

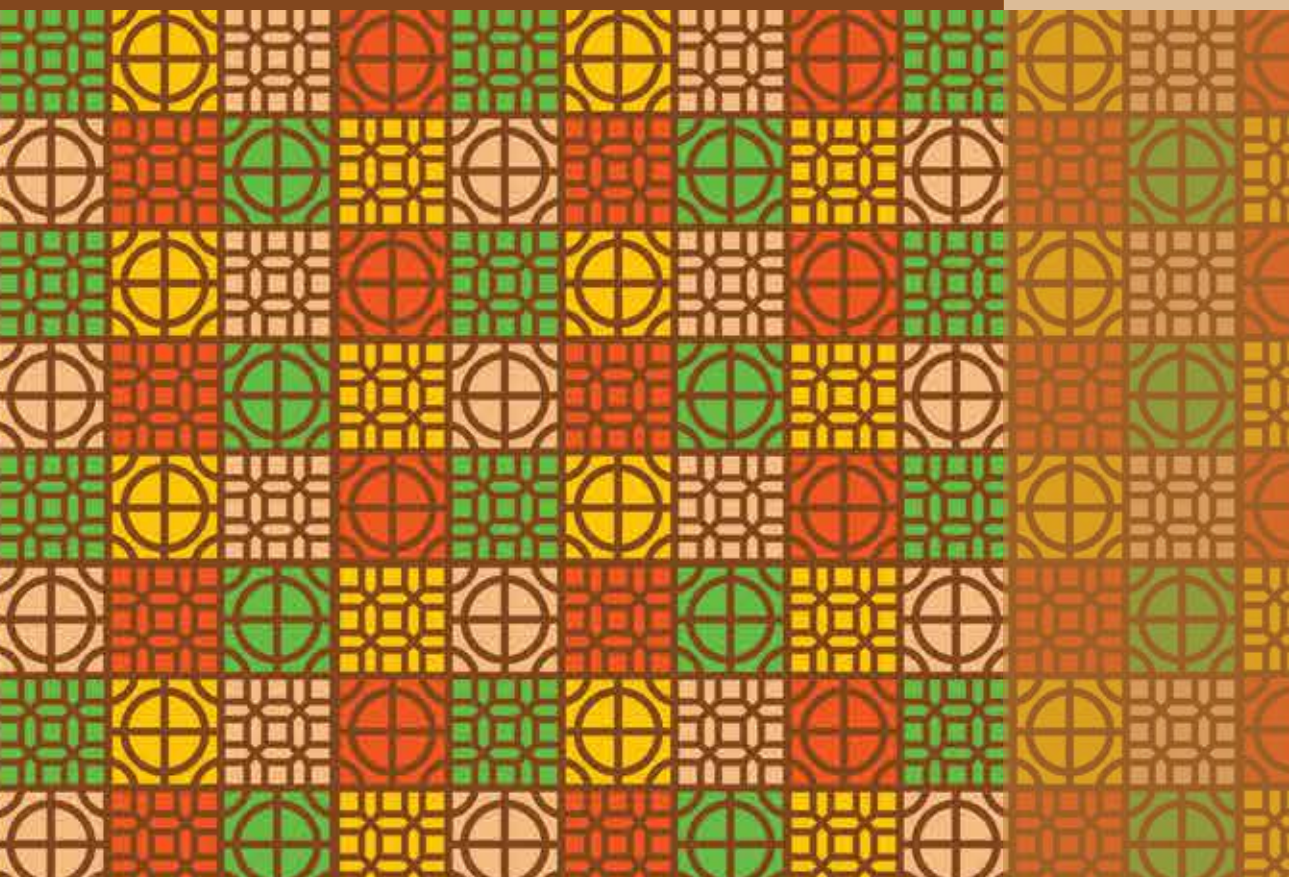


Câmara dos  
Deputados

TEMAS DE INTERESSE  
DO LEGISLATIVO

# Mídia e Política na Imagem do Congresso

Pedro Aquino Noleto Filho



Brasília | 2014



**Pedro Noleto** é graduado em jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre e doutor em comunicação pela Universidade de Brasília. É analista legislativo da Câmara dos Deputados, onde já exerceu os cargos de diretor da Coordenação de Publicações, diretor do *Jornal da Câmara* e chefe da Assessoria de Imprensa. Atualmente, dirige o Departamento de Relações Públicas e Divulgação.

Sua experiência profissional inclui os jornais *Tribuna da Imprensa* e *O Globo*, as revistas *Comércio Exterior e Brasil*, *Comércio e Indústria*, a Associação Comercial do Rio de Janeiro, a Companhia Vale do Rio Doce, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

“O discurso da mídia contribui permanentemente para formar as percepções do público sobre os temas da agenda e sobre as instituições – e também a moldar o comportamento cotidiano dos seus agentes. É sobre este aspecto, tão importante, mas menos estudado, que se debruça o trabalho de Pedro Noleto.

