

O PAPEL DA TELEVISÃO NA CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA

THE ROLE OF TELEVISION IN THE BRAZILIAN LEGISLATIVE CONSTRUCTION

EL PAPEL DE LA TELEVISIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN LEGISLATIVA BRASILEÑA

Renata Caleffi

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Comunicação pela UFPR -
renatinhacaleffi@hotmail.com

RESUMO

O processo legislativo brasileiro é colocado, algumas vezes, em questionamento, ora por ser apressado, ora por ser lento. Mais profundo que apenas o tempo em que um projeto de lei é discutido no Congresso Nacional, alguns pesquisadores conferem ainda aos veículos de comunicação uma parcela da culpa por algumas leis estarem sendo aprovadas na atualidade. O presente artigo busca encontrar alternativas para explicar a aprovação de leis no Brasil, destacando o papel da televisão como um ator social e não de uma autora legislativa. Como a televisão no Brasil é o meio mais consumido para obter informação, e o Jornal Nacional o programa de maior audiência, o telejornal é então, o objeto de pesquisa. Por meio da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), que dão origem às janelas de oportunidade, foi observada uma nova visão de como a construção legislativa pode ser uma estratégia política utilizada com frequência pelo Congresso Nacional e também, uma oportunidade do telejornal para pautar assuntos de caráter legislativo dentro da sociedade. Para exemplificar o processo legislativo, foram utilizadas as Leis 12.760/2012 (Lei Seca) e a 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann). As alternativas apresentadas neste artigo auxiliam as pesquisas interessadas em debater o papel da mídia e as relações de poder existentes entre os atores políticos nacionais, sejam em situação eletiva ou não, destacando as relações entre televisão e o Congresso e valorizando as estratégias comunicacionais dentro da política brasileira.

Palavras-chave: Televisão. Janelas da Oportunidade. Leis. Estratégias. Política.

ABSTRACT

Sometimes the Brazilian legislative process is questioned, either for being considered rushed or for being slow. Deeper than only the period in which a bill is discussed in the Congress, some researchers also blame the means of communication for some laws that have been currently adopted. This article seeks to find alternatives to explain the passing laws in Brazil, highlighting the role of the television as a social actor and not a legislative author. As television is the most consumed medium in Brazil to obtain information and *Jornal Nacional* is the most watched program, the news on TV is the object of research. Through the multiple streams theory by Kingdon (2003), which gives rise to the windows of opportunity, it was observed a new vision of how the legislative construction can be a political strategy often used by the Congress. Moreover, it was also perceived as an opportunity for the news on TV to guide its content according to matters of legislative character within society. In order to exemplify the legislative process, Laws 12.760/2012 (DWI Law) and 12.737/2012 (Carolina Dieckmann Law) were used. The alternatives presented in this article aid the researchers interested in discussing the role of media and the existing power relations between the national political actors, whether or not in elective situation, highlighting the relationship between television and the Congress, and valuing communication strategies within the Brazilian politics.

Key words: Television. Windows of opportunity. Laws. Strategies. Politics.

RESUMEN

El proceso legislativo brasileño, a veces, es cuestionable, ora por ser apresurado, ora por su lentitud. Más profundo que sólo el tiempo en el que un proyecto de ley es discutido en el Congreso de la Nación, es que algunos investigadores también atribuyen a los vehículos de comunicación una parte de culpa por algunas leyes que son aprobadas en la actualidad. El presente artículo intenta encontrar alternativas para explicar la adopción de leyes en Brasil, destacando el papel de la televisión como un actor social y no de autoría legislativa. Como la televisión en Brasil es el medio que más se consume para obtener información, y el noticiero Nacional es el programa de mayor audiencia, entonces este noticiero será el objeto de investigación de este trabajo. A través de la teoría de múltiples flujos de Kingdon (2003), en la que dan lugar a las Ventanas de oportunidad, se observó una nueva visión de cómo la construcción legislativa puede ser una estrategia política utilizada con frecuencia por el Congreso Nacional y, también, una oportunidad del noticiero para pautar temas de carácter legislativo dentro de la sociedad. Para ejemplificar el proceso legislativo, se utilizaron las leyes 12.760 /2012 (Ley Seca), 12.737 /2012 (Ley Carolina Dieckmann). Las alternativas que se presentan en este artículo ayudan a las investigaciones interesadas en discutir el papel de los medios de comunicación y las relaciones de poder existentes entre los actores políticos nacionales, en situación electiva o no, destacando cómo las relaciones entre la televisión y el Congreso, valorando las estrategias de comunicación en la política brasileña.

