

Dissertação de Mestrado

LEONARDO MANGIALAVORI

# **Os limites do agendamento.**

Enquadramentos e fatores endógenos nas relações entre  
mídia e política

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Flávia Milena Biroli Tokarski

Instituto de Ciência Política – IPOL

**Universidade de Brasília – UnB**

Brasília, maio de 2013

# Os limites do agendamento

Enquadramentos e fatores endógenos nas relações entre  
mídia e política

Autor: Leonardo Mangialavori

Dissertação de mestrado elaborada pelo aluno Leonardo Mangialavori, matrícula 11/0054342, como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, Brasil, sob a orientação da Professora Doutora Flávia Milena Biroli Tokarski.

Dissertação de Mestrado

POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Os limites do agendamento**

Enquadramentos e fatores endógenos nas relações entre mídia e  
política

Autor: Leonardo Mangialavori

Dissertação de mestrado elaborada pelo aluno  
Leonardo Mangialavori, matrícula 11/0054342,  
como exigência para obtenção do título de Mestre  
em Ciência Política pela Universidade de  
Brasília, Brasília, Brasil

BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 6 DE MAIO DE 2013

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Flávia Milena Biroli Tokarski (Orientadora)

---

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel, IPOL/UnB

---

Prof. Dr. Fernando Lattman-Weltman, Cpdoc/FGV

Instituto de Ciência Política – IPOL

**Universidade de Brasília – UnB**

Brasília, maio de 2013

Dissertação de Mestrado

A mis Abuelos,

Instituto de Ciência Política – IPOL

**Universidade de Brasília – UnB**

Brasília, maio de 2013

## **AGRADECIMENTOS**

À CAPES, pelo apoio financeiro a través da Bolsa de Mestrado Académico, à UnB e ao IPOL, pela possibilidade de me formar e crescer como profissional das ciências. Aos funcionários e professores dessa casa de estudos.

A minha orientadora, Flávia Biroli, pelas construtivas conversas, a constante inspiração e a sincera confiança. Ao professor Luis Felipe Miguel, por ter disponibilizado solidariamente a sua base de dados, que além de não serem utilizada para esta pesquisa, significou um aporte na elaboração da metodologia. A Natalia Aruguete, a Manuel Barrientos e a Paulo Liedtke, pela amabilidade e colaboração.

Agradeço a meu amigo e colega Miguel Barrientos, por ter me empurrado na direção certa. A os colegas do mestrado, Eduardo, Marcelle, Igor e João pelas tardes no PDS. A Joana Araujo, Izabel Parente e Felipe Rodriguez, pelo carinho e a companhia durante a estadia em Brasília. E agradeço especialmente a Nivaldo Ferreira, pela amizade sempre solidária.

Agradeço eternamente aos queridos Laura Picoli e Felipe Barreto, pelo suporte, a companhia, o afeto e o teto. Sem dúvida, estarão sempre nas melhores lembranças desses anos no Brasil.

*A mi madre, por el eterno cariño, el soporte y la motivación, a mi padre, por confiar y alimentar mi confianza. A Carolina, por ser siempre esa mujer que admiro, respeto y amo, por creer en mí, por tenerme paciencia en esta aventura compartida, e por sonhar sempre do meu lado.*

## RESUMO

A presente dissertação discute as características das relações de influência entre a política e a mídia no Brasil, partindo do conceito de agendamento. No marco da teoria da agenda-setting resgata-se o enfoque dos enquadramentos como categoria de análise para o estudo das formas nas que se configuram as diferentes dimensões das agendas a partir da negociação constante (COOK, 2004) entre políticos e jornalistas. Pretende-se demonstrar que o agendamento entre mídia e política é um processo de influências mútuo, constante e simultâneo. Os enquadramentos possuem uma dupla função, como padrões rotineiros de cognição, organização e interpretação dos símbolos na construção do próprio discurso, e como mediação das influências dos outros discursos sociais.

A pesquisa consistiu num análise combinado do debate no Plenário da Câmara de Deputados do Brasil e da cobertura dos jornais *Folha de SP* e *O Globo* durante o primeiro semestre de 2007, no marco do Apagão Aéreo.

Palavras-chave: comunicação, política, agenda-setting, Câmara de Deputados.

## ABSTRACT

This dissertation is meant to discuss the characteristics of relation of influence between media and politics in Brazil, according with the theory of agenda setting. The framing concept is used as a category of analysis for the study of the ways in which the different dimensions of agendas are configured through constant negotiation (Cook, 2004) between journalists and politicians. It aims to demonstrate that the relation among the press and politics is a process of mutual influences, constant and simultaneous. The frames have a dual function as routine patterns of cognition, organization and interpretation of the symbols in the construction of the speech itself, and as a mediation to the influences of other social discourses.

The research consisted of a combined analysis of speeches made by Brazilian Deputies during the first half of 2007 and coverage of the newspapers *Folha de SP* and *O Globo* around the crisis in Brazil's air traffic.

Keywords: communication, politics, agenda setting, Chamber of Deputies.

# RESUMEN

El presente trabajo discute las características de las relaciones de influencia entre política y medios de comunicación en Brasil, partiendo del concepto de *agenda-setting*. En el marco de esa teoría se rescata el enfoque de los *framings*, como categoría de análisis para el estudio de las formas en las que se configuran las diferentes dimensiones de las agendas, a partir de la negociación constante (COOK, 2004) entre periodistas y políticos. Se pretende demostrar que la fijación de la agenda entre prensa y política es un proceso de influencias mutuo, constante y simultáneo. Los encuadres poseen una doble función como patrones rutinarios de cognición, organización e interpretación de los símbolos en la construcción del discurso propio, y como una mediación a las influencias de los otros discursos sociales.

La investigación consistió en un análisis combinado de los discursos pronunciados por los Diputados brasileños durante el primer semestre de 2007 y la cobertura de los periódicos *Folha de SP* y *O Globo* en torno de la crisis del sector de tráfico aéreo de Brasil.

Palabras clave: comunicación, política, agenda-setting, Cámara de Diputados.

# LISTA DE ABREVIATURAS

CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DEM	Democratas
FAB	Força Aérea Brasileira
FHC	Fernando Henrique Cardozo
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
PAN	Partido Agrário Nacional
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
SISCEAB	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Descrição das três tradições de estudos de agenda setting, segundo Dearing e Rogers(1996).....	31
Tabela 2. Matérias com chamada em capa segundo Jornal.....	63
Tabela 3. Tipo de matéria segundo Jornal.....	64
Tabela 4. Tipos de matéria por caderno no jornal Folha de SP.....	65
Tabela 5. Tipos de matéria por caderno no jornal <i>O Globo</i> .....	66
Tabela 6. Tipos de matéria por tipo de caderno nos jornais Folha de SP e O Globo.....	66
Tabela 7. Enquadramento de atribuição de responsabilidade segundo jornal.....	72
Tabela 8. Atribuição de responsabilidade por ator segundo jornal.....	73
Tabela 9. Responsabilização dos atores no jornal <i>Folha de SP</i> por caderno.....	73
Tabela 10. Responsabilização dos atores no jornal <i>O Globo</i> por caderno.....	74
Tabela 11. Enquadramento de interesse humano segundo jornal.....	75
Tabela 12. Enquadramento do conflito segundo jornal.....	77
Tabela 13. Enquadramento da dimensão econômica segundo jornal.....	77
Tabela 14. Quantidade de discursos sobre o Apagão Aéreo por partido político.....	89
Tabela 15. Discursos com referências ao Apagão Aéreo por categoria temática.....	90
Tabela 16. Enquadramento de atribuição de responsabilidade nos discursos sobre o Apagão Aéreo.....	94
Tabela 17. Atribuição de responsabilidade por ator.....	94
Tabela 18. Discursos que atribuem responsabilidade segundo a última ocupação do Deputado.....	95
Tabela 19. Enquadramento do interesse humano nos discursos sobre o Apagão Aéreo.....	96
Tabela 20. Enquadramento do conflito nos discursos sobre o Apagão Aéreo.....	97
Tabela 21. Enquadramento da dimensão econômica nos discursos sobre o Apagão Aéreo.....	100
Tabela 22. Comparativa da presença do Enquadramento de atribuição de responsabilidade.....	110
Tabela 23. Menções a Deputados nos jornais <i>Folha de SP</i> e <i>O Globo</i> por partido político.....	125
Tabela 24. Menções a Deputados segundo sua última ocupação antes da posse.....	125
Tabela 25. Deputados Federais: posição partidária e atividades parlamentares durante a crise do Apagão Aéreo segundo a frequência nas menções dos jornais <i>Folha de SP</i> e <i>O Globo</i> .....	126

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Cobertura do tema do Apagão Aéreo nos jornais <i>Folha de SP</i> e <i>O Globo</i> (em conjunto) .....	62
Gráfico 2- Cobertura do tema do Apagão Aéreo nos jornais <i>Folha de SP</i> e <i>O Globo</i> .....	62
Gráfico 3. Tamanho das matérias no jornal <i>Folha de SP</i> .....	67
Gráfico 4. Tamanho das matérias no jornal <i>O Globo</i> .....	67
Gráfico 5. Presença de vozes nas matérias do jornal <i>Folha de SP</i> .....	69
Gráfico 6. Menções a deputados e senadores segundo eixo governismo/oposição .....	70
Gráfico 7. Frequência dos discursos no Plenário da Câmara dos Deputados do Brasil .....	84
Gráfico 8. Número de discursos sobre o Apagão Aéreo por Deputado .....	87
Gráfico 9. Última ocupação antes de assumir o cargo de Deputado Federal dos Deputados que participaram do debate sobre o Apagão Aéreo .....	92
Gráfico 10. Discursos segundo experiência do deputado na Câmara de Deputados .....	99
Gráfico 11. Tratamento da crise do tráfego aéreo.....	104
Gráfico 12. Enquadramento da atribuição de responsabilidade nos jornais .....	106
Gráfico 13. Enquadramento do interesse humano nos jornais .....	106
Gráfico 14. Enquadramento do conflito nos jornais .....	107
Gráfico 15. Enquadramento da dimensão econômica nos jornais.....	107
Gráfico 16. Atribuição de responsabilidade explícita nos jornais e discursos de deputados .....	111
Gráfico 17. Enquadramento do conflito no Plenário da Câmara de Deputados .....	116
Gráfico 18. Enquadramento do conflito no jornal <i>Folha de SP</i> .....	116
Gráfico 19. Enquadramento do conflito no jornal <i>O Globo</i> .....	117
Gráfico 20. Enquadramento do conflito nos discursos dos Deputados .....	120
Gráfico 21. Menções à mídia nos discursos no Plénario da Câmara de Deputados .....	121

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1. Variáveis na configuração da agenda da mídia. Metáfora da cebola .....</b>	<b>29</b>
---	-----------

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I.....	17
1.1    Os estudos de agendamento.....	17
1.2    Primeira tradição de estudos sobre agenda setting .....	19
1.3    Desdobramentos dos estudos de agendamento. Os estudos de agenda building e a configuração da agenda da mídia.....	26
1.4    Paradoxos da linearidade da teoria da Agenda setting .....	30
CAPÍTULO II.....	34
2.1    Procurando olhares complementários à teoria do agendamento.....	34
2.2    Por que os jornalistas precisam dos políticos? .....	39
2.3    Por que os políticos precisam dos jornalistas? .....	43
2.4    A dupla função dos enquadramentos.....	46
CAPÍTULO III .....	54
3.1    Breve descrição histórica do caso estudado: o “Apagão Aéreo” de 2006 ...	54
3.2    Descrição da metodologia.....	58
3.3    Análise do tratamento do Apagão Aéreo nos Jornais <i>Folha de SP</i> e <i>O Globo</i> . .....	60
CAPÍTULO IV .....	81
CAPÍTULO V.....	103
CONCLUSÕES .....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	138

# INTRODUÇÃO

A evolução técnica e a massificação da comunicação a partir da imprensa profissional, o rádio e a televisão, acompanhados do fenômeno de massificação da política (MEYROWITZ, 1985) produziram profundas mudanças nas relações entre cidadãos e mídia. Os hábitos de comunicação, a necessidade de informação e o crescimento da indústria da notícia modificaram o mundo da política de tal forma que foi praticamente impossível que a Ciência Política continuara ignorando o papel da mídia no âmbito de decisões (MIGUEL, 2002).

Harold Lasswell foi um dos principais promotores da ideia de que os meios de comunicação influenciavam a opinião dos cidadãos. O autor dedicou sua atenção sobre a propaganda política e concluiu que a mídia e a propaganda possuem um efeito determinante sobre as opiniões dos indivíduos (WOLF, 1995). Iniciava-se, assim, uma tradição de estudos sobre comunicação centrada no papel da mídia. As hipóteses que deram vida a esta área de estudos - que atravessa as fronteiras da Ciência Política, a Sociologia e as Ciências da Comunicação - são muito variadas e vão desde um simples determinismo para uma independência quase absoluta.

Anos depois da publicação dos primeiros trabalhos de Lasswell sobre propaganda política (1927), um grupo de sociólogos da Universidade de Columbia, liderados por Paul Lazarsfeld, apresentou os resultados de uma pesquisa na qual reuniram informação sobre as opiniões dos votantes. O livro “*The People’s choice*” (1944) significou um grande passo para a tradição de estudos sócio-políticos que procura explicações ao comportamento eleitoral a partir dos processos de socialização nos quais o eleitorado configura suas escolhas. Uma das principais preocupações deste trabalho foi estabelecer os níveis de influência das campanhas midiáticas nas escolhas pessoais dos eleitores. Segundo Michel Alvarez (1998), a pesquisa da equipe de Columbia foi além de conferir os resultados das eleições, e procurou estabelecer sua relação com as informações distribuídas pela mídia e as campanhas. O conceito de

“influência” ganha espaço, destarte, entre os pesquisadores que se focaram nas relações entre mídia e opinião pública, especialmente como um limite da autonomia política.

Paralelamente, outra área de estudos na Ciência Política americana, preocupada pela estabilidade política e a produção de políticas públicas, centrava sua atenção no funcionamento dos governos nos Estados modernos (PINTO, 2002). Dentro dessa tradição, o pluralismo destacar-se-ia principalmente pela renovadora visão centrada nas agrupações de cidadãos que lutam por conseguir uma parcela de poder. Se na teoria elitista o poder público era propriedade exclusiva de um grupo determinado de indivíduos, Dahl afirmava que a causa do pouco interesse da cidadania pela política, era que alguns poucos grupos que disputavam os espaços de poder do Estado amplificavam suas chances de controlar o governo (COBB e ELDER, 1971). A luta política entre esses grupos estava dada, fundamentalmente, por diferenças na consideração dos assuntos políticos merecedores de atenção por parte do governo. Isso implica que a ação pública é necessariamente enviesada, não só porque o grupo vencedor nas eleições impõe sua agenda, senão também porque ele tem a capacidade de controlar os temas que não devem receber tratamento por parte do governo (BACHRACH e BARATZ, 1962). Como afirmam Cobb e Elder, “o problema da distribuição de influências é levantado novamente, mas agora a questão não se relaciona com as influências sobre as decisões, mas as influências sobre a gama de alternativas consideradas.” (COBB e ELDER, 1971, p.897).

As argumentações dos estudos pluralistas sobre a multiplicidade de agendas, como reflexo da multiplicidade de grupos - e fundamentalmente sobre a importância da agenda do governo entre as outras agendas na sociedade - foram pedras basais de uma tradição muito marcante na Ciência Política americana que define ao Presidente da República como o ator mais importante da política. De acordo com George Edwards III e Dan Wood (1999), “por décadas, os estudiosos têm defendido que o presidente tem um significativo papel, de fato o mais importante, na definição da agenda de políticas”<sup>1</sup> (EDWARDS e WOOD, 1999, p. 327).

A teoria da agenda setting tem retomado o conceito de “influência” em função de uma articulação do conceito de “agenda de assuntos” com a preocupação pelo efeito da mídia na opinião pública e o processo de tomada de decisões. Os principais autores

---

<sup>1</sup> Tradução própria.

desta linha de pesquisa identificaram as implicações que a mídia tem sobre a consideração dos temas relevantes para os cidadãos (MCCOMBS e SHAW, 1972). Outros estudiosos se focaram sobre as relações entre mídia e política para tentar identificar o efeito que a imprensa tem sobre a tomada de decisões (COBB e ELDER, 1971; BRODY, 1991). Finalmente, o próprio McCombs (2009) destacou a capacidade de o governo influenciar na mídia, quando analisou os processos de construção da agenda midiática.

Assim, a tradição de pesquisas vinculadas com a teoria da agenda setting procurou identificar “quem influencia a quem”<sup>2</sup>. Nos últimos anos, a hipótese que foi ganhando lugar é a que destaca que o processo de agendamento é circular, e as influências entre mídia e política são mútuas. (DEARING e ROGERS, 1996; EDWARDS e WOOD, 1999). Mesmo no Brasil, essa perspectiva foi se afirmando cada vez mais. Trabalhos como os de Liedtke (2006) ou Mattos (2004) ressaltam o caráter bidirecional das relações de influência entre o Congresso Nacional e a mídia. No ano de 2012, o Instituto FSB Pesquisa publicou dados que indicam que os Deputados brasileiros, sem importar sua procedência partidária, consideravam a mídia como muito importante nas decisões dos votos no Poder Legislativo Federal. Os dados da pesquisa foram confirmados em uma nova amostra apresentada ao ano seguinte. Paralelamente, o trabalho do Instituto FSB Pesquisa mostra que, desde o ano de 2008 - quando começou a realizar a pesquisa anual - a imprensa gráfica, particularmente os jornais, foram indicados pelos legisladores como sua principal fonte de informação.

Mas a maioria dos estudos não consegue abordar essa relação com a complexidade que o assunto exige. Na maioria dos casos, como indicaram Ferreira Maia e Fassarella, os processos de agendamento são estudados como se as mensagens fossem absorvidas “sem nenhuma reação num processo comunicativo considerado linear e em que cada mensagem é capaz de surtir um efeito discernível e identificável.” (FERREIRA MAIA e FASSARELLA, 2010, p. 70). Os acadêmicos têm se perguntado muito sobre quem influencia quem, mas não têm colocado a mesma intenção em descobrir as características dessa influência.

---

<sup>2</sup> “*Who influence whom: the president, Congress, and the media*” é o título de um artigo publicado por Edwards e Wood.

O presente trabalho pretende contribuir no debate sobre essas características, no contexto da relação entre o Poder Legislativo e a mídia brasileira, entendendo as possíveis influências observáveis como resultantes de um processo de agendamento mútuo e simultâneo. A preocupação central desta pesquisa não é identificar as influências entre os dois campos, mas assinalar as complexidades dessa relação e destacar os problemas e ambiguidades que aparecem quando se pretendem analisar as relações entre política e mídia. A partir dos pressupostos da tradição de estudos sobre agendamento resgata-se, como categoria de análise, o enfoque dos enquadramentos, para estudar as formas em que se configuram as diferentes dimensões das agendas a partir da negociação constante (COOK, 2004) entre políticos e jornalistas. O presente trabalho aborda a relação entre política e mídia como um processo constante, mútuo e simultâneo de agendamento, em que os interesses de cada campo ocupam um lugar central na definição dos efeitos desse agendamento. O estudo de caso está focado no debate em Plenário e na cobertura dos jornais em torno do chamado “Apagão Aéreo” no Brasil, que tomou estado público depois da queda dum avião da linha aérea Gol, em outubro de 2006.

A pesquisa consistiu num seguimento do tratamento da notícia nas edições dos jornais *Folha de SP* e *O Globo*, durante 45 dias consecutivos entre os meses de março e abril de 2007, onde foram observados cinco enquadramentos genéricos (SEMETKO e VALKENBURG, 2000) na cobertura destes veículos de imprensa. O estudo completou-se com a análise desses mesmos enquadramentos nos discursos dos legisladores na 53ª Legislatura da Câmara de Deputados do Brasil, e com a análise dos dados biográficos desses Deputados.

O Capítulo I tem por objetivo expor o debate sobre a teoria da agenda setting. Para isso, foram apresentados os principais achados dessa tradição de estudos e foi percorrido o desenvolvimento de suas hipóteses principais na tentativa de contextualizar a discussão e resgatar as principais críticas a esta teoria. No final desse Capítulo, sugere-se o paradoxo da linearidade da teoria do agendamento como um dos principais obstáculos para o entendimento das relações entre mídia e política.

O Capítulo II pretende abordar as críticas à teoria da agenda setting para achar ferramentas que permitam superar o paradoxo da linearidade. Principalmente, é resgatada a perspectiva dos trabalhos que se centram na sociologia do jornalismo e a

dimensão da divisão do trabalho entre produtores de notícias e políticos profissionais para sugerir formas mais adequadas à complexidade da relação entre mídia e política. Depois disso, é recuperado o enfoque dos enquadramentos como ferramenta para analisar não só os produtos da mídia, senão os dos outros atores sociais que, através de seus discursos, definem sua posição no espaço social.

O caso do Apagão Aéreo, mediante a narração dos fatos e acontecimentos mais importantes em torno do tema, aparece no Capítulo III. Posteriormente nesta seção, se desenvolve a metodologia que será utilizada nos Capítulos seguintes e se apresentam os dados extraídos da análise da cobertura sobre o tema nos jornais *Folha de SP* e *O Globo*, em forma independente.

No Capítulo IV, tenta-se estabelecer uma ideia geral dos temas que entraram na agenda da Câmara dos Deputados durante os dias analisados, como estes foram ingressando e as formas que estes ganharam a partir do tratamento político em Plenário. Para isso, são estudados os enquadramentos nos discursos em que os Deputados se expressaram sobre a questão política analisada. Após isso, tentam-se estabelecer conclusões sobre as características que o tema adota nos discursos analisados e o perfil dos Deputados que os pronunciaram.

Finalmente, no Capítulo V, é abordada a relação entre Câmara e mídia em forma conjunta, com o objetivo de apresentar dados mais ajustados à complexidade intrínseca dessa relação. São comparados os ciclos do tratamento nos jornais *Folha de SP* e *O Globo* com os ciclos do debate em Plenário na Câmara dos Deputados do Brasil. Posteriormente, são estudadas as configurações dos enquadramentos em um e outro âmbito de discurso, para estabelecer as principais características que o processo de agendamento adota no caso estudado.

# CAPÍTULO I

## 1.1 Os estudos de agendamento

A vida cotidiana de uma sociedade está cheia de acontecimentos que, a princípio, contam com potencial noticiável. Dia a dia, convivemos com milhares de situações, fatos e acontecimentos que competem pela sua difusão nos meios de comunicação. Ainda hoje, após a primeira década do século XXI e apesar dos importantes avanços tecnológicos sofridos no campo da comunicação social, especialmente com o desenvolvimento da internet, a mídia se encontra limitada em sua possibilidade de dar suporte físico ao fluxo de acontecimentos que experimenta uma comunidade. De fato, a possibilidade de existência de um canal ou suporte que permita a transmissão massiva, de maneira unificada, inteligível e comercialmente sustentável, da totalidade das percepções e informações que ocorrem numa sociedade contemporânea parece impossível. Na prática, a mídia impõe um processo de cerceamento a esse fluxo de temas que resultam na saliência de alguns deles e na ausência de outros no tratamento da mídia. Miguel e Biroli (2010) escreveram:

A partir de um conjunto de normas e valores que definem o que é noticiável e quem compõe a notícia, os meios de comunicação (especificamente o jornalismo) *conferem distinção* na medida em que tornam visíveis determinadas personagens (MIGUEL; BIROLI, 2010, p. 697)

Esta afirmação refere-se à visibilidade dos diferentes atores políticos na mídia, porém, permite ilustrar de maneira mais geral a relação entre a realidade e a cobertura da mídia. Alguns autores, como Zhu (1992), têm descrito esse processo como um jogo de soma zero: dado que o espaço da mídia é limitado, o tratamento de um tema implicaria a ausência de outro na cobertura.

Diferentes pesquisadores das Ciências Sociais, entre eles cientistas políticos, procuraram esclarecer quais são os efeitos que a mídia de massas tem sobre os leitores e suas considerações políticas. Mas é só com o texto de Maxwell McCombs e Donald Shaw, *The agenda-setting function of mass media* (1972), que a atenção é dirigida ao efeito que essa limitação dos temas da realidade tem sobre a política nacional em geral, e nas considerações dos eleitores, em particular.

Desde aquela publicação, as perguntas em torno da função de agenda setting ganharam interesse e espaço nos estudos da área. A teoria elaborada pelos professores americanos sobre o poder que têm os meios de comunicação para influir na configuração do debate público tem sido revisitada por diversos autores e corroborada empiricamente em inúmeras pesquisas.

O crédito da teoria sobre a agenda setting reside, em maior medida, em ultrapassar o debate entre duas tradições predominantes na literatura sobre os efeitos da mídia da época. Por um lado, derrubando a antiga hipótese da “agulha hipodérmica”, segundo a qual os meios de comunicação determinariam o que pensam os expectadores e/ou leitores, por outro, propondo ao mesmo tempo uma superação da teoria dos efeitos mínimos, mediante a instalação da noção de transferência de prioridades. Como os próprios autores asseveraram, estes primeiros trabalhos se basearam numa já célebre frase de Bernard Cohen: “a imprensa não tem muito sucesso em dizer para as pessoas o que elas têm que pensar, mas sim é bem-sucedida em dizer para seus leitores sobre o que eles têm que pensar”<sup>3</sup> (COHEN, 1963).

McCombs e Shaw se apropriaram dessa afirmação e a transformaram em hipótese de seu estudo original para assinalar a relação de influência que a mídia exercia sobre os eleitores americanos durante a eleição de 1968. Como destaca Rodrigues, “este estudo sugeria que os eleitores aprendem não só o factual, mas o grau de importância de um assunto, com o que leem ou veem. Foi observada uma correlação substancial entre os temas enfatizados pelos media e o que os eleitores consideravam como temas-chave da eleição”. (RODRIGUES, 1997, p.30). De acordo com estas primeiras pesquisas, o processo de agenda setting foi definido como a capacidade da mídia de influir na estruturação do pensamento dos cidadãos, de tal maneira que o conjunto de assuntos sobre os quais a imprensa foca sua atenção no tratamento da notícia tende a ser

---

<sup>3</sup> Tradução própria.

considerado importante pelas pessoas. A causa principal desse fenômeno seria a incapacidade dos indivíduos de se informar da política e conhecer os candidatos sem a mediação dos meios de comunicação.

Mas essa primeira hipótese, uma vez que não conseguia captar a complexidade dos fenômenos que tentava explicar, foi cedendo espaço a novas definições e a novas abordagens, que culminaram com o reconhecimento do próprio McCombs de que a influência da mídia sobre a opinião pública não se limita ao “peso” que os cidadãos dão aos diferentes assuntos políticos. James W. Dearing e Everett Rogers (1996) realizaram um esforço por sistematizar a abundante bibliografia sobre agenda setting, procurando dar maior organicidade a este grupo de estudos inaugurado na década de 1970. No estudo, os autores descrevem três agendas: a) a agenda mediática (*media agenda*), definida pela ordem de prioridade que os meios de comunicação lhe designam aos temas na hora de informar; b) a agenda pública (*public agenda*), relacionada com a estruturação de temas que a audiência considera importantes, ou seja, a percepção dos temas que merecem atenção da opinião pública, e c) a agenda política ou institucional (*policy agenda*), definida como a hierarquização de intenções políticas e a percepção de quais os temas que devem ser objeto de ação por parte do Estado.

Segundo estes autores, existem três tradições de pesquisa dentro da teoria do agendamento, que correspondem com essas três agendas. A primeira delas reúne o trabalho clássico de McCombs e Shaw e os análises da influência da mídia sobre a opinião pública. A segunda surge com os estudos de Cobb e Elder (1971) sobre *agenda building* e tenta explicar como se configura a agenda política. Derksen y Gartrell (1993), Baumgartner e Jones (1993) e Kingdom (1995) também realizaram aportes significativos nesta área. A terceira tradição está vinculada aos intentos de clarear os determinantes da agenda da própria mídia. Segundo Dearing e Rogers, a inquietude pela agenda da mídia surgiu em 1981, durante o *International Communication Association Meeting*. O próprio McCombs(2006) tentou dar algumas respostas a esta questão.

## **1.2 Primeira tradição de estudos sobre agenda setting**

Como já dito, o texto pioneiro de McCombs e Shaw (1972), fundador da primeira dessas tradições, tinha como principal preocupação demonstrar a ligação entre as prioridades da mídia e dos eleitores numa campanha presidencial na localidade de Chapel Hill (Carolina do Norte, Estados Unidos). Inspirados em estudos precedentes da área, como os trabalhos de Walter Lippman(1922), Lazarsfeld, Berelson e Gaudet(1944) e Lang e Lang(1959), os professores americanos partiram da hipótese de que a mídia provavelmente teria uma limitada influência na direção e a intensidade das atitudes, mas contaria com a capacidade de influir na consideração pública da ordem de prioridade dos temas da campanha política, intervindo na valoração da importância ou a saliência das atitudes referentes aos assuntos públicos. O estudo consistiu na realização de uma pesquisa de opinião sobre uma amostra de 100 indivíduos da comunidade local de Chapel Hill, no marco da campanha eleitoral americana de 1968, na que Richard Nixon enfrentou candidato democrata Hubert Humphrey. Na pesquisa pretendeu-se identificar a importância que os entrevistados outorgavam a cada um dos 15 assuntos de política sugeridos. A lista de assuntos foi conformada a partir de um estudo realizado em paralelo, no qual se tentou definir quais eram os temas de maior tratamento nos diferentes meios de comunicação massiva (televisão, jornais e revistas políticas).

Finalmente, o estudo de correlação das variáveis permitiu corroborar a hipótese sugerida pelos autores:

Os leitores aprendem não só sobre um determinado assunto, mas também sobre quanta importância dar a esse assunto a partir da quantidade de informação em uma notícia e sua posição. Ao refletir o que os candidatos estão dizendo durante a campanha, a mídia de massa pode muito bem determinar a questões importantes, isto é, a mídia pode definir a agenda da campanha (MCCOMBS e SHAW, 1972, p.176)

A teoria do agendamento foi rapidamente acolhida pela comunidade acadêmica. Naquele tempo, os cientistas se voltaram para o estudo das influências que os meios de comunicação exerciam na opinião pública. Muitos pesquisadores das diferentes disciplinas das Ciências Sociais começaram a adotar os argumentos, os pressupostos e até a metodologia empregada em aquele texto fundacional. De acordo com McCombs, “Rogers, Dearing, e Bregman (1993) identificaram mais de 200 artigos sobre agenda setting na literatura das ciências sociais desde a publicação do texto seminal de McCombs e Shaw, em 1972” (McCombs, 1993, p. 59), grande parte deles tentaram

conferir os achados do *Chapes Hill case*. Os próprios McCombs e Shaw realizaram um novo estudo, publicado em 1977, que corroborou as conclusões do primeiro e permitiu descobrir que a conversa entre os cidadãos potenciava os efeitos do processo de agendamento, pelo fato de que os temas dessa conversa estavam fortemente vinculados com a cobertura das notícias. Um segundo conjunto de estudos tentou achar explicações ao efeito de agendamento.

Como já foi dito, Aquele rápido sucesso pode ser explicado, principalmente, tendo-se em conta os antecedentes diretos dentro dos estudos sobre comunicação de massas. Com efeito, a hipótese do processo de agendamento surge como uma tentativa de achar uma resposta aos pontos obscuros nos pressupostos da teoria dos efeitos mínimos. Segundo Holli Semetko (1996), com o fim da Segunda Guerra Mundial, os cientistas políticos e comunicólogos começaram a se perguntar sobre os efeitos da comunicação de massas nos cidadãos. A experiência do nazismo e o uso da publicidade na mobilização das massas alemãs levou a muitos pesquisadores a abordar a mídia como sendo capaz de determinar as opiniões e os pensamentos dos eleitores de uma forma direta. As principais explicações sobre a matéria alertavam sobre os perigos que a massificação da comunicação, e especialmente a popularização da televisão como canal informativo, significavam para a democracia. Afirmava-se que os novos meios de comunicação massiva tinham um efeito ilimitado sobre os receptores, o que permitia moldar o dirigir suas consciências políticas de acordo com o interesse de quem tivesse seu controle.

Porém, os primeiros estudos empíricos foram contundentes em negar a relação de dependência entre as duas variáveis tal como fora desenhada pelos defensores da velha teoria da “agulha hipodérmica”. Em 1944, Lazarsfeld, Berelson e Gaudet realizaram uma extensa pesquisa na que colocaram em questão os efeitos da mídia sobre as opiniões políticas dos cidadãos americanos. Os pesquisadores conseguiram demonstrar que as maiores incidências sobre a formação de decisões e opiniões dos indivíduos provem do entorno direto dos indivíduos, quer dizer, seu círculo de relações mais próximas. Conseqüentemente, não foram observados os efeitos da mídia que o paradigma da época tinha predito. A grande surpresa que significaram estas descobertas provocou uma reação na comunidade acadêmica que, já nos anos 60, adotou rapidamente uma nova posição, oposta ao paradigma da “agulha hipodérmica”. No novo

consenso na área de estudos, liderado por Lazarsfeld e popularizado com o nome de teoria dos efeitos limitados, a mídia só teria implicações mínimas, desconsideráveis, sobre os receptores.

Segundo Azevedo, “Como consequência dessa nova hegemonia, os efeitos da comunicação de massa foram repensados e minimizados e o principal foco de análise foi deslocado para a análise dos grupos primários e as relações sociais entre os membros da audiência.” (AZEVEDO, 2004, p. 52). Em 1963, a obra de Bernard Cohen, *The press and foreign policy*, é a primeira em esboçar a noção de estruturação das preferências temáticas. Seu trabalho significa uma definitiva quebra com a tradição laswelliana e com a figura clássica da “agulha hipodérmica”, que interpretava que os meios de comunicação estabeleciam uma relação causal com as opiniões da audiência.

Durante os primeiros anos da década de 1970, e imersa neste estado da arte, a teoria do agendamento tem o mérito de pular por cima desse debate, recolocando a questão da influência dos meios de comunicação sobre os receptores, mas trazendo a novidade de deslocar o olho desde os efeitos diretos para os processos cognoscitivos do pensamento, e chamando a atenção sobre a capacidade que têm os meios de comunicação para influir indiretamente, antes que em persuadir de forma direta. Especificamente, essa influência se traduz na importância que as pessoas outorgam aos diversos tópicos de atualidade. Os estudos de opinião sobre a valoração da importância que os cidadãos declaram para cada um dos temas de campanha, confrontados com análises do espaço que ocupam esses mesmos temas nos conteúdos publicados pelos meios de comunicação, ofereceram uma clara constatação da hipótese de que o efeito de correlação entre o que a opinião pública considera prioridade e o que é priorizado na cobertura dos meios de comunicação aumenta com a exposição midiática.

Além disso, a teoria do agendamento resulta atrativa para os estudiosos das relações que existem entre a política e os meios de comunicação porque permite dotar de conteúdo específico ao conceito de influência, que tantas vezes for invocado pela ciência política e outras disciplinas ao longo do século XX, mas geralmente como uma categoria ambígua, difusa, e até em alguns casos vácuo. Na primeira fase da teoria da agenda setting, a influência que meios de comunicação têm sobre os eleitores é

definida como processos de estruturação do pensamento que alteram a saliência dos assuntos políticos considerados pelos cidadãos.

O conceito de saliência faz referência à importância que os atores sociais outorgam a um tema ou *issue*. Servindo-se do conceito de agenda, pressupõe-se a possibilidade de adjudicar, a cada um dos atores envolvidos neste processo, a pretensão de colocar no debate público um complexo de temas que mereceriam a atenção na arena política. Ao interior de cada um desses complexos, os assuntos públicos se ordenariam hierarquicamente, de acordo com a valoração da saliência e a pretensão de prioridade que cada um destes agentes revela, explícita ou implicitamente. A influência da mídia corresponderia à capacidade de influir nesse processo de valoração das saliências por parte do eleitorado, alterando a estrutura hierárquica dos *issues* no interior da agenda da opinião pública a partir da maior ou menor cobertura de um tema na própria agenda da mídia.

Como exemplo, Zhu (1992) conseguiu demonstrar que a consideração da importância dos temas por parte dos cidadãos americanos variava conforme a atenção dos temas por parte da mídia. O pesquisador realizou um amplo estudo que combinou dados de dezessete pesquisas de opinião junto com análise realizada pelo diário *New York Times* e quatro informativos televisivos, entre junho de 1990 e abril de 1991. O teste considerou três *issues*: o déficit do orçamento federal, O conflito do Golfo Persa e a recessão econômica. Os dados coletados por Zhu indicaram que a preocupação pela guerra durante o período estudado cresceu de acordo com a maior atenção do tema por parte da imprensa nacional. O mesmo caso se registrou com o interesse dos americanos sobre o déficit da administração pública e a informação disponível sobre o tema.

Esta tradição de estudos foi a mais prolífica, já que foi corroborada em numerosos casos. Novos avanços demonstraram que a correlação entre a agenda da mídia e a agenda da opinião pública é significativamente mais forte em contextos de desconhecimento do tema por parte do receptor (WEAVER, 1977; MCCOMBS, 2004). A mídia tem, portanto, maior capacidade para influir na forma em que as pessoas organizam sua ordem de prioridades em aqueles tópicos mais desconhecidos por elas, ou, como afirma Gerardo Dorantes, esta transferência de saliências será mais importante

[...]Sempre que exista uma grande necessidade de orientação informativa por parte das audiências e o nível de discussão

interpessoal seja baixo. Este resultado também é indiretamente proporcional à distância entre o sujeito e o evento refletido no meio de comunicação de que se trate (DORANTES, 2008; p. 82).

Também Traquina (2011) sinala que os efeitos do agendamento sucedem com pessoas que tenham uma grande necessidade de informação sobre um determinado assunto. Dessa maneira, a variável da necessidade de orientação complementa parte do leque da teoria com respeito à capacidade de explicar como alguns atores são mais influenciáveis pela mídia que outros.

Nos últimos anos, uma nova tendência ganhou espaço dentro desta tradição. Os pesquisadores começaram a notar que além dos temas terem uma determinada saliência, também possuem diferentes atributos. Como afirma Paulo Liedke, “com a evolução dos estudos sobre o agendamento, muitos pesquisadores foram introduzindo análises sobre o enquadramento, uma vez que não bastava somente identificar se a mídia de fato influenciava o não a opinião pública” (LIEDKE, 2006, p. 71).

