

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Comunicação  
Programa de Pós-Graduação

## **Tributos em pauta**

*A publicização das questões tributárias no JN e as perspectivas  
de contra-agendamento do tema justiça fiscal*

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, na Linha de Pesquisa, Jornalismo e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Martins da Silva

**Rejane Maria de Medeiros**

Brasília,  
Março de 2010

MEDEIROS, REJANE MARIA DE

Tributos em pauta: A publicização das questões tributárias no JN e as perspectivas de contra-agendamento do tema justiça fiscal. Fevereiro de 2010.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília - Faculdade de Comunicação, 2010

Palavras-chave: valores-notícia, contra-agendamento, telejornalismo, justiça fiscal, Habermas

# Tributos em pauta

*A publicização das questões tributárias no JN e as perspectivas  
de contra-agendamento do tema justiça fiscal*

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, na Linha de Pesquisa, Jornalismo e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

## **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Luiz Martins da Silva (orientador)  
FAC/UnB

---

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão  
Faculdade de Direito/UCB

---

David Renault da Silva  
FAC/UnB

---

Fernando Oliveira Paulino (suplente)  
FAC/UnB

**Examinada a dissertação**

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Conceito** \_\_\_\_\_

A Cecília e Bernardo,  
Amores da vida inteira.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Maria Izabel de Medeiro, alicerce da minha vida; meu pai (*in memoriam*), Francisco Torres de Medeiros, pela alegria com que me educou; meu marido, Sebastião Vicente dos Santos, por cuidar dos nossos filhos nas minhas ausências e pelo apoio nas horas difíceis; minha sogra, Sebastiana Elóia do Nascimento Araújo, por administrar a casa nas minhas imersões acadêmicas.

Aos professores da FAC, especialmente Zélia Leal Adghirni, pelo carinho; Luiz Gonzaga Mota e David Renault, pelos conselhos precisos; Pedro Russi, pelo rigor, e Luiz Martins, pela liberdade com que me permitiu construir esta dissertação.

Aos amigos que fiz no curso, aqui representados em José César dos Santos e Ana Lúcia Guimarães, que comigo formaram um grupo de estudo. Aos funcionários Regina e Luciano, sempre gentis.

Aos colegas de trabalho Rodrigo Guimarães, Washington Ribeiro e Marina Mota, que se dispuseram a debater meu problema de pesquisa e assim diminuir minha ansiedade.

Aos professores Evilásio Salvador e Maurin Falcão, pelas indicações de leitura na área tributária.

À minha amiga Fátima Araújo, por insistir para que eu não desistisse de meus sonhos. Às minhas irmãs, Sandra Maria de Medeiros e Izabel Cristina de Medeiros, que ficaram na torcida.

### **A flor e a náusea**

Preso à minha classe e a alguma roupas,  
vou de branco pela rua cinzenta.  
Melancolias, mercadorias, espreitam-me.  
Devo seguir até o enjôo?  
Posso, sem armas, revoltar-me?  
(...)  
Uma flor nasceu na rua!  
Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do tráfego.  
Uma flor ainda desbotada  
ilude a polícia, rompe o asfalto.  
Façam completo silêncio, paralitem os negócios,  
garanto que uma flor nasceu.  
(...)  
É feia. Mas é uma flor. Fudou o asfalto, o tédio, o nojo e o  
ódio.

**Carlos Drummond de Andrade**

### **Da lama ao caos**

E com o bucho mais cheio comecei a pensar  
Que eu me organizando posso desorganizar  
Que eu desorganizando posso me organizar

**Chico Science**

Tudo que é sólido desmancha no ar,  
tudo que é sagrado é profanado,  
e os homens são finalmente forçados a enfrentar com sentidos mais sóbrios  
suas reais condições de vida e sua relação com outros homens

**Manifesto Comunista**

## RESUMO

Esta pesquisa parte do pressuposto que a mídia é uma importante arena de deliberação e de construção de sentidos, sendo um dos principais espaços públicos da sociedade moderna. A partir dessa premissa, analisa, num primeiro momento, se as matérias sobre tributos divulgadas pelo *Jornal Nacional* no período estudado atendem a requisitos que garantam uma deliberação mediada sobre o tema justiça fiscal. Num segundo momento são enumerados os valores-notícia presentes nas matérias. O objetivo deste estudo é averiguar se a mídia contribui para o “intercâmbio de argumentos em público” nos debates sobre as questões tributárias, mesmo considerando os constrangimentos organizacionais e os critérios de noticiabilidade. A partir de um estudo das principais obras de Habermas, de um panorama da evolução da imprensa desde a revolução industrial até os dias atuais, de um histórico das clivagens nos modelos tributários existentes e de um aprofundamento acerca dos valores-notícia, foi possível concluir que as matérias veiculadas pelo telejornal de maior audiência no país, mesmo aquelas ideologicamente afinadas com a posição dos donos da emissora, atendem a determinados valores-notícia. Quando o “acontecimento” possui poucos critérios substantivos, são acionados os valores-notícia de construção para dar maior atratividade à matéria. Essa obediência do telejornal aos valores-notícia é boa para a sociedade civil, pois a partir do domínio desses valores ela pode buscar o contra-agendamento de temas comumente não presentes na mídia, como o da justiça fiscal, contribuindo, assim, para a busca de novos consensos.

**Palavras-chave:** Valores-notícia, contra-agendamento, telejornalismo, justiça fiscal, Habermas

## **ABSTRACT**

The starting point of this research is the presupposition that the media is an important arena for deliberation and construction of meaning, being one of the main public spaces in modern society. Based on this premise, it firstly analyses if the news reports on taxes broadcasted by Jornal Nacional during a given period meet requirements that assure a mediated deliberation on the issue of fiscal justice. In a second moment, the news values in the news reports are listed. This study aims at verifying if the media contributes to the “interchange of arguments in public” in debates on tax issues, even considering organizational constraints and noticiability criteria. Based on a study of the main works of Habermas, on a panorama of the evolution of the press since the industrial revolution until the present, on the history of cleavages in existing tax models and on a deep study of news values, it was possible to conclude that news reports broadcasted by the most watched news program in the country, even those ideologically aligned with the owners of the television network, respond to certain news values. When the event has few substantive criteria, construction news values are used to make news reports more attractive. The news program’s obedience to news values is good for civil society, which can, based on the control of these values, pursue the social setting of issues that are not usually present in the media, such as fiscal justice, thus contributing to the search of new consensus.

**Key words:** News values, social setting, news broadcasting, fiscal justice, Habermas

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| Introdução .....   | 11 |
| 1 O pensamento de Habermas .....   | 15 |
| 1.1 A esfera pública burguesa .....                                      | 15 |
| 1.2 Decadência da esfera pública burguesa .....                          | 23 |
| 1.3 Críticas ao conceito de decadência da esfera pública .....           | 26 |
| 1.4 Em busca de caminhos democráticos .....                              | 28 |
| 1.5 Agir comunicativo .....  | 30 |
| 1.6 Direito e democracia .....   | 33 |
| 1.7 Novos conceitos de esfera pública a partir de Habermas .....         | 35 |
| 1.8 O novo papel do direito .....  | 37 |
| 1.9 Democracia deliberativa .....  | 39 |
| 1.10 O papel da mídia .....  | 42 |
| 1.11 Deliberação mediada .....   | 45 |
| 2 A Evolução da imprensa .....   | 47 |
| 2.1 Os primeiros jornais .....   | 47 |
| 2.2 Imprensa iluminista .....  | 50 |
| 2.3 Fortalecimento da imprensa no Brasil .....                           | 53 |
| 2.4 Jornalismo moderno .....   | 54 |
| 2.5 Jornalismo e democracia .....  | 55 |
| 3 Teorias do Jornalismo .....  | 57 |
| 3.1 Teoria do Espelho .....  | 57 |
| 3.2 Teoria do Newsmaking .....   | 58 |
| 3.2.1 Valores-notícia .....  | 60 |
| 3.2.2 Valores-notícia, segundo Traquina .....                            | 62 |
| 3.2.2.1 Valores-notícia de seleção substantivos .....                    | 62 |
| 3.2.2.2 Valores-notícia de seleção contextuais .....                     | 64 |
| 3.2.2.3 Valores-notícia de construção .....                              | 66 |
| 3.2.3 Valores-notícia, segundo Wolf .....                                | 68 |
| 3.2.3.1 Critérios substantivos: importância e interesse da notícia ..... | 68 |
| 3.2.3.2 Critérios relativos ao produto .....                             | 69 |
| 3.2.3.3 Critérios relativos ao meio .....                                | 70 |
| 3.2.3.4 Critérios relativos ao público .....                             | 71 |
| 3.2.3.5 Critérios relativos à concorrência .....                         | 71 |
| 3.2.4 Critérios usados pelo <i>Jornal Nacional</i> .....                 | 72 |
| 3.2.5 Qual valor-notícia é mais importante? .....                        | 74 |
| 3.2.6 Os valores-notícia nas matérias sobre tributos .....               | 75 |
| 4 Hipótese da <i>agenda-setting</i> .....                                | 78 |
| 4.1 O contra-agendamento .....   | 79 |
| 5 Jornalismo como promotor de conflitos ou de consensos? .....           | 83 |
| 6 O pensamento tributário .....  | 87 |
| 6.1 O tributo como um elemento fundador da sociedade .....               | 87 |
| 6.2 Modelo liberal .....   | 89 |
| 6.3 Modelo do Bem-Estar Social .....                                     | 90 |
| 6.4 Modelo adotado a partir dos anos 1980 .....                          | 92 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.5 Evolução da carga tributária no Brasil .....                      | 95  |
| 6.6 Novos enfoques sobre a carga tributária .....                     | 98  |
| 6.7 Justiça Fiscal .....  | 99  |
| 6.8 Modelos em disputa .....  | 104 |
| 6.9 Governo Lula .....  | 105 |
| <br>  |     |
| 7 Metodologia .....   | 108 |
| 7.1 Sobre o método .....  | 108 |
| 7.2 A escolha do veículo .....  | 111 |
| 7.3 Definição do período .....  | 112 |
| 7.4 Montagem do questionário .....                                    | 113 |
| <br>  |     |
| 8 Análise do material analisado .....                                 | 117 |
| 8.1 Tempo e formato das notícias .....                                | 117 |
| 8.2 Fontes .....  | 120 |
| 8.3 Matérias .....  | 123 |
| 8.4 Valores-notícia .....   | 124 |
| 8.5 Matérias mais emblemáticas .....                                  | 127 |
| 8.5.1 Lei Rouanet .....   | 127 |
| 8.5.2 Desoneração do IPI .....  | 128 |
| 8.5.3 Entrega da declaração do Imposto de Renda .....                 | 129 |
| 8.5.4 Imposto de renda sobre a poupança .....                         | 129 |
| 8.5.5 Dia da Liberdade de Impostos .....                              | 130 |
| <br>  |     |
| 9 Conclusões .....  | 132 |
| 9.1 Possibilidades do agir comunicativo .....                         | 132 |
| 9.2 Possibilidades de contra-agendamento do tema justiça fiscal ..... | 133 |
| 9.3 Lacunas a serem preenchidas .....                                 | 135 |
| <br>  |     |
| Bibliografia .....  | 137 |

## INTRODUÇÃO

A partir de Habermas (1965), a imprensa passou a ser vista como parte de uma importante esfera pública, usada no século XVIII pela sociedade burguesa para destituir o velho regime, baseado na autoridade, criando em seu lugar o Estado Moderno, calcado no respeito às leis. A clareira aberta pelo filósofo alemão permitiu que fossem dados novos matizes aos estudos sobre mídia, até então dividida entre a teoria crítica e a pesquisa administrativa. Críticas feitas por diversos autores (Thompson e Fraser, entre outros) levaram Habermas a rever alguns conceitos e onde antes (*Mudança estrutural da esfera pública*) não via saídas, com a mídia sendo instrumentalizada pela indústria cultural, ele passou a vislumbrar alternativas (*Direito e democracia*) em que a mídia, como parte da esfera pública, passou a ser vista como um espaço usado pela sociedade civil para forçar mudanças e criar consensos racionalmente deliberados.

Como lembra Habermas no conjunto de sua obra, nada está petrificado. O consenso de hoje pode ser objeto de controvérsias amanhã, numa perspectiva dialética que remonta a Hegel. Porém, ao contrário de Marx e Engels, que a partir da tese, antítese e síntese hegeliana chegaram à socialização dos meios de produção, o que na prática originou a ditadura comunista na Rússia, em outros países do leste Europeu e em Cuba, Habermas conseguiu ser mais fiel ao espírito do Manifesto Comunista (1847) ao prever mudanças contínuas da sociedade, tendo o cuidado de dar uma perspectiva iluminista, racional e normativa a esse processo. Assim como para o Marx do Manifesto, para Habermas, também tudo o que é sólido se desmancha no ar, mas não para formar uma sociedade comunista e, sim, para aperfeiçoar a sociedade democrática.

Essa perspectiva dialética aplicada aos estudos sobre mídia deu origem a diversos estudos, dos quais destacamos o de contra-agendamento (SILVA, 2006). A partir do conceito de *agenda-setting* (MCCOMBS e SHAW, 1972), Silva afirma que não é apenas a mídia que tem o poder de agendar sobre o que as pessoas vão pensar, mas que estas, por meio da sociedade civil organizada, têm o poder de agendar a mídia. Esse contra-agendamento se dá a partir do conhecimento e uso que as fontes têm dos valores-notícia usados pela mídia para divulgar uma notícia, e não outra.

Tal perspectiva de estudo vê a mídia como partícipe da construção social da realidade (BERGER e LUCKMANN, 1985) e, portanto, capaz de modificar a realidade posta.

A história dos tributos corrobora a perspectiva dialética da história. Cobrado inicialmente pelos senhores da guerra para manter a paz, a natureza dos tributos foi mudando no decorrer dos tempos. A partir do fim da Idade Média e da emergência do Estado Moderno, os tributos passaram a ser vistos como instrumentos de permuta. O contribuinte pagava e recebia de volta serviços prestados pelo Estado. Essa é a base do ideário contratualista, defendido por Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu, nos séculos XVII e XVIII, que pregavam ser o imposto decorrente de uma espécie de contrato fiscal. Como forma de fazer frente à ameaça socialista, no final do século XIX, a burguesia se viu obrigada a ampliar as funções do Estado, que passou a assistir não só quem tinha condições de pagar por esses serviços. Surge o Estado Providência. Com isso, o tributo passa a ser visto como dever necessário ao estabelecimento de um laço social fundado no ideal de solidariedade (FALCÃO, 2003). A partir de então, ficam delineados dois modelos de tributação, o liberal e o social-democrata, baseados, grosso modo, na tributação indireta e na direta, respectivamente.

No decorrer do século XX, os sistemas tributários mundiais oscilaram entre essas duas correntes. Até a década 70, os países ricos privilegiaram a tributação direta, considerada mais justa no sentido de respeitar a capacidade contributiva do contribuinte, porém, de mais difícil arrecadação. Os países pobres e em desenvolvimento, como o Brasil, tinham uma postura mais pragmática e construíram sistemas baseados na tributação indireta, que apesar de tratar de forma igual os desiguais, sendo injusto em termos fiscais, é de mais fácil arrecadação.

A partir da crise do petróleo e do crescente aumento da necessidade de financiamento dos Estados, as nações, ricas ou pobres, passaram a adotar uma postura mais pragmática, adotando com maior ênfase a tributação indireta. Essa mudança tem provocado intensos debates na sociedade e, conseqüentemente, na mídia. Ao mesmo tempo em que a tributação direta é mais justa, ela necessita de um complexo sistema de arrecadação. Já a tributação indireta, apesar de injusta, é de fácil arrecadação, além de ser quase indolor. O contribuinte paga, mas não sente.

Apesar de o imposto estar embutido no preço de todos os produtos consumidos pelo cidadão, são raros os estudos que abordam o tratamento dado pela mídia à questão tributária.

Os impostos e contribuições são quase sempre tratados como assuntos de interesse restrito de governos e empresários.

Com este estudo pretendemos contribuir para que seja mais bem entendido, a partir dos valores-notícia vigentes, o tratamento dado pelo *Jornal Nacional*, telejornal mais visto no país, a questões como o aumento ou a redução da carga tributária e a divisão do peso dos tributos entre as classes sociais. A partir da identificação dos valores-notícia presentes nas matérias tributárias, propomo-nos a sugerir mecanismos que ajudem entidades da sociedade civil defensoras de uma tributação mais justa, a chamada justiça fiscal, a contra-agendar o tema na mídia.

No capítulo I desta dissertação é feito um histórico da evolução do pensamento de Habermas, começando pelo livro *Mudança estrutural da esfera pública* e terminando em *Direito e democracia*, volumes I e II, passando pela *Teoria da Ação Comunicativa*. Se na primeira obra Habermas mostrou como se formou a esfera pública burguesa, na *Teoria da Ação Comunicativa* ele faz uma divisão entre o mundo da vida e o mundo dos sistemas. Enquanto no primeiro existe o diálogo com vistas ao entendimento, no segundo a comunicação está atrelada aos fins. O problema apontado por ele é que há a colonização do mundo da vida pelo mundo sistêmico.

Nas suas obras mais recentes, destacando-se *Direito e democracia*, Habermas mostra como, a partir da Teoria da Ação Comunicativa, é possível aprimorar a democracia. Na tensão entre o que é fático e o que é válido, a sociedade, por meio da elaboração das leis, cria novos consensos, aperfeiçoados continuamente.

O primeiro capítulo também mostra como, a partir de Habermas, diversos autores propuseram o aperfeiçoamento da democracia deliberativa e, conseqüentemente, o fortalecimento da sociedade civil. Mesmo sem direito a voto no parlamento, a sociedade civil organizada é capaz de influenciar nas tomadas de decisões, seja atuando em conselhos, ou influenciando a opinião pública. Há, também, quem trabalhe para eleger seus próprios representantes parlamentares.

Na conquista da opinião pública, os meios de comunicação de massa ocupam lugar central, já que dão visibilidade aos temas, tendo capacidade para agendar “sobre o que as pessoas vão pensar”. Ao final do capítulo é feita uma reflexão sobre o papel da mídia no fortalecimento da democracia deliberativa e da sociedade civil.

No capítulo II é feito um histórico da evolução da imprensa no mundo, começando pela edição dos primeiros jornais, mostrando o fortalecimento da imprensa iluminista – que gerou a esfera pública burguesa – e a solidificação da empresa jornalística comercial. Ao final do capítulo, é feita uma discussão sobre o equilíbrio que o jornalismo precisa manter para se definir simultaneamente como um negócio e como um serviço público.

O capítulo III faz uma discussão sobre as duas principais correntes de estudos sobre o jornalismo: a Teoria do Espelho e a Teoria do *Newsmaking*. Dentro dos estudos de *newsmaking*, é feita uma abordagem sobre os valores-notícia sistematizados por Wolf e por Traquina. Também é feita uma discussão acerca dos critérios de noticiabilidade usados pelo *Jornal Nacional* e sobre os critérios mais presentes nas matérias que tratam das questões tributárias.

No quarto capítulo é feita uma discussão da hipótese da Teoria do *Agenda-Setting*, do seu surgimento até as contribuições mais atuais, e, também, é feita uma análise da perspectiva de contra-agendamento, desenvolvida por Silva (2004) a partir da teorização de agendamento. No capítulo V é feita uma discussão sobre o papel do jornalismo - se é promotor de conflitos ou de consensos.

O capítulo VI traz um histórico do desenvolvimento do pensamento tributário, é analisada a carga tributária brasileira e feita uma avaliação das mudanças mais recentes em termos de política fiscal.

O sétimo capítulo explicita a metodologia aplicada e no oitavo e último capítulo são apresentadas as conclusões, com sugestões para estudos posteriores.

# 1 O PENSAMENTO DE HABERMAS

## *1.1 A esfera pública burguesa*

O surgimento da esfera pública burguesa ocorre, segundo Habermas, a partir do fim do século XVII, com o fortalecimento da burguesia. A imprensa passou a ser usada como um instrumento de legitimação daqueles que se sentiam prontos para compartilhar o poder com os monarcas: os burgueses. A esfera pública burguesa é definida por Habermas como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público. São pessoas privadas que nessa esfera se relacionam entre si como público com o objetivo de questionar a concentração de poder vigente, que queriam ver compartilhado. “Os burgueses formaram um público que, sem poder governar, tinha capacidade de criticar e de formular recomendações para o exercício do poder político”, resume Maia (2006, p. 3). Cria-se, assim, uma instância que vai além do Estado, do poder real, onde se discutem temas do interesse privado dos burgueses, mas com reflexos para toda a sociedade, já que tratam das leis que regem o intercâmbio de mercadorias e o trabalho social (HABERMAS, 2003a, p. 42).

A esfera pública é um poder intermediário entre o setor privado e a esfera do Poder Público. Enquanto o setor privado abrange a sociedade civil (correspondente ao setor da troca de mercadorias e de trabalho social) e o espaço íntimo da pequena família (intelectualidade burguesa), o Poder Público é representado pelo Estado (setor de “polícia”) e a corte (sociedade da aristocracia da corte). A esfera pública seria o espaço da política e da esfera pública literária (clubes, imprensa), além do mercado de bens culturais. Por essa representação, a esfera pública ainda está relacionada ao setor privado, pois comporta pessoas privadas.

Para Habermas, os cafés formaram o espaço privilegiado para o fortalecimento dessa esfera pública por proporcionar, no seu período áureo (de 1680 a 1730), as condições para que os homens da sociedade aristocrática e da intelectualidade burguesa discutissem em igualdade, primeiramente sobre literatura e, posteriormente, sobre política. Isso só foi possível, no entanto, porque nesse período a cultura já era uma mercadoria que poderia ser comprada pelos burgueses, como os livros e concertos, dando a eles a autonomia para discutir em pé de igualdade com a aristocracia e a Igreja, que durante séculos detiveram o monopólio de usufruir os bens culturais.

Foi a partir das discussões literárias que o público burguês se apropriou da esfera pública controlada pela autoridade real e a transformou numa esfera em que a crítica se exerce contra o poder do Estado. A esfera literária foi refuncionalizada e as discussões sobre cultura foram substituídas por debates políticos. Para os burgueses, a legitimidade das leis só poderia ser adquirida no debate racional entre iguais, na conquista da opinião pública, fonte legítima do poder. E a opinião pública era a própria esfera pública burguesa.

A esfera pública burguesa surgiu historicamente no contexto de uma sociedade separada do Estado: o “social” podia constituir-se numa esfera própria à medida que a reprodução da vida assumia, por um lado, formas privadas, mas, por outro, como setor privado em seu conjunto, passou a ter relevância pública. As leis gerais do intercâmbio das pessoas privadas entre si tornaram-se agora uma questão pública (HABERMAS, 2003a, p.153).

Para Habermas, na Inglaterra do final do século XVII surgiu a primeira esfera pública funcionando politicamente. É o momento em que “forças que querem então passar a ter influência sobre as decisões do poder estatal apelam para o público pensante a fim de legitimar reivindicações ante esse novo fórum”, conta. Já nesse período, o parlamento inglês era extremamente forte diante do monarca, pois fora fortalecido pela Revolução Gloriosa (1685-1689). A censura prévia à imprensa deixara de existir em 1695.

A imprensa passa a ser usada como espaço de debates pelos dois partidos que se alternavam no poder na Inglaterra: o wigh (liberal) e o tory (conservador), apoiador da realeza. Habermas conta que o líder liberal Harley foi o primeiro político a usar a liberdade de imprensa em favor de uma causa. Com a ajuda de Daniel Defoe, autor de *Robson Crusoe* e considerado por Habermas o primeiro jornalista profissional, Harley conseguiu, por meio de panfletos e jornais, como o *Review*, de Defoe, transformar o “espírito do partido” em “espírito público”. Dessa forma pôde obter maioria no parlamento e, assim, dirigir o país. “Os ingleses contemporâneos entendiam o *public spirit* como uma instância que pode obrigar os legisladores à legitimação”, aponta Habermas (2003a, 118), o que não ocorria na França, onde havia um isolamento da sociedade em relação ao Estado. Para os franceses, a função crítica da *opinion publique* continuava rigorosamente separada da função legislativa.

Na oposição, os tories também passaram a usar a imprensa como instrumento de combate, fazendo surgir um jornalismo autônomo, contrário ao governo, o que caracteriza a imprensa como o quarto Estado (HABERMAS, 2003, p.78).

O parlamento e a imprensa eram os dois palcos onde os dois partidos ingleses se digladiavam. “A Minoria, oprimida no Parlamento, sempre poderia refugiar-se na esfera pública e apelar para o julgamento do público; a Maioria, solidária pela corrupção, vê-se obrigada a legitimar a *authority* de que dispõe mediante a *reason* que lhe é contestada pela oposição” (HABERMAS, 2003a, p. 82). Uma realidade que até hoje se repete em todas as democracias. As lutas políticas extrapolam os muros dos parlamentos, reverberam na mídia e passam a ser debatidas publicamente.

Para Grau (1998), o aparecimento de uma imprensa crítica e, em seguida, de partidos políticos, cuja função fundamental concentrou-se na formação de uma opinião pública, foi fundamental para o que Habermas designou como a constituição de uma esfera pública, que, localizada no campo de tensões entre o Estado e a sociedade, “encarregou-se expressamente de funções públicas, apelando aos raciocínios políticos através de tais órgãos e, fundamentalmente, através da sua criação e da luta pela afirmação de seus direitos” (GRAU, 1998, p. 26).

Esse foi o apogeu da esfera pública burguesa (SFEZ, 2000, p.106). É quando a burguesia, exercendo seus talentos no domínio privado, transporta seus efeitos para a sociedade civil até constituir uma esfera pública política. Isso é feito através das discussões nos clubes, cafés e na imprensa. Surge, então, uma opinião pública crítica e racional, que passa a desempenhar um papel de mediação entre as necessidades sociais e o Estado. Para Grau (1998, p. 29), havia, na consciência coletiva, o pensamento de que se qualquer pessoa tinha a possibilidade de se converter em “burguês”, só os burgueses, por meio do voto, podiam ter acesso ao exercício de funções públicas.

Em resumo, na época em pauta, fica evidente que a base da opinião pública é o interesse de classe, confundido de tal modo com o interesse geral que pode fazer com que a opinião passe por opinião pública racional. Mas, como base em seu progressivo predomínio, o público burguês, constituído como ‘opinião pública’, pressiona pelo desenvolvimento de instituições políticas, cujo sentido objetivo admita, porém, a idéia de sua própria superação (GRAU, 1998, p. 29).

Nas demais potências europeias, como França e Alemanha, a burguesia não era tão forte como na Inglaterra, nem o capitalismo estava tão avançado, o que levou a esfera pública a demorar a se fortalecer. Na França, o rei monopolizava quase todo o poder público, tendo mais força do que seu congênere inglês. Esse poder só foi quebrado com a Revolução

Francesa (1789-1799), que estabeleceu em uma década o que na Inglaterra levou um século para se consolidar. A fragmentação dos estados alemães também dificultou o surgimento de uma esfera pública germânica, que, mesmo quando surgiu, era muito intelectualizada, formadas por homens de negócio, eruditos, religiosos, burocratas, médicos, juristas e professores.

Habermas aponta, no entanto, para o fato de que a partir do momento em que a esfera pública passa a assumir funções políticas, ela passa a atuar, dentro do Estado de Direito burguês, como vínculo institucional entre lei e opinião pública. É o lugar usado pelo Estado para legitimar as leis de interesse da burguesia. A força das leis vem da legitimidade adquirida no processo de sua elaboração, dado de forma publicizada na esfera pública, que passa a ser o princípio organizatório do Estado. Os debates nos parlamentos passaram a ser públicos, assim como as decisões judiciais. Todos buscam se legitimar perante o público.

O problema, indica Habermas, é que o público é muito restrito. Dele só participam quem tem formação cultural ou possui propriedade. Essa é a grande contradição da esfera pública burguesa. Ela se dá a partir da discussão entre iguais, desde que esses dominem a leitura e possuam bens. Ocorre, portanto, de forma restrita.

Ao mesmo tempo em que critica a suposta igualdade da esfera pública burguesa, que serviu para que o pensamento burguês se tornasse hegemônico, Habermas admite que a burguesia desenvolveu instituições políticas que implicavam a ideia de sua própria superação a partir da leve coação imposta na visão vinculante de uma opinião pública (HABERMAS, 2003a, p.108).

Por um momento foi factível visualizar na esfera pública, no debate, na conquista da opinião pública, a possibilidade de que outra classe, a exemplo do que fez a burguesia, usasse um instrumento burguês para se tornar hegemônica. Habermas, no entanto, naquele momento da sua trajetória intelectual, considerou impossível essa perspectiva.

Para sustentar esse posicionamento pessimista, o pensador alemão mostra, a partir da evolução do pensamento de Kant (1724-1804), passando por Hegel (1770-1831) e chegando a Marx (1818-1883), o caráter manipulador da esfera pública burguesa.

Kant defendia o pressuposto de que a publicidade racionalizava a política e legitimava as leis, que só podiam ser mudadas a partir consensos obtidos no debate público. Por meio

desse consenso, era promovido o controle pragmático da verdade. No modelo kantiano, no entanto, o consenso se dava entre as pessoas privadas politicamente pensantes. Nesse sentido, os não proprietários não eram cidadãos, “mas pessoas que, com talento, esforço e sorte, podem tornar-se algum dia cidadãos: até nova ordem, são meros companheiros, que gozam da proteção das leis”, porém sem o poder de decidir sobre a definição dessa legislação (HABERMAS, 2003, p. 135).

Assim como Kant, Hegel acredita que o debate racional é o caminho para o consenso, o qual ele qualifica de opinião pública. “O que agora deve ter vigência, não vige mais através da força e pouco através de usos e costumes, mas sim através da compreensão e de razões (...). O princípio do mundo moderno faz com que o que cada um deva reconhecer lhe apareça como algo que se justifica (HEGEL *apud* HABERMAS, 2003a, p. 142).

Mas se Kant considera a publicidade a pedra de toque da verdade, Hegel vê no modelo de esfera pública praticado no século XVIII a racionalização da dominação. Para ele, como assinala Habermas, a sociedade burguesa não era capaz de superar dialeticamente as desigualdades, funcionando, na verdade, como amplificadora das desigualdades de aptidões, de fortuna, intelectual e moral. Segundo Hegel, a opinião pública, como avalista da concordância do raciocínio político do público, está desqualificada. Suas funções são assumidas pelo Estado, que, por meio de sua mera existência, assume a responsabilidade de responder pelo que é ético. Um Estado acusado por Hegel de ser corporativista e de defender os interesses burgueses.

Para Marx, de acordo com Habermas, a opinião pública seria a falsa consciência, por mascarar o interesse de classe burguês. Ela não pode se arvorar em falar em nome de todos, já que não oferece igualdade de oportunidades. O público não pode pretender ser idêntico à nação, nem a sociedade civil burguesa ser idêntica à sociedade de modo geral. Segundo Marx, a concepção segundo a qual as pessoas reunidas num público, depois de argumentos e contra-argumentos, venham a concordar não pode ser confundida com o justo e o correto. O Estado de direito burguês, que tem na esfera pública burguesa seu princípio central de organização, é mera ideologia.

No entanto, em 1848, Marx dera uma interpretação favorável ao processo de democratização que se afigurava com a universalização do sufrágio eleitoral. Ao comentar a

radicalização da democracia, em *Os 18 brumários de Luis Bonaparte*, argumenta que a luta oratória na tribuna provoca o debate na imprensa, nos clubes e nos cafés.

Os representantes, que constantemente apelam para a opinião popular, dão-lhe o direito de dizer a sua verdadeira opinião em petições. O regime parlamentar deixa tudo por conta da decisão da maioria. Como não devem então, as grandes maiorias, que estão além das portas do parlamento, deixar de querer decidir? Se vós que estais no topo do Estado tocais os violinos, o que podeis esperar senão que dancem os que estão lá embaixo? (MARX, 1953, p. 60 *apud* HABERMAS, 2003a, p. 152).

Em os *18 Brumários*, Marx afirmara acreditar que à medida que camadas não-burguesas penetrassem na esfera pública política e se apossassem de suas instituições, à medida que participassem da imprensa, dos partidos e do parlamento, a arma da publicidade, forjada pela burguesia, voltar-se-ia contra essa própria burguesia.

Se a burguesia, por meio da esfera pública, conseguiu transformar em públicos os seus interesses de classe, era de se prever, segundo Marx, que essa esfera pública, em função de sua própria dialética, passaria a ser ocupada por grupos que, por não disporem de propriedade e, com isso, de uma base para a autonomia privada, não poderiam ter nenhum interesse na manutenção da sociedade como esfera privada.

Se eles (os não proprietários), como um público ampliado, avançam, no lugar do burguês, no sentido de se tornarem sujeitos da esfera pública, a estrutura desta terá de se alterar a partir de sua base. Assim que a massa dos não-proprietários transforma em tema de seu raciocínio público as regras gerais do intercâmbio social, a reprodução da vida social torna-se, enquanto tal, uma questão geral (HABERMAS, 2003a, p.153).

Ocorreria, assim, a esfera pública democraticamente revolucionada, que tinha como objetivo “substituir a sociedade real pela sociedade civil burguesa fictícia, aquela do poder legislativo” (MARX *apud* HABERMAS, 2003a, p. 153). A sociedade alcançaria a socialização dos meios de produção.

De acordo com o vislumbre marxista, a esfera pública deveria realizar a sério o que ela sempre já prometera: a racionalização da dominação política como uma dominação de homens sobre homens, e não de uma classe sobre outra. Para Habermas, Marx e Engels, no *Manifesto Comunista*, tiram da dialética própria da esfera pública burguesa as consequências socialistas de um antimodelo, no qual se inverte a relação clássica entre esfera pública e esfera privada. A autonomia não se baseia mais em propriedade privada, ela é fundamentada na

própria esfera pública. O público se assegura em um Estado que brote da sociedade e que seja uma esfera de liberdade pessoal, de lazer e de locomoção. Seria o Estado revolucionário, que, na prática, se petrificou em ditaduras burocráticas na Rússia, nos países do leste europeu e em Cuba.

Nesse ponto do manifesto, em que preveem a ditadura do proletariado, Marx e Engels parecem descurar de outro ponto do texto, em que constatam ter a burguesia o papel de revolucionar continuamente os instrumentos e as relações de produção e, portanto, todo o conjunto das relações sociais. Como bem destacaram, a contínua revolução da produção, o abalo constante de todas as condições sociais, a incerteza e a agitação eternas distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Todas as relações fixas e cristalizadas são dissolvidas, e as novas envelhecem antes mesmo de se consolidarem. “Tudo o que é sólido e estável se volatiliza, tudo que é sagrado é profanado” (MARX e ENGELS *in Manifesto do Partido Comunista*, edição Martin Claret, 2000, p. 48). Tendo a burguesia essa capacidade de se autorrevolucionar, não se manteria inerte diante do avanço do proletariado previsto no próprio manifesto.

Como assinala Habermas, a perspectiva socialista não se completou. Os direitos de igualdade política concretizaram-se, mas a estrutura de classes foi mantida. A esfera pública burguesa se configurou como o espaço para a legitimação da dominação política (HABERMAS, 2003a, 157).

Também os liberais, assinala Habermas, criticam a esfera pública por ela impor, na visão deles, a tirania da maioria, que seria o império dos muitos e dos medíocres. “Na vida do Estado soa como um lugar-comum que a opinião pública rege o mundo. O único poder que ainda merece tal nome é o das massas e dos governos, enquanto se fazem de instrumento das aspirações e tendências das massas”, critica John Stuart Mill (1806-1873), no livro *Sobre a felicidade*, escrito em 1859. O economista e filósofo inglês condena, também, o fato de a massa não criar suas opiniões com base na opinião dos figurões do governo e da Igreja, mas sob o estímulo do que é publicado nos jornais.

O francês Alexis de Tocqueville (1805-1859), no clássico *A democracia na América* (1835), mesmo encantado com o regime de governo norte-americano, demonstra temor com o poder que a opinião pública tem nos Estados Unidos. Ambos propõem, como contraponto ao excesso de poder na mão do público, que as decisões políticas sejam tomadas por um grupo

social de cidadãos materialmente independentes, ou seja, com posses, como foi na implementação da esfera pública burguesa um século antes. Para Mill e Tocqueville, a esfera pública ampliou-se em demasia. Para controlá-la, o jurista francês propõe que os burgueses cultos e poderosos assumam o papel dirigente antes ocupado pela aristocracia.

Esse medo das massas também está presente na obra de Ortega y Gasset (1883-1955). No livro *A rebelião das massas* (2002), lançado em 1930, Gasset critica a nova sociedade de massas, advinda da Revolução Industrial, que vulgarizou e empobreceu intelectualmente a humanidade por meio da hiperdemocracia, na qual as massas agem diretamente por meio da pressão material. Tal pressão se dá tanto no campo político quanto intelectual. “A característica da hora é que o espírito vulgar, sabendo-se vulgar, tem a petulância de proclamar os direitos da vulgaridade e impô-los onde bem entende”, critica Gasset (2002, p. 19). Para ele, a massa esmaga com seu peso tudo o que é diferente, tudo o que é excelente, individual, qualificado e seletivo. Não dá margem para a pluralidade que existia, segundo ele, quando era uma minoria quem ditava as regras da vida social.

Se os autores conservadores estavam preocupados com o poder exagerado que teria a maioria, Habermas preocupa-se com a perda de força de uma esfera pública ampliada. Para ele, nos anos que se passaram entre o surgimento da esfera pública burguesa e a hiperdemocracia, nos tempos áureos do liberalismo, foi dissolvida a relação originária entre esfera pública e esfera privada. Ao mesmo tempo em que penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade, a esfera pública perde a sua função política de submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico (HABERMAS, 2003a, p. 167).

