

40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS – Outubro de 2016

Caxambu, Minas Gerais

ST17 – Mídias, política e eleições

**“CÂMARA DE PRIVILÉGIOS”:
Enquadramentos do Congresso Nacional nos editoriais da Folha de
S. Paulo**

**Camila Mont’Alverne (UFPR) - camilapessoa31@gmail.com
Francisco Paulo Jamil Marques (UFPR) –
marquesjamil@gmail.com**

“CÂMARA DE PRIVILÉGIOS”: Enquadramentos do Congresso Nacional nos editoriais da Folha de S. Paulo¹

RESUMO: O artigo examina um conjunto de editoriais publicados pela Folha de S. Paulo a fim de verificar os enquadramentos enfatizados pela empresa jornalística quando trata do “Congresso Nacional”. Partindo-se da literatura relativa a editoriais e do conceito de imagem pública, discutem-se também os limites do papel de representante do interesse público reivindicado pelo Jornalismo. A pesquisa traz a seguinte hipótese: Os editoriais adotam um tom crítico em relação ao Congresso Nacional ao enquadrar a instituição e seus integrantes como se eles estivessem continuamente envolvidos em barganhas, irregularidades e escândalos. Tal abordagem visa favorecer a legitimidade do jornal como representante do interesse público. Empiricamente, propõe-se um estudo que, ao associar Análise de Enquadramentos e Análise de Conteúdo, identifica os três frames mais recorrentes naqueles editoriais publicados entre 2011 e 2013, a saber, “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”, “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas” e “Alterações nas regras eleitorais”. A amostra composta por 40 editoriais permite diagnosticar uma postura crítica da Folha em relação à Câmara e ao Senado, alimentando-se a desconfiança da audiência em relação ao jogo político e reprovando-se, por exemplo, o privilégio conferido a interesses pessoais. Na medida em que cobre o Congresso de maneira crítica, a FSP posiciona-se como representante do interesse público, endereçando demandas e sugestões ao campo político.

INTRODUÇÃO

A investigação tem como ponto de partida a seguinte premissa: as empresas jornalísticas cumprem um papel mais complexo do que a simples mediação entre a esfera civil e os agentes políticos. O conteúdo dos jornais é responsável, no final das contas, por, mais do que “refletir”, por também “construir” a realidade (TUCHMAN, 1978). Nesse sentido, os periódicos influenciam as formas correntes de percepção de mundo na medida em que conferem visibilidade, legitimidade e autoridade somente a algumas questões e agentes do campo político.

A postura de *player* ativo do Jornalismo no jogo político fica mais evidente nos editoriais. Textos de tal natureza permitem depreender o esforço das empresas jornalísticas em orientar o leitor e, ao mesmo tempo, pressionar representantes e instituições do Estado, seja para que contemplem aquilo que o periódico considera como “interesse público”, seja para conferir a interesses privados uma aura de bem comum.

¹ O nome deste trabalho se refere ao título de um editorial publicado pela Folha de S. Paulo em 14 de fevereiro de 2011.

Nesse contexto, propõem-se as perguntas a seguir como guia para a investigação conduzida no âmbito deste artigo: Quais enquadramentos são enfatizados pelos editoriais da Folha de S. Paulo em seus editoriais sobre o Congresso Nacional? Sabendo que o editorial é um espaço no qual o jornal configura sua própria imagem pública e a imagem de outros agentes e instituições, que caracterizações a empresa privilegia nos referidos textos? Por último, de que maneira o editorial colabora para a construção, por parte da FSP, de seu papel como representante do leitor e do interesse público?

A hipótese da pesquisa é a seguinte:

H1: Os editoriais adotam um tom crítico em relação ao Congresso Nacional ao enquadrar a instituição e seus integrantes como se eles estivessem continuamente envolvidos em barganhas, irregularidades e escândalos.

Assim, o objetivo do artigo é examinar um conjunto de editoriais publicados pela Folha de S. Paulo – um dos mais relevantes *quality papers* do país – a fim de verificar que enquadramentos são enfatizados ao abordar o “Congresso Nacional”. O argumento de fundo problematiza, dessa forma, a necessidade de se reconhecer as empresas do campo da comunicação como entes dotados de interesses próprios e, conseqüentemente, dispostos a orientar as interpretações de mundo elaboradas pela audiência. Empiricamente, propõe-se um estudo que, ao associar Análise de Enquadramentos e Análise de Conteúdo, adota como *corpus* 40 textos publicados entre 2011 e 2013 pela FSP. Dentre eles, serão analisados detalhadamente 19, todos identificados a partir dos três enquadramentos mais recorrentes no período estudado.

O artigo está dividido em quatro partes: inicialmente, discute-se a literatura sobre editoriais e imagem pública; em segundo lugar, são detalhados os procedimentos metodológicos; posteriormente, os editoriais relativos aos três enquadramentos mais frequentes são examinados, ilustrando-se, por meio de passagens diversas dos editoriais, o posicionamento e as caracterizações construídas pela Folha; por último, o artigo oferece uma reflexão acerca dos limites do papel reivindicado pelo Jornalismo de legítimo representante do interesse público.

1. REVISÃO DE LITERATURA

Jornalismo Político e Imagem Pública

Sabendo da necessidade de obter visibilidade para emplacar agendas que lhes interessam, os agentes do campo político têm utilizado diversos artifícios a fim de alcançarem espaço nos noticiários: adequar o tamanho das falas ao de uma sonora típica do telejornalismo; produzir eventos que servem, prioritariamente, para chamar a atenção da imprensa (COOK, 2005; GOMES, 2004; GOMES, 2008). É verdade que adequar-se à gramática do campo jornalístico não garante sucesso em determinar os enquadramentos e em pautar a chamada “grande imprensa”. Contudo, atender aos critérios de noticiabilidade aumenta as chances de que isso aconteça (COOK, 1989, 2005; RODRIGUES, 1997; SELLERS, 2010; STROMBACK; NORD, 2006).

Ou seja, a partir do momento em que os *media* passam a cobrir a política seguindo uma lógica própria, os agentes do campo político não conseguem mais controlar a cobertura em seus detalhes, aderindo, muitas vezes, ao que a literatura tem denominado de “midiatização” (STRÖMBÄCK; VAN AELST, 2013; DONGES, 2015; SELLERS, 2010; STRÖMBÄCK, 2015). A pesquisa de Strömbäck e Nord (2006) revela, empiricamente, que os jornalistas procuram controlar a produção de sentidos junto à audiência na medida em que esperam que os agentes políticos se adaptem às necessidades do campo midiático. Desse modo, o Jornalismo (consciente de sua influência e reivindicando legitimidade para pressionar representantes e falar “em nome do público”) participaria da configuração do jogo político. A preponderância de alguns personagens e temas em relação a outros no material jornalístico é a expressão de tal tentativa de mostrar força.

Van Aelst *et al.* (2008), em pesquisa elaborada junto a parlamentares da Bélgica e da Holanda, deixam claro que os agentes políticos são cientes da força dos *media* junto ao campo político. A pesquisa descobriu que nove entre dez legisladores dos dois países estão convencidos de que a comunicação de massa pode fortalecer ou enfraquecer os agentes políticos. Outro achado aponta que sete entre dez entrevistados acreditam que as empresas de comunicação atuam como definidoras da agenda pública.

Assim, a percepção acerca do desempenho de instituições como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, bem como sobre a performance de seus integrantes, está ligada à cobertura noticiosa e opinativa. No caso das casas legislativas, é praticamente impossível dissociar a imagem pública da instituição daquela de seus parlamentares. Ao mesmo tempo, também não é possível afirmar que as imagens individuais dos deputados e senadores poderiam ser apenas somadas e que o resultado seria a imagem pública das

respectivas instituições, na medida em que os representantes que as compõem usufruem de cotas de visibilidade diferentes, assim como podem encarnar papéis politicamente antagônicos (WEBER, 2004)².

Editoriais jornalísticos: quando a empresa “toma partido”

O editorial ocupa um papel específico dentro das publicações jornalísticas, representando a posição institucional do periódico: “O papel do editorial é idiossincrático: enquanto notícias informam, editoriais avaliam; onde as notícias explicam o que aconteceu, o editorial conta por que e como isto pode afetar nossas vidas” (RUPAR, 2007, p. 599, tradução própria). Frequentemente, apresenta-se o editorial como uma espécie de conselheiro do leitor, uma vez que este buscaria melhor orientação sobre os acontecimentos de relevância pública (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996).