De acordo com o autor, os enquadramentos podem ser definidos como as características e propriedades que completam o quadro de um assunto no momento de seu tratamento para a produção da notícia. A novidade que traz esta ideia da fixação dos atributos reanima a velha discussão entre uma mídia todo-poderosa e a perspectiva dos efeitos limitados, já que tem a ver com os graus de influência da agenda mediática na opinião pública. Para McCombs, “tanto a seleção dos objetos para conquistar a atenção como a seleção dos atributos para descrever aqueles objetos são papéis poderosos do agendamento” (2009; p 113).

A partir destes novos avanços na teoria, o autor ressalta a necessidade de relativizar a clássica citação de Cohen com a qual se ilustrou sempre a hipótese da teoria de agenda setting. McCombs sugere levar em conta a existência de uma segunda dimensão no processo de agendamento, a transmissão de saliências de atributos, que poderia influir na forma em que são valorizados os assuntos. Os meios não só poderiam nos dizer sobre o que pensar, mas também de que forma pensar sobre aqueles objetos apresentados em suas agendas. Como será desenvolvida no próximo Capítulo, esta linha de pesquisa adotará os pressupostos da teoria do framing para o estudo dessa segunda dimensão do processo de agenda setting.

Para Raquel Rodriguez Diaz (2004), “esta segunda dimensão tem feito que a Teoria da agenda setting se renove e destaque sobre outras muitas que analisam os efeitos dos meios de comunicação” (DIAZ, 2004, p.65)<sup>4</sup>. A autora assinala que a inclusão dos pressupostos da teoria do framing amplia as capacidades da hipótese do agendamento, porque acrescenta a dimensão subjetiva das respostas emocionais influenciadas pela mídia. Porém, é importante salientar que atualmente existe um debate em torno da possibilidade de fundir os estudos de enquadramento com a teoria da agenda setting.

Azevedo (2004) resume os pressupostos que caracterizam a os análises da teoria do agendamento:

Basicamente, a idéia-força implícita na noção de agenda setting é a de que: a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; c) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo (Azevedo, 2004, p. 52).

Ainda que para ser bem específico, como se verá ao longo deste apartado, nessa colocação são descritas só as propriedades da primeira tradição de estudos dentro dessa teoria.

Por outro lado, Autores como Holli Semetko (1996), e Jennings Bryant e Dolf Zillmann (2008) resgatam a função de priming da mídia, assim denominado por Iyengar y Kinder (1987). O conceito se refere à capacidade desta em influenciar o clima de opinião no qual é apresentada a notícia. Os autores abordaram as condições em que acontecem mudanças nos parâmetros pelos quais os cidadãos avaliam aos candidatos e/ou os acontecimentos políticos. O priming pode ser descrito como um efeito de curto prazo que orienta os primeiros achados e valorações, as primeiras impressões, que um indivíduo tem sobre os temas tais como são apresentados pelos meios de comunicação:

---

<sup>4</sup> Tradução própria

O termo <priming> foi definido amplamente por Fiske e Taylor em 1984, como os efeitos de um contexto anterior sobre a interpretação e a reconstituição das informações, e, mais detalhadamente, por Iyengar e Kinder em 1987, como alterações nos padrões utilizados pelo público para avaliar os líderes políticos (SEMETKO:1996; p 232).

Para Scheufele e Tewksbury (2007), existem duas razões pelas quais o priming é concebido normalmente como uma extensão da teoria do agendamento. Em primeiro lugar, porque as duas tentam explicar os efeitos duradouros da maior visibilidade das notícias nas audiências. A teoria do priming compartilha com a teoria da agenda setting o pressuposto de que os julgamentos políticos dos indivíduos são influenciados fortemente pelas saliências que os meios de comunicação outorgam aos diversos temas. Em segundo lugar, porque o priming pode ser considerado como um efeito de longo prazo do processo de agendamento. Ao salientar determinados temas sobre outros, a mídia pode promover mudanças nos parâmetros de avaliação política dos eleitores.

Por outro lado, Rodriguez Diaz (2004) ressalta que ao igual que acontece no primeiro nível da agenda:

Esse tipo de efeito não afeta todos os indivíduos da mesma forma. Iyengar e Kinder (1987) descobriram que as pessoas mais experientes consomem mais informação, mas o efeito de <priming> não é tão forte nelas. Ao contrário, aqueles que são menos informados são os que acusam com mais força este efeito. (DIAZ, 2004, p.67)<sup>5</sup>

### **1.3 Desdobramentos dos estudos de agendamento. Os estudos de agenda building e a configuração da agenda da mídia**

A segunda tradição de estudos de agendamento nasceu principalmente das perguntas em torno da inovação em políticas públicas. A constatação de que era possível identificar também uma ordem de prioridades nos âmbitos governamentais levou os pesquisadores da Ciência Política a apresentar a ideia de uma agenda institucional ou de governo. Estes trabalhos tentaram esclarecer o processo de transferência de saliências, mas tomando, desta vez, a opinião pública como variável independente, juntamente com a agenda dos meios de comunicação. A principal

---

<sup>5</sup> Tradução própria

hipótese foi na direção de identificar as ferramentas com as que contam a população e a mídia de massas para chamar a atenção do governo sobre determinados temas.

Roger Cobb e Charles Elder ressaltaram a influência do processo de agendamento sobre a política. Com o conceito de *agenda building*, desenvolvido primeiro no texto *The politics of agenda building*, de 1971, e logo revisado no livro *Participation in American Politics*, de 1983, referem-se ao processo pelo qual é constituída a ordem de prioridades que dá lugar ao conjunto de políticas do Estado. No artigo de 1971, os autores propõem subdividir o conceito de agenda política. Em primeiro termo, eles declaram: “Nós temos usado o termo <agenda> para nos referir a uma série de controvérsias políticas que serão vistas como pertencendo ao conjunto de preocupações legitimadas que merecem a atenção do governo” (COBB e ELDER, 1971, p. 905)<sup>6</sup>. Porém, nos parágrafos seguintes aclaram que essa definição corresponde à agenda sistêmica, que é só um dos significados que podem ser atribuídos à agenda.

Em segundo lugar, os autores sugerem o conceito de agenda institucional, que é caracterizada como um conjunto de itens concretos dispostos para a consideração ativa e a atuação de um órgão de decisão. Nesse sentido, pode se sinalar que na prática, é possível observar uma multiplicidade de agendas institucionais. A mais importante no que tange ao campo da política é a agenda do governo, mas também é de destacar a transcendência da agenda legislativa, especialmente em sistemas presidencialistas, já que as possibilidades de os parlamentares configurarem uma agenda própria, relativamente autônoma do poder executivo, aumentam com respeito aos sistemas parlamentaristas, onde à presença do chefe de Governo na câmara é maior. Segundo Cobb e Elder, “O Congresso, depois só do presidente, é a maior instituição em iniciar e criar questões políticas e projeta-las em um debate cívico nacional”. (COBB e ELDER, 1971, p.907)<sup>7</sup>

A perspectiva sugerida por Cobb e Elder surge da preocupação colocada por Bachrach e Baratz (1962) sobre o *pre-decisional process* ou processo “pre-político” pelo qual é definido o conjunto de temas a serem atendidos pelo governo. Ao longo do trabalho, os autores descrevem os líderes políticos, os partidos e os meios de comunicação como atores chave no processo de construção da agenda política.

---

<sup>6</sup> Tradução própria

<sup>7</sup> Tradução própria

Alguns anos mais tarde, John Kingdom (1995) resgatou o conceito de *agenda building* identificando três fluxos que possibilitam o ingresso de uma questão na agenda de governo: a) o fluxo de problemas, b) o fluxo de soluções e c) o fluxo político. Para o autor, a confluência destes três fluxos pode significar a abertura de uma janela de oportunidades para o ingresso de um assunto na agenda de decisões políticas. No texto de Kingdom, os meios de comunicação mantiveram certo lugar entre os fatores que podem influir indiretamente na configuração da agenda política. No entanto, esse lugar não foi descrito como sendo tão significativo. Segundo Kingdom, “a mídia relata o que está acontecendo no governo, em geral, ao invés de ter um efeito independente nas agendas governamentais” (KINGDON, 1995, p. 59).<sup>8</sup>

Na mesma linha de análise, a obra de Frank Baumgartner e Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (1993), propõe uma abordagem diferente ao sugerido por Kingdom sobre o papel que a mídia de massas tem na conformação da agenda política. Para estes autores, a agenda política caracteriza-se pela existência de períodos de estabilidade, onde certas áreas da política adquirem preeminência sobre outras, de acordo com os interesses dos grupos dominantes. Esses equilíbrios prolongados estão ameaçados pela existência latente de outros interesses que subjazem na arena política e que podem provocar uma repentina mudança no *status quo*, na medida em que representem ideias inovadoras, capazes de alcançar um novo consenso sobre os assuntos mais importantes da política. Na linha do argumento de Cobb e Elder (1971), Baumgartner e Jones (1993) asseguram que a mídia ocupa um papel muito relevante porque tem a capacidade de dirigir a atenção pública sobre determinados assuntos e de provocar súbitas mudanças nos temas mais abordados. Esse fenômeno poderia favorecer a conformação de novos consensos e acelerar a decadência dos velhos acordos sobre quais áreas da política são as mais relevantes.

Por último, na concepção de Dearing e Rogers, o nascimento da terceira tradição de pesquisas na órbita das teorias de agendamento trouxe a pergunta acerca dos elementos que participam na conformação da agenda da própria mídia. Os autores começaram a procurar explicações sobre os processos de construção do que os textos pioneiros chamavam de Agenda da mídia. Um dos principais interessados nessa questão foi o próprio McCombs, quem escreveu a respeito:

---

<sup>8</sup> Tradução própria

Os padrões de cobertura da notícia que definem a agenda da mídia resultam das normas e tradições do jornalismo, as interações diárias entre as organizações de notícias, e as contínuas interações de organizações de notícias com numerosas fontes e suas próprias agendas. E por causa de que os jornalistas, em sua rotina, costumam olhar sobre seus ombros para validar seu senso de notícia observando o trabalho de seus colegas, especialmente o trabalho dos membros da elite da imprensa, como os de The New York Times, Washington Post e as redes nacionais de televisão, esse ponto inclui o agendamento intermídia, a influência mútua entre os meios de comunicação. (MCCOMBS, 2009, p. 548)

A metáfora utilizada por McCombs (2009) para explicar como se modela a agenda dos meios é a das “camadas de uma cebola”. Segundo o autor, o coração da cebola representa a agenda mediática, que se encontra rodeada por folhas concêntricas que correspondem às diferentes instâncias de influência.

#### **Ilustração 1. Variáveis na configuração da agenda da mídia. Metáfora da cebola**



Fonte: McCombs, 2009

Cada uma dessas camadas se encontra mais próxima ao núcleo que a anterior, isto significa que existe uma sorte de cadeia sequencial, que implica que os elementos mais longínquos do núcleo possuem um poder de influência menor, e são peneirados pelas camadas mais próximas antes de chegar ao núcleo, quer dizer, a influenciar na agenda dos meios. Nas camadas exteriores da cebola se encontram as fontes noticiosas externas (governo, fontes políticas e seus órgãos de comunicação etc.), nas camadas mais profundas, McCombs ressalta a existência de interações que ocorrem nos diversos

veículos e meios de comunicação entre si. “Em boa medida estas interações validam e reforçam as normas sociais e as tradições do jornalismo. Estas normas e tradições [...] definem as regras para o modelamento da agenda da mídia.” (McCombs, 2009, p.154)

#### 1.4 Paradoxos da linearidade da teoria da Agenda setting

Com a pergunta sobre quem determina a agenda da mídia, no que Dearing e Rogers identificaram como a terceira tradição de estudos dos processos de agendamento, o círculo das três agendas começou a se fechar, conseguindo um panorama mais completo das relações entre elas, quase duas décadas depois da pesquisa sobre a eleição em Chapel Hill. Porém, isso não significa que a análise das relações entre política e mídia esteja resolvida. Rodriguez Diaz (2004) reuniu uma série de críticas recebidas pela teoria através dos quase 40 anos que transcorreram desde sua aparição. Entre elas, uma das mais significativas foi a de Lang e Lang(1981), que refletiu acerca da falta de clareza na colocação de Cohen, já mencionada neste Capítulo. Segundo os autores, não é tão fácil - assim como foi sugerido pela teoria - separar, por um lado, o conjunto de temas sobre os que as pessoas pensam, e, por outro lado, o como as pessoas pensam sobre esses temas.

Por outro lado, Jose Luis Dader(1992) sintetizou quatro pontos fracos da teoria da agenda setting:

- a) Além de existir um debate em torno do *time-frame*, ou do tempo necessário para que aconteça o processo de transferência de saliências, não há estudos extensos sobre os efeitos do fenômeno. Até o momento, não existe nenhuma análise que realize um seguimento anual do processo.
- b) Praticamente nenhum estudo teve a intenção ou a capacidade de analisar as variáveis centrais de forma isolada, adequadamente. Na maioria dos casos, não é possível discernir se os indivíduos analisados estiveram submetidos a outros meios de comunicação, ou a outras fontes de informações.
- c) Não existem estudos que dediquem atenção à relação entre os elementos ausentes na imprensa e nas agendas oficiais.

- d) Grande parte dos estudos estiveram limitados a estudar situações de contenda eleitoral. Em consequência, o processo de agendamento fora desse contexto não está suficientemente desenvolvido pela literatura sobre o tema.

A integração das três tradições de pesquisa acerca dos processos de agenda setting parece um tanto problemática quando se apresenta a agenda da mídia como sendo, em primeiro plano, uma variável independente, influenciando nas agendas pública e política, para logo abordá-la como uma variável dependente, sujeita a transferências de saliências por parte da política.

Isso sugere um paradoxo metodológico de difícil solução dentro da ótica da teoria do agendamento, que analisa as relações entre as três agendas em termos de hipóteses lineares, unidirecionais, como intenta ilustrar a Tabela nº 1. Se se tenta articular o conhecimento acumulado nas três tradições da teoria da agenda setting, o achado mais significativo parece ser a circularidade dos processos de agendamento entre as múltiplas agendas. Mas essa circularidade não pode ser representada de forma acabada pela teoria do agendamento, porque as três hipóteses estão isoladas entre si.

**Tabela 1. Descrição das três tradições de estudos de agenda setting, segundo Dearing e Rogers(1996)**

	<b>Autores chave</b>	<b>Variável Independente</b>	<b>Variável Dependente</b>
Primeira tradição (Estudos clássicos de agenda setting)	McCombs e Shaw (1972)	Agenda da Mídia	Agenda Pública
Segunda Tradição (Estudos de agenda building)	Cobb e Elder (1971) Baumgartner e Jones (1993) Kingdom (1995)	Agenda da Mídia Líderes de Opinião Partidos Políticos	Agenda Política
Terceira Tradição (Estudos de configuração da agenda da mídia)	McCombs (2009)	Líderes Políticos Fontes Políticas Práticas Jornalísticas	Agenda da Mídia

Fonte: Elaboração própria

Se a mídia tem a capacidade de agendar tanto à opinião pública quanto os poderes públicos, é também válido dizer que o governo e outros atores políticos conseguem influenciar na agenda da mídia. Mas então, como abordar essa complexa relação de co-influência a partir de três hipóteses isoladas? Isso conduz a um segundo

paradoxo, relacionado com a uni-dimensionalidade do processo observado pela teoria do agendamento. Pode se afirmar que os trabalhos de agenda setting sugerem a relação entre uma o varias variáveis exógenas, preexistentes, anteriores no tempo, e sua consequência observável, seu efeito, numa outra variável, por tanto dependente da primeira. Mas como definir qual variável é anterior no tempo e qual o efeito que ela causa?

A teoria da agenda setting introduz a ideia de uma sequência de três momentos: o primeiro, em que as duas variáveis se encontram em equilíbrio; o segundo, em que acontece uma mudança na variável independente e o terceiro, em que a mudança no primeiro produz um efeito na variável dependente. A circularidade do processo implica que essa sequência começa uma e outra vez, quando o efeito na variável dependente incide na primeira variável, como um processo dialético. O processo de influência entre mídia e política observado pela teoria acontece entre o segundo momento e o terceiro, mas a teoria não repara no que acontece entre o primeiro e o segundo momentos, nem como o círculo recomeça. Isso conduz a uma pergunta sem saída, como o clássico paradoxo do ovo e a galinha. A ausência de questionamentos sobre a origem das variações na primeira variável tem seu correlato numa carência de explicações que tenham em conta elementos essenciais como os consensos prévios sobre os diversos temas e a consideração social dele, o interesse de lucro da empresa de comunicação, e a existência de temas que se impõem às três agendas, como catástrofes, escândalos, etc, entre outros assuntos importantes.

Poucos são os estudos que tentam integrar, desde a própria teoria do agendamento, as três hipóteses em um contexto mais amplo que permita abordar a questão na complexidade que requer, na qual as influências entre as três agendas aconteçam contemporaneamente, superando o isolamento das três tradições identificadas por Dearing e Rogers. Uma das tentativas mais interessantes, por ultrapassar as limitações da teoria do agendamento, é a do brasileiro Paulo Liedtke (2006). Em seu artigo, intitulado *Governando com a mídia: o agendamento mútuo entre o Estado e os mass media na política nacional*, o autor resgata a discussão sobre a influência mútua entre governo e mídia a partir de uma leitura que tenta integrar a teoria da agenda setting com os achados colocados por Timothy Cook em sua obra *Governing with the News* (2004).

Para Liedke (2006), o agendamento é um processo simultâneo. A mídia tem a capacidade de influir na agenda do governo, enquanto que a política em geral, e as ações do presidente, em particular, influenciam a pauta dos meios de comunicação. O autor aborda as condições e consequências de um duplo processo simultâneo, que implica agendar sendo agendado. Na configuração da sua agenda, a mídia, como já sinalava McCombs quando sugeriu a metáfora da cebola, produz as notícias a partir de influxos externos e internos. Entre esses influxos externos, os mais importantes são os gerados pelos poderes e atores políticos. Por outro lado, os políticos, motivados por seu interesse de levar seu discurso às grandes massas para obter resultados eleitorais ou fortalecer sua governabilidade, reconhecem nos meios de comunicação uma ferramenta importantíssima para esse fim. Ocorre assim, na consideração de Liedke, uma triangulação entre as três agendas.

No Capítulo seguinte, tentar-se-á refletir sobre estas considerações colocadas pelo autor brasileiro em torno da obra de Timothy Cook (2004) para retomar a discussão sobre a relação entre a agenda da mídia e a agenda política. Com foco no conceito chave de noticiabilidade, analisar-se-ão as relações entre jornalista e fonte política no processo de constituição do fato noticiado, e as influências cruzadas entre os dos atores em um contexto de simultaneidade.

# CAPÍTULO II

## 2.1 Procurando olhares complementários à teoria do agendamento

Quando McCombs (2004) analisa as configurações das agendas da mídia aparece, pela primeira vez, na teoria do agendamento a figura do jornalista. Junto com este, o autor sugere a importância de levar em conta: i) as normas e rotinas da produção da notícia, ii) o papel dos atores políticos na configuração da agenda, e iii) o agendamento intermídia. Isso pode ser interpretado como um esforço de McCombs, sempre atento aos novos avanços da disciplina, por aproximar a teoria da agenda setting às novas abordagens sobre o processo de *newsmaking* que surge em meados da década de 1970, com textos como os de Molotch e Lester (1974) e Tuchman (1978), entre outros. A perspectiva sugerida neste trabalho é que a abordagem proposta nesta instância é muito mais radical para com o corpus da teoria do que as anteriores.

A teoria do *newsmaking* significou uma alternativa aos estudos sobre os efeitos da mídia na hora que voltou seu interesse para o trabalho jornalístico e os processos de construção do seu produto noticioso, numa perspectiva institucionalista da mídia. Como bem coloca Paulo Liedtke, quem em sua tese de doutorado defende a afinidade entre as teorias do agendamento e do *newsmaking*, “a evolução dos estudos da agenda setting culmina num processo que Traquina classifica como a redescoberta do poder do jornalismo” (LIEDTKE, 2006, p. 87). Para Wolf (1995), essa nova área de estudos possui muitos pontos de contato com a teoria do agendamento, o que permite superar a antiga dívida da disciplina de integrar as duas tradições de estudos sobre comunicação, a das emissões e a dos efeitos.

A procura de explicações que iluminem a configuração da agenda da mídia leva a McCombs (2004) a se perguntar pelos processos de construção da notícia, provocando um verdadeiro salto de qualidade na teoria do agendamento que, na consideração desta dissertação, de nenhuma maneira pode ser considerado uma simples etapa a mais no

dever do paradigma, senão que é uma oportunidade para dotá-lo de maior complexidade e capacidade explicativa. Este novo olhar sobre as relações entre mídia e política implica um deslocamento do foco para uma abordagem mais do tipo sociológico, que permite estudar as relações entre grupos de atores envolvidos na produção da notícia. Assim, o processo de *newsmaking* ganha espaço entre os analistas do agendamento e se torna uma ferramenta indispensável para entender as influências que mídia e política exercem, uma sobre a outra e vice-versa, em seu cotidiano, levando em conta os condicionantes da ação individual em cada um dos terrenos das duas profissões.

Para Traquina (2001), a aparição de trabalhos como os de Molotch e Lester (1974), Roshco (1975) ou Tuchman (1978) implicou o nascimento de um novo paradigma nos estudos sobre jornalismo, centrado na concepção da notícia como construção. Estes trabalhos surgem em resposta à concepção clássica da notícia como sendo uma reprodução fiel dos eventos. É principalmente Gaye Tuchman quem mais insiste com a divisão entre sucessos, eventos e notícias. Para a autora, o trabalho da mídia não é uma mera representação dos eventos, mas um processo de redefinição da realidade. Em sua opinião, os sucessos numa sociedade são processados pelos jornalistas, que devem ser capazes de administrar o fluxo de trabalho. Essa gestão é feita através de rotinas e procedimentos amplamente estendidas na profissão. Em debate com Herbert Danzger, Tuchman argumenta que, por meio dessas rotinas e procedimentos, “a mídia noticiosa constrói a realidade ao constituir um evento como notícia”, e descreve-a como “uma parte da fábrica de qualquer sociedade” (TUCHMAN, 1976, p. 1065)<sup>9</sup>.

Também Molotch e Lester (1974) assinalam a importância de levar em conta as rotinas jornalísticas na produção da notícia quando falam que:

“No padrão de carreira de um evento público, uma ocorrência passa por um conjunto de entidades (indivíduos ou grupos), e cada uma delas ajuda a construir, através de um conjunto distinto de rotinas organizacionais, o que terá se transformado no evento, para ser usado como recurso de trabalho das agências que vieram antes e antecipando o que as agências sucessivas poderão fazer dele.”<sup>1011</sup> (MOLOTCH, LESTER, 1974, p. 103).

---

<sup>9</sup> Tradução própria.

<sup>10</sup> Tradução própria.

<sup>11</sup> Tradução própria.

Assim, ao igual que na obra de Tuchman, os autores afirmam que o evento é construído como tal como resultado de um processo de rotinas específicas, conforme uma intencionalidade implícita dos atores ou grupos de atores que participam delas. Quer dizer, os fins do trabalho do jornalista são um fator determinante no processo de modelado da notícia. Mas, nessa afirmação, Molotch e Lester sugerem que nesse processo a participação de outros atores alheios ao campo profissional do jornalismo são tão centrais quanto à dos próprios jornalistas. Na visão dos autores, três *agencies* ou grupos de agentes intervêm conjuntamente na transformação das ocorrências em eventos e, logo, em notícias. Em primeiro lugar, os promotores de notícias (*news promoters*), que são aqueles indivíduos o conjunto de indivíduos com a capacidade de definir quais assuntos são especialmente importantes e merecem uma atuação por parte do Estado. Os promotores de notícias são geralmente atores de relevância na política, tomadores de decisões, executores de políticas (Molotch e Lester colocam como exemplo Nixon e seus ministros). Mas também na promoção da notícia participam outros atores, menos visíveis, que formam parte das equipes que definem o que deve se informar para a mídia. Nesse grupo, encontram-se os encarregados do contato com a imprensa, os assessores de imagem e consultores políticos, em resumo, os aparatos de comunicação. Em um artigo de 2005, por exemplo, Fábio Henrique Pereira, Ana Lacerda e Michelle Mattos identificaram como *news promoters* “os assessores que atuam na Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República” (PEREIRA, LACERDA, MATTOS, 2005, p. 158). Em segundo lugar, aparecem os montadores da notícia (*news assemblers*), que são os encarregados de transformar os assuntos promovidos em eventos públicos mediante sua publicação através dos meios de comunicação. Nesse caso, se trata de jornalistas, repórteres, editores e redatores de notícias, responsáveis pelos eventos que passam a formar parte da cobertura da mídia comercial. Na perspectiva dos trabalhadores da imprensa, há um número finito de eventos, dos quais os mais especiais, importantes ou interessantes são eleitos para sua transmissão (MOLOTCH, LESTER, 1974). Por último, os consumidores de notícias (*news consumers*), que assistem a certas ocorrências transmitidas pela mídia e criam, a partir delas, um sentido público dos tempos que correm.

Estas definições dos trabalhos sobre *newsmaking* vão na direção de afirmar que o processo de construção da notícia implica a participação ativa dos atores políticos além dos jornalistas. Para Molotch e Lester, aqueles são considerados os principais

promotores de notícias. Segundo os autores, o maior promotor de eventos na democracia americana é sempre o Presidente. A mídia geralmente mantém um seguimento caprichoso da agenda do Chefe de Estado e uma grande porcentagem do seu produto noticioso é referida a ele. O gabinete do Poder Executivo também ocupa um papel importante no tratamento noticioso, ao igual que outros membros-chave do partido governante.

A adequação desses conceitos na teoria do agendamento permite começar a pensar possíveis soluções ao que Lang e Lang assinalaram como uma limitação das primeiras etapas destes estudos: “O processo de construção da agenda [é] um processo coletivo, com certo grau de reciprocidade” (LANG, LANG, 1981, p. 465)<sup>12</sup>. Mas a formulação de Molotch e Lester não facilita a superação do paradoxo das explicações lineares da hipótese de McCombs e Shaw, já que na perspectiva destes autores, a trajetória dos eventos supõe uma sequencia de três momentos, cada um deles definidos pela atuação de um dos atores ou grupos de atores que, eles consideram, participam da construção da notícia. Os governantes e suas equipes de comunicação, promovendo um tema sobre o qual eles julgam necessária sua atuação, os jornalistas e meios de comunicação, formulando um tratamento informativo a partir dele, e os consumidores, que com a informação disponibilizada na mídia podem formular uma interpretação do presente político.

Como, então, caminhar para uma explicação mais circular do processo de agendamento, que permita abordar a construção da notícia em sua complexidade, tendo em conta as rotinas profissionais no seu contexto? Neste sentido, a obra de Timothy Cook (2004) pode ser muito interessante. Na mesma linha que os teóricos do *newsmaking*, Cook sustenta que “a notícia não é só uma ‘coprodução’ da mídia noticiosa e o governo, senão que a política é hoje também o resultado da colaboração e o conflito entre jornalistas, membros do governo e outros atores políticos” (COOK, 2004, p. 3.)<sup>13</sup>. Entretanto, este autor vai adiante dos supostos colocados por Molotch e Lester (1974) e se aproxima de Tuchman (1978), ainda sem explicitá-lo, resgatando sua abordagem institucionalista dos meios de comunicação. Cook crê que a mídia ocupa um lugar importante na política por ser parte constitutiva do processo de “atribuição autoritativa de valores”. Na concepção de Tuchman (1978), fazer notícias era

---

<sup>12</sup> Tradução própria.

<sup>13</sup> Tradução própria.

interpretado como uma trilha mais na construção da política, no sentido do inglês “*politics*”, mas Cook vai além desse suposto, para argumentar as funções governamentais da mídia. Geralmente, a formulação de políticas públicas é considerada como sendo uma capacidade dos políticos profissionais, porém, na concepção do autor, os jornalistas devem ser considerados atores políticos, no sentido mais específico do termo, na medida em que participam do processo de definição dos assuntos e aspectos publicamente importantes numa sociedade:

“[...] os meios de comunicação são reconhecíveis como uma instituição política: por causa de seu desenvolvimento histórico, por causa de processos compartilhados e produtos previsíveis entre organizações de notícias, e por causa da maneira em que o trabalho da própria notícia executa tarefas governamentais.” (COOK, 2004, p. 3).<sup>14</sup>

Ao respeito desses três argumentos, este trabalho não se deterá no primeiro, já que se pretende refletir sobre o segundo e o terceiro como um caminho para abordar a dimensão da divisão do trabalho entre jornalistas e políticos. Na perspectiva desta dissertação, se aproximar dos meios de comunicação como instituições políticas é muito interessante porque implica a ideia de colocar, já no trabalho jornalístico, o exercício da influência sobre a política no sentido de atribuição autoritativa de valores tal como assevera Cook, mas também porque permite entender que os jornalistas, no seu contato cotidiano com os políticos, estão sujeitos a um processo de influências cruzadas. Isso significa que o trabalho jornalístico é influenciado pelos profissionais da política na hora da construção da notícia, que como diz Liedtke (2006), entre outros fins tentam se beneficiar com uma cobertura favorável de sua participação no debate público para criar recursos favoráveis para suas carreiras. Estudar os processos de agendamento entre mídia e política - levando em conta as condições e contextos do trabalho de jornalistas e políticos - permite superar a linearidade deste processo descrito originalmente por McCombs e Shaw, porque supõe um estudo do que acontece nas arenas onde se produzem as primeiras formas dessas relações de influência.

Luís Felipe Miguel (2003) realiza um significativo aporte que permite compreender em que contexto se produzem as relações entre jornalistas e fontes

---

<sup>14</sup> Tradução própria

políticas. Para esse autor, existe uma “simbiose tensionada” entre o campo da política e o campo dos meios de comunicação:

“Na fórmula feliz de Timothy Cook (1998, p. 89), uma vez que as notícias devem ser tanto importantes quanto interessantes, “os jornalistas permitem que as fontes oficiais indiquem-lhes os eventos e as questões importantes, mas são mais inclinados a preservar o poder de decidir se algo é interessante”. Há o que ele chama de “negociação da noticiabilidade”, claramente perceptível nas relações entre jornalistas e fontes políticas – e em que se observa com absoluta nitidez a “simbiose tensionada” entre mídia e política. Os agentes dos dois campos estabelecem uma espécie de simbiose, auferindo benefícios da associação, mas sempre permanece a tensão devida às lógicas e aos objetivos concorrentes que os caracterizam.” (MIGUEL, 2003 p. 120).

Essa simbiose tensionada é a que regula as influências cruzadas em jogo na relação entre jornalistas e políticos. O conceito revela que as influências de um ator sobre outro e vice-versa são constitutivas das agendas, porque a notícia e o “fato político” (como pode ser um discurso, uma política pública ou um projeto de lei) se produzem na interação entre jornalistas e políticos. E a capacidade de negociação é fundamental na hora dessas influências.

A “negociação constante”, na obra de Cook (2004), ou a “simbiose tensionada” segundo Miguel (2003), são conceitos que pretendem indicar um modelo de pesquisa que permita analisar as relações entre jornalistas e políticos desde o estudo das suas tarefas cotidianas, tentando reconciliar o nível individual com as condições estruturais que limitam suas ações. Mas para poder discriminar as influências que jornalistas e políticos exercem uns sobre outros, o primeiro passo deve ser analisar quais os interesses em disputa nesse jogo de negociações. O que procuram os jornalistas dele? E o que procuram os políticos? O seguinte passo deve ser clarear quais são os interesses que sustentam essa negociação.

## **2.2 Por que os jornalistas precisam dos políticos?**

Segundo Cook (2004), a comunicação de massas exige que as empresas de notícias garantam a eficiência do seu trabalho para obter um produto regular de

qualidade. A competência no mercado informativo obriga os meios de comunicação a oferecer seus produtos em forma periódica. E ainda mais, com os avanços no campo da comunicação digital e a televisão por assinatura, hoje a mídia é exigida de manter um fluxo de notícias contínuo e constante. Para cumprir com essa demanda, os meios de comunicação apelam a uma estrutura organizativa que molda as tarefas, os papéis e os relacionamentos entre os indivíduos que trabalham em eles, conferindo rotinas pré-estabelecidas para o processamento das ocorrências e a construção da notícia. Essa organização é tanto vertical quanto horizontal, porque estabelece as formas em que os trabalhadores da mídia se relacionam com seus superiores e inferiores, mas também com seus pares. Segundo Cook, o fato dessa estrutura organizativa ser compartilhada por todos os meios de comunicação é o que permite falar da mídia como uma instituição:

“Os meios de comunicação, apesar das diferentes tecnologias, prazos e audiências são estruturados de forma semelhante em sua organização interna, a forma como eles interagem com as fontes, os formatos utilizados e o conteúdo que eles oferecem. [...] Este acordo transorganizacional em processos de notícias e conteúdo sugerem que devemos pensar a mídia não como um conjunto de diversas organizações, ou mesmo um lote de instituições individuais, mas coletivamente, como uma instituição social única.” (COOK, 2004, p. 64).<sup>15</sup>

Como assinalavam Molotch e Lester (1974), no processo de construção da notícia, todos os jornalistas procuram elementos da realidade que possam ser utilizados como insumos para seu produto. A informação primária é o primeiro elemento que os jornalistas precisam para desenvolver o seu trabalho de construção da notícia, e qualquer informação política tem a potencialidade de resultar interessante para eles. Neste ponto, a relação pessoal que um jornalista possa ter com os atores políticos é chave para sua carreira profissional. Como se conhece, o jornalista não é um protagonista da política e, ao se manter alheio ao exercício desse campo, não tem como obter informação primária de uma forma direta. “Nenhum jornalista tem contato direto e permanente com os fatos. Isto demonstra a dependência dos jornalistas das fontes, principalmente governamentais” (LIEDTKE, 2006, p. 30). O trabalho dele está sempre limitado à retransmissão de versões que, no melhor dos casos, estão suficientemente checadas. Especialmente por isso, a relação com os profissionais da política e com

---

<sup>15</sup> Tradução própria.

outros atores políticos ganha importância. Na medida em que esses atores se tornam fontes políticas, quer dizer, sejam capazes de transmitir informação publicamente desconhecida sobre fatos políticos que puderem resultar socialmente transcendentais, o jornalista que mantenha ligações com eles estará em uma melhor situação respeito de obter informações noticiáveis para seu trabalho de construção da notícia.

A necessidade de manter um contato fluído e contínuo com as fontes políticas determina a importância para a profissão do jornalista de cultivar as relações pessoais com as fontes disponíveis mantendo um vínculo de proximidade com elas. Como bem salienta Wolf, “as fontes são um fator determinante para a qualidade da informação produzida pelos meios massivos de comunicação.” (WOLF, 1995, p. 222)<sup>16</sup>. As informações que as fontes transmitem aos jornalistas são a matéria prima sobre a que estes últimos trabalham. Mas isso não significa que a relação entre *news promoters* e *news assemblers* seja um processo linear. Pelo contrário, é um processo de efeitos circulares. Wolf (1995) sugere que a relação entre estes dois atores se parece mais a uma luta de soga, onde existe uma relação de forças enfrentadas em forma contínua e simultânea. Porém, essa negociação não implica um resultado de soma zero com ganhadores e perdedores, como poderia deixar entrever essa metáfora. Pelo contrário, como afirmava Miguel (2003), existe uma relação de simbiose. A principal implicância dessa afirmação é que a participação da fonte na notícia não se esgota no fato de prover de informações primárias.

As rotinas de produção da notícia também regulamentam questões ligadas ao formato do produto noticioso. Em primeiro lugar, o trabalho de construção da notícia é um processo regulamentado pelo tipo de discursividade característico do texto jornalístico. A narratividade própria da notícia impõe uma estrutura caracterizada pelo conflito. Mas, para que esse conflito exista, devem existir atores que possam desenvolver a trama que o jornalista deseja contar. A presença de personagens que outorguem continuidade a esse conflito é essencial para a notícia. Os atores políticos ocupam o primeiro lugar na história que os meios de comunicação desenvolvem. Sem eles, a narração não tem movimento, e como diz Cook, “na ausência de tal movimento, o jornalista tende a concluir que ‘nada aconteceu’ e não há, portanto, nenhuma notícia.” (COOK, 2004, p. 90)<sup>17</sup>. As fontes políticas cumprem o duplo papel de prover aos produtores do texto jornalístico das informações que permitem construir a narrativa da

---

<sup>16</sup> Tradução própria.

<sup>17</sup> Tradução própria.

história, entanto que eles mesmos, muitas das vezes, se constituem como os protagonistas dessa narrativa. Ainda assim, como será analisado no final deste Capítulo, isto não significa que os jornalistas não possuam autonomia dos políticos no processo de construção da notícia.

Por sua vez, um elemento distintivo do texto jornalístico, que a diferencia de outros estilos literários, é sua pretensão de verdade. O texto dos jornais, diferente da ficção, transmite um acontecimento observável na realidade, num espaço determinado no tempo presente. E essa característica não é exclusiva do texto, senão que é compartilhada com qualquer um tipo de produto jornalístico. Essa pretensão de verdade está expressa na credibilidade que a narração apresenta. O produto jornalístico necessariamente tem que poder convencer o leitor do que está narrando, o produto tem que ser plausível de ser acreditado pelos consumidores. Pelo fato já mencionado dos jornalistas não serem partícipes nem observadores diretos dos acontecimentos que eles retratam, o exercício da profissão exige que se garanta essa credibilidade. Isso se consegue principalmente por três elementos da estrutura de rotinas da produção do texto jornalístico. O primeiro deles tem a ver com a coerência interna da narração. A redação de um texto diz muito sobre a confiabilidade que este tem, principalmente no que refere a possíveis contradições na informação que se apresenta. O segundo elemento é a presença de fontes diretas. Os jornalistas precisam citar as fontes e os depoimentos dos protagonistas para dar maior credibilidade à história que eles estão contando. Tanto os textos quanto os informes televisivos ou os documentários apresentam fontes que podem dar maior rigor de verdade aos acontecimentos que o jornalista está narrando. O terceiro elemento está relacionado com a busca de objetividade. Como afirmam Biroli e Miguel:

“A compreensão do jornalismo como um conjunto de procedimentos capaz de produzir um espelho fiel à realidade ‘externa’ já foi objeto de muitas críticas e pode ser vista como uma posição ingênua. A objetividade se mantém, no entanto, como um valor que permite avaliar as práticas jornalísticas e o desempenho dos profissionais.” (BIROLI, MIGUEL, 2012, p. 27).

O ideal da objetividade continua sendo um dos principais padrões de credibilidade dentro e fora do jornalismo. A capacidade dos profissionais da notícia de se manter distanciados do fato informado e da fonte que o aproxima dele ainda tem muito a ver tanto com a valoração social quanto com o reconhecimento dos pares.

