. Paulo demonstra preocupação com o resultado da proposta de reforma do Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), devido à importância que a proposta teria para a economia e pela dificuldade do governo em articular a base para a votação no Congresso.

Em mais uma proposta de reforma essencial para aumentar a competitividade e o dinamismo da economia, e que depende do Legislativo (a outra é a medida provisória do sistema portuário), o governo demonstrou incapacidade de articular sua base parlamentar, fato que, pela sua repetição, demonstra a incompetência de suas lideranças. A imensa base governista vai se mostrando, assim, um conjunto politicamente desunido e que, por isso, com frequência vota contra os interesses do governo. É, em boa medida, a consequência do desinteresse com que a presidente Dilma Rousseff trata o relacionamento com os congressistas (O Estado de S. Paulo, 11 mai. 2013, p. A3).

A discordância com a base aliada alterou a proposta inicial, de unificar uma só alíquota do ICMS para o país, e fez com que o governo ameaçasse retirar o apoio ao projeto, algo considerado vantajoso pelo jornal.

Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”

No texto “Outra herança maldita”, publicado no dia 9 de janeiro de 2011, o problema é o volume dos gastos públicos. Para o periódico, o governo estaria disposto a fazer os ajustes necessários e a corrigir as distorções que Dilma teria recebido do antecessor, mas esbarra nos interesses políticos em jogo.

Não será fácil para a presidente Dilma Rousseff cumprir o compromisso, assumido no seu discurso de posse, de melhorar a qualidade do gasto público. A enorme conta que seu antecessor e padrinho político-eleitoral Luiz Inácio Lula da Silva deixou para ser paga em sua gestão lhe trará grandes dificuldades para administrar com um mínimo de racionalidade e planejamento os recursos de que disporá ao longo de seu primeiro ano de governo e limitará drasticamente a execução do Orçamento da União de 2011 (O Estado de S. Paulo, 9 jan. 2011, p. A3).

A questão, de acordo com o jornal, é que a cada ano se gasta mais com despesas pendentes de exercícios anteriores, criando um “desvirtuamento” do orçamento, uma vez que o Orçamento Anual aprovado pelo Congresso se torna menos confiável.

O editorial “Como desonerar a folha” é do dia 3 de fevereiro de 2011 e trata do corte de tributos que incidem sobre a folha de pagamento das empresas. O periódico apoia a ideia, argumentando que “Quanto menor a tributação sobre os salários, maior o estímulo à contratação formal de trabalhadores pelas empresas” (O Estado de S. Paulo, 3 fev. 2011, p. A3), apesar de fazer a ressalva de que precisam ser pensadas formas de compensar a Previdência Social pela perda do valor arrecadado com os impostos. O Estado de S. Paulo afirma, ainda, que o início do governo Dilma é “a ocasião mais adequada para, finalmente, fazer andar essa proposta” (idem,

ibidem), que foi abandonada no governo Lula devido a dificuldades na negociação entre governo e oposição no Congresso.

O editorial “Dilma e os governadores do Nordeste”, de 26 de fevereiro, trata das negociações das dívidas dos estados da região por parte dos governadores com a presidente. O jornal afirma que Dilma mostrou-se disposta a ouvir os problemas dos governadores e comprometeu-se com algumas medidas e aprovação de outras no Congresso, mas não abrirá mão da disciplina fiscal, algo visto positivamente pela publicação.

O próximo editorial que traz o *frame* ora analisado é do dia 1º de março de 2012, “Tombini deixou dúvidas”, no qual a preocupação é com a inflação brasileira. O Estado de S. Paulo questiona a capacidade de o Brasil manter a inflação dentro da meta estipulada e de o governo executar uma política econômica austera, porque se trata de um ano eleitoral e que tem gastos pressionados pelas obras da Copa do Mundo.

Em “Frutos da responsabilidade fiscal”, publicado em 3 de março de 2012, o jornal aborda as consequências da Lei de Responsabilidade Fiscal e das dívidas dos estados com o Tesouro Nacional. O periódico lembra a resolução do Senado estabelecendo “que a dívida corrente líquida não pode ultrapassar o dobro da receita corrente líquida” (O Estado de S. Paulo, 3 mar. 2012, p. A3), no caso dos estados. Avalia que esta política foi bem-sucedida e agora os governos estaduais começam a poder tomar empréstimos. A expectativa do periódico é de que os governos “(...) apliquem o dinheiro com sensatez e eficiência, para gerar empregos e melhores condições para o desenvolvimento” (idem, *ibidem*).

O editorial “O piso nacional do professorado”, de 12 de março, trata dos impasses para o pagamento do piso salarial aos professores. O aumento autorizado pelo Ministério da Educação causou a ida de prefeitos e governadores ao Congresso para procurar alterar a fórmula para calcular o reajuste. O Estado de S. Paulo considera que, de fato, grande parte dos estados e municípios não têm condições de pagar o valor aprovado pelo MEC. O periódico avalia o piso nacional como “uma iniciativa importante para valorizar o magistério público, mas acabou sendo implementado de forma açodada para favorecer eleitoralmente o PT” (O Estado de S. Paulo, 12 mar. 2012, p. A3).

O editorial “O governo e a guerra dos portos”, de 15 de março de 2012, trata dos incentivos fiscais concedidos por alguns estados para produtos importados. O Estado de S. Paulo considera fundamental acabar com tais benefícios e apoia a Resolução apresentada pelo senador Romero Jucá, propondo reduzir “a 4% a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aplicada às operações interestaduais com produtos importados” (O Estado de S. Paulo, 15 mar. 2012, p. A3), a fim de evitar vantagens para o produto importado em relação ao

brasileiro. No entanto, desagrada ao periódico a posição do novo líder do governo, senador Eduardo Braga, de definir uma taxa por segmento.

Começa, portanto, criando um obstáculo à aprovação de um projeto de enorme importância para a defesa da indústria e do emprego. A guerra dos portos tem sido praticada pelos governos de 10 Estados e a negociação poderá ser complicada. A disposição do novo líder do governo é um péssimo sinal. Pode ser uma abertura para concessões suficientes para reduzir amplamente a eficácia da resolução (idem, ibidem).

Para o jornal, o assunto merece também preocupação por parte do governo, que acusaria alguns países de criarem distorções cambiais e prejudicar a economia brasileira. Seria melhor concentrar-se “no combate a uma ameaça muito mais próxima e mais fácil de combater” (idem, ibidem).

No editorial do dia 20 de março, “Continua a guerra fiscal”, estão em pauta os incentivos fiscais concedidos por alguns estados. O Estado de S. Paulo coloca a resolução do problema nas mãos do Congresso Nacional, que “poderá eliminar essa aberração, se aprovar um amplo corte da alíquota cobrada nas transações interestaduais com produtos importados. Isso reduzirá o crédito fiscal obtido no Estado por onde entrou o produto estrangeiro e restabelecerá as condições de competição” (O Estado de S. Paulo, 20 mar. 2012, p. A3). Cobra, também, ações “mais sérias” por parte do governo federal que apenas transferir verbas para os estados que podem ser afetados pelas mudanças nas regras.

O texto “Concessões de hidrovias”, do dia 23 de março de 2012, traz a decepção de OESP com os investimentos em hidrovias por parte do governo, mas comemora a decisão de lançar licitações para transferir para o setor privado grande parte da malha hidroviária existente no Brasil. O jornal acredita que o governo Dilma vê a concessão para o setor privado “como uma questão pragmática, e não ideológica. Sendo limitados os recursos públicos para investimentos em infraestrutura, nada mais racional do que recorrer à iniciativa privada para sanar essa deficiência” (O Estado de S. Paulo, 23 mar. 2012, p. A3).

