

## Novos passos do golpe: o enquadramento da Reforma da Previdência no Jornal Nacional

## New steps of the coup: the framing of Pension Reform on Jornal Nacional

Edição v. 37  
número 2 / 2018

Contracampo e-ISSN 2238-2577  
Niterói (RJ), 37 (2)  
ago/2018-nov/2018

A Revista Contracampo é uma revista eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense e tem como objetivo contribuir para a reflexão crítica em torno do campo midiático, atuando como espaço de circulação da pesquisa e do pensamento acadêmico.

### LUIZ ADEMIR DE OLIVEIRA

Mestre e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) da UFJF e do Curso de Comunicação Social –Jornalismo da UFSJ, São João Del Rei, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [luizoli@ufsj.edu.br](mailto:luizoli@ufsj.edu.br). ORCID: 0000-0003-3959-980X.

### CARLA MONTUORI FERNANDES

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) da Universidade Paulista (UNIP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP – PUC/SP). E-mail: [carla\\_montuori@ig.com.br](mailto:carla_montuori@ig.com.br). ORCID: 0000-0002-7625-8070.

### GENIRA CORREIA CHAGAS

Doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Comunicação Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP –PUC/SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: [genirachagas@uol.com.br](mailto:genirachagas@uol.com.br). ORCID: 0000-0001-7014-338X.

AO CITAR ESTE ARTIGO, UTILIZE A SEGUINTE REFERÊNCIA:

OLIVEIRA, L. A. de; FERNANDES, C. M.; CHAGAS, G. C. Novos passos do golpe: o enquadramento da Reforma da Previdência no Jornal Nacional. *Contracampo*, Niterói, v. 37, n. 02, pp. 59-86, ago. 2018/nov. 2018.

Enviado em 12 de abril de 2018 / Aceito em 02 de agosto de 2018

DOI – <http://dx.doi.org/10.22409/contracampo.v37i2.1135>

## Resumo

O artigo objetiva analisar o enquadramento do *Jornal Nacional (JN)* sobre a Reforma da Previdência apresentada pelo presidente Michel Temer (MDB). O estudo tem como hipótese que o JN proporcionou um enquadramento favorável à Reforma com reportagens que elencavam a necessidade de aprovação da medida. No entanto, em função da própria dificuldade em colocar a proposta em tramitação no Congresso, as narrativas do telejornal mostraram-se contraditórias ao expor a perda de apoio político e os conflitos entre o governo e parte da base aliada. A análise contempla 20 reportagens, no período de 1º de dezembro de 2017 a 26 de janeiro de 2018, com maior concentração de notícias entre 4e 16 de dezembro quando Temer pretendia levar a Reforma para votação em plenário.

### Palavras-chave

Comunicação; Telejornalismo; Reforma da Previdência; Enquadramento.

## Abstract

The objective of this article is to analyze the framing on *Jornal Nacional (JN)*, of Rede Globo Television, of the pension reform presented by President Michel Temer (MDB). The hypothesis of this study is that JN provided a favorable framework for the Reform, with reports that highlighted the need for the measure's approval. However, due to the difficulty inherent in proposing a bill to Congress, the narratives of the news program show have proven to be contradictory by exposing the loss of political support and the conflicts between the government and part of the allied base. The analysis looks at 20 reports, from December 1<sup>st</sup>, 2017, to January 26<sup>th</sup>, 2018, with the highest concentration of news between December 4<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup>, when Temer intended to submit the Reform to a plenary vote.

### Keywords

Communication; News Report; Pension Reform; Framing.

## Introdução

Michel Temer (MDB) tornou-se presidente em 31 de agosto de 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff (PT), em um processo que foi considerado por analistas e cientistas políticos como um golpe ao romper com a lógica institucional (SOUZA, 2016; SANTOS, 2017). Além disso, o MDB foi acusado de trair a aliança anteriormente firmada com Dilma e o PT nas eleições presidenciais de 2014. Não obstante, o ciclo de encerramento dos 12 anos da era Lula dava sinais de enfraquecimento. Singer e Loureiro (2016) identificam que as ondas de protestos em massa que se iniciaram em junho 2013, a reeleição apertada que garantiu a vitória de Dilma em 2014, a desintegração da base governista no Congresso Nacional, além da adoção de uma política de ajuste fiscal que protegia as elites econômicas em 2015, representavam sinais da debilidade do governo petista.

Antes mesmo de o impeachment se efetivar, o vice-presidente Temer divulgou na mídia, em 29 de outubro de 2015, um documento nomeado *Ponte para o Futuro*, cuja principal proposta era promover um equilíbrio fiscal por meio de ajustes e cortes nos gastos públicos. Mancebo (2017, p. 880) aponta que a *Ponte para o Futuro* é um programa que pretende inserir o País em uma política neoliberal ultraconservadora ao aprofundar o papel do Estado mínimo, enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho; e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional.

Entre as prerrogativas do *Ponte para o Futuro*, os princípios das Reformas Trabalhistas e da Previdência Social merecem destaques por terem sido apresentadas por Temer como responsáveis pela saída para as crises econômica e fiscal. Tais Reformas tiveram a imprensa hegemônica como sua principal fiadora. Assim, diante desse cenário, pretende-se analisar o enquadramento da Reforma da Previdência no Jornal Nacional (JN).

O artigo traz como hipótese que a Rede Globo veiculou reportagens no JN buscando um enquadramento favorável à aprovação da Reforma, tratando-a como prerrogativa para os ajustes fiscais necessários ao País. No entanto, em função de algumas variáveis, como a perda de apoio político, a dificuldade de colocar em votação um tema polêmico a poucos dias do recesso parlamentar e os conflitos do governo com a base aliada, gerou-se uma cobertura em que tais contradições vieram à tona. Mesmo procurando construir uma narrativa totalmente favorável à Reforma, o JN mostrou que havia disputas e entraves à estratégia governista.

Como bases teóricas, são trabalhados dois eixos teóricos: (a) a mídia como ator político (ALBUQUERQUE, 2012; HALLIN; MANCINI, 2004; LIMA, 2006;

AZEVEDO, 2006); e (b) o debate sobre a opinião pública (BOURDIEU, 1983; HABERMAS, 1984; LIPPMANN, 2010). Para testar a hipótese, foram selecionadas 20 reportagens sobre a Reforma da Previdência veiculadas pelo telejornal durante os meses de dezembro de 2017 e janeiro de 2018. A teoria do enquadramento foi aplicada como metodologia de análise e permitiu elencar quatro eixos interpretativos: (a) Reforma Crucial; (b) Estratégias para aprovação da Reforma; (c) Perda de apoio político e Reforma sob risco; e (d) Rede noticiosa e o enquadramento dos fatos.

## Mídia como Ator Político e a Opinião Pública

Discutir o papel da imprensa como ator social e político no Brasil remete, necessariamente, ao debate sobre os sistemas de mídia vinculados aos sistemas políticos. Aqui, a mídia foi implantada e se mantém atrelada a grupos políticos e econômicos, como é o caso da Rede Globo e dos outros conglomerados. Lima (2006, p.97) aponta a concentração e a propriedade cruzada como características fundamentais da mídia brasileira, em que um grupo controla mídias nos diversos segmentos (rádio, TV, impressos, portais etc.).

Segundo Lima (2006), as hegemonias familiares marcam a área de comunicação no Brasil desde quando o jornalismo empresarial se iniciou nas primeiras décadas do século XX, momento quando se desenvolveu a imprensa de massa, atingindo também o segmento radiofônico e, posteriormente, nos anos 70, com a emergência e consolidação da TV como mídia hegemônica. O autor explica a adoção do sistema *Trusteeship* na radiodifusão, em que o Estado tem o poder das concessões e a iniciativa privada é a principal executora, somada à desregulação econômica da mídia em geral, ao histórico de pressão política e lobby das empresas de comunicação sobre os governos, à concentração da propriedade das mídias e às relações promíscuas entre o campo comunicacional e político no País.