Nos dois últimos elementos é que se define grande parte da “simbiose tensionada” entre jornalistas e políticos, pelo menos na dimensão do jornalismo. Os *news assemblers* precisam dos políticos na medida em que as informações e depoimentos dos atores diretamente comprometidos com os fatos dão maior credibilidade a seu produto, mais também porque a relação com as fontes políticas prestigia o trabalho do profissional da mídia. Então, o volume da lista de contatos com atores políticos que o jornalista possui é uma questão muito valorizada em seu âmbito de desempenho. A disponibilidade de informações de primeira mão é um fator importante no progresso ou no decesso da carreira profissional. Isso acontece porque não só os jornalistas precisam desses contatos: os próprios meios de comunicação necessitam contar com uma equipe de profissionais com o maior acesso possível a informações, depoimentos, revelações e confidências que permitam conhecer o panorama político, prever os acontecimentos e mudanças dentro desse universo, e assim se manter na linha das primícias. Mas, por outro lado, como indicaram Biroli e Miguel, a distância que o jornalista consiga manter com essas fontes e as informações que estas mobilizam também influenciam na valorização de seu trabalho e, em consequência, de sua imagem no campo profissional e na consideração de seus leitores.

### **2.3 Por que os políticos precisam dos jornalistas?**

Se for verdade que os jornalistas precisam dos políticos para elaborar o produto notícia, não é menos certo que os políticos também necessitam dos jornalistas em muitas circunstâncias do exercício político. Paulo Liedtke (2006) tem trabalhado sobre a relação de “triangulação” que se estabelece entre os políticos, os meios de comunicação e a opinião pública. Em sua tese, o autor destaca a necessidade de os políticos fazerem chegar suas propostas e promessas a cidadãos alheios à política, como um caminho obrigado para a consecução de suas expectativas eleitorais. O contato pessoal com a base eleitoral já não pode garantir a extensão da publicidade da mensagem num eleitorado tão amplo como os das democracias modernas, especialmente em nível nacional. Com a massificação da política no século passado, o papel da mídia tornou-se muito importante. Na atualidade, os políticos precisam da mediação dos veículos

massivos para dar a conhecer seus pontos de vista, suas opiniões e suas ações, para alcançar a quantidade de votos necessários para acessar os cargos pretendidos. “Assim, boa parte das práticas políticas principalmente governamentais é voltada para a disputa de espaço simbólico nos meios de comunicação de massas.” (LIEDTKE, 2006, p. 82). Ocorre, por tanto, um alargamento da arena política para o espaço da mídia, onde os diferentes atores políticos devem dar a batalha pelo sentido público num âmbito no qual são estrangeiros. Nesse contexto, as relações pessoais que cada político possa tecer com os jornalistas são fundamentais para ganhar espaço na cobertura dos meios de comunicação e ser favorecidos no tratamento da notícia.

Indo além da ideia da persecução dos votos implícita na relação de triangulação, é preciso voltar sobre a obra de Cook (2004), para resgatar a posição da mídia como um ator importante na cena do jogo político em termos mais amplos. Os políticos precisam dos jornalistas, ainda quando não podem controlar o resultado final de sua interação com eles. Em primeiro lugar, em muitos casos, a palavra pode ser considerada um ato político em si mesmo. Jorge Luis Borges escreveu que “a palavra ‘problema’ pode ser uma indiciária petição de princípio, assim, falar do problema judeu é postular que os judeus são um problema” (2005, p. 41)<sup>18</sup>. Na medida em que as palavras têm a capacidade de construir a realidade em que vivemos, como indicara Tuchman (1978), elas podem constituir uma ação política. Quando o Presidente realiza uma autocrítica o mero ato de declaração se converte em uma tomada de posição com respeito a um sistema de valores existente. Quando um parlamento proclama o interesse público de uma data, constitui nessa proclamação um tipo particular de política pública. Nesse contexto, o produto jornalístico ganha certa importância por sua capacidade, quase exclusiva, de transmitir os discursos e as palavras dos políticos.

Por outro lado, como já foi abundantemente argumentado neste trabalho, a mídia possui a capacidade de outorgar ou negar visibilidade aos acontecimentos e com isso influenciar a importância que a cidadania outorga a cada tema. O conjunto de temas trabalhados na cobertura informativa dos meios de comunicação representa uma grande parte do que os cidadãos consideram sua realidade. Segundo Cook, a mídia tem o poder de construir as concepções sociais do sentido, a função e o valor das outras instituições políticas. Em resumo, se a constituição da agenda política e a definição dos problemas

---

<sup>18</sup> Tradução própria.

públicos atendidos pelos poderes políticos são parte constitutiva do processo de políticas públicas, é esperável que o político profissional tente dar a maior visibilidade possível a seu trabalho, para dessa maneira ser reconhecido como importante no concerto da política. Os políticos profissionais precisam dar visibilidade a seus pronunciamentos para que esses possam ter um caráter performativo amplo tanto na população quanto no conjunto de seus pares.

A cobertura midiática também tem seu fluxo no sucesso ou no fracasso das políticas públicas. A comunicação é um fator-chave nos processos de formulação e de execução das políticas que um ator político pode desenvolver, na medida em que está estreitamente relacionada com os índices de aceitação, implicação, intervenção e cooperação que ela possa obter. A publicidade de um programa de vacinação, por exemplo, pode repercutir em sua efetividade, determinando a extensão da participação dos cidadãos nele. No mesmo sentido, o sucesso de qualquer política pública que envolva o engajamento de um ou mais atores sociais depende da capacidade que os formuladores tenham de dar a conhecer as vantagens e/ou desvantagens que ela oferece para os envolvidos. O jornalista, mais uma vez, aparece como o condutor por excelência da informação sobre políticas públicas, pelo que sua implicância no resultado final é muito marcada. Essa condição usualmente não passa despercebida por aqueles políticos profissionais interessados no sucesso da medida por eles promovida.

A respeito deste ponto, também é interessante resgatar a função de priming da mídia, já desenvolvida no primeiro Capítulo desta dissertação. O jornalista argentino Luis Gasulla (2010) desenvolveu, em seu livro “*Relaciones Incestuosas. Los grandes medios y las privatizaciones, de Alfonsín a Menem*”, uma interessante pesquisa que culmina com a afirmação de que os meios de comunicação hegemônicos da Argentina participaram ativamente do processo privatizador da década de 1990, impulsionando um clima de desprestígio da administração estatal dos serviços públicos. Como mostra esse exemplo, a criação de um contexto prévio à execução de uma política pode ser chave para seu posterior desenvolvimento.

Por último, é preciso fazer um alto para destacar a importância que a mídia tem na relação *inter pares* no campo da política. Como destaca Donald Matthews:

“Os Senadores não têm o tempo nem a energia para estar informados sobre o que acontece nas cem arenas deste circo. Os jornais ajudam

incomensuravelmente na luta interminável dos Senadores por acompanhar o que sucede no Senado. É irônico, mas ainda verdade que os membros de um corpo legislativo tão pequeno devem achar necessário se comunicar uns com os outros através de imprensa pública, mas muitas vezes eles fazem.” (MATTHEWS, *apud* COOK, 2004, p. 126)<sup>19</sup>

A necessidade de se manter informados ao detalhe sobre tudo o que acontece no mundo da política converte os políticos profissionais nos maiores consumidores de notícias. A maioria deles atende um número importante de jornais, revistas especializadas e informativos televisivos, com coberturas tanto em nível nacional quanto nos distritos locais. E pelo fato de serem os políticos os maiores consumidores de informação, muitas vezes a mídia funciona como mecanismo de comunicação entre eles. Assim, isso leva os meios de comunicação a se constituírem em uma interessante ferramenta na construção de estratégias de comunicação política. Os políticos com acesso à mídia podem administrar a confidencialidade ou publicidade de certas mensagens dirigidas a outros políticos, dependendo das estratégias que eles constroem. Dessa maneira, “controlam” o impacto da comunicação, o alcance e a capacidade performativa dela, escolhendo o que pode sair para o palco e o que tem que ficar nos bastidores. E como afirma Biroli (2012), esse controle não é só positivo, no sentido de reforçar a posição própria no campo político, senão que também implica a interferência na construção da imagem pública dos adversários ou das posições contrárias.

#### **2.4 A dupla função dos enquadramentos**

Conforme o trabalhado nos apartados anteriores, jornalistas e políticos mantêm uma relação de necessidade mútua na qual ambos se beneficiam. Como afirma Felix Ortega, “O jornalista (dada a sobre abundância de informação política, assim como o interesse que a mesma desperta nele) necessita do político, mas não tanto como na inversa” (2003, p. 4). Mas o que se tenta colocar neste trabalho, e particularmente nesta etapa do análise, é que essa “simbiose tensionada” (MIGUEL, 2003) na que tem lugar o agendamento entre políticos e jornalistas é um processo contínuo, que não pode ser

---

<sup>19</sup> Tradução própria.

abordado mediante hipóteses lineares. Essa afirmação tem duas implicâncias: em primeiro lugar, não é possível determinar relações de causalidade simples que discriminem entre agendantes e agendados. No estudo deste fenômeno, a tentativa de procurar sua origem está condenada ao fracasso. É preciso levar em conta que o agendamento é um processo contínuo, dialético. Em segundo lugar, a simbiose tensionada refere a uma negociação constante e estável, onde cada um dos atores envolvidos tenta influenciar sobre o outro, mas essa negociação está regulada pelos interesses e pelas rotinas próprias dos campos de ação dos dois atores. O agendamento não é uma relação de determinação, mas uma relação complexa de influência mútua, na que os atores envolvidos processam os produtos e as ações dos outros segundo as lógicas de ação próprias. Em outras palavras, há uma mediação das influências que definem o resultado final do processo de agendamento.

Cook coloca essa discussão no terreno dos jornalistas quando analisa o processo de construção da notícia. Segundo ele, o produto informativo é o resultado da negociação da noticiabilidade entre jornalistas e políticos. A noticiabilidade pode ser definida como o elemento ordenador do trabalho de produção noticiosa. O jornalista procura elaborar um produto que responda a duas exigências de sua profissão; a notícia deve ser importante e interessante. Mas na relação que ele está urgido a estabelecer com o político - segundo as necessidades já analisadas no apartado 2.2 - este último consegue muitas vezes influenciar no trabalho do primeiro. De que forma? De acordo com Cook:

“Dado que, pelo sentido comum, é esperável que a notícia seja importante tanto como interessante, os jornalistas permitem às fontes oficiais sugerir-lhes eventos e assuntos importantes, mas são mais inclinados a reservar o poder de decidir se algo é interessante o suficiente para executar destaque no noticiário.” (COOK, 2004, p. 89).<sup>20</sup>

E no mesmo sentido:

“Assim, enquanto os políticos ditam as condições e regras de acesso e designam determinados eventos e temas como importantes, fornecendo uma arena para eles, os jornalistas podem e devem levar em conta este material na hora de decidir se algo é interessante o

---

<sup>20</sup> Tradução própria.

suficiente para cobri-lo e, em seguida, como elaborá-lo em uma narrativa coerente” (COOK, 2004, p. 89)<sup>21</sup>

Então, de acordo com Cook, as rotinas e interesses do campo jornalístico levam o jornalista a se aproximar dos políticos, mas também se constituem como filtros das influências que exercem estes, em sua tentativa de agendar a mídia. O trabalho de converter um evento em notícia implica tornar este o mais interessante possível para a audiência que consome o produto informativo. Isso significa que o jornalista deve “tomar certas decisões” (COOK, 2004, p. 73) em torno da notícia, que se encontram limitadas pelo espectro de opções definidas pelas rotinas da profissão. Estas decisões têm a ver com o tratamento da notícia, especificamente com os enquadramentos que estes utilizam. De acordo com Cook, os enquadramentos são padrões particulares, vieses estruturais, que permitem aos jornalistas tornar a notícia mais interessante, priorizando a cobertura de certos atores sobre outros, certos assuntos sobre outros, e certos conflitos sobre outros. Segundo Gitlin, “os *frames* da mídia são padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação da seleção, ênfase e exclusão, através dos quais quem maneja os símbolos organiza de forma rotineira o discurso, seja verbal ou visual” (GITLIN, 1980, p. 7).<sup>22</sup> Estes enquadramentos estão vinculados com a construção da narratividade do discurso jornalístico. É a ferramenta mediante a qual os jornalistas contextualizam, moldam e dão um novo sentido ao evento, quer dizer, constroem a notícia.

O enquadramento que Cook destaca como mais importante é o oficialismo das notícias. Segundo ele, a mídia tem um interesse particular sobre os eventos, as ideias e os pronunciamentos que envolvem a figuras políticas vinculadas com o governo em exercício. Isso repercute em uma cobertura predominantemente governista, onde a figura do Executivo e do partido governante ocupam grande parte do noticiário, em oposição com os outros atores políticos, que são negligenciados e colocados como atores secundários na cena central elaborada pela mídia. Paulo Liedtke (2009) tem trabalhado detalhadamente sobre a presença deste enquadramento na cobertura mediática durante o governo Lula, no Brasil.

---

<sup>21</sup> Tradução própria.

<sup>22</sup> Tradução própria.

Porém, neste ponto é importante salientar que o oficialismo é um dos mais importantes enquadramentos do produto jornalístico, mas ele não pode obscurecer a importância que podem tomar outros atores em contextos determinados do tratamento da notícia. O oficialismo diz sobre a extrema valoração que o jornalista faz sobre os assuntos que envolvem aos membros do governo, como atores centrais do processo político narrado pela mídia. Mas não se deve desatender o papel que ocupam no noticiário outros atores com altos níveis de capital político (BOURDIEU, 2009) e/ou posições-chave no universo político, como líderes partidários ou regionais, chefes da oposição, governadores e ex-presidentes. A narração não se constrói só com o oficialismo, é preciso contar, sobretudo, com uma contraparte que viabilize o conflito. Então, um enquadramento relacionado com o oficialismo, que deve ser levado em conta na análise, é a valoração dos atores pelo lugar que ocupam no jogo. A mídia tende a minimizar ou a invisibilizar a ação de atores que não ocupam cargos salientes ou possuem um baixo nível de reconhecimento entre seus pares, entanto que coloca no centro do palco àqueles que sim se encontram numa posição de destaque na rede do poder político. E dentre os atores que possuem posições destacadas, os membros do governo levam vantagem.

Em segundo lugar, Cook argumenta que a tarefa de tornar um evento mais noticiável muitas vezes implica a sobre valorização de alguns aspectos dele por sobre outros, ou a perda de complexidade no tratamento em favor da construção da narratividade. Em muitos casos, isso significa descontextualizar o evento, ou colocá-lo num contexto que não é o original, ou não é o contexto onde ocorre a ação central. Este viés também significa que muitas vezes os jornalistas podem passar por alto alguns eventos, na medida em que suas características façam difícil a construção da notícia.

Por outro lado, segundo Semetko e Valkenburg (2000), na literatura clássica sobre a matéria, podem ser identificados quatro padrões típicos de enquadramentos utilizados pela mídia no tratamento da notícia. Em primeiro lugar, a mídia costuma enfatizar o conflito entre as partes ou indivíduos, ao que os autores chamam de “enquadramento do conflito”. Em segundo lugar, muitas vezes concentra-se em um indivíduo ou grupo como um exemplo ou para enfatizar as emoções que este sentiu durante o acontecimento narrado: os autores denominam este procedimento como “enquadramento do interesse humano”. Em terceiro lugar, os jornalistas são afeitos a

atribuir responsabilidades, creditando ou culpando certas instituições políticas ou indivíduos, o que é chamado de “enquadramento de responsabilidade” por Semetko e Valkenburg. Por último, o “enquadramento das consequências econômicas” refere a um tratamento concentrado nos efeitos econômicos sofridos pelo público ou grupo particular.

De acordo com Natalia Aruguete, “a medição dos enquadramentos mediáticos pode-se realizar desde sistemas indutivos e dedutivos. Estes métodos de análise permitem identificar os enquadramentos específicos e genéricos.” (ARUGUETE, 2012, p. 10)<sup>23</sup>. O método indutivo consiste na elaboração de um listado de elementos que permitam identificar a presença dos *frames* nas notícias, prévio à abordagem desta, de maneira que todas sejam analisadas sob os mesmos padrões. O método indutivo exige uma maior tarefa de interpretação, na medida em que não predispõe padrões pré-estabelecidos, senão que estes surgem da análise prévia do tratamento noticioso.

Porém, além dos enquadramentos funcionarem como filtros das influências das fontes na produção jornalística, a agenda dos políticos também é influenciada pela mídia a partir da utilização dos enquadramentos na construção da notícia. Como já foi analisado no capítulo I, McCombs (2009) tem trabalhado para destacar os efeitos dos enquadramentos da mídia nas outras agendas. O autor refere ao conceito de framing como uma segunda dimensão dos processos de agendamento a partir da qual a mídia tem a capacidade de influenciar na maneira em que as pessoas pensam sobre um tema. Na mesma linha, Holly Semetko também analisou a questão dos efeitos da agenda midiática sobre as outras agendas a partir do conceito de framing, no entanto, como assinala Amadeo ao respeito:

“A opinião de Semetko é menos apocalíptica com respeito ao efeito do framing na audiência. Sem desmerecer a importância dos *frames* propostos pelos meios de comunicação, esta pesquisadora afirma que esses têm um efeito limitado na sociedade. Mesmo que é sensível aos *frames* que a mídia propõe, a audiência tem outros *frames* apreendidos e previamente armazenados através de suas experiências e conhecimentos. Estes *frames* ajudam a audiência a avaliar, descartar ou aceitar os *frames* da mídia.” (AMADEO, 2002, p. 15).

O argumento de Semetko é revelador na medida em que abre o jogo para uma análise mais abrangente dos fenômenos de agendamento, dado que mostra a existência

---

<sup>23</sup> Tradução própria.

de mecanismos de enquadramento por fora do contexto do trabalho jornalístico. Este enfoque se aproxima de colocações como as de Pan e Kosicki (2001) e Meyer (1995), que consideram os enquadramentos como um elemento central da deliberação pública, na que os diferentes atores sociais interagem e constroem sua agenda a partir das diferentes ferramentas discursivas que adquirem em suas experiências. Conforme as obras destes autores, o enfoque dos *frames* alcança novas dimensões na medida em que é apresentada como uma perspectiva de análise que permite abordar o fenômeno da comunicação social de forma ampla. De acordo com Pan e Kosicki (2001), “os diferentes atores-falantes na deliberação pública desenvolvem os seus próprios *frames* sobre uma questão com base em seus próprios princípios ideológicos e papéis institucionalmente especificados.” (PAN, KOSICKI, 2001, p. 42)<sup>24</sup>.

Então, para os diferentes atores sociais e políticos (como já foi argumentado no caso dos jornalistas), os enquadramentos possuem uma dupla função. Por um lado, os *frames* permitem fazer mais exequível, compreensível, credível e interpretável os discursos na medida em que permitem contextualizar um assunto, ponderar uns aspectos sobre outros, uns atores sobre os outros, e dessa maneira dotar de maior efetividade o próprio discurso no desenvolvimento do debate público. A esse processo de competência entre diferentes perspectivas de um assunto se referia Tuchman (1978) quando falava da “construção da realidade”.

Em segundo lugar, Pan e Kosicki (2001) trabalham sobre a capacidade dos *frames* de estabelecer comunidades de discurso. A utilização de enquadramentos na construção do discurso, enquadramentos que são estabelecidos pelos princípios ideológicos e pelas normas e rotinas institucionais, estabelecem limites entre os grupos sociais e estratificam os papéis que estes desempenham na sociedade. Essas comunidades de discurso implicam fronteiras com as outras comunidades e funcionam como filtros que regulamentam a influência deles sobre o próprio discurso e, enfim, sobre a própria construção da realidade social. A relação entre jornalistas e políticos é um exemplo dessa demarcação do espaço social, mas é também certo que é possível observar a clivagem entre governismo e oposição, e as lutas e negociações ao interior do campo político, a partir da ótica dos enquadramentos.

---

<sup>24</sup> Tradução própria.

Mas, por que estudar discursos no contexto da teoria do agenda setting? Qual é a importância atribuída aos discursos dos políticos no marco do análise dos processos de agendamento? Em primeiro lugar, desde a perspectiva de esta obra tenta se sustentar a ideia de que toda ação comunicativa enquadrada nos processos de uma instituição política como é a Câmara dos Deputados é, propriamente, uma ação política concreta. A participação dos deputados no plenário, um espaço consagrado pelo regramento interno da Câmara à publicitação das suas posições respeito dos projetos votados, implica um exercício de tomada de posição na arena política. Não se trata de superpor o ato discursivo a outro tipo de ações mais concretas, mas como afirma Humberto Eco, “os instrumentos de comunicação equivalem a una serie de funções que se interpõem no plano da modificação física dos acontecimentos” (ECO, 1972, p.3). A capacidade dos discursos de gerar efeitos que traspassem a dimensão comunicativa justificam a posição adotada neste trabalho.

Em segundo lugar, além do valor enunciativo ou declarativo dos discursos, Máximo ressalta a importância do discurso como argumento, quer dizer, como um conjunto de proposições com pretensão de coerência que “sustenta concretamente as estruturas de percepção social, [e] também se constitui como objeto de disputa, considerando que dominar a utilização da linguagem de forma coerente, convincente, também tem importante efeito sobre a construção de capital simbólico dos agentes em qualquer campo social. (MÁXIMO, 2008, p.56).

Por último, e em relação com a colocação de Máximo, o estudo do discurso é uma ótima oportunidade para realizar a análise do que McCombs chamou de segunda dimensão do processo de agendamento, quer dizer, o nível dos atributos da agenda. Os enquadramentos das notícias têm um correlato na agenda política que, na maioria dos casos, é imperceptível no produto final do processo legislativo (as leis). Mas essa dimensão pode ser abordada a partir do estudo dos discursos que acompanham a votação dum projeto e expressam a justificativa da posição adotada.

Neste trabalho se resgata o enfoque dos *frames* na perspectiva que aborda a relação entre os diferentes discursos numa sociedade como uma batalha entre diferentes padrões de enquadramento para analisar a relação de negociação constante (COOK, 2004) ou simbiose tensionada (MIGUEL, 2003) entre política e mídia. Deve-se levar igualmente em conta a importância dos enquadramentos como expressão dos interesses

dos atores, e também como ordenadores dos incentivos, os reconhecimentos, os acordos e as disputas ao interior de cada campo.

# CAPÍTULO III

## 3.1 Breve descrição histórica do caso estudado: o “Apagão Aéreo” de 2006

No dia 29 de setembro de 2006, houve um dos maiores acidentes aéreos da história do Brasil. O voo 1907 da empresa Gol Transportes Aéreos caiu na floresta amazônica logo após se chocar com um jato executivo Embraer Legacy 600, da empresa americana Excel Aire Services Inc., quando ambos sobrevoavam o Estado de Mato Grosso. Os 154 passageiros do Boeing 737-800 SFP operado pela empresa brasileira morreram no episódio. A tripulação do jato privado conseguiu fazer um pouso de emergência e salvar as vidas a bordo.

O acidente revelou uma profunda crise no sistema de transporte aéreo brasileiro, que se estendeu por mais de seis meses e chamou a atenção de políticos e jornalistas por igual. Após a queda do avião da Gol foram descobertas falhas estruturais no sistema de controle do tráfego aéreo comandado pela Força Aérea Brasileira (FAB), que poderiam ter gerado pontos cegos ou “buracos negros” no céu do Brasil. Rapidamente, a grande mídia e importantes figuras da oposição começaram a falar de “Apagão Aéreo” e exigiram um pronto esclarecimento da situação.

Segundo uma pesquisa de BIELSCHOWSKY e CUSTÓDIO:

Entre 2003 e 2010 o setor de transporte aéreo apresentou um impressionante crescimento. O desempenho do transporte aéreo foi muito superior ao PIB. A retomada do crescimento macroeconômico a partir de 2003 foi crucial para o crescimento do setor. (BIELSCHOWSKY e CUSTÓDIO, 2011, p.89).

Mas, de acordo com esses autores, a repentina crescida das vendas de passagens, a partir do ano 2003, não teria sido acompanhada com um necessário melhoramento do sistema de controle do tráfego aéreo. Ao contrário, nesse setor ocorreu desinvestimento durante os últimos anos do governo FHC e o primeiro mandato de Lula.

Um mês após do acidente da GOL, uma série de falhas nos equipamentos responsáveis pela seguridade dos voos interromperia as decolagens e pousos em diferentes aeroportos do país. Uma pane no centro de processamento de dados provocou

a queda momentânea do sistema de radar no CINDACTA 2, no sul do país, provocando um atraso de mais de três horas nos voos da região.

Os controladores de voo, indicados por alguns especialistas como os responsáveis do acontecido, anunciaram no dia 27 de outubro de 2006 (dois dias antes do pleito para Presidente da República, que seria disputado e vencido pelo candidato pleito então Presidente Lula), o começo de uma ação de protesto na região CINDACTA I, com base em Brasília, para chamar atenção para as condições de trabalho dos operadores de voo e para os riscos de voar no espaço aéreo brasileiro. Segundo a *Folha de SP*, em sua edição do dia 28 de outubro de 2006, esta operação padrão decretada pelos controladores provocou a demora de 32 voos e um grande prejuízo para os passageiros.

A medida de força dos operadores de voo gerou uma tensão em sua relação com a FAB, devido ao fato de que o pessoal militar não goza do direito de greve. Durante os dias em que durou o protesto, a FAB negou a sua existência, receosa de que a medida fosse interpretada como um desafio a sua autoridade e pudesse provocar uma quebra de hierarquia generalizada. No enquanto os controladores asseguraram que a medida tinha como principal objetivo diminuir o risco de acidentes, já que as condições de trabalho no posto de controle dificultavam o desempenho efetivo e a qualidade necessária para evitar outros eventos desafortunados.

No dia 1º de novembro, já com cinco dias de “greve branca” e apesar da negativa da FAB em admiti-la, o Governo Federal anunciou medidas para tentar contornar a situação, colocando controladores aposentados no comando do espaço aéreo e reduzindo o número de jatos privados durante o feriadão de Finados. Além disso, as empresas de transporte aéreo tiveram que modificar muitas das suas rotas para evitar congestões no céu de Brasília, ao tempo em que eram anunciados novos concursos para controladores civis.

Nesse contexto, a relação entre o Governo e a FAB teve o primeiro grande entrave, pois o Ministro da Defesa, Waldir Pires, começou uma negociação com os controladores de tráfego aéreo revelados. O Tenente-Brigadeiro-do-ar Luiz Carlos Bueno percebeu isso como uma desautorização para sua investidura e acusou o ministro de alentar a anarquia nas Forças Armadas. Chegou, inclusive, a ameaçar demitir-se de seu cargo se a situação não fosse revertida. A escalada de tensão entre Governo e FAB continuou após palavras do Brigadeiro: em extensa entrevista ao jornal *Folha de SP*,

publicada no dia 5 de novembro, o Ministro Pires declarou sua intenção de tirar o controle do tráfego aéreo do comando militar e criar uma unidade civil para tal fim.

Mas, no dia 6 de novembro de 2006, a situação se amenizou e os aeroportos voltaram à normalidade, o que ajudou a esfriar o conflito entre Pires e o Brigadeiro Luiz Carlos Bueno. Nos dias seguintes, por ordem do Presidente, ambos mantiveram duas reuniões e se mostraram amistosos em público. O acontecimento parecia marcar um ponto final no conflito, mas as feridas ainda continuavam abertas, e o próprio Presidente teve de se reunir com o Tenente-Brigadeiro do Ar para acalmar o clima. Apesar dos esforços de Lula, a tensão voltaria a crescer rapidamente. Uma semana após as reuniões com o Brigadeiro, os aeroportos brasileiros teriam uma nova jornada marcada por atrasos e complicações. Longe de se normalizar, a situação de irregularidade se estenderia até o final do ano. Em dezembro, os maiores jornais brasileiros divulgavam a notícia de que o Tribunal de Contas da União (TCU) tinha aprovado um relatório sobre a crise no setor aéreo onde responsabilizava ao governo federal pela situação de desinvestimento no setor:

Diante da miríade de informações trazidas ao conhecimento desta Corte de Contas por meio da auditoria, é possível asseverar, em resumo, que a crise vivenciada atualmente, que teve como estopim o infortúnio relativo à tragédia da colisão aérea ocorrida em setembro último, não foi obra do acaso, mas dificuldades de gestão para prover adequadamente o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. O chamado “Apagão Aéreo” nada mais é do que uma sucessão de equívocos quanto aos cortes nas propostas orçamentárias elaboradas pelo DECEA, contingenciamento de recursos para o setor, indolência em relação às necessidades de expansão e modernização do SISCEAB e quanto à ineficiente política de alocação de recursos humanos. (TCU, Relatório de Levantamento de Auditoria no Sistema de Controle do Tráfego Aéreo, 2006).

Segundo o relatório, a crise teria sido prognosticada pelas autoridades da FAB, mas o governo não tomou nota dessa advertência nem mudou sua política para o setor.

Em fevereiro de 2007, após reuniões com a Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff e com Ministro da Defesa Waldir Pires, os operadores de voo de Brasília ameaçaram com uma nova greve, tentando pressionar ao governo para acelerar o projeto de desmilitarização do setor. Durante aqueles dias de véspera de carnaval, o recém designado Tenente-Brigadeiro-do-Ar Juniti Saito, que enfrentava pela primeira vez no cargo uma situação deste tipo, não se pronunciou a respeito. Ao fim, a ameaça não se concretizou, e o governo conseguiu passar ileso por mais um lance na crise. Entretanto,

os Deputados Vanderlei Macris (PSDB-SP) e Otavio Leite (PSDB-RJ) apresentaram ao Presidente da Câmara um requerimento para instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI) do Apagão Aéreo. O documento foi apoiado por 211 Deputados, ultrapassando largamente as 171 assinaturas exigidas pelo regramento interno.

No dia 18 de março, uma nova falha técnica no equipamento do CINDACTA I provocou atrasos em 46% dos voos do país. Um defeito no servidor que os tripulantes utilizam para acompanhar as autorizações do plano de voo foi a causa da pane, segundo a Infraero. Pela primeira vez desde o começo da crise, figuras do governo manifestaram a possibilidade de sabotagem por parte dos operadores. A hipótese manejada na base aliada girou entorno da intencionalidade dos acontecimentos como uma forma a mais para pressionar o governo para a desmilitarização do setor. Essa era a terceira pane desde o acidente da Gol com o jato Legacy. As intensas chuvas sobre São Paulo acrescentaram os transtornos no céu brasileiro. O aeroporto de Congonhas deveu ficar fechado por quase uma hora e meia.

Finalmente, no dia 30 de março, os operadores de voo militares se rebelaram e anunciaram um aquartelamento como medida de protesto para pressionar o governo. O Presidente da República se encontrava em viagem para os Estados Unidos, e foi informado da situação pelos Ministros a cargo. Lula rapidamente deu indicações para encaminhar uma negociação com os amotinados, temeroso de dar maiores argumentos à instalação da CPI do Apagão Aéreo. A negociação empreendida foi novamente interpretada pela FAB como uma desautorização que poderia ter consequências na disciplina. O governo conseguiu frear a greve com celeridade, mas a relação com o Tenente-Brigadeiro do Ar Juniti Saito ficou mais comprometida do que nunca. Com o lance, os rumores começaram a indicar a saída do Ministro da Defesa, Waldir Pires, no cargo, mas o Presidente o respaldou e pediu por uma saída honrosa para o Ministro, assim que fosse resolvida a crise. Entretanto, a mídia nacional começava a falar de quebra de hierarquia e adotava uma posição de defesa da postura de Saito.

No dia 25 de abril de 2007, após meses de negociações e brigas dentro e fora da Câmara, em que a base aliada interpretava e reinterpreta o Regimento Interno procurando artifícios que impedissem a instalação da CPI do Apagão, o STF mandou instalar a Comissão Parlamentar. Deputados do PSDB e do ex-PFL, agora chamado DEM, buscaram a intervenção da Corte Constitucional, confiantes no sucesso da

intervenção. Durante o tempo que tiveram de esperar para conhecer a resolução final, muitos deles se ocuparam em coletar assinaturas da sociedade civil para pressionar o Tribunal e o Governo. Portanto, em que pese às inúmeras tentativas da base aliada por barrar a medida promovida pela oposição, no dia 3 de maio se concretizava a instalação da CPI. Também no Senado, quatorze dias depois da Câmara, seria instalada CPI com o objetivo de investigar a crise no sistema de tráfego aéreo.

### **3.2 Descrição da metodologia**

Na presente dissertação tentar-se-á analisar a relação de agendamento mútuo entre a mídia brasileira e a Câmara de Deputados do Brasil, conforme o suposto de que os enquadramentos presentes nas notícias publicadas pelos jornais e os enquadramentos utilizados nos discursos proferidos pelos Deputados Federais, cumprem uma dupla função de influenciar as agendas da contraparte, uma vez que se constituem como filtros das influências de outras agendas.

Para tal fim, foi realizado um acompanhamento do conteúdo informativo de dois grandes jornais de circulação em todo o território do país (*Folha de SP* e *O Globo*), durante um período de 46 dias. Como já foi apontado, a escolha dos jornais está baseada na importância destes no plano da imprensa nacional e no campo político. Desde o ano de 2008, a publicação anual “Mídia e Política”, do instituto FSB Pesquisa, vêm apontando que a *Folha de SP* é a fonte de informação preferida pelos Deputados do Brasil. O jornal *O Globo* também é relevante, pois aparece sempre como o segundo diário na preferência dos parlamentares. No estudo destes diários deu-se exclusiva atenção aos textos referidos ao tema escolhido (Apagão Aéreo). Foram consideradas todas as matérias publicadas entre os dias 15 de março de 2007 e 30 de abril de 2007 que se adequaram a essa condição temática, sem nenhum tipo de discriminação sobre o caderno onde foi publicada, e desconsiderando-se toda a produção jornalística não vinculada com o tema escolhido. O recorte temporal está justificado pela necessidade de limitar a extensão do tema para conseguir uma análise da qualidade adequada. Para tal fim, o recorte tentou se adequar à extensão do tema escolhido sem perder de vista a capacidade explicativa da amostra. Entretanto, o tema foi escolhido pelo fato de ele estar contextualizado no começo de mandato dos Deputados Federais.

Outros fatores tidos em conta na hora da escolha foram a sua transcendência no cenário político e o espaço ocupado nos jornais, o que permitiria suspeitar a atribuição de uma relativa importância ao tema tanto pela mídia como pelos atores políticos. O total de textos analisados foi de 212 matérias do jornal *Folha de SP* e de 152 matérias do jornal *O Globo*.

Foi aplicado a todos os textos jornalísticos um roteiro de pesquisa padrão dividido em duas partes. A primeira delas, referida à análise descritiva do texto, teve como objetivo o fichamento das matérias para recolher informação sobre as características gerais do texto. A segunda parte do roteiro de pesquisa tem como fim a análise dos enquadramentos. Para tal fim, foi utilizada uma variação da metodologia proposta por Semetko e Valkenbur (2000) para a identificação de enquadramentos genéricos. Conforme isso, foi desenhado um questionário padrão que foi aplicado à totalidade das matérias analisadas. O questionário foi dividido em quatro tipos de enquadramento padrão: 1) enquadramento da responsabilidade, 2) enquadramento do interesse humano, 3) enquadramento do conflito, 4) enquadramento da dimensão econômica.

O enquadramento de responsabilidade correspondeu à atribuição de culpabilidade ou carga aos diferentes atores envolvidos no caso estudado respeito da crise do sistema de transporte aéreo em geral, ou dos acontecimentos particulares, como a greve dos controladores ou as piques no aeroporto de São Paulo. O enquadramento do interesse humano referiu-se aos pronunciamentos a respeito dos danos e consequências sofridas por aqueles que experimentaram prejuízo com a crise. Esse enquadramento foca nas consequências da crise sobre os cidadãos, em especial, dos passageiros danificados. Com o enquadramento do conflito procurou-se identificar quais enfrentamentos ou disputas foram ressaltadas, tomando como referência principal o conflito civil-militar e o conflito entre governo e oposição. O enquadramento da dimensão econômica correspondeu às causas e consequências materiais do Apagão Aéreo. Para cada um desses tipos de enquadramento foi gerada uma série de perguntas fechadas de resposta simples com a finalidade de detectar os enquadramentos presentes.

Paralelamente, foi considerados para o estudo um total de 385 discursos de Deputados Federais proferidos na Câmara de Deputados do Brasil. Para estabelecer essa amostra, foram analisados todos os discursos armazenados no site da Câmara dos

Deputados, indicando como parâmetro de pesquisa o recorte temporal determinado para tal fim, a saber, desde o dia 01 de fevereiro de 2007 até o dia 30 de maio de 2007. Do total de discursos resultantes dessa pesquisa, foram selecionados para a análise todos aqueles em que no sumário proporcionado pelo *site* havia referência ao tema escolhido (Apagão Aéreo). Uma vez construída a amostra, todos os discursos selecionados foram analisados de acordo com um roteiro de pesquisa padrão dividido em duas partes. A primeira delas consiste no fichamento das informações básicas do discurso e do deputado que o pronunciou. A segunda parte corresponde à identificação dos enquadramentos presentes no discurso. Para isso foi utilizado o mesmo questionário de perguntas fechadas e resposta simples do caso dos textos jornalísticos.

Por último, foi realizado um fichamento da informação pessoal do total de Deputados com mandato efetivo durante o período 2007-2010, com o fim de identificar os antecedentes e a trajetória de cada um deles. Toda a informação coletada foi extraída do sitio eletrônico da Câmara dos Deputados do Brasil. Foram coletadas 616 entradas correspondentes a dados biográficos dos Deputados Federais que ocuparam uma cadeira na 53ª legislatura. Entre estes, foram incluídos os suplentes que assumiram o cargo naquela legislatura.

Os dados coletados foram processados mediante o *software* Le Sphinx, conformando três bases de dados independentes:

- Jornais: 364 entradas correspondentes a matérias dos jornais *Folha de SP* e *O Globo*, publicadas entre os dias 15/3/2007 e 30/4/2007, referentes à crise no tráfego aéreo brasileiro. (212 correspondentes ao jornal *Folha de SP* e 152 correspondentes ao jornal *O Globo*)
- Discursos: 387 entradas correspondentes ao total de discursos proferidos no Plenário, referentes à crise do tráfego aéreo brasileiro entre as datas 01/2/2007 e 31/5/2007, que foram publicados pelo sitio eletrônico da Câmara dos Deputados.
- Deputados: 616 entradas correspondentes a dados biográficos dos Deputados Federais que ocuparam uma cadeira na 53ª legislatura (2007-2010), (Incluídos os suplentes que desempenharam funções no cargo durante a legislatura).