No editorial “A redução dos juros”, de 7 de abril, analisa-se a redução dos juros cobrados por bancos públicos. Embora considere que as taxas cobradas “beiram a insanidade” (O Estado de S. Paulo, 7 abr. 2012, p. A3), o jornal preocupa-se com os limites da interferência do governo na gestão de empresas com ações negociadas no mercado.

No editorial “Dívida estadual e guerra fiscal”, o periódico afirma que governo se comprometeu a apoiar também uma redistribuição do ICMS cobrado nas operações interestaduais de comércio eletrônico, que depende de um projeto em exame no Congresso. A avaliação da publicação é de que

A aprovação da Resolução n.º 72 pode ser um pequeno passo para a ampla alteração necessária à modernização do sistema de impostos e contribuições. Mas uma reforma feita aos pedacinhos dificilmente terá o alcance e a coerência indispensáveis a um sistema equilibrado e funcional (idem, ibidem).

No dia seguinte, O Estado de S. Paulo traz o editorial “Sobretaxas nos minérios”, tratando da necessidade de uma reforma da legislação mineradora no Brasil. O periódico afirma que o governo tomou uma decisão política de adiar o envio de um projeto sobre o assunto para o Congresso, mas que “Já tramita no Congresso projeto do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), com substitutivo apresentado pelo senador Aécio Neves (PSDB-MG), prevendo que essa alíquota seja elevada para 5%, passando a ser cobrada sobre o faturamento bruto das empresas” (O Estado de S. Paulo, 11 abr. 2012, p. A3). A falta da legislação fez com que, de acordo com o jornal, diferentes Estados estabelecessem alíquotas diversas para os impostos cobrados sobre a atividade mineradora, que seriam contestadas judicialmente pelas empresas.

O custo da energia no Brasil é o tema do editorial “O caríssimo kW brasileiro”, de 15 de abril, que cobra medidas para a diminuição das tarifas do País. Para o jornal, a redução da carga tributária sobre eletricidade para a indústria deve estar acima dos pleitos dos estados que devem ser levados em conta pelo Executivo e pelo Congresso.

Em “Respeito a contratos”, de 29 de abril de 2012, O Estado de S. Paulo critica a utilização dos recursos da Petrobras em “(...) ações internacionais de interesse do governo e decididas em nome de uma diplomacia terceiro-mundista e antiamericanista tão ao gosto do PT” (O Estado de S. Paulo, 29 abr. 2012, p. A3). O jornal critica o cancelamento da concessão dada à empresa para explorar petróleo em áreas de uma província argentina.

O primeiro editorial de 2013 a trazer este *frame* é “Arremedo de austeridade”, de 23 de maio. O texto traz a preocupação com a situação dos gastos público e da economia no Brasil, afirmando que o Ministério da Fazenda recorre à “contabilidade criativa” para arrumar as contas. Além disso, a economia do país teria sido movida principalmente pelo consumo.

O texto “Além dos portos”, de 27 de maio de 2013, trata da aprovação da MP dos Portos no Congresso por um viés diferente do visto nos textos do enquadramento analisado anteriormente. A argumentação de O Estado de S. Paulo é que outros obstáculos além da estrutura dos portos precisam ser superados, sob risco de a economia continuar “sendo onerada pelas ineficiências de infraestrutura” (O Estado de S. Paulo, 27 mai. 2013, p. A3) e de perda de competitividade das exportações.

Análise do enquadramento "Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país"

“A flexibilização da CLT”, do dia 2 de janeiro de 2011, traz o frame “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”. Nele, O Estado de S. Paulo defende alterações nas leis trabalhistas, a fim de flexibilizá-las. O texto menciona que dois projetos sobre o assunto foram apresentados pelos governos de FHC e de Lula. No caso do primeiro, teria sido engavetado devido a “críticas dos sindicatos trabalhistas e do PT”. No caso do segundo, o governo desistira dos projetos para “evitar desgastes políticos que prejudicassem a reeleição de Lula” (O Estado de S. Paulo, 2 jan. 2011, p. A3). Agora, o jornal afirma que o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e a CUT enviarão ao Congresso um projeto de flexibilização da CLT. A publicação vê a medida com bons olhos, avaliando que “O amadurecimento de algumas lideranças sindicais e a evolução das relações trabalhistas só farão bem ao Brasil” (idem, ibidem).

O editorial “Novas regras do teletrabalho”, de 8 de março de 2012, analisa as alterações em artigo da CLT que estabelece não haver diferença entre o trabalho exercido à distância do realizado no estabelecimento do empregador. Para O Estado de S. Paulo, a nova redação do artigo causou insegurança para as empresas em relação aos limites e ao alcance do teletrabalho.

Para as entidades empresariais, ao equiparar o trabalho a distância e no domicílio do trabalhador ao trabalho na dependência do empregador o Congresso atrelou o teletrabalho a uma legislação rígida e ultrapassada, editada há quase sete décadas, quando as atuais tecnologias de produção eram impensáveis (O Estado de S. Paulo, 8 mar. 2012, p. A3).

O periódico afirma que as normas estabelecidas pelo Tribunal Superior do Trabalho para a jornada de trabalho de seus servidores dão à iniciativa privada os parâmetros necessários para lidar com o assunto com segurança jurídica.

No dia seguinte, o editorial “Igualdade não depende só de lei” aborda o projeto de lei equiparando o salário da mulher ao do homem que exerce a mesma função, que teve tramitação “rapidíssima” no Senado (O Estado de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A3). O jornal duvida, porém, da eficácia da lei, afirmando que “Se as normas constitucionais e leis há tempo existentes não têm sido suficientes para assegurar plena igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho, há motivos para duvidar de que uma nova lei o seja” (idem, ibidem).

A Funpresp é tema do editorial “Finalmente, a Funpresp”, no dia 3 de abril de 2012. O Estado de S. Paulo defende que a demora na aprovação da legislação para a instituição de um novo regime previdenciário para os servidores se deu por “(...) resistências corporativas dos servidores, muitas vezes apoiadas por parlamentares dos partidos que hoje compõem a base governista, e à falta de empenho do governo federal” (O Estado de S. Paulo, 3 abr. 2012, p. A3). No entanto, a medida tornou-se fundamental devido ao crescimento vertiginoso o déficit do atual

regime previdenciário do serviço público. O periódico afirma que Dilma considerava o projeto prioritário e “(...) pretendia vê-lo aprovado ainda no primeiro ano de seu mandato, o que, por dificuldades políticas, só foi feito na quarta-feira passada, quando o Senado aprovou o texto que recebera da Câmara” (idem, ibidem). A importância da aprovação da Funpresp para o equilíbrio das contas públicas seria reconhecido até por opositores ao governo, como o líder do DEM, senador Agripino Maia, mostra o jornal.

No dia 13 de maio de 2013, o editorial “Sindicatos de fachada” discute sobre as entidades sindicais que existem apenas para entrar na partilha da contribuição sindical, sem atuação relevante. O jornal menciona a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a existência dos sindicatos. Conta, ainda, que o segundo Ministro da pasta do governo Dilma, Brizola Neto, fez uma campanha contra os sindicatos “de fachada”, mas que não durou muito tempo.