Em editoriais e em comentários, os media não só comunicam as atribuições relevantes para questões e eventos completos, mas também podem atribuir relevância a certos aspectos de um assunto ou evento ao colocar ênfase especial nesses aspectos ou jogar luz sob certos atores ou dimensões particulares de um problema. (EILDERS, 1997, p. 5, tradução própria)

Tal concepção vai ao encontro da crítica de Habermas (1984), para quem, com a comunicação de massa, os cidadãos passaram apenas a consumir as opiniões ofertadas pelos jornais, em vez de formar uma posição própria a partir do contato com visões alternativas. Ainda que se possa relativizar o pensamento do filósofo alemão, guiar os leitores é uma pretensão também identificada por Beltrão (1980), para quem caberia ao periódico oferecer explicações do mundo.

Destaque-se, contudo, que o texto editorial constitui um paradoxo para a empresa jornalística: ao mesmo tempo em que é um espaço legítimo para veicular a opinião do jornal, acaba estabelecendo uma tensão permanente, já que os periódicos procuram se apresentar, nas seções factuais, como defensores da neutralidade e da objetividade em nome do interesse público (BARROS FILHO, 1995). Consequentemente, se a audiência percebe que a empresa está mais preocupada com os próprios interesses de seus proprietários, corre-se o risco de ver comprometida a credibilidade da publicação.

² Para uma discussão mais aprofundada sobre imagem pública, conferir Gomes (2004), Hacker (2004), Weber (2004) e (2009).

(...) a empresa tem de lidar com uma situação ambígua: se pode utilizar-se do respaldo do qual dispõe perante a audiência para oferecer um ponto de vista e pressionar os agentes políticos em direção às posições que julga mais adequadas, também precisa lidar com as cobranças inerentes à prática do Jornalismo, sob pena de comprometer a credibilidade, caso as desconsidere (MONT'ALVERNE; MARQUES, 2015, p. 132).

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

Os assuntos que serão abordados no editorial também são uma expressão da seletividade adotada pelo jornal: é possível abordar o mesmo tema de diferentes formas. Assim, apenas alguns aspectos de determinada questão ou evento podem ser focalizados, bem como também é possível destacar somente alguns atores ou dimensões de um problema. “Esta acentuação já indica implicitamente a opinião do autor sobre um assunto e estabelece um certo modo de interpretação” (EILDERS, 1997, p. 5, tradução própria). Em outras palavras, o editorial tem atuação direta na realidade, na medida em que o agendamento de alguns assuntos, a caracterização dos agentes políticos e a adoção de certos enquadramentos altera a forma que os próprios atores e a sociedade se comportam.

A Folha de S. Paulo, periódico que será examinado na parte empírica deste trabalho, definiu o editorial da seguinte forma:

Texto que expressa a opinião de um jornal. Na Folha, seu estilo deve ser ao mesmo tempo enfático e equilibrado. Deve evitar a ironia exagerada, a interrogação e a exclamação. Deve apresentar com concisão a questão de que vai tratar, desenvolver os argumentos que o jornal defende, refutar as opiniões opostas e concluir condensando a posição adotada pela Folha [...]. Os editoriais não dirigem o noticiário, mas temas que neles aparecem com frequência devem ser explorados pela reportagem (FOLHA DE S. PAULO, 2015).³

³ Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/fofha/circulo/manual_texto_e.htm. Acesso em 13 dez. 2015.

Conforme pode ser percebido, a postura editorial de tal empresa, em princípio, procura evitar “exageros” que poderiam ser mal interpretados pelo público leitor, primando por uma postura moderada por parte do jornal. Ressalte-se que a FSP admite a possibilidade de relação entre a agenda temática debatida nos editoriais e a agenda considerada pelo material informativo.

2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

O Enquadramento e a Análise de Conteúdo como ferramentas metodológicas

Ainda que não faça sentido caracterizar o leitor como “um ser perplexo diante da vertiginosa mutação da face do mundo e que busca no jornal a explicação [...] de tudo quanto de significativo e decisivo está acontecendo ao seu redor” (BELTRÃO, 1980, p. 53), a possibilidade de oferecer aos cidadãos alternativas de interpretar os acontecimentos públicos confere significativa importância política aos periódicos.

Editorialistas, colunistas e escritores de cartas podem ajudar os cidadãos a interpretar questões que os representantes tenham votado. Eles também ajudam a interpretar outros tipos de atividades - por exemplo, liderança política e construção de coalizão – nas quais faltam métricas comuns para avaliar e comparar representantes. Assumindo que isto é razoavelmente balanceado, a cobertura interpretativa pode ser especialmente útil, comparada com a cobertura informativa... (ARNOLD, 2004, p. 90, tradução própria)

Conforme anteriormente abordado, as interpretações do mundo providas pelos editoriais acabam privilegiando determinadas perspectivas e, conseqüentemente, orientando a maneira de o leitor enxergar a realidade construída, tornando factível a associação de tais textos com a ideia de enquadramento⁴.

A perspectiva aqui examinada de enquadramento midiático ressalta que os *frames* têm o papel de reduzir a complexidade dos assuntos abordados pela cobertura. Além disso, eles “também servem como atalhos interpretativos para membros da audiência, orientando-

⁴ Os estudos sobre enquadramentos midiáticos têm se mostrado relevantes e numerosos, inclusive na literatura brasileira, ao longo dos últimos anos, a ponto de haver certa confusão nos modos de compreender conceitualmente e apreender empiricamente os chamados “frames” (D’ANGELO, 2002; DE VREESE, 2005; MENDONÇA; SIMÕES, 2012; POZOBON; SCHAEFER, 2014; SCHEUFELE, 2000; VIMIEIRO; DANTAS, 2009).

os a fazer atribuições de responsabilidade ou outros julgamentos, baseados em diferentes frames ou interpretações oferecidas pela comunicação de massa para o mesmo conteúdo factual” (KIM *et al.*, 2002, p. 8, tradução própria). Os enquadramentos não devem, portanto, ser confundidos com posições a favor ou contra determinada questão (GAMSON; MODIGLIANI, 1989).

Para Entman (1993), os *frames* operam salientando algumas partes da informação sobre assunto, pessoa ou evento⁵ (ENTMAN, 2010). Assim, “A maioria dos enquadramentos é definida tanto pelo que omitem quanto pelo que incluem; e as omissões de potenciais definições de problemas, explicações, avaliações e recomendações podem ser tão críticas para guiar a audiência como as inclusões” (ENTMAN, 1993, p. 54).

Ainda que o Jornalismo não consiga determinar a forma pela qual as pessoas irão pensar sobre o assunto, a possibilidade de oferecer um modo de as pessoas compreenderem os temas publicamente em destaque é algo cobiçado por agentes políticos. Saber lidar com os acontecimentos e transformá-los em *frames* atraentes ao campo jornalístico pode ser, portanto, uma estratégia para os que os representantes garantam maior controle sobre as mensagens (ENTMAN, 2004). De acordo com Gamson e Modigliani (1989), alguns “patrocinadores” podem promover pacotes interpretativos específicos na cobertura e provocar mudanças na forma de encarar certos assuntos. Segmentos da sociedade civil, por exemplo, também apresentam iniciativas destinadas a influenciar os *frames* acionados pelos jornalistas ao tratar de diversos temas⁶.

Existem, portanto, enquadramentos diversos em disputa na esfera de visibilidade pública, embora nem todos contem com o mesmo grau de acesso a produtos jornalísticos – que também formulam seus próprios *frames*. A depender do cargo ocupado pela fonte (COOK, 2005; ENTMAN, 2004; HANGGLI, 2012; JAMIESON; WALDMAN, 2003; MIOLA, 2012), pode, assim, variar a chance de que ela consiga “vender” seu *frame* ao periódico.

A Análise de Conteúdo (AC), por sua vez, integra esta pesquisa ao oferecer estratégias para a análise de enquadramentos, já que aponta os passos a serem seguidos na construção de categorias de análise, no estágio de pré-análise e na exploração e

⁵ Entman (1993) define saliência como fazer uma parte da informação mais noticiável, significativa ou memorável para a audiência.

⁶ É o caso da ANDI – Comunicação e Direitos. Disponível em <http://www.andi.org.br/>. Acesso em 12 dez. 2015.

interpretação do *corpus* (BARDIN, 1977). Entman (1993) afirma, inclusive, que a análise de enquadramentos é uma forma de operacionalizar a Análise de Conteúdo.