Palabras-clave: Televisión. Ventanas de Oportunidad. Leyes. Estrategias. Política.

INTRODUÇÃO

A construção de leis no Brasil é feita pelos poderes legislativos das esferas municipais, estaduais e federal. Teoricamente, salvo exceções (como as proposições oriundas de intenção popular), todos os projetos de leis são elaborados por figuras políticas eletivas brasileiras, sendo estas: Presidente da República, Senadores e

Deputados Federais. A afirmação sobre quem legisla e também sobre o que legisla está na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, Constituição 1988, p. 60).

Mascarenhas (2010) e Sica (2013), por exemplo, colocam a mídia como um importante aliado desse Poder Legislativo, o que a deixa em um patamar de “construtora” legislativa. Tais autores posicionam os veículos de comunicação, em especial a televisão, como algo prejudicial ao processo, pois, segundo eles, a mídia faz com que o tempo de discussão de projetos seja acelerado, aumenta a aprovação de legislações não tão importantes e promove uma insegurança jurídica. Tais afirmações conferem a mídia o papel de autora e competente de votação do processo legislativo nacional. Entretanto, esse papel dado pelos autores se esquece de que, como visto acima, a mídia não tem esse poder, já que tal autoridade só é conferida a entes políticos¹.

Sendo assim, encontra-se nesse aspecto o problema principal da pesquisa: Qual é o papel da televisão nessa construção de leis? Ela pode influenciar nas decisões políticas brasileiras?

Para Kingdon (2003), a principal questão a ser respondida é: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo, a ponto de fazer tal problema se tornar uma discussão de Políticas Públicas? E, respondendo tal questionamento, é provável que o papel da televisão na construção de políticas públicas no Brasil seja respondido. Na visão do autor, existe uma estratégia política que muitos pesquisadores não levam em considerações: as janelas da oportunidade. Nesta corrente teórica, há uma percepção sobre as elites políticas se beneficiarem de temas em debate público para realizarem sua forma de política. Muitas dessas janelas são abertas e fechadas o tempo todo cabendo ao agente político prevê-las e tirar proveito das oportunidades. O que poucos se dão conta é que essas janelas não são previsíveis, se tornando assim uma estratégia política para os que são capazes de identifica-las.

Utilizando destes conceitos, juntamente com o entendimento sobre o processo legislativo, a construção do direito e as estratégias políticas dentro da comunicação, o artigo visa apresentar novas perspectivas de como a televisão auxilia

¹ Entende-se por políticos, neste contexto, os agentes políticos eleitos pelo voto democrático.

na aprovação de leis no Brasil, ou seja, ampliando a visão restrita que a mídia possui como um poder único e a colocando também como ator social dentro da política.

Para que o trabalho fosse desenvolvido, utilizou-se a metodologia de análise de comparativa dos trâmites legislativos com as peças jornalísticas veiculadas no Jornal Nacional durante os anos de 2011 a 2013 – período em que as leis tramitaram.

ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E COMUNICACIONAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo brasileiro tem como função garantir os direitos e deveres de e para todos os cidadãos. As leis Federais são as que servem de apoio às demais, sendo que nenhuma lei estadual ou municipal deve desrespeitar as normativas das leis federais. Segundo Kelsen (1986) *apud* Gomes (2006), quando trabalha a teoria do ordenamento jurídico, há uma pirâmide de normas que estabelece uma escala de importância, a qual está representada no topo pela Constituição Federal (sendo a norma mais importante do Estado), seguida pelas normas federais, depois as estaduais, municipais, entre outras de menor relevância em âmbito nacional. Tal pirâmide é colocada como a representação do valor de cada norma dentro do ordenamento jurídico.