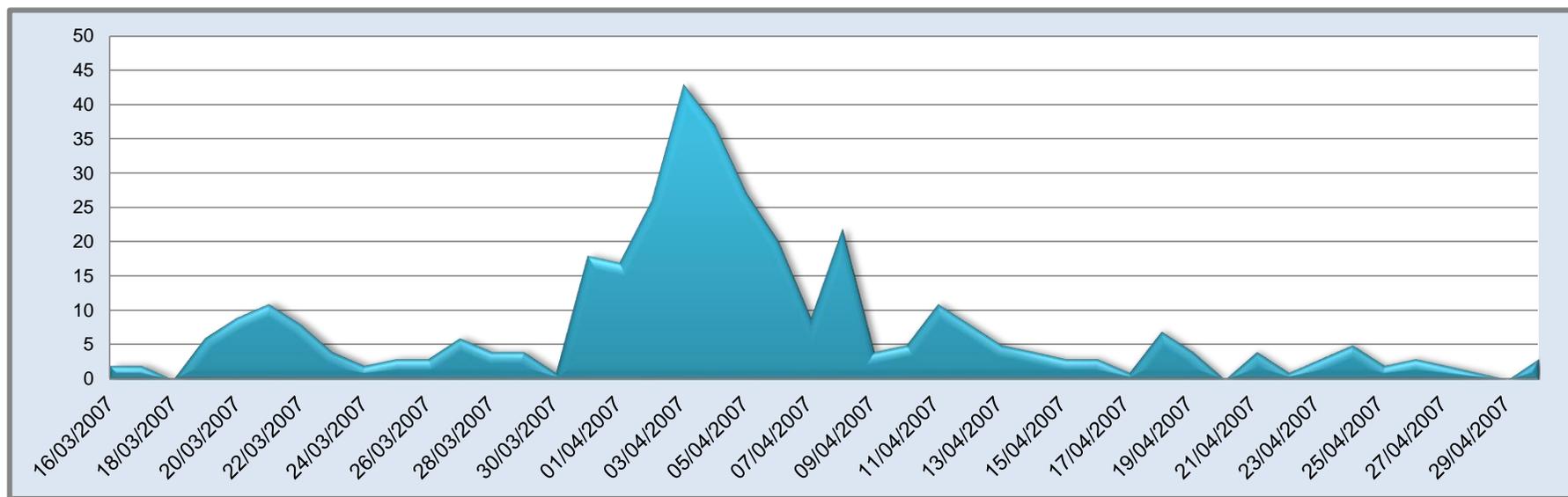
### **3.3 Análise do tratamento do Apagão Aéreo nos Jornais *Folha de SP* e *O Globo*.**

Segundo os dados coletados para esta pesquisa, no período de 45 dias, foram identificadas 364 matérias vinculadas ao tema analisado. Dentre os dois jornais estudados, a *Folha de SP* foi o que maior espaço dedicou à crise, com 212 textos jornalísticos referidos ao tema geral, ao passo que no jornal *O Globo* foram encontrados 152 textos. Por tanto, 58,2% das matérias correspondem ao jornal *Folha de SP*, ao passo que o jornal *O Globo* apresentou os 41,8% restantes das matérias publicadas que foram contabilizadas na amostra.

Como pode se observar no gráfico 2, a distribuição dessas matérias no período de tempo estudado é muito similar entre os dois jornais. O ponto culminante pode ser localizado entre os dias 30 de março e 16 de abril de 2007. Nesse recorte de 18 dias, a *Folha de SP* publicou 156 matérias sobre o tema, o que representa 73,6% do total de matérias sobre o tema apresentadas por esse jornal no período analisado. Enquanto isso, *O Globo* apresentou 107 textos entre o dia 30 de março e o dia 16 de abril, o que significa que nesse período foi publicado 70,9% das matérias consideradas para o estudo. Em conjunto, 72,5% das matérias analisadas na amostra correspondem ao período compreendido entre os dias 30 de março e 16 de abril de 2007. O gráfico 1 apresenta dados agregados dos dois jornais no período de tempo correspondente ao total da amostra utilizada para o estudo, quer dizer, desde o dia 15 de março de 2007 até o dia 16 de abril de 2007.

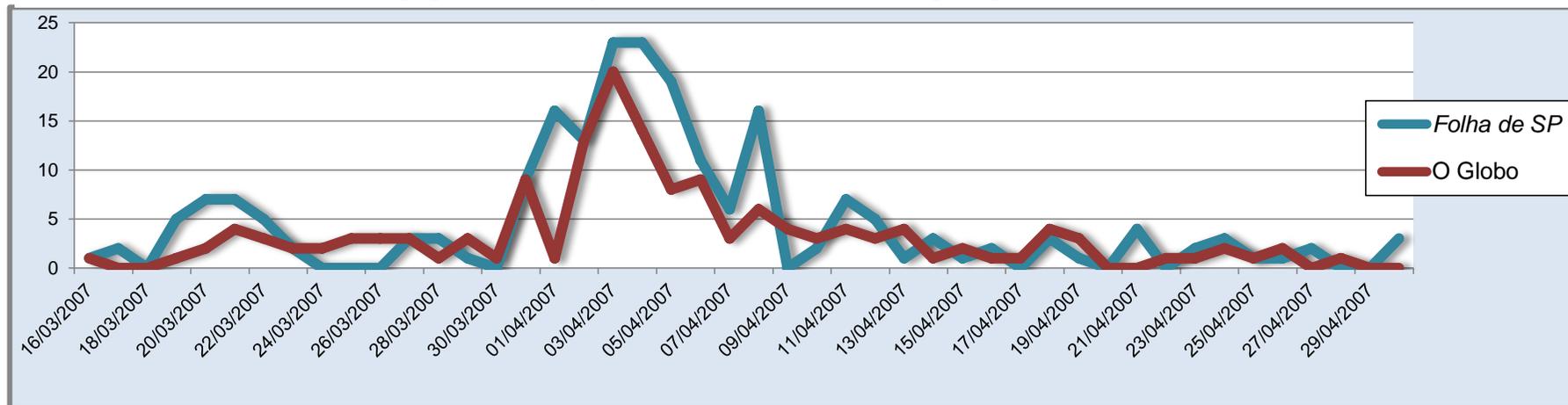
No gráfico 2 também pode se observar uma maior atenção ao tema por parte do jornal *Folha de SP*. Como foi colocado antes, o jornal paulista publicou 212 matérias relativas ao Apagão Aéreo durante o período estudado, ao passo que o jornal *O Globo* publicou 152. Isso significa que a *Folha de SP* publicou 41% de matérias a mais do que o jornal *O Globo*.

**Gráfico 1- Cobertura do tema do Apagão Aéreo nos jornais *Folha de SP* e *O Globo* por quantidade de matérias (em conjunto)**



Fonte: elaboração própria

**Gráfico 2- Cobertura do tema do Apagão Aéreo nos jornais *Folha de SP* e *O Globo* por quantidade de matérias**



Fonte: elaboração própria

Extrai-se da tabela 2 que 17,9% dos textos analisados tiveram chamada na capa da edição correspondente (um total de 65 matérias com chamada em capa). Esse número está distribuído num total de vinte e nove edições (sobre um total de 94 edições analisadas). É interessante ressaltar a relação existente entre o número de vezes em que o tema “Apagão Aéreo” foi chamada de capa das publicações estudadas e o número de edições em que o tema foi abordado pelos jornais, com ou sem menção da publicação já na capa da edição.

No jornal *Folha de SP*, apenas 14,6% das matérias que abordaram o Apagão Aéreo traz a chamada na capa. No caso do jornal *O Globo*, a porcentagem de matérias que apresentaram chamada em capa ascende a 22,4%. Essa diferença no caso de *O Globo* era esperada pelo fato de a amostra de matérias do jornal carioca ser menor, pelo que a diferença entre matérias e edições também é menor. Mas ainda o número total de matérias com chamada em capa também é maior no caso de *O Globo*. Sendo que foram identificadas 60 matérias a mais do que no caso do *O Globo*, o jornal paulista apresentou três chamadas a menos.

**Tabela 2. Matérias com chamada em capa segundo Jornal**

Matérias com chamada em capa/Jornal	<i>Folha de SP</i>	<i>O Globo</i>	TOTAL
Sim	31	34	65
Não	181	118	299
TOTAL	212	152	364

Fuente: elaboração própria

Além da presença na capa, outro indicador a ser considerado sobre a importância do tema nos jornais é a conformação da segunda página de cada edição. Ambos os jornais tem por costume colocar nessa página os editoriais e as colunas de opinião de seus principais colunistas, o que a reveste de grande valor. 11,3% dos textos estudados apareceram em segunda página. No caso do *O Globo*, 13 matérias apareceram na segunda página, enquanto que no caso da *Folha de SP* foram 28. Como pode ser observado na tabela 3, tanto no jornal de São Paulo como no jornal do Rio de Janeiro, as colunas e editoriais representam um número próximo a 20% do total de matérias

analisadas. Nesse sentido, ainda mais importante é a relação do número de colunas e editoriais com a quantidade de edições analisadas. Do total de 47 edições analisadas para cada jornal, a *Folha de SP* concentrou as colunas em 16 delas, o que significa que, na média, 34% das edições da *Folha de SP* possuíam pelo menos uma coluna de opinião. Os editoriais desse jornal estiveram distribuídos em dez edições (21% do total de edições da *Folha de SP* analisadas). Por outro lado, *O Globo* apresentou 24 colunas de opinião distribuídas em 13 edições, e 5 editoriais distribuídos em 4 edições. Na média, o 28% das edições do jornal *O Globo* analisados neste estudo apresentaram colunas de opinião, e o 8,5% apresentaram textos editoriais.

**Tabela 3. Tipo de matéria segundo Jornal**

Tipo de matéria /Jornal	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>		TOTAL	
Reportagem	141	66,50%	118	77,60%	259	71,20%
Coluna	33	15,60%	24	15,80%	57	15,70%
Nota	21	9,90%	5	3,30%	26	7,10%
Editorial	10	4,70%	5	3,30%	15	4,10%
Painel	7	3,30%	0	0,00%	7	1,90%
TOTAL	212	100%	152	100%	364	100%

Fuente: Elaboração própria

Surge também da tabela 3 que a diferença mais significativa se observa no tocante às notas (textos de menor tamanho que acrescentam informação detalhada sobre alguma questão específica). A simples vista, pode se inferir que o jornal *Folha de SP* apresentou uma informação muito mais completa, com maior quantidade de detalhes e desdobramentos do tema em aspectos laterais. Essa inferência é reforçada pelo fato de que 46 matérias da *Folha de SP* apresentam infográficas e/ou box onde se detalha a cronologia dos fatos, se explicam questões técnicas ou se acrescentam documentos oficiais relativos ao tema. Nesse aspecto, o jornal *O Globo* não se mostrou tão prolífico, utilizando esse tipo de ferramentas complementares tão só em 17 matérias.

Com respeito à distribuição do tema nos diferentes cadernos em que se divide o jornal, no caso da *Folha de SP*, 57,6% das matérias foram incluídas dentro do caderno “Cotidiano”, o terceiro caderno, segundo a organização interna do jornal. Enquanto que

40,5% das matérias formaram parte do “Primeiro Caderno”. O pouco significativo quantitativo de 1,8% restantes foi distribuído entre o caderno “Dinheiro” e o caderno “Esporte”. Esse jornal costuma ordenar os editoriais e as matérias de análise no “Primeiro Caderno”, junto com informações especificamente políticas.

O “Primeiro Caderno” apresenta normalmente informações sobre os atores do campo político, seus conflitos específicos e suas negociações. Durante o período estudado, as informações sobre economia eram apresentadas no caderno “Dinheiro”. O caderno “Cotidiano” apresenta notícias mais gerais e próximas ao cidadão, com um tratamento mais acessível. A grande maioria das notas e ferramentas de informação complementares, como infográficas e boxes, de tratamento mais didático, aparecem nesse caderno.

Diferente é o caso do Jornal *O Globo*, em que a maioria das matérias foi incluída no caderno “Economia”. No total, se registraram 83 matérias dentro deste caderno, o que representa um 54,6% da amostra. Outros 34,2% correspondem a textos publicados no caderno “O País”, enquanto que 11,2% correspondem ao primeiro caderno do jornal, intitulado “*O Globo*”. No caso do jornal do Rio de Janeiro, as informações sobre o campo político aparecem principalmente no caderno “País”, ao passo a maioria dos textos de análise, como editoriais e colunas de opinião, é usualmente distribuída entre esse caderno e o caderno “*O Globo*”, que encabeça o jornal. As tabelas 4 e 5 apresentam a distribuição do tema do Apagão Aéreo segundo a estrutura de cadernos dos dois jornais estudados.

**Tabela 4. Tipos de matéria por caderno no jornal Folha de SP**

Caderno em que é publicada/Tipo de matéria	Reportagem	Coluna	Editorial	Nota	Painel	TOTAL
Cotidiano	101	6	0	15	0	122
Primeiro caderno	39	25	10	5	7	85
Dinheiro	1	2	0	0	0	3
Esporte	0	0	0	1	0	1
TOTAL	141	33	10	21	7	212

Fuente: Elaboração própria

**Tabela 5. Tipos de matéria por caderno no jornal *O Globo***

Caderno em que é publicada/Tipo	Reportagem	Coluna	Editorial	Nota	Painel	TOTAL
Economia	76	4	1	2	0	83
País	41	9	1	1	0	52
<i>O Globo</i>	1	11	3	2	0	17
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>152</b>

Fuente: Elaboração própria

Para facilitar a comparação das tabelas 4 e 5 foi constituída a tabela 6, tentando agrupar as matérias de acordo com as temáticas principais de cada um dos cadernos dos jornais. Para isso, foram construídas três categorias de cadernos: a) cadernos políticos (que agrupa as matérias dos cadernos Primeiro Caderno do caderno paulista e País e *O Globo*, do jornal carioca). b) Cadernos Econômicos (cadernos Dinheiro e Econômico, da *Folha de SP* e *O Globo*, respectivamente) e c) Cadernos de informação geral (que contém só o caderno Cotidiano, do jornal *Folha de SP*, devido a que o jornal *O Globo* não contava nesse período com um caderno do tipo).

**Tabela 6. Tipos de matéria por tipo de caderno nos jornais *Folha de SP* e *O Globo***

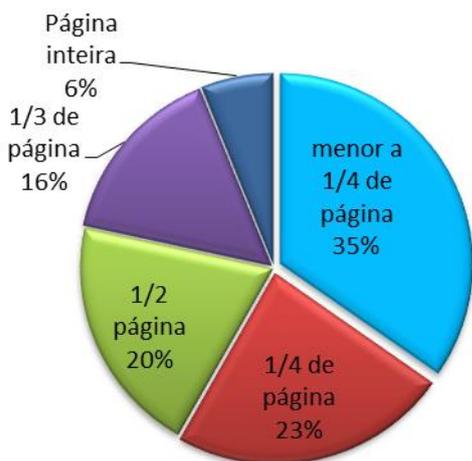
Tipo de caderno	Reportagem		Coluna		Editorial		Nota		Painel	
	Folha de SP	O Globo								
Cadernos políticos	39	42	25	20	10	4	5	3	7	0
Cadernos Econômicos	1	76	2	4	0	1	0	2	0	0
Cadernos de informação geral	101	0	6	0	0	0	15	0	0	0

Fonte: Elaboração própria

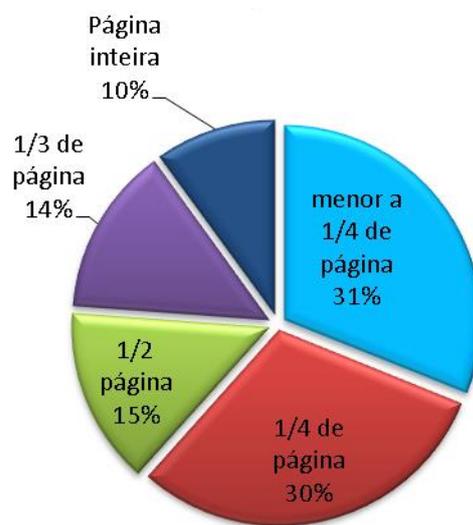
Os gráficos 3 e 4 permitem comparar o tamanho das matérias sobre o total de matérias analisadas em cada um dos jornais. Surge dos dados apresentados que a relação entre os diferentes tamanhos de matéria é muito similar nos dois casos estudados. A diferença mais interessante se observa nas matérias de página inteira, sendo 10% no

caso da *Folha de SP*, e de 6% no caso de *O Globo*. Também o jornal paulista apresenta um número maior de matérias de meia página do que no caso de *O Globo*, que publicou cinco pontos percentuais a menos nesse caso. Pode se dizer, então, que a *Folha de SP* dedicou um maior espaço ao tratamento do tema do que o jornal carioca, tanto no tamanho das matérias, quanto no número de matérias no geral. Também a *Folha de SP* publicou um maior número de matérias de análise (editoriais e colunas de opinião) e dedicou ao tema mais do que o dobro do espaço em segundas páginas do que o jornal de Rio de Janeiro. Por outro lado, a soma dos tamanhos das matérias no caso do jornal *Folha de SP* dá um resultado sensivelmente maior (70,3 páginas) do que o jornal *O Globo*, cuja soma resulta em um número aproximado de 54,6 páginas<sup>25</sup>. Ainda quando *O Globo* apresentar 3 chamadas em capa a mais do que a *Folha de SP*, todos os indicadores restantes indicam que a folha deu uma importância maior ao tema.

**Gráfico 3. Tamanho das matérias no jornal *Folha de SP***



**Gráfico 4. Tamanho das matérias no jornal *O Globo***



Fonte: Elaboração própria

<sup>25</sup> Para estabelecer a quantidade de páginas dedicadas ao tema, nos dois casos foram somados todos os valores coletados. As matérias com tamanho menor a um quarto de página foram consideradas como sendo de um sexto de página.

Por outro lado, a importância da presença dos atores políticos na cobertura midiática já foi extensamente discutida na proposta de análise das relações entre a mídia e a política desenvolvida no Capítulo II desta dissertação. Tanto a menção de atores chave da política quanto a publicação de suas declarações no contexto da notícia são ferramentas narrativas que o jornalista adquire no contexto de seu trabalho e estão diretamente relacionadas com alguns dos enquadramentos que estudaremos neste Capítulo.

Em relação a esse aspecto foram analisadas as situações em que nas matérias que conformaram a amostra dos jornais foram mencionados os nomes de Deputados e Senadores. As menções a Deputados federais se concentram em 78 matérias. No caso da *Folha de SP*, registraram-se 30 matérias com menções a Deputados, e no caso de *O Globo*, 48 matérias. Para o caso dos Senadores, a distribuição é de 23 no caso de *O Globo* e 16 no caso da *Folha de SP*, resultando um total de 39 matérias. O número total de Deputados e Senadores mencionados é de 51 e 27 respectivamente.

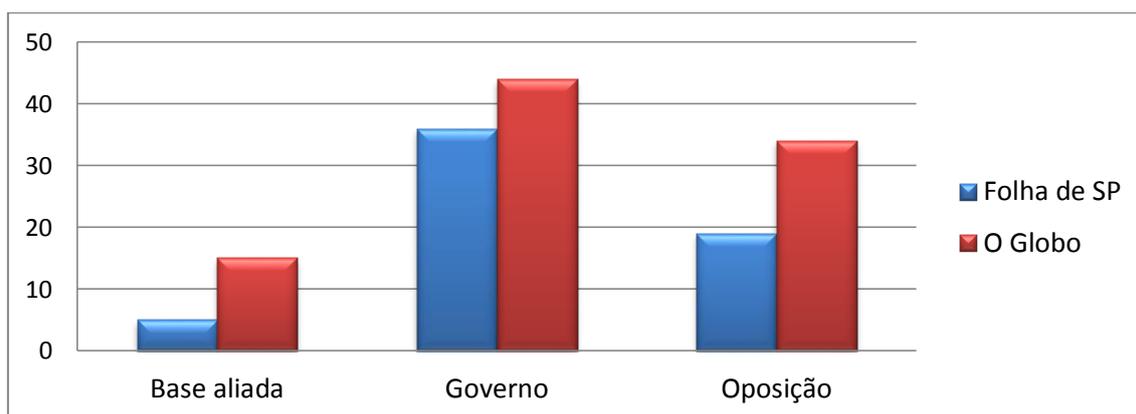
Nos dois casos, o mais mencionado foi o Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), quem desempenhava a função de Presidente da Câmara, na 53ª Legislatura. O Deputado do PT foi mencionado em 37 oportunidades (22 no jornal *O Globo* e 15 no jornal *Folha de SP*). Na ordem, segundo o número de menções, aparecem Onyx Lorenzoni (PFL-RS, 16 menções no *O Globo* e 9 na *Folha de SP*), Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP, 14 menções no *O Globo* e 5 menções na *Folha de SP*), José Mucio Monteiro (PTB-PE, 12 no *O Globo* e 3 na *Folha de SP*), Antônio Carlos Magalhaes Neto (PFL/BA, 11 no *O Globo* e 4 na *Folha de SP*), e Carlos Wilson (PT/PE 4 no *O Globo* e 7 na *Folha de SP*).

Um terço das matérias estudadas apresenta menções a Deputados e/ou Senadores (quer dizer, no texto da matéria são nomeados os legisladores). Esse número salienta a transcendência dos atores políticos na elaboração da notícia por parte dos jornalistas, como chave da construção da narratividade. Dos dados apresentados se extrai que o jornal *O Globo* realiza um maior aproveitamento dessa ferramenta narrativa do que o jornal *Folha de SP*. Numa porcentagem particularmente menor de matérias do que o jornal paulista (as matérias de *O Globo* representam o 41,3% da amostra), o jornal do Rio de Janeiro apresenta uma porcentagem elevada de matérias em que se menciona Deputados e/ou Senadores (46,7% do total de matérias publicadas pelo *O Globo*). No caso do jornal *Folha de SP*, a porcentagem de matérias com menções a Deputados e/ou

Senadores cai a 22% sobre o total de matérias apresentadas por esse jornal. Isso significa que as matérias de *O Globo* com essas menções representam 19,3% do total da amostra, ao passo que as do jornal *Folha de SP* representam o 12,9%.

Uma relação similar pode se observar analisando a presença de declarações dos atores políticos nas matérias publicadas por ambos os jornais. O jornal *O Globo* publicou 72 matérias onde se reproduziam esse tipo de depoimentos (39,7% do total de matérias desse jornal), ao passo que tão só o 23% das matérias do jornal *Folha de SP* apresentaram esse tipo de vozes (um total de 52 matérias).

**Gráfico 5. Presença de vozes nas matérias do jornal *Folha de SP***



Fonte: Elaboração própria

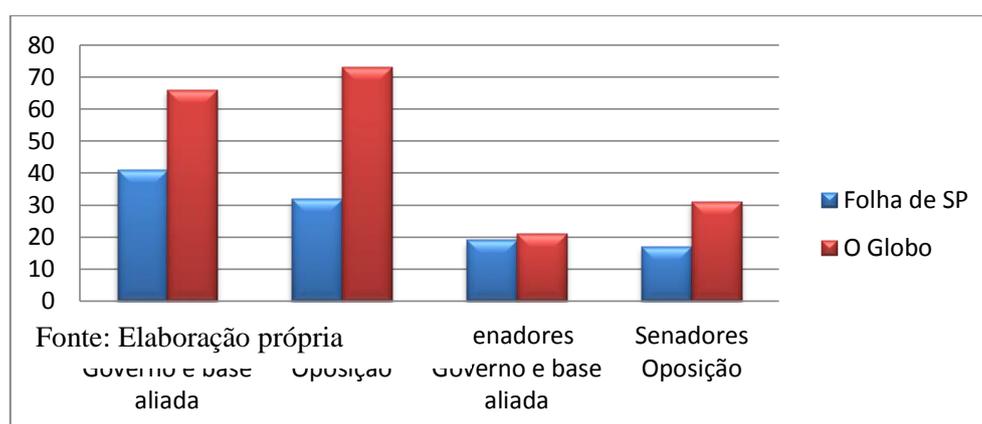
Como ilustra o gráfico 5, na análise das matérias foram discriminadas as vozes registradas segundo três categorias: a) Governo, b) Oposição, e c) Base aliada. A primeira categoria agrupa o Presidente da República e os funcionários do Poder Executivo (Ministros e Secretários, sem prejuízo de sua procedência partidária), assim como diretores de empresas estatais nomeados pelo governo. Também dentro dessa categoria foram considerados os Deputados e Senadores do partido governante (PT), que foram considerados como sendo parte do governo. A categoria “base aliada” considera aqueles atores políticos vinculados aos partidos que conformam a coligação de governo. Entendeu-se como membro da coligação de governo os partidos que formaram parte da coligação de governo e/ou possuíam o controle de pelo menos um ministério do Poder Executivo federal durante o ano 2007 (PT, PRB, PCdoB, PL, PSB, PMDB, PTB e PDT). A categoria “Oposição” agrupa membros dos partidos PSDB, PFL, PPS, e PV.

O gráfico 5 permite observar a presença do enquadramento do oficialismo no tratamento da notícia nos dois jornais analisados. Do gráfico se extrai que este

enquadramento está presente nos dois casos, sendo que o total de depoimentos coletados na categoria “governo” é maior do que as outras categorias em ambos os jornais. Porém, no caso do jornal *Folha de SP*, pode se inferir que o oficialismo é muito mais marcante, pelo fato de que os depoimentos agrupados na categoria “Governo” representam 60% do total de matérias com vozes de atores políticos. 31,7% apresentam vozes da oposição, e 8,3% apresentaram vozes da base aliada. No caso do jornal *O Globo*, a relação entre as três categorias é mais equilibrada: a porcentagem de matérias apresentando vozes do governo é de 47% sobre o total de matérias com depoimentos de atores políticos, ao passo que 36,5% apresentaram vozes da oposição, e o 16,1% apresentam vozes da base aliada.

Essa tendência se observa também ao analisar as menções a Deputados de acordo a sua filiação partidária. O Gráfico 6 permite observar que o jornal *Folha de SP* mantém o governismo também nesse aspecto, enquanto que o jornal *O Globo* apresenta uma tendência oposta, dando uma maior atenção aos Deputados e Senadores oposicionistas.

**Gráfico 6. Menções a deputados e senadores segundo eixo governismo/oposição**



Desta forma, a evidência apresentada permite inferir que o jornal *Folha de SP* realizou um uso mais recorrente do enquadramento do oficialismo do que o caso do jornal *O Globo*, que apresentou de forma mais equilibrada os depoimentos dos funcionários e legisladores, ao passo que mencionou de forma mais recorrente os Deputados e Senadores da oposição. Ainda assim, os dados não são suficientes para

falar de um enquadramento de oposicionismo no caso do jornal do Rio de Janeiro. Nesse sentido, é preciso continuar com o estudo dos enquadramentos genéricos para detectar outros indícios nessa direção.

No caso do jornal *Folha de SP*, no caderno titulado “Primeiro Caderno” foi onde se concentraram as menções a Deputados federais. Entre as 85 matérias sobre o Apagão Aéreo que o compuseram se contaram 27 com menções a Deputados e 14 com menções a Senadores. Em total, mencionou-se o nome de pelo menos um deputado em 18 edições, o que significa que o 40% das edições desse jornal teve pelo menos uma menção ao nome de um deputado federal. Pelo contrário, no caderno “Cotidiano” só foram mencionados Deputados em 2 matérias e Senadores em 2 matérias, e as menções estiveram distribuídas em três edições diferentes.

Os depoimentos de atores políticos também estiveram majoritariamente concentrados no “Primeiro Caderno”. Doze vezes se citaram as vozes de figuras do governo nesse caderno, ao passo que as vozes da oposição foram citadas em 17 oportunidades, e em cinco ocasiões as vozes de figuras da base aliada. O caderno apresentou 34 depoimentos de atores políticos. Além disso, em oito matérias as vozes do governo e da oposição foram citadas de forma conjunta. O caderno “Cotidiano”, no entanto, apresentou as vozes dos políticos em 26 oportunidades, mas 24 delas estiveram ligadas ao governo.

No caso do jornal *O Globo*, as referências a Deputados e Senadores estiveram concentradas no caderno “País”. Foram registradas 30 menções a Deputados e 21 menções a Senadores em 19 edições diferentes sobre as 45 estudadas. Isso significa que as matérias sobre o Apagão Aéreo nesse caderno mencionaram Deputados ou Senadores em dois de cada cinco edições. Por outro lado, o caderno concentrou 57 depoimentos em 52 matérias. 19 vezes se apresentaram as vozes de figuras do governo, 26 vezes as de figuras da oposição, e 12 vezes as vozes de figuras da base aliada. Em 13 ocasiões se publicaram depoimentos do governo e da oposição em forma conjunta. Enquanto isso, no caderno “Economia” os depoimentos dos atores políticos registrados foram 27 (com alta concentração das vozes do governo, em 21 ocasiões), e as menções a Deputados e Senadores foram 11 (10 e 1 respectivamente). O caderno “*O Globo*”, o primeiro desse

jornal, apresentou depoimentos de atores políticos em seis matérias, e concentrou menções a legisladores federais em nove oportunidades.

**Tabela 7. Enquadramento de atribuição de responsabilidade segundo jornal**

	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>	
	No. Cit.	Porcentagem	No. Cit.	Porcentagem
Atribui responsabilidade	73	34,30%	59	39,10%
Menciona corrupção	11	5,60%	111	6,60%
Menciona problemas no modelo de gerenciamento adotado	19	8,90%	13	8,60%
Menciona problemas nas licitações nos aeroportos	22	10,80%	7	4,00%

Fonte: Elaboração própria

As tabelas 6 e 7 permitem observar que o enquadramento de atribuição de responsabilidades caminha na mesma direção que a diferença detectada no referido à apresentação de vozes dos atores entre o jornal *O Globo* e o jornal *Folha de SP*. Ambos os jornais apresentam porcentagens similares no referido ao enquadramento de atribuição de responsabilidade. O 34,3% das matérias do jornal *Folha de SP* atribuíram responsabilidade, enquanto que o jornal *O Globo* o fez num 39,1%.

A identificação dos atores responsáveis pode servir como outro indício a mais da existência ou ausência de um enquadramento de oposicionismo no jornal *O Globo*. Poderia se tecer um paralelo do oposicionismo com a atribuição de responsabilidades a respeito dos setores da oposição, pelo que para sustentar a existência desse enquadramento, deveria se detectar um alto grau de atribuição de responsabilidade sobre esse setor. Como pode se observar na tabela 7, *O Globo* atribui a responsabilidade ao governo em 52 oportunidades, o que representa 78,1% do total de atribuições de responsabilidade. A *Folha de SP* o fez em 57 oportunidades, o que representa 88,1% do total. A atribuição de responsabilidades sobre a oposição é claramente insignificante, não superando 2% em nenhum dos dois casos.

**Tabela 8. Atribuição de responsabilidade por ator segundo jornal**

	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>	
	No. Cit.	Porcentagem	No. Cit.	Porcentagem
Agentes económicos privados	2	2,74%	1	1,69%
Controladores	22	30,14%	5	8,47%
FAB	9	12,33%	5	8,47%
Governo Federal	57	78,08%	52	88,14%
Oposição	3	4,11%	2	3,39%
Outros	2	2,74%	3	5,08%

Fonte: Elaboração própria

A respeito da *Folha de SP*, no “Primeiro Caderno” se registrou um nível muito alto de presença do primeiro componente do enquadramento, que se refere à atribuição de responsabilidade em forma explícita. 41,9% das matérias apresentadas nesse caderno se identificou a presença desse componente. Entretanto, o caderno “Cotidiano” registrou um índice menor, ainda que elevado, na atribuição explícita de responsabilidade (28,7% do total de matérias apresentadas nesse caderno). Por outro lado, as dez matérias que fizeram alusão a casos ou suspeitas de corrupção em torno da crise aérea estiveram concentradas no “Primeiro Caderno”, e também ali se registrou um nível elevado de menções a problemas nas licitações nos aeroportos (20 matérias que representam o 23,3% do total de matérias publicadas no caderno), ao passo que o caderno “Cotidiano” não registrou um número de menções significativas em nenhum desses componentes.

No “Primeiro Caderno” o governo foi responsabilizado em 38,4% das oportunidades, seguido pelos controladores de tráfego aéreo, a quem se atribuiu responsabilidade em 10% das matérias publicadas nesse caderno. No caderno “Cotidiano”, o governo é responsabilizado pela crise em 22 oportunidades, o que corresponde a 18,5% das 122 matérias publicadas dentro desse caderno. Também no “Cotidiano” os controladores de tráfego aéreo são responsabilizados em 10% dos casos. Na tabela 8 pode se observar a distribuição completa por caderno.

**Tabela 9. Responsabilização dos atores no jornal *Folha de SP* por caderno**

Caderno	Governo Federal	Controladores	FAB	Oposição	Agentes económicos privados	Outros	Total de matérias por caderno
Primeiro caderno	33	9	3	2	0	2	85
Cotidiano	22	12	6	1	2	0	122
Dinheiro	2	1	0	0	0	0	3
Esporte	0	0	0	0	0	0	1

Fonte: Elaboração própria

No caso de *O Globo*, a maior concentração de atribuições de responsabilidade em forma explícita foi registrada no caderno “*O Globo*”, com o 59% das matérias atribuindo algum tipo de responsabilidade, principalmente ao governo, que foi acusado em oito das dez e sete matérias do caderno. Logo, o caderno “País”, o segundo nesse jornal, apresentou 21 textos com presença desse componente sobre as 52 matérias analisadas (40% das matérias publicadas no caderno). Todos esses textos atribuíram a responsabilidade ao governo, ao passo que ocasionalmente a responsabilidade esteve compartilhada com os controladores ou a oposição. O caderno também apresentou a maior concentração de suspeitas de corrupção em torno da crise (17,6%), problemas no modelo de gerenciamento (9,8%) e nas licitações dos aeroportos (11,8%).

O caderno “Economia”, que concentrou a maior quantidade de matérias que atribuem responsabilidade explícita a algum ator (28), o fez só em 33,7% do seu total, se se leva em conta que esse caderno concentrou 83 matérias. Igualmente, no caderno “País”, o maior imputado foi o governo federal. A tabela 9 permite observar a responsabilização dos atores em cada caderno do jornal.

**Tabela 10. Responsabilização dos atores no jornal *O Globo* por caderno**

Caderno	Governo Federal	Controladores	FAB	Oposição	Agentes económicos privados	Outros	Total de matérias
Economia	23	3	3	1	0	2	83
País	21	1	0	1	0	0	52
<i>O Globo</i>	8	1	2	0	1	1	17

Fonte: Elaboração própria

Com respeito ao enquadramento do interesse humano, na tabela 10 pode se observar que os dados não são significativos no caso do jornal *Folha de SP*. Só 26 matérias enfatizam a existência de prejuízo sobre os cidadãos ou algum coletivo, ao passo que 14 matérias narram casos, situações ou fatos vividos pelos passageiros danificados pelo Apagão Aéreo. A cobertura do tema no caso das matérias da Folha de SP esteve mais orientada às causas e consequências no campo político, e só nos momentos nos que acontecia a greve dos controladores do tráfego aéreo, na primeira semana de abril de 2007, foi dedicado um espaço considerável ao dano sofrido pelos passageiros. A presença de componentes do enquadramento do interesse humano esteve praticamente equilibrada entre o “Primeiro Caderno” e o caderno “Cotidiano”.

No caso de *O Globo*, a porcentagem de matérias em que está presente este tipo de enquadramento é maior. Em 21% dos textos desse jornal que foram considerados para este estudo existe uma ênfase manifesta na existência de prejuízo para os cidadãos, enquanto que 11% recorre à narração de acontecimentos ou danos sofridos pelos passageiros prejudicados pelo Apagão Aéreo. Nos dois jornais, a utilização de pesquisas de opinião ou outro tipo de dados estatísticos para se referir ao posicionamento da opinião pública foram utilizadas em poucas vezes. Só 3 entradas utilizaram este tipo de referência e o fizeram para falar da variação na imagem positiva do Presidente Lula da Silva a partir da crise do setor aéreo. Todos os componentes do enquadramento de interesse humano presentes no tratamento do Apagão Aéreo pelo jornal *O Globo* estiveram fortemente concentrados no caderno “Economia”. 87% das matérias que enfatizaram a existência de prejuízo sobre os cidadãos (28 matérias) e 88% das que narraram casos, situações e ou fatos vividos pelos danificados (15 matérias) estiveram dentro do caderno.

**Tabela 11. Enquadramento de interesse humano segundo jornal**

	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>	
	No. Cit.	Porcentagem	No. Cit.	Porcentagem
Enfatiza a existência de prejuízo sobre os cidadãos ou algum coletivo	26	12,20%	32	21,20%

Narra casos, situações ou fatos vividos pelos danificados.	14	6,60%	17	11,30%
Refere ao posicionamento da opinião pública respeito ao tema	1	0,50%	2	1,30%

Fonte: Elaboração própria

Junto com a atribuição de responsabilidades, o enquadramento do conflito foi um dos dados mais salientes na amostra utilizada neste estudo. Tanto no jornal *Folha de SP* quanto no *O Globo*, foi detectado um número elevado de matérias com referências ao conflito entre civis e militares. No caso da *Folha de SP*, a porcentagem foi de 24,90% sobre o total de matérias desse jornal. No caso de *O Globo*, a porcentagem foi de 32,5%. A brecha entre os dois jornais no referente a este enquadramento se acentua no caso das referências ao conflito entre governo e oposição, onde o jornal paulista apresenta um 13,6% das entradas, ao passo que o jornal *O Globo* alcança 30,5% dos textos ingressados na amostra.

Conforme o que se observa na tabela 11, pode se dizer que o enquadramento do conflito está mais presente no caso do jornal *O Globo* do que no jornal *Folha de SP*. Essa mesma relação já foi indicada para os enquadramentos de atribuição de responsabilidade e de interesse humano. Os dados permitem assinalar que o jornal carioca sempre apresentou maiores pontos percentuais do que o seu par paulista.

Da análise por cadernos se conseguiu estabelecer que o conflito político entre governismo e oposição foi mais fortemente enquadrado nos cadernos “País” e “*O Globo*”, no caso de *O Globo*, e no “Primeiro Caderno” no caso de *Folha de SP*. O caderno “Cotidiano”, do jornal de São Paulo, e o caderno “Economia”, do jornal do Rio de Janeiro, apresentaram um surpreendente baixo nível de referências ao conflito político (2,4% e 7,23%). No mesmo sentido, a presença do componente de enquadramento referente ao conflito entre civis e militares no caso do jornal *O Globo* foi altíssima no caderno “*O Globo*” (52,9% das matérias desse caderno), enquanto que os cadernos “Economia” e “País” registraram números consideravelmente altos (33,7% e 23% respectivamente). O jornal *Folha de SP* apresentou um equilíbrio próximo aos 25 pontos nos cadernos “Primeiro Caderno” e “Cotidiano”.

