

# O Jornal Nacional e a aprovação das leis Seca e Carolina Dieckmann

João Somma Neto<sup>1</sup>  
Renata Caleffi<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo visa, por meio de considerações conceituais e revisão bibliográfica, apresentar a relação entre Estado e telejornalismo e, posteriormente, a partir de pesquisa quantitativa, demonstrar como o Jornal Nacional e o Congresso Nacional trocaram saliência para a criação e aprovação das leis 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann) e Lei 12.760/2012 (Lei Seca). O objetivo é proporcionar reflexão sobre as relações políticas e de poder entre o telejornalismo e Estado no Brasil, promovendo cotejo com as teorias jurídicas, que atribuem à televisão um papel fundamental na aprovação de políticas públicas nacionais.

Palavras-chave: Comunicação. Política. Telejornalismo.

91

---

1 Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e doutor em Jornalismo pela Universidade de São Paulo. Professor associado do Curso de Comunicação Social - habilitação Jornalismo da Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-graduação em Comunicação da UFPR.

2 Doutoranda em Políticas Públicas no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFPR. Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná. Possui especialização em Letras - Interfaces entre os Estudos Linguísticos e Literários pela Universidade Estadual do Centro-Oeste.

## Abstract

So many events marked the history of Brazilian television news and, among these, is its relationship with the State and the Government of Brazil. This article seeks, through conceptual considerations and literature review, present the historical context of the relationship between state and television and later through quantitative research, demonstrate how the Jornal Nacional and the Congresso Nacional salience exchanged for creating and passing laws 12,737 / 2012 (Law Carolina Dieckmann) and Law 12,760 / 2012 (Law of Alcoholic). The objective is to provide a discussion on the relationship between political power and the state television news and in Brazil, promoting a confrontation with the legal theories that confirm to television a key role in the adoption of national policies.

Keywords: Communication. Politic. Tele journalism.

## Introdução

As leis brasileiras, a princípio, são elaboradas a partir da discussão entre a sociedade e seus representantes eleitos, sejam eles do Poder Legislativo municipal, estadual ou federal: vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores. O processo de discussão e criação legislativa também pode surgir de iniciativa do Poder Executivo. Algumas leis criadas no Brasil, contudo, geram questionamentos sobre a velocidade, ou morosidade, de sua aprovação e a saliência existente nas discussões que envolvem a mídia e o Poder Legislativo.

Mascarenhas (2010) e Sica (2013), por exemplo, colocam a mídia como um importante aliado do Legislativo, o que pode caracterizá-la, até certo ponto, como “construtora” legislativa. Tais autores posicionam os veículos de comunicação, em especial a televisão, como elemento prejudicial ao processo, pois a abordagem na mídia pode acelerar o tempo de discussão de projetos, aumentando a aprovação de normas legais não tão importantes, além de promover insegurança jurídica. Esses pressupostos conferem à mídia papel de autora e de influência no processo legislativo nacional.

De acordo com pesquisa realizada pela Teleco Comunicação (2012), o meio de informação mais utilizado pelo brasileiro é a televisão, presente em quase 97% dos domicílios. Em segundo lugar vem o rádio, com presença em 83% dos lares e, em último lugar, a internet, com 36,5%. Os telejornais, segundo pesquisa da empresa Meta (2010), ocupam o tempo de 42% da população brasileira, sendo que desta porcentagem, 72%

assiste a programação a partir das 18 horas, seguindo até as 22 horas. Entre os programas mais visualizados, o Ibope (2012) aponta o Jornal Nacional, da Rede Globo de Comunicação, como o telejornal mais consumido pelos brasileiros. Esses números levam ao objeto empírico da pesquisa materializado em reportagens veiculadas no Jornal Nacional.

Como a televisão é uma mídia na qual grande número de receptores procura informações no país, podemos verificar se há uma troca de saliências entre as agendas do Congresso e a da televisão, e ao mesmo tempo tentamos compreender a participação do telejornal na construção legislativa brasileira.

Para conferir se há ou não influência da mídia nesse processo, o presente artigo se vale de estudo quantitativo sobre a criação das leis 12.760/2012 (Lei Seca) e 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann), averiguando a saliência dos temas dentro do principal telejornal brasileiro e o trâmite legislativo no Congresso Nacional. Também se busca uma reflexão teórica sobre essa estreita relação política entre o Estado/governo brasileiro e as emissoras de televisão.