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

Antes de se tornar lei federal, é preciso elaborar um projeto de lei com aprovação de vários deputados ou senadores. Se passar pelas Comissões, este projeto é discutido no plenário da Câmara dos Deputados Federais e no Senado Federal (juntos se tornam o Congresso). A ordem das discussões é seguida de acordo com a sua origem, ou seja, a casa proponente. Alguns projetos de lei são oriundos de

iniciativa popular² ou presidencial³ e, neste caso, seguem a mesma regra e passam por duas votações em cada casa para serem aprovadas. Dentro do Congresso existem as Comissões parlamentares que auxiliam na discussão dos projetos legislativos, realizando apontamentos negativos ou positivos às futuras leis. Essas Comissões são formadas pelos próprios deputados e senadores, indicados pelos partidos membros do Congresso. Todo o ordenamento jurídico é elaborado pelo Poder Legislativo e deve ser feito pensando nos cidadãos do Estado em que pertencem. Os legisladores devem ter como objetivo harmonizar a coexistência dos indivíduos, dando a todos os direitos necessários para que todos tenham justiça, bem estar e progresso.

Além de compreender apenas o significado simples das leis e de suas políticas para sua criação, é necessário investigar o motivo pelo qual as leis e normas de direito existem no Estado.

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

Houve ainda um período anterior à efetividade normativa de direito, em que os cidadãos optavam por suas normas. Quando não havia Estado, no período considerado como Direito Medieval, a elaboração de leis era feita pela própria população, variando de tempos em tempos, dependendo de cada circunstância. Essa experiência aproximou a política dos cidadãos; contudo, o direito e as normas eram condicionados pela elite de cada sociedade. Além disso, a não presença política do Estado trouxe, segundo Grossi (2006), um vazio aos refinamentos jurídicos

² O projeto de lei de iniciativa popular, segundo a Constituição Federal, é exercida através de apresentação do projeto junto à Câmara dos Deputados, com subscrição de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos que três por cento dos eleitores de cada um deles.

³ As determinações para que o Presidente da República faça um projeto de lei estão escritas no Artigo 61, Subseção III, página 60.

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

De acordo com Barroso (2009), esse ideal de limitação de poder por meio das leis, quebrado na época do direito medieval, nasceu na época romana quando a República foi implantada (529 a. C.). O militarismo e as decisões concentradas em um número limitado de órgãos e pessoas possuem uma similaridade muito grande com o que temos hoje nas Repúblicas mundiais.

A questão apresentada por Gomes (2006) já no nascimento das normas no mundo coloca o Direito e as Leis como ideologias econômicas e políticas do Estado, elaboradas por uma elite e que possui interesses. Segundo ele:

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

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

Mas a não existência do Estado não é garantia de não violência e divisão do poder com o próprio povo. Como Grossi (2003) relata acima, até quando não há Estado presente, ainda sim interesses afetam a política deste lugar. Tal afirmação dá início à hipótese desta pesquisa, a qual identifica que, apesar de ser colocada no ponto central da culpa sobre novas legislações, a mídia, em especial a televisão, não é responsável pela construção de políticas públicas no Brasil.

Mascarenhas (2010) é enfático em dispor a mídia como quarto poder. Segundo ele, ela: “investiga, denuncia, acusa, condena e executa. Sua inegável força

dentro das instituições e o seu poderio econômico e ideológico transformaram-na em uma espécie de condutora das massas e ditadora de regras” (MASCARENHAS, 2010, p.02). Quando ele culpa a mídia pela aprovação de algumas leis no Brasil, ele a coloca como um poder acima da própria Constituição Federal, já que apenas o Poder Legislativo – o qual não é representado pela mídia, pode aprovar leis. Além dos autores do campo jurídico, outros do campo comunicacional também apontam a mídia – em especial a televisão-, com grande destaque na sociedade mundial.