Essa ampliação da esfera pública é acompanhada pelo fortalecimento do Estado, que passa a adquirir novas funções adicionais, como estruturar a economia e prover a sociedade de meios para reprodução. O Estado deixou de exercer sua clássica função de manter a ordem, passando a ser responsável pela saúde, educação e previdência da sociedade. Strachey, citado por Habermas, vê aspectos positivos nesse intervencionismo estatal.

A “influência democrática” sobre o ordenamento econômico não pode ser negada: a massa dos não-proprietários conseguiu, através de intervenções públicas no setor privado agindo contra a tendência à concentração de capital e à organização oligopólica, fazer com que a sua participação nos rendimentos do povo não pareça ter diminuído a longo prazo, mas, até a metade do nosso século (século XX), também não ter aumentado de modo essencial (STRACHEY (1957), *apud* HABERMAS, 2003a, p. 176).

## ***1.2 Decadência da esfera pública burguesa***

Para Habermas, tanto o fortalecimento do Estado como o das empresas, que em muitos casos passaram a realizar funções estatais, como no provimento de escolas e casas para seus funcionários, levaram a um enfraquecimento da família, último reduto para o exercício da privacidade do homem. No tipo ideal burguês, as opiniões eram forjadas na esfera íntima da família, para, então, ocuparem a esfera pública. A partir do século XX, a família se torna “uma porta aberta por onde entram as forças sociais sustentadas pela esfera pública do consumismo cultural dos meios de comunicação de massa, invadindo a intimidade familiar. O âmbito íntimo desprivatizado é esvaziado jornalisticamente, uma pseudoesfera pública é reunida numa zona de ‘confiança’ de uma espécie de superfamília” (HABERMAS, 2003a, p.192). No lugar da esfera pública literária, que começava nas discussões familiares e se encorpava nos debates dos clubes e salões, surge o setor pseudopúblico ou aparentemente privado do consumismo cultural.

O aprimoramento tecnológico, admite Habermas, permite o acesso de bens culturais a um número maior de pessoas. Porém, a mensagem tem de ser rasa para ser consumida. O conteúdo das mensagens é despolitizado. Essa mesma crítica já tinha sido feita por Adorno e Horkheimer, em *Dialética do esclarecimento*, escrito em 1944, quando os dois pensadores marxistas se encontravam exilados nos Estados Unidos.

Para Habermas, a grande imprensa perde, então, o seu papel de promover o acesso à esfera pública, que deixa de ter seu caráter político à medida que os meios para a “acessibilidade psicológica” tornam-se uma finalidade em si mesma de uma posição consumista comercialmente fixada. O mundo criado pelos meios de comunicação de massa só na aparência ainda é esfera pública. Posteriormente, Habermas passar a ter uma visão menos pessimista dos meios de comunicação de massa. Muitos dos estudiosos de sua obra creditam essa visão inicial a uma dívida moral que ele teria com Adorno, de quem foi assistente.

Também contribui para o declínio da esfera pública burguesa o fato de ela ter deixado de mediar as relações entre o Estado e a sociedade. As associações profissionais, originárias da esfera privada, e os partidos, constituídos a partir da esfera pública, passaram a fazer essa mediação. Para tanto, usam a mídia como forma de obter o assentimento do público. Diante desse quadro, a esfera pública passa a ter um caráter plebiscitário. O público apenas aclama as decisões, não chegando a interferir no processo.

Com o advento dos veículos eletrônicos (rádio, TV e cinema), a criação de empresas jornalísticas foi se tornando um empreendimento caro, o que levou à concentração. Reside aí mais uma ameaça ao caráter público da imprensa. Enquanto no modelo liberal de esfera pública o debate estava garantido frente a ataques do poder público pelo fato de a imprensa estar nas mãos de pessoas privadas, no novo ordenamento, a permanência da imprensa em mãos privadas ameaçou as funções críticas do jornalismo.

Outra ameaça foi o uso das relações públicas como forma de influenciar a mídia e, assim, atingir a opinião pública, com o objetivo de forjar consensos. Como, no período estudado por Habermas (início dos anos 1960), apenas as grandes empresas faziam uso das relações públicas, o uso desse instrumento foi classificado como uma refeudalização da esfera pública. Se antes os senhores feudais usavam a força e as representações para se impor diante de seus súditos, os novos senhores passaram a usar a técnica das relações públicas para obter a aura de prestígio pessoal. “A esfera pública se torna uma corte, perante cujo público o prestígio é encenado – ao invés de nele desenvolver-se a crítica” (HABERMAS, 2003a, p. 235). Nessa corte estão incluídos, também, os sindicatos e associações que têm como meta transformar os interesses privados de seus representados em interesse público comum.

Se na luta burguesa pela constituição da esfera pública a publicidade era vista como um instrumento contra a prática do segredo, na nova realidade, a esfera pública é fabricada para que os interesses possam se tornar públicos. Os meios de comunicação de massa são meros transmissores de propagandas, sejam de governos, partidos ou associações. A esfera pública, que é uma opinião pública manipulada, é uma atmosfera pronta para aclamação, é um clima de opinião.

Habermas defende a idéia de que a existência de uma verdadeira esfera pública pressupõe a publicidade de todos os atos dos partidos, associações e meios de comunicação, que são as instituições que atuam na esfera pública. Para ele, desde que as instituições jornalístico-publicitárias se tornaram um poder social, privilegiando ou boicotando os interesses privados que procuram interferir na esfera pública, a formação de uma opinião pública em sentido estrito não é garantida efetivamente pelo fato de que qualquer um poderia expressar livremente a sua opinião e fundar um jornal. Tomando emprestada expressão criada por Ridder, Habermas defende uma “liberdade pública de opinião”, na qual seja assegurada aos cidadãos a participação com igualdade de chances no processo de comunicação pública. A

mera premissa de que o Estado garantirá a liberdade de expressão não assegura a pluralidade da esfera pública.

Resumindo o pensamento de Habermas, Sfez (2000, p. 106) sugere que o declínio da esfera pública se deu quando os meios de comunicação se tornaram agentes de integração às normas estatais, instrumentos de manipulação investidos de uma função de serviço público, passando a representar grupos sociais aos quais o Estado transferiu parte de seus poderes.

Apesar de cético em relação à formação de uma verdadeira opinião pública, Habermas acredita que somente um “público de pessoas privadas organizadas” poderá participar efetivamente, através dos canais da esfera pública intrapartidária e intrínseca às associações, de um processo de comunicação pública, no qual os compromissos públicos teriam de se legitimar (HABERMAS, 2003a, p.270).

Para Habermas, o Estado da social-democracia não consegue resolver os impasses em que se coloca, apresentando duas tendências divergentes. Se, por um lado, tem uma esfera pública decadente, com funções demonstrativa e manipulativa, por outro apresenta a possibilidade de uma esfera pública politicamente ativa, mediante a qual o público, por meio de organizações, desenvolveria um processo crítico de comunicação pública. Promoveria, assim, a racionalização do exercício do poder social e político. Até aquele momento, ele considerava impossível essa segunda realidade.

É através da comunicação de opiniões publicamente manifestas que as pessoas privadas não-organizadas são atingidas pelo que ele denominou “publicidade desenvolvida de modo demonstrativo ou manipulativo”. Para ele, uma opinião rigorosamente pública só é possível na medida em que os setores da comunicação possam ser intermediados pela “publicidade crítica”, em que as discussões internas das associações ocorram de forma racional, transpondo essa racionalidade para o debate público.

Apoiando-se em Mills, Habermas faz uma diferenciação entre público e massa. Enquanto no primeiro, as pessoas expressam e recebem opiniões, havendo uma possibilidade de diálogo; a massa apenas recebe as opiniões repassadas pelos meios de comunicação, não tendo capacidade de autonomia diante das instituições.

Apesar do caráter pessimista dessa obra de Habermas, na qual ele sustenta que tanto a “esfera pública” como a “opinião pública” gerada com base nas discussões nessa esfera são

categorias históricas datadas, primordiais para a consolidação da burguesia, entre os séculos XVII e XVIII, ele propõe, ao final do *Mudança estrutural na esfera pública*, saídas para o impasse que ele mesmo se impôs.

Para ele, dentro da social-democracia de massas o *público*, como expresso por Mills, pode vir a se estabelecer a partir do momento de que o circuito da opinião quase-pública (aquela ditada publicamente por empresas e entidades e que circulam entre um público restrito) passa a ser intermediado com o setor informal das opiniões até então não-públicas através de uma “publicidade crítica” efetivada em esferas públicas internas às organizações. Ou seja, a partir do momento em que essas associações, hoje abarcadas no termo Terceiro Setor, passarem a, internamente, atuar de acordo com normas racionais-legais e a influenciar, assim, a forma de se fazer comunicação pública é possível acreditar numa perspectiva de mudança.

Esse devir poderia, ainda segundo Habermas, mudar as bases atuais em que se sustentam os conflitos e consensos. Para ele, um método de controvérsia pública como o proposto idealmente no seu modelo de esfera pública poderia relaxar tanto as formas obrigatórias de consenso obtido por pressão como abrandar as formas de conflito. Conflito e poder, na visão habermasiana, não são categorias por meio das quais a evolução histórica da sociedade possa passar sem deixar rastros. Por meio da mudança estrutural da esfera pública civil, da “publicidade crítica” para a publicidade burguesa, pode-se saber se o exercício da dominação e do poder persiste enquanto uma constante negativa da História, ou se também é vulnerável a uma alteração substancial.

### ***1.3 Críticas ao conceito de decadência da esfera pública***

O livro *Mudança estrutural da esfera pública* recebeu muitas críticas. Uma delas é de que o modelo de esfera pública proposto restringia a participação nos fóruns de discussão aos homens das classes burguesas, excluindo, por exemplo, as mulheres (FRASER, 1992). Crítica semelhante é feita por Thompson (1999).

Thompson indica, ainda, que o modelo habermasiano negligenciou a importância de outras formas de discurso e de atividades políticas que existiram nos séculos XVII, XVIII e XIX na Europa, que não se enquadravam no pensamento burguês. “Pelo contrário, a relação entre a esfera pública burguesa e os movimentos sociopopulares era quase sempre conflituosa” (THOMPSON, 1996, p. 69). Da mesma forma que a esfera pública burguesa

emergente se definiu em oposição à autoridade do poder real, ela também se confrontou com o levante dos movimentos populares que procurou conter.

Outros autores, segundo Maia (2008, p.57), criticam a idealização da tese de declínio da esfera pública burguesa, exatamente no período de ampliação da participação política (como extensão do sufrágio universal), da difusão da educação para toda a população e da implantação do Estado do bem-estar social. Para Thompson, as razões que levaram ao declínio da esfera pública burguesa, que Habermas chamou de refeudalização da esfera pública, seriam os pontos mais fracos da proposta habermasiana, mais, até, do que a ausência de outros setores da sociedade nessa esfera.

De acordo com Thompson, a argumentação de Habermas tende a presumir, de um modo muito questionável, que os receptores dos produtos de mídia são consumidores relativamente passivos que se deixam encantar pelo espetáculo e facilmente manipular pela técnica midiática. “Hoje está claro, todavia, que este argumento exagera a passividade dos indivíduos e aceita muito facilmente tal passividade no processo de recepção (THOMPSON, 1998, p. 72).

Outro ponto criticado pelo inglês é a forma como os políticos usam a mídia atualmente - o que aparentemente pode parecer com as encenações que os reis faziam para seus súditos na Idade Média, não é o que aparenta. Para Thompson, o desenvolvimento dos meios de comunicação criou novas formas de interação, novos tipos de visibilidade e novas redes de difusão de informação no mundo moderno, o que alterou “o caráter simbólico da vida social tão profundamente que qualquer comparação entre política mediada de hoje e práticas teatrais das cortes feudais é, no mínimo, superficial”, critica. Ele defende que seja repensado o “caráter público” das mediações.

Nesse ponto, o pensamento de Thompson se bifurca do de Habermas. Enquanto o primeiro vai analisar como se dão essas mediações, Habermas, a partir de uma perspectiva normativa, vai propor alternativas de aperfeiçoamento do sistema democrático.

Para Sfez (1992, 107), enquanto Horkheimer e Adorno dizem que a tecnologia racionalizou toda a sociedade e a sujeitou às suas concepções, Habermas desenvolve essa mesma perspectiva, mas procura evitar toda resignação. Também procura evitar os impasses de Lukács e Adorno, que só viam na racionalização uma reificação.

Maia (2008) assinala o fato de que outros autores [Curran (91); Stevenson (02) e Downins (02)] sustentam a tese de que Habermas desenvolve uma visão redutora dos meios de comunicação, negligenciando o potencial deles, inclusive dos meios alternativos, para gerar reflexão crítica e facilitar a participação democrática dos cidadãos. Habermas não vê os meios de comunicação como instituições híbridas, ao mesmo tempo políticas, econômicas e culturais-profissionais.

Para Maia, todas essas críticas não levam em consideração as reformulações feitas por Habermas após escrever *Mudança estrutural na esfera pública*.

Em alguns casos, a negligência é tamanha que mesmo aqueles pontos da *Mudança estrutural* que o autor explicitamente reconhece como lacunares ou insatisfatórios – e, por isso, os reformula inteiramente – não chegam a ganhar consideração. Para alguns pesquisadores, é como se o estado de questionamento atual de Habermas permanecesse no mesmo patamar que na década de 1960 (Maia, 2008, p. 58).

#### ***1.4 Em busca de caminhos democráticos***

Baseada no texto “Soberania Popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”, traduzido e publicado na revista *Novos Estudos*, do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), em 1990, Grau (1998), aponta dois fenômenos como chaves para se compreender o conceito habermasiano do espaço público. De um lado está o “poder administrativo” da burocracia estatal, desenvolvido no Estado intervencionista e que se guia exclusivamente por uma razão instrumental (em lugar de uma razão prática). Por outro lado, o “poder dos meios”, que manipula a formação de opinião. A resposta dada por Habermas é que ao “poder administrativo” seja oposto o “poder comunicativo” (GRAU, 1998, p.46).

Para Habermas, é no espaço público político que se produz o processo de geração comunicativa de poder legítimo; mas, também, é onde se desenvolve o processo oposto: a obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder político é reproduzido (1990, p.108).

O público, para Habermas, explica Grau, está constituído por dois processos diferentes: a um corresponde a obtenção organizada de lealdade das massas; o outro, em troca, remete à formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos. Este último

constituiria “espaço público democrático” ao qual caberia a responsabilidade de “auto-organização da sociedade”, ao assumir como meta a formação democrática de vontade. Esse espaço, situado entre a esfera privada e o Estado, atuaria como caixa de ressonância dos problemas da sociedade, que devem ser trabalhados pelo sistema político. “Sua função chave não é apenas perceber e identificar problemas que afetam o conjunto da sociedade, mas discuti-los de forma convincente e persuasiva, apresentar contribuições e dramatizar sobre eles, de tal modo que sejam assumidos e processados pelo sistema político” (GRAU, p. 1998, 47).

De acordo com Costa (1994, p. 43), para que determinado ponto de vista – apoiado em consensos públicos – adquira a forma de poder político, é necessário que passe pelos sistemas de eclusas institucionais, até assumir o caráter de “persuasão” sobre membros autorizados do sistema político, determinando mudanças no comportamento destes. A esfera pública representa o nível onde se dá esse confronto de opiniões, que disputam o escasso recurso da tematização e a consequente atenção dos tomadores de decisão. A “opinião pública” representa a amálgama de consensos públicos amplos, que resulta da disputa de ideias.

Em *Direito e democracia* (2003b, p. 92), o conceito de esfera pública é reformulado. Ele deixa de ser um lugar, uma instituição, para se referir ao uso que os sujeitos fazem da comunicação, relacionada particularmente à troca argumentativa. “A esfera pública constitui-se, principalmente, como uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo”, argumenta. A esfera pública, segundo Habermas, poderia ser considerada uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nessa rede, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

Há, aqui, um ponto de inflexão em relação ao que ele dissera em *Mudança estrutural da esfera pública*. Se nesse primeiro livro ele defendia a ideia de que tanto a “esfera pública” quanto a “opinião pública” faziam parte de categorias históricas, sem possibilidade de voltar a existir, agora ele passa a defender a formação de opiniões públicas por meio do debate na esfera pública.

Silva (2006) e Wolton (2004) mais na frente também vão considerar a esfera pública como um processo.

É nesse livro que Habermas relaciona explicitamente os fundamentos da teoria do agir comunicativo e da ética do discurso com as condições necessárias para que ocorra uma deliberação efetiva.

### ***1.5 Agir comunicativo***

Em *Teoria do Agir Comunicativo* (1981), Habermas sustenta ser possível um entendimento discursivo entre sujeitos capazes de agir comunicativamente em busca de um consenso. Para chegar a essa forma de ação, Habermas desenvolve os seguintes conceitos: agir teleológico, agir normativo, agir dramático e o agir comunicativo. O primeiro visa à realização de um objetivo, o alcance de uma meta. O segundo refere-se à obediência às normas seguidas por membros de um determinado grupo. Já o agir dramático é a representação diante de um público, enquanto o agir comunicativo refere-se ao entendimento entre sujeitos capazes de falar e agir (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 46).

O agir comunicativo pressupõe, no entanto, que sejam atendidas quatro pretensões de validade: inteligibilidade, verdade, correção (em relação às normas) e veracidade, das quais a inteligibilidade é condição essencial para as demais. O discurso tem de atender a essas condições para que se produza o agir comunicativo baseado no entendimento recíproco. Na esteira de Habermas, Bohman (1996), citado por Maia (2008), também sustenta a tese de que a inteligibilidade, a faculdade de se fazer entender, é razão necessária para que haja comunicação. “Para que as razões sejam públicas, elas devem ser comunicadas de tal modo que qualquer outro cidadão seja capaz de entendê-las, aceitá-las e responder livremente em seus próprios termos” (BOHMAN, *apud* MAIA, 2008, p.9).

Para teorizar sobre as diversas formas de agir do homem, Habermas concebe a sociedade moderna como uma divisão entre o mundo da vida, composto pelas relações sociais cotidianas que utilizamos uns com os outros, e os sistemas sociais, dos quais os mais importantes são a economia e a política (DURÃO, 2006).

Em artigo publicado na revista *Ethic@*, em 2006, Durão explica que, segundo o pensamento habermasiano, cada sistema, além de possuir um conjunto de instituições específicas, é regido por uma racionalidade própria, de modo que o agente modifica a lógica que governa as suas ações à medida que transita de um sistema para o outro. Existem duas formas básicas de racionalidade na sociedade complexa: a racionalidade comunicativa é

empregada pelos agentes no mundo da vida e se caracteriza pela busca cooperativa do entendimento recíproco, enquanto a racionalidade estratégica, usada nos sistemas sociais, consiste na orientação da ação para o êxito a partir de uma avaliação das condições dadas. Contudo, o êxito da ação segundo a racionalidade estratégica depende do sistema social envolvido, assim, o êxito no sistema econômico é medido pelo meio dinheiro, enquanto na política é avaliado pelo meio poder. A estratégia na economia deve ser maximizar o benefício em função do custo na obtenção do lucro, enquanto na política é a conquista da confiança dos eleitores traduzida em votos.

Um dos problemas apontados por Habermas é que há a colonização do mundo da vida pelo mundo sistêmico. O agir estratégico ocupa o lugar do agir comunicativo nas relações interpessoais.

Nesse ponto, o pensamento de Habermas aproxima-se do de Bourdieu (1930-2002), porém, onde o francês vê apenas a dominação de um campo sobre outro, sem perspectivas de emancipação, Habermas, apesar do pessimismo, enxerga ações capazes de produzir consensos.

Para Cohen e Arato (1994), a distinção analítica feita por Habermas entre a lógica sistêmica e a lógica do mundo da vida permite-lhes situar a sociedade civil no interior de um marco analítico capaz de facilitar uma análise abrangente das várias dinâmicas das sociedades ocidentais contemporâneas.

Como aponta Durão, a racionalidade comunicativa também se nutre das relações de solidariedade presentes na comunicação cotidiana entre os indivíduos, por isso, permite que os falantes se entendam no mundo da vida por meio de atos da fala que enunciam locutoriamente um conteúdo proposicional e apresentam ilocutoriamente uma pretensão de validade. “Assim, os atos da fala constatativos, que descrevem objetos no mundo externo, pretendem ser verdadeiros, os atos da fala regulativos, que expressam as normas orientadoras da ação dos agentes sociais, pretendem ser retos, enquanto os atos da fala representativos, que manifestam as intenções dos sujeitos, pretendem ser sinceros” (DURÃO, 2006, p. 105).

A pretensão de validade dos atos da fala pode ser problematizada de várias formas. No caso dos atos da fala regulativos – que são as formas de comunicação correspondentes ao âmbito da filosofia prática –, pode-se questionar, em um primeiro nível, se o agente violou a norma de ação cuja validade é reconhecida intersubjetivamente por todos. Nesse caso, a

solução se dá a partir dos mecanismos de solução de conflito presentes na própria ação comunicativa. Contudo, em um segundo nível, os agentes podem questionar a validade da própria norma de ação, o que demanda a suspensão da ação comunicativa, que é uma amálgama de ação e linguagem, e a passagem para os discursos práticos, em que somente são permitidos argumentos que possibilitem chegar a um consenso racional entre os falantes sobre a validade da norma.

Em *Consciência moral e agir comunicativo* (1983), Habermas aponta a ética do discurso como o caminho para se alcançar o agir comunicativo. Nesse livro, segundo Reese-Schäfer (2008, p. 64), ele busca dar à ética um fundamento racional por meio da ideia de que a reflexão sobre os pressupostos da comunicação interpessoal permite identificar os princípios morais realmente irrenunciáveis que devem ser a base de toda convivência humana: o reconhecimento do outro, a não coação da comunicação, a disposição para a solução de problemas e a fundamentação de normas pelo discurso livre e igual.

Segundo Habermas, mesmo quem age estrategicamente, com o objetivo de enganar, precisa agir na situação de discurso como se reconhecesse o parceiro de discussão. “As regras do discurso são válidas também quando são faticamente infringidas”, explica Reese-Schäfer. No entanto, mesmo sendo usado estrategicamente, o discurso, para ser ético, pressupõe que todos os participantes entendam e concordem com as normas praticadas. “De acordo com a ética do discurso, uma norma só pode pretender validade quando todos os que possam ser concernidos por ela cheguem (ou possam chegar), enquanto participantes de um discurso prático, a um acordo quanto à validade dessa norma.” (HABERMAS, *apud* Reese-Schäfer, 2008, p. 77).

Mais do que ditar o que é moral, do que ter uma visão normativa do que é justo, Habermas acredita que a ética do discurso, a oferta de condições para o agir comunicativo são caminhos para que a emancipação da sociedade em busca do que é justo.

Contra o individualismo metodológico, Habermas mostra que o indivíduo não é dissociável da sociedade, da linguagem, da cultura. As intenções e os interesses individuais são suscetíveis de interpretação, de discussão e de mudança. Essa definição é dada por Sfez (2000:107), para quem Habermas busca uma racionalidade comunicativa, intersubjetiva, fundada numa compreensão mútua, num livre reconhecimento, numa autodeterminação combinada com uma autorrealização. O que, para Sfez, é uma visão utópica.

Para esse autor, o mundo da vida e a teoria dos sistemas são as duas faces de uma mesma coisa: uma face voltada para as “vivências” culturais; a outra, para a atividade de grupos socialmente integrados. O problema é que o mundo da vida parece cada vez mais colonizado pelo sistema, cada vez menos autônomo.

Numa linguagem telegráfica, Sfez faz um resumo da *Teoria do Agir Comunicativo*.

A comunicação está no social, na língua que é social, no implícito, no pressuposto. A comunicação não é maquinal, mas compreensiva. Ela emerge no momento de rupturas. O vivido do mundo é captado, tecnicizado por atores responsáveis. É então transformado e colonizado. Mas ele ainda tem suas chances... Naturalmente, desde que escape às estratégias lineares do *sucesso* e se oriente para o *acordo*. Pois a estratégia do sucesso não pode assegurar a transmissão de valores (SFEZ, 2000, p. 111).

O francês, no entanto, não acredita ser possível, a partir dos elementos dados, a obtenção de acordos. Essa crítica Habermas responde na obra *Direito e democracia – entre facticidade e validade*, dividida em dois volumes.

### ***1.6 Direito e democracia***

Com o propósito de explicar a possibilidade da integração social (promovida pelas relações de solidariedade resultante do entendimento recíproco entre os indivíduos no mundo da vida) e não apenas funcional (fomentada pela autorregulação das relações sociais através do meio dinheiro e poder pelos sistemas sociais economia e política, respectivamente), na sociedade moderna, Habermas altera, em *Direito e democracia – entre facticidade e validade* (1992) – traduzido no Brasil em 2003, pelo lado da teoria da ação comunicativa, o papel desempenhado pelo sistema jurídico e, pelo lado da reconstrução racional da filosofia política e do direito, em especial do direito natural racional da Modernidade, o próprio conceito de direito. Esse resumo é feito por Durão (2006).

Para Reese-Schäfer, *Direito e democracia* contém os escritos políticos fundamentais de Habermas.

O princípio do discurso está vinculado aqui a uma teoria sociológica das instituições. As instituições, no entanto, são estendidas para além do marco tradicional. Em torno do marco institucional mais restrito do sistema político, situam-se a esfera pública, a mídia, as associações, e em torno dessas, por sua vez, a sociedade civil com seus papéis dinâmicos de fala, muitas vezes já parcialmente privados, seus círculos concêntricos de

assédios que, de modo geral, estão inseridos no conjunto do círculo difuso do mundo da vida (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 83).

Por meio da possibilidade do agir comunicativo, Habermas reintroduz a esfera pública como espaço de mediação numa sociedade democrática. Pode não ser a esfera que fomentou a sociedade burguesa, mas é um espaço usado pela sociedade civil organizada para fazer valer seus interesses. De acordo com Habermas, a sociedade civil, por meio das esferas públicas organizadas, que são as agremiações, associações, organizações e movimentos, assedia o sistema administrativo por mudanças. Essas entidades organizadas “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas públicas, condensando-os e os transmitem, a seguir, para a esfera política” (Habermas apud Reese-Schäfer, 2008, p.90).

Ao lado da esfera do mercado e do Estado, Habermas coloca a terceira esfera, a da sociedade civil - modelo que ele já tinha exposto em *Mudança estrutura da esfera pública*. O passo que ele dá a mais é dotar essa terceira esfera do poder comunicativo, o qual, segundo ele, está baseado na solidariedade e atua como um sistema de redes públicas de comunicação. “A esfera pública é a arena onde se processa a vontade coletiva e se justificam as decisões políticas. O autor utiliza a metáfora da ‘rede’ para dar a entender que a esfera pública se configura de maneira reticular e descentralizada, a partir de diversas arenas discursivas espalhadas na sociedade civil”, explica Maia (2008).

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras (HABERMAS, 2003c, p. 107).

Ele explica que existem três tipos de esfera pública: a episódica (bares, cafés, encontros na rua); a esfera pública organizada (encontro de pais, público que frequenta teatros, concertos, reuniões de partidos ou congressos de igrejas); e a abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente). A partir das relações existentes nessas três esferas, a sociedade busca resolver seus conflitos e chegar a consensos. Preocupação, aliás, que permeia todo o livro *Direito e democracia*.

Para Reese-Schäfer, nesse livro Habermas buscou delinear um conceito normativo de esfera pública com base na teoria democrática.

Habermas completa aqui o passo rumo a uma ideia de democracia deliberativa, na qual os processos de formação de opinião recebem tratamento equivalente aos da decisão administrativa. Com isso, ele se atém às instituições em essência já presentes em 1962. A democracia deliberativa é, ao mesmo tempo, parâmetro normativo do presente e projeto utópico-real do futuro. A sociedade civil, cuja liberdade comunicativa acontece em fóruns, palcos, arenas, etc., no grande projeto teórico atual de Habermas, de modo algum é o único e decisivo sistema de referência, mesmo aparecendo tanto no centro argumentativo (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 91).

Pelo modelo de sociedade de Habermas, existiriam círculos concêntricos formados pela sociedade civil, pela esfera pública organizada – composta das associações, da imprensa e dos meios de comunicação – e pelo sistema político, que ficaria no centro. Este último sofreria as pressões exercidas pelos dois primeiros. A esfera pública seria a caixa de ressonância de posicionamentos e opiniões da sociedade.

### *1.7 Novos conceitos de esfera pública a partir de Habermas*

Partindo da teorização habermasiana, Silva (2006) conceitua esfera pública como um processo usado numa sociedade democrática em busca de consensos, assumindo que a imprensa, nessa sociedade, cumpre a função de campo dos campos, atuando como “um campo mediador de interesses e inflexões entre os mais variados campos e recortes dos espaços que compõem o espaço social, quais sejam, em síntese: os espaços privado, comum, público e político” (SILVA, 2006 p. 45).

Silva (2007) faz questão de frisar a diferença entre espaço público e esfera pública.

O espaço público abrange desde as calçadas, vias e praças (em sua parte física), até a constituição de espaços abstratos e simbólicos, a exemplo da imprensa que, enquanto instituição das sociedades civis e democráticas, funciona como um espaço público e uma tribuna, embora não seja exatamente uma propriedade pública, mas pública na sua função e na sua missão, de hospedar a **esfera pública**, ou seja, as condições e o contexto para que existam discurso e polêmica, argumentatividade, debate e deliberação (SILVA, 2007 p. 85, grifo do autor).

A imprensa estaria para a sociedade civil como o parlamento está para a sociedade e para o Estado. Por ter entradas e saídas para todos os lados da sociedade, do mercado e dos demais poderes públicos, ela seria uma esfera concêntrica entre as várias esferas que se entrelaçam no tecido democrático.

A mídia é, hoje, a mais importante das arenas criadas pelas sociedades democráticas para validar e legitimar as “vontades” do público acerca do que é bom e justo para todos. Porém, enquanto as discussões se dão no espaço público, as decisões ocorrem no espaço político, no parlamento. O consenso e a legitimidade são construídos no espaço público, mas a legalidade é obtida no Congresso Nacional, nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais.

Esse movimento, no entanto, não é cartesiano, nem de via única. Ao mesmo tempo em que é usada pela sociedade como instrumento de pressão, a mídia é instrumentalizada pelo parlamento como meio de legitimação. Os governos também se valem desse espaço, seja por meio de propaganda, seja pelo uso de suas próprias mídias ou de assessorias de imprensa, para interferir na arena midiática.

Ao dividir a esfera pública nos espaços público, político, privado e comum, Martins foi além do que tinha proposto Wolton (2004), que desenhou três categorias de espaços: comum, público e político.

Wolton parte da premissa de que o espaço público é a esfera intermediária constituída historicamente no período das Luzes entre a sociedade civil e o Estado, sendo um lugar acessível a todos os cidadãos, onde um público se reúne para formular uma opinião pública. Ele, o espaço público, é um espaço simbólico “no qual se opõem e se respondem os discursos, na sua maioria contraditórios, dos agentes políticos, sociais, religiosos, culturais e intelectuais, que constituem uma sociedade” (WOLTON, 2004 p. 511).

Para o francês, não se decreta a existência de um espaço público, como se faz numa eleição, constata-se a sua existência. O espaço público não é da ordem da vontade, “simboliza, simplesmente, a realidade de uma democracia em ação, ou a expressão contraditória das informações, das opiniões, dos interesses e das ideologias” (WOLTON, 2004, p. 512)

A partir dessas definições, Wolton alerta ser necessário distinguir o espaço público do espaço comum e do espaço político. Enquanto o espaço comum é o lugar das trocas comerciais e da circulação de símbolos, o espaço público seria formado, no princípio, pelas ruas e praças. “Foi só a partir dos séculos XVI e XVII que esse espaço físico se tornou simbólico, (...) com o progressivo reconhecimento do estatuto da pessoa e do indivíduo em

face da monarquia e do clero”. Público remete a tornar público, provocando um alargamento do espaço comum e a distribuição de um valor normativo àquilo que é acessível a todos.

O espaço público foi a condição para o nascimento do espaço político, “que é o ‘menor’ dos três espaços no sentido daquilo que circula”. Para Wolton, não se trata, nesse espaço, nem de discutir nem de deliberar, mas, sim, de decidir e de agir.

Ao acrescentar o espaço privado à divisão feita por Wolton, Silva argumenta que esse espaço, o da reclusão, caracteriza-se atualmente por um “crescente borramento da fronteira entre a vida privada e a vida pública” (SILVA, 2006, p.39).

Enquanto em sua obra Wolton se limita a dividir os espaços, procurando mostrar como se dá a interface entre comunicação e sociedade, oferecendo um leque variado de reflexões, que vão da relação hoje existente entre os meios de comunicação e a política, provocando o empobrecimento desta última, até as perspectivas das pesquisas em comunicação, Martins e Habermas buscam mostrar, mais especificamente, como a sociedade civil, atuando na esfera pública, produz consensos.

### ***1.8 O novo papel do direito***

Dentro da perspectiva habermasiana, o direito passa a ser responsável pela integração social entre o mundo da vida e os sistemas sociais na medida em que permite aos cidadãos tanto o uso da racionalidade estratégica (na qual a ação é orientada pelo êxito), quando os agentes obedecem à lei por temor da coerção segundo um cálculo custo/benefício em que avaliam se o benefício auferido pela transgressão da lei compensa o custo que pode advir das sanções previstas na lei, quanto pela racionalidade comunicativa (na qual a ação é orientada para a busca cooperativa de entendimento recíproco), quando os agentes agem motivados pelo respeito à lei, convencidos de sua legitimidade (DURÃO, 2006).

Nessa realidade, o direito funciona como um transformador linguístico, traduzindo a linguagem estratégica dos sistemas para a linguagem comunicativa do mundo da vida e vice-versa, o que possibilita, por exemplo, o fato de que as reivindicações do mundo da vida, como a proteção da esfera privada, uma melhor distribuição de renda ou a preservação do meio ambiente, possam ser promulgadas na forma de leis amplamente discutidas. O direito

moderno, para realizar a função de integração social na sociedade complexa, desenvolveu uma tensão entre faticidade e validade.

A faticidade ocorre quando é permitido ao sujeito, no uso da racionalidade estratégica, considerar o direito como um fato social dotado de vigência quando age orientado pelo êxito, na medida em que compara os custos e benefícios da ação a partir da coação das sanções previstas na lei. Já a validade ocorre quando se possibilita àqueles que agem orientados para o entendimento recíproco segundo a racionalidade comunicativa buscar um consenso racionalmente motivado pelo reconhecimento da validade da lei. O direito se equilibra entre o que é fato e o que é válido, mudando de acordo com as pressões exercidas pela sociedade.

Para Cohen e Arato (1994), os direitos surgem como reivindicações de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente. Apesar de garantidos pela legalidade positiva, os direitos não são equivalentes à legalidade, nem deriváveis desta última. A lei é resultado do que foi deliberado pelos atores sociais autônomos da sociedade. Os direitos universais devem ser vistos, portanto, “enquanto princípio organizativo de uma sociedade civil moderna, cuja instituição dinâmica é a esfera pública” (COHEN e ARATO 1994, p. 155).

Reese-Scheffer aponta que Niklas Luhmann (2000), em *A política da sociedade*, critica o modelo habermasiano por basear-se em uma realidade das formas tradicionais de organização da esquerda, centrada na luta por direitos sociais. O mundo contemporâneo, no entanto, vem sendo marcado pelo surgimento de muitas organizações que defendem direitos anti-democráticos, como neo-nazistas e xenófobos. Já Marion Young (1996) afirma que o modelo habermasiano é teórico demais. Ela propõe, então, alternativas de comunicação que possam levar à deliberação, baseada na saudação, na retórica e na narração de histórias.

Segundo Reese-Schäfer, Habermas não desconhece o fato de que a esfera pública possa ser manipulada por setores da sociedade antidemocráticos, como teme Luhmann. No entanto, o herdeiro da Escola de Frankfurt acredita que a ampla opinião pública não é publicamente corruptível, nem chantageável. “Seu caráter espontâneo, nos moldes do mundo da vida, proporciona-lhe uma certa proteção e, ao menos de forma latente, ela contém meios de resistência” (REESE-SCHÄFER, 2008, p.102).

Quanto a Young, Maia (2008) defende a tese de que as alternativas propostas pela americana, baseadas na saudação, na retórica e na narração de histórias, são insuficientes para

resolver situações de conflito. A troca de argumentos, como proposto por Habermas, ainda é o melhor caminho na resolução de conflitos e busca de consensos. A troca de argumentos busca convencer o outro da plausibilidade e deseabilidade de uma determinada posição e da possibilidade de o outro mudar de opinião. “Ao argumentarem, os interlocutores se reconhecem uns aos outros como dotados de capacidade deliberativa, isto é, como moralmente capazes de entrar numa troca pública de razões”, defende a brasileira (MAIA, 2008, p. 36).

### ***1.9 Democracia deliberativa***

Para Habermas, o fluxo comunicacional que serpenteia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas “garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação” (HABERMAS, *apud* REESE-SCHÄFER, 2008, p. 94). A preocupação dele não é com o conteúdo ou o resultado da deliberação, mas com a realização procedimental da discussão. Interessa-lhe saber se os modos de formação de vontades são democráticos ou autoritários. Por meio do discurso é possível a interação entre o princípio da moral, que age no nível interno, e o princípio da democracia, que é institucionalizado no nível externo.