93

### **Relações políticas para concessão de canais**

No Brasil, o direito às transmissões de rádio e televisão é controlado pelo Estado através de concessões governamentais. Trata-se de cessões de uso de frequências para empresas privadas ou públicas para explorar o setor de tele radiodifusão por tempo determinado, admitindo-se prorrogações. A norma é estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mas anteriormente, o Estado/governo já era o regulador das concessões. Na Constituição de 88 o capítulo da Comunicação Social determina regras às concessões de rádio e televisão modificadas em relação à legislação anterior, a principal delas é que não é mais o Presidente da República quem autoriza ou não a concessão, mas sim, o Congresso, e o cancelamento da concessão ou permissão só pode ser feito por decisão judicial. Ao final do tempo determinado pelo contrato de concessão, o Estado tem o direito de recusar a renovação, caso se comprove que a emissora não utilizou da melhor forma essa concessão. De acordo com a Constituição Federal (1988):

Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens,

observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. § 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem. § 2º - A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. § 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores. § 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial. § 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão. Art. 224 - Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei. (BRASIL, 1988, p. 60)

A habilitação às concessões é paga pelas emissoras ao Estado e as outorgas são liberadas após processo licitatório. Todo esse procedimento segue o disposto na Constituição Federal, no Título VIII, que trata da Ordem Social, no Capítulo V, exclusivo para a Comunicação Social. Além disto, existe exigência que proprietário da emissora seja brasileiro e que à empresa compete a responsabilidade editorial de sua programação.

Sobre a programação de cada canal de televisão e rádio, a Constituição também impõe regras, dispostas no Artigo 221, determinando preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, além de promoção à cultura regional e nacional, estimulando a produção independente. É necessário ainda respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família e valorizar a produção jornalística, cultural e artística. Para regulamentar as concessões no Brasil, ainda há a lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, assinada pelo então presidente Fernando Collor.

A primeira empresa de televisão a obter o direito de transmitir foi a TV Tupi, de São Paulo, na década de 1950. Na década seguinte, um grande número de concessões foi autorizado no ano de 1964. De acordo com Porcello e Gadred *in* Vizeu e Coutinho (2010), o modelo de concessão do início dos anos 50, teve como pano de fundo do cenário uma forma de moeda de troca política.

Juscelino Kubitschek foi um dos primeiros políticos a perceber a televisão como instrumento de intensificação de sua visibilidade, mas foi durante a ditadura militar pós 1964 que o Estado auxiliou com infra-estrutura para que a televisão se transformasse e se consolidasse no panorama nacional. Isto se deu pela instalação da “estrutura tecnológica do sistema de comunicações e a implantação de um sistema básico de transmissão por micro-ondas pelo Estado, permitindo que a televisão se tornasse parte de um projeto de integração nacional” (PORCELLO e GADRED *in* VIZEU e COUTINHO 2010, p. 216).

Com mais aparelhos televisores nas casas dos brasileiros, devido ao milagre econômico preconizado pelo governo da época, a televisão passou a ser comum na vida da população. Entretanto na década de 1980, mesmo com o fim da ditadura militar, o processo de redemocratização não alterou o sistema de propriedade dos veículos de comunicação no Brasil, ainda concentrados nas mãos de poucos grupos familiares privados. Essas empresas, cuja finalidade principal é o lucro, ainda são a maioria dos detentores de concessões televisivas no Brasil. De acordo com Kucinski (1998), o controle das concessões está nas mãos da elite dominante e isso ocorre porque, grande parte das permissões foi distribuída com intuítos políticos. Segundo o autor, durante a presidência do general João Figueiredo, 634 concessões de rádio e televisão foram dadas para congressistas, ou aliados do governo, com o intuito de garantir a derrota da emenda Dante de Oliveira<sup>3</sup>. Outra distribuição em massa com interesses políticos aconteceu no governo de José Sarney, sucessor de Figueiredo, durante a chamada “nova república” quando mais 1.028 concessões de rádio e televisão foram distribuídas, sendo que destas, quinhentos e trinta e nove foram entregues a congressistas e aliados do então presidente. “Desta forma, a concessão de frequências de rádio e TV no Brasil foi objeto de barganha política durante o período crucial de transição política, para impedir que esta escapasse ao controle das elites” (KUCINSKI, 1998, p. 32).

95

Uma pesquisa realizada pela Federação dos Jornalistas *in* Kucinski (1998) *apud* Standnik (1991), dos 548 congressistas, 188 possuíam relações com empresas de rádio e televisão no Brasil. A pesquisa ainda revela que o então presidente da Comissão de Comunicação Social do Congresso, deputado Maluly Neto, possuía uma estação de televisão e quatro de rádio. O ex-presidente Sarney, na época, também possuía 20 das 57 estações de rádio e televisão do Maranhão<sup>4</sup>. Além das concessões com envolvimento político partidário, a Igreja também conquistou espaço nas concessões brasileiras, tanto a Católica, quanto a Evangélica – que ganham espaço para difundir seu proselitismo religioso. Aos movimentos sociais e a população em geral, não sobraram muitas opções. Uma alternativa presente na América Latina e também no Brasil estava nas concessões de rádios e TVs comunitárias, que lutam ainda hoje por aumento de potência e alcance

3 A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 005/1983, nomeada com o nome do deputado proponente, Dante de Oliveira, tinha como intenção o reestabelecimento das eleições diretas para Presidente da República do Brasil. A PEC não foi aprovada, mas deu início ao movimento de Diretas Já, para o fim da ditadura militar no país.