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

Thompson (2008) trata também sobre o controle exercido pela mídia nos acontecimentos da vida social da atualidade. Para ele, a mídia se envolve ativamente na construção do mundo social, levando imagens e informações a todos, modelando os próprios acontecimentos. O autor ainda cita a ligação entre os assuntos políticos na vida atual. Antes, os posicionamentos políticos eram obscuros, não identificáveis pela população. Contudo, hoje esse domínio dos políticos sobre o privado não se mantém, devido à audiência que assuntos políticos possuem na mídia.

Ao assumir essa posição, tais autores vão ao encontro da visão que Lippmann (2008) conduz, o qual ressalta como sendo o papel esperado da mídia (e não o seu dever):

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

O que Lippmann argumenta é que o papel dos jornais – e conseqüentemente das mídias-, não é o de apresentar a verdade, mas mostrar as várias verdades

escondidas em fatos isolados, colocando-os em relação com outros fatos afim de que a população possa interpretar e concluir a sua própria verdade. Tal afirmação desconsidera a posição de Mascarenhas, que coloca a mídia como ditadora de regras e a coloca como uma divulgadora de verdades, sendo que o papel de entendimento do mundo fica a cargo do receptor.

Trabalhando com televisão o esperado é que esse entendimento do receptor seja ainda mais difuso. Para Capparelli e Lima (2004), ao trabalhar esse meio no Brasil, o pesquisador precisa ficar atento ao complexo mundo que o cerca, já que não é aconselhável explicar a partir de um único viés, como se tal ferramenta fosse a única capaz de desenrolar as múltiplas realidades estampadas na telinha. Essas centenas de realidades também tem ligação com a diversidade dos receptores do produto.

Segundo pesquisa realizada pela Teleco Brasil (2011), o meio de informação mais utilizado pelo brasileiro é a televisão, presente em quase 97% dos domicílios. Em segundo lugar na lista está o rádio, com presença em 83% dos lares e, em último lugar, a internet, com 36,5%. A empresa Meta (2010), em pesquisa realizada também relata que, mais de 42% da população brasileira consome telejornais diariamente, sendo que, desta porcentagem, 72% assiste a programação a partir das 18h, seguindo até às 22h. Devido a isto, definiu-se como veículo de comunicação a televisão e, como meio para a sondagem, o telejornal “Jornal Nacional”, que de acordo com pesquisas do IBOPE (2012), é o telejornal mais visto pelos brasileiros na atualidade.

Se a televisão é o meio que mais chega aos lares brasileiros e a porcentagem dos que acompanham telejornais chega quase à metade da população nacional, é preciso observar a relevância que eles possuem quando o assunto é informação. Ao mesmo tempo, contrapor as ideias dos autores que atribuem a ela um poder maior que o das próprias leis.

É exatamente neste ponto que o conceito central das Janelas da Oportunidade, utilizado por Kingdon, ganham referência já que o autor trabalha o processo de decisões políticas de uma maneira diferente desta apresentada até aqui, que apontaram a mídia como autora dos processos legislativos e das discussões sociais. Contudo, o autor recoloca a imprensa em um papel ainda importante, mas de caráter mais participativo que de ação, deixando sua autoria para se colocar como autora social.

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 atores sociais correspondentes ao segundo item apresentado, o qual se refere à contextualização e divulgação do problema social para que, então, a política pública possa ser discutida dentro dos trâmites legislativos.

Para compreender melhor esse ponto, utilizamos de exemplo duas leis aprovadas no Brasil. A primeira é referente a lei 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann)⁴ e a segunda é referente a Lei 12.760/2012 (Lei Seca)⁵. Foram escolhidos os dois objetos justamente por representarem grandes apelos sociais e também obterem saliência na agenda midiática.

Com o intuito de objetivar a análise e facilitar o entendimento do objeto empírico, foram utilizados dois quadros, abaixo colocados como Quadro 01 (Lei Seca) e Quadro 02 (Lei Carolina Dieckmann). A primeira coluna de ambas as tabelas representa a veiculação das matérias no Jornal Nacional e a segunda, a movimentação do projeto de lei⁶ no Congresso com as tramitações mais relevantes.