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

Sobre a construção do *corpus* empírico

A pesquisa irá se debruçar sobre um conjunto de editoriais do jornal Folha de S. Paulo, um *quality paper* – classificação que exclui os jornais de cunho popularesco (COUTINHO; MIGUEL, 2007) – com tiragem entre as mais altas do Brasil⁷. A escolha por trabalhar com *quality papers* corrobora a ideia de Vimieiro (2010, p. 89) de que “(...) focar o estudo numa espécie de 'elite' dos jornais nacionais tem sentido tendo em vista o fato de que as histórias tendem a se espalhar verticalmente, em uma hierarquia de notícias”.

De início, registre-se que a Folha de S. Paulo traz dois editoriais diariamente, na página A2 – a não ser em casos excepcionais, nos quais o periódico sai com apenas um editorial. Todos os textos investigados no presente trabalho foram publicados na versão impressa do jornal e acessados através do acervo disponível no portal da Folha de S. Paulo⁸.

Em tempo, registre-se que a pesquisa mais ampla que deu origem a este artigo investigou a construção da imagem do Congresso Nacional em editoriais adotando os seguintes recortes terminológicos e temporais: foram trabalhados apenas a) editoriais que trouxessem, pelo menos, um dos seguintes termos: “Congresso”, “Câmara” ou “Senado”⁹; b) editoriais publicados entre 2011 e 2013, sendo considerados meses alternados (a fim de

⁷ Disponível em <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil>>. Acesso em 5 mai 2016.

⁸ Disponível em <http://acervo.folha.com.br/>.

⁹ Só compõem o *corpus*, porém, editoriais que se mencionam o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, já que não há interesse em analisar outros tipos de congresso ou de casas legislativas.

aumentar a representatividade) e fora de períodos eleitorais. A tabela a seguir apresenta a divisão dos editoriais obtidos após tais procedimentos.

Tabela 1 – Divisão dos editoriais por data

Período	Folha de S. Paulo
Janeiro e Fevereiro de 2011	6
Março e Abril de 2012	24
Mai e Junho de 2013	10
Total	40

Fonte: Elaboração dos autores (2016).

Este artigo baseia-se nas estratégias apresentadas por Matthes e Kohring (2008) e adaptadas por Vimieiro (2010) para desenvolver uma proposta metodológica que sustente a análise dos editoriais¹⁰. Após a leitura cuidadosa e identificação dos elementos presentes nos textos¹¹, todos os materiais foram agrupados, criando-se conjuntos que, internamente, congregam textos que tratam de temáticas e adotam perspectivas próximas (MATTHES; KOHRING, 2008).

A definição destes grupos seguiu a proposta de Matthes e Kohring (2008), partindo da identificação dos elementos que compõem um *frame*. Os autores apontam quatro elementos que compõem um *frame*, a partir da definição de Entman (1993): 1) a definição de um problema: consiste em uma questão ou atores relevantes que discutem o problema; 2) uma interpretação causal: a atribuição de falha ou sucesso concernente a resultados específicos; 3) uma avaliação moral, que pode ser positiva, negativa ou neutra e referir-se a diferentes objetos; e 4) a recomendação de uma solução para o problema.

A partir destes elementos e de seu agrupamento, foram definidos os enquadramentos presentes em cada um dos jornais. Isto é, foi justamente tal agrupamento que permitiu a proposição posterior dos *frames*. Quando houve dúvida sobre em qual *frame* o texto deveria ser classificado, analisava-se a quantidade de elementos identificados que

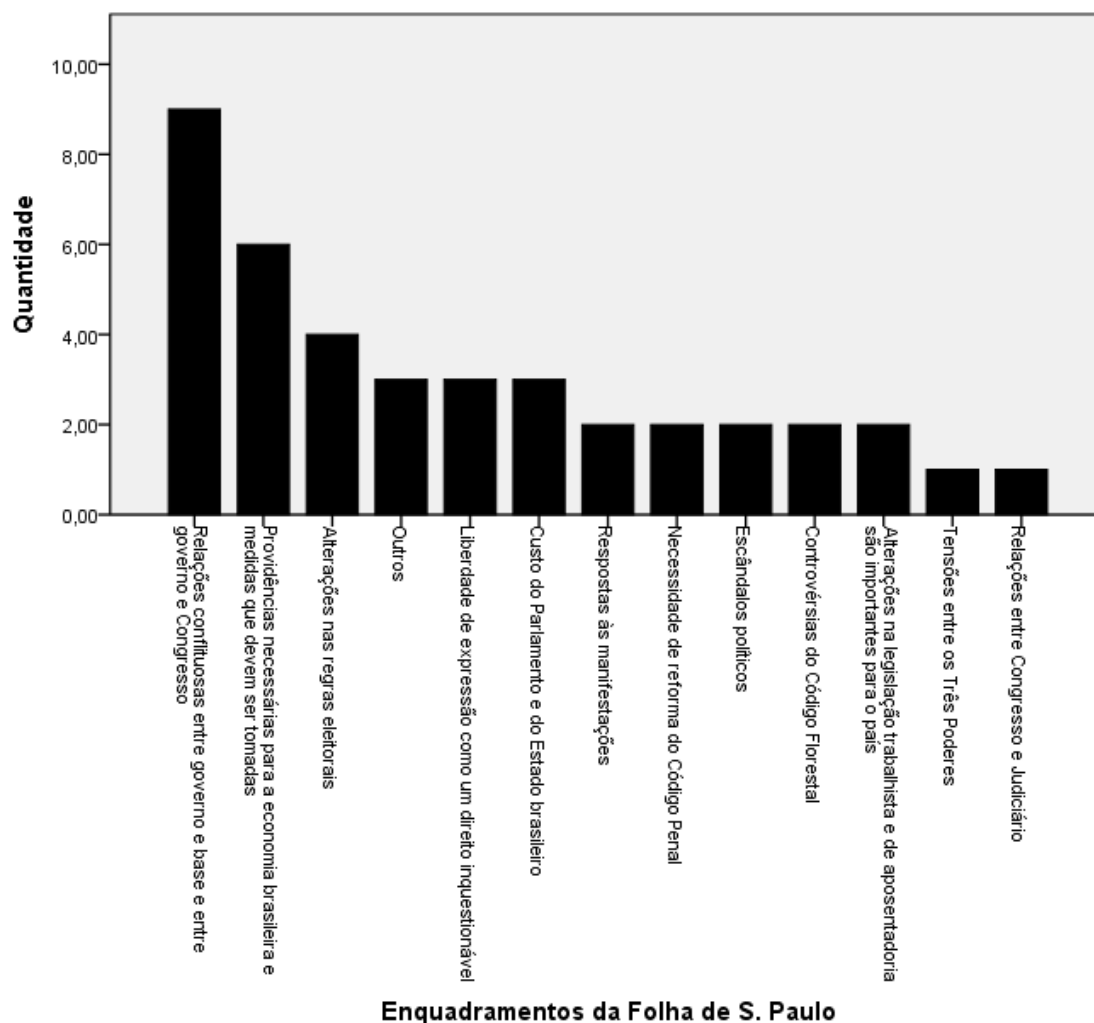
¹⁰ Apesar de esta pesquisa optar por caminhos diferentes dos adotados por Miola (2012) e Lycarião (2014) em suas teses, vale ressaltar a importância dos dois trabalhos para a composição das estratégias metodológicas desenhadas aqui.

¹¹ Em alguns editoriais, porém, não foram encontrados os quatro elementos – em grande parte deles, faltava a recomendação para a solução do problema. Apesar disso, a abundância dos outros elementos e a semelhança entre os textos permite a identificação dos *frames*.

se assemelhassem a cada um dos enquadramentos. No final das contas, cada editorial foi agrupado em apenas uma categoria.

O resultado da categorização de todos os editoriais nos frames encontrados pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Enquadramentos identificados nos editoriais da Folha de S. Paulo



Fonte: Elaboração dos autores (2016).

É possível observar que o *frame* que mais se repete nos textos da Folha de S. Paulo é “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”, presente em nove editoriais. Em seguida, “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas” aparece em seis textos. “Alterações nas regras eleitorais” está presente em quatro editoriais. Por questões de limitação de espaço, optou-se por recortar a amostra de editoriais analisados a partir dos três mais

recorrentes. Juntos, os editoriais concernentes a esses três *frames* respondem por 19 dos 40 publicados pela Folha no período considerado na pesquisa que originou o artigo ora elaborado. Desde modo, os enquadramentos apresentados no gráfico 1 consideram o total de editoriais (40). Na próxima seção, entretanto, concentramo-nos apenas nos enquadramentos mais frequentes, que trazem 19 peças.