Habermas propõe, então, o poder comunicativo, segundo o qual argumentos normativos produzem poder legítimo e podem influenciar no sistema administrativo, pois este está orientado por fundamentações que ele não é capaz de produzir por si, mas para as quais tem de recorrer sempre de novo à esfera comunicativa. A soberania política, outrora difícil, dissolve-se em formas de comunicação sem sujeitos (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 89). O poder comunicativo, por si mesmo, não exerce a dominação, mas pode dar certos direcionamentos ao processo do exercício político da dominação mediante sua influência no âmbito da sociedade civil.

Esse poder deliberativo requer, no entanto, o desenvolvimento de estruturas deliberativas por parte do sistema jurídico e a formação de posturas deliberativas básicas, por parte dos cidadãos que exercem o poder comunicativo. Essa linha de raciocínio deu origem à criação dos conselhos, formados por representantes dos governos e da sociedade civil, que têm o objetivo de auxiliar e controlar os governos na definição e execução de políticas

públicas. Ocorre aí a democracia deliberativa, diferente da liberal democracia representativa, baseada apenas nas eleições dos representantes do executivo e do parlamento.

Apesar da importância teórica dada por Habermas à deliberação e ao uso racional do discurso, Reese-Schäfer argumenta que o teórico alemão não descarta a preocupação com a democracia representativa. “Embora a esfera pública democrática viva do discurso, o princípio de legitimação no âmbito político central é, porém, por boas razões, a eleição, na qual cada voto, também o voto dado sem opinião anteriormente articulada, tem a mesma importância” (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 105).

Baseada em Habermas e em outros teóricos como Joshua Cohen, Rouselay Maia (2008) define deliberação como um processo social de oferta e exame de argumentos, envolvendo duas ou mais pessoas, para a busca cooperativa de soluções em circunstâncias de conflito ou de divergências. É uma atividade conjunta de diálogo em que se oferecem e se consideram razões, com o propósito de se solucionar alguma situação problemática ou conflituosa, obtendo assim um resultado satisfatório, eficaz, correto ou justo. Essa troca argumentativa pode se dar nas conversações cotidianas, em fóruns da sociedade civil, nos espaços institucionais e legais, ou através dos meios de comunicação de massa. Em lugar da relação participativa direta por meio do voto, a participação política se baseia na troca pública de argumentos (MAIA, 2008, p.16 e 17).

A deliberação envolve vários atores coletivos e grupos em conflito, que buscam lidar com seus desacordos sem o recurso à violência, com o intuito de transformar seus julgamentos em decisões coletivas. Ela nem sempre visa a uma decisão imediata, mas a um processo de reflexão crítica e de ponderação. Na política deliberativa busca-se articular a legitimidade do exercício do poder político com o processo de justificação pública. Ela se funda no ideal de justificação pública e recíproca de razões. A argumentação é o elemento central do debate deliberativo (MAIA, 2008, p. 28 e 32). “Ao argumentarem, os interlocutores se reconhecem uns aos outros como dotados de capacidade deliberativa, isto é, como moralmente capazes de entrar numa troca pública de razões” (MAIA, 2008, p. 36).

As condições para que haja o debate deliberativo, segundo Maia, baseada em Cohen e Habermas são: as deliberações devem realizar-se de forma argumentativa; elas visam à igualdade moral e política dos participantes e devem ser livres de coerções externas; devem ser inclusivas e públicas; devem ser livres de coerções internas; visam a um acordo motivado

racionalmente e à reversibilidade das decisões; devem abranger todas as matérias passíveis de regulamentação; e incluem interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos (MAIA, 2008, p.31).

Os teóricos deliberacionistas, segundo Maia, sustentam o entendimento de que os cidadãos não precisam ter recursos iguais (como renda, *status* e tempo) para influenciar a discussão e assegurar uma deliberação justa. Mas devem ter acesso igualitário aos fóruns de discussão e capacidade deliberativa, de modo que possam traduzir seus recursos numa participação efetiva na deliberação.

Os críticos entendem, no entanto, que, na prática, numerosos atores são excluídos das arenas de debate. Há o que Bohman (1996, p.110) chamou de desigualdades deliberativas para designar assimetrias de poder (que afetam o acesso à esfera pública), desigualdades comunicativas (capacidade de fazer uso das oportunidades de deliberação) e falta de capacidades públicas desenvolvidas (que dificultam o acesso à esfera pública por cidadãos excluídos).

Essa divisão serve para mostrar que a obtenção de voz na esfera pública não depende necessariamente de privilégios financeiros, raciais ou geográficos, mas relaciona-se com a aquisição de capacidade discursiva, de criar oportunidades para a comunicação, de se fazer ouvir e sustentar o debate público. “Obviamente, a falta de recursos sociais e culturais torna mais difícil que minorias ou grupos desfavorecidos convençam maioria ou influenciem poderosos nos processos de debate. A superação das desigualdades deliberativas é mais bem entendida como processo a longo prazo de ações coletivas”, sustenta Maia (2008, p. 39).

A autora reconhece que a “situação ideal de discurso” proposta por Habermas é difícil de alcançar em situações práticas. “Contudo, tal noção é útil para se fazer distinções normativas importantes entre processos de debates mais ‘deliberativos’, legítimos ou justos e aqueles menos deliberativos, ilegítimos ou injustos.”

Ao mesmo tempo em que é difícil obter a situação ótima para que ocorra a deliberação ideal, a obtenção de um consenso não significa a sua petrificação. A todo o momento, as partes precisam se justificar para que suas verdades sejam mantidas. As maiorias (representantes e cidadãos) devem continuar a justificar as decisões e as leis que procuram impor aos outros, buscando encontrar termos justos da cooperação. Para os deliberacionistas, mesmo quando os participantes da deliberação deixam de produzir uma resolução satisfatória

para um conflito num dado momento, a capacidade para a autocorreção deixa aberto o caminho para que tal solução seja encontrada no futuro.

Para Reese-Schäfer, Habermas não tem dúvidas de que as frágeis estruturas discursivas de consulta, possibilidades de acesso geral e esferas públicas que funcionam não podem, de modo algum, substituir as sólidas e democráticas eleições, referendos, processos de decisão e representação. Porém, nos casos em que essas não funcionam a contento, a deliberação tem uma função adequada e importante.

Deve haver, portanto, uma complementação entre a política representativa e a deliberativa, pois,

Para ganhar algum tipo de eficácia política, as demandas processadas pelo debate público devem ser introduzidas nas agendas parlamentares, discutidas em instâncias formais do Estado de direito e, por fim, elaboradas na forma de normas e de decisões impositivas. Somente a regulamentação definida por lei e por atos de governo tem competência para intervir em espaços privados, transformando as responsabilidades formais e as práticas existentes (MAIA, 2008, p. 51).

Aqui, ela segue o que foi dito por Habermas, em *Direito e democracia*, quando ele lembra que na esfera pública liberal os atores não podem exercer poder político, apenas influência. “E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo” (HABERMAS, 2003b, p. 105). Ele lembra, ainda, que essa influência pública e política tem de passar antes pelo filtro dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima.

A soberania do povo, diluída comunicativamente, não pode impor-se apenas através do poder dos discursos públicos informais – mesmo que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas. Para gerar um poder político, sua influência tem que abranger também as deliberações das instituições democráticas de formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada (HABERMAS, 2003b, p.105).

### ***1.10 O papel da mídia***

Para Maia (2008, p.17), os meios de comunicação promovem visibilidade e atuam como fórum de debate cívico entre representantes do sistema político e agentes da sociedade

civil. Atuam, assim, como agentes de vigilância, ao denunciar o que autoridades políticas e grupos de interesse querem manter em segredo; como fóruns de debates cívicos, atuando como arena de debates; e como agentes de mobilização, possibilitando a geração de conhecimento político e engajamento cívico. A posição semelhante já tinha chegado Martins (2006).

A mídia, para Maia, é entendida como uma instância em que boa parte das controvérsias públicas se desenvolve. Para ela, “o fórum de debates promovido pelos meios de comunicação é um entre vários outros espaços discursivos sobre determinados temas existentes nas sociedades democráticas” (MAIA, 2008, p. 2). Esse é um espaço, no entanto, que confere um acesso desigual aos atores sociais, pois é configurado pelos agentes da mídia que editam e promovem enquadramentos interpretativos.

Ao entenderem a mídia como um fórum de debates cívicos, Maia e Martins seguem a linha aberta por Habermas a partir do livro *Teoria do Agir Comunicativo*, no qual ele deixa de ver os meios de comunicação meramente a serviço da reprodução da ordem social e passa a reconhecer o potencial da mídia, mesmo que ambíguo.

Os *media* de massa pertencem a essa forma generalizada de comunicação. Eles libertam o processo comunicativo do localismo de contextos espaço-temporalmente restritos e permitem que esferas públicas venham a emergir através do estabelecimento da simultaneidade abstrata de uma rede de conteúdos de comunicação virtualmente presente, conteúdos esses bastante remotos no tempo e no espaço, e também através da possibilidade de disponibilizar mensagens para vários contextos (HABERMAS *apud* MAIA, 2008, p. 76).

Habermas busca reconhecer que no ambiente midiático desembocam não só fluxos comunicativos que pretendem gerar lealdade política e mobilizar preferências de consumo, mas também fluxos comunicativos que buscam alcançar o entendimento, de modo cooperativo, pela livre troca de argumentos.

Nesse contexto, as relações que os profissionais de comunicação estabelecem com os atores sociais são tensas, marcadas por conflitos de natureza política, econômica e cultural-profissional. Como não há, na sociedade contemporânea, outro fórum que se iguale aos meios de comunicação de massa em termos de alcance e de repercussão, os atores sociais desenvolvem diversas estratégias para ganhar acesso à mídia, a fim de divulgar interesses e

sinalizar necessidades, afirmar identidades, avaliar políticas públicas, ganhar adesão e apoio para a promoção de certas causas.

Para Maia (2008, p.18), ainda que os meios de comunicação não sejam uma “esfera pública” em si, eles disponibilizam discursos e eventos para o conhecimento comum. Num processo circular, fornecem insumos que alimentam debates politicamente relevantes em diferentes âmbitos da sociedade. Permitem, por exemplo, o debate público de questões controversas, envolvendo a demanda por nova regulamentação, a especificação de normas e a constituição de justificativas mais generalizadas para certos tipos de políticas e decisões. Também dotam a sociedade de mecanismos de *accountability* e propiciam um palco para a reivindicação de direitos. Os meios de comunicação disponibilizam expressões, discursos, imagens e eventos para o conhecimento comum, mas a possibilidade de acesso aos seus canais e a seleção de tópicos são fortemente reguladas pelos agentes do próprio sistema.

A mídia, no entanto, não é um canal neutro, sendo formada por instituições híbridas, ao mesmo tempo políticas, econômicas e cultural-profissionais, que estabelecem relações tensas e conflituosas com outros atores sociais. “Nesse processo, os profissionais da mídia desempenham um papel ativo selecionando tópicos, concedendo acesso aos canais dos meios de comunicação e ordenando e enquadrando os discursos das fontes”, lembra Maia (2008,77).

Os meios de comunicação de massa são vistos aqui como um sistema que detém os recursos para a produção da visibilidade de que os atores de outros sistemas dependem. Enquanto o sistema do mercado responde ao dinheiro e à demanda existente, o sistema político opera através do poder e da edição de normas legais, e o sistema educacional, da produção e reprodução de conhecimento, o sistema mediático permite que as especificidades de cada sistema ocupe a esfera midiática, muitas vezes competindo entre si.

Bourdieu chamaria cada sistema de campo, sendo o campo jornalístico “um microcosmo que tem leis próprias e que é definido por sua posição no mundo global e pelas atrações e repulsões que sofre da parte dos outros microcosmos” (BOURDIEU, 1997, p. 55).

Para Miguel (2002), a mídia é o principal instrumento de difusão das visões de mundo e dos projetos políticos. O local em que estão expostas as diversas representações do mundo, associadas aos diversos grupos e interesses presentes na sociedade. Se, para Althusser (1985), a mídia, como Aparelho Ideológico de Estado, é transmissora da ideologia dominante, Miguel aponta como problema da mídia contemporânea o fato de que os discursos por ela veiculados

não esgotam a pluralidade de perspectivas e interesses presente na sociedade. “O resultado é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta consequências significativas para o exercício da democracia”, diz. Há o silenciamento de algumas vozes e a interdição de determinados assuntos, o que demonstra a não-neutralidade dos meios de comunicação. Para Miguel, os meios de comunicação são agentes políticos plenos e, com a força de sua influência, reorganizam todo o jogo político.

Para Maia, o debate midiático é constituído mediante o “arranjo” das fontes, que formam uma “rede de discursos”. Ela, no entanto, não tem a visão pessimista de Bourdieu e Miguel. A sua proposta é de que se estude a mídia a partir da teoria deliberacionista, pelo qual, segundo Dryzek (2004, p. 48), a deliberação pública pode ser entendida como uma “competição de discursos a longo prazo no espaço público”. A opinião pública é vista, então, como o *resultado provisório* da competição de discursos na esfera pública.

### ***1.11 Deliberação mediada***

Maia propõe, então, cinco indicadores que poderão ser usados metodologicamente para se averiguar se, a partir dos teóricos deliberacionistas, a mídia está contribuindo para que haja uma deliberação mediada. Os indicadores são: acessibilidade, identificação e caracterização dos interlocutores, utilização dos argumentos, reciprocidade e responsividade, reflexividade e revisibilidade de opiniões.

A acessibilidade busca averiguar quem tem acesso à mídia. Mas não basta saber se foi dado o mesmo tempo ou espaço, e, sim, qual o tratamento dado, pois, muitas vezes, a mídia incorpora certos elementos do discurso da fonte. Como lembra Norman Fairclough (1995, p. 81), citada por Maia, “não se pode apreender a igualdade ou o equilíbrio entre as vozes simplesmente verificando-se quais delas estão representadas e qual o espaço concedido a cada uma; a rede de vozes envolve um engenhoso ordenamento e uma hierarquização das emissões”. A oportunidade de falar não garante efetividade àquilo que se diz.

No caso da identificação e caracterização dos interlocutores, busca-se averiguar como são identificados os participantes do debate. Se como populares, representantes de entidades civis ou do governo. A partir da identificação é possível distinguir o papel do emissor do discurso na sociedade, sabendo-se que é dado um grau de credibilidade maior aos representantes de poderes.

Ao propor que se averigüe o uso dos argumentos crítico-rationais na discussão de questões, Maia quer que se investigue se os representantes deixam claros os princípios que norteiam e justifiquem suas decisões. Ela propõe que se averigüe se os atores conseguem avançar suas ideias, sustentando ou refutando argumentos publicamente, usando, muitas vezes, lances discursivos, que, ao mesmo tempo em que reduzem uma problemática, permitem que ela seja mais bem apreendida pela população. A promoção da justiça fiscal, por exemplo, vai muito além do fortalecimento dos impostos diretos e sobre o patrimônio e do enfraquecimento dos impostos indiretos, mas a fixação nesses pontos permite que a ideia da justiça fiscal tenha melhor aceitação na sociedade.

Ao buscar analisar a reciprocidade e responsividade, Maia quer averiguar se os interlocutores de uma determinada questão estão abertos ao diálogo e se conseguem responder aos questionamentos de quem está do outro lado do conflito.

Na análise da reflexividade e da revisibilidade das opiniões, ela pretende analisar se é possível notar mudanças de posições, pois, como lembra Habermas (2003b, p. 418), o caráter reflexivo da argumentação na esfera pública significa que “todos os participantes podem rever a opinião pública expressa e responder após considerações”. Para Maia (2008, p.113), diferentemente do que pode parecer à primeira vista, a troca argumentativa distendida no tempo e no espaço através da mídia de massa favorece a revisão do próprio posicionamento num dado campo discursivo.

Habermas já tinha defendido a posição segundo a qual as tomadas de decisões não encerram os debates desenvolvidos nas esferas públicas informais. As partes em conflito, quando têm a expectativa de futuramente reverter ou modificar os resultados, continuam a produzir argumentos para defender seus pontos de vista e seus posicionamentos.

A partir da teorização feita por Habermas e dos indicadores relacionados por Maia, este trabalho se propõe, usando como *corpus* empírico matérias veiculadas no *Jornal Nacional*, a averiguar como se encontram as discussões sobre as questões tributárias no país.

## 2 A EVOLUÇÃO DA IMPRENSA

### 2.1 Os primeiros jornais

A imprensa atual, produto mercadológico que tem seus principais pilares na credibilidade e na sua capacidade de ilustrar, é fruto de uma evolução que começou nos primórdios do Estado Moderno, passou pelo Iluminismo e fortaleceu-se com a comunicação de massas, já no século XX.

Os jornais têm sua origem no sistema de correspondências privadas, responsáveis por difundir entre os mercadores da Europa as notícias mercantis de interesse. De acordo com o Coletivo de Autores,<sup>1</sup> os tipos móveis criados por Gutemberg no século XV não exerceram, em princípio, nenhuma influência sobre o jornalismo genérico praticado até meados do século XVII. A transmissão de notícias permaneceu no âmbito econômico, limitada aos relatos escritos e às correspondências, pois não interessava aos senhores feudais a circulação de ideias, além do fato de que a incipiente burguesia mercantilista ainda não tinha sentido a necessidade de outras formas de comunicação.

O sistema de correspondências, estabelecido pela burguesia mercantilista, consistia em boletins de notícias para clientes: notícias econômicas para os estabelecimentos comerciais e notícias políticas para as dinastias. Essa forma de correspondência escrita, chamada de “cartas-jornais”, existiu junto à técnica de impressão até a metade do século XVII. Para o Coletivo de Autores, o termo cartas-jornais é inapropriado, já que essas se dirigiam a um público restrito, enquanto os jornais atuais têm como principal característica dirigir-se para um público geral.

A partir do século XIV, a troca antiga de cartas comerciais foi transformada numa espécie de sistema corporativo de correspondências. As associações comerciais organizaram, a serviço de seus interesses, os correios ordinários, que eram cartas-jornais que saíam em determinados dias. As grandes cidades comerciais se transformaram em centros de trocas de

---

<sup>1</sup> Grupo formado pelos teóricos alemães Jörg Aufermann, Werner Breede, Klauss-Detlef Funker, Rainer Klatt, Manfred Knoche, Thomas Krüger, Rolf Sülzer, Axel Zerdick e Heinrich Böll que, coletivamente, escreveram o texto “Imprensa”, traduzido para o português por Ciro Marcondes Filho, como parte do livro *Imprensa e capitalismo*, que também traz outros autores alemães.

informações. Nesse mesmo período, surgem as bolsas de valores e os correios (HABERMAS, 2003a, p. 29).

A impressão do primeiro jornal ocorre pouco mais de um século após o aparecimento dos tipos móveis. Portanto, já no século XVI. Contudo, lembra Marcondes Filho (1986, p. 57), ele atendia exclusivamente alguns núcleos de poder político e financeiro da época mercantilista (Antuérpia, Praga, Estrasburgo). O jornal surge, então, “como um instrumento de que o capitalismo financeiro e comercial precisava para fazer que as mercadorias fluíssem mais rapidamente e as informações sobre as exportações, importações e movimento de capital chegassem mais depressa e mais diretamente aos componentes do circuito comercial”.

Nessa primeira fase do jornalismo, em que interessava apenas ao proprietário da gráfica que a notícia pudesse ser vendida nos portos de Veneza, Estrasburgo ou Nuremberg, a função da imprensa é a de ser um intermediário no processo no qual o decisivo são os outros dois pólos: o homem que vê, que toma conhecimento, e aquele a quem interessa esse conhecimento (COSTELLA, 1978, *apud* MARCONDES FILHO, 1986, p. 59).

Thompson (1998) informa que as publicações periódicas de notícias e informações começaram a aparecer na segunda metade do século XVI, mas as origens dos jornais modernos são geralmente situadas nas primeiras duas décadas do século XVII, quando periódicos regulares de notícias começaram a aparecer semanalmente com certo grau de confiabilidade. Em 1609, folhas semanais eram publicadas em várias cidades alemãs. As cidades localizadas ao longo das maiores rotas comerciais européias, como Colônia, Frankfurt, Antuérpia e Berlim tornaram-se os primeiros centros de produção de jornais.

Com o aprimoramento das técnicas de impressão, os impressores passaram a tirar proveitos econômicos do sistema por correspondência. Quando estavam com as máquinas paradas, sem imprimir livros – que eram o principal produto impresso na época –, passaram a produzir folhas soltas com comunicados sensacionalistas, anedotas transmitidas por viajantes, correspondentes de estabelecimentos comerciais, chefes de correio etc. “A troca de informações desenvolve-se não só em relação às necessidades do intercâmbio de mercadorias: as próprias notícias se tornam mercadorias”, destaca Habermas.

Para os impressores não se tratava de transmitir notícias políticas; eles tencionavam melhorar sua situação comercial e explorar as instalações gráficas. A possibilidade de venda das notícias no “mercado” mostrou a perspectiva de ganhos deste comércio de tal forma que cada vez mais

gráficos passaram a reunir correspondências manuscritas e a vendê-la impressa em grande número de exemplares (HABERMAS, 2003a, p. 212).

Habermas (2003a, p. 213) lembra que a imprensa, sendo oriunda do sistema das correspondências privadas e tendo ainda estado dominada por elas, foi inicialmente organizada em forma de pequenas empresas comerciais. “O interesse do editor por sua empresa era puramente comercial. A sua atividade se limitava essencialmente à organização da circulação das notícias e a verificar essas próprias notícias.” Kunczik (2002) lembra que os jornais manuscritos não foram imediatamente retirados do mercado com a chegada do tipo móvel, pois podiam “driblar melhor a censura e oferecer informação exclusiva, rápida e confidencial”.

Marcondes Filho (1986, p. 58) argumenta que o jornal não era uma iniciativa da classe dominante de então, a nobreza feudal. A sua lógica fundadora estava relacionada à própria expansão da burguesia como classe. Citando Enzensberger, Marcondes Filho lembra que a imprensa burguesa se caracterizava por sua ligação com a expansão e a consolidação do novo modo de produção da sociedade. O jornal surgiu das necessidades do comércio mundial no começo dos tempos modernos, já que o cálculo capitalista necessitava de um fluxo de informações controlável, regulável e acessível em geral. “A partir do estabelecimento dessa função, a informação passa a ser algo negociado. Essa diferença fundamental passa a ser função da imprensa: tornar comercializável um bem abstrato que no passado era sinônimo do poder em si” (MARCONDES FILHO, 1986, p.59).

Para Friedrich Geyrhofer (1984), a característica do jornalismo de comercializar um conhecimento, a notícia, o distingue totalmente das duas instituições que até a Idade Média tinham o monopólio do saber: a Igreja e a Universidade. Enquanto nessas duas instituições o saber é qualificado somente pelo seu possuidor, o jornalismo se assenta na distribuição do conhecimento.

O sacerdote e o professor sabem algo que é em princípio inacessível aos estudantes e aos leigos. Não é o conteúdo do saber, mas a autoridade do sabedor que o define. [...] O oposto ocorre com o jornalismo. Seu único ideal é a inteligibilidade e nem mesmo o jornalista fascista pode deixar-se trair com algum gesto autoritário. O professor universitário destaca, na preleção, sua suposta superioridade: ele professa. O jornalista, ao contrário, entrega seu saber aparentemente por inteiro: ele informa. Ele não sabe de nada que seus consumidores não poderiam saber. A animosidade tradicional contra a ‘falta de nível’ do jornalismo está em constante atrito com este seu comportamento igualitário (GEYRHOFER, 1984, p.164).

## 2.2 Imprensa iluminista

Com o fortalecimento da burguesia e o declínio dos senhores feudais, os jornais deixaram de noticiar apenas o que se vendia e o que se comprava nos portos da Europa para passar a funcionar como um espaço de debates sobre as ideias burguesas. Segundo Chaparro, o primeiro jornal diário do mundo a dividir notícias de opiniões foi o *Daily Courant* (1702-1735), editado pelo jornalista inglês Samuel Beckley. “Beckley teve a intuição de que a valorização dos factos poderia aumentar as possibilidades de sucesso do seu jornal. E decidiu separar as notícias dos comentários” (CHAPARRO, 2001, p. 137).

Segundo Thompson (1999), o *Daily Courant* foi logo seguido por outros jornais. Eram periódicos dos mais diversos tipos, uns interessados em diversões e eventos culturais, outros em finanças e notícias comerciais, outros ainda em comentários sociais e políticos. Entre estes últimos estão os jornais que popularizaram o gênero do ensaio político, como o *Tatler*, o *Spectator*, o *Craftsman* e o *Review*, de Daniel Defoe, defensor da causa dos whigs ingleses, e o *Examiner*. Os periódicos eram distribuídos por redes de vendedores ambulantes, bem como por uma cadeia de cafés londrinos que adquiriam os principais jornais e os deixavam à disposição de seus clientes. Fomentando, assim, o que Habermas chamaria de esfera pública burguesa.

Houve uma evolução da imprensa de informação para uma imprensa de opinião, também chamada de jornalismo literário. Mudança retratada por Bücher, citado por Habermas.

Os jornais passaram de meras instituições publicadoras de notícias para, além disso, serem porta-vozes e condutores da opinião pública, meios de luta da política partidária. Isso teve, para a organização interna da empresa jornalística, a consequência de que, entre a coleta de informações e a publicação de notícias, se inseriu um novo membro: a redação. Mas, para o editor de jornal, teve o significado de que ele passou de vendedor de novas notícias a comerciante com opinião pública” (K. Bücher, *in* Habermas, 2003a, p. 214).

Os motivos para essa mudança no modo de fazer jornalístico estão no fortalecimento da esfera pública burguesa, como dito anteriormente. Era uma “imprensa que se desenvolvia a partir da politização do público e cuja discussão ela apenas prolongava”. Nesse período, a imprensa assumia um papel de mediador e potenciador, “não mais um mero órgão de

transporte de informação e ainda não um instrumento da cultura consumista (HABERMAS, 2003a, p.216).

A partir do momento em que começaram a ameaçar o poder real, os jornais passaram, então, a ser cerceados pela coroa. Uma das formas encontradas foi o estabelecimento de impostos sobre os jornais. Um decreto de 1712 exigia que todos os donos de jornais pagassem um *penny* por qualquer folha impressa e um *shilling* por qualquer propaganda. Tais impostos foram muito criticados, mas só em 1860 foram abolidos.

A liberdade de imprensa passou a ser defendida por pensadores liberais, a exemplo de Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill, como salvaguarda vital contra o uso despótico do poder pelo Estado. A luta pela liberdade de imprensa foi incorporada às lutas pela independência, o que levou várias Constituições, começando pela dos Estados Unidos, a incorporar esse direito. “Garantias legais de liberdade de imprensa foram sendo adotadas por vários governos europeus, de tal maneira que pelo fim do século XIX a liberdade de imprensa tinha se tornado uma questão constitucional em muitos estados nacionais” (THOMPSON, 1999).

É nessa fase que se consolida a teoria liberal da imprensa, na qual o jornalismo deveria ser um sócio da busca da verdade, e não um instrumento do governo. Surgiu daí o conceito de imprensa como quarto poder, por isso precisava estar livre da influência governamental e de controles externos (KUNCZIK, 2002, p. 74).

“A ideia de ‘quarto poder’, complementa Moretzsohn (2007, p. 113), foi formulada na Inglaterra por Thomas Macaulay em 1828 e “encaixa-se no contexto das revoluções liberais de fins do século anterior, que consagram o princípio da divisão de poderes concebido por Montesquieu: a imprensa seria esse elemento capaz de fiscalizá-los, para defender a sociedade de eventuais abusos do Estado”, acrescenta.

A definição de “quarto poder” deságua, para Moretzsohn, no ideal de imparcialidade, até a simplificação de cunho positivista do conceito de objetividade, que resultou na ainda hoje cristalizada distinção entre notícia (ou informação) e opinião (ou interpretação).

Mesmo sendo usada como um dos principais instrumentos usados pelos burgueses para fazer valer seus ideais, a imprensa dos séculos XVIII e XIX também era usada pelos mandatários do Estado Moderno para publicar decretos e portarias reais. Os jornais logo se

tornaram úteis aos interesses do poder administrativo. As autoridades dos novos estados fizeram uso ativo dos jornais para comunicar proclamações oficiais de vários tipos, ao mesmo tempo em que exerciam a censura, restringindo ou suprimindo a publicação de material considerado herético ou perigoso (THOMPSON, 1995, p. 233).

No Brasil, já no século XIX, o primeiro jornal impresso do país, a *Gazeta do Rio de Janeiro*, foi implantado, em setembro de 1808, com base em decreto de D. João VI, iniciando, assim, a imprensa áulica. Durante os 14 anos em que circulou, a *Gazeta* publicou notícias do estrangeiro, da família real brasileira, atos do governo, além de anúncios. Como lembra Ribeiro (2004, p. 36), mesmo afirmando não ser uma publicação oficial do governo, o jornal não podia deixar de ser, já que era produzido pela Secretaria dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Na passagem de 1823 para 1824, a *Gazeta do Rio de Janeiro* foi substituída pelo *Diário do Governo*, responsável por publicar os atos governamentais. Os jornais oposicionistas, especialmente os que defendiam a independência do Brasil de Portugal, tinham suas gráficas empasteladas e seus editores, presos (SODRÉ, 1999).

Nos seus primórdios, a imprensa esbarrava, no entanto, na baixa taxa de alfabetização da sociedade. Os primeiros jornais dos séculos XVII e XVIII procuravam atingir primariamente um setor restrito da população, relativamente rico e bem educado. (THOMPSON, 1995, p. 236). Mesmo se dirigindo, em princípio, a todos os súditos, a autoridade não atinge o “homem comum”, mas, quando muito, as “camadas cultas”, constituídas de nobres e burgueses (HABERMAS, 2003a).

Para Habermas, a imprensa perde seu papel politizador e iluminista quando o Estado de Direito burguês está consolidado e há a legalização da esfera pública politicamente ativa. A partir daí, anos 30 do século XIX, a imprensa passa a assumir o seu lado comercial. “O jornal assume o caráter de um empreendimento que produz espaço para anúncios como uma mercadoria que se torna vendável através da parte reservada à redação” (BÜCHER, *apud* HABERMAS, 2003a). Após a consolidação da democracia nos principais países europeus e nos Estados Unidos, os donos de jornais se veem livres para explorar o comércio de notícias.

Segundo Moretzsohn (2007, p. 106), as lutas que se deram em torno do projeto iluminista nos séculos XVIII e XIX foram essenciais para a formatação do jornalismo contemporâneo. “Os princípios que se consolidaram como basilares para o jornalismo – o

jornalismo, por isso mesmo, chamado de ‘referência’ – remontam a esse projeto iluminista de esclarecer os cidadãos, forjado no contexto das revoluções liberais de fins do século XVIII.”

Para ela, a permanência desse ideal iluminista no jornalismo atual, baseado na imparcialidade, só aparentemente é contraditória. “A contradição se desfaz se percebermos que a mudança incide sobre o agente do esclarecimento: já não mais o sujeito (que defende causas), mas o objeto (os ‘fatos’, que supostamente ‘falam por si’)”, explica. Essa concepção, a da imparcialidade, começa a se estabelecer em meados do século XIX, coerente com a concepção de ciência prevalecente à época e com os objetivos empresariais do negócio produção de jornais (MORETZSOHN, 2007, p. 106-107).

Para Rouanet (1987, p. 222), citado por Moretzsohn (2007, p. 110), “sem dúvida, os conteúdos do pensamento iluminista estão esgotados; mas ele está vivo em seu impulso crítico e na forma, que ele nos legou, de interrogar a atualidade”.

### ***2.3 Fortalecimento da imprensa no Brasil***

Ao refletir sobre a instituição da imprensa no Brasil como um espaço público, Ribeiro faz um relato histórico de como os jornais, e posteriormente o rádio e a televisão, se firmaram de acordo com as especificidades de cada período, mas, principalmente, como foram o resultado dos embates enfrentados pela sociedade brasileira no período entre 1808-1964. Para ela,

há uma correlação entre a configuração estrutural da comunicação e a legitimação institucional de seus processos e que isto se deve ao fato de que as instituições de comunicação ‘construíram’ ao longo de sua existência, desde os primórdios das sociedades modernas, um lugar próprio de ação, socialmente legitimado, em função da natureza particular de seus atributos, ações e finalidades (RIBEIRO, 2004, p. 12).

No Brasil, o *Correio Braziliense*, editado em Londres por Hipólito da Costa no período entre setembro de 1808 até a independência do Brasil, em 1822, inaugurou, para Ribeiro, o surgimento da esfera pública no Brasil. “Os fundamentos da modernidade adquiriram visibilidade e, portanto, materialidade, nas páginas do *Correio Braziliense*”, afirma. Ela sustenta essa hipótese afirmando que a premissa da liberdade de expressão, requerida e delimitada na ‘Introdução’ do primeiro exemplar do *Correio*, implicavam a

liberdade e, logo, a necessidade de existência de muitos outros novos elementos, tais como de um espaço público dentro da grande esfera privada da sociedade civil.

Até o início do século XX, a imprensa brasileira era partidária e panfletária, mudando com a ascensão das classes médias urbanas. O espaço público foi ampliado e os jornais passaram a debater questões oriundas do meio urbano. Reciclaram-se, acompanhando as mudanças sociais. Para Seabra (2002), o início do século XX marca o período de afirmação da imprensa brasileira, quando os grandes jornais abandonaram o sistema de empresa familiar e consolidaram o modelo industrial de produção da notícia.

#### **2.4 Jornalismo moderno**

De acordo com Thompson (1995), a ampla alfabetização da sociedade contribuiu para que a imprensa deixasse a fase panfletária para adquirir o formato atual de empresa capitalista. Habermas acrescentará que, com a consolidação dos ideais burgueses na sociedade, os jornais políticos, com inspiração doutrinária, não tinham mais razão para existir. Os donos de jornais puderam, assim, explorar as potencialidades de lucro da imprensa.

Enquanto os jornais dos séculos XVII e XVIII tinham como alvo principal um setor restrito da população mais afluyente e mais instruída, a indústria de jornais dos séculos XIX e XX se dirigiu para um público cada vez mais vasto. A evolução tecnológica e a abolição dos impostos permitiram reduzir os preços, e muitos jornais adotaram um estilo de jornalismo mais leve e mais vivo, como também uma apresentação mais atraente para alargar o círculo de leitores. Com o aumento do número de leitores, a propaganda comercial adquiriu um importante papel na organização financeira da indústria; os jornais se tornaram um meio vital para a venda de outros bens e serviços, e sua capacidade de garantir receita através dos anúncios ficou diretamente dependente do tamanho e do perfil de seus leitores (THOMPSON, 1998, p. 73 e 75).

Os jornais passaram a dar maior atenção ao crime, à violência sexual, ao esporte e aos jogos de azar. É o que Thompson (1995) nomeia como “Revolução Northcliffe”, referindo-se ao fundador dos jornais *Daily Mail*, em 1896, e *Daily Mirror*, em 1903, que tinha como fórmula de sucesso o preço baixo, a ampla publicidade e a circulação massiva. Em 1911, o *Daily Mirror* alcançou a circulação diária de 1 milhão de exemplares, sendo o primeiro jornal a alcançar tal número. Outros jornais seguiram as pegadas de Northcliffe e em pouco tempo foi desaparecendo a figura do proprietário-comunicador, que possuía um ou dois jornais como um negócio familiar.

Para Kunczik (2002, p. 23), já nessa época estavam presentes as quatro características do jornalismo atual: periodicidade, atualidade, publicidade e atualidade.

Marcondes Filho (2000, p. 13-30) classifica esse período como a segunda fase do jornalismo. O primeiro jornalismo teria existido de 1789 até a metade do século 19, chamada de fase da iluminação, ou, como definido por outros teóricos, de Iluminismo. Um período, como dito anteriormente, em que os jornais funcionaram como caixas de ressonância das ideias que circulavam na sociedade. O segundo jornalismo surge a partir da inovação tecnológica da metade do século 19 nos processos de produção de jornais e é marcado pela gradual implantação da imprensa como negócio. É um processo que começa a se consolidar após 1830 na Inglaterra e na França e se consolida nos Estados Unidos em 1875.

O terceiro jornalismo, surgido a partir da primeira metade do século 20, é marcado pela formação de monopólios, só ameaçados por guerras e por governos totalitários. Também é a época do surgimento de grandes organizações, que incorporam outros veículos de comunicação. Os grandes jornais passaram a fazer parte de grandes conglomerados, dos quais também fazem parte revistas, rádios e TVs. No caso dos Estados Unidos, fazem parte desses conglomerados estúdios de cinema. Outra marca desse terceiro jornalismo é o fortalecimento da indústria publicitária e de relações públicas.

O quarto e último jornalismo, segundo Marcondes Filho, é marcado pelas inovações tecnológicas, das quais se destacam o uso da internet. A proliferação de difusores de informações está provocando uma *overdose* de notícias e alterando substancialmente o modo de fazer jornalismo.

## ***2.5 Jornalismo e democracia***

A preocupação de muitos estudiosos da comunicação é como, num mundo capitalista dominado por corporações mundiais, inclusive midiáticas, seja possível manter um jornalismo plural e democrático. Chaparro (2001, p.23) acha necessário fazer uma divisão entre o jornal, que é o negócio, e o jornalismo, que “pertence ao lado dos valores. Integra o universo da cultura, como espaço público dos discursos sociais conflitantes. É objeto abstrato, inserido no cenário humano da complexa construção do presente”.