⁴ 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”. Para isto, a lei acresce ao Código Penal os artigos 154A e 154B. A pena para quem descumpra esta normativa vai de três meses a dois anos de detenção, além de multa. A detenção pode ser ainda maior o resultado for prejuízo econômico ou se 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 ganhou o nome da atriz, pois, em maio de 2012, Carolina Dieckmann teve fotos íntimas suas divulgadas na internet.

⁵ A primeira Lei Seca foi criada em 2008, por meio da Lei 11.705/2008. Uma de suas referências estava no Artigo 165, o qual determinava que dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer substância psicoativa que cause dependência seria considerada uma infração gravíssima, tendo como penalidade multa e a suspensão de dirigir por 12 meses, além de retenção do veículo até que um outro condutor habilitado se apresentasse. No período de quatro anos, contudo, a legislação ganhou uma nova versão, sendo criada a Lei 12.760/2012 (atual lei seca) que não permite o consumo de álcool aos motoristas que tenham ou não provocado acidentes.

⁶ Trabalhamos aqui com 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.

O uso da retranca é uma alternativa para explicar o que foi noticiado no telejornal, já que este é um produto audiovisual e que, portanto, necessitaria transcrição de todo o seu conteúdo para ser analisado. Sendo assim, 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 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 JN - com retranca	Data de movimentação Congresso- com retranca
	29/11/11 – Apresentação / Projeto/ encaminhado ao CCP – 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 / Suspeitos	15/05/12- Mesa diretora/ Deferido/ Comissão de Segurança Pública e combate ao crime organizado e Comissão de Justiça e de Cidadania/ Tramitação ordinária
	15/05/12- Plenário/ Aprovado unanimidade/Encerrada discussão
16/05/12 – Entrevista/ Vítima / Fotos	16/05/12- Mesa Diretora/ Desapensação/ prejudicialidade de PL 6.024/2005
	17/05/12- Mesa Diretora/ Encaminha/ Senado
28/05/12 – Menor/ Preso/ fotos	29/05/12- Senado/ Indeferido
	05/11/12- Mesa Diretora/Emendas Senado/ Código Penal
	06/11/12- Votação Urgente/Retorna CCP/ Votação urgente
	07/11/12- Discussão turno único/ Aprovada Redação Final
	09/11/12- Mesa diretora/ Sanção presidencial
	04/12/12 – Aprovação/ Presidente
	18/12/12 - Encaminha Senado
	30/12/12- Transformação / Lei Ordinária/ Código Penal Brasileiro

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

Quadro 02 – Lei Seca

Data de Veiculação JN - com retranca	Data de movimentação Congresso- com retranca
05/01/2009 – Aumento/ Número/ Mortes	08/07/2009 – Apresentação/ Projeto de Lei
19/02/2011- 18 pessoas/ atropeladas/ carnaval	31/01/2011- Matéria Arquivada
	09/02/2011 – Pedido/ Desarquivamento
	15/02/2011 – Desarquivamento
04/04/2011 – Juíz/ mata/ fogue	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/ atropela	
27/08/2011 – Morre/ Jovem/ Lei Seca	
17/09/2011- Mutirão/ Lei Seca/ Minas Gerais	25/09/2012 – Senado/Aprovado relatório/Pauta para reunião
10/10/2011 - Minas Gerais/ Motoristas/ graves acidentes	
14/10/2011 - Justiça/ prisão/ lei seca	
18/10/2011 - Pai/ Impunidade/ Legislação	
18/10/2011 – Especialista/ defendem/ punições	
22/10/2011 - Motorista/ embriagado/mata	26/10/2011 - Retorna/ Comissão de Transportes
01/11/2011 – Motoristas/ Sem Habilitação/ Lei Seca	01/11/2011 – Plenário/ Desapensação/ itens
03/11/2011- Previdência/cobrar/ bebida	
04/11/2011- Blitz/ lei seca/ salva/ sequestro	
04/11/2011-Motorista/ Prefeitura/ Indenização	
09/11/2011 – Senado/ Aprova/ Lei Seca	
	01/12/2011- Mesa Diretora/ Comissão de Justiça/ Tramitando em prioridade
	07/12/2011 – Desapensação / Projeto/ Plenário
31/12/2011- Motorista/ Embriaguês/ Campo Grande	12/12/2012- 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 rápida sobre as duas tabelas, é possível notar que, geralmente, quando há uma notícia sobre o tema específico, há uma movimentação na tramitação da legislação em questão. Durante a tramitação do projeto de lei, o mês de maio teve forte correlação com as datas das reportagens divulgadas. Aliada a esta afirmação, ainda 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 ele retornou para a Câmara dos deputados já no dia 29, aprovado, com apenas sugestões de revisões de emendas. No mesmo mês de maio, este projeto foi aprovado, passando à frente de outros Projetos de Lei que esperavam há muito mais tempo para entrar na pauta do mês. Além disto, o projeto foi aprovado em turno único, sendo discutido em apenas um dia pelos deputados na Casa. Na segunda votação, já com as revisões de emenda, o projeto também foi discutido em turno único, sendo aprovado na mesma data.