A fim de conferir mais transparência ao *corpus* empírico, a tabela 2 indica quais editoriais (e suas respectivas datas de publicação) foram classificados em cada um dos três enquadramentos examinados na seção empírica.

Tabela 2 – Enquadramentos e editoriais considerados para análise

Enquadramento	Título do editorial	Data de publicação
“Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso de forma geral”	Reforma pelo meio	15/01/2011
	Recado em código	09/03/2012
	Crise e acomodação	17/03/2012
	Código ameaçador	20/03/2012
	Jogo fisiológico	21/03/2012
	Rebeldia e desalento	23/03/2012
	A inoperância no poder	10/05/2013
	Portos e porteiras	14/05/2013
	Contra o tempo	16/05/2013
“Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”	Elefante sobre trilhos	13/02/2011
	Pouca energia	08/04/2012
	Guerra dos portos	23/04/2012
	A arte da guerra	04/05/2013
	Mineração competitiva	23/06/2013
	Otimismo consumido	28/06/2013
“Alterações nas regras eleitorais”	O partido de Kassab	10/02/2011
	Voto distrital	23/02/2011
	O PSD investe	04/03/2012
	Cálculo eleitoreiro	30/04/2012

Fonte: Elaboração dos autores (2016).

3. ANÁLISE EMPÍRICA DOS EDITORIAIS DO JORNAL FOLHA DE S. PAULO

Enquadramento 1: *Análise do enquadramento “Relações conflituosas entre governo e base aliada e entre governo e Congresso”*

O *frame* em questão é composto por nove editoriais. No editorial “Reforma pelo meio”, publicado em 15 de janeiro de 2011, a FSP critica o fato de Dilma não ter encaminhado ao Legislativo propostas de reformas, especialmente, da Previdência. “É lamentável a decisão da presidente Dilma Rousseff de não encaminhar nenhuma proposta de reforma em seu início de governo para evitar um dispêndio "monstruoso" de energia - como ela disse” (Folha de S. Paulo, 15 jan. 2011, p. A2).

O jornal acredita serem promissoras, no entanto, as mudanças propostas no sistema tributário. A vantagem seria que, por serem pontuais, as alterações exigem “menos negociações e negociatas no Congresso”, partindo do pressuposto de que grandes reformas exigem maior dispêndio de energia e de recursos. Além disso, Dilma teria deixado a cargo dos parlamentares a reforma política, julgada “estapafúrdia” pela Folha. O periódico não crê na eficácia das reformas em coibir escândalos, a exemplo do mensalão.

O editorial “Recado em código”, de 9 de março de 2012, aborda as pressões da base aliada em votações no Congresso em direção à Presidente, classificando a derrota sofrida pelo governo como “escaramuça da base fisiológica” (Folha de S. Paulo, 9 mar. 2012, p. A2). O jornal não acredita que a rejeição do indicado de Dilma para a Agência Nacional de Transportes Terrestres seja o “prólogo de uma tragédia”, mas que interessa “à turma do toma lá dá cá” caracterizá-la desta forma. Para o periódico, “O golpe do Senado constitui o segundo ato da coreografada revolta do PMDB e de sócios menores do poder, após um cômico manifesto contra a hegemonia do PT no governo (como se esse não fosse o partido da presidente)” (idem, *ibidem*). O perigo seria, porém, perder o controle da Câmara na votação do Código Florestal, pois, “(...) à insatisfação fisiológica se sobrepõe a ira represada da bancada ruralista”, o que poderia desequilibrar o código em favor dos proprietários rurais. A solução também não seria que Dilma vetasse “os exageros ruralistas porventura aprovados”, pois poderia reabrir “um flanco de atrito com a base aliada” (idem, *ibidem*).

Os desentendimentos entre governo e base continuam em pauta no editorial “Crise e acomodação”, de 17 de março de 2012. O periódico acredita que a crise da qual se fala à época está ligada às disputas de poder entre os partidos.

Generalizou-se o nome de "crise" para uma confluência de conflitos políticos que, apesar da algazarra parlamentar, parecem circunscritos ao comércio de postos de poder -mercado de onde não devem transbordar, dada a tranquilidade social e econômica no país. São contendas que derivam do gradual rearranjo do governo de Dilma Rousseff, assim como das disputas de poder entre partidos, em especial PMDB e PT, e também intrapartidárias (Folha de S. Paulo, 17 mar. 2012, p. A2).

A Folha de S. Paulo acredita que Dilma refaz o esquema de poder montado por Lula, ao confiscar e redistribuir mais ao seu gosto postos em ministérios e estatais, ferindo interesses e abrindo disputas entre os partidos integrantes da coalizão do governo. Defende, ainda, que o país permanece acomodado, mesmo com a desaceleração econômica. Para a Folha, a crise não passa de uma disputa por cargos, o que diminui seu tamanho e faz com que tenha de ser resolvida pelos envolvidos.

O clima conflituoso paralisa o Congresso, sem dúvida, e obsta a resolução de disputas de interesse mais geral. Entre outras, o Código Florestal, o fundo de pensão dos servidores e a lei do petróleo. O cordão sanitário da estabilidade na maior parte do país por si só tenderia a barrar transbordamentos desses embates além da praça dos Três Poderes. O fato de que tal conflito se limite a cargos e favores é outro diminutivo da crise. Governos e parlamentos brasileiros têm de se arranjar e acabam por fazê-lo, pois não têm mais onde buscar o que cobijam: docilidade no Congresso e feudos de poder (idem, ibidem).

O editorial seguinte é “Código ameaçador”, de 20 de março de 2012, que avalia que a votação do Código Florestal se tornou “(...) moeda de troca que o setor fisiológico do Congresso pretende utilizar contra o Planalto” (Folha de S. Paulo, 20 mar. 2012, p. A2). O periódico lamenta que os parlamentares ameacem aprovar uma versão desequilibrada do Código apenas em retaliação ao governo.

Os líderes parlamentares na Câmara ameaçam desfigurar uma proposta razoável para infligir nova derrota à presidente Dilma Rousseff (...). Na ânsia de reviver os termos amigáveis com que negociavam cargos e orçamentos com a Presidência no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, baronetes da mal denominada base de apoio chantageiam o Executivo, mas arriscam, com isso, pôr a perder as concessões mantidas pelos produtores na negociação realizada no Senado (idem, ibidem).

A Folha de S. Paulo louva a atividade do Senado, que alinhavou um acordo entre os interesses envolvidos, equilibrando o texto aprovado inicialmente pela Câmara. Agora, acredita que os agricultores “têm muito a perder caso prevaleça a instrumentalização de seus anseios pela ala retrógrada do Congresso e se aprove uma lei permissiva que a Presidência se veja obrigada a vetar” (idem, ibidem).

Em “Jogo fisiológico”, de 21 de março de 2012, a Folha de S. Paulo aborda a tramitação de outro projeto de lei importante para o governo, a Lei Geral da Copa, e as dificuldades para aprová-lo no Congresso. O periódico afirma que a lei ganhou “renovada projeção” devido às “pressões e chantagens que dominam as relações entre o governo federal e sua base parlamentar” (Folha de S. Paulo, 21 mar. 2012, p. A2). A disputa entre o governo e base é, para o jornal, em parte responsável pelas discussões sobre o assunto.

Embora suas consequências tendam a ser limitadas e transitórias, as normas que disciplinam a realização do Mundial de 2014 no país tornaram-se objeto de discussões acaloradas, que parecem pautar-se, ao menos em parte, pela máxima fisiológica de "criar dificuldades para vender facilidades" (idem, ibidem).

Um dos pontos polêmicos seria a liberação da comercialização de bebidas alcólicas nos estádios durante a Copa do Mundo. A posição da Folha é de que a venda deveria ser autorizada apenas para o evento, sem revogar o Estatuto do Torcedor, pois a proibição é “uma ferramenta de combate à violência nos estados” (idem, ibidem).