Lima (2006) elucida que, nas décadas de 1990 e 2000, verificou-se, ainda, o aprofundamento de outra característica do sistema de mídia brasileiro: a internacionalização, com a lei da TV a Cabo (1995) e a emergência e consolidação da internet. Com as tecnologias digitais, ganham força blogs, sites alternativos e redes sociais, como Facebook e Twitter, entre outros, que não quebram a hegemonia dos grandes grupos, mas abrem perspectivas de novos agentes midiáticos. Conforme apontam Albuquerque e Magalhães (2014), o enquadramento ideológico da política nacional está cada vez mais tensionado por fenômenos como a Blogosfera Progressista Ampliada (BPA), com sites de críticas à imprensa, como

os observatórios online de mídia ou mesmo pela entrada no País, via internet, de cobertura jornalística feita por veículos internacionais de imprensa.

Por isso, faz-se relevante discutir a relação que se efetiva entre os sistemas políticos e os sistemas de mídia, que tem sido análise de vários estudiosos. Hallin e Mancini (2004), citados por Chaves (2017), diferenciam três modelos ideais e procuram aplicá-los em sistemas de países ocidentais: (1) Pluralista Polarizado; (2) Corporativista-democrático; e (3) Liberal. O modelo Pluralista Polarizado (países de língua latina da Europa, como Itália, França, Espanha e Portugal) é típico de países com passado autoritário e democratização recente. São marcados por forte intervenção do Estado na economia e baixa regulamentação legal/racional do setor de comunicações. Eles têm baixa circulação de jornais e forte mídia eletrônica.

Quanto ao modelo Corporativista-democrático (países nórdicos, Alemanha e Suíça), tem como característica a grande circulação de jornais, o elevado grau de profissionalismo da classe jornalística e o alto paralelismo político, pois a imprensa é tradicionalmente ligada a movimentos sociais e políticos, sendo vista pelos cidadãos como uma instituição para o funcionamento da democracia.

Por fim, no modelo Liberal (presente em países como EUA, Inglaterra e Canadá), o setor de comunicações está organizado de forma amplamente mercadológica, isto é, sob a lógica de mercado. Assim, o campo comunicacional é marcadamente independente em relação ao Estado e ao campo político. São Estados de tradição democrático-liberal com pouca tradição interventora.

Conforme aponta Albuquerque (2012), há que se ter a cautela de não aplicar modelos sem levar em conta as especificidades, por exemplo, do caso brasileiro, que destoa dos países que Hallin e Mancini (2004) tomaram como parâmetro. No entanto, ainda que aponte ressalvas, Azevedo (2006, p. 92) argumenta que o Brasil pode ser enquadrado no modelo Pluralista-polarizado por trazer

(...) um passado autoritário (que obviamente implicou a ausência, por longos períodos, da liberdade de imprensa), democratização relativamente recente, uma dinâmica de embates partidários polarizados nos pleitos presidenciais entre as forças de esquerda (1989, 1994 e 1998) ou centro-esquerda e centro-direita (de 1989 a 2002), configurando um nítido pluralismo polarizado, ainda que nos últimos anos de forma moderada.

Albuquerque (2012) argumenta que, apesar de o Brasil sempre contar com um alto grau de paralelismo político e uma estreita vinculação entre os campos da mídia e da política, desde a consolidação do jornalismo nos moldes empresariais, os veículos noticiosos do País têm procurado incorporar o discurso da objetividade jornalística. Isso revela uma adesão ao modelo norte-americano pelas empresas jornalísticas mesmo que, em alguns momentos, a imprensa brasileira abra mão de

tais princípios e assumam posições claramente tendenciosas, como ocorreu no processo de derrubada da presidente Dilma Rousseff (PT) e mesmo na cobertura sobre os governos do PT.

Como ressalta Albuquerque (2012), em alguns casos, como no telejornalismo brasileiro, a adoção do modelo informacional e predominantemente sob a suposta objetividade, em detrimento dos conteúdos abertamente interpretativos e opinativos, tem sido justamente uma forma de camuflar o posicionamento histórico dos conglomerados de mídia que interferem, constantemente, na formação da opinião pública e nas decisões políticas, em especial nos períodos de instabilidade.

Lima (2006) destacou alguns episódios relevantes da atuação midiática no contexto político, como a preferência das Organizações Globo pelo candidato Fernando Collor de Mello (PRN), manifesta na reedição do último debate entre os então candidatos Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Collor no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 e no apoio à eleição e à reeleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 1994 e 1998. A eleição presidencial de 2002 marcou uma importante mudança política no Brasil. De acordo com Albuquerque e Magalhães (2014), com a vitória de um partido de centro-esquerda, a partir de 2003, houve uma mudança na proximidade até então existente entre a grande mídia e o governo federal.

Não obstante, durante o impeachment de Dilma, tornou-se visível o papel da grande mídia criando as condições e o clima de opinião necessários à execução do processo. Durante o período, evidenciou-se a prevalência hegemônica das empresas tradicionais da mídia, que podem se posicionar como agentes interessados e decisivos em eventos políticos de interesse nacional, principalmente em momentos de crise.

Em relação ao governo Temer, constata-se uma postura de adesão em alguns momentos e em outros de posicionamento crítico até em função da baixa popularidade do presidente. Conforme pesquisa Ibope, divulgada no dia 5 de abril de 2018, o presidente é avaliado como ruim ou péssimo por 72% dos entrevistados e como bom ou ótimo por apenas 6%.<sup>1</sup>

O papel da mídia como ator político relaciona-se também ao debate sobre a sua atuação no espaço público e na formação da opinião pública. A discussão sobre opinião pública, apesar de remontar aos clássicos passando pelos liberais como Locke e Tocqueville, ganhou notoriedade no campo da Comunicação a partir do livro pioneiro de Walter Lippmann em 1922. Quanto ao argumento de Lippmann

---

<sup>1</sup>Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/pesquisa-cniibope-aponta-que-popularidade-de-temer-mantem-se-estavel>>. ApOpy/cesso em: 2 jul. 2018.

sobre a opinião pública, é o de que esta seria formada com base nas reações dos indivíduos a um mundo percebido ou desenhado em suas mentes. Tal imagem do mundo, formulada a partir de atalhos cognitivos, é considerada pelo autor como um pseudoambiente. Já tendo como base a interferência dos meios de comunicação de massa, que começavam a dar sinais de seu poder de manipulação, o autor lança um olhar crítico. Lippmann (2010) questiona a legitimidade da opinião pública no contexto da sociedade de massas, já que os indivíduos, na sua concepção, não estariam tendo um acesso direto à realidade. O autor argumenta que, em função da complexidade do mundo, seria cada vez mais difícil aprendê-lo sozinho, de forma independente. Para formar opiniões, seria preciso acionar as informações veiculadas pelos meios de comunicação. Mas se trata de um acesso ao mundo mediado pelos filtros impostos pela mídia. Entre esses filtros, estariam componentes que comprometiam essa visão da realidade, como estereótipos ou percepções pessoais em detrimento de interesses coletivos.

Bourdieu (1983), por sua vez, no artigo *A Opinião Pública não existe*, questiona a ideia de opinião pública a partir da análise de uma série de pesquisas que estavam sendo feitas por institutos especializados, que classificavam como verdades opiniões explicitadas pelos entrevistados em contextos bastantes singulares. O autor afirma que havia muitas distorções metodológicas na coleta e análise dos dados levantados. Ele parte de três postulados para levantar suas críticas. O primeiro postulado implícito é que qualquer pesquisa de opinião supõe que todo mundo pode ter uma opinião ou que a produção de uma opinião está ao alcance de todos. O segundo postulado é que se parte da premissa de que todas as opiniões têm valor. E o terceiro postulado é que, pelo fato de se colocar a mesma questão para todos, está implícita a hipótese de que há um consenso sobre os problemas ou um acordo sobre as questões que merecem ser discutidas.

Neste debate, é crucial trazer as contribuições habermasianas. Em *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas (1984) trata de uma esfera pública decadente e aponta para uma opinião pública pré-fabricada, a fim de atender a interesses mercadológicos.

Portanto, de modo geral, é correta a crítica que se faz a um processo de superficialização da política e do debate político; à inconsistência do que tem sido chamado de opinião pública; aos métodos quantitativos e qualitativos de apreensão desta opinião; à burocratização e mercadorização crescente do espaço público; à manipulação; e ao papel que mídia e marketing exercem neste sentido (ALMEIDA, 1998, p.1).