Já Bucci (2000, p.60), defende o equilíbrio do que ele chamou de Igreja (a redação) e o Estado (a empresa jornalística). Expressão, aliás, que ele tomou emprestada do fundador da revista *Time*, Henry Lucy, para quem a redação não deveria se misturar com a área comercial da revista. “Na base do método ‘igreja-estado’ está a convicção de que o único alicerce de uma revista ou de qualquer outro veículo jornalístico é a sua credibilidade”, ensina Bucci (2000, p. 65). É a credibilidade pública, e não a publicidade, que sustenta qualquer empresa jornalística. Esse equilíbrio entre a Igreja e o Estado, ou entre o que é comercialmente rentável e o socialmente relevante divulgar, garante não só a credibilidade pública da empresa jornalística como permite o debate plural de ideias e conceitos.

Para Traquina (2008, p.33), o jornalismo – definido simultaneamente como um negócio e um serviço público – se equilibra entre a competência reconhecida socialmente de tornar público o que precisa ser publicizado e os anúncios que mantêm a empresa jornalística funcionando.

Já Moretzsohn aposta num papel ativo do jornalista na relação que há entre os interesses da empresa e do público.

Se a espetacularização é hoje a linguagem da mídia, e da televisão em particular, é preciso tentar buscar o equilíbrio entre o espetáculo, sem o qual não se atrai a atenção do público, e a informação, sem a qual o jornalismo não tem razão de ser. O jornalista estaria, então, diante do desafio de preservar sua capacidade de oferecer resistência à voracidade da máquina midiática na qual está inserido como profissional, recuperando a ideia de que uma redação de jornal é um campo de luta (MORETZSOHN, 2007, p. 250).

Com a certeza de que o comunismo virou uma utopia impossível, esses e outros teóricos do jornalismo estudam como a partir da realidade dada é possível avançar, com a ajuda do jornalismo, na utopia possível de um mundo mais justo e mais democrático.

### 3 TEORIAS DO JORNALISMO

De acordo com uma perspectiva dialógica da sociedade, qual o papel do jornalismo? Essa é uma pergunta que muitos pesquisadores se fazem e que também é feita nesta dissertação. Qual o poder que o jornalismo tem para fomentar na sociedade debates sobre a questão tributária, especialmente sobre a justiça fiscal?

Para tentar responder a essa pergunta, a notícia é situada dentro de duas concepções teóricas: a que a considera como um reflexo da realidade e a que vê o noticiário como uma construção dessa realidade. Também é feita uma análise da hipótese da *agenda-setting* e da perspectiva de contra-agendamento.

#### 3.1 Teoria do Espelho

A Teoria do Espelho, segundo Pena (2006, p.125), foi a primeira metodologia utilizada, ainda no século XIX, pelos estudiosos para tentar compreender por que as notícias são como são. As notícias, de acordo com essa corrente teórica, são do jeito que as conhecemos porque a realidade assim as determina. A imprensa seria, assim, um espelho do real. O jornalista seria um mediador desinteressado que tem a missão de observar a realidade e emitir um relato equilibrado e honesto sobre os fatos, com o cuidado de não apresentar opiniões pessoais.

A partir dessa premissa é que se sustentam os princípios da objetividade e da imparcialidade jornalística, que foram reforçados a partir das regras de narração e dos procedimentos profissionais criados nos anos 1920. De acordo com Walter Lippman, citado por Pena (2006, p. 126), tais regras trariam o rigor do método científico aos jornalistas, evitando a subjetividade.

Traquina (1993, p.167) explica que a concepção da notícia como espelho da realidade teve dois momentos históricos distintos. O primeiro, surgido em meados do século XIX, chamado de “Novo Jornalismo” e marcado pelo surgimento das agências de notícias e da fotografia, teve como ideia-chave a separação entre fatos e opiniões.

O segundo momento histórico teve lugar nos anos 20 e 30 do século XX, com o surgimento, nos Estados Unidos, do conceito de objetividade. Para Michael Schudson, citado

por Traquina, o ideal de objetividade foi um método concebido em função de um mundo no qual mesmo os fatos não eram merecedores de confiança devido ao surgimento das relações públicas e da tremenda eficácia da propaganda verificada na Primeira Guerra Mundial. “Com a ideologia da objectividade, os jornalistas substituíram uma fé simples nos fatos por uma fidelidade às regras e procedimentos criados para um mundo no qual até os factos eram postos em dúvida” (SCHUDSON, 1978, p. 122 *apud* TRAQUINA, 1993, p. 168).

Tuchman (1972), no artigo “Objectivity as Strategic Ritual: An Examination of Newsmen’s Notion of Objectivity”, traduzido em 1993 por Traquina para o português, também afirmara que a objetividade é um ritual estratégico usado pelos jornalistas para se proteger dos riscos da profissão. Segundo a norte-americana, “os procedimentos noticiosos exemplificados como atributos formais das notícias e jornais são, efetivamente, estratégias através das quais os jornalistas se protegem dos críticos e reivindicam, de forma profissional, a objetividade (TUCHMAN, 1993, p. 89).

### **3.2 Teoria do Newsmaking**

Para os teóricos do *newsmaking*, a notícia é construída socialmente a partir de um processo de interação social entre jornalistas, fontes de informação e sociedade (TRAQUINA, 2004). É, portanto, uma combinação entre vários níveis de influência (pessoal, social, ideológica, cultural, do meio físico e histórico), que extrapolam a ação pessoal do jornalista (SOUSA, 2000).

A autonomia do jornalista é limitada pelas rotinas profissionais, pelos constrangimentos organizacionais e de tempo e pelos valores- notícia. Esses critérios definem a noticiabilidade de um acontecimento. Noticiabilidade, segundo Wolf (2008, p.202), é o conjunto de elementos por meio dos quais o aparato informativo controla e administra a quantidade e o tipo de acontecimentos que servirão de base para a seleção de notícias.

Como assinalou Tuchman (1978), citada por Pena (2005, p.129), embora o jornalista seja participante ativo na construção social da realidade, não há uma autonomia incondicional em sua prática profissional, mas sim a submissão a um planejamento produtivo.

Numa perspectiva circular, ao mesmo tempo em que determinam quais acontecimentos se tornarão notícia e irromperão a superfície lisa da história (RODRIGUES,

1993, p. 27), os jornalistas são influenciados pelos constrangimentos sociais e profissionais que os cercam.

Motta (2006, p. 39) alerta para o fato de que apesar de o jornalista produzir seus enunciados de forma mais neutra possível, pretendendo que o referente fale por si mesmo, seu ato de fala (do jornalista) está marcado por uma posição como observador da realidade e implica seleções e escolhas. “Seu ato de fala é um ato intencional e assim produz significado ainda quando o jornalista, imbuído dos valores profissionais da objetividade ou de um ingênuo compromisso com a verdade, ignore essas intenções”, afirma.

Para Tuchman, se por um lado a sociedade ajuda a formar consciência, por outro, mediante uma apreensão intencional dos fenômenos do mundo compartilhado, os homens e as mulheres constroem e constituem os fenômenos sociais coletivamente. “Cada una de estas dos perspectivas sobre los actores sociales implica un abordaje teórico diferente de la noticia”, afirma (TUCHMAN, 1983, p. 196, *apud* ALSINA 1996, p. 184).

Mas, como assinala Alsina (1996, p.30), tal perspectiva construcionista não deve ser vista como exclusiva da prática jornalística. Ela é tributária da sociologia do conhecimento e do paradigma da construção social da realidade. Alsina lembra que a noção de “construção social da realidade”, tal como definida por Berger e Luckmann, se situa num nível da vida cotidiana, em que se dá um processo de institucionalização das práticas e das regras, num processo ao mesmo tempo socialmente determinado e intersubjetivamente construído.

A partir do livro *A construção social da realidade*, escrito em 1966, traduzido para o espanhol em 1979 e, para o português, anos depois, os dois norte-americanos deram uma contribuição decisiva para a sociologia do conhecimento e para estudiosos de várias áreas: historiadores, comunicólogos, sociólogos e antropólogos. A partir de uma concepção dialética da história, eles defendem a ideia de que a realidade humana é socialmente construída e propõem que a sociologia deva ser realizada em um contínuo diálogo com a história e a filosofia, sob pena de perder seu próprio objeto de estudo, que é a sociedade como parte de um mundo humano (BERGEN e LUCKMANN, 1999, p. 244-247).

Partindo do pressuposto de que a realidade é socialmente determinada e intersubjetivamente construída, Alsina sustenta a tese dos teóricos construcionistas da notícia de que a atividade jornalística está socialmente legitimada para produzir construções de realidades públicas relevantes. “Podemos establecer que los periodistas tienen un rol

socialmente legitimado e institucionalizado para construir la realidade social como realidade pública y socialmente relevante. Estas competencias se realizan en el interior de aparatos productivos especializados: los mass media” (ALSINA, 1996, p. 30).

Molotch e Lester vão mais além. Para eles, “o conteúdo das concepções de um indivíduo sobre a história e o futuro da sua comunidade vem a depender dos processos pelos quais os acontecimentos públicos se transformam em tema de discurso nos assuntos públicos” (MOLOTCH e LESTER, 1974, p. 93 *apud* TRAQUINA, 2000, p.20).

### **3.2.1 Valores-notícia**

Dos critérios de noticiabilidade que levam os jornalistas a pinçar os acontecimentos que se tornarão notícia, esta dissertação destaca os valores-notícia como um dos componentes centrais. Para Wolf (2008, p. 202), os valores-notícia permitem que seja dada uma resposta à seguinte pergunta: quais acontecimentos são considerados suficientemente interessantes, significativos, relevantes, para serem transformados em notícia?

Citando Golding-Elliott, Wolf (2008, p. 202) mostra que os valores-notícia são usados como critérios para selecionar, do material disponível para a redação, os elementos dignos de serem publicizados e, em segundo lugar, como linhas-guia para a apresentação das notícias, sugerindo o que deve ser enfatizado ou omitido na preparação das notícias a serem apresentadas ao público. Para Bourdieu, os valores-notícia, mesmo ele não tendo usado essa definição, são uma espécie de “óculos especiais”, a partir dos quais os jornalistas “veem certas coisas e não outras; e veem de certa maneira as coisas que veem. Eles operam uma seleção e uma construção do que é selecionado” (BOURDIEU,1997, p. 25).

Os valores-notícia, como observou Gans (1979), devem ser claros, de modo que possam ser aplicados pelo jornalista de maneira fácil e rápida, mas também devem ser flexíveis a fim de poder se adaptar à variedade sem fim de eventos disponíveis.

O resultado é um amplo número de critérios, e toda notícia disponível pode ser avaliada com base em muitos deles, alguns contrastantes entre si. Para prevenir o caos, a aplicação dos critérios relativos às notícias requer consenso entre os jornalistas e, sobretudo, uma organização hierárquica em que aqueles com mais poder possam impor sua opinião sobre os critérios relevantes para uma determinada notícia (GANS *apud* WOLF, 2008, p. 204).

Esses critérios não são petrificados. Pelo contrário, alteram-se no tempo. Mesmo apresentando uma forte homogeneidade dentro da cultura profissional, não permanecem sempre os mesmos.

Tomando como exemplo trabalhos usados por outros pesquisadores, Traquina (2008, p. 63-69) mostra o que foi notícia nas primeiras décadas do século XVII, nos anos 30-40 do século XIX e nos anos 70 do século XX. No primeiro período, época das folhas volantes, um valor-notícia importante era o insólito, os acontecimentos que produziam o maior espanto, a mais profunda maravilha, a maior surpresa. Também eram noticiados os atos e palavras de pessoas importantes, como os reis e rainhas.

Após o período iluminista, em que as notícias versavam apenas sobre assuntos políticos e econômicos, acompanhadas de comentários, a imprensa se reinventou a partir de Benjamim H. Day, que na década de 30 do século XIX lançou o *New York Sun*, e o “novo jornalismo”. Baseado num texto menos empolado e mais direto, o “*penny press*”, como foi chamada essa nova forma de fazer jornalismo, também dava as notícias econômicas e políticas, porém de forma mais acessível e, principalmente, noticiava muitas histórias de crimes, escândalos, tragédias e bizarrices. Mais uma vez, o insólito continua como importante valor-notícia.

Já na década de 70 do século passado, pesquisa feita por Herbert Gans (1979) nos três principais telejornais norte-americanos mostrou que 45% a 56% das matérias noticiaram atividades ligadas ao governo; a categoria crimes, escândalos e investigações ocupou de 17% a 34% do noticiário. Outras três categorias que também se faziam presentes nas notícias eram os protestos, os desastres e o insólito.

Para Traquina (2008, p.69), as semelhanças entre as notícias nesses três momentos históricos não devem surpreender. Já Wolf (2008, p. 205) defende a tese de que houve, sim, mudanças nos valores-notícia. “Argumentos que alguns anos atrás simplesmente não ‘existiam’, hoje fazem normalmente notícia, mostrando a extensão gradual do número e do tipo de assuntos temáticos considerados noticiáveis”, ressalta. Um exemplo é a cobertura que a mídia dá aos chamados *single issue movements*, os movimentos de opinião que se solidificam na sociedade civil, em torno de problemas isolados, ultrapassando as divisões e as estratificações ideológico-partidárias tradicionais.

Esses movimentos começam a fazer notícia, a superar o limiar da noticiabilidade, quando se considera que se tornaram significativos e relevantes o bastante para encontrar o interesse do público, ou quando dão lugar a eventos estudados propositadamente para ir ao encontro das exigências da mídia. [...] À medida que a integração em nível de noticiabilidade procede, os meios de comunicação de massa são *estruturalmente* levados a falar desses movimentos e a difundir sua imagem: isso, por sua vez, aumenta sua importância e sua função, acelerando, ao mesmo tempo, seu andamento em direção à institucionalização. Esses movimentos acabam por se tornar fontes estáveis (e não mais ocasionais e controversas) dos aparatos da mídia (WOLF, 2008, p. 206).

Para se tornarem fontes estáveis, os *single issue movements* desenvolvem estratégias de noticiabilidade, produzindo tudo de que a mídia “se nutre”: documentação que pode ser objeto de controvérsia, materiais informativos, figuras de líderes, manifestações de massa e, às vezes, conflitos em praça pública.

Wolf, citando trabalho de Gans (1979, p. 135 e 280), também mostra que no caso da cobertura da Guerra do Vietnã, os valores-notícias foram mudando a partir da mobilização exercida pela sociedade americana.

Se permeáveis às mudanças sócio-históricas, ou imutáveis no decorrer de décadas, o fato é que os valores-notícias existem e são usados pelos jornalistas diariamente para definir o que será tornado público.

### **3.2.2 Valores-notícia, segundo Traquina**

A partir de sistematização feita por Galtung e Ruge (1965/1993), que enumeraram doze valores-notícia, e de contribuições feitas por outros autores, como Wolf, Traquina (2008, p. 79-93) propõe que os valores-notícia sejam divididos em dois grupos: os de seleção e os de construção. Os critérios de seleção referem-se aos critérios usados pelos jornalistas para a seleção dos acontecimentos e foram divididos entre critérios substantivos e contextuais. Já os valores-notícia de construção dizem respeito aos elementos constitutivos do acontecimento que são dignos de serem incluídos na elaboração da notícia.

#### *3.2.2.1 Valores-notícia de seleção substantivos*

Os critérios de seleção substantivos dizem respeito às próprias características do acontecimento e, segundo Traquina, são os seguintes: morte, notoriedade do ator principal,

proximidade geográfica e cultural, relevância, novidade, fator tempo, notabilidade e o inesperado.

A morte, para Traquina, é um valor-notícia fundamental para os jornalistas, o que explica o negativismo das notícias apresentadas.

A notoriedade do ator principal é um valor-notícia que está presente desde as folhas volantes do século XVII. Como assinalaram Galtung e Ruge (1993, p. 67), “quanto mais o acontecimento disser respeito às pessoas de elite, mais provavelmente será transformado em notícia”. O que Traquina chamou de notoriedade do ator principal, Wolf (2008, p. 208) chamou de “grau e nível hierárquico dos indivíduos envolvidos no acontecimento noticiável”. A obediência a esse critério garante ao jornalista estabilidade nas suas avaliações.

A proximidade diz respeito à distância geográfica e cultural entre o fato ocorrido e o jornalista. Quanto mais próximo o fato, maior a probabilidade de ser noticiado. E quanto mais tratar de assuntos culturalmente afeitos aos jornalistas e seus públicos, maior a probabilidade de virar notícia.

A relevância diz respeito ao impacto que uma notícia pode ter sobre as pessoas ou sobre o país. De acordo com Galtung e Ruge (1965), a relevância se refere ao sistema de valores ideológicos e aos interesses próprios de um país.

A novidade é, segundo Traquina, uma questão central para os jornalistas. Tanto que nos trabalhos de investigação umas das maiores dificuldades para o jornalista é justificar a volta ao assunto sem novos elementos.

O tempo, para Traquina, é um valor-notícia que pode ser visto de duas maneiras. Uma, para marcar a atualidade de um acontecimento, seria o gancho. A circunstância de ser atual tem o poder de alçar um acontecimento a notícia. A outra maneira é quanto à efeméride.

A notabilidade diz respeito à qualidade de um acontecimento ser tangível. O acontecimento tem de ser palpável, mostrado em números e imagens para que seu valor-notícia aumente. Esse critério mostra, segundo Traquina, a ênfase que o jornalismo dá aos acontecimentos e não às problemáticas. Enquanto os acontecimentos são concretos, delimitados no tempo e facilmente observáveis, os problemas são “invisíveis”. Para que um problema se torne visível, é preciso que lhe seja dada notabilidade, seja informando quantas

pessoas são atingidas pelo problema, enfatizando a anormalidade de uma determinada situação, ou destacando o insólito. Também são critérios de notabilidade a falha, a abundância ou a escassez.

Dentro dos critérios de seleção substantivos também está o inesperado, que é o que surpreende a expectativa da comunidade jornalística, é o mega-acontecimento que subverte a rotina de uma redação.

O conflito violento é outro valor-notícia substantivo, segundo Traquina. A violência representa uma ruptura fundamental na ordem social. Ela marca “a distinção entre os que são fundamentalmente da sociedade e os que estão fora dela”, afirma. Esse critério talvez explique a ampla repercussão que ocorre quando há casos de violência policial. Tendo na manutenção da ordem sua razão de existir, policiais subvertem essa lógica e se transformam em agentes do terror, atraindo para si a atenção da mídia.

Para Traquina, o valor-notícia da violência está ligado a outro critério de noticiabilidade: a infração, no que ela se refere à violação e à transgressão das regras. Quando essa transgressão já virou rotina, como no caso dos pequenos furtos, perde noticiabilidade. O que explica, segundo Traquina, por que os crimes considerados menores, mesmo sendo uma transgressão às normas, não ganham as páginas dos jornais.

O último valor-notícia substantivo, o escândalo, está ligado à infração. Citando Eriscon, Baranek e Chan (1987), Traquina afirma que as notícias enquadradas como escândalo, como o caso “Watergate”, correspondem à situação mítica do jornalista como “cão de guarda” das instituições democráticas, como “quarto poder”.

### *3.2.2.2 Valores-notícia de seleção contextuais*

Os critérios de seleção contextuais dizem respeito ao contexto do processo da produção das notícias e não às características do próprio acontecimento. Foram nomeados por Traquina da seguinte forma: disponibilidade, equilíbrio, visualidade, concorrência e dia noticioso.

A disponibilidade diz respeito à facilidade com que é possível fazer a cobertura do acontecimento. A empresa jornalística avalia a relação custo-benefício para decidir se vale a pena deslocar repórteres para realizar determinada matéria. Se o valor-notícia for baixo, o

custo pode não compensar. Mas, no caso de um valor-notícia alto, como a cobertura de uma Copa do Mundo, os custos, mesmo altos, são avaliados pela empresa como necessários.

O equilíbrio vai depender de o acontecimento em questão ter sido tema de reportagens recentemente ou é motivo de outras matérias no mesmo noticiário. Nesses casos, o valor-notícia cai.

A visualidade refere-se à existência de imagens sobre o assunto. É um valor-notícia que pode ser determinante para a televisão, mas que não tem nenhum valor para o rádio. Em palestra dada na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, no dia 5 de outubro de 2009, o editor do *Jornal Nacional*, William Bonner, afirmou que as imagens são importantes, mas não determinam se uma notícia irá ao ar, ou não, no telejornal. Se o acontecimento tem grande interesse jornalístico, mas a TV não tem as imagens, ou o assunto, como os números da economia, não é visualizável, a editoria de artes é convocada para cobrir essa lacuna.

A concorrência diz respeito à busca do furo pelos jornalistas, mas, também, ao medo de ser furado pelo concorrente. Com isso, os veículos sempre procuram noticiar o que também será mostrado pelo concorrente. Essa planificação ficou mais forte com o surgimento das agências de notícias e, mais recentemente, com a internet.

O dia noticioso refere-se à concorrência entre os acontecimentos num mesmo dia. Num dia de “notícias fracas”, em que surgem poucos acontecimentos com altos valores-notícia, um acontecimento com baixo valor será noticiado, o que não ocorreria num dia de muitos acontecimentos com alto valor-notícia. Os sábados, por exemplo, são dias de poucos acontecimentos, ocasiões em que os telejornais veiculam muitas matérias “frias”, ou de gaveta.

Na pesquisa realizada para este trabalho foi possível detectar como esse processo de concorrência de acontecimentos interfere na definição do que irá ao ar. No sábado, dia 30 de maio de 2009, os apresentadores do *Jornal Nacional* anunciaram que a partir da segunda-feira, dia 2 de junho, iria ao ar uma série de matérias sobre as cidades-sede, no Brasil, da Copa de 2014. Porém, na noite do dia 30 aconteceu o acidente do voo 447, que caiu no meio do Atlântico, em águas brasileiras, matando todos os passageiros e tripulantes. A edição do dia 1º de junho do *JN* destinou os dois primeiros blocos do telejornal para o acidente, com

uma entrada ao vivo no último bloco. A série de matérias sobre a Copa, que seria iniciada nesse dia, foi adiada para começar no dia seguinte.

### 3.2.2.3 *Valores-notícia de construção*

Os valores-notícia de construção, segundo Traquina, dizem respeito aos critérios de seleção dos elementos dentro do acontecimento dignos de serem incluídos na elaboração da notícia.

O primeiro deles é a simplificação. Quanto mais o acontecimento é desprovido de ambiguidade e de complexidade, mais possibilidade tem a notícia de ser notada e compreendida. Simplificar é tornar a notícia menos ambígua, reduzir a natureza polissêmica do acontecimento. As questões tributárias são, por natureza, polissêmicas, pois atingem vários setores da sociedade. Desonerar o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) dos carros, por exemplo, significa diminuir o valor do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do FPE (Fundo de Participação dos Estados), atingindo os interesses dos estados e municípios que dependem desses fundos. Esse conflito entre o interesse do governo central de desonerar tributos, e assim incentivar a economia, e a perda de receita por parte dos estados e municípios não cabe em uma matéria. O jornalista, então, principalmente o televisivo, simplifica a informação e noticia o que tem maior valor-notícia: a redução dos impostos e o consequente aumento das vendas dos carros.

Schudson (*in* MANOFF e SCHUDSON [org], 1986, p. 99), citado por Moretzsohn (2007, p. 134), aponta a lógica binária adotada pelas empresas jornalísticas, segundo a qual temas mais complexos – como o orçamento –, para serem cobertos com eficiência, são traduzidos em oposições binárias do tipo: o presidente vai ser vitorioso ou será derrotado pelo Congresso. Não há espaços para discussões mais aprofundadas, por exemplo, sobre o efeito do orçamento na vida das pessoas, mas só para a queda de braço entre governo e oposição no Congresso Nacional.

A amplificação é outro valor-notícia de construção. A lógica é simples, quanto mais amplificado é o acontecimento, mais possibilidade tem a notícia de ser notada, quer seja pela amplificação do ato, quer pelas supostas consequências. Cabe ao jornalista amplificar o acontecimento. Isso ocorre, por exemplo, em manchetes como “Brasil ganha a Copa”. Não foi

o Brasil, foi a Seleção Brasileira, mas a amplificação dá um caráter muito maior ao acontecimento.

Segundo Traquina, outro valor-notícia de construção é a relevância. “Compete ao jornalista tornar o acontecimento relevante para as pessoas, demonstrar que tem significado para elas”, afirma. O efeito estufa, por exemplo, pode não dizer muito, mas correlacioná-lo ao fenômeno La Niña e, conseqüentemente, às secas no Nordeste e enchentes no Sul do Brasil dará muito mais sentido ao acontecimento “efeito estufa” e mais provavelmente a notícia será notada.

Outro valor-notícia importante é a personalização. Quanto mais personalizado é o acontecimento, mais possibilidade tem a notícia de ser notada, pois facilita a identificação do acontecimento em termos “negativo” ou “positivo”. Personalizar, segundo Traquina, é valorizar as pessoas envolvidas no acontecimento: acentuar o fator humano, pois as pessoas se interessam por outras pessoas. No jargão jornalístico, personalizar é buscar personagens.

Essa máxima vale, até mesmo, para as matérias econômicas, como as relacionadas a tributos. Basile (2002, p.115-120) adverte para o fato de que as matérias de economia não podem se perder em números e ensina, baseado em Hallie & Whit Burnett, que uma boa história, inclusive as de negócio e economia, precisa ter personagem ou personagens, além de ação, cenário, foco, um enredo de interesses, um ponto de vista, um estilo e, por fim, um tamanho adequado.

Outro valor-notícia de construção é a dramatização, entendida como o reforço dos aspectos mais críticos, do lado emocional e da natureza conflitual do acontecimento. É a ênfase na melodramaticidade da notícia.

O último valor-notícia apontado por Traquina é consonância, que é a inclusão do acontecimento numa “narrativa” já estabelecida. “A notícia deve ser interpretada num contexto conhecido, pois corresponde às expectativas do receptor. Implica a inserção da novidade num contexto já conhecido, com a mobilização de ‘estória’ que os leitores já conhecem. (...) Assim, o ‘novo’ acontecimento é inserido numa ‘velha’ história”, explica. (TRAQUINA, 2008, p. 93).

Traquina lembra, também, que a política editorial da empresa jornalística, apesar de não ser um valor-notícia, pode interferir nos critérios usados para valorizar determinadas

matérias. Em Brasília, o *Correio Braziliense* abraçou a campanha Paz no Trânsito, na segunda metade da década 90 do século passado e até hoje, 15 anos depois, o jornal continua a dar grande ênfase a matérias que tratam dos perigos de dirigir embriagado ou em alta velocidade.

### **3.2.3 Valores-notícia, segundo Wolf**

Wolf (2008, p. 208-214) fez uma divisão mais simplificada dos valores-notícia. Para ele, os critérios substantivos são divididos em dois fatores: a importância e o interesse da notícia. Porém, ele acrescentou os critérios referentes ao produto, critérios referentes ao meio e, também, os relativos ao público e à concorrência.

Nesta pesquisa foi usada a divisão feita por Traquina, mas será discutida a classificação feita por Wolf, já que ele se debruçou sobre os valores-notícia que interferem na produção telejornalística, objeto estudado neste trabalho.

#### *3.2.3.1 Critérios substantivos: importância e interesse da notícia*

A importância é determinada por quatro variáveis: grau e nível hierárquico dos indivíduos envolvidos no acontecimento noticiável, impacto sobre a nação e sobre o interesse nacional, quantidade de pessoas que o acontecimento (de fato ou potencialmente) envolve e a relevância e significatividade do acontecimento em relação aos desenvolvimentos futuros de uma determinada situação.

O interesse da notícia está diretamente ligado às imagens que os jornalistas fazem do público e também ao valor-notícia “capacidade de entretenimento”. A notícia tem de ser atrativa para obter a atenção do leitor, telespectador ou ouvinte, pois “não há muita utilidade em desenvolver um tipo de jornalismo aprofundado e cuidadoso se a audiência manifesta o próprio aborrecimento mudando de canal. Desse modo, a capacidade de entreter encontra-se em posição elevada na lista dos valores-notícia, seja como fim em si mesma, seja como instrumento para realizar outros ideais jornalísticos” (GOLDING-ELLIOTT *apud* WOLF, 2008, p. 214).

### 3.2.3.2 Critérios relativos ao produto

A segunda divisão feita por Wolf (2008, p. 214) foi quanto aos critérios relativos ao produto, que dizem respeito à disponibilidade do material. Traquina classificou tais valores dentro dos critérios de seleção contextuais. A disponibilidade, segundo Golding-Elliott, citado por Wolf, refere-se à acessibilidade do evento pelo jornalista.

Os critérios relativos ao produto são aplicados em cada notícia, mas, como já dito anteriormente, “quanto menos importante for a notícia, mas eles entram em jogo durante a avaliação da própria notícia. Além disso, permitem escolher entre notícias de relevância substantiva semelhante”, explica Gans, citado por Wolf.

Outro critério apontado por Wolf é quanto ao tamanho da notícia, que deve ser longa o bastante para noticiar o essencial, mas curta para não cansar. “A necessidade de não superar certo comprimento das notícias (especialmente as radiotelevisivas) é funcional para a disponibilidade de muito material noticiável, o que, por sua vez, é funcional para a escolha mais ampla possível e, portanto, a mais representativa dos eventos daquele dia” (WOLF, 2008, p. 215).

No *Jornal Nacional*, por exemplo, as matérias têm, em média, dois minutos, como mostra “espelho” do telejornal (BONNER, 2009, p. 87). O “espelho” indica a ordem de entrada das matérias no telejornal, sua divisão por blocos, a previsão dos comerciais, chamadas e encerramento. Como o próprio nome indica, reflete o telejornal. É feito pelo editor-chefe. (PATERNOSTRO, 1987, p. 92).

A ideologia da notícia é outro critério relativo ao produto apontado por Wolf, que entende essa ideologia como o pressuposto segundo o qual são noticiáveis, em primeiro lugar, os eventos que constituem e representam uma infração, um desvio, uma ruptura no curso normal das coisas. Segundo Galtung-Ruge, citado por Wolf, essa concepção é muito forte no jornalismo porque “as notícias negativas são mais facilmente consensuais e livres de ambiguidade, no sentido de que existe um acordo sobre a interpretação do acontecimento como negativo”.

Outro valor-notícia relativo ao produto é a novidade. Se uma notícia é considerada repetitiva ou semelhante a outras, não é julgada suficientemente noticiável. Essa regra, no entanto, não vale indiscriminadamente, já que o valor-notícia importância é prioritário, o que

permite “coberturas informativas constantes e repetidas dos assuntos, temas e personagens que lhe sejam pertinentes: um exemplo típico da aplicação diferenciada do ‘tabu da repetição’ são as notícias de política interna”, explica Wolf (2008, p. 217).

Outro critério é a qualidade da história a ser noticiada. Gans, explica Wolf, determina, no caso do telejornalismo, cinco critérios de qualidade:

- a) Ação (a notícia deve ilustrar uma ação, um momento importante de um fato);
- b) O ritmo (quando não há ação, deve ser feito um esforço para que a notícia se torne menos enfadonha, recorrendo-se a diversos dispositivos, como infográficos e telas);
- c) O caráter exaustivo (que significa dar todos os pontos de vista possíveis sobre um argumento, ou mais dados sobre um determinado acontecimento);
- d) Clareza da linguagem (o texto deve ser claro, já que o telespectador não terá a oportunidade de voltar à matéria);
- e) Padrões técnicos mínimos (se a imagem ou o áudio forem muito ruins, não acrescentarem nada ao texto, devem ser substituídos por outros aparatos);
- f) Balanceamento (composição equilibrada do noticiário no seu conjunto, já que o valor da noticiabilidade de certos acontecimentos é desenvolvido pelo fato de que eles representam categorias que concorrem para não desequilibrar o produto informativo).

### 3.2.3.3 Critérios relativos ao meio

Os critérios relativos ao meio têm um peso bastante elevado no telejornalismo, avalia Golding-Elliott, citado por Wolf.

Na informação televisiva, a avaliação da noticiabilidade de um acontecimento concerne também à possibilidade de ele fornecer um ‘bom’ *material visual*, ou seja, imagens que não apenas correspondem aos padrões técnicos normais, mas que também sejam significativas, que ilustrem os pontos de destaque do evento noticiado (GOLDING-ELLIOTT *apud* WOLF, 2008, p. 219).

Porém, como alerta Gans (1979, p. 116), mesmo sendo a informação televisiva dominada pelos materiais filmados, estes são escolhidos depois que são aplicados os critérios substantivos. “Imagens emocionantes não podem ser usadas se a notícia à qual dão um confronto visível e imediato não for importante”, argumenta.

Um segundo critério de noticiabilidade relativo ao meio de comunicação é a frequência, definida por Galtung-Ruge, citados por Wolf, como o lapso de tempo necessário para que ele assuma uma forma e adquira um significado. Para esses autores, quanto mais a frequência do acontecimento for semelhante à frequência do meio de informação, mais provável será sua seleção como notícia por aquele meio de informação.

Quem trabalha em assessoria de imprensa sabe que as coletivas, caso o entrevistado tenha interesse em sair nos telejornais da noite, não devem ser convocadas para o final da tarde ou início da noite, sob pena de não serem veiculados. A menos que tenham um alto valor-notícia que justifique entradas ao vivo dos repórteres.

O valor-notícia formato diz respeito à forma que a matéria deve ter.

Toda notícia deve ter uma abertura, uma parte central de desenvolvimento e um fechamento (...) Na televisão, as notícias que não se adaptam a esses parâmetros do formato, como as histórias que não possuem uma conclusão, podem ser excluídas ou relegadas às notícias dadas de modo conciso, a menos que sejam noticiáveis segundo outros valores-notícia” (GANS *apud* WOLF, 2008, p. 222).

#### 3.2.3.4 Critérios relativos ao público

Os critérios relativos ao público dizem respeito à imagem do público compartilhada pelos jornalistas. É, como alerta Wolf, um aspecto difícil de definir, rico em tensões contrastantes. Para Golding-Elliott, esses critérios estão relacionados à capacidade atrativa do material exibido. Já Gans (1979) define três categorias: a) as notícias que permitem uma identificação por parte do espectador; b) as notícias de serviço; e c) as chamadas *non-burdening stories*, ou seja, notícias mais leves, que não oprimem o espectador com muitos detalhes, ou com histórias deprimentes ou desinteressantes.

#### 3.2.3.5 Critérios relativos à concorrência

Nos critérios relativos à concorrência, Wolf se apoia em Gans para afirmar que existem três tendências.

Em primeiro lugar, órgãos de informação rivais tentam usar furos de reportagem para prejudicar o concorrente, mas, visto que os meios de comunicação têm jornalistas nos mesmos lugares, o furo é algo muito difícil de obter. O resultado é uma cobertura fragmentada e centrada nas personalidades de elite, o que prejudica uma visão articulada e complexa da realidade social.

A segunda tendência é de que a competição gera expectativas recíprocas que desencorajam as inovações na seleção das notícias, contribuindo para a semelhança das coberturas informativas entre noticiários.

Outra tendência é a criação de parâmetros profissionais dos modelos de referência. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *New York Times* e o *Washington Post* são considerados dois padrões de referência, sendo o *Times* considerado como “o protótipo dos padrões profissionais” (GANS *apud* WOLF, 2008, p. 225). No Brasil, o *Jornal Nacional* ainda é considerado o telejornal de referência. Na maioria das redações brasileiras, sejam televisivas ou de impressos, a equipe de repórteres só é liberada após a exibição do telejornal da Rede Globo. No caso em que o *Jornal Nacional* “fura” os concorrentes, parte da equipe fica na redação para “correr atrás do prejuízo”.

### **3.2.4 Critérios usados pelo *Jornal Nacional***

Os valores-notícia adotados pelo *Jornal Nacional* estão explicitados no livro *Jornal Nacional, modo de fazer*, escrito por seu editor-chefe e apresentador, William Bonner. Usando o termo critérios primários e critérios secundários, o jornalista lista uma dezena de fatores que levam o telejornal a divulgar acontecimentos e não outros.

Os critérios primários foram divididos em abrangência, gravidade das implicações, caráter histórico, o peso do contexto e a importância do todo. Esses critérios servem para separar aquilo que será publicado daquilo que provavelmente não será. Os critérios secundários são a complexidade, o tempo e a disponibilidade de imagens (BONNER, 2009, p. 95-11).

A abrangência diz respeito ao universo de pessoas atingidas por um fato. Quanto maior o número, maior a probabilidade de sair no *JN*. Porém, como adverte Bonner, isso vale para eventos nacionais, mas nem sempre para os internacionais. A gravidade das implicações

refere-se ao trabalho de apontar o que o telejornal considera como fora do padrão, seja o número de desempregados, casos de corrupção ou o desempenho dos estudantes brasileiros nos exames de desempenho.

O caráter histórico trata-se de notícias que têm “valor absoluto”, nas palavras de Bonner. “Não importa o dia, o espaço disponível no jornal, a duração do telejornal, elas se impõem no ‘cardápio’ de assunto. Num *Jornal Nacional*, elas se instalam no espelho imediatamente – e em coberturas amplas”, afirma. Como exemplos, a morte de Michael Jackson, do papa João Paulo II, as copas do mundo, o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. “Fatos dessa magnitude não apenas têm lugar assegurado no noticiário – mas também ocupam muito mais tempo do que os demais numa edição. Porque a relevância absoluta deles esmaga notícias que, até então, tinham peso suficiente para garantir presença no espelho”, complementa (BONNER, 2009, p. 99).

O peso do contexto refere-se à importância relativa de uma notícia quando comparada às demais daquele dia. É o dia noticioso definido por Traquina. Como explica o editor-chefe do *Jornal Nacional*, uma notícia, mesmo de alta relevância, precisa ser comparada às demais, do mesmo dia, para que a hierarquia de importância determine que dimensões terá a cobertura. Ou mesmo se o assunto será publicado.