Também pode ser interessante nesse ponto levar em conta que as diferenças no enquadramento do conflito nos cadernos parecem estar muito vinculadas com os tipos de matéria que os jornais costumam concentrar em cada um deles. Com efeito, os textos de opinião, como colunas e editoriais, enquadraram o conflito na dimensão civil/militar com muita mais frequência do que os textos noticiosos, enquanto que a dimensão política do conflito foi enquadrada equilibradamente tanto nos textos de opinião como nos textos noticiosos. Pelo tanto, esse fator pode explicar a força do enquadramento da dimensão civil/militar do conflito no caderno “*O Globo*”, do jornal carioca, porque esse caderno concentra uma altíssima porcentagem de editoriais e colunas de opinião. De fato, das 17 matérias desse caderno, 11 são colunas e 3 são editoriais, todas elas referem ao conflito entre civis e militares.

**Tabela 12. Enquadramento do conflito segundo jornal**

	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>	
	No. Cit.	Porcentagem	No. Cit.	Porcentagem
Refere a conflito entre governo e oposição	29	13,60%	46	30,50%
Refere ao conflito entre civis e militares	53	24,90%	49	32,50%

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 13. Enquadramento da dimensão econômica segundo jornal**

	<i>Folha de SP</i>		<i>O Globo</i>	
	No. Cit.	Porcentagem	No. Cit.	Porcentagem
Menciona consequências econômicas ou materiais.	22	10,30%	18	11,90%
Ressalta deficiências na infraestrutura ou tecnologia	29	13,60%	21	13,90%
Refere à falta de investimentos suficientes ou adequados para superar o problema	10	4,70%	7	4,60%

Fonte: Elaboração própria

Na tabela 12 se analisaram os enquadramentos da dimensão econômica nos dos jornais estudados. Os dados extraídos da amostra permitem observar que a somatória das porcentagens alcançadas por cada jornal não é muito elevado, mais ainda assim os números não são nada desprezíveis, sobre tudo tomando em conta os valores registrados nos outros tipos de enquadramentos. Novamente pode ser observado a diferença em favor do jornal *O Globo* com respeito a seu par, que apresenta dados com valores inferiores em quase todos os casos. Porém, no caso dos enquadramentos da dimensão econômica, a brecha entre um e outro jornal não é tão significativa como nos outros enquadramentos estudados neste trabalho.

Os componentes do enquadramento da dimensão econômica detectados representaram, tomados em conjunto, 18,81% do total das respostas afirmativas coletadas. A informação menciona perdas ou ganâncias econômicas, ou consequências materiais em 11% das matérias, enquanto que 13,2% destas apresentaram respostas afirmativas à pergunta “A informação ressalta deficiências na infraestrutura ou tecnologia?”. 4,4 % das matérias mencionaram a falta de investimentos suficientes ou adequados para superar o problema.

Um dado muito interessante que se extrai da amostra é que no caderno “Economia”, do jornal *O Globo*, o enquadramento da dimensão econômica não esteve muito presente em nenhuma das formas analisadas por esta pesquisa. 16% das matérias desse caderno referiram a deficiências na infraestrutura ou tecnologia, ao passo que 20% mencionaram perdas econômicas ou consequências materiais, e só 4% delas mencionaram a falta de investimentos suficientes ou adequados para superar a crise. Mas por outro lado, como já foi analisado, o caderno apresentou um elevado número de matérias com componentes do enquadramento do interesse humano. Voltar-se-á sobre isso no Capítulo V para tentar entender porque o jornal carioca elegeu publicar a maioria das matérias sobre a questão da crise aérea no seu caderno econômico.

Para resumir os principais achados deste Capítulo, pode-se começar lembrando que na análise preliminar conseguiu se demonstrar que a *Folha de SP* foi o jornal que dedicou uma cobertura mais ampla e detalhada da questão do Apagão Aéreo. O jornal paulista publicou maior quantidade de matérias sobre o tema e maior quantidade de capas com chamadas a matérias sobre o tema. Além disso, também apresentou maior quantidade de matérias em segunda página, e em relação a isso, maior quantidade de

textos de opinião do que o jornal *O Globo*. Por sua parte, o jornal carioca concentrou as colunas e editoriais no caderno que leva o nome do grupo midiático, e os separou dos textos noticiosos, que estiveram distribuídos entre os cadernos “País” e “Econômico”. Enquanto isso, a *Folha de SP* publicou as colunas e editoriais no “Primeiro Caderno”, junto com reportagens e outros tipos de textos noticiosos. Outro achado interessante a respeito da distribuição das notas e que será retomado no Capítulo final é que *O Globo* publicou a maior quantidade de matérias no caderno dedicado a temas de economia.

A atribuição de responsabilidade explícita para o governo foi a forma mais frequente veiculada pelos periódicos. Nos dois jornais, esse componente foi muito forte em todos os seus cadernos, mas especialmente nos cadernos que concentram os temas políticos (“Primeiro Caderno”, na *Folha de SP*, e “*O Globo*” e “País”, em *O Globo*). A atribuição de responsabilidade explícita foi uma prática muito frequente nos textos de opinião em ambos os jornais: 70% das matérias desse tipo responsabilizaram a algum ator pela crise. Além disso, constatou-se que o enquadramento de oficialismo foi mais marcante no caso da *Folha de SP* que no caso de *O Globo*, enquanto que neste último jornal, o uso do enquadramento do interesse humano foi muito mais frequente que no jornal paulista.

Também neste Capítulo se conseguiu conferir que o enquadramento do conflito apareceu com muita força nos dois jornais. Porém, tanto na *Folha de SP* quanto em *O Globo*, nos cadernos que concentraram a maior quantidade de matérias (“Cotidiano” e “Economia”) foi muito pouco mencionada a dimensão política do conflito (governismo/oposição). Precisamente nesses cadernos foi onde os jornais publicaram maior quantidade de matérias noticiosas, como reportagens, artigos e notas. Por sua vez, o conflito cívico-militar esteve muito presente em todos os cadernos. Em particular, *O Globo* apresentou uma porcentagem muito grande de referências a este conflito no caderno “*O Globo*”. Isso pode ser devido fundamentalmente à concentração de textos de opinião, dado que nesse tipo de textos a dimensão do conflito predominante é a dos civis e militares.



## CAPÍTULO IV

No Capítulo III foram apresentados os dados extraídos da amostra de matérias de dois dos jornais nacionais de maior importância na vida política brasileira, construída especialmente para esta pesquisa. Os achados correspondem à interpretação dos resultados dessa base de dados. Esse Capítulo foi uma tentativa de observar como os enquadramentos jornalísticos foram aparecendo e modelando o produto jornalístico no decorrer do período estudado.

O presente Capítulo tem por objetivo continuar aprofundando o estudo das relações de agendamento entre política e mídia. Para isso, tem como principal foco a atividade dos Deputados brasileiros. Nesta etapa da pesquisa serão analisados os discursos proferidos no Plenário da Câmara de Deputados durante os meses de fevereiro, março, abril e maio de 2007. Dentre o total de discursos armazenados durante esse período no site da Câmara, a atenção foi voltada especialmente para os discursos relacionados com a questão do Apagão Aéreo, que foram registrados numa base de dados mediante o *software* “Le Sphinx”. Assim como foi feito no caso dos jornais, a primeira parte deste Capítulo corresponde à realização de um diagnóstico descritivo da amostra de discursos, para passar então à análise dos enquadramentos presentes nesses discursos coletados.

Como já indicado no Capítulo III, os discursos foram extraídos do site da Câmara Brasileira dos Deputados, mediante a utilização do motor de pesquisa oferecido pelo próprio site. Foram indicados os parâmetros de pesquisa referidos ao período estudado (período de tempo e espaço onde foi pronunciado o discurso) e, a partir da leitura dos sumários, foi determinada a vinculação do discurso com o tema disposto para esta pesquisa. Os discursos indicados como tratando da questão da crise aérea foram ingressados no software de análise estatística para seu estudo.

Durante os meses analisados, a Câmara registrou 9324 discursos proferidos no Plenário. Desse total, 387 discursos estiveram relacionados com o Apagão Aéreo.

Durante o mês de fevereiro, foram detectados 4 discursos sobre o assunto. Durante o mês de março o número sobe a 250, alcançando o pico mais acentuado. No mês de abril foram registrados 109 discursos fazendo referência direta ao Apagão Aéreo, ao passo que no mês de maio, o número cai a 24. Expressado em termos da relação com o total de discursos proferidos no Plenário durante cada mês, o tema Apagão Aéreo apareceu em 0,23% dos discursos do mês de fevereiro, sendo o total mensal de 1726, com quatro discursos referidos à questão. A porcentagem de espaço ocupado no debate no Plenário durante o mês de março também permite afirmar que o assunto consegue o maior ponto de tratamento do período durante o terceiro mês do ano. Em total, a questão ocupa 4,86% dos 5149 discursos. Cabe observar que no mês de março, o número de discursos é bem maior do que nos outros meses considerados na amostra. Segundo os dados apresentados no site da Câmara, a média marcada no mês de março dobra a produção de discursos dos meses de abril e maio, e quase triplica a produção de fevereiro, quando os Deputados começavam a se encontrar com suas tarefas na cadeira conquistada durante as eleições de 2006. Nesse mês, 250 discursos fizeram referências diretas ao Apagão Aéreo. Nos meses de abril e maio a frequência de discursos diminui a 2523 e 2449 respectivamente, sendo que o espaço nesse total ocupado pelo assunto Apagão Aéreo cai de 4,32% a 0,98%.

No gráfico 7 podem ser observados os dados referidos à frequência dos discursos apresentados numa linha temporal. O que permite analisar os ciclos que o tema Apagão Aéreo tem na Câmara, e compará-los com os acontecimentos que foram se desenvolvendo durante o período analisado. Em primeiro lugar, é importante lembrar que a crise do setor de tráfego aéreo no Brasil começa em outubro, quando em jato Legacy e um avião da Gol colidiram no ar. O presente trabalho fez foco nos meses posteriores ao acidente, quando o começo da 53ª legislatura e o ingresso de novos parlamentares da um brio ao tema na câmara de Deputados.

Como pode ser observado no gráfico, o ciclo de tratamento do tema no Plenário está marcado por subidas e descidas de atenção. A partir do estudo dessas subidas e decidas pode se inferir que elas estão estreitamente relacionadas com os acontecimentos que foram se desencadeando durante o primeiro semestre de 2007.

Durante o mês de fevereiro o número de discursos que trataram do assunto Apagão Aéreo foi praticamente insignificante: só dois discursos na terceira semana e

outros dois na quinta semana foram registrados. O mês de fevereiro corresponde à retomada da atividade parlamentar, e como já foi comentado, a média de discursos por dia costuma ser mais baixa do que nos outros meses. Os Deputados voltam às suas funções e muitos deles se encontram com seus cargos pela primeira vez. É de se esperar que esses fatores influam na atividade e produção dos legisladores durante esse mês.

Porém, no mês de fevereiro existe um dado que não pode ser passado por alto. Na quarta semana do mês, nas vésperas do carnaval, os controladores de tráfego aéreo fizeram a primeira ameaça de greve. O fato parece não ter tido um reflexo direto na quantidade de discursos sobre o Apagão Aéreo, mas na semana seguinte, logo após o recesso de carnaval, quando a Câmara quase não teve atividade, os Deputados Vanderlei Macris (PSDB-SP) e Otávio Leite (PSDB-RJ) apresentaram o pedido de CPI sobre o Apagão Aéreo, acompanhando-o com as assinaturas de 211 Deputados federais.

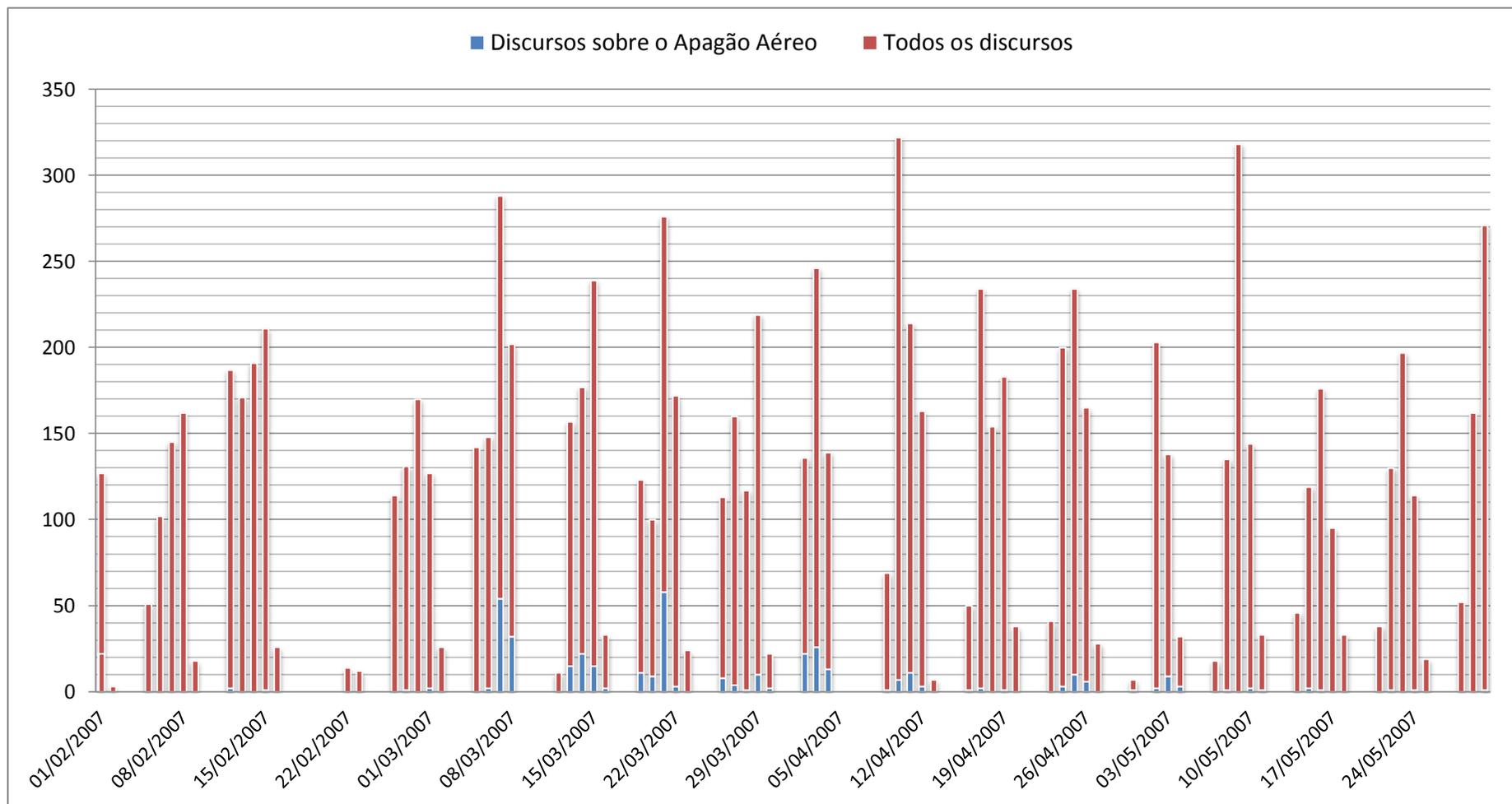
A primeira semana de março, depois de apresentado o pedido de CPI, a Câmara reage rapidamente e registra o primeiro aumento no tratamento do assunto no Plenário: e 88<sup>26</sup> discursos se referem ao Apagão Aéreo entre o dia 4 e o dia 9 de março. Durante essa semana, o Deputado Fernando Coruja (PPS-SC) foi quem mais atenção dedicou ao tema, com 10 discursos referidos ao Apagão. Coruja é seguido por Miro Teixeira (PDT-RJ), com 8 discursos, Onyx Lorenzoni (PFL-RS), com 7, Luiz Sergio (PT-RJ), com 6 discursos. Os Deputados Antônio Carlos Pannunzio(PSDB-SP), Fernando Gabeira (PV-RJ), Júlio Redecker (PSDB-RS), e Vanderlei Macris (PSDB-SP), um dos autores do requerimento da CPI do Apagão Aéreo, discursaram em quatro oportunidades em referência ao assunto. Enquanto Otávio Leite(PSDB-RJ), o outro deputado que apresentou o pedido de CPI, referiu o assunto em 3 oportunidades, assim como Chico Alencar(PSOL-RJ).

A segunda semana de março apresenta um declive do espaço dedicado no Plenário da Câmara ao assunto Apagão Aéreo, que coincide com uma semana sem sobressaltos nem acontecimentos importantes no referido à crise aérea. O site da Câmara de Deputados do Brasil registra um total de 54 alocações sobre o tema, o que representa uma queda de 40 pontos percentuais com respeito à semana anterior.

---

<sup>26</sup> No dia 1º de março tinham se pronunciado 2 discursos sobre o tema no Plenário

**Gráfico 7. Frequência dos discursos no Plenário da Câmara dos Deputados do Brasil**



Fonte: Elaboração própria.

Novamente os Deputados que mais se dedicam ao tema são Fernando Coruja, com 7 discursos, Onyx Lorenzoni, com 6 discursos, Antônio Carlos Pannunzio, com 5 discursos, Otávio Leite, com 4 discursos, e Chico Alencar, com 2. Por sua vez, surgem novas vozes, como as de Leonardo Vilela (PSDB-GO) (3 discursos), Ronaldo Caiado (PFL-GO)(3 discursos), Abelardo Lupion(PFL-PR) (3 discursos), José Carlos Aleluia(PFL-BA) e Solange Amaral(PFL-RJ) (2 discursos).

A terceira semana de março começa com a notícia de uma falha técnica no CINDACTA I, que durante o domingo 18 de março provoca atrasos em mais de 40% dos voos sobre o território brasileiro. Nesse momento, o ciclo de discursos sobre o Apagão Aéreo novamente apresenta um acréscimo notável. O número de discursos subiu a 81. A maior participação sobre o tema foi de Antônio Carlos Pannunzio, com 7 alocações, Arnaldo Faria De Sá (PTB-SP), Fernando Coruja, e Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), com 5 discursos, e Chico Alencar e Onyx Lorenzoni, com 4. Seguidos de José Genoíno, Júlio Redecker, Luiz Sérgio, Vilson Covatti, e Otávio Leite, com 3 discursos. Bruno Araújo, Henrique Fontana, Silvio Costa, Vanderlei Macris e Zenaldo Coutinho participaram do debate com 2 discursos cada um.

Depois de solucionada a falha técnica no CINDACTA I, os aeroportos do Brasil recuperaram a tranquilidade, os voos voltaram à normalidade, e a última semana de março mostrou uma nova queda na atividade discursiva que os Deputados dedicaram à crise aérea. Contaram-se 25 alocações no Plenário da Câmara. O responsável pelo requerimento da CPI do Apagão Aéreo, Vanderlei Macris, foi o maior promotor da questão durante essa semana, com 4 discursos sobre o assunto. Antônio Carlos Pannunzio e Júlio Redecker discursaram a respeito da questão em 3 oportunidades, enquanto que Augusto Carvalho, Fernando Coruja, Inocêncio Oliveira (PL-PE), João Almeida(PSDB-BA), José Múcio Monteiro (PTB-PE) e Sebastião Bala Rocha (PDT-AP) o fizeram em 2 oportunidades.

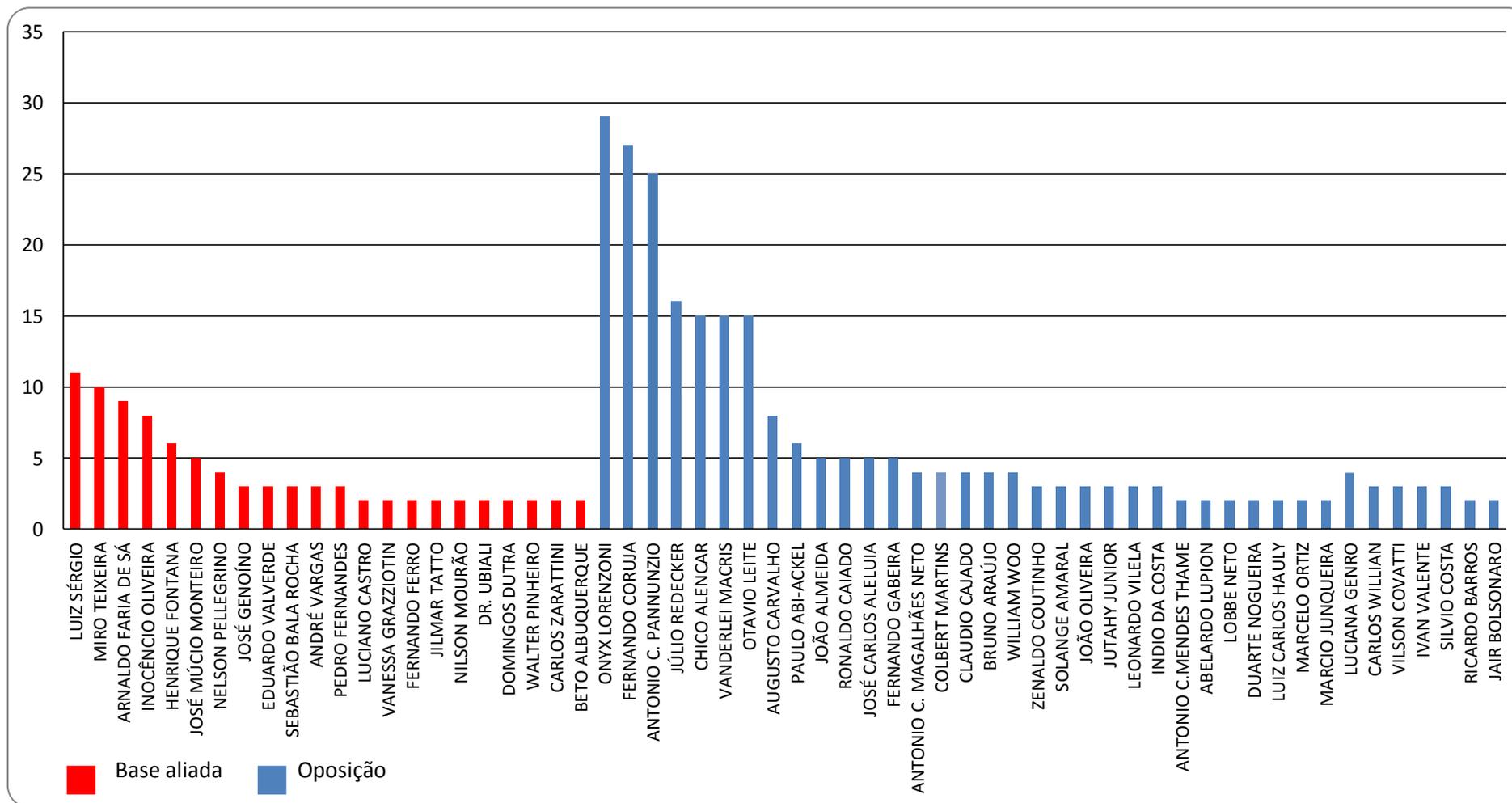
Na primeira semana de abril os controladores de tráfego aéreo decidem começar uma ação de protesto e, contra a normativa militar, anunciam a paralisação das atividades de monitoramento de voos. Como já foi analisado no Capítulo III, o impacto da greve foi muito forte no campo político, e obrigou o Poder Executivo a tomar decisões precipitadas para resolver a situação com celeridade. Vários Ministros se

mobilizaram para encontrar uma solução, e iniciaram uma negociação com os controladores, fato que foi interpretado de forma muito negativa pela cúpula da FAB. Durante essa semana, 45 Deputados federais se expressariam sobre a crise aérea dentro do plenário, num total de 63 discursos. Onyx Lorenzoni foi o mais prolífico a respeito, com quatro discursos, ao passo que André Vargas (PT-PR), Chico Alencar e João Oliveira pronunciaram três discursos cada um. Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), Augusto Carvalho (PPS-DF), Fernando Coruja, Fernando Ferro (PR-PE), Luciana Genro (PSOL-RS), Otávio Leite e William Woo (PSDB-PI) participaram do debate em duas oportunidades cada um.

Em seguida, nas semanas posteriores o ciclo do debate sobre a crise aérea apresenta uma queda acentuada (22 discursos e 4 discursos sobre o Apagão Aéreo durante a segunda e a terceira semana de abril, respectivamente) que só é alterada na última semana do mês de abril, quando o STF se pronuncia a respeito da CPI do Apagão Aéreo e obriga a Câmara a instalar o órgão de inquérito exigido pela oposição. Ainda assim, pode-se inferir que, após ter sido resolvida a questão da greve dos controladores e recuperada a ordem nos aeroportos, duas semanas de tranquilidade influem na perda da atualidade e talvez da transcendência do assunto crise aérea no campo político. Logo depois de vários meses de tratamento, o debate sobre a crise do sistema de tráfego aéreo na Câmara já mostra indícios claros de desgaste. Durante a última semana de abril, quinze Deputados federais se pronunciam a respeito do Apagão Aéreo, e nenhum deles o faz em mais de duas oportunidades. O total de discursos sobre a crise aérea nessa semana é de 20, e os Deputados que participaram do debate foram Augusto Carvalho, Chico Alencar, Onyx Lorenzoni, Vanderlei Macris, com dois discursos cada um, E Antônio Carlos Pannunzio, Eduardo Valverde, Fernando Coruja, Jilmar Tatto(PT-SP), Júlio Redecker, Luiz Sérgio, Marcelo Serafim(PSB-AM), Perpétua Almeida(PCdoB-AC), Ratinho Junior(PPS-PR), Sebastião Madeira(PSDB-MA), e Zenaldo Coutinho(PSDB-PA), com um discurso cada um.

Finalmente, nos dias seguintes o debate sobre o Apagão Aéreo vai desaparecendo do Plenário. Durante o mês de maio são registrados 24 discursos sobre a questão, 15 deles na primeira semana. Provavelmente, a criação da CPI do Apagão Aéreo tenha provocado o traslado do debate para esse órgão, mas ainda assim é interessante considerar esse desgaste na hora de analisar o final do ciclo do debate sobre

Gráfico 8. Número de discursos sobre o Apagão Aéreo por Deputado



Fonte: Elaboração própria

a crise, quase seis meses após o acidente aéreo de 2006. No Capítulo V retomaremos esta questão trazendo os ciclos do tema nos jornais, para ter finalmente uma visão mais acabada de como as agendas vão se constituindo de forma paralela, atravessadas pelo jogo de influências cruzadas.

O gráfico 8 permite observar quais foram os Deputados que mais participaram do debate no Plenário. Para a elaboração desse gráfico foram considerados os Deputados que pronunciaram discursos sobre o assunto duas ou mais vezes. Dessa maneira, os dados que já foram apresentados podem ser analisados em forma agregada para detectar os Deputados que mais participaram no debate sobre o Apagão Aéreo ao longo de todo o período de tempo estudado.

No total, os 387 discursos registrados foram pronunciados por 111 Deputados diferentes. No topo da lista dos Deputados mais engajados no debate aparece Onyx Lorenzoni com 29 intervenções, seguido por Fernando Coruja com 27, Antônio Carlos Pannunzio, que participou 25 vezes, Júlio Redecker com 16, Chico Alencar, Otávio Leite e Vanderlei Macris com 15, Luiz Sérgio com 11, Miro Teixeira com 10, e Arnaldo Faria De Sá com nove discursos. Em total, 505 não participaram do debate no Plenário.

Como é possível deduzir, pela alta participação dos Deputados Onyx Lorenzoni, Antônio C. Pannunzio, Júlio Redecker e Otávio Leite, o PSDB foi o partido político com maior atenção sobre o tema. A tabela 13 demonstra que 29,5% dos discursos sobre o Apagão Aéreo registrados na amostra correspondem a Deputados desse partido. É interessante ressaltar que também foi desse partido político que surgiu a iniciativa de instalar uma CPI para investigar a crise do tráfego aéreo. Em segundo lugar, ao PFL corresponde 17,1% dos discursos. Em conjunto, os dois partidos mais importantes da oposição foram responsáveis por 46,6% das intervenções no debate. Considerando o PV e o PPS, a soma de discursos da oposição foi de 226, o que representa 58,5% do total de discursos sobre a questão, e 2,41% sobre o total de discursos do período estudado. Por outra parte, os Deputados do PT em conjunto participaram do debate em 51 oportunidades, o que representa 13,3% do total de discursos sobre o assunto, enquanto que a base aliada (PT, PRB, PCdoB, PL, PSB, PMDB, PTB e PDT) foi responsável por 27,9% do total. A porcentagem restante corresponde ao PSOL com 5,7%, PR com

2,9%, PP com 2,6%, PTC com 1%, PMN com 0,8%, PSC com 0,5%, e PHS com 0,3% do total da amostra.

**Tabela 14. Quantidade de discursos sobre o Apagão Aéreo por partido político**

Partido	No. Cit.	Porcentagem
PSDB*	114	29,60%
PFL*	66	17,10%
PT**	51	13,20%
PPS*	39	10,10%
PSOL	22	5,70%
PTB**	18	4,70%
PDT**	13	3,40%
PMDB**	12	3,10%
PR	11	2,80%
PP	10	2,60%
PSB**	9	2,30%
PV*	7	1,80%
PCdoB**	5	1,30%
PTC	4	1,00%
PMN	3	0,80%
PSC	2	0,50%
PHS	1	0,30%
TOTAL	387	100%

(\*Oposição)

(\*\*Base aliada)

Fonte: elaboração própria

Todos os discursos foram ordenados de acordo com os diferentes tópicos do debate sobre o Apagão Aéreo. Foi elaborada uma lista de categorias temáticas, não excludentes, com o fim de analisar os enfoques mais frequentes nos discursos. Com os dados extraídos a partir dessa classificação foi construída a tabela 14, que permite comprovar que a grande maioria das alocações no Plenário da Câmara dos Deputados que fizeram referência à crise do tráfego aéreo foram dedicados, principalmente, ao assunto “Questões Judiciais e CPIs”. Muitas destas alocações estão vinculadas ao debate sobre a instalação da CPI do Apagão Aéreo e/ou à estratégia de obstrução da pauta oficial implementada pela oposição para pressionar o governo e conseguir a

aprovação da CPI. Em resumo, 74,4% dos discursos sobre a crise participaram diretamente do debate e discutiram a instalação da CPI do Apagão Aéreo. A disputa foi aberta no dia 27 de março de 2007, quando os Deputados Otávio Leite (PSDB-RJ) e Vanderlei Macris (PSDB-SP) apresentaram o formulário com 231 assinaturas de seus colegas para a abertura da investigação dos fatos que provocaram o acidente ocorrido no dia 29 de setembro de 2006.

Em segundo lugar, um 31,3% dos discursos apresentados no plenário durante o período estudado foram dedicados a “Questões internas do Congresso”, isso implica alocações referidas, principalmente, a temas tais como regimento e regulamentações da Câmara.

**Tabela 15. Discursos com referências ao Apagão Aéreo por categoria temática**

Categoria temática	No. Cit.
Questões Judiciais e CPIs	288
Questões internas do Congresso (mesas, comissões, regimento etc.)	121
Questões de infraestrutura (transportes, telecomunicações etc.)	101
Relações entre Política e Exército	14
Questão sindical, greves e leis trabalhistas	11
Defesa dos direitos das minorias (direitos das crianças, das mulheres, questões raciais etc.)	10
Violência/segurança pública	9
Corrupção	5
Direitos e defesa do consumidor	5
Outros	5
Datas comemorativas/homenagens	4
Economia em geral	3
Educação	3
Institucionalidade	3
Administração pública	1
Políticas sociais	1
TOTAL OBS.	387

Fonte: Elaboração própria

Um 26,1% dos discursos foi agrupado na categoria “Questões de infraestrutura”. Esta categoria reúne discursos referidos à tecnologia e aos equipamentos utilizados pelo serviço de controle do tráfego aéreo, instalações e capacidade dos aeroportos,

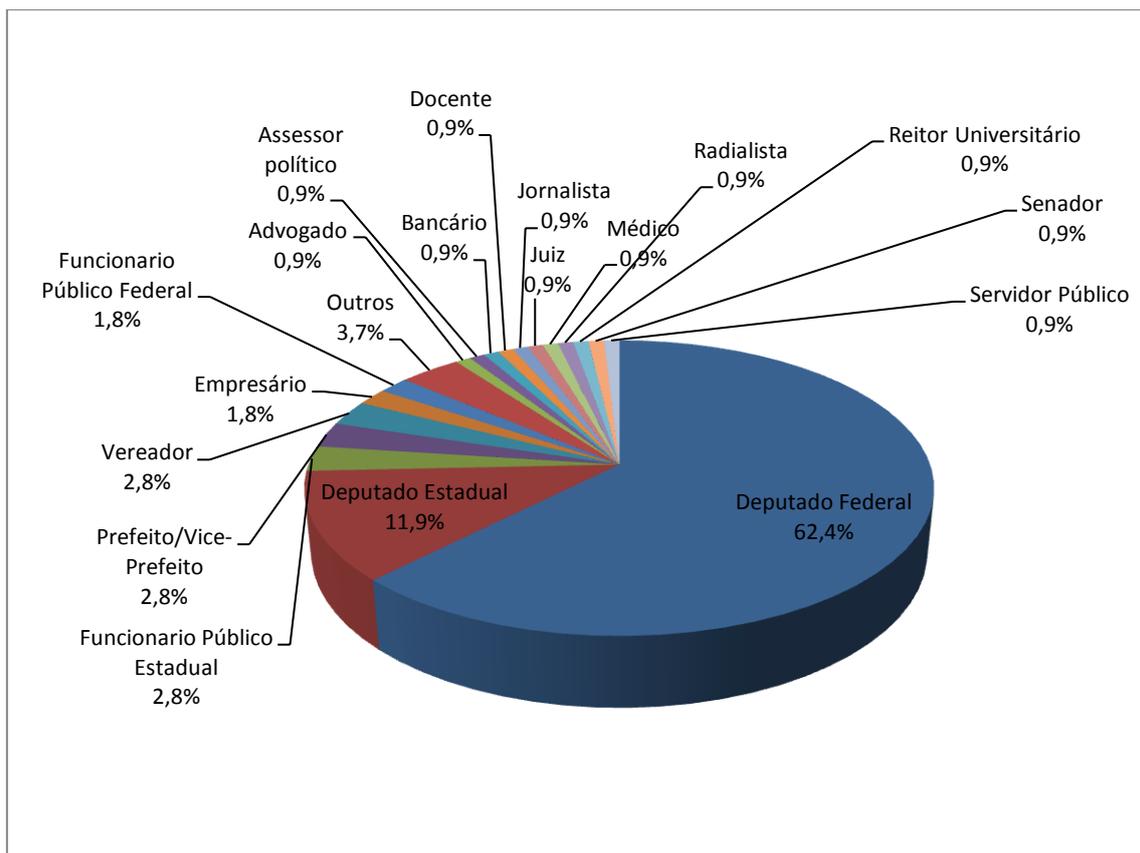
funcionamento dos instrumentos de segurança e navegação, e estado geral do sistema de tráfego aéreo brasileiro. É interessante notar que nesta categoria temática (a terceira em quantidade de referências dentro do Plenário da Câmara) aparece pela primeira vez a discussão sobre as condições reais que provocaram a crise do tráfego aéreo no Brasil, e as possíveis soluções a ser adotadas pelo governo para resolver a situação.

Outras categorias temáticas, como a “Relação entre Política e Exército” (que nucleia, em maior medida, os discursos referidos à crise de hierarquia nas Forças Aéreas Brasileiras que teve lugar logo depois da greve dos controladores com desentendimento entre o Governo e o Tenente-Brigadeiro-do-Ar, Juniti Saito), “Corrupção”, ou “Questões Sindicais, greves e leis trabalhistas”, apresentam índices de ocorrência muito baixos em relação aos três primeiros.

É interessante salientar que os quatorze discursos que trataram da “Relação entre a política e o Exército” (3,6%) estão concentrados entre os dias 2 e 4 de abril. O assunto aparece novamente no dia 19 de abril, mas só como referência à responsabilidade do Governo sobre a crise. Retomaremos esta questão na hora de analisar o enquadramento do conflito nos discursos, que será um ponto importante na análise das relações de agendamento entre a Câmara e a mídia.

Por outro lado, o levantamento de dados biográficos dos Deputados da 53ª legislatura permitiu realizar uma análise mais profunda das características dos Deputados que participaram do debate sobre o Apagão Aéreo. Em primeiro lugar, foi construído o gráfico 9, que agrupa os 111 Deputados que participaram no debate segundo sua última ocupação declarada até a posse. Como podia se esperar no caso da Câmara de Deputados do Brasil, onde a porcentagem de reeleição é altíssima (pouco mais de 50% dos Deputados da legislatura estudada renovaram sua cadeira durante a eleição de 2006), a participação dos Deputados reeleitos no debate sobre a crise aérea é muito ampla.

**Gráfico 9. Última ocupação antes de assumir o cargo de Deputado Federal dos Deputados que participaram do debate sobre o Apagão Aéreo**



Fonte: Elaboração própria

Ainda assim, é interessante ressaltar que a proporção de reeleitos envolvidos no debate é maior do que a porcentagem de reeleição nessa legislatura, e sua participação no debate é a mais forte. De fato, agrupando os 387 discursos segundo a última ocupação do deputado que o pronunciou, observa-se que 71,7% dos discursos sobre o tema no plenário foi pronunciado por esse 62,4% de Deputados que participaram do debate e estavam renovando cadeira em 2007, o que estaria indicando um interesse particular pelo assunto na bancada desses Deputados. Em relação a esse achado, a proporção dos Deputados que vem do poder legislativo estadual e se pronunciaram a respeito da crise aérea também supera a porcentagem dessa bancada (10,7% do total dos Deputados da legislatura estudada provém de legislaturas estaduais). Esse dado pode ser interpretado na mesma direção. Contrariamente, o número de empresários é baixo em relação à porcentagem de Deputados que provem do âmbito empresarial. Na legislatura iniciada em 2007 a porcentagem de empresários ingressando na Câmara era igual a 7%. No entanto, só 1,8% dos Deputados que participaram do debate sobre o Apagão Aéreo

vêm do setor empresarial. Em proporção ao total, a quantidade de discursos sobre a crise produzidos por essa bancada cai ainda um ponto porcentual.