4 Estado do nordeste brasileiro onde a família Sarney exerce liderança política.

para chegar a mais localidades, contudo, não há interesse político para efetivar a regulamentação dessas emissoras.

A não presença de segmentos importantes da sociedade civil organizada, participando do processo concessionário, é fonte de vários estudos e, como explica Faxina (2012), prejudica a qualidade da informação que chega ao telespectador. Para o autor, a pluralização da informação proporcionaria e exigiria novas formas de olhar, de temáticas, de fontes, e narrativas entre outros. “É um Estado, legitimamente constituído, e a sociedade civil organizada não podem estar ausentes dessas discussões e muito menos dessa produção do conhecimento, que precisa ser democratizada” (FAXINA, 2012, p. 147). Já Kucinski ressalta que essa não presença real da televisão pública permite que as redes privadas sejam ainda mais fortes. “Um poder agravado pela incipiência da rede pública de TV no Brasil e sua falta de autonomia em relação ao Estado” (KUCINSKI, 1998, p. 29).

Apesar dos problemas da qualidade da informação e das concessões a televisão continua a ser o meio de comunicação mais consumido pelos brasileiros. Conforme apresentado na introdução, quase todas as casas brasileiras possuem o aparelho e, desse total, pouco menos da metade consome informações dos telejornais noturnos. A Rede Record de televisão é a empresa que possui a concessão mais antiga do Brasil, desde 1953 atua no mercado paulista, mas só em 1990 conseguiu atuação em todo o território nacional. A Rede Globo obteve sua concessão na época de Juscelino Kubitschek na presidência da república, embora tenha iniciado suas operações na década de 1960, conseguindo a posição hegemônica que ocupa até hoje durante o governo ditatorial, época de surgimento do Jornal Nacional.

### **Jornal nacional**

O Jornal Nacional da Rede Globo, o mais antigo noticiário de TV em exibição no Brasil, nasceu em 1º de setembro de 1969, quatro anos após a inauguração da empresa no Rio de Janeiro e desde o seu surgimento é retransmitido para todas afiliadas da Rede Globo (naquela época, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba e Porto Alegre).

Há mais de 40 anos no ar, o telejornal se auto-atribui uma linha editorial exemplar de telejornalismo. Entre as características apresentadas se destacam: compromisso com a

laicidade, compromisso com a verdade, independência política e partidária, etc<sup>5</sup>. Mas a história do telejornal é permeada de fatos e curiosidades, alguns questionáveis, outros que trouxeram tecnologia e evolução ao telejornalismo brasileiro. As relações entre a política e a Globo, por exemplo, são discutidas desde o surgimento da emissora. A primeira edição do JN noticiou que o governo do país passava temporariamente para as mãos de três ministros militares, por causa de uma doença do então Presidente, Costa e Silva.

Durante a ditadura militar, segundo Rezende (2000), o conteúdo da emissora se afastava da realidade brasileira, já que buscava no entretenimento a fuga das discussões políticas que ferviam na época. Investiu muito em shows milionários e em telenovelas como alternativa à política nacional, evitando ruptura com o governo militar da época. O JN não colaborava com as discussões políticas, mesmo com o fim da censura oficial, pois a emissora continuava a tratar o regime militar de forma positiva e a oposição de maneira negativa. Sua editoria tinha como critérios a agilidade e o estilo mancheteado, que proporcionava clareza e rapidez visando absorção clara e eficaz por parte do telespectador. Durante um comício contra o regime em São Paulo, a única emissora a cobrir o evento foi a TV Cultura. A Globo apenas noticiou comícios regionais, sem muita ênfase. Foi quando o clamor social tomou conta da população que o Jornal Nacional tratou o assunto para todo o Brasil, gerando insatisfação até em funcionários da emissora, que também queriam divulgação das notícias das campanhas e comícios que aconteciam no Brasil.