A importância do todo é um critério que está relacionado ao que Galtung-Ruge definiram como balanceamento. Como o *Jornal Nacional* tem como objetivo básico, segundo Bonner, “mostrar aquilo que de mais importante aconteceu no Brasil e no mundo naquele dia, com clareza, correção, isenção e pluralidade” e atingir, praticamente, todas as camadas socioeconômicas e culturais, seus editores procuram fazer um telejornal que satisfaça todos os seus potenciais telespectadores. “Eis, aí, um trabalho delicadíssimo: cumprir o objetivo do *JN* respeitando sua natureza de produto televisivo, a inteligência e a sensibilidade de seu público”, admite Bonner.

Para obter esse balanceamento, o *JN*, em circunstâncias normais, veicula notícias factuais em 75% a 80% de seu tempo total. O tempo restante é ocupado por reportagens, não necessariamente factuais, ou que não contemplem os critérios primários de avaliação, mas que ajudem o telespectador a enxergar com amplitude maior o contexto de outras notícias consideradas de “primeiro time”. Bonner refere-se, aqui, às séries de matérias especiais que regularmente o *JN* veicula. No período analisado, os meses de abril, maio e junho de 2009,

foram veiculadas séries sobre o trabalho social das igrejas evangélicas, a BR 136 e as cidades-sede da Copa do Mundo 2016.

As reportagens em série foram introduzidas no *Jornal Nacional* pelo jornalista Evandro Carlos de Andrade, que dirigiu a Central Globo de Jornalismo de 1995 a 2002. A ideia dessas séries era oferecer ao telespectador uma abordagem mais aprofundada dos assuntos, ainda que dividida em capítulos. Evandro Carlos de Andrade também defendia a tese de que o *Jornal Nacional* deveria atender tanto ao “interesse público” quanto ao “interesse do público”, mantendo um equilíbrio entre os dois tipos de interesses.

Os critérios secundários são complexidade, tempo e disponibilidade de imagens.

Segundo Traquina, a complexidade de um assunto pode desestimular a sua publicação, já que a imprensa não trabalha com ambiguidades. Bonner não entrou no mérito da questão sobre se o *JN* veicula, ou não, questões complexas. A complexidade tratada por ele diz respeito ao esforço extra que a redação faz para que sejam veiculadas reportagens mais elaboradas, em que sejam necessárias várias entrevistas.

O tempo está relacionado com o que Traquina definiu de dia noticioso. Num dia repleto de temas factuais, ensina Bonner, “o tempo disponível para a edição terá importância maior que a habitual na seleção dos assuntos e na forma como serão exibidos. Teremos de ser ainda mais obsessivamente seletivos, portanto. E ainda mais rigorosos na busca de concisão”.

Em relação à disponibilidade de imagens, Bonner frisa que a ausência delas não impede a divulgação de uma notícia, não determina a veiculação, ou não, de uma notícia, mas, apenas, a forma como será veiculada.

### **3.2.5 Qual valor-notícia é mais importante?**

Apesar de exaustivas, as listas sobre os valores-notícia não conseguem determinar qual critério é mais importante do que outro. Tudo vai depender das circunstâncias, o que mostra a natureza negociada da noticiabilidade.

Nem todos [os valores-notícia] são relevantes para cada notícia. Se o fossem, os jornalistas não poderiam desempenhar seu trabalho, pois não teriam tempo para levar todos em consideração [...] Alguns deles, praticamente,

são sempre relevantes, mas o número e a combinação pertinente para as notícias específicas varia (GANS *apud* WOLF, 2008, p. 225).

### 3.2.6 Os valores-notícia nas matérias sobre tributos

Aplicando a escala de valores apresentada por Wolf (2008, p. 208-229), o tema arrecadação tributária teria um dos atributos definidos por ele como critério substantivo para se tornar notícia: a importância. É um tema importante porque enunciado por fontes do mais alto nível governamental, pois, como define Wolf, “alguns fatores que definem operativamente o valor/notícia ‘importância’ de um evento são, portanto, o grau de poder institucional” do enunciador. Em classificação feita por Golding–Elliot, citada por Wolf (2008: 208), há temas que apesar de desinteressantes, enfadonhos, repetitivos, não-visualizáveis são classificados como relevantes, pois referem-se a “algo que o público deve conhecer”. Notícias sobre a carga tributária podem, facilmente, ser enquadradas nessa definição.

Por serem importantes e relevantes, as notícias sobre tributos geralmente são enunciadas por fontes governamentais, e, na maioria das vezes, por meio de entrevistas coletivas, definidas por Molotch e Lester (1993, p. 34-51) como “acontecimentos de rotina”. Nesses casos, o entrevistado é o promotor da notícia e tem o que os autores definem como “acesso habitual” à mídia. Segundo os autores, “o acesso habitual existe quando um indivíduo ou grupo está tão localizado que as suas próprias necessidades de acontecimento normalmente coincidem com as atividades de produção jornalística do pessoal dos meios de comunicação”. Assim, o secretário(a) da Receita Federal do Brasil sempre terá algo de importante a dizer sobre a carga tributária no país e nenhum jornalista responsável por cobrir a Receita Federal pode ignorar uma coletiva convocada pela assessoria da Receita Federal. O secretário tem o que Traquina chama de “credibilidade de autoridade”, a qual, portanto, é favorecida no processo de produção de notícias. Também é, nas palavras de Hall, um definidor primário (HALL *et al.* 1993, p. 224-248).

Para Becker (1972), citado por Hall (1993, p.229), o que há é uma “hierarquia de credibilidade”, definida como a

probabilidade daqueles que em posições poderosas ou de elevado *status* na sociedade, e que dão opiniões sobre tópicos controversos, de terem as suas definições aceites, porque tais porta-vozes são considerados como tendo

acesso a informação mais precisa ou especializada em assuntos particulares do que a maioria da população”.

Hall defende o entendimento de que o resultado dessa preferência estruturada dada pela mídia às opiniões dos poderosos é que esses “porta-vozes” se transformam em definidores primários dos tópicos, permitindo-lhes “estabelecer a definição ou interpretação primária do tópico em questão”. Essa interpretação “comanda a ação” em todo o tratamento subsequente e impõe os termos de referência que nortearão todas as futuras coberturas ou debates. A definição primária estabelece o limite de todas as discussões subsequentes mediante o enquadramento do problema. Assim, todas as contribuições futuras são rotuladas de relevantes ou irrelevantes para o debate. Aquelas que se afastarem desse enquadramento são acusadas de “não tratarem a questão”.

Usando a definição de Hall (1993, p. 230), pode-se considerar o ocupante do posto máximo da estrutura tributária de um país um definidor primário. Se, numa situação hipotética, o secretário(a) colocasse em discussão a criação de tributos mais justos, o debate seria entre os favoráveis e os contrários à proposta. O tema tributação mais justa seria o tópico primário sobre o qual os demais atores opinariam.

Nesse mesmo artigo, Hall lembra que nem sempre os objetivos da mídia e dos definidores primários coincidem. No caso inglês, são recorrentes os conflitos entre os políticos do Partido Trabalhista e a imprensa (HALL, 1993, p. 236). No Brasil, a relação entre a mídia e o governo do PT também não é das melhores.

Os que discordam das posições dos definidores primários buscam formas alternativas de também serem ouvidos. Podem valer-se do que Molotch e Lester (1993, p. 34-51) classificaram como acesso disruptivo, “entrando em conflito, de qualquer modo, com o sistema de produção jornalística, gerando a surpresa, o choque ou qualquer forma latente de ‘agitação’”. São as passeatas, apitaços, enterros simbólicos, tão comuns na Esplanada dos Ministérios.

No caso da questão fiscal, além de promoverem os “acessos disruptivos”, as vozes favoráveis a mudanças na atual estrutura arrecadatória buscam outras formas de fazer valer seus discursos e de ter um “acesso habitual” à mídia. Geralmente, abastecem os jornalistas com números e estudos, mas também promovem acessos disruptivos. O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), com o apoio da Associação Comercial de São Paulo,

promove regularmente os “Feirões de Impostos”, onde é mostrando quanto determinados produtos custariam se não fossem tributados. O IBPT também abastece regularmente a imprensa com estudos, além de manter o site [www.impostometro.com.br](http://www.impostometro.com.br), no qual, diariamente, o contribuinte pode saber quanto já foi arrecadado de impostos no ano, além de outras informações sobre a arrecadação tributária.

O jornalista Nelson Torreão, na dissertação de mestrado “O discurso do contribuinte – a Imprensa e o Imposto de Renda”, que defendeu, em 1988, na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, concluiu que a imprensa tinha um discurso engajado, defendendo uma redução de impostos para a classe média, mas, ao mesmo tempo, escamoteando alguns dados, benéficos ao empresariado.

Independentemente de ter, ou não, um comportamento engajado, a imprensa tem de atender determinados valores-notícia para que continue sendo aceita pela sociedade como um porta-voz autorizado do que deve ser publicado. E o jornalista, como defende Ruellan (1997, p.15), citado por Traquina (2008, p. 35), continue tendo o reconhecimento coletivo de que tem responsabilidades específicas no “espaço público”. Responsabilidades essas julgadas essenciais ao funcionamento de todo o sistema democrático e que “constituem elementos importantes de toda uma cultura profissional, responsabilidades que estão associadas a toda uma mitologia que foi construída ao longo dos últimos séculos” (TRAQUINA, 2008, p. 35).

#### 4 HIPÓTESE DA AGENDA-SETTING

Em 1972, no artigo intitulado “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, publicado no periódico *Public Opinion Quarterly*, Maxwell McCombs e Donald Shaw sistematizaram pesquisas que já vinham sendo feitas há algum tempo sobre o poder da mídia de agendar a opinião pública. Ou seja, a mídia pode não dizer às pessoas como pensar, mas sobre o que pensar.

Segundo esses autores, “a capacidade dos *media* em influenciar a projeção dos acontecimentos na opinião pública confirma o seu importante papel na figuração da nossa realidade social” (MCCOMBS e SHAW *apud* TRAQUINA, 2000, p.14). Essa realidade seria um pseudoambiente fabricado e montado quase que completamente a partir dos meios de comunicação de massa.

Não há um consenso, porém, se é a mídia que influencia o público, ou o contrário. Autores como Behr e Iyengar, citados por Traquina (2000, p.33), defendem a proposta de que a agenda jornalística é imune às mudanças da agenda pública. No entanto, Ebring, Goldenberg e Miller (1980) descrevem o processo de agendamento como um processo interativo. Segundo esses autores, a influência da agenda pública sobre a agenda jornalística é um processo gradual pelo qual a longo prazo se criam critérios de noticiabilidade. Já a influência da agenda jornalística sobre a agenda pública é direta e imediata. De acordo com esses autores, quanto menor o conhecimento do público sobre um assunto, maior a capacidade de agendamento da mídia.

Numa perspectiva dialética, é impossível pensar que a agenda pública não influencie a agenda midiática. Ocorre, aqui, o que Silva (2006) classificou de contra-agendamento.

O tipo do veículo, segundo os pesquisadores, também influencia no poder de agendamento da mídia. Segundo McCombs, os jornais teriam a capacidade de ser os primeiros promotores a organizar a agenda do público, já a televisão daria certo impacto a curto prazo na composição dessa agenda; funcionaria como um elemento enfático. “Muitas vezes, a natureza fundamental da agenda parece ser organizada pelos jornais, enquanto a televisão essencialmente reorganiza ou reordena os temas principais da agenda” (MCCOMBS *apud* WOLF, 2008, p. 163)

Segundo Wolf (2008, p.167), o procedimento padrão nas pesquisas de *agenda-setting* é averiguar se a agenda da mídia coincide com a agenda do público. Porém, como destacam Dearing e Bregman (1993, p.69), citados por Traquina (2000, p.18), os estudos de *agenda-setting* partilham uma preocupação com a importância relativa das questões públicas, e uma preocupação menos óbvia com o funcionamento geral da opinião pública numa democracia. Ou seja, há uma preocupação maior com o enquadramento dado pela mídia às questões.

Para Traquina (2000, p.29), os enquadramentos são quase totalmente implícitos: não aparecem ao jornalista ou ao público como construções sociais, mas como atributos naturais das ocorrências que o jornalista se limita a transmitir.

Gamson e Modigliani, citados por Traquina, destacam cinco dispositivos pelos quais seria possível fazer o enquadramento de uma notícia (metáforas, exemplos históricos, citações curtas, descrições e imagens), porém, admitem que a leitura do enquadramento é muito mais complexa. “Para identificar um enquadramento, é menos importante o conteúdo informativo das reportagens noticiosas do que o comentário interpretativo que o rodeia. Os noticiários de televisão estão repletos de metáforas, de chavões e de outros dispositivos simbólicos que constituem uma forma rápida de sugerir a narrativa subjacente” (GAMSON e MODIGLIANI *apud* TRAQUINA, 2000, p.29).

Pesquisas posteriores feitas por McCombs e Shaw mudaram o sentido da definição que tinha sido dada anteriormente à hipótese.

A clássica síntese de Bernard Cohen (1963) do *agenda-setting* – os *media* podem não nos dizer como pensar, mas são incrivelmente bem sucedidos em dizer-nos em que pensar – foi virada do avesso. Novas investigações, explorando as consequências do *agenda-setting* e do enquadramento dos *media*, sugerem que os *media* não só nos dizem em que pensar, mas também como pensar nisso, e conseqüentemente o que pensar (MCCOMBS e SHAW *apud* TRAQUINA, 2000, p. 31).

Há, portanto, uma ampliação do poder de agendamento feito pela mídia.

#### **4.1 O contra-agendamento**

A partir da hipótese do *agenda-setting*, Silva (2004 e 2007) propõe o contra-agendamento, que é a sociedade pautando a mídia, buscando interferir no debate público. Para esse autor, ao mesmo tempo em que a mídia tem o poder de determinar sobre o quê as pessoas

vão debater, a sociedade, num processo dialético, pode interferir na pauta midiática. De acordo com Silva, é possível a transmutação do público “de uma condição de reles massa de manobra à de sujeito capaz de produzir sentidos midiáticos”. (2007, p. 84)

Segundo o autor, essa mudança é possível numa sociedade democrática e plural em que uma constelação de sujeitos coletivos e com seus respectivos lugares de fala atue, de forma intersubjetiva, na promoção e na advocacia de direitos e causas. Essa atuação se daria a partir da troca pública de argumentos. Uma teorização muito próxima da teoria do agir comunicativo de Habermas e do modelo de sociedade que ele propõe em *Direito e democracia*.

De acordo com Silva (2007, p. 85), “o contra-agendamento compreende um conjunto de atuações que passam estrategicamente pela publicação de conteúdos na mídia e depende, para seu êxito, da forma como o tema-objeto-de-advocacia foi tratado pela mídia, tanto em termos de espaço quanto em termos de sentido produzido”. Para ele, o contra-agendamento de um tema pode fazer parte de uma mobilização social ou de um plano de enfrentamento de um problema, corporativo ou coletivo.

A partir dessa teorização, Rossy (2006, p. 75) defende a hipótese de que a histórica relação verticalizada entre mídia e sociedade vem alternando-se para uma relação horizontal, em que a sociedade passou a assumir, paulatinamente, um papel mais ativo. “Essa atuação tem se mostrado decisiva para dar visibilidade e promover a discussão sobre temas de relevância pública”, assegura. O que tem permitido a inserção na esfera pública de temas sociais que oferecem perspectivas de mudança.

A autora ressalta, no entanto, que essa nova realidade não significa uma mudança efetiva nos velhos padrões de atuação de um sistema de comunicação historicamente voltado aos interesses do capital, mas o “início de um processo de democratização do acesso a ferramentas que possibilitem à sociedade inserir-se como copartícipe no debate público de questões voltadas ao interesse social”. É uma mudança que tem possibilitado o agendamento de alguns temas, até então relegados a um segundo plano pela grande mídia, como a proteção da criança e do adolescente, a cultura da paz, a violência doméstica.

Para ter sucesso no agendamento de determinados temas na mídia, a sociedade civil precisa conhecer os mecanismos que regem a “fabricação da notícia”, considerando que ela é o resultado de “um processo de produção, definido como a percepção, seleção e

transformação de uma matéria-prima (os acontecimentos), num produto, as notícias”, como definiu Traquina (1999, p. 169).

De acordo com alguns autores, a sociedade tem tido sucesso no processo de agendar a mídia. Para Chaparro (2001), desde que Irving Lee instituiu os princípios das relações públicas, as fontes noticiosas passaram a buscar dominar os critérios usados pelos jornalistas para selecionar os acontecimentos noticiáveis e, assim, ganhar a chancela do que deve se tornar público. Diversas pesquisas comprovam o papel preponderante das fontes na definição do que é noticiado pela mídia.

Levantamento feito por ele nos diários portugueses *Jornal de Notícias*, *Público* e *Diário de Notícias*, além do jornal brasileiro *Folha de S. Paulo*, mostrou que, no dia 24 de maio de 1997, das “28 notícias que recheavam as capas dos quatro diários, apenas três se referiam a acontecimentos imprevistos, não programados. As outras 25 notícias tinham por delas fontes organizadas, competentes e interessadas. Doze relatavam acontecimentos programados; 13 reproduziam revelações ou falas planejadas de fontes organizadas”, averiguou (Chaparro, 2001, p. 30). Para ele, das fontes organizadas vêm os conteúdos irrecusáveis.

Sousa (2000, p. 61) alerta para o fato de que as fontes funcionam hoje como os verdadeiros *gatekeepers*. Se na definição de White (1950), o editor do jornal teria o poder de decidir o que ganharia, ou não, notoriedade, o que passaria pelos “portões” do jornal, na acepção de Sousa as fontes atuais funcionam como *gatekeepers* externos aos veículos, influenciando decididamente na produção de notícias. Ele enfatiza que nos casos em que o jornalista não tem experiência sobre o que ocorre, as fontes selecionam as informações a serem repassadas, mobilizando, ou não, a atenção da imprensa. Dessa forma, a fonte codetermina “se um assunto será ou não agendado e, por consequência, se uma mensagem passar ou não o ‘portão’”, defende.

Apesar de alertar para o perigo que existe de os jornalistas se acomodarem diante da competência das fontes, Chaparro argumenta que a capacitação delas ajuda na democratização da sociedade.

A competência de produzir e difundir discursos sob a forma de acontecimentos é uma riqueza democrática e um direito de cidadania. Claro que os poderosos da economia e da política se beneficiam disso. Mas graças ao mesmo processo, também as minorias organizadas (os homossexuais, as etnias, os portadores de deficiência) e os movimentos de vanguarda (os sem-

terra, os ambientalistas) colocam com sucesso seus discursos na sociedade (CHAPARRO, 2001, p. 30).

Essa capacitação das fontes tem permitido o contra-agendamento de temas que, apesar de relevantes para a sociedade, apresentam baixos critérios de noticiabilidade, exigindo da fonte uma adequação aos valores-notícia destacados pelo veículo a ser pautado.

## 5 JORNALISMO COMO PROMOTOR DE CONFLITOS OU DE CONSENSOS?

Para Traquina, alguns valores-notícia ajudam a construir a sociedade como “consenso”, já que o consenso requer a noção de unidade. Uma nação, um povo, uma sociedade são muitas vezes trazidos simplesmente para o “nosso” – a nossa indústria, a nossa polícia, a nossa balança de pagamentos.

Essa visão nega quaisquer discrepâncias estruturais mais importantes entre grupos diferentes, ou entre os mapas diferentes de significados numa sociedade, ganhando, assim, significado político. “Grupos fora do consenso são vistos como *dissidentes* e marginais, sejam eles ‘*skinheads*’ ou ‘pedófilos” (TRAQUINA, 2008, p. 86). Há um consenso, portanto, entre jornalistas e a sociedade sobre o que é positivo e negativo. “Sem este conhecimento consensual de fundo, nem jornalistas nem os leitores poderiam reconhecer o primeiro plano das notícias”, afirma Traquina.

Hallin (1986), citado por Traquina (2008, p. 87), situa os jornalistas em três regiões, cada uma envolvendo a aplicação de diferentes padrões jornalísticos. O primeiro padrão chama-se esfera do consenso, que é a região em que se encontram os valores consensuais da sociedade, como a pátria, a maternidade, a liberdade. Dentro dessa esfera, os jornalistas têm um papel essencialmente conservador e legitimizador e não se sentem obrigados a apresentar, nas suas matérias, pontos de vista opostos. “Na verdade, sentem frequentemente como sua responsabilidade agir como advogados ou protetores cerimoniais de valores de consenso”, afirma Traquina.

A segunda esfera é a da controvérsia legítima. Nela, a neutralidade e o equilíbrio são as principais virtudes jornalísticas. Os jornalistas apresentam os dois lados da questão sem tomar partido, seguindo os rituais estratégicos da objetividade.

A terceira esfera, segundo Hallin, seria a do desvio, que diz respeito aos atores e postos de vista políticos que os jornalistas e os valores dominantes rejeitam como marginais. Assim como na esfera do consenso, a neutralidade não existe. A mídia desempenha o papel de expor, condenar ou excluir da agenda pública os que violam ou desafiam os valores de consenso, e *apoiam* a distinção consensual entre atividade política legítima e ilegítima.

Hall *et al.* (1993, p. 224-248) também veem o jornalismo como um elemento estruturador para a formação de consensos na sociedade. Para esses autores, o processo jornalístico de “tornar um acontecimento inteligível” é um processo social “constituído por um número de práticas jornalísticas e procedimentos específicos, que compreendem (frequentemente só de modo implícito) suposições cruciais sobre o que é a sociedade e como ela funciona.”

Segundos esses autores, o processo de significação feito pela mídia tanto assume como ajuda a construir a sociedade como um consenso. “Existimos como membros de uma sociedade porque – é suposto – partilhamos uma quantidade comum de conhecimentos culturais com os nossos semelhantes; temos acesso aos mesmos ‘mapas de significados’”, afirmam. Esses mapas são, em grande parte, dados pela mídia, que define para “a maioria da população os acontecimentos significativos que estão a ter lugar, mas também oferecem interpretações poderosas acerca da forma de compreender estes acontecimentos”, afirmam. (HALL *et al.*, 1993, p. 228). Para os autores, os acontecimentos, enquanto notícias, são regularmente interpretados dentro de enquadramentos que derivam, em parte, da noção de *consenso* enquanto característica básica da vida cotidiana.

Para outros autores, como Motta, Chaparro e Bucci, o conflito é o elemento central do jornalismo. “O conflito é o elemento estruturador de qualquer narrativa, particularmente da narrativa jornalística, que lida com rupturas, discontinuidades e anormalidades” (MOTTA, 2007, p. 143-167). Para esse autor, o processo de seleção de notícias não se restringe ao ato de decidir o que vai e o que não vai ser publicado, mas depende de fatores objetivos e subjetivos que condicionam as determinações. A escolha da pauta, das fontes, da angulação e do enquadramento faz parte de um “processo complexo e sujeito, em todo o seu percurso, a pressões e condicionamentos políticos, ideológicos e econômicos” (MOTTA, 2002, p.125-126).

Já para Eugênio Bucci (2000, p.11), “o jornalismo é conflito, e quando não há conflito no jornalismo, um alarme deve soar”. Chaparro (2001, p. 38) afirma que “o jornalismo transformou-se numa linguagem e num ambiente que a sociedade organizada utiliza para expressar e ajustar discursos interessados, conflitantes, para os confrontos discursivos do tempo presente”, complementa. Ele argumenta que “cada telejornal resulta de uma renhida disputa de espaço entre produtores de notícias. Ganham aqueles que melhor recheiam de atributos jornalísticos os conteúdos” (CHAPARRO, 2001, p. 60).

Entendemos, no entanto, que as duas posições, a do jornalismo como um elemento conciliador ou como palco de conflitos, são complementares. Cada sociedade define para si o que é considerado aceitável e os valores-notícia refletem esse consenso. No entanto, as controvérsias existem e mesmo que não estejam, num primeiro momento, enquadradas como legítimas, os atores sociais pressionam para legitimar o seu discurso. A mídia, mesmo sendo conservadora, no sentido de legitimar o que já é consensual, é instada a considerar outros autores e outros discursos. Um acontecimento que hoje seja visto – usando a definição de Hallin – na esfera do desvio, pode entrar na esfera da controvérsia legítima e, até, na esfera do consenso. O discurso ambientalista, por exemplo, hoje quase consensual, não tinha a mesma aceitação na década de 50 do século passado, em que o desenvolvimento era a principal preocupação das nações. O divórcio já foi tema tabu e hoje não é fruto nem de controvérsias. O aborto é outro tema maldito que hoje faz parte das controvérsias legítimas, com grupos falando a favor e outros falando contra.

Nessa concepção do jornalismo como mediador de conflitos em busca de consensos, o jornalista tem um papel fundamental, pois, como lembra Genro Filho (1987), “há [no jornalismo] certa margem de arbítrio da subjetividade e da ideologia, embora limitada objetivamente”. A objetividade, destaca, “oferece uma multidão infinita de aspectos, nuances, dimensões e combinações possíveis para serem selecionadas” (1987, p. 186).

Já Moretzsohn nos faz crer que, apesar dos constrangimentos impostos pela estrutura, ela jamais conformará integralmente o processo produtivo. “É por essas fissuras que o discurso crítico penetra, e é por isso que se pode enxergar – e mesmo identificar em alguns exemplos práticos – alguns momentos em que o jornalismo nega o caráter alienante que configura o trabalho sob o capitalismo e se revela trabalho criador”, justifica. (MORETZSOHN, 2007, p. 252).

Acreditamos que, nas questões tributárias, as entidades da sociedade civil que defendem uma tributação mais justa têm um papel fundamental para que os jornalistas consigam, dentro dos parâmetros da objetividade, produzir matérias mais polissêmicas sobre a problemática da distribuição de renda entre as classes sociais. Antes disso, porém, os defensores da justiça fiscal precisam conhecer os valores-notícia que norteiam os jornalistas na cobertura das questões tributárias, para que possam contra-agendar, com sucesso, matérias

com valor-convergente,<sup>2</sup> ou seja, com valor-social e, também, valor-notícia. A nossa contribuição será mapear os valores-notícia presentes nas matérias tributárias veiculadas no mais importante telejornal do país, o *Jornal Nacional*, que serve de parâmetro para os demais telejornais de abrangência nacional.

---

<sup>2</sup> O agendamento convergente foi um modelo criado pela Andi (Agência de Notícias dos Direitos das Crianças) que une numa mesma sugestão de pauta os valores-notícia e os valores-sociais. Esse modelo foi estudado por Daniel Gonçalves de Oliveira numa dissertação de mestrado, defendida em 2008, na Faculdade de Comunicação da UnB.

## 6 O PENSAMENTO TRIBUTÁRIO

### 6.1 O tributo como um elemento fundador da sociedade

Desde que a sociedade passou a se organizar, o imposto faz parte das relações sociais. Um dos pilares do Império Romano era a tributação aplicada sobre os povos vencidos, que eram obrigados a pagar pesadas taxas ao vencedor. No feudalismo, os vassalos eram obrigados não só a pagar a seus senhores, como eram taxados pelos reis e pela Igreja. Com o advento do Estado moderno, o pagamento dos impostos passou a ser visto como parte de um contrato entre o povo e seus governantes. Aceita-se contribuir com o Estado, desde que a obrigação tenha sido imposta por lei e que seja considerada justa. “O Estado moderno é, essencialmente, um Estado de impostos, a administração financeira é o cerne de sua administração. A separação daí resultante entre os bens da Casa Real e os bens do Estado é modelar para a objetivação das relações pessoais de dominação”, afirma Habermas (HABERMAS, 2003a, p.31).

Para Falcão (2009), o contratualismo<sup>3</sup> foi importante para a definição do tributo como resultante de um acordo entre a sociedade e seus governantes. Em troca do tributo pago, o contribuinte receberia, de volta, a segurança e outros bens públicos. “Enquanto produto da vida em sociedade, o tributo foi modelado, em sua fase moderna, nas lições do contratualismo, tendo, a partir daí, sofrido influência das correntes políticas que, a sua maneira, demonstraram percepções diferentes sobre o financiamento do Estado”, afirma (FALCÃO, 2009).

A partir do ocaso do absolutismo monárquico, ficou entendido que qualquer exigência de tributos não poderia ocorrer sem o consentimento do povo, mas por meio do parlamento enquanto representante do cidadão-contribuinte. “Assim, surge o princípio do consentimento, que legitima, a partir de então, o poder tributante do Estado”, argumenta Falcão. O tributo é tido como uma contrapartida dos serviços prestados pelo Estado. Seria, em último caso, o preço pago pelo contribuinte para sua segurança e para os serviços recebidos. Essa corrente,

---

<sup>3</sup> Segundo Bobbio (1995, p. 272), o contratualismo compreende todas aquelas teorias políticas que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político num contrato. “Isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social.” Num sentido mais estrito foi uma escola que floresceu na Europa entre o começo do século XVII e o fim do século XVIII. Seus principais nomes são: Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778), Kant (1724-1804), Espinoza (1632-1677), Althusius (1557-1638) e Pufendorf (1632-1694).

segundo Falcão (2003, p.70) deu início à teoria do tributo como instrumento de permuta e se tornaria a essência dos movimentos liberais que se seguiram.

O autor não está sozinho em analisar a trajetória dos tributos numa concepção contratualista. Para Piancastelli e Nascimento (2004, p. 242), o sistema tributário de um país assemelha-se a um contrato firmado entre a sociedade e o Estado. “Tal acordo pressupõe que a população suportará os custos da atividade governamental, desde que, em contrapartida, receba os serviços e as obras públicas de que necessita”, afirmam. Esse acordo pressuporia, ainda, que o sistema tributário possua certas características básicas desejáveis como a eficiência econômica, a simplicidade administrativa, a flexibilidade, a responsabilidade política e a equidade fiscal. Esse acordo social também definirá quão progressivo ou regressivo será o sistema tributário.

De acordo com Sabbag (2005, p. 38), a progressividade tributária é a tentativa de se onerar mais gravosamente quem tem uma riqueza tributável maior. As alíquotas progressivas crescem de acordo com a base de cálculo e são fixadas em percentuais variáveis, conforme o valor da matéria tributada, com isso, o valor do tributo aumenta em proporção superior ao incremento da riqueza. Desta forma, os que têm capacidade contributiva maior contribuem em proporção superior. Para Machado (2004), “com o tributo progressivo, o que tem mais paga não apenas proporcionalmente mais, porém, mais do que isso, paga progressivamente mais.” No Brasil, o princípio da progressividade aplica-se ao Imposto de Renda, ao ITR (Imposto Territorial Rural), ao IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e ao IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores). Segundo o STF (Supremo Tribunal Federal), a progressividade também se aplica às taxas.

Já a regressividade tributária consiste, segundo Padilha Silva (2008), que “quanto menor for a capacidade de pagamento dos indivíduos, maior será a proporção relativa da sua renda que ele vai dedicar ao rateio da carga impositiva.”

Salvador, no artigo “A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?”<sup>4</sup>, faz um resumo desses dois tipos de tributação. Ele explica que para compreender a regressividade e a progressividade é necessário se avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços.

---

<sup>4</sup> SALVADOR, Evilásio. “=“Distribuição da carga tributária: quem paga a conta?” Artigo publicado no site [www.direitosociais.org.br/\\_.../223\\_\\_distribuicao\\_da\\_carga\\_tributaria.pdf](http://www.direitosociais.org.br/_.../223__distribuicao_da_carga_tributaria.pdf). Acesso em 2/02/2010.

Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Trata-se do fetiche do imposto<sup>7</sup>: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.

A correlação de forças na sociedade, argumenta Salvador, é quem vai definir se um sistema tributária será mais regressivo, ou progressivo.

## **6.2 Modelo liberal**

Os liberais do século XIX, defensores do mercado, da livre iniciativa e do direito à propriedade passaram a questionar a importância do tributo, que “surge como forma de intervenção estatal, produzindo desequilíbrios e desencadeando efeitos nefastos sobre o bem-estar dos indivíduos em razão direta do sacrifício fiscal de cada um”, conta Falcão.

Ele acrescenta, no entanto, que a convicção liberal acerca do tributo era contraditória. Se, por um lado, a prestação pecuniária exigida do cidadão-contribuinte atentava contra as liberdades caras ao liberalismo, como o direito à propriedade, por outro lado, o sistema impositivo era o único meio de assegurá-las por permitir o fortalecimento do Estado. “A construção liberal procurou, então, definir os contornos do sistema tributário a partir do fascínio que o paradoxo entre o dilema ordem e liberdade, aceitação ou rejeição ao tributo, tinha sobre os pensadores liberais” (FALCÃO, 2009).

Em resposta a essa contradição, Adam Smith, no livro *A riqueza das nações*, editado pela primeira vez em 1776, estabeleceu os quatro princípios que deveriam nortear um sistema tributário ótimo: equanimidade, proporcionalidade, conveniência e eficiência.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> No artigo “Teoria da Tributação Ótima”, Siqueira *et al.* (2004, p. 174) detalham o que seriam esses quatro princípios: a) os indivíduos devem contribuir para a receita do Estado na proporção de suas capacidades de pagamento; b) o tributo a ser pago deve ser certo e não arbitrário, com o valor a ser pago e a forma do pagamento devendo ser claros para o contribuinte; c) todo tributo deve ser arrecadado de maneira mais conveniente para o contribuinte; e d) todo tributo deve ser arrecadado de forma que implique o menor custo possível para o contribuinte, além do montante arrecadado pelo Estado com o tributo.

Salvador, no artigo “A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?”, explica que para a concepção econômica neoclássica, o sistema tributário não pode romper o equilíbrio de mercado, e os tributos devem obedecer aos princípios da “neutralidade” e da “equidade”. No primeiro caso, os impostos não devem afetar as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos nas economias, pois afetaria a eficiência. E o princípio da equidade diz que os impostos devem ser distribuídos de forma equitativa entre os membros da sociedade, de forma a não alterar a estrutura de distribuição de renda, pois esta é considerada no modelo neoclássico como ótima antes de sua incidência, portanto, o sistema tributário não pode romper o “equilíbrio”.

Segundo Falcão, outro autor liberal que também se debruçou sobre o tema do que seria um sistema tributário ideal foi Jean-Baptiste Say (1767-1832). Este acabou, no entanto, expondo os princípios que se tornaram, mais tarde, inerentes à noção de justiça fiscal, entre eles a progressividade e a limitação da tributação indireta sobre os produtos considerados de luxo, ou considerados danosos para a saúde física e moral do povo como o álcool e o tabaco. Ele também pregava a supressão ou redução dos impostos incidentes sobre os produtos considerados de primeira necessidade e sobre os produtos importados. Neste último caso, o objetivo era incentivar o livre-comércio.

A progressividade dos impostos foi, no entanto, criticada por outros liberais, como Leroy-Beaulieu (1843-1916), que questionou os limites entre a capacidade contributiva e o confisco.

Segundo Falcão, foi o próprio pensamento liberal que fomentou o fortalecimento do imposto de renda. Com a desoneração dos tributos aduaneiros, defendida pelos liberais, o Estado procurou outras fontes de financiamento. Encontrou-as no imposto de renda, que foi instituído na Inglaterra no final do século XIX, no governo de Lloyd George. Na França, esse imposto já tinha sido criado por Napoleão, para financiar as guerras napoleônicas.

### ***6.3 Modelo do Bem-Estar Social***

Para Falcão, as bases da sociedade solidária foram lançadas com a introdução da progressividade na tributação da renda. “A tributação sobre a renda, acompanhada do debate sobre a capacidade contributiva e a progressividade, surgiu como a única forma de garantir as receitas indispensáveis ao financiamento do Estado-providência”, explica.

Como o ideário liberal não tinha conseguido promover a justa distribuição de renda e o devido equilíbrio da produção, provocando o fortalecimento do pensamento socialista, estavam dadas as condições necessárias para o fortalecimento do Estado do Bem-Estar Social, que passou a exercer funções alocativas e redistributivas de renda. Nesse cenário, “o sistema fiscal deveria corrigir as injustiças distributivas do mercado com o imposto de renda progressivo e a taxaço dos enriquecimentos sem causa (a mais-valia)” (ADOLPH WAGNER *apud* PIERRE ROSANVALLON, citado por FALCÃO, 2009).

De acordo com Salvador<sup>6</sup>, foi a partir das ideias de John Maynard Keynes (1883-1946), na década de 1930, que o Estado passou a ocupar um papel relevante na economia, com destaque para a importância da produção pública no processo de acumulação capitalista e os efeitos da política fiscal e monetária na garantia do pleno emprego. Na teoria keynesiana ganham relevância as políticas de estabilização e as voltadas para a redução das desigualdades, incentivando e fortalecendo o Estado do bem-estar social. Esse tipo de política predominou em todos os Estados ocidentais até a década de 80, quando começou a perder espaço para as políticas liberais defendidas por Milton Friedman.

Falcão (2003, p.71), apoiando-se em Sterdyniak (1991), afirma que os modelos liberais e sociais-democratas nortearam inúmeros sistemas tributários contemporâneos. O sistema liberal se caracterizaria pelo financiamento do Estado o mais neutro possível do ponto de vista econômico, com as despesas públicas as mais baixas possíveis. Já o modelo tributário social-democrata tem como objetivo o financiamento das despesas públicas relativamente elevadas. Grosso modo, o modelo liberal estaria baseado nos impostos indiretos, que são mais regressivos, pois atingem a todos de forma indistinta, enquanto o modelo social-democrata estaria baseado nos impostos diretos, mais progressivos, pois o contribuinte é tributado de acordo com a renda. De acordo com Falcão, um sistema tributário ótimo deveria aliar o objetivo de eficiência, propugnado pelos liberais, com o da equidade, defendido pelos sociais-democratas.