Brizola Neto, contudo, não ficou muito tempo no Ministério por falta de apoio do próprio partido, componente fundamental da coligação governista com a qual a presidente conta para ganhar a reeleição no ano que vem. A pasta foi devolvida ao grupo que controla o PDT, cujo presidente indicou o novo ministro, Manoel Dias. Obviamente, a substituição paralisou o processo de reavaliação das licenças para funcionamento de sindicatos e as críticas à desordem na burocracia do Ministério caíram no vazio (O Estado de S. Paulo, 13 mai. 2013, p. A3).

O jornal endossa a fala do procurador-chefe do Ministério Público do Trabalho, de que as leis regendo a atividade sindical são anacrônicas e atrasadas, o que causa “a proliferação de sindicatos que se beneficiam do imposto pago pelo trabalhador sem ter sequer de prestar contas do que é feito com tanto dinheiro” (O Estado de S. Paulo, 13 mai. 2013, p. A3).

O editorial “Trabalho degradante”, de 7 de junho de 2013, trata da fiscalização destinada a impedir o trabalho em situações degradantes em São Paulo. O Estado de S. Paulo apoia decreto assinado pelo governador Geraldo Alckmin regulamentando a punição de empresas que exploram os trabalhadores. Para o periódico, o próximo passo para o combate a este tipo de trabalho é “conseguir do Congresso Nacional a aprovação de lei federal com as mesmas normas adotadas em São Paulo” (O Estado de S. Paulo, 7 jun. 2013, p. A3).

Análise do enquadramento "Tensões entre os Três Poderes"

O primeiro editorial trazendo o enquadramento analisado nesta seção é “O terceiro pacto”, de 10 de fevereiro de 2011, abordando o chamado 3º Pacto Republicano para a Reforma do Poder Judiciário entre Judiciário, Executivo e Legislativo.

Lançada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso, na solenidade de abertura do Ano Judiciário, a proposta de um 3.º Pacto

Republicano para a Reforma do Poder Judiciário acaba de ser aceita pelo ministro da Justiça, Martins Cardoso, em nome do Executivo. Ela também foi endossada pelos presidentes da Câmara e do Senado, que já se comprometeram a agilizar a tramitação dos projetos de reforma dos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal. E também vem sendo apoiada por entidades de magistrados (O Estado de S. Paulo, 10 fev. 2011, p. A3).

Em “O terceiro pacto”, OESP explica que a ideia do então Presidente do STF era fechar um acordo entre os presidentes dos Três Poderes a fim de garantir “a aprovação - em regime de urgência - de projetos de lei e de Emendas Constitucionais que aumentem a produtividade dos tribunais, mediante a simplificação dos procedimentos processuais e ampliação das competências dos tribunais de segunda instância” (O Estado de S. Paulo, 10 fev. 2011, p. A3), mas afirma que o Pacto ainda demoraria a ser assinado, devido à não definição das propostas. O Estado de S. Paulo defende que “A modernização da Justiça brasileira ainda está no começo. Mais dias menos dia, além da reforma processual, a instituição terá de discutir mudanças administrativas e financeiras” (O Estado de S. Paulo, 10 fev. 2011, p. A3).

Em 19 de abril de 2012, o editorial “A despedida de Peluso” repercute as declarações do ex-Presidente do STF, Cezar Peluso, sobre o tempo em que esteve à frente da corte. O Estado de S. Paulo (19 abr. 2012, p. A3) afirma que o depoimento do ex-ministro “deixou os meios forenses e políticos perplexos, entre outros motivos, por causa das explicações que deu para as promessas que não cumpriu e as medidas que não conseguiu implementar”. O periódico afirma que Peluso atribuiu o fracasso de algumas iniciativas a parlamentares e à Presidente Dilma, além de fazer críticas a colegas.

Análise do enquadramento “Respostas às manifestações”

No editorial “E o que o STF tem a dizer?”, de 28 de junho, o jornal aborda também a posse de Barroso na Corte. O jornal discorda da fala do ministro de que há questões mais importantes que o mensalão para serem julgadas no Supremo, e interpreta que o STF também é cobrado pelas manifestações.

Barroso disse ainda que há questões mais importantes do que o mensalão a serem julgadas no Supremo. Não é bem isso o que o povo na rua acha. Os manifestantes de Brasília desafiam a antiga constatação de que a mudança da capital do Rio para o Planalto Central distanciou a Nação do Estado, dificultando a pressão da opinião pública sobre os Poderes republicanos. É bom que a sociedade se faça ouvir pelas autoridades. O ministro e o STF não podem, entretanto, esquecer de que o povo na rua anseia por ouvir o que esses Poderes - inclusive o Judiciário - lhe têm a dizer (idem, ibidem).

O editorial “Crise de desorientação”, de 28 de junho, começa tratando da reunião de Dilma com líderes da oposição, na qual ela iria defender a ideia de um plebiscito para a reforma política como “fundamental para governo e Congresso provarem que ouviram e entenderam a voz da rua” (O Estado de S. Paulo, 28 jun. 2013, p. A3). No entanto, avalia que a Presidente pode ouvir críticas “pesadas a essa sacada infeliz com que tentou passar a borracha sobre a mais desastrada de suas ideias desde que chegou ao Planalto - a convocação, mediante consulta popular, de uma Constituinte exclusiva para mudar as regras do sistema eleitoral e da atividade política” (idem, *ibidem*).

O jornal corrobora a ideia do Presidente do PSTU, José Maria de Almeida, de que o plebiscito proposto por Dilma procura desviar a atenção da crise do governo – e enumera as circunstâncias que o fazem defender tal opinião.

Tanto é manobra diversionista que o tema da reforma política foi mencionado por apenas 1% dos participantes dos protestos, em pesquisa do Datafolha na Avenida Paulista. (Contra a corrupção foram 50%; contra o aumento das passagens, 32%; e por transporte melhor, 19%.) E tanto o governo está em crise que, para citar uns poucos exemplos, o PT não para de falar mal de sua condutora pelas costas; o PMDB está “por aqui” com o tratamento que ela lhe dispensa e que culminou com o anúncio da Constituinte exclusiva sem consulta prévia ao vice (e constitucionalista) Michel Temer; e o ministro da Fazenda, Guido Mantega, ficou nu - e só - diante de seus inimigos numa audiência, anteontem, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara (idem, *ibidem*).

O periódico endossa, ainda, a opinião do deputado Duarte Nogueira, de que o governo “está feito uma barata tonta”. Para OESP, esta é uma descrição apropriada da situação do governo Dilma.

Análise do enquadramento “Situação precária da segurança e do sistema prisional brasileiro”

Sete peças compõem este *frame*. O primeiro editorial a trazer o enquadramento aqui analisado é “O colapso do sistema prisional”, de 3 de janeiro de 2011, tratando da superlotação das prisões brasileiras. O jornal afirma que os governo federal e estadual não estão expandindo o sistema prisional no mesmo ritmo das condenações. Além disso, o Congresso aumentou o rigor das penas para tráfico de drogas, aumentando o tempo de prisão e a dificuldade para concessão de benefícios. “A conjugação de sanções mais rigorosas e menos benefícios com investimentos insuficientes na construção de novas penitenciárias está levando o sistema prisional ao colapso” (O Estado de S. Paulo, 3 jan. 2011, p. A3).

No dia 7 de janeiro, o assunto abordado no editorial “O pacto da segurança” é a proposta de um pacto nacional contra a violência e contra o crime organizado. As negociações são consideradas fundamentais para o sucesso do plano, pautando-se em aspectos técnicos.