A respeito da segunda tabela, podemos notar alguns detalhes, como quando o coordenador da 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.

Voltando aos conceitos de Kingdon, 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 isso não podemos afirmar esse estudo como sendo de 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 nasce na 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, após o período pós-crise envolvendo o ex-coordenador da Lei Seca, citado acima, onde a legislação esteve “parada”, quando o Senado a coloca em pauta novamente, simultaneamente, o Jornal Nacional retoma suas pautas sobre o tema. Para a teoria de Kingdon 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 arriscado, pois cada processo legislativo é diferente um do outro. 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 apressada.

Sica (2013) refutou 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 se trata apenas de promoção política. Segundo Kingdon, dentro deste fluxo de alternativas, algumas propostas entram em conflito, buscando a maior aceitação pública para que consigam se tornar políticas da agenda governamental. Quando um deputado, por exemplo, percebe no 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 concluída/efetivada.

É possível observar, por meio desta perspectiva, que a televisão não está agendando o congresso, tal qual é a hipótese apresentada pelos pesquisadores acima citados, e que o estudo de agenda *setting* não pode ser colocado aqui como teoria central deste tipo de pesquisa. Na realidade, é necessário colocar 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:

Embora discutamos quatro estratégias diferentes para atingir entrada, estes também podem ser utilizados na fase de expansão; em alguns casos, a distinção entre as fases é analítica e não temporal, ou seja, elas podem ocorrer simultaneamente. Quatro estratégias básicas são as seguintes: (1) A violência e as ameaças de violência ;³¹ (2) as sanções institucionais, tais como retenção de votos na fonte, dinheiro ou trabalho ;³² (3) Grupo de trabalho por meio de corretores, tais como os partidos políticos e os grupos de interesse; e (4) acesso direto. ³³ Os métodos) as escolhas de um grupo dependerá da sua posição(ões) na sociedade, a importância da questão para o grupo, a quantidade de tempo em que um problema tem-se mantido na agenda pública sem se deslocar para a agenda formal; e a estimativa do grupo da probabilidade de atingir uma posição na agenda formal como resultado de cada estratégia (COBB, ROSS, 1976, p. 131) Tradução: Adriana Brahim - revisora⁷).

Finalizando a exposição, é colocado novamente em questão o papel da televisão nesse processo. Para dar outra posição, o conceito de engajamento cívico

⁷ Texto original: 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 methods) 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).

da mídia para a construção de uma consciência política mais eficaz. Para Gamson (2001) a participação midiática na construção de experiências pessoais e na construção de políticas públicas – para consequentemente aumentar o debate público e fortalecer os indivíduos em suas experiências políticas-, são fundamentais. Quando afirma isto, o autor confere à mídia um papel de facilitadora e não manipuladora social.

O discurso político é/deveria/poderia ser uma ferramenta de capacidade dos cidadãos, para que este consiga dar voz as suas ações junto à sua própria comunidade, auxiliando os demais indivíduos a agirem em torno de seus interesses e valores. A partir dessa rede, Gamson (2001) acredita que o engajamento cívico poderá ser concebido dentro da esfera pública, ou seja, a expectativa é que o cidadão seja mais ativo e participativo, sendo ponto central das modificações e transformações da sociedade. E dentro desta expectativa está a mídia, como um dos atores sociais responsáveis por produzir esse engajamento que inicia a partir do próprio cidadão.