Todavia, Habermas, em seus trabalhos atuais, após a guinada dos anos 1980, com a teoria da ação comunicativa, passa a discutir a existência de uma

multiplicidade de esferas públicas, em que os sujeitos estão permanentemente reestruturando suas relações, e não apenas de uma esfera pública totalizante. Na perspectiva de Oliveira e Fernandes (2018), há um grau de complexidade na sociedade que impede de se vê-la de forma total. O fim do ideal da esfera pública única e singular faz com que se passe a observar a existência de arenas sobrepostas e conectadas, supranacionais, nacionais, regionais e locais. Nesse sentido, não se trata mais de uma esfera pública refeudalizada pelos interesses da burguesia comercial e não se pode trabalhar com a visão de uma opinião pública pré-fabricada e manipulada.

## Michel Temer e a Reforma da Previdência

Ao assumir depois da saída de Dilma Rousseff, o governo Temer anunciou um pacote de medidas neoliberais, que incluía a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência entre outras iniciativas de ajuste fiscal. Nesse sentido, uma das primeiras ações do presidente Temer (MDB), ainda interino, foi editar a Medida Provisória nº 726, no mesmo dia de sua posse, 12 de maio de 2016, transferindo o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) da pasta do Ministério do Trabalho para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. O Ministério da Fazenda recebeu a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), o Conselho Nacional de Previdência Complementar, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar, o Conselho de Recursos da Previdência Social e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Tais medidas já anunciavam a intenção do governo de desmontar a Previdência enquanto um órgão destinado à proteção social. Desde então, o presidente passou a tratá-la como fonte de problemas para o governo federal enquanto forma de justificar uma reforma drástica. Outra intenção prevista com as referidas medidas era abrir para o mercado de previdência privada os órgãos públicos de aposentadoria complementar.

Sob a alegação de que a Previdência acumula um déficit de aproximadamente R\$ 270 bilhões, representando o principal fator de desequilíbrio das contas públicas, em 5 de dezembro de 2016,<sup>2</sup> o Poder Executivo enviou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional nº 287 (BRASIL, 2016), com indicativos para uma reforma da Previdência, que, se aprovada, inviabilizará ao contribuinte do sistema o direito aos benefícios. Significará a

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra.jsessionid=097FD1E7A385683028C20F38239BE71E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=097FD1E7A385683028C20F38239BE71E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)>. Acesso em: 20 jan. 2018.



extinção da seguridade social, principalmente para os setores mais sensíveis da sociedade. Para o servidor público, a proposta representa o fim da aposentadoria integral, obrigando-o a contratar os serviços da previdência complementar.

Com a PEC nº 287 (BRASIL, 2016), o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) – caso do servidor público –, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e a assistência social passarão por um conjunto de restrições. Os mais importantes são: (a) o valor da aposentadoria do servidor público passa a ter como limite o teto do benefício do RGPS, cabendo a cada ente implementar, obrigatoriamente, regime de previdência complementar para benefícios acima desse valor; (b) para receber o benefício de aposentadoria no valor do teto, o servidor e o segurado do RGPS terão de contribuir por 49 anos; (c) são criadas regras de restrição para famílias de aposentados e pensionistas, com a proibição de acúmulo de benefícios em caso de morte de um dos cônjuges segurados, bem como em função do número de dependentes; (d) o benefício de Prestação Continuada pode assumir valores menores do que um salário mínimo; (e) a idade mínima para aposentadoria foi fixada pelo governo em 65 anos para homens e mulheres indistintamente; e (f) os trabalhadores rurais passam a ter de contribuir mediante percentual do salário mínimo do mesmo modo que os trabalhadores urbanos.

Para esclarecer a contabilidade da Previdência Social, o senador Paulo Paim, do PT/RS, propôs uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que teve entre seus membros o senador Romero Jucá, líder do governo no Senado e presidente nacional do MDB. Após ouvir representantes da sociedade civil e das diversas esferas de governo em 31 sessões, a CPI concluiu que não há déficit na Previdência. O que há, entre outros fatores, é má gestão dos recursos, ausência de fiscalização, não cobrança dos débitos de contribuintes e desvio dos recursos da Previdência para outras áreas do governo por meio do mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

## Enquadramento: uma metodologia de análise

A primeira sistematização sobre o conceito de enquadramento, denominado framing analysis, foi realizada por Erving Goffman, em sua obra *Frame analysis: an essay on the organization of experience*,<sup>3</sup> publicada em 1974. A ideia de enquadramento (frames) derivava da preocupação de Goffman em entender como cada sujeito particular classificava e organizava uma dada situação social e atribuía

---

<sup>3</sup>A versão traduzida para o português chegou às livrarias em 2012 sob o título: *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise*.

sentido à realidade ao seu redor. Para o autor, “enquadramentos são entendidos como marcos interpretativos mais gerais, construídos socialmente, que permitem às pessoas dar sentido aos eventos e às situações sociais” (GOFFMAN apud PORTO, 2004, p. 78).

Durante o período de pesquisa, Goffman atentou para a questão da audiência com o intuito de verificar como o público recebia e interpretava as informações enquadradas pela mídia. Entretanto, a primeira aplicação do conceito de enquadramento no campo de comunicação foi publicada em 1978 pela socióloga Gaye Tuchman, no livro *Making News*. A pesquisa buscou demonstrar como o enquadramento de uma informação pode atuar no sentido de reforçar o poder político auxiliando a construção ou a definição de uma determinada realidade (PORTO, 2004).

Mais adiante, após o surgimento de inúmeros estudos que ampliaram as noções de enquadramento com análises do discurso da mídia nas esferas sociais e políticas, Campos (2014) aponta que ainda existe certa imprecisão teórica nos estudos de enquadramento no âmbito da comunicação política. Porém, ele não identifica na polissemia de conceitos a principal causa das imprecisões. Ela estaria, segundo o autor, na ausência de técnicas capazes de tornar mais clara e rigorosa a identificação do que cada autor eventualmente chama de enquadramento. Tendo em vista que a construção de enquadramentos midiáticos segue uma rotina informal, em que cada pesquisador categoriza os discursos e retóricas por semelhanças e diferenças, e considerando o que é recorrente na cobertura de um determinado tema (TANKARD JR., 2001), para uma aplicação correta da metodologia, faz-se necessário recorrer a procedimentos mais precisos de análise.

Nessa perspectiva, busca-se a noção de *pacotes interpretativos* (GAMSON; MODIGLIANI, 1993), tendo em vista que o enquadramento presume a articulação de determinados discursos em uma dada organização formal. Maia e Vimieiro (2011) definem os pacotes interpretativos como agrupamentos formados por determinados dispositivos simbólicos, que têm como essência o enquadramento. São definidos, na visão das autoras, como certo padrão em um determinado texto, que se compõe de diversos elementos.

Esses elementos não são palavras, mas componentes ou dispositivos dos enquadramentos previamente definidos. Ao invés de codificar os enquadramentos como um todo, nós sugerimos partir o enquadramento em seus elementos isolados, os quais devem ser facilmente codificados em uma análise de conteúdo. Depois disso, uma análise dos agrupamentos desses componentes deve revelar os enquadramentos. (MATTES; KOHRING, 2008, p. 263 apud MAIA; VIMIEIRO, 2011, p. 241)

Para que um enquadramento ocorra, na visão de Gamson e Modigliani (1993), são necessários alguns dispositivos que formam o pacote interpretativo. Como forma de identificar os pacotes interpretativos, os autores dividiram os símbolos em dispositivos de enquadramento e dispositivos de raciocínio. Os símbolos que formam os dispositivos de enquadramento são constituídos por metáforas – slogans ou chavões, representações ou imagens visuais. Já os dispositivos de raciocínio são formados por elementos que ressaltam as diferenças por meio da análise causal (raízes), as consequências (efeitos) e os apelos a princípios (julgamento moral). Situa-se esta análise com base nos pacotes interpretativos com vistas a identificar o enquadramento aplicado pelo JN na abordagem da Reforma da Previdência.