Evidentemente, o sucesso do pacto nacional contra a violência e contra o crime organizado proposto por Cardozo vai depender do modo como será negociado e implementado. Há seis anos, quando o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n.º 45, que introduziu a reforma do Judiciário, os presidentes dos Três Poderes assinaram um "pacto republicano" para agilizar a modernização da legislação processual e os resultados foram auspiciosos. Isso foi possível porque os signatários daquele acordo deixaram as preocupações políticas de lado e se concentraram nos aspectos técnicos da reforma da Justiça. Esse é o exemplo que o ministro Martins Cardozo deve seguir, a fim de que sua oportuna iniciativa tenha êxito (O Estado de S. Paulo, 7 jan. 2011, p. A3).

Em 16 de abril de 2012, o editorial “O Brasil e o crime internacional” chama atenção para a legislação destinada a combater a lavagem de dinheiro no Brasil. O jornal cita relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criticando o país por não reformar leis penais e financeiras e por não implementar acordos firmados com outros países e organismos multilaterais. O periódico menciona o papel do Congresso para este quadro, que não teria analisado quatro acordos de cooperação para troca de informações sobre lavagem de dinheiro com outros países, além de outros doze que “estão em tramitação há anos e não há previsão de que venham a ser submetidos à votação em plenário” (O Estado de S. Paulo, 16 abr. 2012, p. A3).

No editorial “Menoridade e demagogia”, publicado em 1º de maio de 2013, O Estado de S. Paulo (1º mai. 2013, p. A3) critica a proposta do governador Geraldo Alckmin de aumentar o tempo de internação para menores que cometam crimes hediondos.

É nos momentos de grande comoção pública que se espera dos governantes responsáveis a serenidade para resistir às soluções mágicas, que não apenas deixam de resolver o problema, como tendem a agravá-lo. No atual debate sobre qual seria a punição adequada para os menores de idade envolvidos em recentes crimes hediondos, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, cedeu à tentação do discurso fácil e, no embalo da emoção que ora contamina a reação popular a esses terríveis episódios, propôs que se aumentasse o período de internação desses adolescentes.

O jornal afirma que Alckmin foi ao Congresso em busca de apoio para a proposta, a fim de deixar “registrada sua cruzada em favor do endurecimento da lei, em face do que ele mesmo chamou de "clamor popular"” (idem, *ibidem*). A publicação reconhece que existem argumentos razoáveis para sustentar a proposta do governador, mas que ela é impossível de ser cumprida devido à lotação das instituições para menores infratores.

Alckmin pode até auferir mais um punhado de votos ao defender um endurecimento da punição aos menores de 18 anos, mas esse cálculo político não resiste à matemática elementar: ampliar no papel a punição aos jovens, sem antes resolver o problema crônico e crescente do déficit do sistema penitenciário e de internação de adolescentes, é pura e simples demagogia (idem, ibidem).

O editorial “O crime de terrorismo”, de 10 de maio de 2013, trata da legislação destinada a combater este tipo de crime, uma discussão que o jornal defende que deveria ter começado há mais tempo.

Como a tramitação dos projetos de lei costuma ser lenta, a modernização da legislação penal deveria ter sido iniciada há muito tempo. Mas, como é rotineiro no País, essa providência não foi tomada em tempo hábil e o Legislativo agora corre para votar esses projetos antes que se iniciem os eventos. Por isso, a comissão mista do Congresso criada para consolidar a legislação penal decidiu dar prioridade ao tema de maior interesse dos organismos multilaterais: a tipificação do crime de terrorismo (O Estado de S. Paulo, 10 mai. 2013, p. A3).

OESP atribui a movimentos sociais e partidos de esquerda a dificuldade para votar o projeto, já que eles se opuseram à definição de crime de terrorismo. O periódico argumenta que outros países já conseguiram modernizar a legislação sobre o assunto, enquanto o Brasil não o faz por causa da resistência destes grupos.

No dia 16 de maio de 2013, o jornal traz outro editorial intitulado de “O colapso do sistema prisional”, tratando a superlotação das cadeias, fazendo com que condenados a regime semiaberto cumpram pena domiciliar. O Estado de S. Paulo afirma que o governo federal anunciou que lançaria um plano para descongestionar o sistema prisional, mas a única informação é de que usará projetos em andamento no Congresso para implementar tal plano. Para o periódico, o governo vai apenas “(...) anunciar como novidade promessas anteriores que até hoje não foram cumpridas” (O Estado de S. Paulo, 16 mai. 2013, p. A3).

O último editorial com o enquadramento analisado é “A violência das minorias”, de 22 de junho de 2013. Nele, a violência dos protestos de junho de 2013 é criticada, afirmando que “é hora de soar o alarme” em relação às manifestações.

O País está diante de um movimento que ficou maior do que podiam imaginar os militantes da única organização conhecida a promovê-lo, o MPL, que prega a gratuidade dos serviços de ônibus urbanos. Nessa mesma medida, nem os ativistas do chamado Passe Livre nem a imensa maioria pacífica dos manifestantes conseguem controlar os grupelhos que a eles se juntam para provocar, depredar, pilhar e destruir. Quando os que saem às ruas - praticamente sem lideranças organizadas - se transformam em multidões, a mudança não é apenas de ordem de grandeza. Multidões tendem a ser disformes, impulsivas, imprevisíveis - e propensas à violência. Nelas esmaecem as fronteiras entre os “do bem” e os que ali estão para “causar”. Conforme as circunstâncias, esses podem contaminar aqueles,

embora a recíproca não seja verdadeira (O Estado de S. Paulo, 22 jun. 2013, p. A3).

OESP afirma que reconhecer essa realidade não significa desqualificar os protestos. Afirma, porém, ser problemático quando “as melhores causas se prestam aos piores atos” (idem, *ibidem*). O periódico lista acontecimentos violentos nas manifestações pelo país e procura fazer uma defesa dos cidadãos comuns, que “(...) se tornaram duplamente reféns: dos baderneiros que desdenham das exortações da maioria ao pacifismo e do costumeiro descontrole das tropas mobilizadas para reprimi-los” (idem, *ibidem*).

Os editoriais deste *frame* abordam assuntos diversos relacionados à segurança. O Estado de S. Paulo defende a aprovação ou não de algumas leis sobre o assunto, além de chamar atenção para a situação do sistema prisional brasileiro. Critica também a violência nas manifestações de junho de 2013, tomando cuidado para não as deslegitimar.

Análise do enquadramento “Questões ligadas ao direito do consumidor”

Este enquadramento é composto por três textos. O editorial “De novo o cadastro ‘positivo’”, de 5 de janeiro de 2011, critica a MP 518, dispositivo que permitiria um pré-julgamento sobre o consumidor ser ou não um bom pagador apenas pela sua disposição em fornecer dados diversos.

Nos últimos dias de seu mandato, o ex-presidente Lula vetou integralmente o projeto aprovado pelo Congresso Nacional que instituiria um sistema simplista de cadastro positivo, que feria frontalmente o direito à privacidade do consumidor. Mas, em vez de se limitar ao veto, baixou a Medida Provisória (MP) 518, que, com algumas ressalvas, como a exigência de permissão expressa de pessoas físicas para ter seus dados incluídos em um registro de “bons pagadores”, cria um processo com um potencial tão discriminatório quanto o cadastro positivo vetado (O Estado de S. Paulo, 5 jan. 2011, p. A3).