Em “Rebeldia e desalento”, de 23 de março de 2012, a Folha de S. Paulo comenta as derrotas do governo, ocasionadas por descontentamento da base aliada. O periódico procura falar como o cidadão, afirmando que, “Para amplos setores da população, pouca coisa será mais enfadonha e previsível do que as periódicas rebeliões da base governista no Congresso Nacional” (Folha de S. Paulo, 23 mar. 2012, p. A2). A Folha reconhece que os temas nos quais o governo encontra dificuldades, como a Lei Geral da Copa ou o Código Florestal, têm consequências reais e suscitam apoio ou repúdio em diversos grupos sociais. Afirma, inclusive, que as pressões são legítimas, mas interpreta que elas podem ser controladas de acordo com os interesses dos envolvidos.

Tudo seria sinal de vigor democrático, não fosse a circunstância de que movimentos dessa natureza tendem a ser aplacados não tanto pela negociação concreta em pontos doutrinários como pela distribuição de novos cargos e verbas. Apesar do tom menos conciliador e mais "gerencial" com que Dilma procura distinguir-se do antecessor e testar um apoio que vá além da antiga fiança lulista, na prática o governo deu sinais de leniência (idem, ibidem).

O jornal afirma que a negociação não é apenas por cargos, mas também sobre alianças visando as eleições municipais, sendo “quase impossível” satisfazer aos interesses. Para além das consequências para o jogo político, a Folha acredita que:

A opinião pública, que não é nenhuma abstração quando se trata de Copa do Mundo ou ecologia, vê-se minimizada a cada momento em que os atores políticos se entregam a suas negociações fisiológicas; natural, então, que o desalento e a despolitização, mesmo em assuntos de grande relevância, saiam vencedores (idem, ibidem).

O editorial “A inoperância no poder”, de 10 de maio de 2013, critica a articulação política do governo, que não conta, na prática, com o apoio do qual teoricamente dispõe. O periódico atribui ao governo a desfiguração da proposta da modernização dos portos, cuja MP poderia caducar sem ser votada, apesar da operação montada pelo então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, para sua avaliação.

Seja qual for o resultado da operação emergencial – o provável é que seja ruim –, o processo aprofundou o descrédito com a articulação política do Planalto. O fracasso na condução parlamentar tem sido a regra. (...) É o caso de perguntar para que serve uma base tão ampla de apoio, ancorada numa expansão bizantina do time de ministros, que já se aproxima das 40 cabeças. Vale decerto para aumentar as chances de reeleição no ano que vem e sufocar a competição eleitoral (Folha de S. Paulo, 10 mai. 2013, p. A2).

A Folha de S. Paulo demonstra preocupação com os efeitos de sustentar uma base tão grande para o país. O periódico argumenta que a economia não se tornou mais competitiva e que a promessa de Dilma ser uma gestora eficiente não se concretizou.

Pelo contrário, poucas vezes como agora as tentativas de mitigar as graves ineficiências na regulação da economia do país estiveram tão ameaçadas pelo atraso e pelo modo mesquinho e paroquial de fazer política em Brasília. Oriunda da tecnocracia, a presidente Dilma Rousseff trouxe uma centelha de esperança no sentido de modernizar a negociação com parlamentares. A imagem da gestora eficiente, entretanto, vai se apagando no anedotário, à medida que seu grupo mal coordenado de assessores de baixa estatura profissional e nenhuma autonomia política produz desgaste e derrota no Congresso Nacional (idem, ibidem).

A avaliação da Folha é de que Dilma estaria no caminho certo para entrar para a história como a Presidente cuja desarticulação política conduziu o país a um longo período de crescimento baixo.

Os conflitos entre governo e base continuam em pauta no editorial “Portos e porteiros”, de 14 de maio de 2013. A Folha de S. Paulo repercute a entrevista do então líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha, na qual o deputado reclama compensações do governo ao seu partido pela aliança. Para o periódico, “(...) não se tem notícia de que o PMDB trabalhe sem remuneração. Bem ao contrário, tem sido regidamente compensado pelo governo federal - e cruza os braços, ou trabalha contra ele, a cada decisão importante” (Folha de S. Paulo, 14 mai. 2013, p. A2). A Folha traz as queixas do deputado sobre a falta de poder do partido nos ministérios chefiados por filiados ao PMDB e interpreta a entrevista como um recado de Cunha de que “(...) ou um ministério é entregue inteiro, no sistema de "porteiros fechados", ou nada feito” (idem, ibidem).

O periódico menciona a votação da MP dos Portos e acredita que sua aprovação se dará “(...) menos em função de argumentos e interesses daquele tipo do que de outra regra --a das porteiros, que o PMDB quer fechados nos ministérios de sua cota” (idem, ibidem). A Folha defende que a Presidente Dilma resiste a entrar no jogo do partido, mas só conta com o apoio da opinião pública, que não interessaria aos políticos em época de mandato. “A presidente resiste a tanto, mas para isso só conta com o apoio da opinião pública – da qual se distancia não só o PMDB, mas toda a base parlamentar do Planalto, assim que as urnas se fecham” (idem, ibidem).

O último editorial a trazer o enquadramento ora analisado é “Contra o tempo”, de 16 de maio de 2013, ainda tratando da votação da MP dos Portos, cujo prazo para ser apreciada em plenário acabaria naquele dia. “Falta pouco para o público constatar se o Legislativo terá dado o passo à frente de que o país precisa ou se optará pelo arcaísmo que tão bem tem representado. A julgar pelas últimas sessões sobre o tema na Câmara, caberia esperar pelo pior” (Folha de S. Paulo, 16 mai. 2013, p. A2).

A Folha de S. Paulo classifica a discussão sobre o assunto na Câmara como “desfile de inanidades” e descreve a briga entre Anthony Garotinho e Ronaldo Caiado. Menciona, ainda, empresas e organizações sindicais que teriam algo a ganhar ou a perder com a votação da MP, afirmando que elas exercem pressão sobre os aliados no Congresso, “(...) atividade que nada teria de questionável se exercida com mais clareza” (idem, ibidem). O que realmente moveria as disputas, porém, seria a confluência dos interesses mencionados com “(...) demandas mezinhas da massa parlamentar, que se acredita desatendida e espezinhada pela presidente Dilma Rousseff” (idem, ibidem). A Folha menciona os benefícios liberados pelo governo aos parlamentares para garantir a aprovação do projeto,

mas acredita que seria justificável, devido aos problemas dos portos brasileiros. Ao mesmo tempo, cobra uma posição do Congresso sobre o assunto. Este é o único momento em todo o *corpus* que o jornal admite haver alguma vantagem ao interesse público nas negociações entre governo e base.

Não por acaso, a deficiente articulação política do governo teve de recorrer às burras do Planalto e liberar coisa de R\$ 1 bilhão em emendas individuais represadas. Sai muito caro, como de hábito, tanger o Congresso na direção necessária – ainda assim, muito mais barato que tolerar o atraso feudal dos portos nacionais. (...) o sistema portuário precisa de uma reviravolta, que não virá sem a competição entre terminais. É uma questão de sobrevivência para a economia brasileira. E o Congresso precisa decidir se vai ficar a favor da necessidade histórica – ou contra ela. (idem, ibidem).

Grande parte das peças enquadradas nesta categoria aborda as disputas entre o governo e a base aliada no Congresso, que seria responsável por criar dificuldades, em busca de lucrar com as necessidades do governo.

No tópico seguinte, serão examinados os editoriais agrupados no *frame* Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas.

Enquadramento 2: *Análise do enquadramento “Providências necessárias para a economia brasileira e medidas que devem ser tomadas”*

O *frame* analisado é composto por seis peças. O primeiro editorial é “Elefante sobre trilhos”, de 13 de fevereiro de 2011, discutindo o projeto de construir um trem-bala entre São Paulo e Rio de Janeiro. O jornal vê semelhanças da obra com os “elefantes brancos do desenvolvimentismo irresponsável do final do regime militar” (Folha de S. Paulo, 13 fev. 2011, p. A2) e mostra preocupações com o custo e com a viabilidade do projeto. Além disso, a FSP encontra contradições entre a execução da obra do trem-bala e a necessidade de cortar R\$ 50 bilhões do orçamento governamental.

O governo federal ainda não sabe como vai reduzir as despesas neste ano de modo a alcançar meta de cortar R\$ 50 bilhões do Orçamento aprovado pelo Congresso. Apesar do louvável interesse em reequilibrar as finanças públicas, os excessos de gastos de 2010, o engessamento da despesa em itens obrigatórios e as promessas de não reduzir investimentos e benefícios sociais tornam a missão extremamente difícil. Não obstante, o governo ainda se dedica intensa e

criativamente à tarefa de tornar possível a licitação do trem-bala, já fracassada em dezembro de 2010 e adiada para abril próximo (idem, ibidem).