## Enquadramento da Reforma da Previdência no JN

A escolha pelo Jornal Nacional se justifica a partir de duas vertentes: a televisão ainda desfruta de significativa importância, sendo a mídia preferida por 63% dos entrevistados (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2016); e pelo fato de os telejornais ainda ocuparem lugares estratégicos nas programações televisivas, funcionando de maneira recorrente como expressão coletiva de construção da realidade social. Além disso, o JN é o mais antigo e assistido telejornal, com maior índice de audiência da televisão, somando 30 pontos de média ao ano,<sup>4</sup> segundo pesquisa publicada em 14 de dezembro de 2017.

A amostra abarcou o mês de dezembro de 2017, por ter sido o período em que foram intensificadas as negociações para aprovação da Reforma da Previdência, até o dia 26 de janeiro de 2018, mês que antecedeu a votação da Reforma na Câmara dos Deputados, marcada inicialmente para 19 de fevereiro.

Para a seleção do corpus, foi utilizado o acervo das edições do JN, publicado no site do Jornal Nacional<sup>5</sup> cujos descritores apontam para a Reforma da Previdência tanto na chamada da reportagem como no conteúdo das matérias veiculadas durante o período. A amostra compreendeu 20 reportagens sobre a temática conforme consta no Quadro 1.

### **Quadro 1. Reportagens veiculadas pelo JN sobre a Reforma da Previdência**

---

<sup>4</sup>Disponível em <<https://www.terra.com.br/diversao/tv/blog-sala-de-tv/bom-de-ibope-jn-se-aproxima-dos-30-pontos-de-media-no-no.b40044f0fe3a0f13adb74a0cc7ca918e2qqn6w6c.html>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

<sup>5</sup>Disponível em <<http://g1.globo.com/jornalnacional/>>. Acesso em: ago. 2018.

<b>Data</b>	<b>Reportagem</b>	<b>Duração da Matéria</b>	<b>Duração do JN</b>
1º/12/2017	Expectativa de vida aumenta e impacta cálculo da aposentadoria	2min24s	41min04s
<b>Semana 1</b>	<b>Total</b>	<b>2min24s</b>	<b>41min04s</b>
04/12/2017	Governo acelera ritmo de reuniões com aliados para votar Previdência	3min03s	42min14s
04/12/2017	Atual Previdência contribui para a desigualdade, diz Banco Mundial	6min20s	42min14s
05/12/2017	Governo faz as contas e acha que pode votar Previdência em 2017	3min18s	46min50s
06/12/2017	PMDB e PTB vão obrigar deputados a votarem a favor da Previdência	3min09s	35min00s
07/12/2017	Governo intensifica busca de votos na Câmara para aprovar Previdência	2min48s	46min05s
09/12/2017	Temer faz reunião no Alvorada para discutir Reforma da Previdência	2min24s	42min01s
<b>Semana 2</b>	<b>Total</b>	<b>21min02s</b>	<b>3h32min11s</b>
11/12/2017	Reforma da Previdência começa a ser discutida na Câmara na quinta (14)	2min54s	41min29s
12/12/2017	Temer admite que votação da Previdência pode ficar para fevereiro	2min47s	45min08s
13/12/2017	Data da votação da Previdência é contradição entre Jucá e Temer	4min15s	35min10s
14/12/2017	Maia adia para fevereiro votação da Reforma da Previdência na Câmara	4min23s	46min43s
15/12/2017	Temer diz que adiou votação da Previdência para não constranger	3min04s	41min33s
16/12/2017	PSDB promete punir deputados que votarem contra Reforma da Previdência	2min42s	40min57s
<b>Semana 3</b>	<b>Total</b>	<b>20min05s</b>	<b>4h11min</b>
18/12/2017	No esforço pela Previdência, PMDB diz que não há espaço para traição	3min48s	41min16s
<b>Semana 4</b>	<b>Total</b>	<b>3min48s</b>	<b>41min16s</b>
26/12/2017	Não entendo que seja uma chantagem, diz Marun sobre a Reforma da Previdência – vídeo 42 segundos	42s	41min10s

27/12/2017	Governadores do NE reagem à fala de Marun sobre financiamentos da Caixa	2min45s	42min03s
<b>Semana 5</b>	<b>Total</b>	<b>3min27s</b>	<b>2h3min13s</b>
12/01/2018	País não consegue aprovar reformas estruturais, diz Standard & Poor's	2min56s	42min58s
<b>Semana 6</b>	<b>Total</b>	<b>2min56s</b>	<b>43min58s</b>
22/01/2018	Rombo da Previdência em 2017 foi o maior da história: quase R\$ 270 bi	2min23s	41min15s
25/01/2018	Em 2017, dívida pública cresceu R\$ 447 bilhões e atingiu o recorde de R\$ 3,6 trilhões	43s	45min56s
26/01/2018	Tabela do IR não acompanha inflação há mais de duas décadas	2min49s	40min39s
<b>Semana 7</b>	<b>Total</b>	<b>5min55s</b>	<b>2h7min40s</b>
	<b>Total</b>	<b>59min37s</b>	<b>14h0min22s</b>

Fonte: elaborado pelos pesquisadores.

Como pode ser observado no Quadro 1, houve um esforço do governo, que foi corroborado pela mídia – no caso, a Globo no JN –, de tentar construir a ideia de que a Reforma da Previdência é essencial para o País em função do crescimento dos gastos públicos, o que colocaria a situação econômica do Brasil em risco. Além disso, tentou mostrar que a Reforma poderia ser votada e passar pela Câmara ainda em 2017. No entanto, as reportagens revelam que tanto o discurso do governo como o do JN foram insuficientes para convencer os deputados, já que, na semana de 11 a 16 de dezembro, quando poderia ser colocada em votação, foi suspensa por não ter votos suficientes. Isso demonstra que havia fragilidade do governo em aprovar a Reforma e que o discurso alarmista da mídia não surtiu efeitos na bancada do governo, revelando um governo mais fragilizado, além da inviabilidade de votar matéria tão polêmica no final do ano, a poucos dias do recesso parlamentar. Em termos de duração, constata-se que, apesar da cobertura tendenciosa do telejornal com matérias que apontavam para os riscos no caso de não aprovação da Reforma, o tempo destinado ao assunto foi relativamente pequeno – 59 minutos e 37 segundos num total de 14 horas e 22 segundos, o que significa 7% do total.

Tomando como base as reportagens do JN, constata-se que, das 20 matérias que foram veiculadas no período de 1º de dezembro de 2017 a 26 de janeiro de 2018, boa parte delas concentrou-se nas semanas de dezembro quando havia uma movimentação do governo para tentar colocar a Reforma em votação na

Câmara. Conforme pode ser observado no Quadro 1, quanto à distribuição das reportagens por semana, na segunda e terceira semanas, no período de 4 a 16 de dezembro, houve o maior número de reportagens, totalizando 12, sendo seis para cada semana, o que corresponde a 60% do total, ou seja, 30% para cada, respectivamente. Se somados os tempos das reportagens, esse valor é ainda maior – 68,98% do tempo total, sendo 35,29% na segunda semana e 33,69% na terceira semana. Verifica-se que houve uma tentativa de dar ênfase à necessidade da Reforma da Previdência mesmo com um prazo muito curto em função do recesso parlamentar na primeira semana de dezembro. Todavia, na segunda semana, diante de um quadro desfavorável, tanto o governo quanto o JN tiveram que mudar o tom da narrativa ao ter que admitir que a Reforma não entraria em votação, ficando para 2018, por falta de apoio político no Congresso.

Feito o mapeamento quantitativo, com o auxílio do software de análise qualitativa MAXQDA, identificaram-se os principais pacotes interpretativos do JN, que se estruturaram em três principais enquadramentos, como é apontado no Quadro 2.

**Quadro 2. Enquadramentos veiculados pelo JN no período analisado**

<b>Enquadramento</b>	<b>Descrição</b>	<b>T otal de notícias</b>	<b>Du ração</b>
Reforma crucial	A Reforma torna-se imprescindível para diminuir o teto dos gastos públicos, para que o País volte a crescer, amplie a oferta de empregos e reduza a inflação e os juros. Um dos pilares do ajuste fiscal.	05 (25%)	14min39s (24%)
Estratégias para aprovação da Reforma	Esse enquadramento refere-se às negociações em torno da aprovação da Reforma, em que o campo político se torna um espaço de disputa entre ganhadores e perdedores, com ênfase nas negociações firmadas entre os parlamentares. Estão incluídas negociações a partir de práticas fisiológicas. Ênfase nas estratégias e no placar dos votos.	06 (30%)	17min36s (29%)
Perda de	O enquadramento remete às	0	27

apoio político e Reforma sob risco	reportagens que revelam a fragilidade do governo com perda de apoio político, além das dificuldades em levar a Reforma da Previdência para votação no Congresso e garantir a sua aprovação. Mostra ainda resistência de grupos políticos quanto à proposta e conflitos entre governo e a base aliada.	9 ( 45%)	min22s (47 %)
	Total	1 00%	10 0%

Fonte: elaborado pelos pesquisadores.