Explicando tal engajamento, Gamson (2001) aponta três quadros de ação coletiva, formados pela 1. *Injustice* (através do quadro de injustiça os atores tomam consciência e se sentem motivados para amenizar o sofrimento); 2. *Identity* (A mídia dando suporte para o indivíduo pertencer a sua própria sociedade) e; 3. *Agency* (Muda-se o discurso de O que eu posso fazer para O que nós vamos fazer). Os três quadros identificam o papel midiático como multiplicador de concepções e ideias.

A imagem apresentada na mídia de violência, crimes, guerras, reforçam a ideia de que os cidadãos são dependentes dos políticos. Segundo Bennett, se as pessoas participassem mais ativamente do processo político, isso não aconteceria. Mídias especializadas resolveriam a questão, mas o problema é que as únicas pessoas que consomem tais produtos são incapazes de se comunicar com os que estão do outro lado (dos mass media). E então, chegamos ao ideal do que seria o papel da televisão na construção das políticas públicas brasileiras: pequenas atitudes encorajando os demais, pessoas que sofrem com políticas públicas fazendo 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 outros.

Tal situação retoma os conceitos apresentados por Hannah Arendt (2005), os quais 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).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A televisão, principal fonte de informação dos brasileiros, tem uma grande relação com a política nacional. Contudo, mensurar o quanto o telejornal é importante na sociedade brasileira não é possível; seria como tentar mensurar a influência que ele possui individualmente. E esta nem foi a intenção deste trabalho. O aspecto estudado foi destacar qual é o papel do telejornal, neste caso do Jornal Nacional, dentro das perspectivas de criações legislativas.

Se quem é o responsável para a criação de leis no Brasil continua sendo o Poder Legislativo, como já é previsto em normativa constitucional, a pergunta que ficava era qual é o papel da televisão, em especial dos telejornais, na construção legislativa brasileira? Conceituando a partir das Janelas da oportunidade, propostas por Kingdon (2003), há uma hipótese de que o papel da televisão é o de promover o ato oriundo de clamor social. Isso significa que o telejornal é um membro ativo da política brasileira e que muitos parlamentares podem utiliza-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 ele ganhar destaque, a motivação para a criação do projeto de lei sempre é social.

Sendo assim, visualizamos as noções de Gamson (2008) para o tratamento das notícias e o papel que elas possuem na construção do engajamento cívico. É necessário ressaltar que essa é uma visão que se espera dos telejornais, que muitas vezes, assim como o autor coloca, não é a encontrada.

Apesar disto, ainda é possível acreditar que a mídia não exerce um papel negativo na construção legislativa brasileira e sim, atravessa os campos estratégicos da política eletiva e promove uma discussão social sobre a própria sociedade. Essa é uma hipótese, não uma conclusão efetiva. A outra visão, de que os políticos se aproveitam da mídia para a construção de políticas públicas pode ser uma afirmação, já que, seguindo os conceitos das Janelas da Oportunidade, a agenda governamental tem sim que ser baseada nos meios de comunicação e isto, de forma alguma, são evidências prejudiciais dentro da sociedade.

REFERÊNCIAS

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

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** Editora Sariaiva, São Paulo. 2009.

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.

IBOPE, Instituto Brasileiro de Opinião e Estatísticas. Disponível em www.ibope.com.br.

GAMSON, W. & ZALD, M. **Framing political opportunity.** In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (eds). **Comparative perspectives on social movements.** Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge University Press, 2008, p. 261-290.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas do Código Civil.** 2006.

GROSSI, Paulo. **Primeira lição sobre o direito.** Ed. Forense, 2006.

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.

LIPMANN, Walter. **Opinião pública.** Petrópolis: Vozes, 2008.

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>.

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

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>>

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia.** Petrópolis: Vozes, 2008.