Só anos mais tarde, o jornalismo da Globo adotou tom mais crítico nos telejornais do fim da noite. Os repórteres acabaram ganhando mais espaço no vídeo e a participação de comentaristas especializados foi ampliada. Mas o principal motivo pelo qual a emissora realizou mudanças em seu conteúdo de telejornalismo foi a entrada de mais emissoras no cenário nacional. A ameaça de queda de audiência vem com mais força no início dos anos 90, quando as emissoras Record, Bandeirantes e SBT inserem programação jornalística de melhor qualidade em sua grade. Naquele mesmo período, novamente a Globo passa a ser questionada sobre sua imparcialidade e sua relação com a política nacional. O principal motivo para esta dúvida quanto à credibilidade aconteceu na eleição de

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

Fernando Collor de Mello, onde, no último debate televisivo, o JN fez uma edição considerada prejudicial ao candidato Lula. Com a vitória de Collor e a oposição questionando a imparcialidade do jornalismo da emissora, a solução encontrada foi o afastamento de Armando Nogueira, então diretor-geral de telejornalismo da Globo, e a implantação do jornalismo de rua proposto pelo novo diretor Alberico Souza Cruz.

O final dos anos 1990 é marcado pelo salto de qualidade na televisão aberta brasileira. Isso se deve ao investimento privado na área, compartilhamento de audiência e a presença da televisão em mais lares. A chegada da TV paga permitiu uma melhoria na programação, que agora não se limita a disputa entre emissoras e preferências políticas, mas uma grade de programação variada, para uma população heterogênea. Rezende (2000) argumenta ainda que, com o crescimento da TV por assinatura, o JN, por exemplo, perdeu grande parte de seus telespectadores, baixando de 60 para 37 pontos de audiência no Ibope.

Hoje, o Jornal Nacional é ainda o noticiário mais visto pelos brasileiros. Para Vizeu (2010), isso acontece porque ele ocupa um espaço central na sociedade, sendo a primeira, barata e cômoda informação que os cidadãos recebem.

98

### **Análise de saliência**

O termo Lei Seca surgiu nos Estados Unidos da América em 1920, na 18ª Constituição do país. A normativa proibia o varejo, fabricação, transporte, importação e exportação de bebidas alcoólicas em todo território norte-americano. Diferente da constituição norte-americana, as medidas proibitivas oriundas da lei seca brasileira não interferem na comercialização, fabricação e exportação de bebidas alcoólicas, mas sim no seu consumo aliado ao ato de dirigir. Ou seja, a lei seca no Brasil, nada mais é que a proibição do consumo de bebidas alcoólicas às pessoas que forem dirigir. Na primeira Lei Seca brasileira (Lei 11.705/2008) o Artigo 165 determinava que não se deve dirigir sob efeitos de álcool ou de qualquer substância psicoativa que cause dependência, a infração era gravíssima, e a penalidade multa e suspensão do direito de dirigir por 12 meses com retenção do veículo. No período de quatro anos, a legislação passou por mudanças, sendo criada a Lei 12.760/2012. O Artigo citado acima foi um dos cinco que sofreram alterações, e o ato infracional de dirigir em tais condições teve suas penas agravadas. Entre os dispositivos estão os que não exigem mais o teste de alcoolemia para se comprovar a embriaguez e a tolerância zero para quantidades de álcool no sangue.

Já a lei 12.737/2012, sancionada no dia 30 de novembro de 2012 dispõe sobre a tipificação na forma criminal de delitos informáticos, ou seja, regulamenta a norma penal para crimes “virtuais”. A pena para quem descumpre esta normativa vai de três meses a dois anos de detenção, além de multa. A detenção pode ser ainda maior se resultar em prejuízo econômico ou se forem cometidas contra presidente da república, governadores, prefeitos, presidente do Supremo Tribunal Federal, presidente da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa de Estado, Câmara Legislativa do Distrito Federal ou Câmara Municipal, ou ainda dirigente máximo da administração direta e indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal. A lei classifica como criminosos os sujeitos que produzirem, oferecerem, distribuírem, venderem ou difundirem dispositivo ou programa de computador alheio intencionalmente, com destaque para as invasões econômicas, as de caráter privado (comercial ou industrial), a comercialização ou transmissão a terceiros dos dados conseguidos por estas informações obtidas sem permissão. O instrumento legal ganhou o nome de Lei Carolina Dieckmann, fruto de uma discussão nacional sobre fotos íntimas da atriz, que foram divulgadas na internet sem a permissão da vítima em maio de 2010 e que teriam sido também motivo de chantagem mediante pagamento em dinheiro para sua não divulgação. Posteriormente, a pauta foi recolocada em discussão no Congresso Nacional para a construção da Lei que tipifica os crimes virtuais com a penalização de condutas.