A partir das categorias de enquadramento elencadas anteriormente, foi feito um mapeamento das 20 reportagens. Do total, nove enquadram-se na categoria *Perda de apoio político e Reforma sob risco*, o que significa 45%. No caso de duração, são 27 minutos e 22 segundos, o que representa 47%. Já o enquadramento *Estratégias para aprovação da Reforma* teve seis reportagens (30%) e uma duração de 17 minutos e 36 segundos (29%). Por fim, a *Reforma crucial* ficou com cinco reportagens (25%) e 14 minutos e 39 segundos do total (24%). Nesse sentido, os dados revelam que, mesmo tendo grande mobilização do governo e cobertura favorável da mídia, havia fragilidade quanto ao apoio político resultando em adiamento da votação para 2018.

## Reforma crucial

O enquadramento *Reforma crucial* apareceu em cinco reportagens do JN. O telejornal concedeu espaço para que especialistas em economia e governistas esclarecessem a importância da Reforma, atrelada ao fim da recessão e ao equilíbrio das contas fiscais. A Reforma da Previdência foi tratada como principal entrave para o crescimento econômico, a retomada do emprego e o fim da inflação.

O Quadro 3 mostra as reportagens.

**Quadro 3. Reforma crucial**

<b>Data</b>	<b>Reportagem</b>
1º/12/2017	Expectativa de vida aumenta e impacta cálculo da aposentadoria
04/12/2017	Atual Previdência contribui para a desigualdade, diz Banco Mundial

22/01/2018	Rombo da Previdência em 2017 foi o maior da história: quase R\$ 270 bi
25/01/2018	Em 2017, dívida pública cresceu R\$ 447 bilhões e atingiu o recorde de R\$ 3,6 trilhões
26/01/2018	Tabela do IR não acompanha inflação há mais de duas décadas

Fonte: elaborado pelos pesquisadores

A primeira reportagem, intitulada *Expectativa de vida aumenta e impacta cálculo da aposentadoria*, traz a tentativa de não somente agendar a questão da Reforma da Previdência, mas de enquadrá-la como uma medida necessária e urgente em função das mudanças na expectativa de vida, o que ampliaria o número de beneficiários. O aumento da longevidade da população brasileira aparece como um problema a ser solucionado com urgência. Segundo a reportagem, o aumento da expectativa de vida impactará sobre os ganhos reais da aposentaria, com declínio do valor recebido durante os anos. Ao longo da narrativa, que traz dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o telejornal explica os prejuízos ao bolso do cidadão caso o cenário atual permaneça inalterado. Nesse sentido, esclarece: “A lógica é a seguinte: quanto mais tempo você tem para aproveitar, mais o dinheiro do benefício tem que durar. Só que os anos de contribuição continuam os mesmos. Então, o que a Previdência faz é dividir o bolo em mais fatias, menores do que antes” (JN, 1 de dezembro).

Na reportagem do dia 4 de dezembro, *Atual Previdência contribui para a desigualdade, diz Banco Mundial*, o telejornal traz uma conexão entre os dados publicados pelo Banco Mundial e os gastos do governo com a Previdência, principal obstáculo, de acordo com a matéria, aos ajustes de que o País necessita. Sem qualquer menção ao fato de que o estudo do Banco Mundial foi encomendado pela equipe econômica do governo,<sup>6</sup> o JN declara que o rombo fiscal promovido pela Previdência inibe os investimentos nas áreas de saúde, educação e construção de estradas.

Constata-se, na análise dos dados, que o enquadramento só foi retomado em janeiro quando o governo tinha perdido a primeira batalha ao adiar a votação de dezembro de 2017 para 2018. No dia 22 de janeiro de 2018, a reportagem *Rombo da Previdência em 2017 foi o maior da história: quase R\$ 270 bi* informava, por meio de entrevista com o secretário da Previdência, Marcelo Caetano, que o déficit da Previdência cresce na ordem de dezenas de bilhões de

<sup>6</sup>Encomendado por Temer, estudo do Banco Mundial defende reforma da Previdência. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/Encomendado-por-Temer-estudo-do-Banco-Mundial-defende-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 20 jan. 2018.



reais por ano, dinheiro que seria suficiente para que o governo investisse em áreas como educação, segurança e moradia. Já as matérias dos dias 25 e 26 de janeiro, veiculadas com a chamada *Em 2017, dívida pública cresceu R\$ 447 bilhões e atingiu o recorde de R\$ 3,6 trilhões* e *Tabela do IR não acompanha inflação há mais de duas décadas*, associam a aprovação da Reforma com a saída para a grave situação fiscal, assim como atribuem a ela a responsabilidade pelo crescimento da dívida pública. Na voz do apresentador William Bonner: “O rombo da previdência tem um peso enorme nessa conta. A demora na aprovação da Reforma foi um dos fatores citados pela agência Standard & Poor’s ao rebaixar a nota do Brasil no início desse mês”.

## Estratégias para aprovação da Reforma

O enquadramento *Estratégias para aprovação da Reforma* apareceu em seis reportagens do JN. No período de 4 a 11 de dezembro, quando havia a possibilidade de colocar a Reforma em votação no Congresso, o JN atuou na mesma linha do governo no sentido de criar a expectativa de que a medida poderia ser aprovada ainda em 2017 e mostrava as estratégias de busca de apoio do governo. O telejornal não mencionou as dificuldades e o possível adiamento da votação. O Quadro 4 mostra as reportagens desse enquadramento.

**Quadro 4. Estratégias para aprovação da Reforma**

Data	Reportagem
04/12/2017	Governo acelera ritmo de reuniões com aliados para votar Previdência
05/12/2017	Governo faz as contas e acha que pode votar Previdência em 2017
06/12/2017	PMDB e PTB vão obrigar deputados a votarem a favor da Previdência
07/12/2017	Governo intensifica busca de votos na Câmara para aprovar Previdência
09/12/2017	Temer faz reunião no Alvorada para discutir Reforma da Previdência
11/12/2017	Reforma da Previdência começa a ser discutida na Câmara na quinta (14)

Fonte: elaborado pelos pesquisadores.

O enquadramento *Estratégias para aprovação da Reforma* pode ser encontrado em seis reportagens, concentradas, principalmente, no período de 4 a 11 de dezembro de 2017, quando havia a possibilidade de o governo colocar em votação no Congresso a emenda constitucional sobre o tema. O telejornal traz uma

seqüência de notícias em que mostra como a medida poderia ser colocada em discussão e votação no Congresso e como havia forte mobilização do governo junto à base aliada. Porém, não faz uma contextualização crítica apontando de forma clara as dificuldades do governo em conseguir números suficientes de votos sobre uma temática polêmica e num momento pouco favorável, já que se estava a poucos dias do recesso parlamentar.

O segundo enquadramento focou, principalmente, no placar ou na batalha para a aprovação da Reforma. Nesse enquadramento, as reportagens destacaram os esforços do governo para chegar aos 308 votos necessários para a aprovação na Câmara dos Deputados. As matérias privilegiaram apenas os placares favoráveis ao governo, mostrando diariamente o aumento de adesões em torno do tema. No dia 4 de dezembro, a reportagem *Governo acelera ritmo de reuniões com aliados para votar Previdência* aponta que o Planalto tem uma base de 260 parlamentares, mas necessita de 315 a 320 para levar a Reforma ao plenário.

As reportagens dos dias 5, *Governo faz as contas e acha que pode votar Previdência em 2017*, e 6 de dezembro, *PMDB e PTB vão obrigar deputados a votarem a favor da Previdência*, tratam da contagem de votos necessárias, indicando que o Palácio do Planalto ainda não possuía apoio suficiente para aprovação da Reforma no plenário.