Uma definição possível sobre esses achados pode estar relacionada com o enquadramento da atribuição de responsabilidade. Considerando o debate sobre o contexto de trabalho no campo político (BOURDIEU, 2009) colocado no Capítulo II desta dissertação, e tendo em conta a importância dos enquadramentos na construção de qualquer discurso político, ainda fora do jornalístico, é importante lembrar que a luta constante que impõe a lógica democrática é um elemento central da dinâmica do jogo político. Disso é possível inferir que os políticos aproveitam as situações possíveis para por em evidência as falências do adversário, a fim de prejudicar a imagem do ator ou partido enfrentado e de se beneficiar dessa circunstância. Mas a arte da confrontação não é cultivada por todos os atores do campo político com a mesma intensidade. É de esperar-se que os novatos no mundo da política tenham algumas dificuldades para conhecer os enquadramentos mais comuns no trabalho político e saber utilizar essas armas. Ainda mais, muitos amadores da política podem não reconhecer a importância de aproveitar essas oportunidades para incrementar seu capital político (BOURDIEU, 2009) e sua imagem pública.

Os dados que surgem da análise do enquadramento da atribuição de responsabilidade dão um maior sustento a essa interpretação. O registrado na tabela 15 permite observar que esse tipo de enquadramento é muito forte nos discursos apresentados no plenário da Câmara de Deputados do Brasil. Um 24,9% dos discursos referidos ao Apagão Aéreo faz atribuição de responsabilidades, ao passo que pouco menos de 5% menciona algum tipo de corrupção. Segundo a tabela 16, dos 96 discursos que atribuem algum tipo de responsabilidade, 74 a vinculam com o exercício do governo federal (o que poderia ser explicado pela alta participação da oposição no debate), 12 discursos responsabilizam os controladores de tráfego aéreo, e outros 12 responsabilizam às empresas estatais vinculadas ao sector (em especial, INFRAERO, cujo diretor é designado pelo Poder Executivo Federal). Só oito discursos responsabilizaram à FAB, e outros cinco deles ressaltaram que a situação de crise que o governo teve que enfrentar foi uma herança dos governos anteriores, que não realizaram os investimentos necessários na hora certa.

**Tabela 16. Enquadramento de atribuição de responsabilidade nos discursos sobre o Apagão Aéreo**

	No. Cit.	Porcentagem
Atribui responsabilidades	96	24,90%
Menciona corrupção	17	4,40%
Menciona problemas no modelo de gerenciamento	2	0,50%
Menciona problemas nas licitações nos aeroportos	1	0,30%
TOTAL OBS.	116	

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 17. Atribuição de responsabilidade por ator**

Quem	No. Cit.	Porcentagem
Ninguém	289	74,80%
Governo Federal	74	19,20%
Controladores	12	3,10%
Empresas Estatais	12	3,10%
FAB	8	2,10%
Governos anteriores	5	1,30%
Agentes econômicos privados	3	0,80%
Congresso Nacional	1	0,30%
Oposição	0	0,00%
TOTAL OBS.	385	

Fonte: Elaboração própria

Então, se existisse uma relação entre o enquadramento de atribuição de responsabilidade e a expertise do deputado no campo político, deveria ser observado que uma alta porcentagem dos discursos que atribuem responsabilidade é, de fato, pronunciada por Deputados que possuem experiência na Câmara Brasileira de Deputados ou que exerceram outro cargo político eletivo antes de assumir sua banca. A tabela 17 apresenta dados que não corroboram a existência dessa relação no caso estudado. Em total, somam 85 (88,5% do total) os discursos de ex-Deputados federais, ex-Deputados estaduais, ex-vereadores e/ou ex-prefeitos ou vice-prefeitos que utilizam

o enquadramento de atribuição de responsabilidade. A relação desse grupo de Deputados com a produção total de discursos sobre o tema é de 88,9%, pelo qual não se observam diferenças significativas.

No mesmo sentido, os discursos que atribuíram responsabilidade podem ser divididos entre um 69,8% que corresponde a Deputados com experiência prévia na Câmara de Deputados, e um 30,2% restante, que corresponde a Deputados sem experiência na Câmara. Com respeito ao total de discursos sobre o tema, 75,3% foram pronunciados por Deputados com experiência na Câmara, pelo qual a relação é negativa. Mais uma vez os dados vão na direção contrária desse suposto.

Se a presença do enquadramento de atribuição de responsabilidade no caso estudado não pode ser explicada pela expertise no campo político, que fatores poderiam estar influenciando na utilização desse tipo de enquadramento? A questão será retomada no Capítulo final para tentar achar possíveis relações com a agenda da mídia.

**Tabela 18. Discursos que atribuem responsabilidade segundo a última ocupação do Deputado**

Última ocupação do Deputado	Discursos que atribuem responsabilidade	Porcentagem
Deputado federal	63	65,63%
Deputado estadual	13	13,54%
Bancário	5	5,21%
Vereador	5	5,21%
Prefeito, vice-prefeito	4	4,17%
Funcionário público estadual	2	2,08%
Juiz	2	2,08%
Radialista	1	1,04%
Reitor universitário	1	1,04%
TOTAL OBS.	96	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Da tabela 18 surge que o enquadramento do interesse humano, ainda que presente, não foi muito significativo nos discursos sobre o Apagão Aéreo. De fato, a soma das porcentagens registradas para cada uma das perguntas utilizadas para medi-lo, dá um valor de referência superior a 26, mas os 19 discursos que se referiram a casos,

situações ou fatos vividos pelos danificados, e os 6 discursos que mencionaram o posicionamento da opinião pública a respeito do assunto, foram feitos para enfatizar a existência de prejuízo sobre os cidadãos, o que significa que todos os componentes do enquadramento do interesse humano achados na amostra dos jornais se concentra em 19,7% das matérias.

É, no mínimo, curioso que a análise dos enquadramentos do interesse humano apresente números baixos de presença nos discursos, dado que normalmente a ênfase nas necessidades dos cidadãos tem um espaço considerável na fala dos políticos profissionais. De certa maneira, o discurso no Plenário (nas formas o momento no qual os Deputados falam para os representados e expõem as causas da posição adotada com respeito ao tema) longe de se focar em questões de interesse direto dos cidadãos, parece acabar em expressões que remarcam a continuidade da disputa política. No caso estudado, os discursos são geralmente voltados para as divisões e conflitos internos da Câmara de Deputados, e não para o público em geral. Mesmo quando era de se esperar que as manifestações dos Deputados no Plenário se dirigissem às relações com a sua base eleitoral ou com a opinião pública em geral, os interlocutores, pelo menos no caso estudado, são finalmente os que estão “na política”, no sentido institucional e mais restrito.

Assim como no caso dos enquadramentos de atribuição de responsabilidade, no caso estudado não foi encontrada nenhuma relação significativa entre o enquadramento do interesse humano (especialmente entre a ênfase na existência de prejuízo sobre os cidadãos ou algum coletivo) e a experiência dos Deputados que utilizaram esse enquadramento. A porcentagem de discursos que enfatizaram a existência de prejuízo que correspondem a ex-Deputados federais, ex-Deputados estaduais, ex-vereadores e/ou ex-prefeitos ou vice-prefeitos foi de 89,5%.

**Tabela 19. Enquadramento do interesse humano nos discursos sobre o Apagão Aéreo**

	No. Cit.	Porcentagem
Enfatiza a existência de prejuízo sobre os cidadãos ou algum coletivo	76	19,70%
Narra casos, situações ou fatos vividos pelos danificados.	19	4,90%

Refere o posicionamento da opinião pública com respeito ao tema	6	1,60%
<b>TOTAL OBS.</b>	<b>101</b>	

Fonte: Elaboração própria

Segundo os dados coletados na amostra, o enquadramento do conflito foi o mais frequente nos discursos sobre o Apagão Aéreo. Um 28,8% destes se referiu ao conflito entre governismo e oposição, enquanto que 5,7% fez referência ao conflito entre civis e militares. Os dois componentes do enquadramento de conflito só aparecem em conjunto em 3 discursos, por isso a distribuição deste enquadramento é ainda mais significativa, dado que 33% da amostra total de discursos sobre a crise aérea de 2007 possui algum dos componentes do enquadramento de conflito sugeridos na análise. Como se observa na tabela 19, um total de 111 discursos se referiu ao conflito entre governismo e oposição, ao passo que em 22 discursos, os Deputados se expressaram a respeito da crise entre civis e militares.

**Tabela 20. Enquadramento do conflito nos discursos sobre o Apagão Aéreo**

	No. Cit.	Porcentagem
Refere-se ao conflito entre governismo e oposição	111	28,80%
Refere-se ao conflito entre civis e militares?	22	5,70%
<b>TOTAL OBS.</b>	<b>133</b>	<b>34,50%</b>

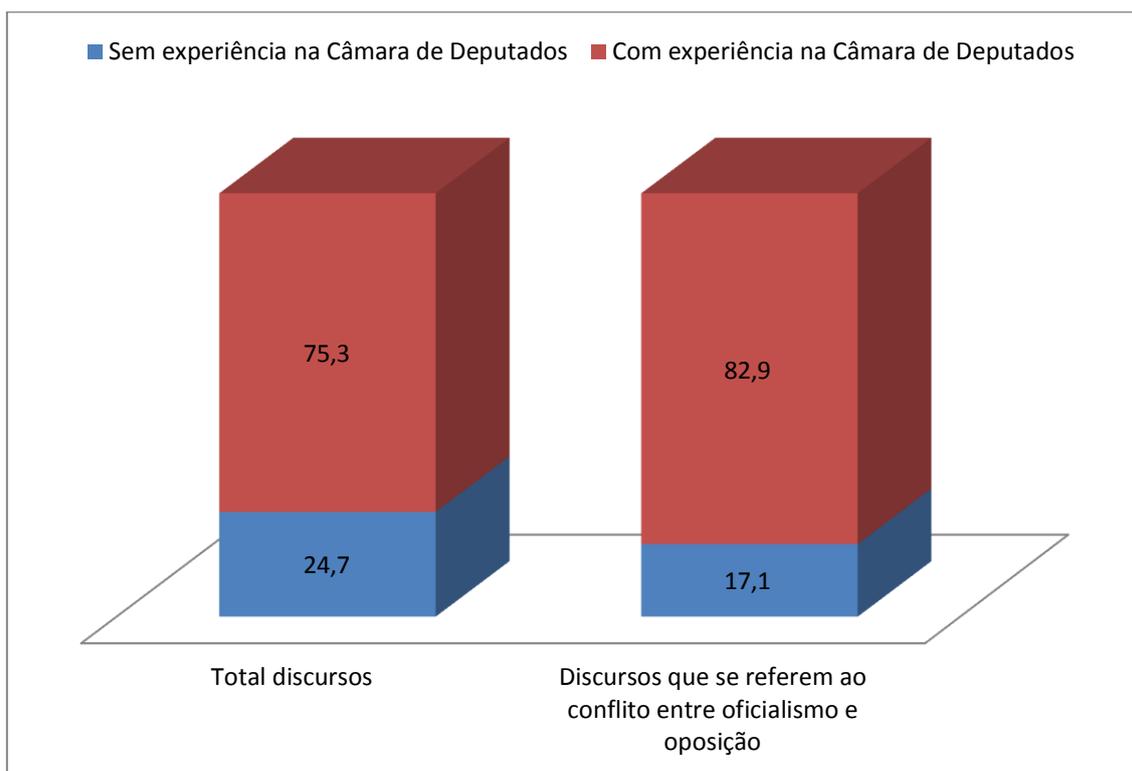
Fonte: Elaboração própria

Também foram estudadas as possíveis relações entre os dois componentes do enquadramento de conflito desenhados para esta pesquisa e a informação sobre dados biográficos dos Deputados da 53ª legislatura. Mediante as ferramentas de análise informáticas utilizadas foi possível identificar algumas conexões entre o enquadramento do conflito e o perfil do Deputado que o pronunciou. Em primeiro lugar, 75,7% dos discursos que se referem ao conflito entre governismo e oposição foram proferidos por Deputados reeleitos. Entretanto, os Deputados que vêm de Câmaras estaduais pronunciaram um 9% dos discursos, e os que correspondem a ex-prefeitos ou ex-vice-prefeitos que se referiram a este conflito representaram um 5,4%. Além disso, registrou-

se um só discurso de um ex-senador. Somados, os Deputados com experiência prévia em um cargo eletivo foram responsáveis por 90,1% dos discursos onde esteve presente esse componente do enquadramento do conflito. Os discursos de ex-Deputados federais, ex-Deputados estaduais, ex-vereadores e/ou ex-prefeitos ou vice-prefeitos representam um 88,9% do total de 385 discursos sobre o assunto, de modo que a relação entre as duas variáveis, ainda que seja positiva, não parece suficientemente forte.

Porém, a respeito da experiência prévia na Câmara de Deputados, detectou-se uma diferença proporcional significativa entre a relação desta variável com o enquadramento do conflito e os valores achados para o total da amostra. Na análise foi detectado que a porcentagem de discursos com referências ao conflito entre governismo e oposição foi de 82,9%, enquanto que a porcentagem de discursos de Deputados com pelo menos um mandato na Câmara de Deputados antes da 53ª legislatura é de 75,3%. Isso significa que, proporcionalmente, a quantidade de discursos com referência ao conflito entre governismo e oposição aumenta no grupo de Deputados com experiência na Câmara de Deputados, e cai no grupo de Deputados sem experiência. À primeira vista pode-se observar, no gráfico 10, a relação proporcional que existe entre os dois grupos de Deputados segundo o total de discursos da amostra e os discursos com referência ao conflito entre governismo e oposição.

**Gráfico 10. Discursos segundo experiência do deputado na Câmara de Deputados**



Fonte: Elaboração própria

Com respeito ao segundo componente do enquadramento, quer dizer, a referência ao conflito entre civis e militares, a porcentagem dos discursos feitos por Deputados com experiência na Câmara de Deputados cai a 59%. O dado torna o achado no primeiro componente mais significativo. A questão da experiência dos Deputados será retomada no Capítulo seguinte, com a ajuda do trabalho de Helena Máximo (2008)

Entretanto, a distribuição dos discursos entre o grupo do governismo e o grupo da oposição se mantém estável nos dois componentes deste enquadramento a respeito dos valores que foram identificados para o total da amostra, quer dizer, respeita-se a proporcionalidade.

O enquadramento do conflito aparece no debate no Plenário principalmente desde de que a bancada opositora começa com uma estratégia de bloqueio da pauta oficial para pressionar o governo para que aceite a instalação da CPI do Apagão Aéreo. Nesse momento é quando o conflito entre oposição e governismo se torna mais visível, o que faz mais frequente a utilização desse enquadramento. Pelo que pode ser observado nos discursos, o componente mais relevante é o primeiro, sobretudo porque possui uma

relação direta com a situação particular dos Deputados. A questão do conflito entre civis e militares, mais alheia do interesse pessoal dos legisladores, não recebe a mesma atenção na Câmara de Deputados.

**Tabela 21. Enquadramento da dimensão econômica nos discursos sobre o Apagão Aéreo**

	No. Cit.	Porcentagem
Menciona perdas ou ganhos econômicos, ou algum tipo de consequência material.	11	2,90%
Ressalta deficiências na infraestrutura ou tecnologia	18	4,70%
Refere-se à falta de investimentos suficientes ou adequados para superar o problema	12	3,10%
TOTAL OBS.	41	11%

Fonte: Elaboração própria

Como pode se observar na tabela 20, o enquadramento da dimensão econômica não esteve muito presente no debate do Plenário. A soma dos componentes deste enquadramento detectados deu como resultado um valor de referência de 11%. Mencionaram-se perdas ou lucros econômicos, ou consequências materiais em um 2,9% dos discursos, ao passo que um 4,7% destes ressaltou deficiências na infraestrutura ou tecnologia. Por último, um 3,1% das matérias mencionaram a falta de investimentos suficientes ou adequados para superar o problema. A pouca representatividade dos dados com respeito ao total da amostra impedem extrair muitas conclusões. Ainda assim, a baixa frequência do enquadramento da dimensão econômica fala da importância que tem essa dimensão no campo político, e resulta um dado a levar em conta na hora de retomar a análise dos enquadramentos para analisar a relação da agenda política com a agenda da mídia.

Em resumo, neste Capítulo foi exposta a análise dos discursos que trataram das diferentes dimensões da crise aérea vivida durante a primeira metade de 2007, que foi chamada de Apagão Aéreo pela mídia nacional e parte da comunidade política brasileira. Ao longo desta análise foram estabelecidos alguns achados sobre a agenda da Câmara de Deputados, especialmente no que se refere à utilização de enquadramentos genéricos na produção dos discursos. Em primeiro lugar, o principal achado deste Capítulo foi a identificação de uma relação entre os ciclos do debate sobre o Apagão Aéreo no Plenário da Câmara e o transcurso dos acontecimentos ligados à crise. No

Capítulo seguinte este assunto será retomado para entender a relação da agenda da Câmara de Deputados com a agenda da mídia.

Em segundo lugar, descobriu-se que existe uma grande participação no debate dos Deputados que renovam sua banca, e que muitas figuras de elevado capital político (BOURDIEU, 2009), com vozes fortes em seus partidos e renome na política nacional (como Magalhães Neto, Onyx Lorenzoni ou Ronaldo Caiado) ocuparam lugares centrais nesse debate. Mas contrariamente a uma das suposições feitas pelo autor desta dissertação, detectou-se que não existe relação entre o uso do enquadramento de atribuição de responsabilidade e a experiência política prévia do deputado que deu o discurso. Para pôr à prova esta suposição, foram analisados os perfis dos Deputados que atribuíram responsabilidade e concluiu-se que no caso estudado não existe tal relação. Mas por outro lado, identificou-se uma relação entre a experiência política prévia dos Deputados e o enquadramento do conflito, que foi corroborada a partir da última atividade dos Deputados antes de assumir sua cadeira na Câmara de Deputados, bem como pela experiência dos Deputados em outras legislaturas da Câmara. Além disso, o estudo dos dados do enquadramento de atribuição de responsabilidade desagregado por partido político, somados à identificação dos atores responsabilizados nos discursos, permite afirmar que o principal fator que explica a grande presença do enquadramento de atribuição de responsabilidade é a grande participação no debate dos Deputados da oposição, que utilizaram seu espaço no plenário para responsabilizar o governo pela crise.

Por outro lado, na análise dos temas mais escutados no plenário, dentre os discursos dedicados ao debate sobre o Apagão Aéreo, o subtema mais frequente foi “Questões judiciais e CPI”, seguido da categoria “Questões internas do Congresso”. Se esse fato for levado em conta junto com o achado de que os enquadramentos do interesse humano e da dimensão econômica foram os menos frequentes na amostra de discursos analisados, pode-se inferir que o desenvolvimento do debate sobre o Apagão Aéreo no Plenário sobre esta questão está marcado principalmente pelo interesse dos membros da Câmara de Deputados.

Isso significa que a agenda dos Deputados na 53<sup>o</sup> esteve determinada pelo próprio interesse dos políticos? A mídia não foi capaz de influir no trabalho dos Deputados durante o debate do Apagão Aéreo? Como essa agenda da Câmara de

Deputados influenciou no trabalho jornalístico? O Capítulo final tentará integrar todos os achados até aqui para dar uma possível resposta a essas perguntas.

## CAPÍTULO V

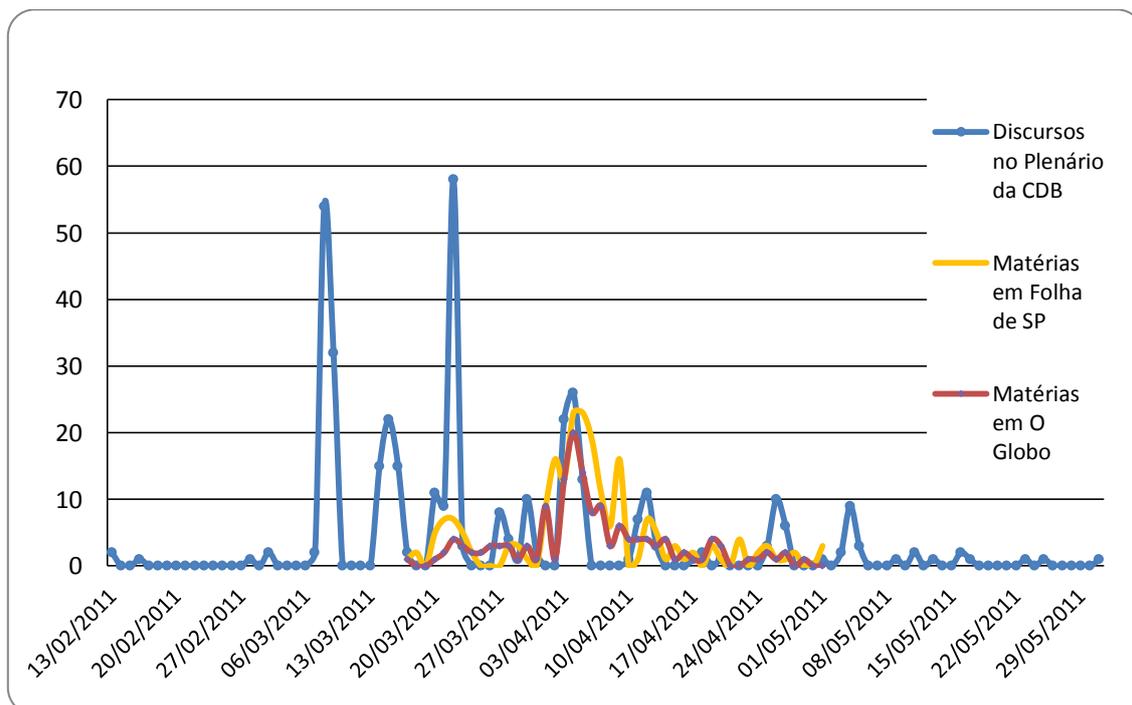
Nos Capítulos III e IV foi analisado, de forma independente, o tratamento da questão da crise aérea nos jornais *Folha de SP* e *O Globo*, e nos discursos dos Deputados federais no Plenário da Câmara dos Deputados. Mas, como esclarecido desde o início, a principal suposição que orienta esta obra é que as agendas da mídia e da política se constroem no contexto de uma negociação constante, o que implica que os processos de construção dessas agendas se dão de forma paralela, e, portanto, as influências entre elas são mútuas e simultâneas. Porém, isso não significa que essas influências sejam determinantes uma da outra, mas as agendas se constituem conjuntamente, em parte como produto desse jogo. A partir do estudo dos enquadramentos pode-se demonstrar que cada campo se apropria dessas influências, principalmente de acordo com os interesses e a estrutura de normas e rotinas que lhe são próprias.

Então, se as influências são mútuas e simultâneas, para observá-las é preciso agora estudar em forma conjunta os processos de constituição das agendas. No presente Capítulo tentar-se-á dar o passo para a análise integrada do tratamento da crise aérea na mídia e no Plenário da Câmara dos Deputados, para lograr uma imagem mais nítida dos processos de construção das agendas sobre o assunto. Para isso, serão retomadas as principais descobertas dos Capítulos anteriores, junto com novas abordagens das bases de dados construídas para esta pesquisa.

Em primeiro lugar, resulta interessante analisar os ciclos do debate no Plenário e na mídia e as relações entre eles ao longo da crise. Como já citado em outras passagens desta pesquisa, a crise do tráfego aéreo durante o governo Lula foi destapada pelo acidente de outubro de 2006, em que um avião comercial da linha aérea Gol e um jato privado Legacy bateram no ar provocando a morte dos 154 passageiros do Boeing 737-800 SFP da empresa brasileira. Isso significa que o acontecimento se impõe às agendas política e mediática de forma externa. O que se procura definir aqui não é o ingresso do

assunto às agendas, senão o tratamento que estas dão ao tema ao longo de um período imediatamente posterior ao acidente.

**Gráfico 11. Tratamento da crise do tráfego aéreo**



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 11 permite observar e comparar a frequência com que o tema aparece no período estudado. Como foi analisado no terceiro Capítulo desta dissertação, no debate do Plenário foram identificados quatro momentos de máxima atenção sobre a questão da crise aérea, o mais significativo deles coincide com a falha técnica registrada no CINDACTA I no dia 18 de março de 2007. Nesse momento, a atenção da mídia também se volta para o problema. No gráfico se observa um leve acréscimo no número de matérias publicadas por ambos os jornais. Mas a maior atenção da imprensa gráfica sobre a crise se produz na primeira quinzena de abril, durante a declaração de greve dos controladores de tráfego aéreo e o conflito do governo com a cúpula da FAB. Em seguida, o debate vai desaparecendo paulatinamente, e nos meses posteriores a mídia e os Deputados vão abandonando o tema.

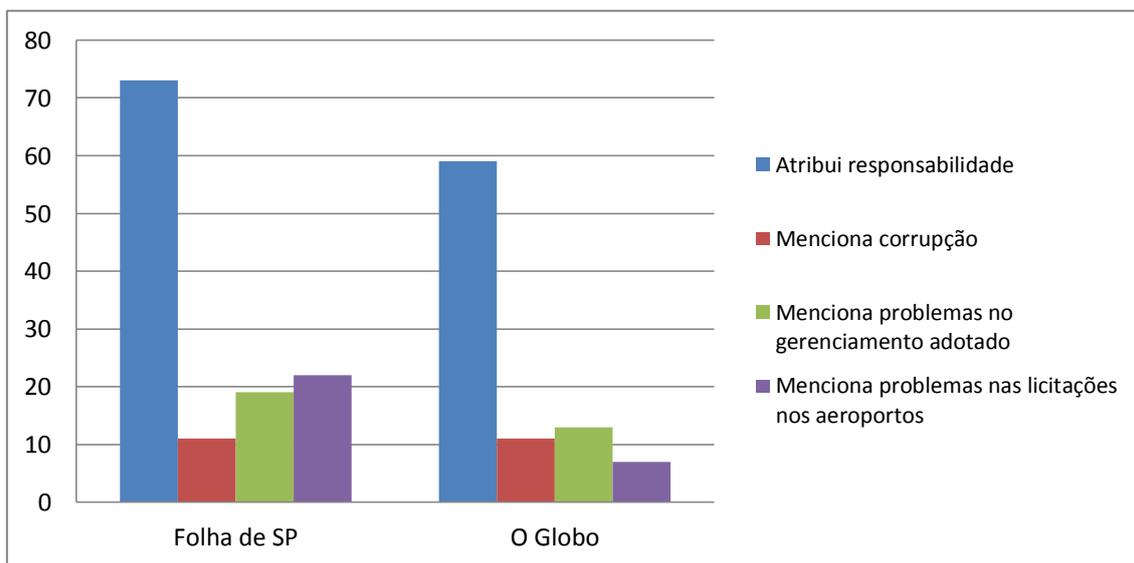
Então, como é possível observar no gráfico 11, os ciclos do debate no plenário e os ciclos do tratamento na mídia parecem manter certa independência um do outro. O debate na Câmara se abre com a apresentação do pedido de CPI, e a maior concentração

de discursos se registra durante a terceira semana de março, depois de uma jornada de atrasos e caos nos aeroportos, enquanto que os meios de comunicação não reagem imediatamente ao tema nesse momento, e sim o fazem um mês depois, com a crise dos controladores do tráfego aéreo. Isso significa que os diferentes níveis de atenção em cada agenda não têm uma relação entre si? Para encontrar respostas a essas perguntas é preciso recorrer outras dimensões da análise.

Primeiramente, um dos dados mais salientes do gráfico 11 é a convergência das linhas que ilustram o tratamento do Apagão Aéreo nos dois jornais analisados. E o fato de que a tendência na cobertura do assunto seja parecida se torna ainda mais significativa, por que a tendência que os discursos marcaram foi diferente dessas duas linhas. Essa circunstância está indicando que os ciclos dos jornais estão sendo determinados por algum ou alguns fatores comuns, diferentes dos que marcam o ritmo do debate no Plenário. A agenda mediática é similar nos dois casos estudados, enquanto que no caso da agenda dos Deputados, o debate segue uma dinâmica diferente. A convergência no tratamento do tema nos jornais poderia ser explicada a partir da identificação de outra variável, independente, que afete às agendas dos periódicos e determine o percurso dessas linhas que, no gráfico, ilustram a cobertura jornalística. Ou, por outro lado, essa relação pode ser descrita como uma covariação. De acordo com Cook (2006) e McCombs (2009), um dos fatores definitivos na configuração da agenda da imprensa sobre um assunto é a influência de outros veículos mediáticos. No trabalho de construção da notícia, os jornalistas observam o trabalho de seus colegas e são influenciados e agendados por eles. Como foi analisado no Capítulo II, o estudo das relações intermídia é fundamental para entender como se configuram e como atuam as estruturas de regras e valores próprios da atividade jornalística sobre a produção, sendo sempre atravessadas pelas lógicas econômicas e políticas. A grande maioria dos insumos e recursos necessários para construir as notícias provém destas relações no interior dos meios de comunicação. As relações de agendamento intermídia estão presentes em todas as etapas de produção da notícia, e são sempre constantes durante esse processo. Por constante pretende-se indicar que não são produto de acontecimentos que possam estar aparecendo como disparadores das relações de agendamento entre jornalistas e/ ou entre diferentes empresas ou meios de comunicação. Pelo contrário, o agendamento intermídia é uma característica própria do trabalho jornalístico, e não uma particularidade em função de um fato “noticiado”.

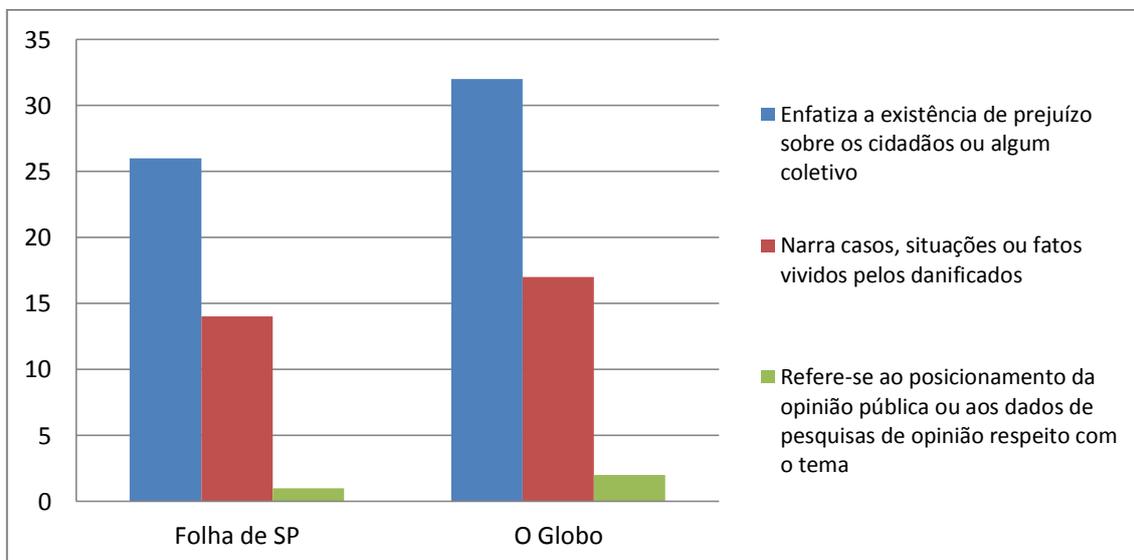
Mas o agendamento intermídia não se limita a uma coincidência nos temas tratados pelos diferentes meios de comunicação. Os gráficos 12, 13, 14 e 15 permitem estudar em forma comparada a presença dos enquadramentos genéricos nos jornais *Folha de SP* e *O Globo*. Os quatro gráficos permitem analisar as coberturas desses jornais a partir de outras variáveis (os enquadramentos) para discernir se a convergência detectada no gráfico 11 se mantém estável em outras dimensões do tratamento do tema.

**Gráfico 12. Enquadramento da atribuição de responsabilidade nos jornais**



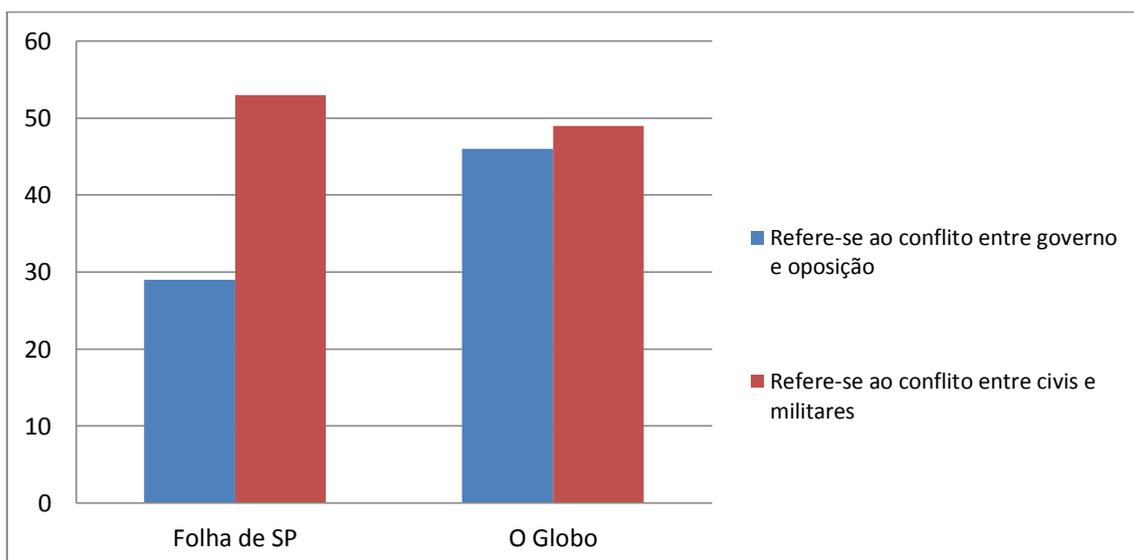
Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 13. Enquadramento do interesse humano nos jornais**



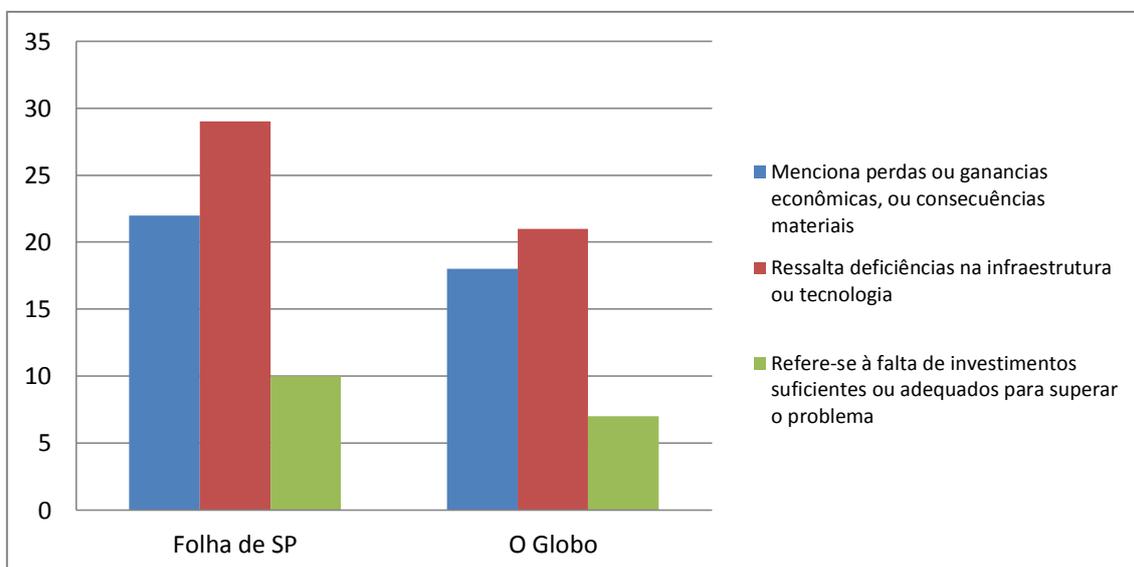
Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 14. Enquadramento do conflito nos jornais**



Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 15. Enquadramento da dimensão econômica nos jornais**



Fonte: Elaboração própria

Pode-se observar rapidamente que a relação entre os componentes de cada enquadramento é muito similar nos dois casos estudados. Com algumas exceções, como o caso do conflito político no jornal *O Globo*, ou a maior menção a problemas nas licitações dos aeroportos no jornal *Folha de SP*, questão que será retomada mais adiante, as diferenças entre os componentes de cada enquadramento genérico são proporcionalmente similares nos dois jornais. Então, esse fato dá mais um argumento

para falar da existência de uma relação de covariação entre os tratamentos do tema respectivos a *Folha de SP* e *O Globo*, que pode ser descrita como agendamento intermídia.

O estudo do enquadramento do conflito permite identificar mais um rastro do agendamento intermídia. Ao analisar o desenvolvimento no tempo desse enquadramento, pode-se observar que *Folha de SP* começava a falar da crise entre o governo e a FAB no dia posterior ao aquartelamento dos controladores aéreos. Durante esses dias, os editoriais e colunas de opinião do jornal paulista davam uma centralidade ao conflito entre funcionários do executivo e a cúpula militar, que o jornal *O Globo* não registrava. No dia primeiro de abril, onze matérias da *Folha de SP* mencionavam o conflito cívico-militar, ao passo que o jornal do Rio de Janeiro o fazia somente em uma. Naquele momento, o jornal de São Paulo dedicava muito espaço da segunda página a textos que falavam de responsabilidade do governo na desautorização do comando da FAB, enquanto reclamavam uma punição para os controladores amotinados. Neste caso, resulta extremamente significativo levar em conta que as colunas de opinião que aparecem na segunda página do jornal de domingo costumam levar a assinatura de jornalistas prestigiados (no caso, Clovis Rossi e Eliane Cantanhêde), que, como foi debatido no Capítulo I, tem maior chance de influir no trabalho de seus colegas. Três dias depois de iniciada a greve, a *Folha de SP* mencionava o conflito entre civis e militares em treze matérias, mas desta vez *O Globo* a mencionava em onze. O exemplo é ilustrativo de uma faceta do agendamento intermídia, mas cabe esclarecer aqui que o processo não culmina nessa situação pontual. Como já foi dito, o rasgo das relações de influência entre os diferentes meios de comunicação é o mesmo que foi descrito para o agendamento entre mídia e política, no sentido de que é contínuo, simultâneo, mútuo e permanente.