99

Com o intuito de objetivar a análise e facilitar o entendimento do objeto empírico, foram utilizados dois quadros, colocados abaixo como Quadro 01 (Lei Seca) e Quadro 02 (Lei Carolina Dieckmann). A primeira coluna de ambos representa a veiculação das matérias no Jornal Nacional e a segunda, a movimentação do projeto de lei<sup>6</sup> no Congresso com as tramitações mais relevantes. O uso da retranca é uma alternativa para explicar o que foi noticiado no Jornal Nacional, já que este é um produto audiovisual e que, de outra forma, necessitaria transcrição de todo o seu conteúdo para ser analisado. Utilizamos as palavras-chave da reportagem para as retrancas. O mesmo acontece com a matéria legislativa e sua tramitação. Para o Quadro 01, foi utilizada a tramitação e divulgação de todas as reportagens e tramitações, já para o Quadro 02, foram destacadas

---

6 Utiliza-se Projeto de lei e não a lei específica, pois neste período o processo legislativo acontecia em forma de projeto e não lei vigente. As leis numeradas só irão ser tratadas como lei, neste artigo, após sua aprovação.

as movimentações do ano de 2012, pois o Projeto, na verdade, é decorrência de uma lei que já existia.

**Quadro 01 – Lei Carolina Dieckmann**

| Data de Veiculação<br>JN - com retranca          | Data de movimentação<br>Congresso- com retranca   |
|--|---|
|  | 29/11/11 – Apresentação / Projeto/ encaminhado ao CCP –<br>Coordenação de Comissão Permanente   |
|  | 19/12/12 –Mesa diretora/ Apreciação / Retorno CCP   |
|  | 03/02/12 –Publicação/ CCP   |
|  | 14/03/12- Plenário;/Urgência/ votação   |
|  | 28/03/12 – Plenário/ Desapensamento/ Redistribuição   |
| 05/05/12 – Fotos/Atriz/Vazam                     | 25/04/12 – Plenário/ Requerimento / Apensação   |
| 07/05/12 –Polícia/Inquérito/Fotos                |   |
| 14/05/12 – Polícia/ Identificação /<br>Suspeitos | 15/05/12- Mesa diretora/ Deferido/ Comissão de Segurança<br>Pública e combate ao crime organizado e Comissão de<br>Justiça e de Cidadania/ Tramitação ordinária |
|  | 15/05/12- Plenário/ Aprovado unanimidade/Encerrada<br>discussão   |
| 16/05/12 –Entrevista/ Vítima / Fotos             | 16/05/12- Mesa Diretora/ Desapensação/ prejudicialidade<br>de PL 6.024/2005   |
|  | 17/05/12- Mesa Diretora/ Encaminha/ Senado  |
| 28/05/12 –Menor/ Preso/ fotos                    | 29/05/12- Senado/ Indeferido  |
|  | 05/11/12- Mesa Diretora/Emendas Senado/ Código Penal  |
|  | 06/11/12- Votação Urgente/Retorna CCP/ Votação urgente  |
|  | 07/11/12- Discussão turno único/ Aprovada Redação Final   |
|  | 09/11/12- Mesa diretora/ Sanção presidencial  |
|  | 04/12/12 – Aprovação/ Presidente  |
|  | 18/12/12 - Encaminha Senado   |
|  | 30/12/12- Transformação / Lei Ordinária/ Código Penal<br>Brasileiro   |

101

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

**Quadro 02 – Lei Seca**

| Data de Veiculação<br>JN - com retranca                    | Data de movimentação<br>Congresso- com retranca                             |
|--|---|
| 05/01/2009 – Aumento/ Número/ Mortes                       | 08/07/2009 – Apresentação/ Projeto de Lei                                   |
| 19/02/2011- 18 pessoas/ atropeladas/<br>carnaval           | 31/01/2011- Matéria Arquivada   |
|  | 09/02/2011 – Pedido/ Desarquivamento  |
|  | 15/02/2011 – Desarquivamento  |
| 04/04/2011 – Juíz/ mata/ foge                              | 17/02/2011 – Pedido/ revisão  |
| 31/05/2011 –PMs/ Motoristas/ Infratores                    | 16/04/2012 – Senado (Comissão de Justiça)                                   |
| 17/06/2011 – Fortaleza/ altos índices/ violência           |   |
| 27/06/2011 – Mortes/ trânsito/ caem                        | 12/07/2011- Comissão de Transportes   |
| 02/08/2011 Nova versão/ acidente/ São Paulo                |   |
| 26/08/2011- Ex-coordenador/ Lei seca/<br>atropela          |   |
| 27/08/2011 – Morre/ Jovem/ Lei Seca                        |   |
| 17/09/2011- Mutirão/ Lei Seca/ Minas Gerais                | 25/09/2012 – Senado/Aprovado relatório/Pauta<br>para reunião                |
| 10/10/2011 - Minas Gerais/ Motoristas/ graves<br>acidentes |   |
| 14/10/2011-Justiça/ prisão/ lei seca                       |   |
| 18/10/2011 - Pai/ Impunidade/ Legislação                   |   |
| 18/10/2011 – Especialista/ defendem/<br>punições           |   |
| 22/10/2011- Motorista/ embriagado/mata                     | 26/10/2011- Retorna/ Comissão de Transportes                                |
| 01/11/2011 – Motoristas/ Sem Habilitação/ Lei<br>Seca      | 01/11/2011 – Plenário/ Desapensação/ itens                                  |
| 03/11/2011- Previdência/cobrar/ bebida                     |   |
| 04/11/2011- Blitz/ lei seca/ salva/ sequestro              |   |
| 04/11/2011-Motorista/ Prefeitura/ Indenização              |   |
| 09/11/2011 – Senado/ Aprova/ Lei Seca                      |   |
|  | 01/12/2011- Mesa Diretora/ Comissão de Justiça/<br>Tramitando em prioridade |
|  | 07/12/2011 – Desapensação / Projeto/ Plenário                               |