A matéria do dia posterior atualiza o placar do resultado, com 270 votos favoráveis (JN, 7 de dezembro). Assim, percebe-se que o telejornal recorre ao enquadramento tipo *corrida de cavalo*, muito comum em períodos eleitorais, sobretudo em situações em que se concebe a evolução da campanha como uma corrida entre os candidatos (PORTO, 2004), para tratar da aprovação da Reforma.

Entretanto, nesse jogo, não há adversário. O telejornal destaca apenas os votos favoráveis e silencia quanto aos esforços da oposição ou a uma contagem sobre quantos parlamentares recusam a proposta, como na reportagem de 7 de dezembro, sob o título “Governo intensifica busca de votos na Câmara para aprovar Previdência, em que o presidente ainda contava com 270 votos”. As reportagens posteriores encampam a batalha do Palácio na busca por deputados indecisos.

Vale ressaltar que, durante o período de análise, o JN priorizou entrevistas com governistas favoráveis à Reforma, como a reportagem que veiculou trechos da entrevista do Ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, endossando a relação entre crescimento econômico e aprovação da Reforma. Na voz de Oliveira: “O crescimento econômico que nós estamos tendo e as expectativas positivas que todos os economistas e agentes de mercado têm para o ano que vem e os próximos anos está intimamente atrelada com a agenda de reformas” (JN, 7 de dezembro de 2017). O telejornal também concedeu espaço para o relator da

Reforma na Câmara dos Deputados, Arthur Maia (PPS), o qual alegou que a mudança corrigirá e cortará privilégios. Ao promover apenas as vozes dos governistas e economistas adeptos às mudanças, sem debater contrapontos, a agenda do telejornal faz abordagem enviesada do tema, atrelando a responsabilidade pelo desequilíbrio fiscal nas contas públicas à forma como o benefício está estruturado.

## Perda de apoio político e Reforma sob risco

O enquadramento *Perda de apoio político e Reforma sob risco* foi o que teve o maior número de reportagens – no total, nove. O JN, apesar de estar alinhado com o governo federal, na tentativa de emplacar a Reforma da Previdência, não teve como silenciar sobre o fracasso do governo em não conseguir colocá-la em votação. Em 12 de dezembro, Temer anunciou numa coletiva que buscaria a votação do tema para fevereiro. Em seguida, no dia 14 de dezembro, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), anunciou que, de fato, a votação foi adiada para o outro ano. Em seguida, as reportagens revelam conflitos na base aliada, como a reportagem do dia 16, em que o telejornal afirma que o PSDB prometeu punir quem não votasse favorável à emenda. O Quadro 5 mostra as reportagens.

**Quadro 5. Perda de apoio político e Reforma sob risco**

<b>Dat a</b>	<b>Reportagem</b>
12/12/2017	Temer admite que votação da Previdência pode ficar para fevereiro
13/12/2017	Data da votação da Previdência é contradição entre Jucá e Temer
14/12/2017	Maia adia para fevereiro votação da Reforma da Previdência na Câmara
15/12/2017	Temer diz que adiou votação da Previdência para não constranger
16/12/2017	PSDB promete punir deputados que votarem contra Reforma da Previdência
18/12/2017	No esforço pela Previdência, PMDB diz que não há espaço para traição
26/12/2017	Não entendo que seja uma chantagem, diz Marun sobre a Reforma da Previdência – vídeo 42 segundos
27/12/2017	Governadores do NE reagem à fala de Marun sobre financiamentos da Caixa
12/01/2018	País não consegue aprovar reformas estruturais, diz Standard &

	Poor's
--	--------

Fonte: elaborado pelos pesquisadores.

As reportagens revelam as contradições do próprio noticiário. Mesmo procurando agendar e enquadrar a Reforma da Previdência como uma medida urgente e necessária, o telejornal acabou por mostrar que o governo vivia um momento delicado de perda de apoio político. Algumas reportagens mostram práticas de fisiologismo, conflitos na base aliada e até enfrentamentos entre governadores do Nordeste com o deputado Carlos Marun (MDB), que tinha assumido em 9 de dezembro de 2017 a Secretaria de Governo justamente para ser articulador político junto ao Congresso e às lideranças políticas.

A fragilidade do governo fica evidente no noticiário da semana do dia 11 ao dia 16 de dezembro de 2017 quando reconhece que não tinha apoio político para emplacar a Reforma. Se na semana anterior havia forte mobilização e o JN ratificou o discurso do governo sem apontar as dificuldades e resistências junto à base aliada, nessa semana isso se tornou explícito nos pronunciamentos e decisões do governo e seus articuladores. No dia 12, Temer admitiu que a Reforma poderia ser adiada. No dia 13 de dezembro, a reportagem *Data da votação da Previdência é contradição entre Jucá e Temer* aponta a reação negativa do mercado, como queda do dólar e subida da bolsa, após desacertos dos parlamentares em torno da questão. O telejornal aponta que, após declaração de Jucá sobre o adiamento da votação para 2018, o humor do mercado oscilou negativamente, e a Ibovespa fechou em queda de mais de 1% (JN, 13 de dezembro). No dia 14, finalmente, Rodrigo Maia anunciou que a Reforma tinha sido adiada para fevereiro de 2018.

O tema voltou a ser defendido pelo telejornal na reportagem *Temer diz que adiou votação da Previdência para não constranger*, em que a narrativa trouxe a preocupação do presidente com o sobe e desce do mercado financeiro diante da não aprovação da Reforma (JN, 15 de dezembro). No entanto, a reportagem já evidenciava um presidente fragilizado sem a base de apoio necessária para as reformas que eram a sua principal promessa ao assumir o governo após o golpe contra a presidente Dilma.

O enquadramento de fisiologismo esteve presente em algumas reportagens em que a Reforma da Previdência estava sendo discutida. As negociações envolvendo quantias financeiras, cargos políticos e aprovação de projetos que atendam interesses de parlamentares tornaram-se a marca do governo Temer. É o que se verifica nas reportagens que apontam as negociatas. Enquanto o projeto de reforma seguia um calendário de aprovação, o telejornal veiculava novas promessas do governo como: liberar R\$ 250 milhões para a saúde em Minas

Gerais; aprovar projetos do agrado de várias bancadas, em especial aos ruralistas; liberação de R\$ 2 bilhões para estados e municípios, além da devolução de cargos para deputados que votaram contra o prosseguimento das denúncias contra Temer. Nos dias 16 e 18 de dezembro, as reportagens enalteceram a posição do governo de negociar para garantir mais votos e utilizar como moeda de troca o recém-criado fundo eleitoral, verba essencial para candidatos em 2018.

O telejornal também aponta a importância da Reforma para o empresariado estabelecendo uma relação entre a sua aprovação e o aumento dos investimentos no País. A matéria *Temer admite que votação da Previdência pode ficar para fevereiro*, veiculada em 12 de dezembro, narra o apelo que 150 empresários de vários setores fizeram ao presidente Temer para sua aprovação. Na mesma linha, reportagens dos dias posteriores buscaram estabelecer uma relação entre a estabilidade do mercado financeiro e a aprovação da Reforma.

O ministro da Secretaria de Governo, Carlos Marun (MDB), envolveu-se em uma polêmica ao atuar como principal articulador do governo na batalha pela Reforma. Em encontro com governadores e prefeitos da região Nordeste do País, ele foi acusado de chantagear, ao atrelar a liberação de recursos de bancos públicos para os estados e municípios ao apoio de deputados à Reforma da Previdência.<sup>7</sup> Com ampla visibilidade midiática, o JN apenas apontou o evento e viabilizou parte da entrevista de Marun em que ele justifica o ato de chantagem como algo importante para o País (JN, 26 de dezembro).

O telejornal foi omissivo ao não mencionar o aspecto altamente fisiologista do governo, visível na reportagem de 27 de dezembro, com a chamada *Governadores do NE reagem à fala de Marun sobre financiamentos da Caixa*. Apesar de enumerar o radicalismo na fala do Ministro, a reportagem concedeu voz apenas aos governistas, com destaque para o presidente Temer, que enalteceu a urgência da Reforma para que o País não enfrente situações radicais como as vivenciadas em alguns países europeus. A reportagem não concedeu voz aos governadores do Nordeste, apenas apontou trecho da carta aberta direcionada a Temer, em que sete, entre nove, indicaram que não hesitarão em promover a responsabilidade política e jurídica dos agentes envolvidos caso a ameaça de Marun se confirme.