Por outro lado, durante o mesmo período de tempo, em ambos os jornais se registrou um leve acréscimo do espaço dedicado ao assunto durante a terceira semana de março, e um aumento mais acentuado durante a primeira semana de abril. Mas além das agendas sobre o Apagão Aéreo terem mantido uma tendência muito parecida nos dois jornais, a cobertura dada pelo jornal *Folha de SP* foi maior do que a cobertura dada à crise pelo jornal *O Globo*. O jornal paulista apresentou um maior número de matérias sobre o tema, maior quantidade de chamadas em capa e mais matérias com chamada em

capa, maior número de textos de opinião, e mais espaço dedicado à questão. Essa maior cobertura por parte do jornal *Folha de SP* se explica, principalmente, por fatores locais que determinaram a percepção da gravidade da crise na cidade de São Paulo, onde o jornal está radicado e tem maior quantidade de leitores.

Em primeiro lugar, o aeroporto de Congonhas apresentava muitas deficiências na infraestrutura e tecnologia na época do Apagão Aéreo. Com frequência, o aeroporto sofria panes, falhas técnicas, ou outras circunstâncias que provocavam atrasos nos voos programados. O que explica a maior quantidade de referências às deficiências na infraestrutura e/ou tecnologia no jornal *Folha de SP*. Por outro lado, o tráfego aéreo nesse aeroporto é o maior do país, pelo qual a concorrência no aeroporto de Congonhas é muito grande, a ponto de estar quase sempre lotado. Isto significa que qualquer circunstância pode provocar muitos atrasos e caos no curto prazo. No período de tempo analisado, aparecem matérias do jornal paulista relatando atrasos significativos causados pela presença de animais nas pistas de decolagem.

O clima instável da região também influi nas dificuldades para administrar pousos e decolagens no aeroporto. Frequentemente as pessoas devem esperar além do tempo programado para a decolagem do seu voo, o que gera certa aversão ao aeroporto por parte dos passageiros frequentes. Durante o dia 18 de março, por exemplo, além da falha técnica em Brasília, as fortes chuvas obrigaram o controle de Congonhas a fechar a pista por duas horas. Os dois acontecimentos provocaram demoras em 40% dos voos do país.

Além disso, em 2003, a empresa pública Infraero anunciou o início das obras de remodelação do aeroporto de Congonhas, cujo objetivo era ampliar a capacidade deste a doze milhões de passageiros por ano. Durante 2007 estavam sendo realizados trabalhos de expansão e melhoramento das pistas do aeroporto, mas as obras, que foram muito demandadas pela sociedade, estavam atrasadas e sobre elas caíram uma série de suspeitas de corrupção e irregularidades nas licitações. Um dado muito esclarecedor a respeito é a quantidade de menções que o jornal *Folha de SP* faz a problemas nas licitações dos aeroportos. A partir do estudo dos enquadramentos se verificou que o jornal *Folha de SP* mencionou problemas nas licitações dos aeroportos em 23 matérias, ao passo que *O Globo* o fez em 6 matérias.

Esta explicação sobre a maior cobertura da *Folha de SP*, junto com as diferenças entre a cobertura dos dois jornais e o debate no plenário da Câmara de Deputados (analisadas a partir do gráfico 11) permitem dar uma primeira ideia do rasgo que caracteriza as relações de agendamento entre a mídia e a política. Como mencionado no Capítulo II desta dissertação, a primeira premissa que deve orientar os estudos de agendamento é que toda agenda se configura em torno dos interesses dos atores envolvidos nela. Isto significa que as relações de influência nunca são determinantes por si só. Os estudos de agendamento, então, não podem partir de definições que impliquem uma expectativa elevada por encontrar relações simples entre uma variável dependente e outra independente, porque os principais fatores na configuração das agendas são endógenos, e não exógenos. Não se trata de negar a influência de uma agenda sobre a outra, mas de limitar os efeitos e consequências que se esperam dela, e desalentar a pretensão de explicar uma relação muito complexa com modelos em extremo simples. À continuação serão procurados mais elementos que permitam sustentar o argumento.

Em primeiro lugar, a análise do enquadramento da atribuição de responsabilidade permite dar uma primeira aproximação a esses conceitos. No Capítulo IV foi analisada a presença de enquadramentos desse tipo nos discursos da Câmara de Deputados e se conferiu que entre as exposições dos Deputados existia um elevado nível de atribuição de responsabilidade explícita, em especial a respeito do governo federal.

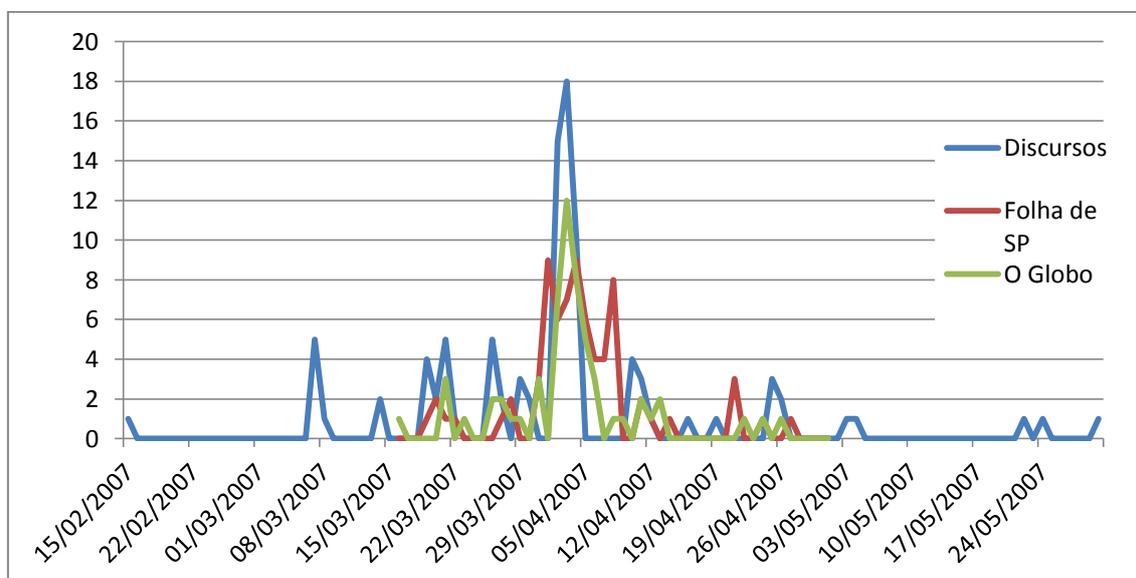
**Tabela 22. Comparativa da presença do Enquadramento de atribuição de responsabilidade**

	<i>Folha de SP</i>	<i>O Globo</i>	Discursos
Atribui responsabilidade	34%	39%	25%
Menciona corrupção	6%	7%	4%
Menciona problemas no modelo de gerenciamento adotado	9%	9%	0,5%
Menciona problemas nas licitações nos aeroportos	11%	4%	0%

Fonte: Elaboração própria

A tabela 21 permite observar também como foi registrada essa tendência na cobertura dos dois jornais estudados. Esse fato poderia ser interpretado como uma relação de influência se o desenvolvimento desse enquadramento no tempo fosse analisado. Como observado no gráfico 16, o período em que se registrou um acréscimo nos níveis de atribuição de responsabilidade explícita no jornal *Folha de SP* foi seguido por um aumento abrupto nos níveis de atribuição de responsabilidade explícita tanto no jornal *O Globo* quanto nos discursos dos Deputados. No começo da greve dos controladores de tráfego aéreo, no domingo 1º de abril de 2007, o jornal paulista *Folha de SP* apresentava nove matérias nas quais atribuía responsabilidade explicitamente. O jornal do Rio de Janeiro atribuía responsabilidade em três matérias. Nos três dias posteriores, no plenário da Câmara, os Deputados atribuía responsabilidade a respeito do Apagão Aéreo em 41 discursos, enquanto *O Globo* apresentava 27 matérias nas que atribuía responsabilidade sobre a crise de forma explícita. Neste ponto é interessante ressaltar um antecedente: durante a semana seguinte ao dia 18 de março de 2007, quando uma falha técnica no CINDACTA I provocava mais um episódio de crise, no plenário da Câmara de Deputados se registrava o maior aumento do número de discursos sobre o Apagão Aéreo. Porém, os discursos pronunciados pelos Deputados Federais nessa ocasião não registraram um acréscimo semelhante na frequência com que atribuía responsabilidades em forma explícita.

**Gráfico 16. Atribuição de responsabilidade explícita nos jornais e discursos de deputados**



Fonte: Elaboração própria

Mas o que acontece quando se descompõem os dados dos discursos dos Deputados segundo sua posição no eixo governismo/oposição? E como foi o desenvolvimento do debate nessa semana? Esta informação é importante porque, segundo analisado no Capítulo IV, um 58,5% dos discursos foram pronunciados por Deputados opositores, e dos 96 discursos que atribuíram responsabilidade de forma explícita, 64% correspondem a pronunciamentos da oposição. A análise permitiu conferir que 56% dos discursos da base aliada que atribuíram responsabilidade em forma explícita foram pronunciados entre os dias 2 e 4 de abril de 2007. Então, é preciso dar maior nível de detalhe ao estudo. Para isso, resulta interessante adotar ferramentas de análise qualitativa e analisar os discursos pronunciados pelos Deputados durante essa semana para tentar encontrar outras chaves.

O primeiro dos discursos sobre o Apagão Aéreo na sessão do dia 2 de abril foi pronunciado por Francisco Rodrigues. O deputado começava seu pronunciamento elogiando o tratamento da revista Veja a respeito da greve dos controladores de tráfego aéreo. Em sua exposição, o deputado do PFL manifestava:

“Estamos preocupados. Esse não é assunto a respeito do qual se possa brincar. A questão é gravíssima. Há muito tempo está claro que o atual Ministro da Defesa não tem condições de conduzir aquela Pasta. A atual situação pode transformar-se em algo de consequências imprevisíveis. [...] E tudo por culpa do Governo, que, na verdade, tem apenas uma simples decisão a tomar: substituir imediatamente o Ministro da Defesa, para que aí, sim, a autoridade seja restabelecida. Alguns companheiros talvez ainda estejam tranquilos porque não conhecem a história deste País. Movimentos como esse podem levar o Governo do Presidente Lula a uma situação extremamente delicada”.

(Francisco Rodrigues, PFL-RR, 2/04/2007).

O segundo discurso desse dia onde se faz referência ao Apagão Aéreo foi pronunciado pelo paranaense Assis de Couto (PT-PR). Nele, o deputado oficialista não responsabilizou ninguém pela crise, mas, contra a posição do governo, pediu ao PT pela instalação da CPI e chamou os outros partidos da base aliada a refletir sobre a questão para superar a crise.

O terceiro discurso também correspondeu a um Deputado da base aliada, mas nesse caso, o Deputado Mauro Benevides (PMDB-CE) se manteve na estratégia tecida pela bancada, não mencionou a CPI do Apagão Aéreo, ao passo que manifestou seu desconforto com a cobertura da imprensa e da televisão a respeito do tema. No seu pronunciamento, Benevides não atribuiu responsabilidades sobre o caso, mas aproveitou

para pedir à bancada opositora o levantamento do bloqueio da pauta do dia proposta pela bancada oficialista.

O quarto e quinto discurso foram pronunciados pelos Deputados opositores Augusto Carvalho (PPS-DF) e João Almeida (PSDB-BA), que pediram pela rápida instalação da CPI do Apagão Aéreo e responsabilizaram o governo pela situação do sistema de tráfego aéreo nacional. A seguir são resgatados os trechos mais destacados de seus discursos:

“O Governo teve tempo mais do que suficiente para discutir com todos os envolvidos no problema, examinar os modelos do mundo inteiro, estabelecer um processo de negociação visando ao interesse público e definir claramente onde deve estar localizado o controle de voos e que caráter deve ter esse órgão - se militar, se civil ou se híbrido. Há exemplos no mundo inteiro, Sr. Presidente. Há também uma certa discussão já iniciada, mas o Governo do Presidente Lula não teve capacidade de dar uma solução ao problema. Embromou, protelou, enganou, mentiu, atrapalhou, não resolveu, e ficou pior. O País assiste agora a uma situação pior à que havia antes, uma situação nova, porque além da dificuldade e do não-funcionamento adequado do controle de voos no País, o que põe em risco a vida de todos, não há segurança no espaço aéreo.” (João Almeida PSDB-BA, 2/4/2007).

“Deputados, registro nossa expectativa diante do caos em todos os aeroportos brasileiros neste último final de semana, quando até mesmo um óbito foi registrado. Diante da manifestação espontânea da população, que colocou faixas em vários aeroportos solicitando a instalação de CPI para investigar as causas do Apagão Aéreo, tenho a absoluta convicção de que o Supremo Tribunal Federal apoiará o voto do eminente Ministro Celso de Mello, para que a Minoria continue sendo respeitada nesta Casa. Esperamos que a investigação, via Comissão Parlamentar de Inquérito, seja, enfim, decidida pelo STF”. (Augusto Carvalho, PPS-DF, 2/4/2007)

Como é possível observar, os discursos da oposição foram na direção de atribuir a responsabilidade do caos, provocado pela greve dos controladores do tráfego aéreo, ao governo, da mesma forma que foi registrado nas edições dos jornais desses dias. De fato, nessa semana foram registradas menções a outros meios de comunicação no debate. O deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR) elogiou uma matéria da revista *Veja* em que o governo era responsabilizado, enquanto que Germano Bonow (PFL-RS) se manifestou sobre um editorial do jornal *Estado de SP* “muito bem posto, [que] fala da rebelião dos sargentos e da situação extremamente difícil em que vive o País, sem um Presidente da República que de fato comande as Forças Armadas” (Germano Bonow, PFL-RS, 02/04/2007), mas, como exposto anteriormente, os Deputados da oposição

atribuíram a responsabilidade com o fim de justificar a instalação da CPI do Apagão Aéreo pedida em finais de fevereiro por Vanderlei Macris e Otávio Leite.

Depois de ouvir os discursos da oposição, e uma vez que estes conseguem instalar no plenário o debate sobre a responsabilidade do governo, aparecem as vozes de alguns Deputados oficialistas que tratam de defender a posição da liderança a respeito da crise e proteger a imagem do governo dos ataques da oposição. Vicentinho (PT-SP) exige a seus colegas no Plenário: “Coloquem-se, Srs. Deputados, no lugar dos sargentos, que não acreditaram mais nem nos seus superiores e chegaram a fazer o que fizeram”, e continua “Ao me colocar no lugar dos controladores e do povo, coloco-me igualmente no lugar do Presidente Lula: alguém que está preocupado com que se resolva rapidamente o problema.” A postura defensiva do deputado petista se torna mais clara quando expressa:

“É importante deixar claro que o Presidente Lula agiu pensando no povo brasileiro. Por isso, S.Exa. merece nosso respeito [...] Por que essa crise ocorre no setor aéreo? Porque, felizmente, o povo passou a utilizar mais o transporte aéreo. A vida da população melhorou, as passagens tornaram-se mais acessíveis, porém a estrutura aeroportuária não acompanhou esse novo quadro. E por que o povo passou a ter maior poder de compra? Por causa do projeto nacional deflagrado pelo Governo Lula. (Vicentinho, PT-SP, 02/04/2007).

Logo após a intervenção do deputado Vicentinho, Fernando Ferro (PT-PE) e Jurandil Juarez (PMDB-AP) manifestam-se de acordo com a posição do primeiro. Ferro reforça o argumento ao dizer que:

“Querer utilizar a situação como justificativa para instalar a CPI é de um oportunismo descabido! Pode-se até chegar a isso, mas neste momento o Ministro do Planejamento já negocia com os controladores, e certamente vamos atingir uma situação negociável típica dos regimes democráticos (Fernando Ferro, PT-PE, 2/04/2007)

Enquanto isso, Juarez destaca a responsabilidade das empresas privadas de aviação pela crise: “Essas empresas estão adotando a prática de investir pouco na qualidade dos serviços para auferir lucros extraordinários, com o uso exaustivo da capacidade existente” (Jurandil Juarez, PMDB-AP, 2/04/2007).

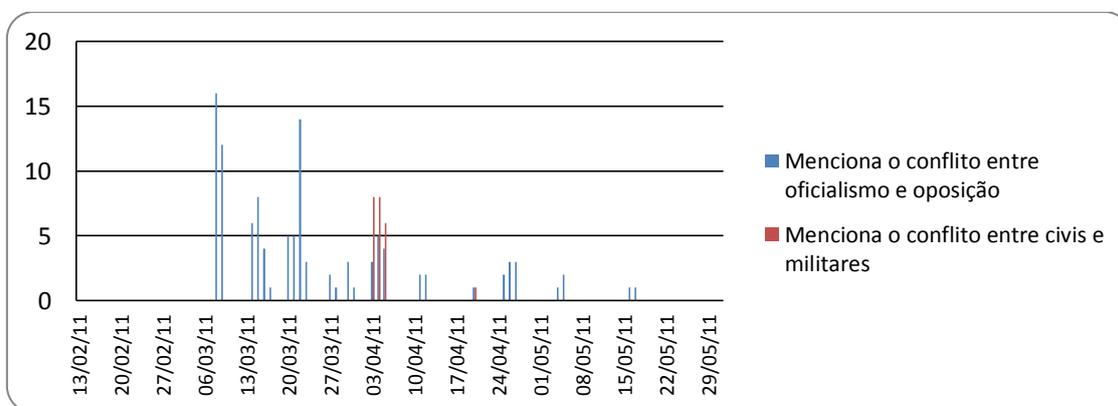
A aproximação dos discursos que, durante a greve dos controladores (na primeira semana de abril de 2007), marcaram o ritmo do debate sobre o Apagão Aéreo permite descobrir como se produziu a apropriação, por parte dos Deputados, dos enquadramentos de atribuição de responsabilidade propostos pelos jornais. Os dados e

os discursos analisados mostram um caso de agendamento da mídia sobre atores políticos (especificamente, dos jornais *Folha de SP* e *O Globo* sobre a Câmara de Deputados). As menções a meios de comunicação, como revistas e jornais, atribuindo responsabilidade durante o debate também permitem sustentar a hipótese, mas também ajudam a ver como é que nesse processo de agendamento as diferentes partes definem no debate, de acordo com seus interesses e posições nas disputas, as formas nas que se apropriam do enquadramento proposto pela mídia. Então, no Capítulo IV não foi possível verificar a suposição de que os Deputados com mais experiência política atribuíam responsabilidade com mais frequência que os que não tinham essa experiência. Foi necessário achar um novo fator endógeno que estivesse intervindo na forma em que a mídia influía nos discursos dos Deputados, para que estes se apropriassem dos componentes com que a notícia foi construída nesse momento. O argumento da filiação partidária parece mais acertado para explicar como os legisladores se apropriaram do enquadramento utilizado pela mídia durante a greve dos controladores de tráfego aéreo, e isto acontece porque os enquadramentos propostos pela mídia não ultrapassam as disputas entre os atores políticos já posicionados (BIROLI, 2012).

O enquadramento do conflito também é uma excelente oportunidade para ver essa dinâmica de influências em que a mídia e a política dialogam. Novamente, a análise se concentra na primeira semana de abril. Como se observou no desenvolvimento do debate na Câmara de Deputados do Brasil, o enquadramento do conflito na dimensão da luta entre governismo e oposição é um rasgo muito presente nos discursos dos legisladores. Na verdade, o enquadramento do conflito entre governismo e oposição é um dos elementos centrais na construção da identidade política dos Deputados e outros atores do campo. Ele permite se posicionar no eixo de disputa da alta política e construir um sentido de pertencimento com os outros Deputados e políticos. No contexto do debate na Câmara, o enquadramento da atribuição de responsabilidade pode ser pensado em relação ao enquadramento do conflito entre governismo e oposição, no sentido de que é uma maneira de colocar o ator, a quem a responsabilidade é atribuída, do outro lado do espectro político, quer dizer, do lado oposto ao próprio.

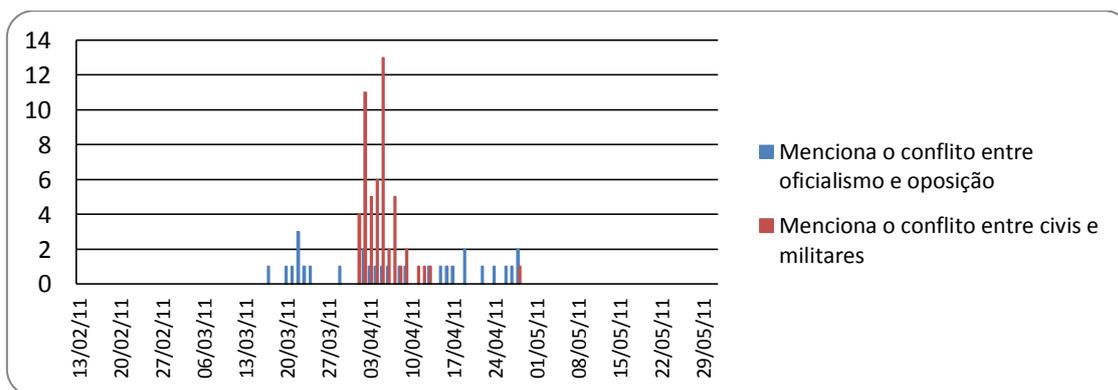
O gráfico 17 permite ver de que maneira o enquadramento do conflito foi se desenvolvendo no debate do Plenário da Câmara de Deputados. Os gráficos 18 e 19 ilustram o mesmo processo nos jornais *Folha de SP* e *O Globo*, respectivamente. A partir dos três gráficos é possível comparar esses processos nas diferentes agendas e analisar as diferenças e semelhanças entre eles.

**Gráfico 17. Enquadramento do conflito no Plenário da Câmara de Deputados**



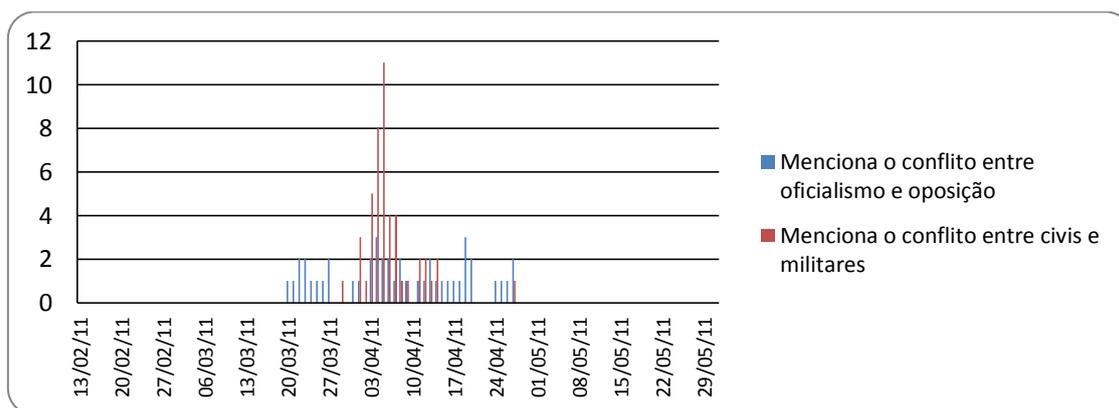
Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 18. Enquadramento do conflito no jornal *Folha de SP***



Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 19. Enquadramento do conflito no jornal *O Globo***



Fonte: Elaboração própria

No caso dos discursos, a presença da dimensão política partidária do enquadramento do conflito é uma constante no debate da Câmara de Deputados. No gráfico 17 se observa que a tendência nas referências ao conflito entre governismo e oposição é proporcional à quantidade de discursos sobre o Apagão Aéreo. As menções ao conflito político no sentido estreito variam de acordo com os ciclos dos discursos pronunciados no plenário. No entanto, os jornais não registram a mesma intensidade na menção a esse conflito. Aqui resulta importante fazer um esclarecimento a respeito. Normalmente, a mídia também recorre a esse tipo de enquadramento com frequência: essa é de alguma forma uma influência que o campo político (BOURDIEU, 2009) impõe aos jornalistas na hora de construir os perfis dos atores políticos e transformá-los em personagens da história que conta a notícia. O que acontece é que esse recurso é muito mais presente nos cadernos políticos, como o “Primeiro Caderno” ou os cadernos “*O Globo*” e “País”, onde os jornalistas estão em contato mais fluido com os políticos. O enquadramento do conflito entre governismo e oposição se constitui como o elemento central desses cadernos, que constroem a notícia em torno dele.

Tanto no caso do jornal *Folha de SP* quanto *O Globo* pode-se observar que a grande maioria das matérias que utilizam este tipo de enquadramento se encontra agrupada nos cadernos políticos. Em *Folha de SP*, o “Primeiro Caderno” concentra 90% dos casos, representando 30,5% das matérias desse caderno. Em total, 26 matérias das 85 publicadas no “Primeiro caderno” se referem ao conflito entre governo e oposição. O jornal *O Globo* concentrou nos cadernos “*O Globo*” e “País” um 87% das menções a esse conflito. Um 63,5% das matérias publicadas no caderno “País”, e um 41,17% das

matérias publicadas no caderno “*O Globo*” apresentaram esse enquadramento. Dos gráficos 17, 18 e 19 pode-se inferir que existe alguma relação entre uma maior menção ao conflito político nos discursos e nas matérias durante a terceira semana de março, mas a variação no caso dos jornais é muito tênue.

Por outro lado, como já foi demonstrado nos Capítulos precedentes, na pesquisa foi analisado outro tipo de enquadramento do conflito muito presente nos jornais. Durante a greve dos controladores de tráfego aéreo, tanto *Folha de SP* quanto *O Globo* deram muita importância ao conflito produzido entre o governo e a cúpula da FAB. Especificamente, esse enquadramento foi utilizado desde o início dessa crise para indicar o desacordo da FAB com as negociações que os Ministros estabeleceram com os controladores. De acordo com o Capítulo III desta dissertação, os problemas entre a FAB e o governo começaram cedo, em outubro de 2006, quando uma operação-padrão dos operadores de radares paralisou boa parte dos voos do país. Naquela época o Brigadeiro Luiz Carlos Bueno não tolerou a intromissão do Ministro Pires, e a relação entre eles ficou danificada, de modo que o Brigadeiro teve que deixar seu cargo no início de 2007.

No dia 28 de março de 2007, dois dias antes que os controladores começassem uma nova ação de protesto, o jornal *O Globo* lembrava aquele primeiro episódio em um editorial carregado de acusações contra o governo.

“Aquele desastre, o mais grave da aviação brasileira dentro do país, serviu para abalar a confiabilidade de um sistema de tráfego aéreo que se tinha por bastante seguro. Logo depois, veio o movimento dos controladores de voo, o qual o governo, por cacoete ideológico, tratou de politizar, permitindo que líderes sindicais participassem das primeiras negociações. No mínimo, criou um relacionamento difícil entre o ministro da Defesa, Waldir Pires, e a aeronáutica, imprevidência que teria desdobramentos futuros, com mudanças na cúpula da força aérea.” *O Globo*, pag. 6. 28/3/2007.

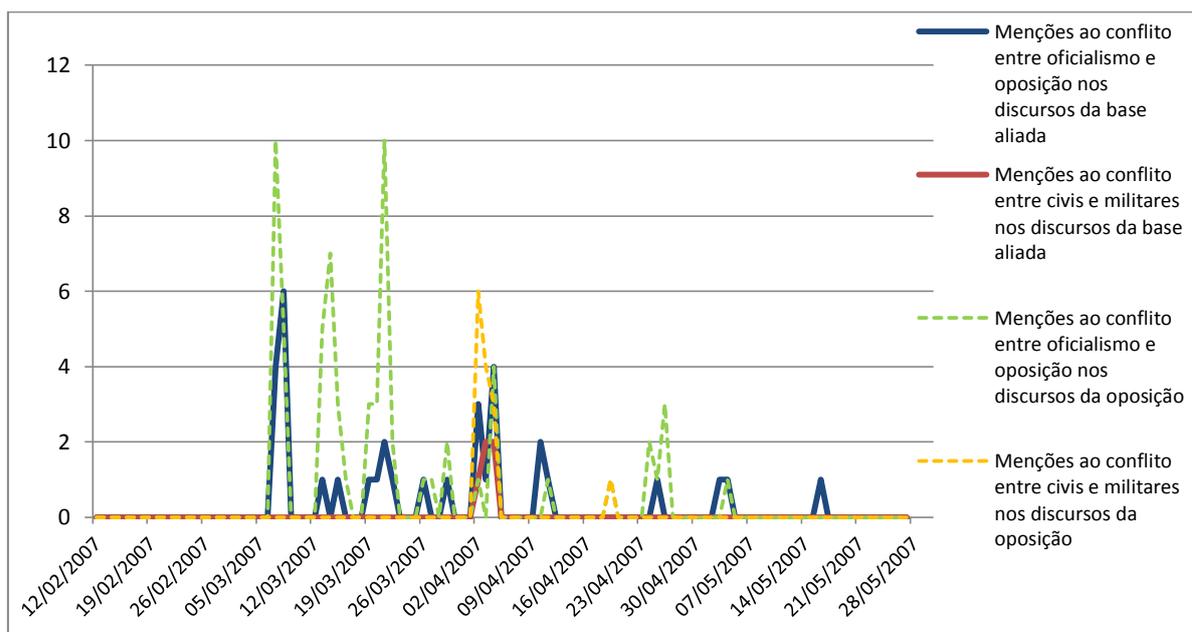
No dia 31 de março ambos os jornais dão conta do motim dos controladores na noite anterior e refletem com rapidez o conflito entre a FAB e os ministros que se ocuparam do assunto. Quatro matérias do jornal *Folha de SP* e três do jornal *O Globo* mencionam o conflito entre o governo e a cúpula militar. Com o título “Presidente ordenou negociação”, *Folha de SP* publicava uma chamada na sua capa em que se lia: “Lula acabou contrariando o comandante da Aeronáutica, brigadeiro Juniti Saito, que

havia caracterizado a greve como motim e decidira dar voz de prisão aos sargentos rebelados” (*Folha de SP*, pag. 1, 31/3/2007).

Como foi apontado, o enquadramento do conflito político em sentido estreito é muito importante entre os Deputados, pelo qual era esperado que tanto a base aliada quanto a oposição refletissem dados significativos em referência a esse enquadramento. O estudo da base de dados revelou que as duas bancadas registraram uma média de 30% de seus discursos referindo o conflito entre governismo e oposição. Enquanto que o conflito cívico-militar foi refletido com muito menos assiduidade pelos Deputados de uma e outra facção. A oposição mencionou o conflito entre civis e militares em 5,9% dos casos em que se pronunciou no Plenário, enquanto que o governismo o fez em 5,3%. Mas uma questão que chamou a atenção na análise foi uma significativa queda das menções ao conflito político nos discursos da oposição durante a semana da greve dos controladores, que como já foi notado, é um período onde a mídia focou no conflito entre o governo e a FAB. Quais eram os fatores que poderiam estar influenciando nessa variação tão significativa? A virada na agenda do jornal tinha alguma relação com o observado nos discursos dos Deputados opositores?

Para esclarecer o assunto, foi construído o gráfico 20, que permite observar o que aconteceu com o enquadramento do conflito na Câmara de Deputados ao longo do período estudado, observando as diferenças entre base aliada e oposição. Mediante esta ferramenta interpretativa se conferiu que, de fato, durante a primeira semana de abril, a oposição reduziu a quantidade de menções ao conflito governismo-oposição, mas acentuou a quantidade de menções ao conflito entre civis e militares, da mesma forma que fizeram os jornais *Folha de SP* e *O Globo*. A relação entre os dois tipos de framing do conflito estudados se inverteu, e a oposição passou a registrar um 42% de discursos enquadrando o conflito entre civis e militares, e um 13% enquadrando o conflito entre governismo e oposição. Enquanto isso, os Deputados da base aliada também mencionaram o conflito cívico-militar com mais frequência durante essa semana, mas ainda assim, o conflito político continuou sendo o mais enquadrado, já que foi mencionado em mais de 30% dos discursos dessa bancada. A virada no enquadramento do conflito entre os Deputados da oposição parece estar mostrando mais uma vez como foi que a mídia influenciou no debate na Câmara durante o período estudado.

**Gráfico 20. Enquadramento do conflito nos discursos dos Deputados**



Fonte: Elaboração própria

A tendência dos dados dos enquadramentos apresentados até aqui parece confluir com os achados da pesquisa realizada por Helena Máximo (2008), especialmente quando ela afirma que “tem-se a impressão de que a relação entre os campos da mídia e da política caminha prioritariamente no sentido da manutenção das estruturas de ambos os campos.” (MÁXIMO, 2007, pag. 14). Ou como sugere Biroli (2012), no sentido de evidenciar uma harmonia entre o que a mídia e os políticos consideram são os limites do campo político.

Os dados coletados e analisados no transcurso deste trabalho parecem indicar que há uma influência dos jornais sobre o trabalho dos Deputados, mas na medida em que estes últimos têm a capacidade de se apropriar e ressignificar o discurso da mídia para fazê-lo coincidir com os seus interesses próprios. E isso pode acontecer só na medida em que o discurso da mídia não implica um risco para a legitimidade do papel dos políticos, quer dizer, para as instituições políticas da democracia. Pelo contrário, as formas nas que se enquadram o conflito e a responsabilidade reforçam essas posições no sistema político.

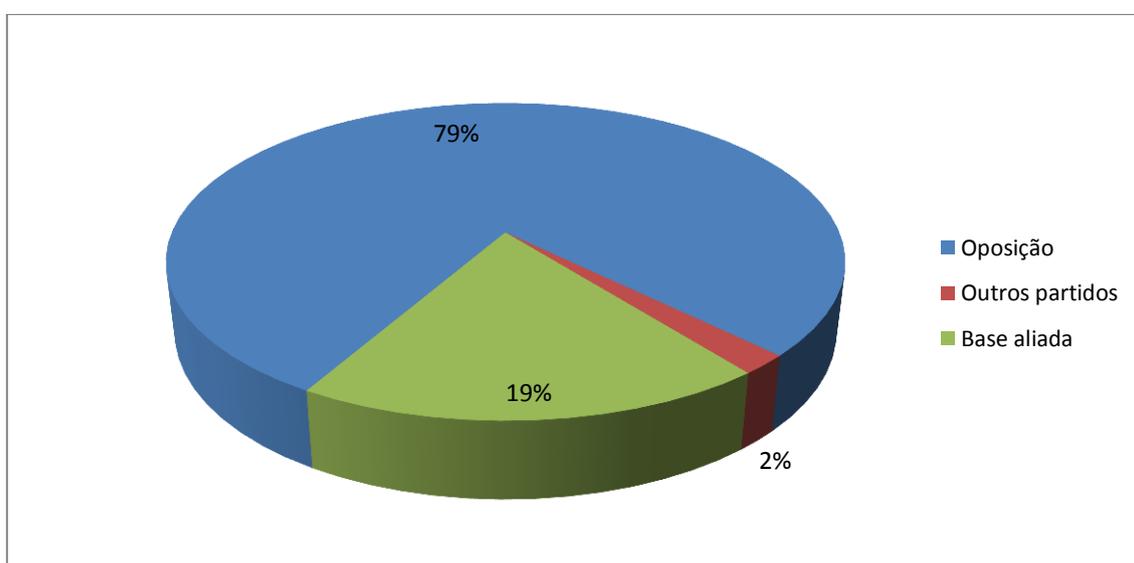
Então, na linha da pesquisa proposta por Máximo, e com o objetivo de complementar os dados expostos até aqui, foram analisadas as menções à mídia que os Deputados fizeram durante o período estudado. Assim como na pesquisa da autora,

foram consideradas menções afirmativas “somente quando o parlamentar anunciava, explicitamente, a sua fonte ou o reconhecimento da importância do discurso midiático.” (MÁXIMO, 2007, pag. 9)

Em total, dentre os discursos coletados para esta pesquisa foram registradas 47 menções diretas à mídia, dentre as quais o jornal *Folha de SP* foi o mais mencionado, em 10 vezes. O jornal *Estado de SP* ocupou o segundo lugar na lista, com cinco menções. A revista *Veja* registrou três menções, e o jornal *O Globo* foi mencionado em duas oportunidades, igual à revista *ISTOÉ*. As outras menções correspondem a referências gerais a jornais, à mídia, ou a imprensa, sem explicitar a fonte da que se fala.

A análise permitiu conferir que foi a oposição que mencionou à mídia nos seus discursos com maior assiduidade, como forma de legitimar sua posição. Em total se registraram 37 casos, que, como se observa no gráfico 21, correspondem a 78,7% das vezes que a mídia foi mencionada no Plenário em relação ao debate sobre o Apagão Aéreo. Essa porcentagem contrastada com o dado já apresentado de que a porcentagem de discursos da oposição sobre o total da amostra não é superior a 59% permite indicar que a bancada utilizou esse recurso com frequência. A oposição mencionou à mídia em 16,4% de seus discursos sobre a crise, enquanto que o número de vezes em que a base aliada mencionou a mídia é igual a 9, o que representa um 8,3% dos seus discursos, e no resto dos partidos só o PP fez uma menção.

**Gráfico 21. Menções à mídia nos discursos no Plenário da Câmara de Deputados**



Fonte: Elaboração própria

Outro dado significativo é o tipo de menções que as duas bancadas fizeram, pelo que resulta interessante voltar para os discursos. Em primeiro lugar, a oposição foi responsável por 91% das menções a um meio de comunicação específico. Nessa bancada foi mencionado o jornal *Folha de SP* em 9 discursos, o *Estado de SP* em 4, e *O Globo* em 2 discursos, e as revistas *Veja* e *Istoé* em 3 e 2 oportunidades respectivamente. A base aliada só mencionou meios de comunicação especificamente em 2 discursos, pelo qual corresponde a 22% das vezes que essa bancada mencionou a mídia. Na maioria dos casos em que a oposição fez menção à imprensa se referiu a matérias sobre o Apagão Aéreo. Como exemplos podem ser citados alguns casos. O Deputado Paulo Abi-Ackel dizia durante uma de suas intervenções no debate: “Sr. Presidente, a Minoria faz da crônica do jornalista Clóvis Rossi, publicada hoje na *Folha de SP*, a orientação de seu voto.” (Paulo Abi-Ackel, PSDB-MG,21/3/2007), e o Deputado Julio Redecker fazia uma leitura das capas dessa semana:

“Vou ler algumas manchetes dos jornais e veículos de comunicação brasileiros. A *Folha de SP* de 25 de março diz: CGU mira contas de dirigentes da INFRAERO; O Estado de S.Paulo do dia 24 diz: TCU averigua ligação de INFRAERO e firmas citadas em CPI.” (Julio Redecker, PSDB-RS, 26/3/2007).