|  |   |
|--|---|
| 31/12/2011- Motorista/ Embriaguês/ Campo Grande            | 12/12/2012- Comissão de Transportes/ Apensado             |
| 02/01/2012- Motorista/ mata/ Grávida                       | 12/12/2012- Senado/ Aprova/ Emenda                        |
| 07/01/2012- Motorista/ Provoca/ Mortes                     |   |
| 21/02/2012- Jovem/ Atropela/ Carnaval RS                   |   |
| 23/02/2012 – Acidentes/ Caem/ Rodovias Federais            | 02/02/2012 – Plenário/ Desapensação/ emendas/ Senado      |
| 23/03/2012 –Thor Batista/ Acidente/ Álcool                 |   |
| 28/03/2012- Mano Menezes/ Recusa/ bafômetro                |   |
| 30/03/2012- STJ/ Lei Seca/ SP                              |   |
| 30/03/2012 – Simulador/ Álcool/ Acidentes                  |   |
| 02/04/2012 – Jovem/ Cumpre/Acompanhando/ Atendimento       |   |
| 04/04/2012 – Câmara/ Lei Seca/ Mais rigorosa               |   |
|  | 10/04/2012 – Mesa diretora/ Apensamento                   |
|  | 10/04/2012 – Plenário/ Regime urgência/ Apreciação        |
|  | 11/04/2012 – Plenário/ Aprovado/ Unanimidade              |
| 12/04/2012 – Câmara/ Aprova/ Lei Seca                      | 12/04/2012 – Mesa diretora/ Despacho/ Comissão transporte |
| 13/04/2012 – Médicos e advogados/ tolerância zero/ aprovam | 13/04/2012 – Remete/ Senado Federal Senado Federal Recebe |
|  | 16/04/2012 – Senado Federal/ Comissão de Justiça          |
|  | 20/12/2012 – Mesa diretora/ Sanção/ Lei Ordinária         |
|  | 07/02/2013 – Senado/ Autógrafo/ Sancionado                |

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

Em uma análise inicial sobre os dois quadros, é possível notar que, geralmente, quando há uma notícia sobre o tema específico, também há movimentação na tramitação. Durante a tramitação do projeto de lei, o mês de maio teve forte correlação com as datas das reportagens divulgadas. Aliado a isso, ainda há o pedido de urgência para aprovação

da lei colocado em pauta e a disponibilidade dos deputados federais em votar, em turno único, um projeto tão importante para a sociedade, já que criminaliza uma conduta. Além disso, o Senado Federal retorna o projeto de lei com aprovação em menos de 15 dias para a Câmara, demonstrando também a rapidez com que o mesmo foi votado, pois no dia 17 de maio o projeto de lei foi enviado ao Senado e retornou para a Câmara dos deputados já no dia 29, aprovado, apenas com sugestões de revisões de emendas. No mesmo mês de maio, o projeto foi aprovado, passando à frente de outros projetos de lei que esperavam há muito mais tempo para entrar na pauta do mês. Nota-se que o projeto foi aprovado em turno único, sendo discutido em apenas um dia pelos deputados. Na segunda votação, já com as revisões de emenda, o projeto também foi discutido em turno único, sendo aprovado na mesma data.

A respeito do segundo quadro, podemos notar alguns detalhes, como quando político ligado à antiga lei seca se envolveu em um acidente e o mesmo estava embriagado, o trâmite no Congresso da lei em questão foi baixo, já a divulgação de notícias sobre acidentes com vítimas de trânsito influenciados pelo álcool foi maior.

Na teoria apresentada por Kingdon (2003), denominada de múltiplos fluxos, na construção de políticas públicas, há três grandes correntes que marcam as decisões: *Problems* (problemas), *policies* (alternativas) e *politics* (política). É só por meio dessas três correntes que a agenda governamental surge, iniciando pelo reconhecimento do problema pela sociedade, passando pela existência das ideias e alternativas para conceituar esses problemas e chegando, finalmente, ao contexto político, administrativo e legislativo. Isso coloca a televisão como um dos agentes sociais correspondentes ao segundo item apresentado, o qual se refere à contextualização e divulgação do problema social para que, então, a política pública possa ser discutida dentro dos trâmites legislativos.