Em trabalho posterior, Falcão (2009) vai afirmar que na pós-modernidade os modelos se misturam, sem que se tenha encontrado uma resposta sobre qual seria o melhor. “O rico debate ideológico e doutrinário acerca do tributo foi abandonado em proveito de uma abordagem pragmática”, defende. No entanto, ainda não é possível definir um modelo

---

<sup>6</sup> *Op. citada*

tributário resultante dos esforços do Estado e da sociedade civil na busca de uma política de consenso acerca do financiamento estatal. Para ele, o ideal seria um sistema tributário que respeitasse a capacidade contributiva do contribuinte, atendendo as necessidades de financiamento do Estado.

#### ***6.4 Modelo adotado a partir dos anos 1980***

Segundo Rezende (2006), o pensamento social-democrata, com ênfase na tributação sobre a renda, prevaleceu por quase todo o século XX, perdendo força nos anos 1980.

Por não interferir nas decisões relativas à formação de preços nos mercados de bens e serviços, o imposto sobre a renda seria uma forma de tributação superior às alternativas mais utilizadas sobre a produção e comercialização de bens e serviços, do ponto de vista do princípio da eficiência econômica dos tributos. A esse argumento somavam-se suas vantagens, do ponto de vista da aplicação do princípio da capacidade contributiva (quem ganha mais deve pagar mais) e da visibilidade do ônus tributário: ciente do quanto contribui para os cofres públicos, o contribuinte poderia exercer de forma mais efetiva seu papel cívico de fiscal da ação do Estado, no sentido de atendimento ao bem comum (REZENDE, 2006, p.77).

De acordo com o economista, que ajudou a elaborar a reforma tributária realizada pelos governos militares brasileiros na década de 1960, a globalização da economia levou os especialistas em finanças públicas a rever suas posições.

Na década de 1980, a ênfase que a literatura ocidental atribuía ao papel do imposto sobre a renda começou a arrefecer. Tradicionais cânones da política tributária foram duramente abalados sob a pressão das críticas que denunciavam os efeitos daninhos provocados pela pesada taxaço dos lucros e dos rendimentos familiares sobre as condições de competitividade das economias ocidentais (REZENDE, 2006, p.78).

Essa mudança é resultante da globalização da economia e da mobilidade do capital. Como os países precisam do capital volátil dos investidores estrangeiros, há duas formas de atrair esses recursos: aumentando os juros ou reduzindo os impostos sobre o capital. Como a primeira alternativa prejudica a indústria nacional, a segunda se torna mais atraente, mesmo que em detrimento da progressividade da carga tributária. Essa realidade levou os países a harmonizar a tributação no que diz respeito ao capital, mantendo, na maioria dos casos, uma alíquota baixa.

Uma das consequências dessa competição tributária entre os países tem sido a redução dos impostos sobre o capital financeiro em todo o mundo, como explica Andrea Lemgruber, no artigo “A tributação do capital: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Operações Financeiras”, publicado em 2005. Para ela, o processo competitivo está levando a uma maior regressividade dos sistemas tributários, “pois os fatores imóveis (tipicamente propriedade e trabalho assalariado), que têm maior dificuldade de escapar à tributação local, acabariam por sustentar as necessidades arrecadatórias dos países em proporção superior ao capital”, constata (LEMGRUBER, 2004, p. 212).

Segundo estudo feito pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), citado por Rezende (2006), os tributos com bases impositivas de menor mobilidade territorial, como a renda pessoal, o consumo e os salários, passaram a responder, nos Estados modernos, por 30% da receita tributária global.

Conclusão semelhante à de Rezende foi obtida por Débora da Silva Roland (2006). Ela explica que até a década de 1980 havia uma tendência mundial em favor do Estado do Bem-Estar Social calcado na tributação direta. “A idéia de progressividade prosperou, influenciando as legislações tributárias, que instituíram a progressividade fiscal como forma de redistribuição de renda e de justiça fiscal”, conta. Alemanha, Áustria, França, Itália, Suíça, Inglaterra, Suécia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, México e muitos outros países, incluindo o Brasil, adotaram, por influência do Estado do Bem-Estar Social, tributos com alíquotas progressivas.

Segundo Roland, os ventos começaram a mudar a partir do final dos anos 80, quando Ronald Reagan, então presidente dos Estados Unidos, promoveu uma ampla reforma fiscal (Tax Reform Act, de 1986), que tinha como objetivos simplificar a arrecadação. Tal mudança de concepção teve reflexos no mundo todo, chegando ao Brasil em 1989, por meio do Consenso de Washington. É bom lembrar que antes de Reagan, a então primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, que comandou o Reino Unido de maio de 1979 a novembro de 1990, já tinha lançado as bases para a solidificação de um sistema tributário regressivo. Defensora de uma política liberal, Thatcher privatizou empresas públicas, acabou com o salário mínimo inglês (depois restaurado por Tony Blair), enfraqueceu os sindicatos dos trabalhadores e praticou uma política de favorecimento do capital. Ela só perdeu o poder após implantar, em 1990, a *poll tax*, um imposto altamente regressivo. De acordo com a proposta da Thatcher, todos os cidadãos do Reino Unido (Escócia, Inglaterra e Irlanda do Norte) teriam

de pagar sobre suas propriedades um imposto do mesmo valor, independentemente do valor do imóvel. Esse tributo substituiria outro que funcionava de acordo com o IPTU (Imposto sobre Propriedades Territoriais Urbanas) brasileiro, portanto, muito mais progressiva, já que a alíquota aumenta de acordo com o valor de mercado do imóvel. A população britânica revoltou-se, o que levou o Partido Conservador inglês a substituir Margaret Thatcher do comando do Reino Unido.

A base teórica para as políticas adotadas por Margaret Thatcher e Ronaldo Reagan foi fomentada nas discussões realizadas, desde a década de 1950, na Universidade de Chicago, capitaneadas pelos economistas George Stigler e Milton Friedman. A Escola de Chicago, como ficou conhecida, defendia o liberalismo econômico e o monetarismo, em contraponto ao keynesianismo, que propugnava por uma intervenção maior do Estado na economia. Para os autores dessa Escola, o Estado do bem-estar social, que serviu para reerguer as economias da Europa e dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, acabaria por gerar um processo de escravidão, pois o contribuinte perderia a poder de gerir seus próprios recursos, que seriam arrecadados e administrados pelo Estado. A Escola defendia, então, uma carga tributária mínima e, conseqüentemente, um Estado mínimo. Esse pensamento refletiu-se nas políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e os países que precisavam de recursos dessas duas instituições financeiras tinham de aplicar as políticas neoliberais receitadas por esses organismos internacionais. O Brasil, assim como todos os países da América Latina e outras nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, seguiram os ditames do Banco Mundial e do FMI durante as décadas de 1980 e 1990.

O resultado da longa hegemonia do pensamento da Escola de Chicago na definição das políticas econômicas e tributárias dos países foi a solidificação da tributação indireta, baseada no consumo. O Brasil seguiu a tendência mundial e hoje tem sua base tributária sustentada nos impostos indiretos<sup>7</sup>. Segundo os defensores desse tipo de arrecadação, ela é socialmente justa porque é mais fácil de arrecadar, mesmo que atinja ricos e pobres de maneira igual, prejudicando os últimos.

---

<sup>7</sup> Khair, Amir Antonio. A questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: BIASOTO JR, Geraldo e PINTO, Márcio Percival Alves (org). Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p 343-370.

## 6.5 Evolução da carga tributária no Brasil

Durante as décadas de 1970 e 1980, o IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) incidia, em média, sobre 12 faixas de renda, com alíquotas que iam de 0% a 60%, o que demonstra a progressividade do imposto. Hoje são apenas duas alíquotas: 15% e 27,5%. A primeira incide sobre os rendimentos de R\$ 1.372,82 até R\$ 2.743,25 e, a segunda, a partir deste último valor.

O jornalista Nelson Torreão (1988), na dissertação de mestrado “O discurso do contribuinte – a Imprensa e o Imposto de Renda”, fez uma radiografia de um modelo tributário que estava no fim. No período analisado, décadas de 1970 e 1980, a arrecadação se baseava na tributação direta. A partir de então, esses tipos de tributos perderam importância, sendo privilegiada a tributação indireta.

Amparando-se em série estatística elaborada pelo Departamento Econômico do Banco Central, Torreão mostra que a carga de impostos diretos vinha aumentando desde a década de 1970. Naquele ano, a relação entre os impostos diretos e o PIB era de 9,23%; essa relação é crescente, apresentando variações em torno de 12% nos últimos anos da década de 70, caindo a 10,95% em 1980 e voltando a subir até o pico de 13,33% em 1982, para estabilizar-se, em seguida, em torno dos 11% (em 1985, último ano da série, a relação era de 11,76%).

O inverso se verifica com a série estatística da carga de impostos indiretos. Em 1970, a relação entre impostos indiretos e o PIB era de 16,73% e a partir daí cai sucessivamente até chegar a 10,39% do PIB na última série (1985). A receita líquida do governo também caiu nesse período.

Em 1988, o então diretor do Departamento Econômico (DEPEC) do BC, Sílvio Luiz Rodrigues, publicou um artigo na *Folha de S. Paulo* sobre a questão.

É curioso que, apesar da acentuada queda observada da carga tributária líquida, a sensação que se tem é de que se está pagando mais imposto. O que está acontecendo, ao que parece, é uma grande concentração da incidência de impostos diretos em determinadas faixas de contribuintes, ao tempo em que não se percebe (sic) os benefícios recebidos na forma de redução dos impostos indiretos ou aumento de subsídios, criando um clima de desconforto e revolta. (...) é muito mais fácil perceber o aumento do desconto do Imposto de Renda na fonte sobre os nossos salários, do que o subsídio implícito no preço do trigo e seus derivados. Como resultado, o governo sai perdendo e não tem o reconhecimento de quem está ganhando, que muitas vezes nem se dá conta disso (RODRIGUES, *apud* TORREÃO.

A conclusão a que chegou Torreão na sua pesquisa é que a imprensa tinha um discurso engajado, defendendo uma redução de impostos para a classe média, mas, ao mesmo tempo, escamoteando alguns dados benéficos ao empresariado.

Se fosse refazer sua pesquisa hoje, o jornalista faria uma radiografia de uma estrutura tributária completamente diferente. Agora, os tributos indiretos é que compõem a maior parte dos impostos arrecadados. De acordo com estudo feito por Amir Khair (2006, p. 351), na década de 1980, os impostos indiretos representaram 49,1% da carga tributária, passando a 53,2% na década de 90 e chegando a 55% em 2002. Em compensação, os impostos diretos caíram de 50,9% na década de 1980 para 46,2% em 2002.

O Ipea, no Comunicado da Presidência nº 38, de 12 de janeiro de 2010, intitulado “Pobreza, desigualdades e políticas públicas”, informa que a tributação indireta sobre bens e serviços atingiu, em 2008, 48,44% da carga tributária. Já a tributação direta, sobre renda e patrimônio, foi de 26,63%, dos quais apenas 3,18% foram sobre o patrimônio. Segundo o mesmo estudo, nos países da OCDE, a tributação indireta representa 31,5% da carga tributária e a tributação sobre a renda é responsável por 35,7%.

Apesar de haver uma discrepância em termos de percentuais, quando comparamos os dados apurados pelo Banco Central e os cálculos feitos por Khair, o que coincide nas duas análises é a tendência de queda dos impostos diretos na participação da carga tributária.

As palavras de Sílvio Luiz Rodrigues, ditas em 1988, parecem mostrar o caminho que os governantes seguintes percorreriam para aumentar a arrecadação sem que houvesse, na imprensa, a grita geral vivida em 1987, quando *o Jornal da Tarde* fez uma campanha para que as pessoas deixassem de declarar o IRPF.

É importante lembrar que a escolha dos governos pela tributação indireta se deu porque esta é uma forma de arrecadação fácil, que responde com mais facilidade às crescentes demandas por recursos do Estado. Falcão (2003) argumenta que um sistema tributário indireto molda-se às necessidades atuais e tem, por isso, um papel predominante nos recentes processos de reforma tributária.

“Apesar de seu caráter regressivo, os impostos indiretos apresentaram duas vantagens maiores em relação aos impostos diretos e que foram responsáveis por seu impulso. A primeira está relacionada com o critério de eficiência. A segunda vantagem está relacionada com o fato de que se um determinado contribuinte sonegar o imposto incidente sobre os seus ganhos, será inexoravelmente tributado quando consumir bens ou serviços”, ensina Falcão.

Esse caráter indolor permitiu um aumento substancial da carga tributária.<sup>8</sup> Como mostra Prado (2006, p.180), a carga tributária brasileira alcançava, em 1970, o patamar de 25% do PIB (Produto Interno Bruto), mantendo essa oscilação até 1978-1979. Nos anos 1980, houve queda na arrecadação, atingindo 22% do PIB, em 1988. A partir dos anos 1990 constatou-se uma tendência de alta. Um novo patamar, por volta de 27%, foi alcançado em 1993, saltando depois de 1994 para 29% e chegando em 2001 a 34%. Esse percentual, com elevações para cima, permaneceu por toda a primeira década do século XXI.

Os dados oficiais mais atuais sobre a carga tributária estão divulgados na página do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e referem-se ao ano de 2006. Naquele ano, segundo os cálculos oficiais, a carga foi de 34,1% do PIB.

Segundo o IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário), entidade privada, sediada em Curitiba, que se especializou e se notabilizou na análise das contas tributárias, a carga tributária em 2009 deve ter ficado em 35,02% do PIB, com uma queda de 0,14 pontos percentuais em relação a 2008.<sup>9</sup> Essa diminuição se deve à redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre carros e eletrodomésticos proposta pelo governo central para combater a crise internacional.

Para Oliveira (2006, p. 35), não deixa de ser irônico que a brutal elevação da carga tributária a partir dos anos 90 tenha ocorrido em governos adesistas ao pensamento e às

---

<sup>8</sup> Será aplicado o conceito de carga tributária usado pela Receita Federal do Brasil (RFB) e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que definem a carga com base no PIB (Produto Interno Bruto). “O conceito de tributo utilizado é amplo e inclui pagamentos efetuados a título de FGTS, Sistema S e contribuições previdenciárias. O valor total representa, como parcela do PIB, o volume de recursos que a esfera privada transfere compulsoriamente para financiar ações em nome da coletividade”, explica o estudo “Estatísticas Tributárias 10 – Carga Tributária no Brasil 2006” – Brasília, julho de 2007, elaborado pela Coordenação-Geral de Política Tributária da Receita Federal do Brasil, disponível no endereço <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>, acesso em 13/11/08, às 18h30.

<sup>9</sup> As informações estão no site [WWW.ibpt.com.br](http://WWW.ibpt.com.br)

fórmulas mágicas contidas no ideário do Consenso de Washington. De acordo com esse ideário, o Estado deveria se retirar da cena econômica, reduzindo sua intervenção e participação na vida econômica, por meio do processo de privatização de empresas estatais, diminuição da carga tributária, desregulamentação etc.

Já para muitos economistas, entre eles o ex-ministro da Fazenda e ex-deputado federal Antonio Delfim Neto, o aumento da carga tributária brasileira após a década de 80 se deve à aprovação da atual Constituição Federal, em 1988, que universalizou o acesso à saúde e à educação. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 16 de janeiro de 2008, ele sustentou a tese de que a universalização dos serviços de saúde e educação exigiu um grau de tributação maior do que a dos países emergentes com o mesmo nível de renda per capita, mas menor sensibilidade social. “Esse é um fato que temos de reconhecer e com o qual temos de aprender a conviver”, ensinou.

Para Delfim Neto, o problema está na forma como o Estado brasileiro aplica os recursos arrecadados.

Se usado para arcar com os custos do ajuste fiscal e, conseqüentemente, com o pagamento de juros da dívida interna, ou para financiar políticas públicas, o fato é que a carga tributária brasileira é alta. Em relação a outros países, o Brasil tem uma carga tributária proporcional ao PIB, maior do que os Estados Unidos e Austrália, por exemplo, porém menor do que é cobrado pela França e Itália. Os dois primeiros países têm uma carga de 27,3% e 30,9% respectivamente, contra 44% e 40,6% cobrados dos franceses e italianos. Porém, os percentuais brasileiros são bem maiores do que aqueles cobrados por países em estágio de desenvolvimento semelhante, como México, Chile, Venezuela e Argentina, que têm cargas de 15,7%, 21,7%, 12,8% e 21,4%, segundo Khair (2006, p. 349).

### ***6.6 Novos enfoques sobre a carga tributária***

Recentemente, o presidente do Ipea, Márcio Pochmann, tentou mostrar que a carga tributária não era tão alta assim. No *Comunicado da Presidência* 23, de julho de 2009, sob a responsabilidade da presidência do IPEA, Pochmann afirmou que a carga tributária líquida brasileira teria sido de 12% em 2008. O IPEA chegou a esse número descontando da carga tributária bruta os pagamentos à previdência, as transferências de renda com programas

sociais, o pagamento de juros e os subsídios às empresas. Há, no entanto, controvérsias em relação à metodologia aplicada.

No *Texto para Discussão* 1.350, de agosto de 2008, publicado, também, pelo IPEA, os economistas Cláudio Hamilton dos Santos e Márcio Bruno Ribeiro e o jornalista Sérgio Wulff Gobbetti argumentam que a carga tributária líquida em 2005 foi de 19,3% do PIB.

Para chegar a esse percentual eles definiram a carga tributária bruta como os impostos, taxas e contribuições compulsoriamente pagos pelo setor privado ao governo (mesmo aquelas destinadas a financiar a poupança do próprio setor privado, como as contribuições previdenciárias e para o FGTS). “O adjetivo ‘bruta’ é adicionado para enfatizar que (ao contrário da carga tributária “líquida”) esse número não leva em conta os recursos fiscais que o governo ‘devolve’ ao setor privado na forma de ‘transferências’, como o pagamento de aposentadorias, pensões, seguros-desemprego, bolsas de distintas naturezas etc.”, explicam.

Porém, mesmo considerando a carga tributária líquida, ela ainda é alta, se comparada a países como México (15,7%) e Venezuela (12,8%).

Também há uma discussão, feita pelos liberais, sobre a eficiência alocativa do governo. De acordo com esses pensadores, o sistema seria mais eficiente se a própria alocação dos recursos fosse feita pelo empresariado, não sendo necessário que o governo retirasse o dinheiro da economia, por meio dos tributos, para depois realocá-lo onde achasse mais interessante.

### **6.7 Justiça Fiscal**

Há os que defendem, ainda, que além de alta, a carga tributária brasileira é injusta. Advogam, assim, a justiça fiscal, na qual os ricos pagariam proporcionalmente mais impostos do que os pobres. Defendendo, portanto, uma redução da tributação sobre o consumo (regressiva) e um aumento da tributação sobre a renda e o patrimônio (progressiva).

Segundo definição contida em publicação,<sup>10</sup> de 1996, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República no governo de Fernando Henrique Cardoso, a justiça fiscal

---

<sup>10</sup> [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PROTRI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PROTRI.HTM). Acesso em 13/11/08, às 21h.

Significa não só que o rico deve pagar mais imposto que o pobre, mas também que deve destinar uma parcela maior da sua renda ao pagamento de impostos que o pobre. Para promovê-la é preciso fortalecer impostos diretos - os impostos de renda e sobre propriedades - que são pagos principalmente pelos ricos e diminuir os impostos sobre bens que são consumidos por todos, mas que pesam mais no orçamento do pobre, como, por exemplo, os produtos da cesta básica.

Essa publicação explica os motivos que levaram o governo a apresentar, no ano anterior, uma proposta de reforma tributária cristalizada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 175/95.

Por falta de apoio do próprio governo, a PEC 175/95 arrastou-se por anos na Câmara dos Deputados, até ser retirada do Congresso Nacional, em 2003, pelo sucessor de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva. A crítica feita ao governo tucano é de que ele não tinha interesse na reforma, já que dispunha de mecanismos que ampliaram a arrecadação federal, pouco se interessando pela chamada justiça fiscal.

Um deles foi o congelamento, de 1994 a 2001, da tabela do IRPF (Imposto de Renda das Pessoas Físicas). Como os salários eram reajustados e a tabela não, quem antes não pagava imposto, ou pagava uma alíquota menor, ao receber aumento salarial tinha de repartir com o “leão”. Durante esse período, o limite de isenção ficou congelado em R\$ 900,00.

Num estudo em que busca justificar a manutenção do congelamento da tabela sob o argumento de que o limite era alto diante da média salarial brasileira, na época em R\$ 600,00, a então Secretaria da Receita Federal admite que, entre 1994 e 2001, o número de declarantes do IRPF cresceu de 6,3 para 13,7 milhões. “É o dobro do que se tinha há cinco anos”, reconhece a Receita no texto “Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física”, publicado em dezembro de 2001.

Após ampla campanha midiática, que contou com o apoio de algumas entidades sindicais como Unafisco<sup>11</sup> e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, foi aprovada a Lei 10.451/02, que corrigiu a tabela em 17,5%. Em 2005, o governo Lula concedeu um reajuste de 10% e outro de 8% em 2006. A partir de então a tabela passou a ser

---

<sup>11</sup> O Unafisco lançou a campanha “Chega de Confisco”, pedindo a correção da tabela do IRPF. O histórico dessa campanha pode ser obtido no site [WWW.chegadeconfisco.com.br](http://WWW.chegadeconfisco.com.br)

corrigida anualmente, de acordo com a inflação. Em janeiro de 2010 o limite de isenção era de R\$ 1.499,15.

Além do congelamento da tabela, o governo FHC pôde contar com a continuidade da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Ao contrário da PEC 175/05, as Emendas Constitucionais 12/96, 21/99 e 37/02, todas ampliando o prazo de vigência da contribuição, foram aprovadas.

Enquanto os governos não conseguem transpor a barreira das boas intenções, a carga tributária brasileira continua a retirar proporcionalmente mais recursos das camadas mais pobres da população para financiar o Estado brasileiro. Baseado em pesquisa feita por Zocknun (2007), o Comunicado da Presidência nº 22, de junho de 2009, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), afirma que “os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua – pouca – renda para o pagamento de tributos, enquanto que para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7% da renda. Ainda com base nesse estudo,<sup>12</sup> o IPEA entende que ao se utilizar o salário mínimo como referência para classificar os níveis de renda, conclui-se que famílias com renda de até dois salários mínimos pagam 48,8% da sua renda em tributos; já famílias com renda acima de 30 salários-mínimos destinam cerca de 26,3%. Esses dados foram estimados tomando como base os números da arrecadação de 2004.

Resultado semelhante chegou o Unafisco<sup>13</sup> (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), hoje Sindifisco Nacional. De acordo com estudo da entidade sindical, quem ganha até dois salários mínimos tem 13,13% de sua renda salarial desviada para o pagamento de impostos sobre consumo. Para quem ganha mais de 30 salários mínimos, essa proporção é de 6,94%. Quando se somam os impostos sobre o consumo e sobre a renda, a carga tributária de quem recebe menos é de 41,12% e de quem ganha mais é de 44,81%. Por essa ótica, poderíamos dizer que o sistema é justo, já que ambas as pontas da pirâmide social são taxadas igualmente. Porém, vai de encontro a um princípio constitucional de que a

---

<sup>12</sup> Zockun, M, H. *et alli* – “Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado”. Texto para Discussão, n. 03. FIPE/USP: São Paulo, 2007.

<sup>13</sup> Unafisco Sindical. Justiça “Tributária ainda que tardia”, *in 10 anos de derrama – a distribuição da carga tributária no Brasil*, edição própria, Brasília, 2007. Estudo apresentado durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre, janeiro/2003.

tributação deve ser feita de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte, de que os desiguais devem ser tratados desigualmente para que injustiças sejam corrigidas.

Quem também defende mudanças no modelo atual é o deputado estadual do PT (Partido dos Trabalhadores) em São Paulo Rui Falcão, líder do partido na Assembleia Legislativa de São Paulo. No artigo “Justiça fiscal, contra a pobreza e a desigualdade”, postado no dia 10 de junho de 2008 no *site* da Fundação Perseu Abramo, o petista critica a atual proposta de reforma tributária do governo Lula (PEC 233/08), por não incluir mecanismos que tragam a justiça fiscal.

Ele propõe, como mecanismos para que se chegue a uma justiça fiscal, a redução linear da carga tributária, a progressividade geral para todos os impostos, a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, a desoneração da cesta básica e das contribuições previdenciárias, a elevação e progressividade da alíquota do Imposto sobre Herança e a ampliação da progressividade do IR para mais faixas de renda, entre outras propostas.

Das propostas defendidas por Rui Falcão, apenas as desonerações sobre a cesta básica e sobre as contribuições previdenciárias estão na PEC 233/08, apresentada pelo governo petista no começo de 2008. O que não significa que o governo fará esforços para aprová-las, a exemplo do que ocorreu com o governo de Fernando Henrique Cardoso com a PEC 175/95.

As soluções, no entanto, não são simples. Uma maior progressividade tributária implicaria, por exemplo, mais alíquotas e um percentual maior sobre o imposto de renda, o que sacrificaria ainda mais a classe média, a qual, segundo admite Pochmann,<sup>14</sup> é quem mais suporta a carga tributária no Brasil.

Um imposto de renda mais progressivo implicaria não só uma ampliação para baixo, diminuindo-se o limite de isenção, como para cima, aumentando as alíquotas dos salários mais altos. Segundo os defensores dessas medidas (SERGEI *et al.*, in Texto para Discussão nº 1.433, IPEA, 2009), o Brasil é um dos países que menos tributa o IRPF (Imposto de Renda sobre a Fonte). O imposto é responsável por 6% da Carga Tributaria Bruta, representando pouco mais de 2% do PIB. Posição semelhante é defendida por Piancastelli e Nascimento (2005, p. 231). Para esses autores, a insuficiência da arrecadação de receitas públicas, no que

---

<sup>14</sup> POCHMANN, Márcio. “Desigualdade movida a imposto”. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 27, 16/05/2008. Matéria assinada por Cristiane Jungblut.

se refere ao IRPF, obriga o governo a procurar fontes alternativas de receitas, como as advindas dos impostos indiretos.

Porém, como alerta Siqueira *et al.* (2005, p.181), um imposto baseado na renda observada pelo fisco, como é o imposto de renda, gera desincentivos sobre a oferta de trabalho dos indivíduos, afetando as condições de eficiência da economia. Eles também alertam para o fato de que “objetivos distributivos só podem ser alcançados a um certo custo em termos de eficiência econômica”.

Outra alternativa seria a tributação sobre o capital. Porém, Lemgruber (2005, p. 208) lembra que esse é um tipo de tributo desestimulador da poupança e do investimento. Para ela, a questão se o capital deve ser mais, ou menos, tributado que o trabalho envolve o tradicional *trade-off* das finanças públicas entre a equidade e a eficiência.

Se, por um lado, pode-se argumentar que os capitalistas são mais ricos e, portanto, têm maior capacidade econômica para pagar impostos, permitindo, assim, que o sistema tributário caminhasse rumo ao objetivo redistributivo de justiça fiscal. “Por outro lado, pode-se defender que o capital seja menos tributado, ou até mesmo não tributado, de forma a incentivar a poupança e o investimento – variáveis importantes para o crescimento econômico de um país”, defende.

Na maioria dos países, segundo Lemgruber, o trabalho tem sofrido uma tributação superior aos ganhos de capital ou às aplicações financeiras. No Brasil, enquanto as alíquotas nominais sobre o trabalho variam de 15% a 27,5%, a alíquota incidente sobre os ganhos de capital é de 15% e as aplicações financeiras são tributadas com alíquotas que variam de 15% a 22,5%. Nos Estados Unidos, a situação é similar à brasileira, com o capital pagando alíquotas menores do que o trabalho. Na Finlândia, enquanto a tributação sobre o trabalho vai de 30% a 59%, a tributação da pessoa jurídica, da renda de juros e dos ganhos de capital é feita a uma alíquota de 29%.

Os defensores da justiça fiscal defendem uma tributação maior sobre o capital e sobre as aplicações financeiras. Porém, como os países dependem dos recursos aplicados no mercado financeiro e preferem não assustar os investidores, essas são medidas que não se arriscam a aplicar.

Se a tributação sobre o trabalho sofre grande resistência dos trabalhadores assalariados, como demonstrado, por exemplo, na campanha pela correção da tabela do IRPF, que levou o governo de Fernando Henrique Cardoso a reajustar a tabela do imposto de renda, e se a tributação sobre o capital afugenta os investimentos, é até lógico supor o porquê da preferência dos governos pelos impostos sobre consumo e, portanto, indiretos. É lógico, mas não aceitável, já que a manutenção da atual política acaba promovendo a injustiça fiscal e prejudicando quem tem menor poder de pressão: a população de baixa renda.

### ***6.8 Modelos em disputa***

A história da construção do pensamento tributário reflete o embate entre concepções diferentes sobre o papel dos tributos na organização da sociedade. Para os liberais, os impostos devem ser mínimos para que o empresariado tenha dinheiro para investir. O Estado, segundo essa corrente, tira dinheiro desnecessário da sociedade para manter uma máquina ineficiente. Também defendem impostos indiretos, baseados no consumo, em que uma mesma alíquota sobre um produto é paga por ricos e pobres. Herdeiros do socialismo, os sociais-democratas defendem um Estado forte, portanto, baseado em uma carga tributária alta, capaz de promover políticas sociais. Dentro desse pensamento, há quem defenda uma tributação socialmente mais justa, na qual quem tem maior capacidade contributiva deve pagar proporcionalmente mais impostos. Nesses casos, são privilegiados os tributos diretos, como o Imposto de Renda, além dos impostos sobre o lucro e sobre o patrimônio.

Não há um país que adote um modelo puro. Assim como países com políticas econômicas liberais podem adotar tributos diretos, os sociais-democratas podem ter sua base tributária baseada amplamente no consumo. Também não há totalidades de discursos. Mesmo em épocas em que um determinado modelo era preponderantemente adotado, sempre havia um país que optava o modelo oposto e, dentro de cada sociedade, é corrente o debate de ideias. O modelo social-democrata, por exemplo, foi adotado pela maioria dos países, principalmente os europeus, desde o final da II Guerra Mundial até o começo da década de 70. Como passou a não mais responder às demandas sociais, o modelo liberal ganhou força, dando origem ao Consenso de Washington e a políticas que pregavam o Estado mínimo e a redução de impostos.

Ao longo da história dos tributos, as duas correntes buscam se sobrepor uma à outra. E na atual sociedade complexa, a chegada ao poder nem sempre significa mudanças de paradigmas. Muitas vezes, ocupar o comando de um Estado é apenas uma etapa na busca pela implementação de um modelo. Para fazer qualquer mudança que redefina o peso da carga tributária entre as classes sociais ou entre os entes da federação, qualquer governo democrático precisa da aprovação do Legislativo e da opinião pública. Se o apoio dos senadores e deputados vai depender de negociações, o apoio da opinião pública pode ser obtido via imprensa.

### ***6.9 Governo Lula***

No atual governo brasileiro (2003-2010) coexistem representantes das duas visões sobre o que é melhor em termos fiscais. Eleito, em 2002, sob forte desconfiança do mercado financeiro, o presidente eleito por um partido de esquerda, o PT, fez a opção de manter a mesma política tributária do governo antecessor. Deixou na chefia da Receita Federal o auditor fiscal Jorge Rachid, que era um dos principais assessores do antigo secretário da Receita, Everardo Maciel. O governo precisava de dinheiro em caixa; não tinha tempo para implementar medidas que poderiam trazer a justiça fiscal, mas que também poderiam reduzir a arrecadação.

Durante seu primeiro mandato (2003-2006), foram tímidas as medidas tomadas pelo presidente petista para diminuir a carga tributária dos menos favorecidos e dos assalariados. Entre elas, a desoneração de alguns produtos da cesta básica e um reajuste na tabela do IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física). Em 2005, o governo Lula reajustou a tabela em 10% e, em 2006, concedeu novo reajuste de 8%. A partir de então a tabela passou a ser corrigida anualmente, de acordo com a inflação. O reajuste periódico da tabela do IRPF era uma reivindicação antiga de várias entidades sindicais e ONGs. Em 1999, o Unafisco Sindical lançara a campanha “Chega de Confisco”, que pregava a correção da tabela. Ao sindicato, aliaram-se entidades como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, entre outras.

Acusado de ter mandado quebrar o sigilo bancário do jardineiro Francenildo Santos Costa, o então ministro da Fazenda do presidente Lula, Antonio Palocci, foi obrigado a deixar o cargo em março de 2006. Entrou, em seu lugar, o petista Guido Mantega, mais afinado com

os ideais desenvolvimentistas. Mantega mudou a cúpula do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento), fez críticas ao presidente do Banco Central, mas não ousou tirar o secretário da Receita Federal do Brasil, Jorge Rachid. A mudança só foi ocorrer em agosto de 2008, quando assumiu a Receita Federal a auditora fiscal Lina Maria Vieira, aparentemente mais afinada com o perfil do ministro da Fazenda. Um ano depois, Lina caiu e foi substituída por Otacílio Cartaxo, também auditor fiscal da Receita Federal do Brasil, assim como seus dois antecessores. Segundo os jornais, Lina caiu porque bateu de frente com a chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, então pré-candidata à presidência pelo PT, e, também, por não ter apresentado bons números na arrecadação.

No final de 2007, Mantega já tinha conseguido mudar a direção do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Uma das primeiras medidas tomadas pelo novo presidente do Instituto, Márcio Pochmann, foi dispensar o economista Fábio Giambiagi, que tinha trabalhado para o governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>15</sup> Sob nova direção, o IPEA passou a produzir estudos defendendo mudanças na distribuição da carga tributária entre as classes sociais e a defender, via imprensa, um “novo padrão civilizatório”, em que seria necessário “o aumento dos tributos sobre os ricos, sobre os que detêm maior parcela da riqueza. Ao mesmo tempo, é necessário alterar a estrutura tributária brasileira, muito regressiva, que faz com que os pobres é que paguem impostos, justamente eles que menos recursos possuem para financiar sua própria vida”.<sup>16</sup>

Só no final do segundo governo Lula é que petistas no poder começaram a falar em redistribuir melhor a carga tributária. E mesmo tendo o poder legal, os governistas defensores de mudanças na redistribuição da carga tributária brasileira buscam, inicialmente, obter o apoio da opinião pública, via imprensa, para a causa da justiça fiscal. Nessa empreitada, o presidente do IPEA tem procurado ocupar papel central.

Como vimos, no entanto, a aplicação do conceito de justiça fiscal implica escolhas que nem sempre os governos estão dispostos a fazer. Como a necessidade de financiamento do

---

<sup>15</sup> *Folha de S. Paulo*. “O IPEA promove expurgos”. Matéria de Guilherme Barros, publicada em 16/11/07. “Quatro pesquisadores independentes e considerados não alinhados ao atual pensamento econômico do governo foram afastados essa semana do IPEA (...). São eles: Fábio Giambiagi, Otávio Tourinho, Gervásio Rezende e Regis Bonelli. Os dois primeiros, que estavam cedidos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), foram informados que seus convênios não seriam renovados no vencimento, em dezembro.”

<sup>16</sup> POCHMANN, Márcio. Presidente do Ipea defende aumento da carga tributária para ricos. Agência Brasil, Brasília, 21/10/2008. Matéria assinada por Luciana Lima.

governo brasileiro é alta, desonerar uma camada da sociedade implica a oneração de outra camada, o que pode resultar, até mesmo, na redução de investimentos e no nível de emprego. É uma escolha difícil, que sucessivos governos temem enfrentar.

## 7 METODOLOGIA

### 7.1 Sobre o método

A hipótese central desta dissertação é de que uma notícia só entra no espelho do *Jornal Nacional* se atender diversos valores-notícia, substantivos ou de construção. Confirmada essa hipótese, a dissertação teve como objetivo mapear os valores-notícia utilizados pelo *Jornal Nacional* para exibir matérias sobre tributos, quais as fontes mais ouvidas para falar sobre o tema, o posicionamento dessas fontes em relação à divisão da carga tributária entre as classes sociais para, ao final, propor alternativas que sirvam para contragendar, na mídia, o tema justiça fiscal, de forma que ela possa vir a funcionar de acordo com o conceito de esfera pública (HABERMAS, WOLTON E SILVA) ao tratar das questões tributárias.

Concluimos que a análise de conteúdo qualitativa seria o caminho mais seguro para alcançarmos os objetivos pretendidos. A análise de conteúdo tradicional, tal como proposta por Berelson (1948), que exige procedimentos exaustivos de validação, poderia mostrar-se infrutífera, já que se poderia perder a noção do todo. Para Berelson, a análise de conteúdo consiste em “técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação *destas* (grifo do autor) comunicações” (Berelson *apud* Bardin, 2009, p. 38).

Bardin (2009, p. 22) ensina que no plano metodológico, na análise quantitativa, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem.

Ele ressalta que a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação. “Somente os índices é que são retidos de maneira não frequencial, podendo o analista recorrer a testes quantitativos”, ensina. Para Bardin (2009, p. 142), o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença de índice (tema, palavra, personagem, etc.), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual. De acordo com o autor, “a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de

recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2009, p. 40).

Já Herscovitz (2007, p.123-142) argumenta que enquanto a análise de conteúdo quantitativa pode desconsiderar o conteúdo latente e o contexto dos objetos analisados, bem como dar margem a simplificação e distorções quantitativas, ela pode ser complementada com a análise qualitativa, que pode gerar inferências mais complexas e profundas. Dessa forma, ao promover uma integração entre o conteúdo manifesto (visível) e o latente (oculto, subentendido), a análise de conteúdo permite que se compreenda não somente o significado aparente de um texto, mas também o significado implícito, o contexto onde ele ocorre, o meio de comunicação que o produz e o público ao qual ele é dirigido.