O editorial “Pouca energia”, de 8 de abril de 2012, aborda o custo da energia elétrica no Brasil, que contribui, de acordo com a Folha, para a perda de competitividade da indústria do país. O periódico defende uma redução no ICMS para diminuir o preço da energia – e afirma que mudanças na alíquota deste e de outros impostos estão em debate no Congresso. Para a publicação, “A presidente Dilma Rousseff, neste segundo ano de mandato e gozando de alta aprovação, deveria liderar um debate nacional sobre a melhor forma de cortar esse nó górdio e dotar o país da energia e dos tributos na justa medida para sustentar o crescimento” (Folha de S. Paulo, 8 abr. 2012, p. A2).

O texto “Guerra dos portos”, é de 23 de abril de 2012, e trata dos incentivos fiscais concedidos a produtos importados. A Folha condena a redução para exportações, afirmando que prejudicam as empresas instaladas no Brasil e que diminui a arrecadação de ICMS no Brasil como um todo. O jornal aponta a importância do projeto que poderia ser votado pelo Senado, encerrando “a disputa entre portos brasileiros por produtos importados” (Folha de S. Paulo, 23 abr. 2012, p. A2). Para o periódico, “O projeto em debate no Senado pode ensejar uma ação mais coordenada e racional” (idem, ibidem) entre os estados.

Os incentivos fiscais são tema do editorial “A arte da guerra”, de 4 de maio de 2013. A Folha de S. Paulo aborda a reforma no ICMS, cujo trâmite teria sido apressado devido à possibilidade de um “apagão legal”, pois as manobras com o imposto estavam sendo invalidadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O cerne da proposta apresentada pelo governo ao Congresso seria “retirar dos Estados o poder de conceder benefícios com o tributo”. A Folha acredita, porém, que a proposta está sob ameaça, o que pode manter ou agravar o regime de taxas permitindo a chamada “guerra fiscal”.

A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, contudo, ameaça desfigurar a proposta. O relatório do senador Delcídio do Amaral (PT-MS) cria um sistema ainda mais complexo, com três alíquotas (4%, 7% e 12%), em vez das duas atuais. Prevê também um privilégio para o gás que, vindo da Bolívia, passa por Mato Grosso do Sul. O Estado do relator ficaria com 12% do preço do gás vendido a outros Estados. Caso o projeto saia da comissão como se encontra, após a votação prevista para a semana que vem, estará mantido, talvez até agravado, o regime de taxas altas e assimétricas que possibilita a guerra fiscal (Folha de S. Paulo, 4 mai. 2013, p. A2).

No último editorial a utilizar o enquadramento ora analisado, “Otimismo consumido”, de 28 de junho de 2013, trata-se da situação econômica do país, como o nível de inflação e de crescimento econômico. O jornal traz dados da área no Brasil e demonstra preocupação com o depoimento do então ministro da Fazenda, Guido Mantega, à Comissão de Finanças da Câmara. “Para além das habituais críticas da oposição, fica a constatação de que o ministro permanece alheio a uma realidade econômica mais desafiadora do que ele parece crer” (Folha de S. Paulo, 28 jun. 2013, p. A2).

O problema seria que toda a política econômica dos anos anteriores a 2013 esteve voltada à expansão do consumo, que estaria chegando ao seu limite. Caso os investimentos não crescessem, portanto, “(...) o PIB dificilmente crescerá mais que 2,5% ao ano até 2014. Tudo seguirá na mesma --a não ser pelas dificuldades vividas nos lares e ocasionalmente vocalizadas nas ruas” (idem, ibidem).

Nos editoriais adotando este *frame*, a Folha de S. Paulo apresenta problemas que julga pertencerem à economia brasileira, além de atribuir um papel ao Congresso para sua resolução. Normalmente, aprovando ou rejeitando medidas em plenário e nas comissões.

No tópico a seguir, serão esmiuçados editoriais adotando o *frame* “Alterações nas regras eleitorais”.

Enquadramento 3: *Análise do enquadramento “Alterações nas regras eleitorais”*

Quatro editoriais adotam o *frame* Alterações nas regras eleitorais. A FSP demonstra incômodo sobre a necessidade de criar mais uma legenda, no editorial “O partido de Kassab”, de 10 de fevereiro de 2011. “(...) cabe perguntar sobre a natureza e relevância dessa agremiação, mais uma a se juntar às 27 atualmente registradas no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) -das quais 22 têm ao menos um representante no Congresso Nacional” (idem, ibidem). O periódico interpreta que a criação do novo partido serve a interesses particulares e tem a ver com a estruturação do sistema partidário brasileiro. Seria “(...) uma manobra personalista, na qual o novo partido serviria antes a interesses de ocasião do que a demandas da sociedade -sintoma típico de um sistema político-partidário ainda frouxo e invertebrado” (idem, ibidem).

Em “Voto distrital”, de 23 de fevereiro de 2011, a Folha de S. Paulo defende a adoção deste tipo de sistema para eleições proporcionais. O jornal menciona diversos

exemplos de desvios ocorridos em Legislativos de todos os níveis da Federação e aponta o sistema político como um dos culpados.

São diversas as causas dessas mazelas -da tradição patrimonialista à ainda escassa experiência democrática brasileira. Entre elas, pode-se citar também a contribuição do sistema eleitoral. Pelo modelo vigente, deputados disputam de forma individual o escrutínio dos eleitores dispersos em colégios gigantescos. Uma vez eleitos, representam da maneira que lhes aprouver os interesses de seus Estados, partidos e apoiadores (Folha de S. Paulo, 23 fev. 2011, p. A2).

A Folha critica a proposta do PT, do voto em lista fechada, por acreditar que ela reforça as cúpulas dos partidos. Não considera adequado, também, o fim da escolha proporcional, como defendido por Michel Temer, pois “coligações e “puxadores” de voto podem criar distorções na distribuição de cadeiras” (idem, ibidem). Para a publicação, o voto distrital misto permitiria criar “(...) um mecanismo fiscalizador mais eficiente sobre a atuação do legislador -seus eleitores no distrito e os adversários que anseiam por substituí-lo” (idem, ibidem). O jornal percebe que a reforma política está na agenda de discussões e procura emplacar a solução que julga mais adequada. “A reforma política parece ser uma das prioridades do novo governo no Congresso. É a oportunidade para discutir o aperfeiçoamento das regras para eleições legislativas no país. Não há razão para excluir o modelo distrital misto dos debates” (idem, ibidem).

O editorial “O PSD investe”, de 4 de março de 2012, trata da criação do partido de Gilberto Kassab, abordando a manobra do então prefeito de São Paulo para manter tentar manter a verba do Fundo Partidário e o tempo de rádio e televisão proporcional ao tamanho da bancada de seu partido. A FSP (4 mar. 2012, p. A2) concorda com a negação do STF de que “a legenda ainda não passou pelo teste das urnas e, portanto, não faz jus aos postos requeridos”. O periódico preocupa-se com a repercussão em outros partidos caso a tentativa de Kassab seja bem-sucedida.

A tentativa de acesso ao Fundo Partidário pelo PSD é novamente abordada no editorial “Cálculo eleitoreiro”, de 30 de abril de 2012. O jornal interpreta o movimento como uma estratégia para as negociações envolvendo as eleições.

O pedido jurídico faz parte de uma estratégia política. A demanda pelos recursos do fundo não é a pretensão mais importante para a legenda. O verdadeiro objeto de cobiça do PSD é o tempo de propaganda gratuita em rádio e TV -também proporcional ao tamanho da bancada. Com mais espaço na mídia, a sigla aumentaria seu cacife nas negociações de alianças já para as eleições deste ano (Folha de S. Paulo, 30 abr. 2012, p. A2).

A Folha de S. Paulo procura apresentar-se como defensora do cidadão, protegendo os recursos públicos, que são pagos pelo contribuinte, além de preocupar-se com os impactos da manobra de Kassab no sistema político.

O direito aos recursos que saem do bolso do contribuinte deve ser prerrogativa apenas de partidos que já provaram sua capacidade de representar eleitores. Reforçar financeiramente a manobra de Kassab seria estimular novos artifícios para burlar a regra da fidelidade partidária (idem, ibidem).