O periódico julga a MP como uma ameaça à privacidade e à segurança dos cidadãos, cobrando das entidades de defesa do consumidor uma oposição ao projeto.

Outro editorial trazendo o *frame* analisado é “O Código do Consumidor”, de 14 de fevereiro de 2011, e trata da modernização de tal código. O Estado de S. Paulo (14 fev. 2011, p. A3) afirma que a comissão formada no Senado para propor as mudanças é formada por várias figuras que ajudaram na criação do Código de Defesa do Consumidor e, por isso, “sabe quais são os pontos que precisam ser atacados, o que vai ajudar a preservar a essência do CDC”. O jornal afirma que havia um temor de que o código fosse descaracterizado.

Como tramitam no Senado e na Câmara 224 projetos e emendas propondo as mais variadas alterações no CDC, os especialistas temiam que, sem a nomeação de uma comissão de juristas, a legislação de defesa do consumidor corria o risco de ser desfigurada (O Estado de S. Paulo, 14 fev. 2011, p. A3).

O periódico diz que as propostas da comissão foram bem aceitas junto a diversas instituições, mas conta com a resistência do sistema financeiro, “que sempre se opôs à expansão da legislação de defesa do consumidor no País” (idem, *ibidem*).

O editorial “Vícios no crédito consignado”, de 20 de janeiro de 2011, comenta a liberação para funcionários de órgãos públicos escolherem de qual banco desejam contrair empréstimos consignados. O jornal lembra, ainda, que a concessão de crédito consignado esteve no centro de escândalo no Parlamento. “O crédito consignado tem-se prestado a situações, como a ocorrida no Senado, em 2009, quando foi constatado o favorecimento de instituições que operam com essa modalidade de empréstimos - num escândalo que envolveu um neto do presidente da Casa” (O Estado de S. Paulo, 20 jan. 2011, p. A3).

Os editoriais agrupados neste enquadramento procuram fazer uma defesa do consumidor, ao mesmo tempo que cobram a aprovação ou rejeição de leis que podem afetar sua relação com o consumo. Além disso, mencionam o papel do Congresso tanto nas tramitações dos projetos, como nos problemas que os envolvem.

Análise do enquadramento “Questões ligadas ao funcionamento da Saúde”

Este *frame* conta com dois editoriais. Em “Médicos reprovados”, publicado em 3 de janeiro de 2011, O Estado de S. Paulo aborda a reprovação dos médicos formados em faculdades estrangeiras nas provas para receberem a licença para atuar no Brasil. Para o periódico, a disposição do governo em modificar a prova de validação se dá por “pressões políticas e partidárias” (O Estado de S. Paulo, 3 jan. 2011, p. A3) e afirma que “Custa crer que setores do MEC continuem insistindo em pôr a ideologia na frente da competência profissional, quando estão em jogo a saúde e a vida de pessoas” (idem, *ibidem*).

O outro editorial trazendo o enquadramento aqui analisado é “A lei do ato médico”, de 28 de junho de 2013. O periódico afirma que o projeto foi aprovado após 11 anos de tramitação, sofrendo “sucessivas mudanças na Câmara e no Senado e a versão aprovada colocou em lados opostos o Conselho Federal de Medicina (CFM) e os conselhos das demais profissões do setor de saúde” (O Estado de S. Paulo, 28 jun. 2013, p. A3). O periódico apresenta os argumentos dos diversos conselhos, mas não apresenta uma posição explícita sobre a lei.

Análise dos editoriais da categoria “Outros”

Nesta categoria, foram agrupados os 14 editoriais cujos enquadramentos não estavam claramente adequados aos grupos estabelecidos. O intuito deste grupo é, também, unir os textos

que não fossem classificáveis em uma categoria específica. Alguns deles são realmente importantes para entender a caracterização do Congresso Nacional e de outras questões concernentes à política brasileira, enquanto outros não trazem elementos significativos.

O primeiro editorial da categoria Outros é “O bom início do governo Dilma”, de 18 de janeiro de 2011, elogiando as medidas adotadas pela Presidente ao assumir o governo, embora cobre o empenho dela para reformas mais profundas. O Estado de S. Paulo (18 jan. 2011, p. A3) faz o comparativo com Lula, vendo uma diferença na forma de os dois lidarem com os órgãos públicos e com os aliados.

Um chefe de governo claramente empenhado em manter sob o seu controle as agências reguladoras dos setores estratégicos da atividade, por exemplo, é sucedido por uma defensora assumida da autonomia dessas entidades, para não serem capturadas nem pelos interesses econômicos nem pela fisiologia ou o preconceito ideológico. No lugar de um presidente sempre pronto a ceder às pressões dos aliados para nomear afilhados de caciques políticos para o cobiçado segundo escalão da administração direta e indireta, emerge uma governante que afirma dar prioridade ao currículo técnico dos eventuais candidatos e não apenas ao poderio de seus patrocinadores.

O periódico duvida do compromisso do Congresso em aprovar reformas que, ao seu ver, deveriam ser puxadas pela Presidente, para garantir que acontecerão, como a regulamentação da aposentadoria do funcionalismo ou a reforma política. “(...) delegar ao Congresso a reforma política, sob uma atitude de negligência benigna, é garantia de que tudo continuará tal e qual. O zelo administrativo evidenciado por Dilma não a exime da coragem de ousar. É o que transforma os gestores em estadistas (O Estado de S. Paulo, 18 jan. 2011, p. A3).

O editorial seguinte, de 9 de fevereiro de 2011, é “A exportação de urânio”, que aborda a necessidade de o Brasil resolver o problema da disposição de rejeitos nucleares e de aceitar o Protocolo Adicional do Tratado de Não Proliferação Nuclear, para ingressar no mercado de exportação de urânio. O jornal menciona a afirmação de Dilma na mensagem ao Congresso da situação do Brasil como portador de tecnologia para enriquecimento de urânio, mas diz que a Presidente não apresentou projetos a executar.

“A trajetória do PT”, de 17 de fevereiro de 2011, analisa as mudanças pelas quais passou o partido após assumir a Presidência da República. O Estado de S. Paulo (17 fev. 2011, p. A3) reconhece que o PT contribuiu para melhorar o Brasil do ponto de vista do desenvolvimento econômico e da inclusão social, mas afirma que nada mudou tanto quanto o próprio partido.

O antigo bastião de idealistas, depois de perder pelo caminho todos os mais coerentes dentre eles, transformou-se numa legenda partidária como todas as outras que antes estigmatizava, manobrada por políticos profissionais no pior sentido, e, como nem todas, submissa à vontade de um "dono", porque totalmente dependente de sua enorme popularidade. Esse é o PT de Lula 31 anos depois.

Uma vez no poder, o PT se transformou em praticamente o oposto de tudo o que sempre preconizou.

Um dos traços das mudanças trazidas com a ascensão de Lula à Presidência foi, para o periódico, a barganha, “como sempre se fez”, de apoio no Congresso. A publicação afirma que o PT “passou a se transformar na negação de si mesmo”, além de avaliar que o partido “está completamente peemedebizado” (idem, *ibidem*).

O editorial seguinte é “A corregedora volta à carga”, de 2 de março de 2012, repercutindo as declarações da corregedora nacional de Justiça, Eliana Calmon, em audiência pública no Congresso. O jornal confere importância às críticas feitas por ela à Justiça brasileira, inclusive às cobranças as corregedorias de Justiça estaduais, que não fiscalizariam os desembargadores e aos salários e vantagens recebidas pelos magistrados.