Em geral, a maioria das menções à mídia da bancada opositora pode ser classificada, segundo as categorias propostas por Máximo (2007), como menções de *reconhecimento*, isto é, aquelas que se configuram “quando o agente político, ao mesmo tempo, reconhece o poder do discurso midiático e não realiza nenhum movimento de questionamento de seu capital simbólico.” (MÁXIMO, 2007, pag.10), e são mobilizadas como recurso de legitimação. Enquanto isso, as menções da base aliada tendem a se dividirem entre menções de *reconhecimento* e menções de *conflito*. Estas últimas se diferenciam, segundo a pesquisadora, do outro tipo de menções por realizarem um reconhecimento indireto e implícito do poder simbólico da mídia na crítica do discurso midiático que, pelo contrário, aparece em forma explicitada. Um exemplo foi a menção que o Deputado Fernando Ferro fez, que no contexto da greve dos controladores de tráfego aéreo dizia:

“Discordamos completamente de setores da imprensa saudosos do golpe militar e que apregoam um clima que não existe. É preciso dialogar, reconhecer as condições de vida e a importância do trabalho dos controladores - o salário que ganham, as tarefas que desempenham e a importância que têm -, para que, valorizando o

trabalho, possamos deles exigir responsabilidade, a fim de que a sociedade não seja penalizada. Todos temos de ser responsáveis neste momento delicado que vive o País.” (Fernando Ferro, PT-PE, 2/4/2007).

Contudo, existe uma diferença importante entre os discursos da base aliada que mencionam à mídia no sentido de menção de *reconhecimento* e os que o fazem como menção de *conflito*. Em geral, os discursos dessa bancada que fizeram menção à mídia sem discutir com ela não se expressaram no mesmo sentido que a posição da bancada a respeito de rejeitar a CPI do Apagão Aéreo, como é possível observar nos seguintes trechos dos discursos de Marcelo Serafim, do PSB, e de Mauro Benevides, do PMDB:

“Sr. Presidente, nobre Deputado Osmar Serraglio, que neste momento dirige os trabalhos na condição de membro preeminente da Mesa Diretora, onde exerce a 1ª Secretaria, Sras. e Srs. Deputados, senhoras e senhores telespectadores da TV Câmara, numa semana de apenas 3 dias úteis, a Câmara dos Deputados apresta-se para iniciar, a partir de hoje, um esforço concentrado, em meio a questões delicadas, como a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Apagão, admitida em liminar pelo Ministro Celso de Mello, bem assim a decisão do Tribunal Superior Eleitoral relativa à fidelidade partidária, o que pode implicar, se chancelada a resolução no âmbito da Corte Maior, alusiva à perda de mandato de alguns membros deste Plenário. A crise do Apagão agravou-se, no final de semana, sendo objeto de sucessivos noticiários na televisão, no rádio e na imprensa escrita, com imagens e declarações patéticas, reclamando ação urgente do Poder Público, até aqui impotente para solucionar as postulações dos chamados controladores de voo.” Mauro Benevides, PMDB-CE, 2/04/2007)

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, povo do Estado do Amazonas, o jornal *Folha de SP* desta terça-feira publica uma reportagem estarrecedora. Segundo o texto, assinado pela jornalista Kátia Brasil, ainda existe um "buraco negro" no espaço aéreo da região amazônica. Isso nos deixa apreensivos, até mesmo em pânico.” (Marcelo Serafim, PSB-AM, 24/4/2007)

Os discursos que mencionaram a mídia foram pronunciados por um conjunto de 27 Deputados. Todos eles possuíam mais de dois anos de atividade política partidária no momento da eleição, 16 deles foram eleitos com experiência prévia na Câmara, e só 4 não possuíam um cargo eletivo durante o ato eleitoral. O subgrupo dos Deputados com experiência prévia na Câmara foi responsável por 26 menções à mídia, o que equivale a 55% das menções registradas. Os 16 dos legisladores que mencionaram a mídia em algum de seus pronunciamentos no Plenário renovaram sua cadeira de deputado federal

em 2007. Os Deputados reeleitos são responsáveis por 53% das menções à mídia na Câmara de Deputados.

Vanderlei Macris (PSDB-SP) foi o deputado que realizou maior quantidade de menções. Dentre os 15 discursos pronunciados por Macris, oito deles continham menções à mídia. O segundo deputado com maior quantidade de menções à mídia foi Onyx Lorenzoni, com 4 discursos nos que se menciona à mídia. Como esses Deputados também apareciam entre os mais mencionados pelos jornais, foi preciso estudar a relação entre estas duas variáveis. Dessa maneira se verificou que 57% das menções correspondem a Deputados mencionados nos jornais durante o tratamento da notícia, mas a quantidade das menções em um e noutro caso não mostraram dados significativos para estabelecer uma conclusão satisfatória que vincule as duas variáveis.

Todos estes dados não permitem observar uma tendência firme no sentido de conferir as suposições que orientaram o trabalho de Helena Máximo e que foram trabalhados no Capítulo IV desta dissertação. Em nenhum caso foi possível estabelecer uma relação entre a menção à mídia nos discursos e a trajetória política dos Deputados que os pronunciaram. Assim como na pesquisa de Máximo, os dados não indicaram a existência de vínculo entre as variáveis.

Mas por outro lado dedicou-se um espaço nesta pesquisa à análise das menções que os jornais fizeram aos Deputados em atividade. Para isso foram considerados os casos nos que as diferentes matérias consideradas na base de dados incluíam em seu texto o nome dos Deputados eleitos durante 2006. Conforme o colocado no Capítulo II desta dissertação, as menções aos atores políticos são consideradas neste trabalho uma peça chave no jogo de influências entre os mundos da política e da mídia. A menção dos atores políticos na mídia implica um reconhecimento do lugar que ocupam esses atores no campo da política, e inclusive pode significar a atribuição de importância de uma figura nesse complexo.

Na tabela 22 observam-se as menções aos Deputados em cada jornal agrupados por partido. Os dados indicam que os Deputados do PT foram os mais mencionados em ambos os jornais, seguidos pelos legisladores do PSDB e do PFL.

**Tabela 23. Menções a Deputados nos jornais *Folha de SP* e *O Globo* por partido político**

Partido	<i>Folha de SP</i>	<i>O Globo</i>
PT	28	34
PSDB	16	29
PFL	15	34
PTB	5	14
PSB	4	3
PMDB	2	6
PCdoB	1	3
PDT	1	4
PV	1	4
PL	0	2
PPS	0	6
PSOL	0	1

Fonte: Elaboração própria

O estudo destas menções é abordado sob a suposição de que os atores políticos são mencionados conforme um enquadramento típico na mídia que consiste em se concentrar nas lideranças e políticos mais reconhecidos no campo. Para conferir esse suposto foi preciso estabelecer a existência de alguma relação entre o perfil biográfico dos legisladores e sua menção nos jornais. Primeiramente foram analisadas as menções aos Deputados agrupados pela sua última ocupação no momento da eleição de 2006. Para isso, foi construída a tabela 23, na que se observa uma predominância de Deputados reeleitos entre os Deputados mais mencionados na mídia.

**Tabela 24. Menções a Deputados segundo sua última ocupação antes da posse**

Última ocupação	<i>Folha de SP</i>	<i>O Globo</i>
Deputado Federal	57	121
Funcionário Público Federal	7	4
Deputado Estadual	4	4
Prefeito/ Vice-Prefeito	2	4
Outros	2	3
Vereador	0	2
Advogado	1	1
Empresário	0	1

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, na tabela 24 observa-se que 14 dos 15 Deputados mencionados com mais frequência possuem lugares de importância na estrutura do seu partido, ou possuem cargos relevantes na hierarquia parlamentar. Os dados são relevantes porque permitem inferir o peso político desses atores no campo.

**Tabela 25. Deputados Federais: posição partidária e atividades parlamentares durante a crise do Apagão Aéreo segundo a frequência nas menções dos jornais *Folha de SP* e *O Globo***

Deputado	<i>Folha de SP</i>	<i>O Globo</i>	Posição partidária e/ou atividades parlamentares
Arlindo Chinaglia	15	22	Presidente da Câmara de Deputados (2007)
Onyx Lorenzoni	7	14	Vice-líder PFL, Líder DEM a partir de (2007)
Antonio Carlos Pannunzio	5	14	Líder do PSDB (2007)
Antonio Carlos Magalhães Neto	4	11	1º Vice-Líder do DEM (2007)
José Múcio Monteiro	3	12	Líder do PTB até 2007, Líder do Governo (2007)
Carlos Wilson	7	4	Presidente da INFRAERO (2003-2006)
Júlio Redecker	2	7	Vice-Líder do PSDB (2006), Líder da Minoria PSDB, RS (2007)
Rodrigo Maia	2	4	Líder do PFL 2005-2007, Vice-Líder do PFL (2007)
Otávio Leite	1	4	Vice-Líder da Minoria (2007)
José Carlos Aleluia	1	4	Líder da Minoria (2007)
Vanderlei Macris	3	1	Vice-Líder do PSDB fevereiro de (2007), Autor do pedido de instalação de CPI do Apagão Aéreo
Beto Albuquerque	2	2	Vice-Líder do Governo (2003-2007)
Aldo Rebelo	1	3	Líder do Governo (2003-2004)
Henrique Eduardo Alves	1	3	Líder do PMDB (2007), Líder do Bloco PMDB, PTB, PSC e PTC (2007)
Fernando Coruja	0	3	Líder do PPS (02/2006-)

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil (<http://www.camara.gov.br>)

Fernando Coruja, que como foi destacado no Capítulo IV ocupou o segundo lugar na lista dos Deputados que mais discursos sobre o tema pronunciaram, foi mencionado só em 3 matérias, enquanto que Chico Alencar, que se pronunciou sobre o Apagão Aéreo em 15 oportunidades e ficou no quinto lugar não foi mencionado em nenhuma oportunidade. Enquanto isso, o deputado Arlindo Chinaglia só realizou pronunciamentos referidos ao funcionamento interno da Câmara de Deputados, sem expressão da posição adotada a respeito do debate. Ainda assim, foi o deputado mais mencionado nos jornais. Luiz Sérgio e Miro Teixeira são outros casos de legisladores que tiveram uma participação importante no debate no Plenário, mas passaram despercebidos tanto no jornal *Folha de SP* quanto no jornal *O Globo*.

Dessa maneira, pode-se observar como a mídia se apropria do debate na Câmara de Deputados de acordo com os parâmetros estabelecidos pelas rotinas jornalísticas para a construção da história que se deve narrar na notícia. A mídia reflete a importância que os legisladores dão ao tema no debate desenvolvido no Plenário, mas os atores principais da notícia não são os que mais participaram desse debate, senão, conforme um enquadramento típico da mídia, os mais reconhecidos dentro e fora da Câmara de Deputados. Nesse sentido, o enquadramento do oficialismo pode ser interpretado como um desdobramento do anterior, pelo qual a ampla presença de nomes do PT nas matérias dos jornais reforça essas conclusões.

Resumindo, este Capítulo tentou definir a forma na que Deputados e meios de comunicação se relacionaram durante o debate em torno da crise do tráfego aéreo no Brasil. O Estudo esteve focado em identificar as influências mútuas sobre as que estes atores foram construindo sua agenda sobre o tema.

Em primeiro lugar, foi analisada a frequência com que os Deputados se referiram ao assunto ao longo do tempo, comparando estes dados com o tratamento nos jornais *Folha de SP* e *O Globo*. Isso permitiu conferir que na Câmara o tema começou a ser debatido com força desde o início das atividades parlamentares do ano 2007, principalmente impulsionado pelo pedido de instalação da CPI do Apagão Aéreo apresentado no final de fevereiro, e empurrado por acontecimentos externos que colocavam o tema na pauta. Mas os jornais estudados colocaram no topo da sua agenda o Apagão Aéreo durante a crise dos controladores, na primeira semana de abril, logo após o agravamento do conflito entre governismo e oposição com a negativa da bancada

governista de instalar a CPI. Conforme o tempo foi passando, o debate no Plenário e o tratamento da mídia sobre o tema foram se desgastando, logo depois de a greve ter sido resolvida, os controladores voltaram a seus postos e os aeroportos retornaram à normalidade.

Por outro lado, a convergência no tratamento do tema pelos jornais *Folha de SP* e *O Globo* foi considerado como um indício da relação de agendamento intermídia. Logo depois, foram analisadas as configurações dos enquadramentos genéricos (atribuição de responsabilidade, interesse humano, conflito e dimensão econômica) e foi verificada a existência dessa relação de influência recíproca entre os dois jornais no tratamento da questão do Apagão Aéreo.

Procurando esclarecer mais o processo de configuração do tratamento tanto no Plenário quanto nos jornais, foi realizada uma análise comparada dos enquadramentos mais relevantes no debate na Câmara de Deputados e nos meios de comunicação escolhidos. Em primeiro lugar, foi verificado que o enquadramento de responsabilidade sobre o governo foi uma característica recorrente no tratamento de ambos os jornais. Esse pode ter sido um fator de influência importante da maneira na que se enquadraram a responsabilidade do governismo no Plenário. No estudo dos discursos que instalaram esse enquadramento na Câmara de Deputados durante a semana na que os controladores de tráfego aéreo se declararam em greve, detectou-se que foi a oposição que recorreu primeiro a esse tipo de framing, com a intenção de vigar ou afirmar seu reclamo de instalar uma CPI para investigar a crise. A posição no eixo governismo/oposição foi a variável que melhor permitiu explicar a forma na que os Deputados se apropriaram do tratamento da mídia a respeito desse enquadramento.

Seguido disso, foi analisado o tratamento do conflito nos dois campos. Foi detectado, tanto no jornal *Folha de SP* quanto *O Globo*, um número significativo de referências ao conflito entre governismo e oposição nos cadernos políticos (“Primeiro Caderno” no caso de *Folha de SP* e “*O Globo*” e “País”, no caso de *O Globo*). Mas com o motim dos controladores de tráfego aéreo os meios de comunicação começaram a enquadrar o conflito principalmente no eixo cívico-militar, de acordo com a agitação na relação entre a FAB e o Governo. Nesse caso foi possível observar novamente a oposição refletindo a agenda dos jornais em torno desse enquadramento, o que permite

colocar a variável filiação partidária novamente em consideração na hora de explicar o desenvolvimento do debate na Câmara de Deputados.

Mediante a análise das menções à mídia nos discursos dos Deputados se consolidou esse achado. A oposição mencionou a mídia com mais frequência nos seus discursos, e foi principalmente no sentido de reconhecer o discurso desta como uma voz legítima no debate, ou como uma fonte de informação objetiva e confiável. Em relação a isso, os Deputados da oposição foram os que fizeram maior quantidade de referências aos meios de comunicação específicos. A *Folha de SP*, o jornal que realizou a maior e mais detalhada cobertura da crise, foi o jornal mais mencionado no Plenário. Durante a greve dos controladores foi possível escutar um deputado do PSDB declarar que a oposição se identificava com um editorial desse jornal a ponto de fazer desse texto a posição dessa bancada.

Finalmente a análise da menção a Deputados nos dois jornais permitiu observar mais uma dimensão da relação entre as agendas da mídia e da política. No caso novamente observou-se como esse processo se configura de forma tal que as influências entre um ator e outro passam através de um conjunto de fatores endógenos de cada uma das agendas, e estão mediadas por estes últimos.

# CONCLUSÕES

O presente trabalho pretendeu abordar a relação entre a mídia e a política desde uma perspectiva que presume a existência de mecanismos de influência entre esses dois campos. Foi apresentado o debate sobre as características das influências entre o Poder Legislativo e a mídia brasileira, entendendo-as como resultante de um processo de agendamento mútuo e simultâneo. Mas o propósito central da obra não foi identificar as influências entre os dois campos, senão apontar as complexidades dessa relação e alertar sobre os problemas e ambiguidades que aparecem quando se pretende analisar essas influências.

No marco da teoria da agenda setting proposto por McCombs e Shaw resgatou-se o enfoque dos *frames* como categoria de análise para o estudo das formas que se configuram as diferentes dimensões das agendas a partir da negociação constante (COOK, 2004) entre políticos e jornalistas. O estudo de caso esteve focado no debate no Plenário e na cobertura dos jornais em torno do Apagão Aéreo de 2006, que veio à tona logo após a queda de um avião da linha aérea Gol.

A partir da análise da evolução da teoria do agendamento foi ressaltado o paradoxo metodológico que implica analisar as relações entre as três agendas em termos de hipóteses lineares simples entre agendante e agendado. A integração das três tradições da teoria da agenda setting leva necessariamente a uma concepção circular dos processos de agendamento. Neste sentido, a política e a mídia estabelecem relações de influência complexas, com diversos canais ou dimensões de influência. Pode-se ilustrar o caráter da relação entre o campo político e o campo da mídia com a imagem de um cabo elétrico, composto por muitos fios de cobre transportando informação nos dois sentidos. Através desses canais vão se sucedendo as influências de forma mútua e simultânea. Mútua, porque as duas agendas acabam sendo influenciadas, uma pela outra, e nenhuma constrói sua agenda em forma isolada. Simultânea, porque essas influências são contemporâneas, e principalmente, porque as relações entre as agendas

são constantes e não se suspendem no tempo (pelo menos nos sistemas democráticos que protegem a liberdade de imprensa).

Na análise da relação entre mídia e política pode se observar, por exemplo, o ciclo de debate de episódios particulares, mas esses episódios nunca podem ser considerados como sendo a forma esgotada da relação de agendamento entre mídia e política. Quando o estudo das agendas é abordado pelos pesquisadores se estabelecem limites arbitrários e se faz um recorte de um *continuum*, usualmente em torno de um tema específico ou uma data eventual. Mas é importante ressaltar que, contrariamente ao implícito na literatura clássica sobre agenda setting, esse recorte não representa o processo de agendamento na íntegra.

Na pesquisa realizada pretendeu-se demonstrar também que os enquadramentos, além de sua função como padrões rotineiros de organização dos símbolos na construção do discurso pelo qual se influencia nas agendas dos outros atores, constituem-se como uma mediação das influências dos outros discursos sociais, de forma tal que essas influências sejam filtradas de acordo com os interesses e rotinas do campo de ação próprio de cada ator. Grande parte deste trabalho esteve dedicada a descrever as agendas da principal imprensa gráfica e da Câmara de Deputados do Brasil, e a apresentar dados que puderam explicar a configuração dessas agendas. Nos Capítulos III e IV, principalmente, foi conferida a importância que têm neste processo os elementos endógenos de cada campo, os interesses e valores entorno dos enquadramentos típicos no discurso dos jornalistas e no discurso dos Deputados. Dessa maneira se estabeleceu, por exemplo, que os legisladores reagiram principalmente aos episódios da crise que representaram prejuízo para a população (e, por que não, para eles mesmos, como o manifestaram em múltiplos discursos), e que cada um deles o fez elaborando *frames* coerentes com sua posição no sistema de partidos, com sua posição na hierarquia do partido próprio, e com sua história pessoal de militância e desempenho político. Por outro lado, a grande maioria dos discursos no Plenário estava vinculada a questões internas, como a CPI do Apagão Aéreo, ou o bloqueio à pauta oficial por parte da oposição.

Os enquadramentos permitem o agendamento na medida em que facilitam a harmonização dos interesses entre políticos e jornalistas. Como foi falado nesta dissertação, o papel das equipes de comunicação dos políticos (muitas vezes compostas

por ex-jornalistas) põe em evidência esse fato, já que sua tarefa consiste em adequar o trabalho e os discursos dos políticos principalmente aos enquadramentos típicos da mídia, para tornar estes mais interessantes aos olhos dos meios de comunicação. Mas, pelo fato de os enquadramentos representarem estruturas de cognição e interpretação, além de tornar os discursos mais eficazes na hora de produzir um efeito sobre os receptores também se constituem como filtros para as influências externas.

Como foi colocado no Capítulo final desta obra, o estudo das relações de agendamento intermídia diz muito sobre o duplo papel dos enquadramentos nos processos de agendamento. A coincidência detectada entre as coberturas dos dois jornais estudados são a prova de que os valores e interesses compartilhados pelos jornalistas resultam na prevalência de alguns enquadramentos sobre outros. Sobre a base desses valores e interesses comuns os processos de influência entre as partes se azeita, tornando-se mais fluido, mais robusto e menos tensionado.

O caso do Apagão Aéreo deixa mais uma evidência nesse sentido. Fundamentalmente, as diferenças entre a cobertura do tema em *Folha de SP* e *O Globo* se explicam sobre a base de outras diferenças, vinculadas a elementos que não são compartilhados entre os jornais. Segundo a análise realizada, essas diferenças na cobertura dos jornais tem a ver principalmente com certos interesses focados na base de leitores de cada jornal. As percepções locais da crise marcam o desenvolvimento da cobertura e a transcendência que consegue o tema. De acordo com os achados no Capítulo III, o jornal *Folha de SP* ofereceu uma cobertura mais importante em quantidade de matérias e profundidade dos detalhes na informação, com mais matérias de opinião e mais editoriais sobre o tema. Isso porque a crise foi mais perceptível em São Paulo do que no Rio de Janeiro, e os aeroportos paulistas foram muito mais prejudicados pelo Apagão Aéreo do que os aeroportos cariocas.

Em resumo, olhar as relações de agendamento intermídia serve para entender a relação entre imprensa e política, porque permite iluminar a natureza desse vínculo. O estudo das agendas dos jornais *Folha de SP* e *O Globo* permitiram, neste trabalho, formar uma ideia da complexidade dos processos de agendamento, a importância dos atores que no nível individual dão vida a esses processos, a implicância de múltiplos níveis de influência entre as agendas e, sobretudo, a importância dos fatores endógenos

que possibilitam a harmonização dos discursos em diálogo ou luta e o papel dos enquadramentos nesse processo.

Na relação entre as agendas da Política e da mídia os enquadramentos também exercem um papel chave neste sentido. O caso mais evidente é o enquadramento da atribuição de responsabilidade. Ao longo do último Capítulo desta dissertação tentou-se demonstrar que a atribuição de responsabilidade explícita na câmara dos Deputados estava vinculada à pauta dos jornais e, principalmente, ao fato dos jornais atribuírem repentinamente a responsabilidade ao governo. Porém, a possibilidade de a oposição (e logo a bancada da base aliada) se apropriar desse enquadramento e começar a indicar responsabilidades sobre a questão, citando inclusive matérias de jornais e revistas especializadas, só surge da oportunidade de colocar em concordância o enquadramento com o imperativo da competência, que ordena o campo da política. Dessa maneira, os Deputados contribuem com a construção de sua imagem de opositores através dos enquadramentos propostos, em primeira instância, pela mídia. Mas se os Deputados enquadram as responsabilidades em função de seus interesses particulares, vinculados com a estrutura do campo político, para a mídia a atribuição de responsabilidade fundamentalmente se explica pela congruência com outros fatores e enquadramentos típicos do campo midiático, como o oficialismo das notícias.

As menções de *reconhecimento* (MÁXIMO, 2007) à mídia, presentes em alguns dos discursos nos quais a oposição atribui responsabilidade explicitamente ao governo, dão sinal de uma harmonia entre os discursos da mídia e da oposição, na qual se produz o processo de agendamento. Nesse contexto, as relações de influência mútua se azeitam, tornando-se mais fluentes. A bancada governista, pelo contrario, não reage ao enquadramento da responsabilidade da mídia, senão às acusações da oposição no Plenário da Câmara. E quando isso acontece, a bancada governista recorre a menções de *conflito* (MÁXIMO, 2007), manifestando-se contra a postura da mídia nesse sentido, e marcando sua posição a respeito da culpabilidade atribuída pelos jornais e os Deputados da oposição.

Uma evidência menos óbvia na direção da argumentação deste trabalho se extrai do observado entorno do enquadramento do conflito. A importância que a bancada oposicionista deu ao conflito entre civis e militares esconde algum tipo de relação com a cobertura do tema pelos jornais. Mas não pode se assegurar que esse paralelismo entre o

discurso da oposição e a pauta noticiosa signifique uma aliança manifesta entre os responsáveis da linha editorial e alguns setores da liderança política (ainda que também não pode desmenti-lo). Essa concordância parece responder mais ao alinhamento entre os enquadramentos mobilizados pela mídia e aos que são mobilizados pela oposição. E esse alinhamento é possível na medida em que a mídia e a oposição compartilham uma determinada visão respeito de quais são os limites da política. Como afirma Biroli, “há reforço mútuo entre um modo de fazer jornalismo e um modo de fazer política. As diferenças entre os campos e ofícios não se apagam, imperativos e *nomos* são distintos, mas a harmonia se sobrepõe às tensões e disputas” (BIROLI, 2012, p.14).

O esvaziamento do conflito que, como assinala Biroli, produz a mídia a partir da seleção dos temas e atores no tratamento noticioso permite que as posições se aproximem e se estabeleçam concordâncias entre mídia e política. No caso estudado esse esvaziamento se observa quando se torna evidente que a defesa das instituições se impõe como um pressuposto no debate do tema, tanto por parte da oposição quanto pelos jornais. Segundo o análise realizado ao longo desta obra, o ponto de maior tensão na crise foi a greve dos controladores de tráfego aéreo, prévia ao feriado da páscoa. Naquela semana um grupo de controladores de tráfego aéreo subordinados à FAB iniciava uma greve para reclamar melhores condições de trabalho. A medida adotada pelos controladores contradizia a regulamentação interna do Exército, que proíbe todo tipo de ações de protesto dos militares, e impõe penas aos amotinados que se rebelem contra as hierarquias das Forças.

A greve dos controladores põe em evidência essa concordância entre oposição e mídia sobre a defesa das instituições. Dos editoriais e colunas de opinião se extrai que, na consideração dos jornalistas de *Folha de SP* e *O Globo*, esse é um dos limites da política, mas também os discursos no Plenário da Câmara dizem o mesmo dos Deputados que integram os partidos oposicionistas. Sem cair num juízo de valor a respeito, talvez esse seja um fato esperável, sendo que a oposição está representada por uma bancada conservadora, formada por partidos de centro-direita.

É esperável também que a imprensa, por sua vez, valorize na sua cobertura a quebra de hierarquia de uma liderança militar, dando grande espaço ao tema. Essa cobertura esteve marcada tanto pelo enquadramento do conflito quanto pelo enquadramento do oficialismo e o da atribuição de responsabilidade. É importante

salientar, neste sentido, que se tratou de uma ação de um grupo de trabalhadores não organizados gremialmente nem representados por um sindicato que outorgue uma identidade unificada. A defesa das instituições no caso estudado não faz outra coisa senão confirmar a afirmação de Biroli de que os meios de comunicação respaldam a distância estabelecida entre os atores políticos e os cidadãos, respaldando os critérios que justificam essa distância e reforçando os obstáculos que favorecem a existência de alternância entre posições.

Resulta interessante indicar aqui mais uma vez que o trabalho realizado permite conferir que o oficialismo não implica necessariamente paralelismo entre os discursos do governo e mídia. A maior coincidência entre os discursos da oposição se deu com o jornal *Folha de SP*, que apresentou dados muito mais elevados de menções e apresentação de vozes de funcionários e legisladores governistas do que o jornal *O Globo*. Então, pelo contrário, o oficialismo no caso estudado parece reforçar a harmonia entre as posições dos jornais e da oposição, e isso acontece porque o oficialismo não se refere a valores e interesses da política senão a lógicas internas da tarefa de produção da notícia. Só porque existe um entendimento, uma coerência implícita entre o próprio discurso e o discurso da mídia é que um deputado pode expressar que faz de uma matéria publicada por um jornal a orientação do voto da sua bancada.

A divisão entre partidos só é significativa para a mídia na medida em que pode ser reduzida ao conflito político no sentido estreito do conceito. Para isso, o conflito político é esvaziado de sentido e resignificado em prol do discurso narrativo da notícia. Mas sobre a base do viés institucionalista marcante nesse tipo de narrativa, os partidos políticos influenciam o trabalho dos jornalistas com suas estruturas hierárquicas. Isto acontece porque os jornalistas costumam relacionar importância do tema com importância do ator, e o cargo que o ator ocupa nas instituições é um indicador muito valorizado na prática jornalística na hora de avaliar a relevância dos temas e dos atores. No final das contas, o enquadramento do oficialismo é isso mesmo: os jornalistas outorgam sentido ao eixo governismo/oposição fundamentalmente na medida em que ordena o campo político hierarquicamente, e nessa hierarquia, o partido que governa ocupa o lugar mais alto. Nesse sentido, não chama a atenção que os jornais tenham mencionado muito mais a Deputados que ocupam cargos importantes dentro da

estrutura de seus partidos do que aos mais participativos no debate sobre o Apagão Aéreo.

Por último, o esvaziamento do conflito também se observa no estudo das formas nas que este é enquadrado ao longo da cobertura jornalística. A dissertação produziu informação relevante que permitiu observar que os jornalistas tendem a construir a notícia ao redor de eixos de confronto simples. O conflito político acaba normalmente apresentado como um conflito bipolar, uma luta entre duas partes, fundamentalmente governismo e oposição, mas também outros, como o conflito civil-militar apresentado durante o caso estudado, e amplamente trabalhado pelos jornais. Atores centrais na crise permaneceram ausentes ao longo do tratamento noticioso. Não tiveram transcendência na cobertura dos jornais as empresas privadas, nem os operadores do sistema de tráfego aéreo, e os prejudicados pelos episódios da crise foram mencionados em poucas oportunidades. Ainda políticos em geral, e Deputados em particular, que não estavam identificados nem com a oposição nem com a base aliada foram invisibilizados pela mídia gráfica estudada. Essa simplificação do conflito político favorece aos interesses dos políticos, pelo que se produz uma harmonização dos enquadramentos que acabam reforçando-se entre si.

Portanto, isso acrescenta mais um nível de ambiguidade ao problema das relações entre mídia e política. Os elementos endógenos de cada campo são centrais nos processos de agendamento, os enquadramentos cumprem uma dupla função, como estruturas de cognição e como padrões de rotinização do discurso. Pode se falar então de influências cruzadas? Como determinar em cada caso particular se não se trata de uma ação conjunta em meio a disputas políticas que dependem da atribuição de sentido aos eventos?

Não corresponde a esta dissertação dar a última palavra sobre estas questões. O debate não pode ser fechado nesta escala e é preciso que os pesquisadores políticos continuem trabalhando para entender melhor as relações ente política e mídia. Como já foi indicado, este trabalho procurou colocar no foco as principais características dessas relações, para iluminar os obstáculos no caminho da análise da configuração das agendas e ressaltar os múltiplos fatores em jogo que devem ser tomados em conta. A intenção não foi determinar a origem das influências que constituem cada uma das agendas, senão apresentar as complicações que surgem desse propósito. Fica a alerta

sobre aqueles enfoques que pretendam reduzir essas relações a esquemas extremamente simples, baseados em hipóteses lineares que nada tem a ver com as complexidades dos processos de agendamento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Michel. *Information and Elections*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

AMADEO, Belén (2002). “La teoría del Framing. Los medios de comunicación y la transmisión de significados”. *Revista de Comunicación*, Vol.1, pp. 1-54, 2002.

ARUGUETE, N. “Encuadres mediáticos y su percepción pública: El caso argentino de la privatización de la empresa de telecomunicaciones” *Psicología Política*, Vol. 44, pp. 7-29, 2012.

AZEVEDO, Fernando. Agendamento da Política. In: RUBIM, A. & ALBINO, A. (org.) *Comunicação Política: Conceitos e Abordagens*. Salvador: Edufba, 2004.

BACHRACH, P; BARATZ, M. “Two Faces of Power” *The American Political Science Review*, Vol. 56, Issue 4, pp. 947-952, 1962.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1993.

BIELSCHOWSKY, Pablo; CUSTÓDIO, Marcos da Cunha. “A evolução do setor de transporte aéreo brasileiro”. *Revista Eletrônica Novo Enfoque*, ano 2011, v. 13, n. 13, p. 72 – 93.

BIROLI, Flávia e MIGUEL, Luis Felipe. “Orgulho e preconceito: a ‘objetividade’ como mediadora entre o jornalismo e seu público” *Opinião Pública*. Campinas, Vol. 18. Nº 1. Pp. 22-43, 2012.

BIROLI, Flávia. “O jornalismo como gestor de consensos: limites do conflito na política e na mídia” *XXI Encontro Anual da Compós*. Universidade Federal de Juiz de Fora, 12 a 15 de junho de 2012.

BORGES, Jorge L. *Otras inquisiciones*. Buenos Aires: Emecé, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BRODY, Richard. *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

BRYANT, J.; ZILLMANN, D. *Media effects: advances in theory and research*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associated, 2008.

COBB, R.; ELDER, C. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Bernard. 1963. *The press and foreign policy*. Princeton: Princeton University Press.

COOK, Timothy. *Governing with the news: the news media as a political institution*. The University of Chicago Press, 2004.

DADER, José Luis. *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch, 1992.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. *Communication Concepts 6: Agenda-setting*. California. SAGE Publications, 1996.

DERKSEN L, e GARTRELL J. “The social context of recycling” *American Sociological Review*. Vol. 58, pp. 434–442, 1993.

DORANTES, G. L. “La construcción de la agenda de poder” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. L, Núm. 204, setembro- dezembro, 2008

ECO, Humberto. “El habito hace al monje”. Barcelona: Editorial Lumen Ramón Miquel y Planas, 1972.

EDWARDS, George C. III; WOOD, Dan “Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media”. *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2 (Jun., 1999), pp. 327-344.

FERREIRA MAIA e FASSARELLA, “Agenda-setting no Brasil: contradições entre o sucesso e os limites epistemológicos”. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compós*, Brasília, v.13, n.3, set./dez. 2010.

GITLIN, Todd. *The Whole World is watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left*. Berkeley e Los Angeles: University of California press, 2003.

INSTITUTO FSB PESQUISA. *Mídia e política 2013: hábitos de informação e monitoramento político*. Ano 6. Brasília : FSB Comunicações, 2013.

IYENGAR, S; KINDER, D. *News that matters: Television and American opinion*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1987.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman, 2003

LANG, G.; LANG, K. E. “Watergate: An exploration of the Agenda-Building process.” Em G. Wilhoit y H. de Bock (Eds.), *Mass Communication Review Year-book*, Newbury Park, CA: Sage, pp. 447-468, 1981.

LASWELL, Harold. *Propaganda Technique in the World War* (1927) (WOLF)

LAZARFELD, P., BERELSON, B. y GAUDET, H. *People’s Choice*. Nueva York: Columbia University Press, 1948

LAZARFELD, Paul, BERELSON, Bernard, GAUDET, Hazel. *The People’s Choice*. New York: Columbia University press, 1944

LIEDTKE, Paulo F. *Governando Com A Mídia: Duplo Agendamento E Enquadramento No Governo Lula* (2003-2006). 2006. 414 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

LIPPMANN, W. *Public Opinion*, New York: Free Press Paperbacks, 1997 (v.o. 1922)

MATTOS, Celso Moreira de. *Imprensa e Câmara: um estudo sobre o agendamento* Bauru: [s.n.], 2004, 195f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação.

MÁXIMO, Helena “A presença da mídia na ação política: Evidências de uma influência discursiva. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

MC COMBS, M; SHAW, D. “The agenda-setting function of mass media”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, no. 2, pp. 176-187. 1972.

McCOMBS, Maxwell. “The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas”, *Journal of Communication*. Spring 1993: pp. 58-67

McCOMBS, Maxwell. *A teoria da Agenda, a mídia e a opinião pública*. Petrópolis, Editora Vozes, 2009.

MEYER, D. “Framing national security: elite public discourse on nuclear weapons during the cold war”, *Political Communication*. Vol. 12, pp. 173- 192, 1995.

MEYROWITZ, Joshua. *No sense of place: the impact of electronic media on social behavior*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

MIGUEL, Luis Felipe e BIROLI, Flávia. , “Visibilidade na Mídia e Campo Político no Brasil” *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, pp. 695-735, 2010

MIGUEL, Luis Felipe. “Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro” *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, Vol. 20, pp. 115-134, 2003.

MOLOTCH, Harvey e LESTER, Marilyn. “News as Purposive Behavior: On the Strategic Use of Routine Events, Accidents, and Scandals” *American Sociological Review*, Vol. 39, No. 1, pp. 101-112, 1974.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *La espiral del silencio. Opinión Pública: Nuestra piel social*. Barcelona: Paidós Comunicación, 1995.

ORTEGA, Félix, “Una simbiosis compleja: políticos y periodistas”, *revista Telos*, núm. 54, Madrid, pp 71-83, 2003.

PAN, Z. e KOSICKI, G. “Framing as strategic action in public deliberation” In *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Ed. Reese, S., Gandy, O. e. Grant, A. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. Pp. 35-65, 2001.

PEREIRA, Fabio; LACERDA, Ana e MATTOS, Michelle. “Rotinas e estratégias dos news promoters na cobertura política nacional: o cotidiano da Secretaria de Imprensa e

Divulgação da Presidência da República”, *Estudos em Jornalismo e Mídia*, Vol.II N° 2, pp. 155-165, 2005.

PINTO, Julio. *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002.

RODRIGUES, M. *Imprensa, Congresso e Democracia 1997*. 214 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília. Brasília-DF, 1997.

RODRÍGUEZ DÍAZ, R. *Teoría de la Agenda Setting, aplicación a la enseñanza universitaria*. Madrid. Observatorio Europeo de tendencias Sociales, 2004.

ROSHKO, Bernard. *Newsmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

SEMETKO, H. e VALKENBURG, P. “Framing European politics: a content analysis of press and television news” *Journal of Communication*, Vol. 50(2), pp. 93-109. 2000

SEMETKO, Holli A. “Investigación sobre tendencias de la agenda setting en los noventa.” In: MUÑOZ, A; ROSPIR, J.I. *Comunicación Política*. Universitas: Madrid, 1996.

TEWKSBUURY, D. y SCHEUFELE, D.A, “Framing, Agenda Setting, & Priming: Agendas for Theory and Research”. *Journal of Communication*, 57 (1), pp 9-173, 2007.

TRAQUINA, Nelson. *O estudo do jornalismo no século XX*. Ed. Unisinos, São Leopoldo, 2001.

TUCHMAN, Gaye. *Making News: A Study in the Construction of Reality*. New York: The Free Press, 1978.

TUCHMAN, Gaye. “The News' Manufacture of Sociological Data” *American Sociological Review*, Vol. 41, No. 6, pp. 1065-1067, 1976.

WEAVER, David. “Political issues and voter need for orientation”. Em *The emergence of American political issues*. SHAW, Donald e MCCOMBS, Maxwell, eds. St. Paul, MN: West, 1977. pp.107-119.

WOLF, Mauro. *Teoria da Comunicação*. Lisboa: Ed. Presença, 1995.

ZHU, Jian-Hua. "Issue competition and Attention Distraction: A ZeroSum Theory of Agenda-Setting". *Journalism Quarterly*, , pp. 825-836, 1992