O enquadramento negativo de desqualificar o governo Temer, mesmo que não fosse a pretensão do JN, reapareceu no dia 12 de janeiro de 2018. A reportagem *“País não consegue aprovar reformas estruturais”, diz Standard & Poor’s* traz como notícia o rebaixamento da nota de crédito do Brasil pela agência de classificação de risco. A matéria apontou que a principal economista da equipe, Lisa Schinellar,

---

<sup>7</sup>Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,marun-admite-que-usa-banco-publico-para-pressionar-por-reforma-da-previdencia,70002131403>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

decidiu pelo rebaixamento por entender que o problema fundamental do País é o fiscal, já que o Brasil gasta muito mais do que arrecada. Nesse sentido, o telejornal investe em um enquadramento que trata a Previdência Social como principal entrave para a instabilidade fiscal do País.

## Rede noticiosa e o enquadramento dos fatos

As teorias do jornalismo apontam para um dos fatores que interferem no processo de produção da notícia com um peso considerável, que são as fontes. A rede noticiosa é estratégica para algumas editorias. Traquina (2001), ao trabalhar com a Teoria Estruturalista, explica que há uma forte relação entre os veículos noticiosos e os definidores primários. De acordo com o autor, as pressões práticas do trabalho, como o fator tempo, bem como as exigências da suposta imparcialidade, combinam-se para produzir um exagerado acesso da mídia aos que detêm posições institucionalizadas privilegiadas. Isso ocorre, de forma bastante expressiva, no caso da cobertura política, com uma rede viciada de fontes nas instituições políticas.

No Quadro 6, a seguir, são mencionadas as fontes utilizadas ao longo das reportagens sobre a Reforma da Previdência. Fica evidente a recorrência a fontes oficiais ligadas ao governo e, principalmente, ao silenciamento da oposição, uma vez que em reportagem alguma foi ouvido qualquer parlamentar ou líder político dos partidos de oposição. Isso demonstra falta de pluralidade de vozes, o que fere os princípios do fazer jornalístico.

**Quadro 6. Rede noticiosa e os respectivos enquadramentos**

<b>Tipo de Enquadramento</b>	<b>Rede Noticiosa</b>
<b>Reforma Crucial (cinco reportagens)</b>	IBGE – (1) Conde Consultoria Atuarial – (1) Edgar Vicentin (analista de RH) – (1) Newton Conde (consultor em Previdência) – (1) Martin Raiser (diretor do Banco Mundial no Brasil) – (1) Henrique Meirelles (ministro da Fazenda) – (1) Paulo Tafner (pesquisador da Fipe) – (1) Gustavo Veloso (auxiliar administrativo) – (1) Dárcio Reis (diretor financeiro) – (1) José Pereira (aposentado) – (1) Helênio Barros (diretor da Fenajufe) – (1) Marcelo Caetano (secretário de Previdência) – (1) Secretaria do Tesouro Nacional – (1) Cláudio Damasceno (presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita) – (1) Marcelo Nunes Alves (contabilista) – (1) Roberto Vertamatti (diretor de Economia da Anefac) – (1)

<p><b>Estratégia para votação da Reforma (seis reportagens)</b></p>	<p>Michel Temer (presidente da República) – (5)                  Rodrigo Maia (presidente do Congresso) – (5)                  Beto Mansur (deputado do PRB) – (4)                  Henrique Meirelles (ministro da Fazenda) – (1)                  PP (1), PTB (2), PRB (1), PSDB (1), DEM (1), PR (1) e MDB (1)                  Alberto Goldman (presidente do PSDB) – (2)                  Baleia Rossi (deputado e líder do MDB) – (1)                  Rodrigo Pacheco (deputado do MDB) – (1)                  Ciro Nogueira (deputado do PP) – (1)                  Arthur Maia (deputado do PPS e relator da Reforma) – (3)                  Eliseu Padilha (ministro da Casa Civil) – (1)                  Gilberto Kassab (ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações) – (1)                  Marcelo Caetano (secretário da Previdência) – (1)                  Arthur Lira (deputado do PP) – (1)                  Aguinaldo Ribeiro (deputado do PP) – (1)                  Dyogo Oliveira (ministro do Planejamento) – (1)                  Carlos Marun (deputado e ministro da Secretaria de Governo) – (1)                  Eunício Oliveira (presidente do Senado) – (1)</p>
<p><b>Perda de apoio político e Reforma sob risco (nove reportagens)</b></p>	<p>Dyogo Oliveira – (1)                  Henrique Meirelles – (3)                  Michel Temer – (3)                  Rodrigo Maia – (3)                  João Martins (Confederação Nacional da Agricultura) – (1)                  Romero Jucá (líder do governo no Senado) – (2)                  Beto Mansur – (1)                  Arthur Maia – (2)                  Agência Moody's e Fitch – (1)                  Carlos Marun – (4)                  Geraldo Alckmin (governador de São Paulo) – (2)                  Eliseu Padilha – (1)                  Governadores do Nordeste – (1)                  Lisa Schinellar (economista da Standard &amp; Poor's) – (1)</p>

Fonte: elaborado pelos pesquisadores.

Ao tomar como parâmetro as reportagens a partir dos enquadramentos, no caso do enquadramento *Reforma Crucial*, constatou-se que o JN buscou fontes oficiais supostamente mais técnicas para tratar do tema da Reforma da Previdência, como especialistas no assunto. Todavia, o enquadramento foi extremamente favorável à Reforma com um discurso alarmista sobre os riscos de não se votar a medida no Congresso e ter consequências desastrosas para o futuro. Não houve praticamente vozes dissonantes, limitando as fontes e os personagens àqueles que reproduziam o discurso dominante.

Já no enquadramento *Estratégia para aprovação da Reforma*, constatou-se, novamente, uma preponderância de fontes oficiais ligadas ao governo,

principalmente da esfera política, num tom otimista em relação à possibilidade de aprovação da Reforma ainda em dezembro de 2017. O telejornal não teve o cuidado de ouvir os que se posicionavam contra a Reforma em boa parte das notícias. Nas seis reportagens, as fontes oficiais foram predominantemente de deputados, ministros e líderes governistas e do presidente Temer.

Quanto ao enquadramento *Perda de apoio político e Reforma sob risco*, apesar de mostrar que havia conflitos na base aliada, foi mantida a recorrência à rede noticiosa vinculada ao governo. O maior ponto de atrito foi a entrada em cena do deputado Carlos Marun (MDB). Em termos de números, são bastante elucidativos de como a rede noticiosa foi marcadamente governista: presidente Temer e Rodrigo Maia lideram, como fontes em oito das 20 reportagens cada um (40%), seguidos do deputado Arthur Maia (relator), que esteve em seis (30%), seguido do deputado Beto Mansur (PRB), Henrique Meirelles e deputado Carlos Marun (MDB) – estes como fontes em cinco reportagens cada (25%).

## Considerações finais

Retomando os argumentos teóricos e a análise empírica das reportagens do Jornal Nacional, em primeiro lugar, é importante destacar como o telejornal, ao contrário do suposto modelo de objetividade jornalística, posiciona-se claramente como um ator político (ALBUQUERQUE, 2012; AZEVEDO, 2006; LIMA, 2006). No entanto, apesar de tentar interferir na formação da opinião pública, observa-se que há uma complexidade na compreensão da esfera pública. Se autores como Lippmann (2010), Bourdieu (1983) e Habermas (1984) apontavam para uma audiência que poderia ser facilmente manipulada pela mídia, constata-se, a partir da própria revisão que Habermas faz de suas obras, que há múltiplas esferas públicas que se inter cruzam. Num ambiente midiático, os indivíduos têm acesso a fontes diversas de informações.

Nesse sentido, a partir de uma perspectiva de esferas públicas ampliadas e múltiplas, mesmo empresas como a Rede Globo e seus noticiários acabam por revelar as tensões existentes entre os seus interesses e o campo político e em relação à própria opinião do público. No caso da cobertura da Reforma da Previdência, o Jornal Nacional evidenciou que havia fortes resistências no campo político em aprovar a medida, da mesma forma que isso refletia posicionamentos contrários no tecido social. Tal contraste entre a linha editorial da Globo e os desdobramentos dos fatos revela que a tentativa de impor uma visão de mundo naquele caso em específico foi frustrada.