Nos editoriais acima, a Folha de S. Paulo defende alguns elementos das regras eleitorais brasileiras, mas sugere alterações nelas. Uma preocupação frequente durante os textos é com a criação de novos partidos que surgiriam apenas para dar suporte aos interesses eleitorais de seus dirigentes, mas custariam ao cidadão, por meio do Fundo Partidário.

4. DISCUSSÃO DOS ACHADOS E CONCLUSÕES

O objetivo do trabalho foi verificar a imagem do Congresso construída nos editoriais da FSP e, adicionalmente, refletir sobre os limites do papel de representante do interesse público reivindicado pelo Jornalismo. A pesquisa propôs a hipótese de que cobertura sobre Congresso tende a ser crítica, priorizando a imagem de que a instituição e seus integrantes estão envolvidos em barganhas, irregularidades e escândalos. Este tipo de abordagem favoreceria a legitimação do jornal como representante do interesse público. De acordo com Hartley (2016, p. 856),

Like politicians, journalists position themselves in their own narrative. Their enunciative practices elide two types of “we”: an *institutional* one, positioning news anchors as bearers of authoritative facts; and a *representative* one, where they “positioned themselves as ‘local folks’ who speak with the voice of community,” telling “moralizing stories” (Baym, 2000). Politicians and journalists alike court charges of populism and moralism by positioning themselves institutionally as storytellers *for* the people, and as representatives *of* the people *in* those stories. They seek to minimize the difference between their own position (founded on professionalism, expertise, and partisanship) and that of the “we” community of everyday experience. They want to be in the know (experts), while telling stories as if they are “local folks.”

Os *frames* encontrados apontam para a corroboração da hipótese. Percebe-se que a FSP trata o Congresso Nacional de maneira predominantemente crítica, enfatizando os conflitos de diferentes ordens que ocorrem no âmbito do Poder Legislativo. Quando não é o caso de tratar diretamente dos conflitos, o jornal critica a atuação da Câmara e do Senado, seja por sua morosidade ou pelo teor dos projetos aprovados – ou por não considerar pautas julgadas fundamentais pelo periódico.

A priorização das disputas com o Executivo, conforme apontado pelo *frame* mais recorrente no material analisado, corrobora os achados da pesquisa de Azevedo (2005) quando ele analisa o Senado nos editoriais do mesmo jornal aqui investigado. Naquele caso, parte significativa dos textos dedicava-se a tratar do relacionamento entre Executivo e Senado.

Como foi observado ao analisar os *frames*, as negociações, barganhas e disputas entre governo e base dispõem de espaço considerável na cobertura editorial. Deve-se notar, porém, que as disputas entre governo e aliados no Congresso desperta mais atenção da cobertura que as discordâncias entre governo e oposição. O dado indica a importância da atuação da base para os projetos do governo, bem como a fragilidade da oposição durante a legislatura analisada. Em outras palavras, a avaliação predominante é a de que, mais do que a oposição, quem complicaria os interesses do Executivo, na maior parte dos casos, seriam os próprios governistas.

Apesar dos desentendimentos da base aliada com o governo, o Congresso é retratado de maneira submissa em relação ao Executivo. Para a FSP, as propostas de criação de CPI ou a recusa de indicados por Dilma para assumir cargos na administração pública não são sinais de compromisso do Congresso com apuração de irregularidades ou preocupação com a competência dos gestores; são, na verdade, formas de pressionar o Executivo a atender a demandas (muitas vezes pessoais) dos legisladores. Por este motivo, a FSP não considera significantes as “crises” entre governo e Legislativo, pois avalia que são disputas de poder entre partidos, passíveis de resolução com a liberação de cargos e de emendas. Além disso, o jornal crê que governo e parlamento ajustariam as relações pelo fato de precisarem um do outro para alcançarem o que cobiçam.

A FSP considera que as rebeliões da base governista são de pouco interesse para a população, tornando-se enfadonhas. O periódico expressa, nesse contexto, o afastamento do Poder Legislativo daquelas que seriam as reais demandas da sociedade (mesmo que não mencionem um conjunto específico de demandas, os editoriais, de forma recorrente,

apontam como o “dinheiro do contribuinte” deveria ser gasto; ou defendem o voto distrital, a redução de impostos e outras medidas pontuais), considerando que a opinião pública se vê minimizada quando as negociações entre os agentes políticos se dão de maneira fisiológica.

Os editoriais analisados neste artigo apontam para a tentativa, por parte do jornal, de se posicionar ao lado do leitor, inclusive ao utilizar o interesse público para legitimar as demandas que endereça ao campo político. Em alguma medida, isto se relaciona com o papel que a FSP atribui a si mesma, ao se considerar portadora de um mandato conferido pelo leitor (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008), que a permite questionar os agentes do campo político e apontar saídas adequadas. O jornal atribui-se, portanto, “um papel metapolítico, de principal intérprete do interesse nacional, por cima das instituições políticas representativas.” (ALBUQUERQUE; HOLZBACH, 2008, p. 169), de modo que “pairo” sobre outras instituições do país, apontando problemas e soluções.

Defende-se que as empresas jornalísticas são instituições dotadas de interesses próprios, e eles podem influenciar no teor da cobertura, embora isto possa pôr em risco a credibilidade delas (BUCCI, 2000; MARQUES; MIOLA, 2010; MIGUEL, 2002). Os editoriais, por seu caráter institucional, são textos nos quais o jornal apresenta suas ideias, expondo-se junto à sociedade, ao mesmo tempo em que precisa manter a legitimidade como representante do interesse público.

O fato de os editoriais criticarem não só o Congresso, mas também o governo e certos agentes e instituições do Judiciário, indica tais estratégias de legitimação. Na medida que as instituições do Estado são comprometidas com outros interesses que não os dos cidadãos, o Jornalismo tem a chance de reforçar seu compromisso com a audiência.

Em um contexto no qual o Congresso é encarado com desconfiança por larga parcela da população¹², é possível que retratá-lo de forma negativa seja uma maneira de o jornal alinhar-se às expectativas da audiência, evitando desapontá-la e, até mesmo, correr o risco de se enfraquecer como seu “representante”.

Mostrar-se um jornal combativo e comprometido com a audiência é, portanto, estratégia da empresa, inclusive mercadológica – e isso não significa que a sociedade não

¹² De acordo com pesquisa do Latinobarómetro, apenas 25% dos latino-americanos confia no Congresso Nacional. Especificamente sobre o caso brasileiro, pesquisa do Ibope aponta que o Congresso dispõe da confiança de 22% dos cidadãos. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>> e em <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicoes-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>>. Acesso em 12 set. 2016.

possa ser beneficiada deste processo. Apresentar uma cobertura crítica pode ser uma forma de o periódico mostrar sua relevância, em um contexto no qual as fontes de informação são abundantes e que, caso o conteúdo da publicação não agrade ao leitor, ele tem inúmeras alternativas às quais recorrer. Criticar os agentes do campo político é uma maneira de demonstrar que a empresa jornalística é confiável, ao contrário daqueles envolvidos em irregularidades ou dotados de preocupações mesquinhas. A cobertura negativa sobre o Congresso pode ser também uma forma de os periódicos pressionarem por legislações e medidas que julgam prioritárias, na medida em que o Legislativo é o espaço legítimo para elaboração e aprovação delas.

Em certa medida, encontra-se na cobertura algo que Albuquerque e Holzbach (2008, p. 167) identificam nos verbetes do Manual de Redação da Folha de S. Paulo: um viés antipolítico. Ele se manifesta, principalmente, ao alimentar “um sentimento generalizado de desconfiança quanto ao bom funcionamento das instituições públicas: eles as retratam como sendo potencialmente opressivas (...) e pouco eficientes”. A legitimação dos periódicos junto à sociedade acontece, muitas vezes, por meio de uma visão simplista da política, reduzida às negociatas e a uma disputa de interesses particulares. Os outros *frames* encontrados no material – que não foram esmiuçados aqui – também corroboram esta visão.

Todavia, deve-se considerar que as irregularidades cometidas pelos agentes políticos atendem aos critérios de noticiabilidade, não sendo razoável que os periódicos os ignorem. Assim, não só os interesses das publicações incidem sobre os rumos da cobertura. Concorde-se com Azevedo (2005, p. 15) quando ele defende que parte das origens das críticas ao Senado – e acredita-se que é possível estender ao Congresso – pode ser atribuída às fraquezas institucionais do modelo eleitoral e partidário brasileiro, mas também à própria ação parlamentar.