Utilizando os conceitos desse autor, é possível notar que a motivação nasce da sociedade, a divulgação dessa motivação parte dos atores sociais e, finalmente, a aplicação de políticas públicas se dá nos poderes políticos. Como apresentado nas tabelas acima, nenhum projeto de lei nasceu da notícia midiática. Há sempre uma tramitação legislativa no período anterior a essa saliência televisiva. Justamente por isto, não podemos caracterizar esse estudo dentro da agenda setting, já que, conforme explica McCombs (2009, p. 111), o agendamento nada mais é que “uma teoria sobre a transferência da saliência das imagens da mídia sobre o mundo às imagens de nossas cabeças”, ou seja, o fato é repercutido pela mídia e só então, vai para o debate público.

Complementando o estudo dos fluxos, chega-se aos motivos sobre como a agenda do governo é feita e, as três oportunidades que acionam a agenda governamental são: Indicadores; Circunstâncias (crises, por exemplo) e; Feedback social do próprio governo. São esses três momentos que criam as janelas da oportunidade, ressaltando ainda que, o feedback também vem dos próprios meios de comunicação. É possível observar que, no período pós-crise envolvendo o ex-coordenador da lei seca, citado acima, quando a legislação esteve “parada”, e quando o Senado a coloca em pauta de novo, simultaneamente, o Jornal Nacional retoma suas pautas sobre o tema. Para a teoria de Kingdon (2003), essa é uma forma de concretizar a estratégia política do governo.

Como conceituar a criação de leis com as janelas de oportunidade então? O estudo é difícil, pois cada processo legislativo é diferente. Por exemplo, na criação da Lei Carolina Dieckmann, a produção midiática do telejornal não foi tão significativa como a da Lei Seca, contudo, a resposta legislativa foi rápida. Sica (2013) criticou a aprovação da Lei Carolina Dieckmann, alegando grande apelo midiático. Para ele:

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

Mas é preciso perceber que a lei não é resultado só da busca de promoção política. Segundo Kingdon (2003), dentro deste fluxo de alternativas, algumas propostas entram em conflito, procurando maior aceitação pública para que consigam se tornar políticas da agenda governamental. Quando um deputado, por exemplo, percebe o fato: vazamento de fotos da atriz Carolina Dieckmann, acontece uma discussão: telejornal noticia o problema e, então, ele enxerga uma oportunidade: apreciação de projeto de lei, ele está abrindo as janelas para que a política pública seja efetivada.

É possível observar, através desta perspectiva, que a televisão não está agendando o congresso, como é a hipótese apresentada pelos pesquisadores acima citados, e que o estudo de agenda *setting* não pode ser colocado aqui, como teoria central. Na realidade, é necessário destacar que o papel da televisão confirma as estratégias políticas citadas por Cobb, Ross (1976), os quais indicam as estratégias comunicacionais como estratégias políticas de sucesso ou não:

Although we discuss four different strategies for attaining entrance, these may also be used in the expansion stage; in some cases the distinction between the stages is analytic rather than temporal, i.e., they may occur simultaneously. Four basic strategies are: (1) violence and threats of violence ;31 (2) institutional sanctions, such as withholding votes, money or work ;32 (3) working through brokers such as political parties and interest groups; and (4) direct access. 33 The method(s) a group chooses will depend on its position(s) in the society, the importance of the issue to the group, the length of time that an issue has remained on the public agenda without moving to the formal agenda; and the group's estimate of the probability of attaining a position on the formal agenda as a result of each strategy. (COBB, ROSS, 1976, p. 131).

Finalizando a exposição, é colocado novamente em questão o papel da televisão nesse processo. Como as próprias concessões para que a emissora possa transmitir partem do Governo Brasileiro, é importante relatar que já há uma relação forte entre Estado e televisão, que vai além da simples relação de causa e efeito citada por pesquisadores como principal fonte de aprovação legislativa brasileira.

É válido ressaltar também que desde a década de 1970 as emissoras podem atuar em rede, transmitindo para os mais diversos lugares do país. Isso significa que as grandes emissoras, detentoras do capital econômico e com grande relevância no cenário político nacional, conseguem chegar ao Brasil inteiro e, são poucos os veículos de comunicação com tanta abrangência por um custo relativamente baixo. Mas mensurar o telejornal como determinante na construção legislativa é questionável, pois como foi apresentado nos dois quadros, muitas vezes a pauta já está em votação no Congresso e a divulgação do fato pelo telejornal não impulsiona uma aprovação. Ao mesmo tempo, muitas vezes o telejornal serve como um divulgador do trabalho dos congressistas na elaboração de políticas públicas eficazes aos brasileiros.