E, como defende Stone (1978, p. 331), na análise de conteúdo, mesmo a que seja apenas quantitativa, o analista atua como um arqueólogo. Assim como este infere a vida de uma cultura com base no padrão de seus resíduos, “a análise de conteúdo infere a orientação e os interesses daquele que fala, a subcultura ou a cultura, a partir do que foi dito”.

Herscovitz argumenta que a análise qualitativa é de grande utilidade na pesquisa jornalística, podendo ser utilizada para detectar tendências e modelos na análise de critérios de noticiabilidade, o enquadramento dado pela mídia aos temas, o agendamento do noticiário, o tratamento e seleção das fontes e a editorialização das manchetes e chamadas.

Bauer (2007, p. 355) alerta para o fato de que a pesquisa qualitativa é criticada por ver apenas o que ela quer ver. Como resposta a esse tipo de crítica, ele afirma que nunca haverá uma análise que capte uma verdade única do texto, já que diferentes orientações teóricas levarão a diferentes escolhas de seleção. A solução, segundo Bardin, é a explicitação dos critérios para seleção, e que esses tenham uma fundamentação conceitual. “Deve ficar teórica e empiricamente explícita a razão de certas escolhas terem sido feitas e não outras”, ensina.

Em vez de procurar uma perfeição impossível, necessitamos ser muito explícitos sobre as técnicas que nós empregamos para selecionar, transcrever e analisar os dados. Se essas técnicas forem tornadas explícitas, então o leitor possui uma oportunidade melhor de julgar a análise empreendida. Devido à natureza da transcrição, existirá sempre espaço para oposição e conflito (BAUER, 2007, p. 348).

O estudo também poderia ser feito por meio da análise do discurso, pois, como ensina Orlandi (2007), esse tipo de análise procura compreender a linguagem como mediação

necessária entre o homem e a realidade natural e social. Os estudos discursivos não separam forma e conteúdo e procuram compreender a língua não só como uma estrutura, mas, sobretudo, como acontecimento.

A análise do discurso vai além da interpretação, pois esta se atém ao contexto imediato, quando a primeira busca compreender como determinado objeto simbólico faz sentido. Visa a compreender como um objeto simbólico produz sentidos, como ele está investido de significância para e por sujeitos.

O analista precisa atentar para as condições de produção do discurso, que compreendem os sujeitos, a situação e a memória. Considerando as condições de produção em sentido estrito e as circunstâncias de enunciação, temos o contexto imediato. Em sentido amplo, as condições de produção incluem o contexto sócio-histórico e ideológico. Ou seja, é preciso compreender todo o contexto em que determinada enunciação é dita, o que, muitas vezes, inviabiliza análises mais longas. Ela também não é útil quando se quer, a partir de análise, propor alternativas, que é o objetivo deste trabalho.

A pesquisa também poderia ser feita com o acompanhamento das práticas de contragendamento realizadas por organizações não-governamentais que falam sobre as questões tributárias, por meio da técnica de estudo de caso. No entanto, esse tipo de trabalho já foi realizado por outros mestres (BOMFIM, 2005) (OLIVEIRA, 2008), com resultados reveladores.

Avaliadas as três opções metodológicas, entendemos que a análise de conteúdo qualitativa seria o caminho mais profícuo para o resultado pretendido. Acreditamos ser possível identificar a partir do que foi noticiado os critérios de noticiabilidade usados pelos jornalistas, como também as fontes ouvidas para a realização da matéria; inferir a partir do produto (a notícia) o processo que o antecedeu. Pois, como ensina Habermas (2003a, p. 28), “podemos ler a estrutura dos pensamentos observando a estrutura das proposições; e as proposições são as partes elementares de uma linguagem gramatical, passíveis de verdade”.

Silva (2007, p. 84-74), apoiando-se em Meditsch (2001), alerta ser necessário acrescentar aos paradigmas da objetividade (científico) e o da subjetividade (ideológico), o da intersubjetividade, também nomeada de Teoria da Argumentação. De acordo com essa linha de pesquisa, as condições ideais de agendamento de um tema seriam aquelas sem

preponderância “colonizadora” de um dos interlocutores sobre os demais, admitindo possibilidades de contra-argumentação.

Entendemos que a análise de conteúdo qualitativa nos daria condições de identificar os valores-notícias mais comuns nas matérias sobre tributos, como se dá o contra-agendamento das questões tributárias e se as notícias são publicizadas em “condições ideais de fala”, como defende Habermas.

## **7.2 A escolha do veículo**

Havia uma intenção inicial de se fazer a pesquisa usando como elemento a ser pesquisado o caderno de economia do jornal *O Estado de S. Paulo*, tendo sido feita uma análise inicial. A escolha recaía nesse jornal por ser ele, entre os mais respeitados periódicos diários nacionais (*Estado, Folha, O Globo*), o que tem uma cobertura mais completa sobre as questões econômicas, só sendo superado pelos jornais segmentados, como o *Valor Econômico*.

Apesar de o *Estadão* posicionar-se entre os cinco maiores jornais do país<sup>17</sup> e de dedicar um bom espaço às questões tributárias, foi possível perceber, nas primeiras análises, que o objetivo não seria alcançado na análise do jornal. Como as matérias sobre tributos quase sempre eram escritas de forma hermética, sem a preocupação de “popularizar” o assunto, não seria possível, a partir da identificação dos valores-notícia dessas matérias, propor alternativas de contra-agendamento que atingissem um segmento amplo da sociedade.

A opção recaiu, então, no veículo televisão que, ao lado do rádio, está presente em quase todos os lares brasileiros. Em 2002, existiam no Brasil 60 milhões de aparelhos de televisão, e para 40% da população brasileira, ela era a única fonte de informação (PORCELLO, 2008, p. 50). Para Gomes (2008), a programação televisiva é o grande concentrador de atenção pública no Brasil, o que faz com que seja a grande vitrine da visibilidade pública nacional.

---

<sup>17</sup> De acordo com a ANJ (Associação Nacional de Jornais), em 2008, a média de vendas diária de o *Estado de S. Paulo* foi de 245.966, ocupando o quinto lugar no *ranking* dos mais vendidos. Até 2003 ele ocupava a terceira posição, baixou para a quarta em 2004 e para a quinta em 2008. Fonte: ([www.anj.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-dobrasil](http://www.anj.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-dobrasil)), acesso em 24/0110.

Já Wolton (2004, p. 137-176) afirma que a televisão, e em especial o modelo brasileiro de TV aberta e generalista, é um dos principais laços sociais da modernidade. “A TV aberta obriga cada um a reconhecer a existência do outro, processo indispensável para a sociedade contemporânea confrontada com o multiculturalismo”, defende. Para ele, um dos papéis da TV generalista é de manter a identidade nacional de um país. Ele cita explicitamente o “exemplo brasileiro” (grifo do autor). “Eis um país em que a televisão privada, Globo, é amplamente dominante, e, no entanto, a preocupação de se preservar uma identidade cultural e a capacidade de criação desse jovem povo resultaram na invenção das telenovelas”, elogia (WOLTON, 2004, p. 172).

Além das telenovelas, a TV Globo também lidera a audiência na programação jornalística, apesar de fortes investidas da TV Record, que há mais de dez anos tem buscado melhorar a qualidade de seus telejornais. “O *Jornal Nacional* é tradicionalmente um dos três produtos mais consumidos da grade da televisão brasileira e o único dentre os programas líderes de audiência que tem como objeto a matéria tradicional da visibilidade pública: a atualidade”, argumenta Gomes.

De acordo com esse autor, 33% dos domicílios monitorados pelo *peoplemeter* do Ibope na Grande São Paulo estão sintonizados na TV Globo no horário de apresentação do *JN*. Esse percentual corresponde a 1.833.018 residências, só na cidade de São Paulo e adjacências.

Escolhido o veículo, a definição do *Jornal Nacional*, da Rede Globo, se deu pela audiência do telejornal, mas, também, pela busca de credibilidade que a emissora tenta construir, depois de ter cometido alguns escorregões, como no caso das Diretas Já e da eleição presidencial de 1989. Exemplos dessa busca de credibilidade são os livros *Jornal Nacional – a notícia faz história* (2004), em que admitem os erros do passado, e o mais recente *Jornal Nacional – modo de fazer* (2009), em que William Bonner tenta deixar explícitos os critérios jornalísticos que norteiam o telejornal mais visto do país.

### ***7.3 Definição do período***

Bauer (2007) sugere a semana artificial, que pode ser estendida para uma quinzena, ou mês. Essa semana consiste na escolha de dias determinados na semana. Adaptamos o conceito e decidimos analisar o segundo trimestre do ano de 2009, de abril a junho, período em que há

uma concentração maior de notícias sobre tributos, já que o prazo para a entrega da declaração anual de ajuste do IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) é 30 de abril. Devido ao período escolhido, não foi possível analisar notícias que tratassem da questão federativa (divisão da carga tributária entre os entes da federação), tema mais presente nas matérias veiculadas em finais de ano, época de votação do Orçamento, mas foi possível captar toda a discussão que houve em relação à desoneração do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre carros e eletrodomésticos.

#### **7.4 Montagem do questionário**

Buscou-se, inicialmente, averiguar a data, o tempo do telejornal, se foi publicada notícias sobre a questão tributária e qual o formato: nota pelada (quando o locutor apenas lê a notícia), nota coberta (quando a leitura da notícia é acompanhada de alguma imagem) e matéria (estrutura geralmente composta de cabeça – lida pelo apresentador – *off*, passagem do repórter e *off*). A esse formato foi acrescentado o *display*, que ocorre quando o apresentador lê a notícia e ao lado dele há uma espécie de tabela em que os dados lidos vão sendo acrescentados na tela. Em algumas redações esse tipo de apresentação entraria como nota coberta, mas na Globo recebe o nome de *display*, que, a nosso ver, é mais apropriado. Também foi acrescentada a informação sobre se a notícia foi tema de escalada (que funciona como as manchetes do telejornal e são lidas pelos apresentadores no início do programa), qual foi a praça que produziu a matéria e o dia da semana em que a notícia foi publicada.

Foi constatado, por exemplo, que as notícias mais factuais são produzidas pela praça de Brasília e no meio da semana. Matérias com personagens são produzidas por outras praças, com destaque especial para São Paulo e Belo Horizonte.

O segundo bloco do questionário teve o objetivo de averiguar a natureza das matérias. Foi analisado se as notícias tratavam de: criação ou aumento de tributos, extinção ou desoneração de tributos, questão federativa, redistribuição da carga entre as classes sociais, matéria de serviço e outras.

Sobre os dois primeiros itens, inicialmente havia uma pergunta sobre se os tributos em questão eram progressivos ou regressivos. Leituras posteriores indicaram que seria melhor não abordar essa questão, pois um tributo pode ser considerado regressivo para alguns estudiosos do direito tributário, enquanto outros têm posturas diferentes. Lettieri e Ramos

(2005, p.155), no artigo “Incidência Tributária”, argumentam que a regressividade, ou não, de um imposto vai depender da elasticidade-preço de oferta e demanda do mercado em análise. No caso, por exemplo, de a oferta ser perfeitamente inelástica (os vendedores ofertarão sempre a mesma quantidade de produto, independentemente do preço) e a procura for perfeitamente elástica (os consumidores só estão dispostos a comprar o produto pelo seu preço original, não acatando quaisquer repasses de aumento nos custos para o produto), a majoração tributária terá de ser arcada pelo vendedor. Ocorre o contrário quando o comprador está disposto a pagar todo o valor cobrado pelo vendedor.

A seletividade na aplicação de impostos sobre o consumo, sobretaxando produtos de luxo ou que fazem mal à saúde e reduzindo as alíquotas do que é consumido pela população de baixa renda, também é um exemplo de um tributo considerado regressivo usado numa perspectiva de progressividade.

A discussão, como se vê, não está fechada, o que nos levou a não analisar a suposta progressividade ou regressividade de um imposto.

Foi mantida, no entanto, a pergunta sobre o tipo da matéria de serviço veiculada: dicas sobre o preenchimento da declaração de ajuste, informações sobre devolução do imposto de renda, números sobre a arrecadação de impostos federais, explicações sobre as desonerações do IPI e outros. A penúltima pergunta foi acrescentada diante do grande volume de matérias tratando dessa questão no período estudado.

A pergunta seguinte trata da fonte identificada da notícia: governo federal, parlamento, sociedade civil, redação e outros. Como *governo federal*, entendemos desde notícias geradas pela Receita Federal do Brasil a informações dadas por ministros, especialmente o da Fazenda, e falas do presidente da República. O *parlamento* corresponde a notícias geradas tanto pelo Senado Federal quanto pela Câmara dos Deputados. Já a *sociedade civil* engloba todos os setores, de representantes do empresariado a sindicalistas trabalhistas. Em *Redação* enquadram-se as matérias, todas de serviço, sugeridas pela equipe do telejornal. Em *outros*, enquadram-se atores políticos como governadores e prefeitos.

Esse tópico necessitou de uma reflexão maior, o que demandou que a pesquisa fosse refeita. O primeiro questionário considerou como fonte as pessoas ouvidas nas matérias. Mas, na análise, constatou-se que as pessoas ouvidas, principalmente os populares, entravam para compor a matéria, não sendo os geradores da informação.

O segundo caminho foi considerar como fonte quem gerou a notícia. No caso da edição de uma medida provisória, a fonte identificada é o governo. Mas, se no dia seguinte, senadores e parlamentares da oposição, por exemplo, criticam a MP, eles se transformam em fonte, já que a notícia da crítica foi gerada no Congresso Nacional. O objetivo dessa pergunta foi averiguar quem mais gera notícias sobre tributos: se o governo central, o parlamento, a sociedade ou a redação. O universo pesquisado foram todas as 32 notícias sobre tributos que foram ao ar no *Jornal Nacional* no período estudado.

Nesse item é dada certa discricionariedade ao pesquisador, já que a partir do discurso ele busca identificar a fonte que gerou a informação. Acreditamos, no entanto, ser possível alcançar um alto grau de fidedignidade, já que o discurso jornalístico busca sempre referenciar as fontes como uma forma de dar objetividade ao texto. Ou, como definiu Tuchman (1993, p.74), como um ritual estratégico que protege os jornalistas dos riscos da profissão.

Nesse ponto da pesquisa foi registrado mais um impasse. Muitas vezes, a partir da informação oficial, como as regras para a entrega da declaração de ajuste, eram produzidas matérias de serviço. A fonte eram os dados oficiais, porém, a iniciativa da matéria foi da redação do telejornal. Esse tipo de matéria não entrevistava fontes governamentais, ouvindo, principalmente, consultores e populares. Foi criada, então, mais uma categoria de fonte: redação. Nas matérias de serviço em que eram ouvidos ou citados representantes ou órgãos do governo federal, este passou a ser considerado fonte.

Para definir uma matéria como resultado de sugestões feitas pela própria equipe do telejornal usamos como base a nossa própria experiência como produtora de rede das TVs Record (1996) e Manchete (1997 e 1998). Em televisão é comum que, nos dias após o anúncio de uma medida econômica, sejam veiculadas matérias explicando como tais medidas interferirão na vida do cidadão comum. Nesses casos, os jornalistas se valem de informações e de contatos que já possuem, corroborando afirmação de Elliott (1972), citado por Wolf (2008, p.233), de que os conhecimentos pessoais dos jornalistas consistem em um dos canais pelos quais os acontecimentos se transformam em notícia.

O último passo da pesquisa foi averiguar quais os valores-notícia foram considerados para a elaboração das matérias. Apesar de Traquina (2008) ter dividido os critérios de seleção em substantivos e contextuais, além dos critérios de construção, decidimos não averiguar os

valores-notícia de seleção contextuais (disponibilidade, equilíbrio, visibilidade, a concorrência e o dia noticioso). Entendemos que esses critérios dizem respeito a decisões que não se referem ao próprio valor do acontecimento, mas a circunstâncias concretas vividas diariamente pela equipe do telejornal que não seriam possíveis de apreender na análise.

Apesar de sabermos, de antemão, que alguns critérios, como a morte, nunca entrariam entre os valores-notícia pertinentes a matérias sobre questões tributárias, resolvemos mantê-los nos itens analisados, como forma de sermos fidedignos à divisão feita pelo autor. Portanto, foram analisados os valores-notícia: morte, notoriedade do ator principal, proximidade geográfica e cultural, relevância, novidade, fator tempo, notabilidade, o inesperado, conflito violento, infração e escândalo.

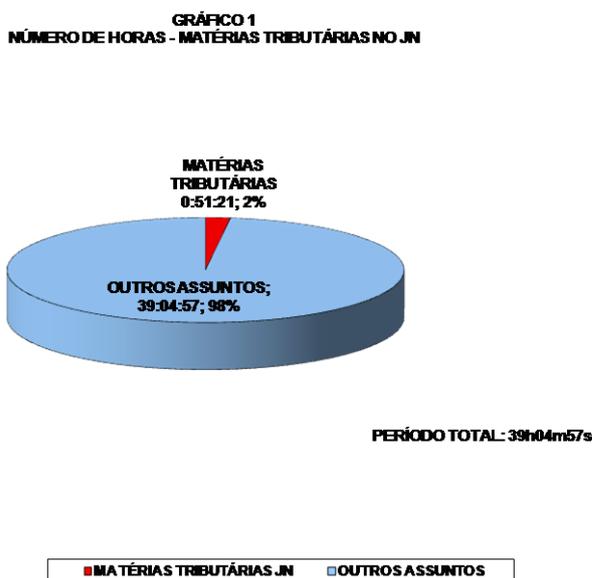
Para averiguarmos os valores-notícia de construção buscamos analisar a forma como o telejornal produziu a matéria, buscando atender os critérios que dariam maior atratividade à notícia, definidos por Traquina como: simplificação, amplificação, personalização, dramatização, consonância e relevância.

Além da análise quantitativa, foi feita uma avaliação qualitativa das principais matérias sobre tributos veiculadas no período. O objetivo dessa análise era identificar como os critérios de noticiabilidade eram usados na elaboração das matérias.

## 8 ANÁLISE DO MATERIAL ANALISADO

### 8.1 Tempo e formato das notícias

A pesquisa envolveu a análise de 78 telejornais, no período entre 1º de abril a 30 de junho de 2009. Em 25 edições foram noticiadas informações sobre tributos, e em sete delas foram ao ar, no mesmo dia, duas notícias, totalizando 32, entre notas peladas, displays, notas cobertas e matérias. Nesse período, foram exibidas 39 horas e 4 minutos de *Jornal Nacional*, dos quais 51 minutos dedicados à questão tributária (ver gráfico 1).



Se o percentual em termo de minutos foi pequeno, pouco mais de 2%, as notícias sobre tributos estiveram presentes em 32% dos dias pesquisados (ver gráfico 2). Mesmo assim o percentual é pequeno comparando, por exemplo, à cobertura sobre esportes, especialmente futebol. Diariamente, o jornal dedica quase um bloco inteiro a notícias esportivas.

**GRÁFICO 2**  
**NÚMERO DE DIAS - MATÉRIAS TRIBUTÁRIAS NO JN**



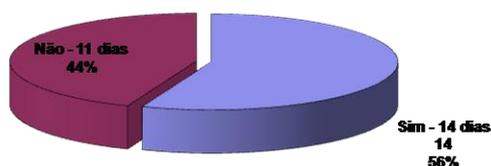
**TOTAL DE DIAS: 78**

■ NÃO HOUVE ■ HOUVE

Essa divisão revela, também, um dos critérios definidos por Evandro Carlos de Andrade para a formatação do *Jornal Nacional*. De acordo com o diretor da Central Globo de Jornalismo no período de 1995 a 2001, o telejornal deveria atender ao “interesse público”, mas, também, ao “interesse do público”, cabendo aos editores a tarefa de promover o equilíbrio. Ele afirmava, também, que, em jornalismo, 90% do que se divulga só serve para conversa durante o jantar, sem modificar a vida das pessoas em nada. “A vida é modificada por uns tantos atos do governo, que definem a cobrança de mais impostos, a proibição disso ou daquilo. (...) Mas o ‘interesse do público’ também é fundamental, para que as pessoas tenham o que conversar”, argumentava. (A entrevista faz parte do livro *Jornal Nacional: a notícia faz história*, 2004, p. 288.)

Porém, mesmo aparecendo proporcionalmente pouco no telejornal, as matérias sobre tributos foram motivo para 14 escaladas, que fazem o papel das manchetes dos jornais impressos. Essa importância se deve ao valor-notícia da relevância que as informações tributárias carregam. Num universo de 25 dias em que foram veiculadas informações sobre o assunto, a escalada esteve presente em 56% deles (ver gráfico 3).

**GRÁFICO 3  
DIAS EM QUE HOUVE ESCALADA**

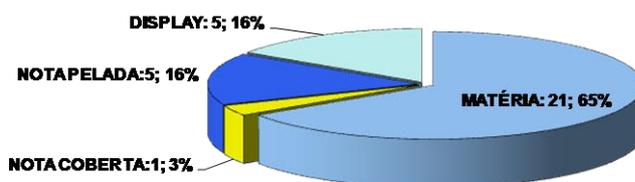


Total de dias analisados com notícias sobre tributos: 25



No período analisado, foram veiculadas 21 matérias (65%), cinco notas peladas (5,16%), cinco displays (5,16%) e uma nota coberta (1,3%) (gráfico 4).

**GRÁFICO 4  
GÊNEROS DE NOTÍCIAS**

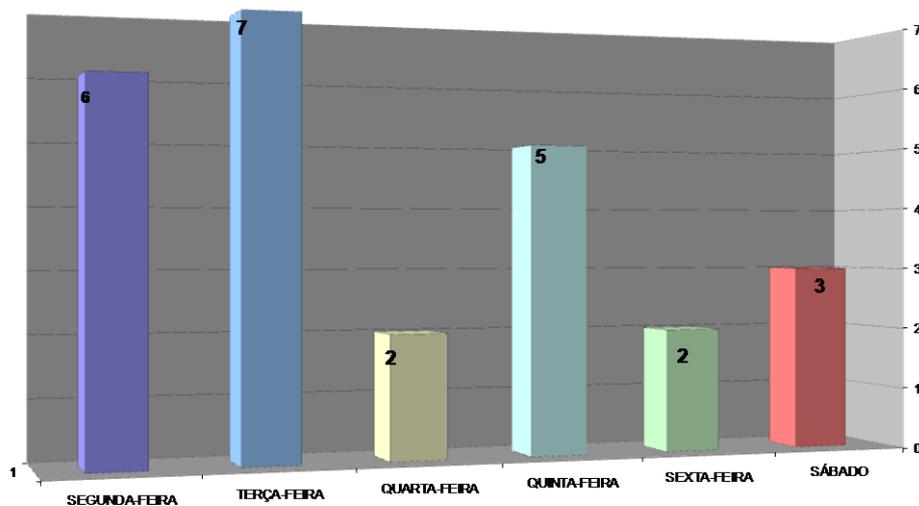


TOTAL DE NOTÍCIAS: 32



O dia da semana em que mais foram publicadas matérias sobre tributos foi a terça-feira (sete vezes), seguida da segunda-feira (seis vezes) e da quinta-feira (cinco vezes) (gráfico 5).

GRÁFICO 5  
CONCENTRAÇÃO DO DIA DA SEMANA  
TOTAL DE DIAS: 25

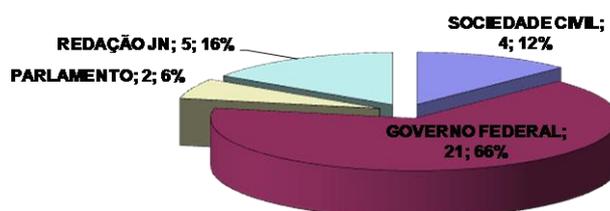


## 8.2 Fontes

O governo federal foi a fonte que mais deu origem a matérias sobre tributos e foi responsável pela origem de 21 notícias (66%), entre notas peladas/display e matérias. Em seguida, está a redação do telejornal, com cinco matérias (16%); a sociedade civil, com uma nota pelada, uma nota coberta e duas matérias (12%) e o parlamento, com uma matéria e uma nota pelada (6%) (gráfico 6).

É de se destacar o grande poder do governo central em pautar matérias sobre tributos. Apesar de não existir, por parte das assessorias governamentais, a preocupação em tornar o assunto mais visualizável, percebia-se o esforço da equipe do telejornal em transformar em imagens as medidas anunciadas pelo governo.

**GRÁFICO 6  
FONTES DA INFORMAÇÃO**

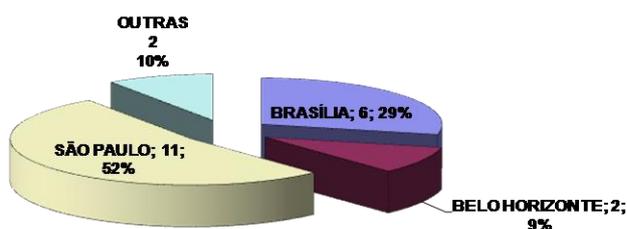


**TOTAL DE FONTES: 32**



Também foram analisadas as praças onde foram produzidas as matérias (gráfico 7). Num universo de 21 matérias, 11 (52%) foram produzidas em São Paulo; seis (29%), em Brasília; duas (10%), em Belo Horizonte; e duas (10%) em outras praças.

**GRÁFICO 7  
PRAÇAS DAS MATÉRIAS**



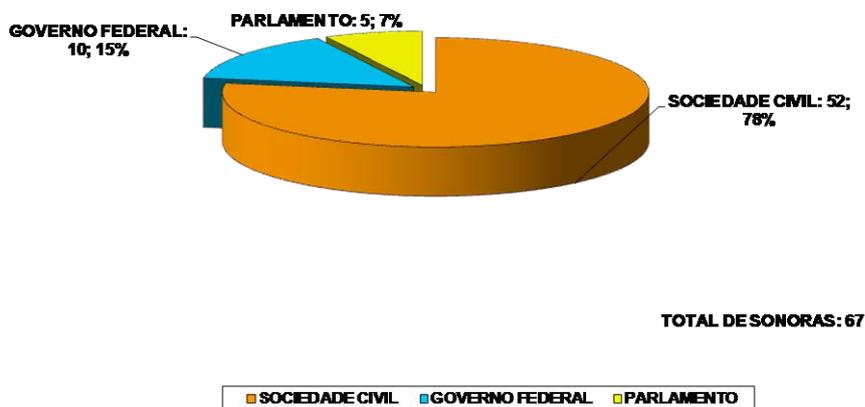
**TOTAL DE MATÉRIAS: 21**



Nas 21 matérias veiculadas no período, foram inseridas 67 sonoras (gráfico 8). Dessas, 52 (78) eram de pessoas da sociedade civil, incluindo cidadãos comuns; 10 (15%) eram do

governo, das quais seis com ministros e quatro com técnicos da Receita Federal do Brasil; e cinco sonoras (7%) com parlamentares, entre os quais dois senadores e três deputados, três desses parlamentares de oposição ao governo (Tasso Jereissatti, José Aníbal e Raul Jungman) e dois da base aliada (Romero Jucá e Henrique Fontana).

**GRÁFICO 8  
SONORAS**



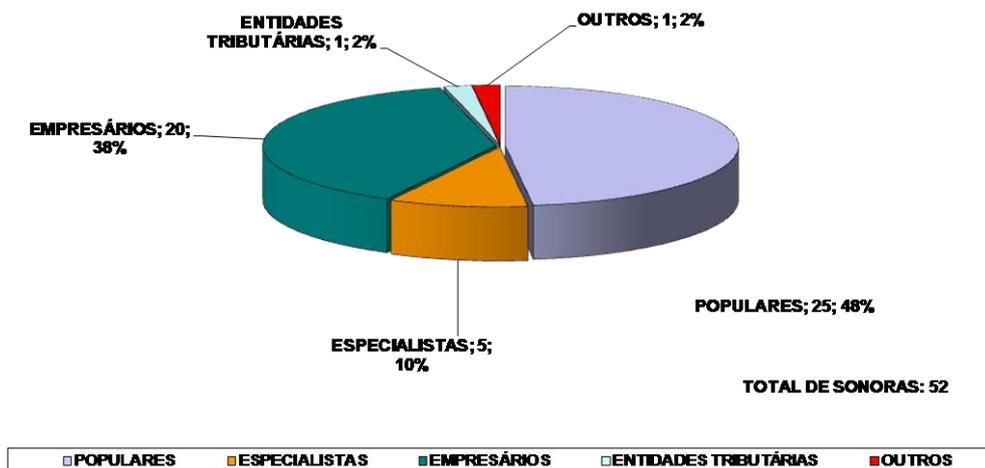
Entre os entrevistados classificados como sociedade civil (gráfico 9), 25 (48%) eram populares, geralmente comentando os impactos das medidas governamentais na área tributária para suas vidas. Essas entrevistas demonstram o esforço da equipe do telejornal em dar notabilidade a assuntos considerados áridos, que rendem poucas imagens.

Os empresários e seus representantes formaram o segundo grupo de entrevistados, somando 20 sonoras (38%). Incluímos nesse conjunto não só os porta-vozes de entidades como Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo), mas, também, os gerentes de lojas, que atuam como prepostos dos empresários. Também foi incluído nesta classificação o ator Odilon Wagner, diretor da Associação dos Produtores de Teatro Independente.

Em seguida, estiveram os especialistas, em número de cinco (10%). Por último, entidades de estudos sobre tributos e outros tiveram uma sonora veiculada, cada um. A diretora do Instituto Millenium Patrícia Carlos de Andrade foi considerada como representante de entidade sobre estudos tributários e o secretário de emprego do estado de São Paulo, Guilherme Afif Domingos, foi classificado como outros. Durante o período, nenhum

representante dos trabalhadores, considerados, aqui, como sindicalistas ou participantes de movimentos populares, foi entrevistado pelo *Jornal Nacional*.

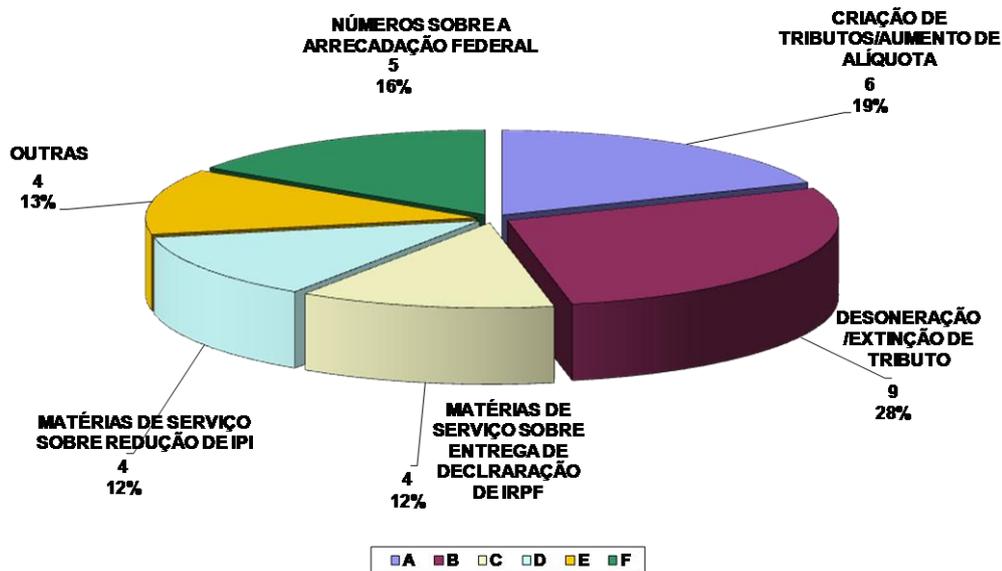
**GRÁFICO 9  
SONORAS NO UNIVERSO SOCIEDADE**



### 8.3 Matérias

No período analisado, foram veiculadas seis notícias sobre criação ou aumento de alíquotas (19%); nove sobre desoneração ou extinção de tributos, com destaque para a redução do IPI (28%); quatro matérias de serviço sobre a entrega da declaração de ajuste do IRPF(12%); quatro matérias de serviço sobre o efeito da redução do IPI nos preços dos produtos, com dicas sobre a melhor compra (12%); cinco notícias com números da arrecadação (16%) e quatro com outras notícias (13%). Consideramos todas as matérias sobre mudanças na tributação da poupança na categoria criação ou aumento de alíquota, pois mesmo nas matérias de serviço havia uma ênfase em mostrar a majoração do imposto de renda, ocasião em que foram entrevistados integrantes do governo (gráfico 10).

**GRÁFICO 10  
CONTEÚDO DA NOTÍCIA**



#### **8.4 Valores-notícia**

Dos valores-notícia de seleção substantivos, o mais presente foi a relevância, presente em 27 matérias. Consideramos como relevantes as informações que tinham o poder de atingir milhões de brasileiros. Portanto, foram consideradas relevantes todas as matérias sobre a desoneração do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), sobre mudanças na tributação sobre a poupança, dicas para o preenchimento da declaração do imposto de renda e números da arrecadação, entre outras notícias de grande repercussão, como a campanha pela redução da carga tributária. Porém, não foram consideradas relevantes a matéria sobre a Lei Rouanet, nem a nota sobre a posição da Receita Federal criticando a Petrobras (gráfico 11).

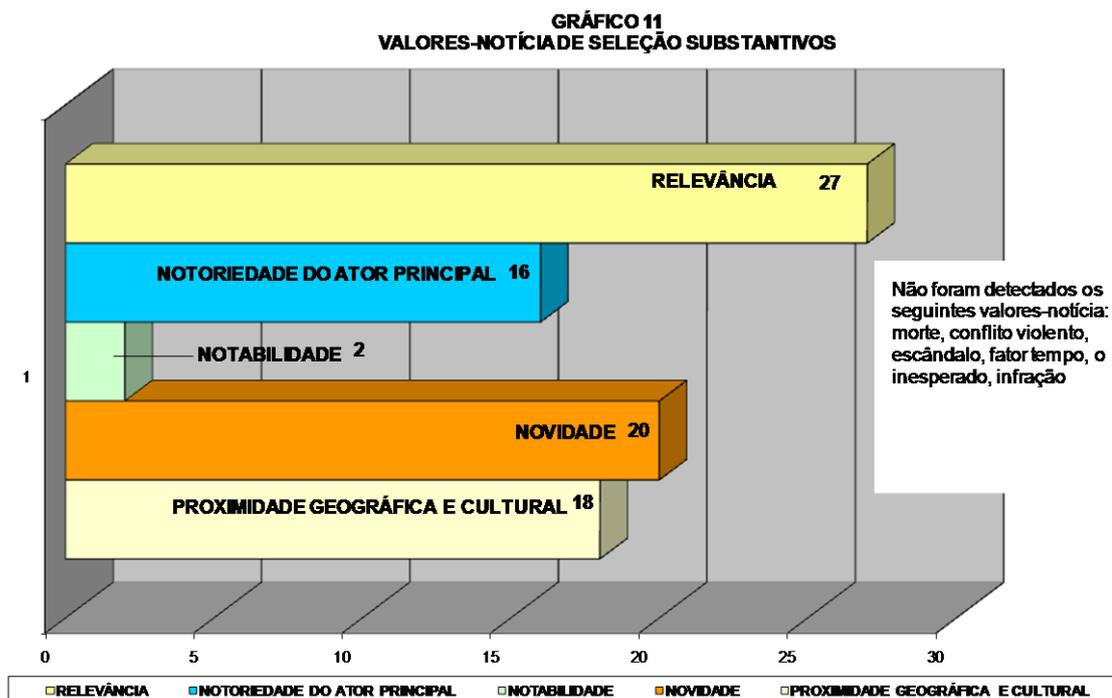
Outro valor-substantivo muito presente na matéria foi a proximidade cultural. Para Traquina (2008), esse valor refere-se à relação que o jornalista tem com o assunto. Quanto mais próximo o tema for do universo da tribo jornalística, maior a possibilidade de o assunto virar notícia. Consideramos próximos aos jornalistas os assuntos referentes à classe média, portanto, todas as matérias sobre IPI, mudanças na poupança, entrega da declaração do IRPF, e pela redução da carga tributária. Foi possível detectar que o valor-notícia da proximidade cultural esteve presente em 18 das matérias veiculadas.

Já o valor-notícia da novidade fez parte dos critérios substantivos de 20 matérias. Consideramos novidade desde o anúncio de novas medidas na área tributária, os números da arrecadação, a aprovação de projetos e a entrada em vigor de novas leis.

A notoriedade do ator principal esteve presente em 16 matérias. Esse item foi marcado quando a matéria contava com entrevistas de representantes do governo central, como ministros ou representantes da Receita Federal.

A notabilidade esteve presente em apenas dois acontecimentos relacionados a questões tributárias, justamente os que foram promovidos pelas entidades promotoras do Dia da Liberdade de Impostos.

Outros valores-notícia de seleção substantivos listados por Traquina, como morte, infração, escândalos, entre outros, não foram detectados nas matérias sobre tributos.



Já entre os valores-notícia de construção, que dizem respeito ao processo de produção da notícia, foi possível perceber o esforço dos repórteres do *Jornal Nacional* em transformar um assunto árido em matérias mais amenas. A simplificação esteve presente em 28 das 32 notícias veiculadas. Só não se enquadraram nesse critério notas peladas sobre arrecadação ou sobre aprovação de projetos, por exemplo (gráfico 12).

A relevância concerne ao trabalho do jornalista em mostrar que determinado assunto é importante. Pela avaliação, esse foi um critério presente em 21 notícias. Nas matérias sobre as mudanças nas regras da poupança, esse critério era bem perceptível, mas também esteve presente em todas as matérias de serviço.