O texto “Qual política agrária?”, de 13 de março de 2012, aborda a demissão do então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Afonso Florence, e a falta de diretrizes para a política agrária do governo. O periódico acredita que o jogo político e as pressões do PT tiveram papel importante para a queda do ministro.

É provável que, com a substituição de Florence pelo deputado Pepe Vargas (PT-RS) - da mesma corrente partidária do ministro demitido, a Democracia Socialista, mas da ala gaúcha, o que faz a bancada sulista do partido retomar o Ministério que vinha ocupando desde sua criação, em 2003 -, o governo procure dar uma satisfação aos petistas e militantes dos movimentos sociais que vinham criticando sua política agrária. Especula-se também que, para a substituição de Florence por Vargas, pode ter contribuído a necessidade do governo de recompor a aliança com o PMDB, pois o indicado terá de desistir da disputa pela prefeitura do município gaúcho de Caxias do Sul, o que abre caminho para uma candidatura peemedebista (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2012, p. A3).

O Estado de S. Paulo (idem, *ibidem*) questiona, ainda, quais as prioridades da política agrária do governo, afirmando que a queda na quantidade de assentamentos pode ser indicativa de sua “mudança, para melhor”.

Em “Troca de comando na CBF”, de 14 de março de 2012, O Estado de S. Paulo repercute a saída de Ricardo Teixeira do comando da confederação após 23 anos de mandato. O jornal relembra a trajetória do dirigente, incluindo a instauração de uma CPI para investigar denúncias de que ele estaria envolvido em corrupção. O periódico interpreta que, devido à antipatia de Dilma em relação a Teixeira, a renúncia do último pode ser vista como “mais uma troca de pessoas de confiança do ex-presidente Lula por sua sucessora” (O Estado de S. Paulo, 14 mar. 2012, p. A3).

O último editorial de março desta categoria é “O esvaziamento da Lei Seca”, do dia 30, que discute os problemas na Lei Seca, que diminuiram seu poder punitivo. O Estado de S. Paulo

(30 mar. 2012, p. A3) julga que a lei foi mal redigida, “apesar das boas intenções de seus autores”, permitindo que ela fosse contestada. O periódico vê a iniciativa do Congresso de examinar o projeto de uma nova Lei Seca como oportuno, mas tem reservas.

A iniciativa é oportuna, mas há o risco de que, em vez de limitar excessivamente a produção de provas, a nova lei dê a essa questão um tratamento permissivo, a ponto de ferir direitos básicos. Esse risco está presente no projeto, que adota a política do álcool zero para condutores e pune até aqueles que não causem acidente de trânsito. (...) O projeto colide com a Constituição ao estabelecer que quem se recusar a fazer o teste sofrerá sanções como se estivesse embriagado, mesmo não tendo provocado acidente (idem, ibidem).

A publicação procura, porém, manter o apoio à necessidade da existência de uma Lei Seca, desde que ela seja “equilibrada” e que seja considerada “justa” pela população.

“Os poderes da Funai”, de 15 de abril de 2012, debate as exigências estabelecidas pelo órgão para o licenciamento ambiental em áreas onde vivem povos indígenas. Para O Estado de S. Paulo (15 abr. 2012, p. A3) a decisão cria mais uma disputa dentro do governo e contribui para travar diversos programas “essenciais” para o Brasil. O periódico informa que os parlamentares cobram explicações do governo, pois consideram que a Funai agiu de forma arbitrária na demarcação de terras indígenas. Para o jornal, preocupam os atrasos para concessão do licenciamento que as novas regras podem ocasionar.

Como 70% do potencial energético ainda não explorado se encontra na Amazônia, a Funai terá papel fundamental no andamento dos planos do governo para o setor. E, se as regras por ela estabelecidas não forem alteradas, isso provocará grande atraso num setor que já acumula atrasos excessivos (idem, ibidem).

O editorial seguinte é de 22 de abril de 2012, intitulado “Ameaça à Lei de Licitações”, criticando a tentativa do governo de abrir mais uma brecha na lei para afrouxar as regras para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O periódico afirma que já houve alterações na lei para executar projetos da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, que, embora aprovadas pelo Congresso, foram contestadas pela Procuradoria-Geral da República. A avaliação de O Estado de S. Paulo é de que o governo é incapaz de operar de modo eficiente na legalidade, então, busca maneiras de romper com as normas em vigor. “Atribuir as dificuldades às normas de licitação é distorcer os fatos. Não vem ao caso discutir se essa distorção é intencional e se os objetivos da iniciativa são todos confessáveis. A proposta é inconveniente por si mesma” (O Estado de S. Paulo, 22 abr. 2012, p. A3).

O editorial “Produção e preservação”, de 27 de abril de 2012, defende a sanção da versão do código florestal aprovado no Congresso. Para O Estado de S. Paulo (27 abr. 2012, p. A3),

A discussão do Código Florestal foi dificultada por um falso conflito entre produção e preservação. Regras ambientais são necessárias, sim, e o Código recém-aprovado é muito melhor do que as normas em vigor em outros países. A presidente deveria convencer-se disso e cuidar do futuro, sem pensar em fazer bonito para ONGs estrangeiras na Conferência Rio + 20.

Em “Uma indicação aplaudida”, de 25 de maio de 2013, o jornal elogia a indicação de Luís Roberto Barroso para o STF, por ser um nome “respeitado pela comunidade jurídica brasileira” (O Estado de S. Paulo, 25 mai. 2013, p. A3). A publicação critica, porém, a demora para a indicação de Dilma, além de reproduzir declarações do novo ministro sobre o julgamento do mensalão, para questionar “(...)como, uma vez togado, Luís Roberto Barroso traduzirá essas palavras em votos” (idem, ibidem).

Em 28 de maio de 2013, o editorial “O pesadelo dos aeroportos” aborda os atrasos nas obras dos terminais. O Estado de S. Paulo contesta a declaração do então ministro da Secretaria de Aviação Civil, Moreira Franco, em seminário na Câmara, de que os atrasos seriam culpa do Tribunal de Contas da União (TCU), que barra projetos de custo considerado muito alto e obrigam o poder público a buscar alternativas mais baratas, mas que podem não ser as melhores.

Com isso, Moreira Franco tenta convencer o País de que o problema é meramente técnico, e não de gestão, e que basta gastar mais para ter resultados satisfatórios. Trata-se de uma falácia. O trabalho do TCU é fiscalizar se o gasto previsto em determinada obra pública corresponde ao projeto. Os engenheiros do tribunal - que, segundo Moreira Franco, são mais bem remunerados que seus colegas que trabalham nas reformas do aeroportos - verificam se o edital foi respeitado, se houve aditivos desnecessários e se há irregularidades. A ação do tribunal gera economia - no caso das reformas de portos e aeroportos para a Copa, ela é da ordem de R\$ 400 milhões - porque simplesmente se evitou desperdício de dinheiro público, e não porque o TCU tenha feito alguma pressão para que se optasse por serviços mais em conta. O fato é que o governo já começa a procurar culpados por um eventual desastre na Copa, e o TCU tem sido há tempos o vilão preferencial (O Estado de S. Paulo, 28 mai. 2013, p. A3).

O editorial “Crédito para o ensino à distância”, de 17 de junho de 2013, trata da ampliação do Fies para cursos superiores à distância, anunciada pelo então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, em audiência pública no Senado. O periódico defende a fiscalização rigorosa da qualidade dos cursos à distância oferecidos.