### **Considerações finais**

O principal aspecto abordado destaca relações entre política do Estado e a aprovação de leis com relação aos produtos jornalísticos divulgados no Jornal Nacional, enfatizando o papel deste veículo não como responsável pela criação de leis no Brasil. A partir das janelas da oportunidade, propostas por Kingdon (2003), há hipótese de que o papel da televisão é o de promover o ato oriundo de clamor social. Isso significa que o telejornal é um instrumento ativo da política brasileira e que muitos parlamentares podem utilizá-lo como apoio para suas decisões de políticas públicas. Sendo parte dos atores

sociais, que constituem a agenda governamental, o telejornal então se destaca como ponto estratégico de decisões de políticas públicas. Seguindo as ideias dos múltiplos fluxos de Kingdon, trazemos a noção de que o telejornal não é o único ator e que, antes de ganhar destaque, a motivação para a criação do projeto de lei sempre é social.

Ainda é possível acreditar, como hipótese e não como conclusão efetiva, que a mídia não exerce um papel negativo na construção legislativa brasileira e sim, atravessa os campos estratégicos da política e promove discussão social sobre a própria sociedade. A outra visão, de que os políticos usam a mídia para construção de políticas públicas pode ter afirmação, já que, seguindo os conceitos das janelas da oportunidade, a agenda governamental também se baseia nos meios de comunicação e isto, de forma alguma, evidencia a priori prejuízos à sociedade.

O papel da televisão na construção das políticas públicas brasileiras abrange atitudes, ações coletivas para proteção e influência na construção de novas políticas públicas, aumento do conhecimento da experiência política, auxiliando na linguagem do discurso político, entre outras. Tal situação acaba sendo confirmada nas considerações apresentadas por Hannah Arendt (2005), que levam a repensar o próprio conceito sobre o que é política e como, enquanto a mídia não é capaz de delimitar todas as características para o engajamento, todos são capazes de estimular, encontrar e caracterizar as janelas de oportunidade das legislações brasileiras.

Quanto mais pontos de vista existirem dentro de uma nação para a partir dos quais ver o mesmo mundo que abriga e se apresenta igualmente a todos, mais importante e aberta ao mundo essa nação será. Se, por outro lado, um cataclismo ligar à Terra um único país e as coisas nesse país chegarem ao ponto em que todos vejam e entendam tudo a partir da mesma perspectiva, vivendo em total unanimidade, o mundo terá chegado ao seu fim no sentido histórico-político (ARENDT, 2005, P. 238).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. *Política: ato, discurso e liberdade. Introdução na política in A promessa política*. Rio de Janeiro, 2005.

CAPPARELLI, Sergio; LIMA, Venício A. de. *Comunicação e televisão: Desafios da pós globalização*. PUC-SP 2004.

CETIC.br. *Centro de Estudos sobre as tecnologias da informação e da comunicação*. 2011. Disponível em <http://cetic.br/usuarios/tic/2011-total-brasil>.

COBB, Roger; ROSS, Marc Howard. *Agenda Building as a comparative political process*. The American Political Science Review. 1976.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA*. Ed. Senado Federal Brasileiro, 1988.

FAXINA, Elson. *Do mercado a cidadania: Os desafios da transformação dos sujeitos discursivos, das institucionalidades e das narrativas jornalísticas na TV pública brasileira*. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/ElsonFaxina.pdf>>. Acesso em março de 2014.

IBOPE, Instituto Brasileiro de Opinião e Estatísticas. Disponível em [www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br).

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico brasileiro, 2011*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Pearson, 2003.

KUCINSKI, Bernardo; LIMA, Venício. *Diálogos da perplexidade: reflexões críticas sobre a mídia*. São Paulo, 2009.

KUCINSKI, Bernardo, *A Síndrome da Antena Parabólica: ética no jornalismo brasileiro*. SP. Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

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

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

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

MASCARENHAS, Oacir Silva. *A influência da mídia na produção legislativa penal brasileira*. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8727&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8727&revista_caderno=3)>

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

REZENDE, Guilherme J. de. *Telejornalismo no Brasil: um perfil editorial*. SP. Summus, 2000.

SICA, Leonardo. *Lei Carolina Dieckmann: aspectos penais*. 2013. Disponível em <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/lei-carolina-dieckmann--aspectos-penais/11242>.

TELECO BRASIL. *O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil – Séries Temporais, preparado pelo Teleco para a Telebrasil*. 2011. Disponível em <<http://www.teleco.com.br/estatis.asp>>

VIZEU, Alfredo; PORCELLO, Flávio; COUTINHO, Iluska. *60 anos de telejornalismo no Brasil: História, análise e crítica*. Florianópolis, 2010.