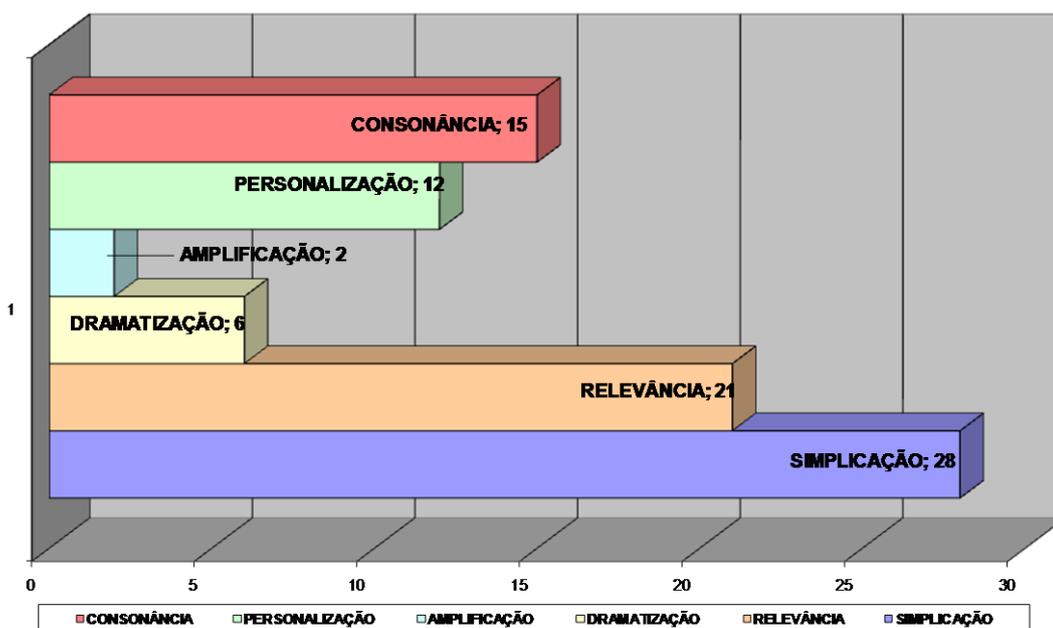
A personalização foi outro critério presente nas matérias de serviço, em que os populares eram instados a falar sobre o significado das mudanças tributárias em suas vidas. Em 12 matérias foi usado o recurso da personalização.

A narrativa da crise financeira mundial esteve muito presente no *Jornal Nacional* no período analisado e, logicamente, esteve presente nas matérias sobre tribu

tos, já que as medidas anunciadas pelo governo tinham o objetivo de combater a crise. Foi possível detectar, em 15 matérias, consonância com a narrativa da crise financeira.

A dramatização, que diz respeito ao conflito verbal entre as partes, esteve presente em seis matérias, que geralmente trataram das diferenças entre partidários do governo e da oposição em relação a questões tributários. Já a amplificação, estratégia usada pelos jornalistas para aumentar a abrangência de uma notícia, esteve presente em apenas uma matéria.

**GRÁFICO 12**  
**VALORES-NOTÍCIAS DE CONSTRUÇÃO**



## 8.5 *Matérias mais emblemáticas*

### 8.5.1 **Lei Rouanet**

A primeira matéria a tratar sobre tributos no período analisado foi uma típica matéria recomendada. São aquelas matérias que os donos da empresa têm interesse em divulgar, cabendo à redação obedecer. Tratava-se da cobertura de um debate organizado pelo jornal *Folha de S. Paulo* sobre as mudanças propostas pelo governo na Lei Rouanet, que dá incentivos fiscais para as empresas investirem em cultura. Esse foi um acontecimento com poucos valores-notícia, o que justifica, então, a veiculação da matéria, mesmo que no último bloco do telejornal? A resposta está na postura engajada das organizações Globo contra o projeto do governo federal, já que a Fundação Roberto Marinho, mantida pela organização, capta recursos públicos usando a Lei Rouanet; no período de 1991 a 2009, foram captados R\$ 81 milhões.

O projeto, segundo explicações dadas pelo ministro da Cultura, Juca Ferreira, em matéria publicada no dia 4 de abril de 2009, sobre a cobertura do debate, tem o objetivo de fazer com que as empresas patrocinadoras invistam em cultura e não apenas repassem os impostos não pagos para os projetos culturais. Também pretende diminuir a concentração de recursos destinados ao Sudeste e a artistas consagrados. Segundo Ferreira, nos 18 anos de existência da Lei Rouanet, apenas 4% das empresas que se utilizaram da legislação para patrocinar eventos investiram recursos próprios. Os atores contratados pela TV Globo também seriam prejudicados, já que estão entre os artistas consagrados criticados por Ferreira.

Uma semana após o debate, a Fundação Roberto Marinho enviou uma carta ao ministro Juca Ferreira afirmando que as mudanças pretendidas tornariam a Lei Rouanet “menos atrativa” ao empresariado e, se efetuadas, resultariam na redução de recursos injetados na área cultural (*Folha de S. Paulo*, 15/04/09).

A fonte da matéria poderia ser classificada como a redação do próprio *Jornal Nacional*, mas nesse caso não seria nem a redação, mas a própria direção de jornalismo da emissora. Resolvemos, então, incluir a emissora como parte da sociedade civil contrária ao projeto, já que a Fundação Roberto Marinho não está sozinha entre os que se opõem à proposta. Além da Associação dos Produtores de Teatro Independentes de São Paulo, ouvida na matéria do *Jornal Nacional*, representada pelo ator global Odilon Wagner, todos os

participantes do debate promovido pela *Folha de S. Paulo* foram contra a iniciativa. Estavam presentes o produtor cultural Paulo Péllico, diretor da Associação de Produtores de Espetáculos Teatrais do Estado de São Paulo; o superintendente do Instituto Itaú Cultura, Eduardo Saron, e o consultor de patrocínio empresarial Yacoff Sarkova. O ministro Juca Ferreira estava, portanto, sozinho no debate, tendo, segundo a matéria da *Folha*, apenas o apoio de parte da platéia.

Havia, portanto, um desequilíbrio no debate, que não foi mostrado na matéria do *Jornal Nacional*, em que foram ouvidos apenas o ministro e o ator Odilon Wagner, um falando a favor das mudanças e o outro, contra.

Foram encontrados os seguintes valores-notícia de seleção substantivos: notoriedade do ator principal (ministro da Cultura), proximidade cultural (assunto pertinente ao universo dos jornalistas) e novidade (mudanças na lei). Entre os valores-notícia de construção estão a simplificação (presente em quase todas as matérias televisivas) e a dramatização (onde foi ressaltado o conflito entre o ministro e o representante dos produtores culturais).

### **8.5.2 Desoneração do IPI**

A redução, feita pelo governo, da alíquota do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) de alguns produtos foi um assunto que resultou na realização de sete matérias no período estudado. Em todas elas foi possível visualizar os seguintes valores-notícia: proximidade cultural e relevância, como critérios de seleção substantivos, e simplificação, relevância e consonância nos critérios de construção. Alguns critérios de seleção, como notoriedade do ator principal e novidade estavam presentes apenas em algumas matérias, principalmente nas que tratavam do anúncio da redução, ou do fim do benefício.

Em todas as matérias havia um esforço do repórter em simplificar o assunto e, em muitas matérias, foi inserida a personalização. A relevância, como um critério de construção, diz respeito ao esforço do repórter em mostrar que aquela informação era importante. Foi possível detectar, nas matérias, o esforço dos repórteres em mostrar a importância da medida governamental para a vida dos consumidores. A consonância diz respeito à inserção das matérias na narrativa da crise financeira mundial.

É importante destacar que no lugar de reduzir a alíquota do IPI, benefício nem sempre repassado pelo empresário para o consumidor, o governo poderia tomar outras medidas, como reduzir a alíquota do IRPF ou distribuir bônus para a sociedade, como fez o governo americano para combater a crise mundial. Essas medidas trariam mais justiça fiscal e havia quem as defendesse. O *Jornal Nacional*, no entanto, não citou, nas suas matérias, alternativas à medida anunciada pelo governo.

### **8.5.3 Entrega da declaração do Imposto de Renda**

De acordo com Piancastelli e Nascimento (2005, p. 244), apenas 7,2% da população brasileira poderia sujeitar-se ao IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), o que significaria algo em torno de 13 milhões de pessoas. Porém, nem todos são alcançados pelo Fisco, já que a informalidade é grande. O resultado é que, segundo o colunista da editora Abril Augusto Nunes, em postagem no dia 9 de novembro de 2009, oito milhões de brasileiros são obrigados a fazer a declaração de ajuste. É um número pequeno, num universo de 176 milhões de brasileiros. Por esse prisma, as matérias sobre a entrega da declaração de ajuste do IRPF e das restituições não poderiam ser enquadradas, nos critérios de seleção substantivos, como relevantes. Entendemos, no entanto, que essas são informações que interessam a uma parcela significativa da população brasileira, a classe média, que, até por sentir diretamente no bolso o peso dos impostos, está mais atenta ao uso que o governo faz desses recursos.

Portanto, nas matérias sobre imposto de renda consideramos como critérios de seleção substantivos a proximidade cultural (já que os jornalistas, em sua grande maioria, estão entre os que têm o IRPF descontado na fonte) e a relevância, além de outros critérios que apareceram eventualmente, como notoriedade do ator principal. Entre os valores-notícia de construção mais presentes estavam a simplificação e a relevância.

### **8.5.4 Imposto de renda sobre a poupança**

No dia 13 de abril o governo anunciou uma medida para taxar quem tinha mais de R\$ 50 mil na poupança. A medida tinha o objetivo de tornar mais atrativas outras aplicações financeiras, já que a poupança, devido à política de juros mais baixos praticada pelo governo, estava atraindo recursos antes destinados a fundos de investimento, por exemplo.

A medida era complicada de explicar e numa matéria de mais de quatro minutos a repórter Cláudia Bomtempo, de Brasília, tentou tornar o assunto mais acessível para o telespectador comum. É típica essa abordagem nas matérias do *Jornal Nacional*, o que condiz com a diretriz contida no *Manual da Globo de Telejornalismo*, produzido pela Central Globo de Jornalismo, que coloca como um dos grandes desafios do telejornalismo a tradução de informações técnicas na apresentação de pacotes econômicos e na decifração de termos financeiros. “É preferível sermos tachados de professorais por uma elite de escolarização a não sermos entendidos por uma massa enorme de telespectadores”, professa o texto. (MANUAL DA GLOBO DE TELEJORNALISMO, 1986, p. 23-24).

Nos dois dias seguintes ao anúncio da tributação sobre a poupança, o *Jornal Nacional* voltou a falar do assunto, tentando explicar o que as medidas significariam na vida das pessoas. A última matéria sobre o assunto buscava tranquilizar os poupadores e era quase uma antinotícia. “Nesta sexta-feira, o *Jornal Nacional* vai mostrar como ficará a poupança dos que não foram atingidos pela mudança. Mais de 99% dos poupadores”, anunciou William Bonner. Em todas as matérias sobre esse assunto foram aplicados os valores-notícia de simplificação e relevância.

### **8.5.5 Dia da Liberdade de Impostos**

A matéria mais emblemática sobre a atuação da sociedade na pauta do *Jornal Nacional* foi na cobertura do Dia da Liberdade de Impostos em 25 de maio de 2009, promovido pelo Instituto Millenium. Esse dia é promovido por entidades que defendem uma redução da carga tributária e é marcado pela venda de produtos pelo seu valor líquido, sem a sobretaxa dos tributos. Em 2009 foi o quinto ano da realização do Dia, porém, a cada ano uma instituição diferente assume a organização do evento, realizado em algumas capitais brasileiras. Em 2008, o evento, promovido no dia 27 de maio, também obteve a cobertura do *Jornal Nacional* e foi organizado pela ONG (Organização Não Governamental) Associação Classe Média. Nas matérias veiculadas em 2008 e 2009 foram usadas imagens do impostômetro ([www.impostometro.com.br](http://www.impostometro.com.br)), painel mantido pela Associação Comercial de São Paulo ([www.acsp.com.br](http://www.acsp.com.br)) com base em cálculos feitos pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário ([www.ibpt.com.br](http://www.ibpt.com.br)), entidade curitibana que reúne tributaristas e que tem se notabilizado em produzir estudos criticando a alta carga tributária brasileira.

O Dia da Liberdade de Impostos marca a data a partir da qual os brasileiros deixam de trabalhar, no ano, só para pagar tributos. Segundo essas entidades, até a data da realização do evento, tudo o que o brasileiro trabalhou até aquele dia foi para arcar com a alta carga tributária do país.

O Instituto Millenium, segundo definição do próprio *site* ([www.imil.org.br](http://www.imil.org.br)), é uma entidade sem fins lucrativos que tem como princípios defender a propriedade privada, a livre iniciativa, a meritocracia, a eficiência, as liberdades individuais, a democracia representativa, a afirmação do indivíduo e o Estado de Direito. O instituto é presidido pela economista Patrícia Carlos de Andrade, filha de Evandro Carlos de Andrade, que dirigiu a Central Globo de Jornalismo de 1995 a 2001, quando faleceu.

Também fazem parte do conselho de governança do Instituto Millenium os empresários João Roberto Marinho (TV Globo), Roberto Civita (Editora Abril), Jorge Gerdau (Grupo Gerdau), entre outros, além do economista Gustavo Franco, presidente do Banco Central no governo de Fernando Henrique Cardoso. Outro ex-presidente do BC da era FHC que é conselheiro do Instituto é Armínio Fraga.

Assim como na cobertura do debate promovido pela *Folha de S. Paulo* sobre as mudanças na Lei Rouanet, é possível visualizar relações de amizade entre os promotores do evento e a direção de jornalismo da TV Globo, mas, independentemente desses vínculos, os eventos de 2008 e 2009 apresentaram vários valores-notícia, como relevância, notabilidade e simplificação.

Na versão de 2009, foram vendidos milhares de litros de gasolina pela metade do preço do que é cobrado normalmente. No Rio de Janeiro, onde foram vendidos 20 mil litros, cada comprador tinha direito a comprar 20 litros de gasolina ao preço de R\$ 1,27, quando o preço normal, na época, era R\$ 2,30. Também foram realizadas manifestações semelhantes em Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte. Com o preço da gasolina tão barato, foi natural que se formassem filas de carros esperando para abastecer. Imagens excelentes para matérias de televisão.

Antes do dia marcado, o Instituto Millenium divulgou para a imprensa quais os postos que estariam vendendo gasolina mais barata, o que rendeu matérias antes, durante e depois do Dia da Liberdade de Impostos. Segundo *clipping* divulgado no site do Instituto, foram publicadas matérias sobre o evento nos jornais *O Globo*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S.*

*Paulo, Jornal da Tarde, O Dia, Zero Hora, Correio do Povo, Jornal do Commercio (RS),* entre outros.

Nessa matéria foi possível detectar os seguintes valores-notícia substantivos: proximidade cultural, relevância, novidade e notabilidade. Entre os valores-notícia de construção estiveram presentes a simplificação, personalização e relevância.

## **9 CONCLUSÕES**

### ***9.1 Possibilidades do agir comunicativo***

Em relação aos indicadores listados por Maia (2008) como necessários para que haja um agir comunicativo (acessibilidade, identificação e caracterização dos interlocutores, uso de argumentos crítico-rationais, reciprocidade, responsividade, reflexividade e reversibilidade), pode-se afirmar que a maioria deles não estava presente nas matérias sobre questões tributárias veiculadas pelo *Jornal Nacional*.

Em relação à acessibilidade, não foi verificada, por exemplo, nenhuma participação de representantes dos trabalhadores como porta-vozes dos interesses dessa classe no debate tributário. É dada uma acessibilidade maior às fontes oficiais, especialmente do governo federal.

Na identificação e caracterização dos interlocutores, o *Jornal Nacional* deixou de informar que a diretora do Instituto Millenium, Patrícia Carlos de Andrade, como dirigente do órgão, sendo qualificada, apenas, como economista. Houve, aí, a omissão de uma informação importante para o telespectador. Também não foi dito, nem na matéria do *JN*, nem em algumas matérias de jornais analisadas, como da *Folha de S. Paulo*, o *Estado de S. Paulo* e o *Globo*, quem eram os dirigentes do instituto. Essa era uma informação que deveria ser dita para uma melhor compreensão sobre os interesses que movem a realização do Dia da Liberdade de Impostos.

Já em relação ao uso dos argumentos crítico-rationais na discussão de questões, foi possível perceber que no caso da apresentação de medidas de oneração ou desoneração tributária havia um esforço da reportagem em ouvir os dois lados, no caso governo e

oposição, que, mesmo no tempo reduzido das matérias, tinham a oportunidade de debater sobre a questão.

Na curta análise realizada, não foi possível perceber nem reciprocidade, nem flexibilidade nas discussões. No entanto, é preciso esclarecer que uma análise sobre mudanças de posições acerca de um determinado tema teria de ser feita em um tempo mais longo, de mais de um ano, quando seria possível analisar se os atores mudaram de opinião. O ideal é que seja feita uma análise da tramitação, por exemplo, de uma proposta de emenda à constituição ou de um projeto de lei, desde sua apresentação até a promulgação ou sanção.

## ***9.2 Possibilidades de contra-agendamento do tema justiça fiscal***

O discurso da justiça fiscal não foi encontrado em nenhuma das 32 notícias veiculadas pelo *Jornal Nacional* no período em análise. Esteve presente o discurso da redução da carga tributária, mas não da redistribuição do peso dos impostos entre as classes sociais.

O governo federal foi confirmado como a fonte mais usada para a produção das matérias sobre tributos, o que explica o grande percentual de matérias que têm entre seus valores-notícia a notoriedade do ator principal. A novidade também é outro critério que se justifica, já que o governo, ao lado do parlamento, é quem tem competência para criar a legislação tributária.

Ao mesmo tempo em que é fonte de notícias que atendem muitos critérios de noticiabilidade, o governo não tem demonstrado preocupação em ajudar os repórteres nos critérios de construção da notícia. Na maioria das matérias de anúncio de medidas, a equipe de reportagem buscou o auxílio de especialistas e fez uso da edição de arte para explicar como a redução do IPI ou o aumento do imposto sobre a poupança afetava a vida do cidadão comum. Havia, nessas matérias, a preocupação em mostrar a relevância da medida anunciada e em dar notabilidade à proposta do governo.

Em contrapartida ao governo, que não tem demonstrado preocupação em agregar valores-notícia de construção às informações que divulga, as entidades da sociedade civil procuram suprir esses valores. No caso do Dia da Liberdade de Impostos, por exemplo, o Instituto Millenium promoveu a venda da gasolina com desconto em várias capitais do país, como forma de amplificar a notícia; anunciou a “promoção” antes, o que resultou na formação

de filas e destacou pessoas para atender os jornalistas. Já o IBPT e a Associação Comercial de São Paulo mantêm o painel do impostômetro, que serve de imagem para as matérias de televisão.

Para que haja o contra-agendamento do tema justiça fiscal, entendemos que o governo e a sociedade civil deveriam se unir, agregando valores-notícia. Como visto no capítulo quatro, integrantes do governo Lula – especialmente o presidente do IPEA, Márcio Pochmann –, têm defendido uma melhor distribuição da carga tributária entre as classes sociais. Porém, o IPEA tem sido muito pródigo em produzir estudos, mas não consegue produzir eventos.

Pelos valores-notícia substantivos que possuem, principalmente a notoriedade do ator principal e a credibilidade da fonte, os estudos do IPEA e as falas de Pochmann são reproduzidos em agências e nos jornais impressos, mas não conseguem ganhar a visibilidade que a mídia televisiva proporciona. Para romper essa barreira precisariam apresentar valores-notícia de construção, que a sociedade civil consegue preencher com mais agilidade do que a burocracia estatal.

É preciso ressaltar, no entanto, que essa sugestão vale para os casos em que há uma coincidência entre os interesses do governo, ou de parte dele, com a sociedade civil organizada, ou parte dela. Nesses casos, será possível a soma dos valores-notícia.

Na maioria das questões tributárias, no entanto, geralmente o governo está de um lado, querendo arrecadar mais, e a sociedade de outro, procurando pagar menos tributos. Nesses casos, os interessados da sociedade civil em pautar questões tributárias na mídia devem ter em mente que a notícia, caso não preencha muitos valores-notícia de seleção substantivos (notoriedade do ator principal, proximidade cultural, relevância, novidade) deve atender o maior número possível de critérios de construção que facilitem o trabalho do repórter (simplificação, personalização etc.) e, ainda, contar com a ajuda dos valores-notícia de seleção contextuais (disponibilidade, equilíbrio, o dia noticioso, etc.). A morte de alguém importante, como o papa João Paulo II, ou Michael Jackson, por exemplo, faz sumir do espelho de qualquer telejornal uma matéria sobre um ato público pela redução de impostos. Com muita sorte, a matéria de dois minutos pode virar uma nota coberta de 15 segundos.

Foi confirmada a hipótese de que as matérias veiculadas pelo *Jornal Nacional*, mesmo as recomendadas, atendem a diversos valores-notícia. Quando são fracas em termos de critérios substantivos, os valores-notícia de construção são reforçados. Conhecedoras dos

critérios que são mais valorizados na elaboração das matérias sobre tributos, as entidades defensoras da justiça fiscal poderão definir melhor estratégias de sucesso para pautar a imprensa televisiva sobre o assunto.

No caso específico da justiça fiscal cabe à sociedade mobilizar-se para incluir o tema na mídia. O *Jornal Nacional* e os demais veículos da grande imprensa, como empresas capitalistas, têm interesse, apenas, na redução da carga tributária e não numa melhor distribuição de renda entre as classes sociais. Mas, a partir do momento em que houver um clamor social em prol de mudanças na estrutura tributária, a mídia, mesmo que de forma retardatária, será obrigada a noticiar o assunto. Os interessados na questão também devem, para obter a visibilidade midiática, produzir acontecimentos que atendam aos valores-notícia da imprensa.

Assim como os políticos, a mídia não é uma entidade autônoma. Se os primeiros agem de forma a manter os vínculos com suas bases eleitorais, a mídia não pode se deslocar do que pensa e quer a sociedade. Tem de se curvar aos acontecimentos, sejam eles produzidos, ou não. Há, aí, uma troca entre os veículos de comunicação e a sociedade civil. Se esta precisa da visibilidade midiática para dar chancela às suas reivindicações, a mídia não pode ignorar o poder da sociedade civil, deixando de noticiar ou noticiando de forma distorcida os fatos gerados pela mobilização popular. Se agir dessa forma, perde credibilidade e, com ela, os anunciantes.

Há uma linha tênue que divide até onde vai o poder da mídia e até onde a sociedade organizada pode interferir. Não desconhecemos o poder de agendamento que alguns veículos de comunicação têm, especialmente a Rede Globo, mas entendemos que a sociedade tem o poder de contra-agendar determinados temas. Para que o contra-agendamento seja eficaz é preciso, no entanto, que os interessados no tema a ser publicizado atendam aos valores-notícia da mídia.

### ***9.3 Lacunas a serem preenchidas***

Para estudos futuros acerca do tratamento dado pela mídia às questões tributárias, sugerimos que seja feita uma análise do último trimestre do ano, quando o Congresso Nacional vota a proposta orçamentária do ano seguinte. Essa análise permitiria avaliar como se comporta o telejornal em relação a outras notícias sobre tributos. Também seria

interessante fazer o comparativo entre o *Jornal Nacional* e o *Jornal da Record*, telejornal que vem buscando se igualar qualitativamente ao líder de audiência. Seria revelador observar se os valores-notícia usados pelos dois telejornais foram os mesmos e qual foi o tratamento dado às mesmas questões.

A escolha do método de análise foi capaz de informar quais os principais valores-notícia usados na cobertura de assuntos tributários, mas foi insuficiente para analisar se o telejornal estava dando um tratamento dialógico ao debate sobre as questões tributárias. Para uma análise desse tipo, sugerimos que o tempo analisado seja maior, concentrado em um único tema. Nesse caso, seria possível averiguar se os atores sociais (parlamentares, mídia, sociedade civil, governo) mudaram de posição durante o processo de negociação para, ao final, chegar a um consenso.

## BIBLIOGRAFIA

ADORNO, T. W. e HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Trad. de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

ALSINA, Miquel Rodrigo. *La construcion de la noticia*. Barcelona: Paidós, 1996, 2ª edição, 210 p.

ARATO, Andrew e COHEN, J. Sociedade Civil e Teoria Social. In: Avritzer, L (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Trad. de Valter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985, 2ª ed.

BAUER, Martin W. e GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Editora Vozes, 2007, 6ª edição.

BERGER, P. L. e LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1979.

BERMAN, Marshal. *Tudo que é sólido desmancha no ar – a aventura da modernidade*. Trad. de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volumes I e II. Coordenação de tradução: João Ferreira. Brasília: Editora UnB, 1995.

BONFIM, William. *O papel das fontes na construção da notícia: o agendamento do tema trabalho infantil doméstico no jornalismo impresso brasileiro, no ano de 2003*. Dissertação (Mestrado em comunicação), UnB, 2005.

BONNER, William. *Jornal Nacional: Modo de fazer*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Trad. de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

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

CENTRAL GLOBO DE JORNALISMO. *Manual da Globo de Telejornalismo*. Rio de Janeiro: Globo, 1986.

CHAPARRO, Manuel Carlos. *Linguagem dos conflitos*. Coimbra: MinervaCoimbra, 2001.

COHN, Gabriel (org). *Comunicação e indústria cultural*. São Paulo: Nacional, 1978, 4ª edição.

COLETIVO DE AUTORES “IMPRESA”. A estrutura da imprensa no presente: fundamentos e formas de atuação no sistema de imprensa da economia privada. In: *Imprensa e capitalismo*. Ciro Marcondes Filho (org.). São Paulo: Kairós Editora, 1984, p. 41-138.

COSTA, Sérgio. A Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, 1994, nº 38, p. 38-52.

DIAS, Robson. *A influência do Prêmio Jornalista Amigo da Criança sobre o profissional de jornalismo: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Comunicação), UnB, 2008.

DURÃO, Aylton Barbieri. A tensão entre faticidade e validade no Direito segundo Habermas. *Ethic@ - Revista Internacional de Filosofia da Moral*. Florianópolis, junho de 2006, volume 5, p. 103-120.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. *Elementos para uma teoria dos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1978.

FALCÃO, Maurin Almeida. A reforma tributária brasileira: um enfoque distorcido. In: Lauro Morhy (org). *Reforma Tributária em questão*. Brasília: Editora da UnB, 2003, p. 67-82.

\_\_\_\_\_. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e social-democrata à pós-modernidade. In: Rodrigo Freitas Palma (org.). *O direito e os desafios da pós-modernidade*. Brasília: Editora Processus, volume 1, pag. 205-228, 1ª ed.

FILHO, Ciro Marcondes (org.). *Imprensa e capitalismo*. São Paulo: Kiarós Livraria Editora, 1984.

\_\_\_\_\_. *O capital da notícia: jornalismo como produção social da segunda natureza*. São Paulo: Editora Ática, 1986.

\_\_\_\_\_. *Comunicação e jornalismo: A saga dos cães perdidos*. São Paulo: Hacker Editores, 2000.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: *Habermas and the public sphere* (org.) Craig Calhoun. Massachusetts Institute of Technology, 1992.

GASSET, José Ortega y. *A revolta das massas*. Disponível em [www.cisc.org.br/portal/biblioteca/rebeliaodasmassas.pdf](http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/rebeliaodasmassas.pdf) (acesso em 8 de dezembro de 2009)

GENRO FILHO, Adelmo. *O segredo da pirâmide – Para uma teoria marxista do jornalismo*. Porto Alegre: Tchê, 1987.

GEYRHOFER, Friedrich. Aquiles como pólvora e chumbo. A fisionomia do jornalismo. In: *Imprensa e Capitalismo*. FILHO, Ciro Marcondes (org). São Paulo: Kiarós Livraria Editora, 1984, p. 159-169.

GOMES, Wilson. *Mapeando a audioesfera política brasileira – os soundbites políticos no Jornal Nacional*. Texto apresentado no XVII Encontro da Compós, em junho de 2008, São Paulo.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAU, Cunnil Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Trad. de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

IPEA. *Comunicado de Presidência nº 23*. Brasília, julho de 2009.

\_\_\_\_\_. *Comunicado de Presidência nº 22*. Brasília, junho de 2009.

\_\_\_\_\_. *Comunicado de Presidência nº 38*. Brasília, janeiro de 2010.

KHAIR, Amir Antonio. A questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: BIASOTO JR, Geraldo e PINTO, Márcio Percival Alves (org). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p 343-370.

KUNCZIK, Michael. *Conceitos de jornalismo: norte e sul*. Trad. de Rafael Varela Júnior. São Paulo: Edusp, 2002, 2ª edição.

HALL, Stuart *et al*. A produção social das notícias: o *mugging* nos *media*. In: TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e histórias*. Lisboa: Vega, 1993.

HARBERMAS, Jürgen. *Agir comunicativo e razão descentralizada*. Trad. de Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*. Volume I. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*. Volume II. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.

\_\_\_\_\_. Soberania Popular como Procedimento – Um conceito normativo de espaço público. Trad. de Márcio Suzuki. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, edição nº 26, p. 100 -113, março de 1990.

HERSCOVITZ, Heloiza Golbspan. Análise de conteúdo em jornalismo. In: LAGO, Cláudia e BENETTI, Marcia (org.). *Metodologia de pesquisa em jornalismo*, Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (org.). *Teorias da comunicação*. Petrópolis: Editora Vozes, 5ª edição.

LAGO, Cláudia e BENETTI, Marcia. *Metodologia de pesquisa em jornalismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Adaptação: Lana Mara Simam. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Reimpressão 2007.

LEMGRUBER, Andrea. A tributação do capital: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Operações Financeiras. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (org.).

*Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004, 6<sup>a</sup> reimpressão, p. 206-230.

MAIA, Rousiley C. M (coord.). *Mídia e deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. *Política deliberativa e tipologia de esfera pública*. Artigo apresentado no 15º Encontro Anual da Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2005, Bauru, SP.

MAIA, Rousiley e SANTIAGO, Daniela. *Entre o mercado e o fórum: o debate antitabagista na cena midiática*. Artigo apresentado no 15º Encontro Anual da Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2005, Bauru, SP.

MACHADO, Hugo de Brito. *Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988*. 5ª edição. São Paulo: Dialética, 2004.

MCCOMBS, Maxwell e SHAW, Donald. A função do agendamento dos *media*. In: *O poder do jornalismo: Análise e textos da Teoria do Agendamento*. (org.) TRAQUINA, Nelson. Coimbra: Minerva Editora, 2000, p. 47-61.

\_\_\_\_\_. A evolução da pesquisa sobre o agendamento: vinte e cinco anos no mercado das ideias. In: *O poder do jornalismo: Análise e textos da Teoria do Agendamento*. (org.) TRAQUINA, Nelson. Coimbra: Minerva Editora, 2000, p. 125-135.

MCCOMBS, Maxwell *et al.* Watergate e os *media*: Análise de um caso de agendamento. In: *O poder do jornalismo: Análise e textos da Teoria do Agendamento*. (org.) TRAQUINA, Nelson. Coimbra: Minerva Editora, 2000, p. 63-123.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Trad. de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

MEMÓRIA GLOBO. *Jornal Nacional: A notícia faz história*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, 2002, nºs 55-56, p. 155-184.

MOLOTCH, Harvey e LESTER, Marilyn. As notícias como procedimento intencional: acerca do uso estratégico de acontecimentos de rotina, acidentes e escândalos. In: TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Editora Vega, 1993, p. 34-51.

MORETZSOHN, Sylvia. *Pensando contra os fatos – jornalismo e cotidiano: do senso comum ao senso crítico*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MOTTA, Luiz Gonzaga. Análise pragmática da narrativa jornalística. In: LAGO, Cláudia e BENETTI, Marcia (org.). *Metodologia de pesquisa em jornalismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2007, p. 143-167.

\_\_\_\_\_. Ideologia e processo de seleção da notícia. In: MOTTA, Luiz Gonzaga (org.). *Imprensa e poder*. Brasília: Editora da UnB, 2002, p. 124-148.

OLIVEIRA, Daniel Gonçalves. *Jornalismo para além do valor-notícia: o valor-convergente como modelo para selecionar e inserir temas sociais na mídia*. Dissertação de mestrado. FAC/UnB. Fevereiro de 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: BIASOTO JR., Geraldo e PINTO, Márcio Percival Alves (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p. 21-37.

PADILHA SILVA, Giovanni. Regressividade tributária no contexto do trade-off entre eficiência e equidade. In: *Estudos Econômico-Fiscais*, ano 14, nº 1, maio de 2008, governo do Rio Grande do Sul. Disponível no site [WWW.sefaz-rs.gov.br/ASP/Download/RegressividadeTributaria.pdf](http://WWW.sefaz-rs.gov.br/ASP/Download/RegressividadeTributaria.pdf). Acesso em 02/02/2010.

PATERNOSTRO, Vera Iris. *O texto na TV – Manual de Telejornalismo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

PIANCASTELLI, Marcelo e NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Imposto de Renda da Pessoa Física. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. 6ª reimpressão, p. 231-269.

PORCELLO, Flávio A. C. Mídia e Poder: os dois lados de uma mesma moeda. In: VIZEU, Alfredo. *A sociedade do telejornalismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008, p. 47-79.

PORTO, Mauro P. (2004). A TV e o primeiro turno das eleições presidenciais de 2002: A influência do Horário Eleitoral e do Jornal Nacional na decisão de voto. Paper apresentado ao IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro.

PENA, Felipe. *Teoria do Jornalismo*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

REESE-SCHÄFFER, Walter. *Compreender Habermas*. Trad. de Vilmar Schneider. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

REZENDE, Fernando. Globalização, integração continental e harmonização fiscal: o Brasil na contramão. In: BIASOTO JR., Geraldo e PINTO, Márcio Percival Alves (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p. 75-91.

RIBEIRO, Lavina Madeira. *Imprensa e espaço público- A institucionalização do jornalismo no Brasil 1808-1964*. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

ROLAND, Débora da Silva. *Possibilidade jurídica de progressividade tributária*. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 13-14.

SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito tributário*. 7ª edição. São Paulo: Premier Máxima, 2005.

SALVADOR, Evilásio. Distribuição da carga tributária: quem paga a conta? Artigo publicado no site [www.direitosociais.org.br/.../223\\_distribuicao\\_da\\_carga\\_tributaria.pdf](http://www.direitosociais.org.br/.../223_distribuicao_da_carga_tributaria.pdf). Acesso em 2/02/2010.

SANTOS et al. *Texto para discussão 1350*. Brasília: Ipea, 2008.

SEABRA, Roberto. Dois séculos de imprensa no Brasil: do jornalismo literário à era da internet. In: *Imprensa e poder*. (org.) Luiz Gonzaga Mota. Brasília: Editora Unb, 2002, p. 31-46.

SERGEI *et al.* *Texto para discussão 1433*. Brasília: Ipea, 2009.

SFEZ, Lucien. *Crítica da comunicação*. Trad. de Maria Stela Gonçalves e Adail Ubirajar Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

SILVA, Luiz Martins da. Jornalismo, espaço público e esfera pública, hoje. *Revista Comunicação e Espaço Público*, Brasília, ano IX, nºs 1 e 2, p. 36-47, 2006.

\_\_\_\_\_. Sociedade, esfera pública e agendamento. In: LAGO, Cláudia e BENETTI, Marcia. *Metodologia de pesquisa em jornalismo*, Petrópolis: Editora Vozes, 2007, p. 84-104.

\_\_\_\_\_. Imprensa e cidadania: possibilidades e contradições. In: MOTTA, Luiz Gonzaga. *Imprensa e Poder*. Brasília: Editora UnB, 2002, p.57-75.

\_\_\_\_\_. *Jornalismo público: o social como valor-notícia*. Brasília: Casa das Musas, 2004.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de, *et al.* Teoria da Tributação Ótima. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. 6ª reimpressão, p. 173-187.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri e RAMOS, Francisco S. Incidência Tributária. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. 6ª reimpressão, p. 155-172.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad Editores, 1999, 4ª edição.

SOUSA, Jorge Pedro. *As notícias e os seus efeitos – as teorias do jornalismo e dos efeitos sociais dos media jornalísticos*. [http://www.bocc.ubi.pt/pag/\\_texto.php3?html2=sousa-pedro-jorge-noticias-efeitos.html](http://www.bocc.ubi.pt/pag/_texto.php3?html2=sousa-pedro-jorge-noticias-efeitos.html).

STONE, Philip J. A análise de conteúdo da mensagem. In: Gabriel Cohn (org.). *Comunicação e indústria cultural*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979, p. 315-332.

TORREÃO, Nelson. *O discurso do contribuinte – a Imprensa e o Imposto de Renda*. Dissertação de mestrado. FAC/UnB, 1988.

THOMPSON, John B. *A mídia e a modernidade – Uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Ideologia e Cultura Moderna – Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, 5ª edição.

TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Editora Vega, 1993.

\_\_\_\_\_. *O poder do jornalismo – análise e textos da teoria do agendamento*. Coimbra: Editora Minerva, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teorias do Jornalismo – A tribo jornalística – uma comunidade interpretativa transnacional*. Florianópolis: Editora Insular, 2008.

TUCHMAN, Gaye. A objetividade como ritual estratégico: uma análise das noções de objetividade dos jornalistas. In: TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Editora Vega, 1993, p. 74-90.

UNAFISCO SINDICAL. *10 anos de derrama – a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: edição própria, 2007.

WOLF, Mauro. *Teorias das Comunicações de Massa*. Trad. de Karina Janini. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

VIZEU, Alfredo. *A sociedade do telejornalismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

WOLTON, Dominique. *Pensar a comunicação*. Trad. de Zélia Leal Adghirni. Brasília: Editora UnB, 2004.