Por fim, o último editorial da categoria é “Mais tecnologia para o campo”, de 19 de junho de 2013, que aprova a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), dependente da aprovação de um projeto de lei enviado ao Congresso. O periódico afirma que a assistência pode quadruplicar a renda em médias e grandes propriedades, trazendo

“para os centros de pesquisa as demandas e as necessidades reais do setor produtivo” (O Estado de S. Paulo, 19 jun. 2013, p. A3).

ANEXO DA ANÁLISE DOS EDITORIAIS DE FOLHA DE S. PAULO

Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”

O primeiro editorial deste enquadramento é “Elefante sobre trilhos”, de 13 de fevereiro de 2011, discutindo o projeto de construir um trem-bala entre São Paulo e Rio de Janeiro. O jornal vê semelhanças da obra com os “elefantes brancos do desenvolvimentismo irresponsável do final do regime militar” (Folha de S. Paulo, 13 fev. 2011, p. A2) e mostra preocupações com o custo e com a viabilidade do projeto. Além disso, a Folha encontra contradições entre a execução da obra do trem-bala e a necessidade de cortar R\$ 50 bilhões do orçamento governamental.

O governo federal ainda não sabe como vai reduzir as despesas neste ano de modo a alcançar meta de cortar R\$ 50 bilhões do Orçamento aprovado pelo Congresso.

Apesar do louvável interesse em reequilibrar as finanças públicas, os excessos de gastos de 2010, o engessamento da despesa em itens obrigatórios e as promessas de não reduzir investimentos e benefícios sociais tornam a missão extremamente difícil.

Não obstante, o governo ainda se dedica intensa e criativamente à tarefa de tornar possível a licitação do trem-bala, já fracassada em dezembro de 2010 e adiada para abril próximo (idem, ibidem).

Em “Mineração competitiva”, de 23 de junho de 2013, a Folha de S. Paulo (23 jun. 2013, p. A2) aborda o Código de Mineração, enviado pelo governo ao Congresso, que “pretende iniciar a necessária modernização desse segmento da economia”. O periódico explica as minúcias do projeto e o quanto a arrecadação de impostos tende a aumentar com sua aprovação, mostrando-se surpreso que “o governo tenha demorado tanto para enviar a proposta ao Congresso” (idem, ibidem).

Análise do enquadramento “Liberdade de expressão como um direito inquestionável”

No editorial “Publicidade polêmica”, de 10 de abril de 2012, o jornal debate o projeto de lei vetando a propaganda dirigida ao público infantil. A Folha de S. Paulo defende que o melhor caminho é a auto-regulamentação, que deve ser proposta pelo Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (Conar). O periódico vê a proibição como uma opção autoritária. “A proibição absoluta é uma saída drástica, com vezo autoritário. Fere o direito à informação e confere ao Estado a prerrogativa de substituir os pais na decisão do que pode ser visto por seus filhos” (Folha de S. Paulo, 10 abr. 2012, p. A2). Reconhece, porém, que o Conar precisa tornar

seu controle mais rígido, tornando “efetivo” o “salutar princípio da auto-regulamentação” (idem, *ibidem*).

Análise do enquadramento “Alterações nas regras eleitorais”

O editorial “O PSD investe”, de 4 de março de 2012, trata da criação do partido de Gilberto Kassab, abordando a manobra do então prefeito de São Paulo para manter tentar manter a verba do Fundo Partidário e o tempo de rádio e televisão proporcional ao tamanho da bancada de seu partido. A Folha de S. Paulo (4 mar. 2012, p. A2) concorda com a negação do STF de que “a legenda ainda não passou pelo teste das urnas e, portanto, não faz jus aos postos requeridos”. O periódico preocupa-se com a repercussão em outros partidos caso a tentativa de Kassab seja bem-sucedida. “Validar a manobra da legenda de Kassab, cuja adequação ao espírito da legislação eleitoral ainda está em causa, traria decerto um incentivo à multiplicação de partidos sem expressão social ou vínculos com correntes de opinião” (idem, *ibidem*).

Em “O partido de Kassab”, de 10 de fevereiro de 2011, a FSP trata da mudança de partido do então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab. O periódico avalia que há a possibilidade de Kassab transferir-se para o PMDB, levando consigo outros deputados. O problema é a mudança os deixaria vulneráveis “à perda do mandato caso o Congresso não aprove a janela da infidelidade que autorizaria, por um período, a troca de partido” (Folha de S. Paulo, 10 fev. 2011, p. A2). Para evitar isso, assim como os problemas de ser aliado de José Serra e fazer parte de um partido da base governista, o então prefeito criaria um partido. A Folha de S. Paulo vê a manobra como “(...) uma forma de driblar o risco legal e o constrangimento político que a migração de legenda representa” (idem, *ibidem*).

Análise do enquadramento “Controvérsias do Código Florestal”

Dois editoriais compõem o *frame* ora analisado. Em “Impasse ambiental”, de 21 de abril de 2012, a Folha de S. Paulo critica as alterações feitas ao Código Florestal pelo relator da matéria na Câmara, deputado Paulo Piau. O periódico avalia que as mudanças “(...) constituem uma tentativa desatinada de impor a legislação dos sonhos da bancada ruralista, que se aproximaria imprudentemente de uma anistia a quem promoveu desmatamentos ilegais” (Folha de S. Paulo, 21 abr. 2012, p. A2). O maior problema da aprovação do projeto com as alterações do relator seria que Dilma possivelmente o vetaria, gerando um impasse e “(...) o país continuaria sem legislação moderna para regular a imprescindível conciliação entre os interesses da produção agrícola e a preservação de um patrimônio ambiental único no mundo” (idem, *ibidem*).

O editorial “Sobre leis e florestas”, de 28 de abril de 2012, repercute a aprovação do Código Florestal, que teria escassa chance de ser efetivo, pela avaliação da Folha de S. Paulo. O Código aprovado pela Câmara também teria uma consequência para o jogo político, mas o periódico dá a entender que sua importância transcende as disputas partidárias. “A bancada ruralista da Câmara, liderada pelo sempre governista e inconfiável PMDB, acredita ter infligido nova derrota política à presidente Dilma Rousseff. Na prática, deu um golpe em favor do atraso” (Folha de S. Paulo 28 abr. 2012, p. A2). Na visão do jornal, o novo Código Florestal “nasce velho e relega a proteção do ambiente brasileiro. Não foi desta vez, ainda, que o país conseguiu decidir o quanto de patrimônio natural e legal quer deixar para futuras gerações” (idem, ibidem).

Análise do enquadramento “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”

Na FSP, duas peças compõem este enquadramento. O editorial “Mudança previdente”, de 2 de março de 2012, discute a aprovação na Câmara dos Deputados do projeto que altera a previdência dos servidores públicos. Assim como O Estado de S. Paulo, a Folha de S. Paulo (2 mar. 2012, p. A2) vê a proposta com simpatia, afirmando que a lei deve “(...) eliminar, ou reduzir drasticamente, as iniquidades entre as regras previdenciárias do setor público e as que regulam as pensões de trabalhadores sob o regime da CLT”. O periódico indica, porém, os aspectos que merecem atenção do Senado quando a Casa apreciasse o projeto. São eles: “A multiplicação dos fundos e o aumento do desembolso pelo governo” (idem, ibidem).