Isso remete a outro ponto importante na atuação da imprensa que diz respeito ao enquadramento noticioso. Conforme aponta Tuchman, citado por Porto (2004), o enquadramento de uma informação pode reforçar o poder político ao enfatizar determinados aspectos da realidade em detrimento de outros. Tal estratégia efetiva-se, segundo Gamson & Midgiani (1993), na articulação dos discursos, seja nas metáforas utilizadas ou nas relações de causalidade e na tentativa de apontar possíveis desdobramentos dos fatos. No caso da Reforma da Previdência, o Jornal Nacional procurou enfatizar aspectos que apontavam possíveis causas para a urgência de se alterar a aposentadoria bem como criou simbolicamente cenários desastrosos caso a medida não fosse aprovada pelo Congresso. No entanto, mesmo sendo um importante ator político, o JN teve que noticiar que, na multiplicidade de esferas públicas e de disputas de interesses, não houve clima favorável à aprovação da reforma, relevando a fragilidade do governo e as tensões no campo político. Dessa forma, a mídia também acaba por reproduzir a dinâmica da sociedade, marcada por conflitos e por disputas de poder.

A partir de tais questões, é importante ressaltar aspectos mais específicos da cobertura noticiosa do Jornal Nacional sobre a Reforma da Previdência no período delimitado a partir das 20 reportagens que foram ao ar no telejornal no presente artigo. Destaca-se que a Reforma da Previdência entrou na agenda do telejornal por meio de um enquadramento favorável aos argumentos utilizados pelo governo e pela equipe econômica para justificar tais mudanças. Durante o curto período de análise, destaca-se que o JN não concedeu espaço para os críticos da Reforma, movimentos sociais e tampouco para políticos de partidos de oposição ao governo.

No entanto, ao identificar os eixos interpretativos a partir da análise de enquadramento, foi possível constatar que a cobertura foi claramente favorável à reforma da Previdência. Os dados acabaram por revelar, em suas reportagens, as contradições e conflitos inerentes ao campo político. Em 5 das 20 reportagens (o que significa 25% do total), a ênfase foi mais técnica, no enquadramento *Reforma Crucial*, em que o telejornal buscou a partir das vozes de especialistas revelar um quadro dramático nas contas públicas e a urgência da reforma, sob pena de colocar o futuro do país em risco em função do aumento da expectativa de vida e o crescimento das despesas da Previdência.

Ao longo da semana decisiva para tentar emplacar a votação e aprovação da Reforma no Congresso, no período de 4 a 11 de dezembro, o JN assumiu claramente um enquadramento focado no placar e nas estratégias do governo junto aos congressistas. O enquadramento *Estratégias para aprovação da Reforma* esteve presente em seis reportagens (30%), restrito especificamente a tal período, que

antecedia o recesso parlamentar. Nesse período, o JN ampliou as vozes governistas. Nas seis reportagens, houve significativa ênfase na necessidade e urgência da Reforma com pronunciamentos e falas de governistas.

Por último, mesmo sendo favorável à Reforma e utilizando o espaço nobre da TV aberta para tentar emplacar o discurso da urgência de se votar a medida no Congresso ainda em 2017, o JN acabou por revelar as contradições e conflitos do campo político. Em nove das 20 reportagens (45%), constatou-se o enquadramento *Perda de apoio político e Reforma sob risco*, em que fica evidente a fragilidade do governo, a perda de apoio dos parlamentares e os conflitos do governo com a base aliada e os governadores. Evidenciou-se isso nas falas dos próprios governistas.

O posicionamento explícito do telejornal do Grupo Globo a favor das reformas reforça certa tendência do noticiário em promover uma discussão voltada aos preceitos neoliberais em que a Seguridade Social é tratada como entrave para que o Governo Federal ajuste as contas públicas. Isso revela como a mídia exerce o papel de ator político, mesmo sob a suposta ideia de objetividade jornalística, o que pode ser compreendido a partir da forma como o sistema de mídia no Brasil sempre esteve fortemente vinculado ao sistema político hegemônico (AZEVEDO, 2006). Nesse sentido, conforme aponta Albuquerque (2012), contraria os princípios do modelo norte-americano de um jornalismo mais informativo, que o Grupo Globo buscou construir, a fim de camuflar o seu posicionamento político e ideológico.

Por um lado, foi possível identificar de que forma o telejornal posiciona-se como mais um ator junto à equipe do governo na tentativa de construir um placar favorável à Reforma quando se dá amplo espaço para fontes governistas e são silenciadas as vozes da oposição. Constata-se, inclusive, que o telejornal acaba por trazer à tona a teia fisiologista do governo Temer com negociatas que envolvem o uso de verbas públicas para aprovação da Reforma. O noticiário tratou apenas de descrever tais práticas abusivas do governo. Entretanto, como os dados revelam, há uma relação estreita entre o campo político, a esfera midiática e a opinião pública. Por isso, mesmo sendo favorável à Reforma, identificou-se que o JN não teve como silenciar a fragilidade do governo, a perda de apoio no Congresso e as dificuldades de aprovar a Reforma. São contradições da própria lógica social e política que se fazem presentes nas narrativas mesmo hegemônicas.

## Referências

ALBUQUERQUE, Afonso de. O Paralelismo político em questão. **Revista Compolítica**, v.2, n.1, 2012, pp. 6-28.

\_\_\_\_\_ ; MAGALHÃES, Eleonora de. Jornalistas sem jornal: a “blogosfera progressista” no Brasil. **Anais do XXIII Encontro Anual da COMPÓS**. Universidade Federal do Pará, 27 a 30 de maio de 2014, pp.18.

ALMEIDA, Jorge. Mídia, Opinião Pública ativa e Esfera Pública democrática. **Anais do IV Congresso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación (ALAIC)**. Recife, 1998, pp. 20.

AZEVEDO, Fernando Antonio. Mídia e democracia no Brasil: relações entre sistema de mídia e o sistema político. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, 2006, pp. 88-113.

BOURDIEU, Pierre. A Opinião Pública não existe. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 287, de 5 de dezembro de 2016**. Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=097FD1E7A385683028C20F38239BE71E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=097FD1E7A385683028C20F38239BE71E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CAMPOS, Luiz Augusto. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. **Revista Opinião Pública**, v. 20, n.3, 2014, pp. 377-406.

CHAVES, Fernando de Resende. **Consumo de Mídia e Comportamento Político-ideológico do Cidadão de Juiz de Fora**.2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

GAMSON, William; MODIGLIANI, Andre.The changing culture of affirmative action. **Research in Political Sociology**, n. 3, 1993, pp. 137-177.

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

HALLIN, Daniel c.; MANCINI, Paolo. **Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

IBOPE Inteligência. **Relatório Final Pesquisa Brasileira de Mídia – PBM 2016**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

LIMA, Venício de. **Mídia**. Crise política e poder no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MAIA, Rousiley; VIMIEIRO, Ana C. Análise indireta de enquadramentos da mídia. **Revista Famecos**, v. 18, n. 1, 2011, pp. 235-252.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Revista Educação e Sociedade**, v. 38, n.141, 2017, pp. 875-892.

FERNANDES, Carla Montuori; OLIVEIRA, Luiz Ademir; CHAGAS, Genira. Diálogos Inconvenientes no Palácio do Jaburu: a midiatização do escândalo político no Jornal Nacional. Anais doXXVII **Encontro Anual da COMPÓS.PUC – Minas**, 05 a 08 de junho de 2018, pp. 25.

PAIM, Paulo. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/464c1458-f524-4d51-8bbd-eb8bb29d10cc>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PORTO, Mauro. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. Canelas (Org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: UFBA, 2004, pp.73-104.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A Democracia impedida no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2017.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

TANKARD JR., James W. The empirical approach to the study of media framing. In: REESE, S.; GANDY JR., O. et al. (Ed.). **Framing public life**: perspectives on media and our understanding of the social world. Mahwah, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.

TRAQUINA, Nelson. **Estudos do jornalismo no século XX**. São Leopoldo: Editora da Unisinos, 2001.