Deve-se ressaltar, ainda, que um Jornalismo crítico e que questione as instituições e seus integrantes não é necessariamente ruim para a democracia. Em consonância com Fuks (2008), defende-se não haver contradição entre as empresas de jornalismo contribuírem para a criação de um controle informacional favorável ao controle dos representados sobre os representantes e, de outro lado, não desempenharem o papel de tornar públicas as ocorrências positivas sediadas nas instituições parlamentares. Não se desconsidera, porém, a importância do Jornalismo para a legitimidade destas instituições, mas acredita-se que o fato de constrangerem os agentes políticos a comportarem-se de

forma condizente com o interesse público é um papel de significativa importância – não obstante as contradições entre demandas das empresas e dos cidadãos.

Todavia, vale observar que, embora o Jornalismo retrate o Congresso Nacional a partir de uma perspectiva negativa, não há um questionamento sistemático acerca das limitações da democracia representativa. No máximo, menciona-se a submissão do Congresso ao Executivo. A crítica não vai além do posicionamento dos parlamentares, expressando quais limites a cobertura estabelece.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; HOLZBACH, A. D. Metamorfoses do contrato representativo: jornalismo, democracia e os manuais da redação da Folha de S.Paulo. *Comunicação, Mídia e Consumo*, São Paulo, v. 5, n. 14, p. 149, 2008.

ARMAÑANZAS, E.; NOCÍ, J. D. **Periodismo y argumentación. Géneros de opinión.** Universidad del País Vasco, 1996.

ARNOLD, R. D. *Congress, the press, and political accountability.* Princeton: Princeton University Press, 2004.

AZEVEDO, F. Imprensa e Legislativo: os editoriais da Folha de S. Paulo sobre o Senado (2003-2004). In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 14., 2005, Niterói (RJ). *Anais...* Niterói: Compós, 2005.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo.* Lisboa: Edições 70, 1977. 280p

BARROS FILHO, C. *Ética na Comunicação: de informação ao receptor.* São Paulo: Moderna, 1995.

BELTRÃO, L. *Jornalismo opinativo.* Porto Alegre: Sulina, 1980. 118p

BUCCI, E.; **Sobre ética e imprensa.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. *Análise de conteúdo. Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1998.

COOK, T. E. **Governing with the news.** Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

COOK, T. E. *Making laws and making News.* Washington: The Brookings Institution, 1989.

COOK, T. E. *Governing with the news.* Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

COUTINHO, A.; MIGUEL, L. F.. *A crise e suas fronteiras: oito meses de mensalão nos*

editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, p. 97-123, 2007.

D'ANGELO, P. News framing as a multiparadigmatic research program: A response to Entman. *Journal of Communication*, Oxford, v. 52, n. 4, p. 870-888, 2002.

DE VREESE, C. H. News framing: Theory and typology. *Information Design Journal*, v. 13, n. 1, p. 51-62, 2005.

DONGES, P. Media Democracy. In: MAZZOLENI, G. (Ed.). . **The International Encyclopedia of Political Communication**. 1st. ed. [s.l.] John Wiley & Sons, 2015. p. 720-727.

EILDERS, C. The impact of editorial content on the political agenda in Germany: theoretical assumptions and open questions regarding a neglected subject in mass communication research. Berlin: WZB Discussion Papers, FS III, 1997. Disponível em <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/49825/1/246100885.pdf>>. Acesso em 5 set. 2015

ENTMAN, R. M. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, Oxford, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

ENTMAN, R. M. Projections of power: framing news, public opinion, and U.S. foreign policy. Chicago: The University of Chicago Press, 2004. 229 p.

ENTMAN, R. M. Media framing biases and political power: Explaining slant in news of Campaign 2008. **Journalism**, v. 11, n. 4, p. 389-408, 2010.

FOLHA DE S. PAULO. **Manual de redação**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/manual_texto_e.htm>. Acesso em 18 set. 2016.

FUKS, M. Más Notícias: a Cobertura do Jornal Estado de Minas e a Imagem Pública da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (1999-2003). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008, Caxambu (MG). Anais... Caxambu: Anpocs, 2008.

GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004. 451 p.

GOMES, W. Mapeando a audioesfera política brasileira: os soundbites políticos no Jornal Nacional. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 17., 2008, São Paulo (SP). Anais... São Paulo: Compós, 2008.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HANGGLI, R. Key Factors in Frame Building: How Strategic Political Actors Shape News Media Coverage. **American Behavioral Scientist**, v. 56, n. 3, p. 300–317, 2012.

HARTLEY, J. “Narrative, Political.” In: MAZZOLENI, G. (Ed.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. 1st. ed. [s.l.] John Wiley & Sons, 2015. p. 849-858.

In *The International Encyclopedia of Political Communication*, 849-858: John Wiley & Sons. 2016.

JAMIESON, K. H.; WALDMAN, P. **The press effect: Politicians, Journalists and the Stories That Shape the Political World**. New York: Oxford University Press, 2003.

KIM, S.; SCHEUFELE, D.; SHANAHAN, J. Think about it this way: Attribute agenda-setting function of the press and the public's evaluation of a local issue. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Londres, v. 79, n. 1, p. 7-25, 2002.

LYCARIÃO, D. Mudanças climáticas sob o prisma da esfera pública: a mediação jornalística como fator de legitimação democrática no caso da COP-15. 334f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Deliberação mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. *Estudos em comunicação*, Covilhã, v. 1, n. 7, p. 1-28, 2010.

MATTHES, J.; KOHRING, M. The content analysis of media frames: Toward improving reliability and validity. **Journal of Communication**, Oxford, v. 58, n. 2, p. 258-279, 2008.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 187-201, 2012.

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

MIOLA, E. Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. 294f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MONT'ALVERNE, C.; MARQUES, F. P. J. A. A opinião da empresa no Jornalismo brasileiro: Um estudo sobre a função e a influência política dos editoriais. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 121-137, 2015.

MORAES, C. H. D. Parcialidade alardeada: notas sobre a importância da opinião no jornalismo. 2007. Disponível em <<http://tinyurl.com/ad48hhe>>. Acesso em 13 set. 2016.

PINTO, C. R. J. Elementos para uma análise de discurso político. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 24, p. 78, 2006.

POZOBON, R. D. O.; SCHAEFER, R. Perspectivas contemporâneas das pesquisas sobre enquadramento: uma proposta de sistematização conceitual. *Fronteiras*, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 157-168, 2014.

RODRIGUES, Malena Rehbein. Imprensa, Congresso e Democracia. 214f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 1997.

RUPAR, V. Newspapers' production of common sense: The 'greenie madness' or why should we read editorials? *Journalism*, Londres, v. 8, n. 5, p. 591-610, 2007.

SCHEUFELE, D. A. Agenda- setting, priming, and framing revisited: another look at cognitive effects of political communication. *Mass Communication and Society*, v. 3, n. 2&3, p. 297–316, 2000.

SELLERS, P. **Cycles of spin: strategic communication in the U.S. Congress**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

STRÖMBÄCK, J. Mediatization. In: MAZZOLENI, G. (Ed.). . **The International Encyclopedia of Political Communication**. 1st. ed. [s.l.] John Wiley & Sons, 2015. p. 1–9.

STRÖMBÄCK, J.; NORD, L. W. Do Politicians Lead the Tango? A study of the relationship between Swedish journalists and their political sources in the context of election campaigns. *European Journal of Communication*, v. 21, n. 2, p. 147–164, 2006.

STRÖMBÄCK, J.; VAN AELST, P. Why political parties adapt to the media. *International Communication Gazette*, v. 75, n. 4, p. 341–358, 2013.

TUCHMAN, G. **Making news: A study in the Construction of Reality**. Free Press, 1978. 256 p.

VAN AELST, P. et al. The fourth estate as superpower? *Journalism Studies*, Londres, v. 9, p. 494-511, 2008.

VIMIEIRO, A. C. Cultura pública e aprendizado social: a trajetória dos enquadramentos sobre a temática da deficiência na imprensa brasileira (1960-2008). 234f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIMIEIRO, A. C.; DANTAS, M. Entre o explícito e o implícito: proposta para a análise de enquadramentos da mídia. *Lumina*, Juiz de Fora, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2009.

WEBER, M. H. Imagem pública. In: RUBIM, A. (Ed.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: Edufba, 2004. p.259-307.