O outro editorial, “Piso para professores”, de 12 de março de 2012, aborda as dificuldades dos estados para garantirem o pagamento do piso salarial aos professores. A Folha de S. Paulo (12 mar. 2012, p. A2) informa que os estados e municípios “(...) defendem a aprovação de um projeto de lei, em análise no Congresso, que estabelece a correção do valor pela inflação anual, medida pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor)”. O periódico reconhece as dificuldades em acomodar os aumentos nos orçamentos, mas acredita que o projeto “(...) representaria um golpe no espírito da lei, que se propõe justamente a garantir remunerações crescentes aos professores, como contrapartida por sua maior qualificação” (idem, ibidem).

A Folha de S. Paulo apresenta, nos editoriais, as medidas a serem adotadas pelo Congresso para melhorar a legislação referente às questões discutidas.

Análise do enquadramento “Necessidade de reforma do Código Penal”

Dois editoriais foram agrupados no enquadramento em tela. Aproveitando as discussões sobre atualização do Código Penal, “Proposta pragmática”, de 3 de março de 2012, propõe a realização de uma consulta à população para decidir sobre a descriminalização do aborto. A Folha de S. Paulo (3 mar. 2012, p. A2) critica o caminho adotado para tratar do tema pela comissão responsável pela reforma do Código.

A comissão do Senado para a reforma do Código Penal parece ter tomado um caminho tortuoso para tratar do tema. Propôs que o aborto deixe de ser crime em outras situações, além das já previstas na lei. Seria permitida a interrupção da gravidez, assim, quando comprovada a anencefalia do feto ou quando este "padecer de graves e incuráveis anomalias", mediante atestado de dois médicos. Também se recorreria à opinião de um médico para permitir o aborto por vontade da gestante, se constatado que a mulher não apresenta "condições psicológicas de arcar com a maternidade".

O periódico interpreta a solução trazida pelo Código Penal como “uma afronta à dignidade da mulher, quando não uma delegação abusiva de poder, ou mero convite à produção de atestados paternalistas e de dúbio valor” (idem, ibidem), assim como encara o aborto como uma questão de saúde pública. Avalia, ainda, que o problema poderia ser minimizado com divulgação e distribuição eficientes da pílula do dia seguinte – e que o tema exige coragem para ser debatido. “Sem um mínimo de coragem para tratar do tema, conclui-se, nenhuma solução real será atingida, por mais artificiosa que seja a imaginação dos juristas encarregados de propor alterações na lei” (idem, ibidem).

O Código Penal volta à pauta no dia 18 de março de 2012, no editorial “Novo Código Penal”, cuja reforma estaria sendo discutida pela Câmara e pelo Senado em comissões separadas. A Folha de S. Paulo avalia que a reforma conduzida pela Câmara está na direção correta ao voltar-se para valorizar penas alternativas e para a punição de crimes violentos e corrupção. Todavia, “(...) ao pôr de lado temas como aborto ou eutanásia, a comissão reforça a tendência preocupante de parlamentares a se omitirem em temas polêmicos” (Folha de S. Paulo, 18 mar. 2012, p. A2). Para o periódico, o maior problema do Código é a “colcha de retalhos” que se tornou, formando um “emaranhado obscuro de normas” (idem, ibidem).

O Código Penal atual, para a publicação, é desproporcional, compondo “um direito penal desconectado dos valores constitucionais” (idem, ibidem). Seria à luz deste princípio, portanto, que a legislação deveria ser reformada.

Um Código Penal reformado à luz do princípio de proporcionalidade entres os delitos criaria uma base sólida para tornar a política criminal mais eficiente. As prisões não ficariam superlotadas com criminosos de pequena periculosidade e se destinariam àqueles que realmente violaram os valores mais preciosos da sociedade (idem, ibidem).

Assim como acontece nos editoriais do enquadramento “Alterações na legislação trabalhista e de aposentadoria são importantes para o país”, a Folha de S. Paulo apresenta as alterações que o periódico defende terem de ser feitas pelo Congresso para aprimorar o Código Penal.

Análise dos editoriais agrupados na categoria “Outros”

Assim como na análise das peças de O Estado de S. Paulo, alguns editoriais da Folha de S. Paulo não trouxeram elementos suficientes para serem agrupados nos enquadramentos existentes, sendo criada a categoria “Outros” para abrigá-los. Na FSP, três peças estão presentes nesta classificação.

O primeiro editorial da categoria é “Crise na Cultura”, de 24 de março de 2012, tratando de críticas à gestão de Ana de Hollanda no Ministério da Cultura. A Folha de S. Paulo avalia que as maiores insatisfações estariam nos alegados compromissos da ministra com o Ecad (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição) e sua pouca disposição em militar por um projeto de uma nova Lei Rouanet.

Já se verificou, aliás, na Câmara dos Deputados, um retrocesso na proposta de limitar a isenção fiscal -hoje de 100%- para investidores, que pelo projeto passariam a desembolsar parcela de recursos próprios. Com a descontinuidade, Ana de Hollanda colide com os que apoiavam a gestão anterior, mas sem conseguir compensar o desgaste político com projeto próprio, capaz de angariar adesões significativas (Folha de S. Paulo, 24 mar. 2012, p. A2).

O segundo editorial é “Lei seca, mas volátil”, de 30 de março de 2012, discutindo as limitações da Lei Seca brasileira. A Folha de S. Paulo afirma que a decisão do STJ de condicionar a punição ao teste do bafômetro é correta, mas diminui o poder da lei, pois o condutor pode recusar-se a fazer o teste. Esta situação teria sido criada devido a problemas na redação da legislação e o periódico afirma que o Congresso deve reincidir no erro.

O Congresso, no entanto, já se prepara para reincidir no erro e promete enrijecer a lei seca. Se o limiar de seis decigramas -o qual, dependendo do peso da pessoa, pode ser atingido com um ou dois copos de chope- já parecia excessivamente rigoroso, agora se cogita baixá-lo para zero (ou dois decigramas, como margem de erro). Propõe-se até que isso baste para a prisão preventiva do motorista (Folha de S. Paulo, 30 mar. 2012, p. A2).

Para a publicação, o interesse dos parlamentares seria de mostrar-se reativos às exigências da população, sem preocupação com a real eficácia da lei. O jornal aponta, ainda, a solução que julga ser adequada.

Percebe-se logo que os parlamentares estão mais preocupados em parecer rigorosos do que em redigir uma norma executável. Melhor fariam se se

limitassem a reintroduzir na lei a possibilidade da prova testemunhal para configurar o crime, mas somente para aqueles casos em que a embriaguez do motorista produza vítimas (idem, ibidem).

O último editorial a ser analisado é “Modernizar os cartórios”, de 24 de junho de 2013. A Folha de S. Paulo se opõe à PEC dos Cartórios, defendida por Henrique Eduardo Alves, propondo que quem estiver à frente do serviço de cartórios por cinco anos ininterruptos ganhe a titularidade, mesmo sem concurso. “Pródigo em decisões contra o interesse público, o Congresso se prepara para reexaminar uma proposta de emenda constitucional de 2005 para dar titularidade a donos de cartórios que não cumprem a exigência de concurso público” (Folha de S. Paulo, 24 jun. 2013, p. A2).

Para o periódico, seria necessária uma reforma nos serviços notariais, aumentando a concorrência e diminuindo a burocracia das exigências documentais dos três níveis de governo. “Os deputados agiriam melhor se, em vez de sacramentar privilégios, buscassem modernizar as regras de serviços cartorários no país” (idem, ibidem).