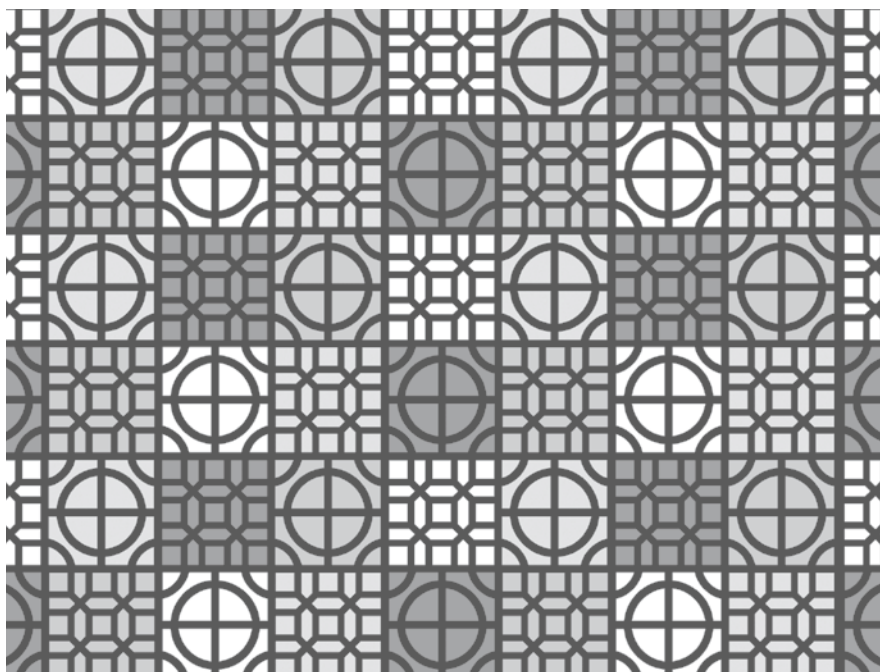
O paradoxo de que ele parte é que o Parlamento, ainda que seja reconhecido como instituição-chave da democracia representativa, desfruta de baixíssimo prestígio diante da opinião pública. É inegável que a mídia desempenha um papel na produção dessa imagem negativa, mas que papel é esse? A mídia apenas reporta as más práticas do Poder Legislativo, cumprindo sua função de informar o público, ou em sua cobertura há um viés que agrava a impressão negativa? E quais as consequências desta situação: ela nos leva a uma visão crítica que permitiria regenerar a instituição ou, ao contrário, põe em risco a própria democracia?

São questões de grande alcance. Pedro Noleto as discute a partir de sua tríplice posição de jornalista, funcionário do Poder Legislativo e acadêmico, uma vez que o texto resulta de uma tese de doutorado em comunicação.”

**Luis Felipe Miguel**

professor do Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília

# Mídia e Política na Imagem do Congresso



## MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

54ª Legislatura – 4ª Sessão Legislativa

2011-2015

### **Presidente**

Henrique Eduardo Alves

### **1º Vice-Presidente**

Arlindo Chinaglia

### **2º Vice-Presidente**

Fábio Faria

### **1º Secretário**

Márcio Bittar

### **2º Secretário**

Simão Sessim

### **3º Secretário**

Maurício Quintella Lessa

### **4º Secretário**

Biffi

### *Suplentes de Secretário*

### **1º Suplente**

Gonzaga Patriota

### **2º Suplente**

Wolney Queiroz

### **3º Suplente**

Vitor Penido

### **4º Suplente**

Takayama

### **Diretor-Geral**

Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

### **Secretário-Geral da Mesa**

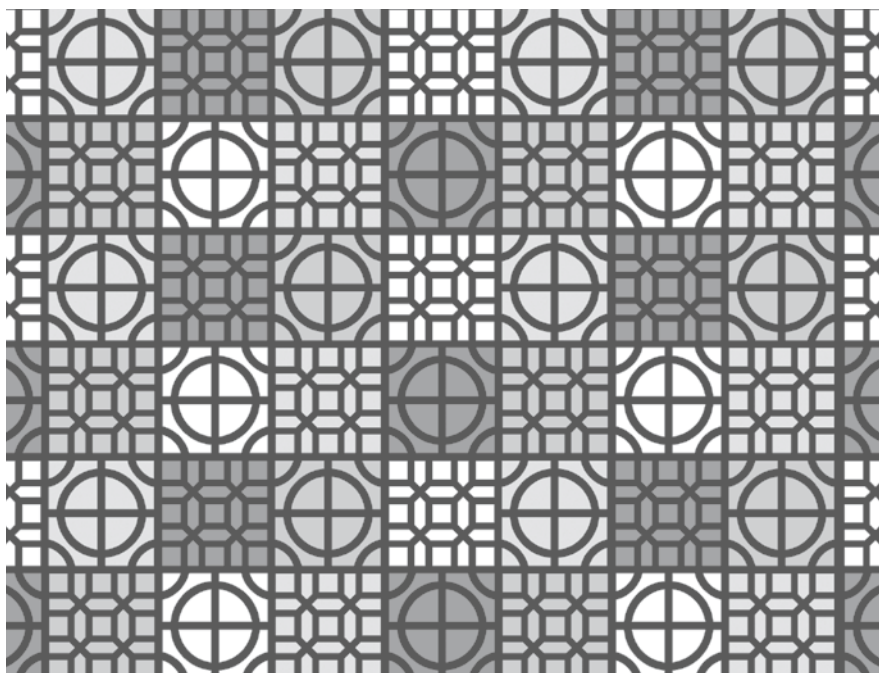
Mozart Vianna de Paiva



Câmara dos  
Deputados

# Mídia e Política na Imagem do Congresso

Pedro Aquino Noleto Filho



Centro de Documentação e Informação  
Edições Câmara  
Brasília | 2014

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

### CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

### COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

### CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

Diretor: Paulo Antonio Lima Costa

Projeto gráfico: Racsow

Atualização de projeto gráfico: Renata Homem e Daniela Barbosa

Capa e diagramação: Daniela Barbosa

Revisão: Seção de Revisão

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810

editora@camara.leg.br

## SÉRIE

Temas de interesse do Legislativo

n. 26

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

---

Noleto Filho, Pedro Aquino.

Mídia e política na imagem do Congresso [recurso eletrônico] / Pedro Aquino Noleto Filho. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

340 p. – (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 26)

ISBN 978-85-7365-877-4

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Comunicação em política, Brasil. 3. Opinião pública, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 342.53:316.653(81)

---

ISBN 978-85-7365-876-7 (brochura)

ISBN 978-85-7365-877-4 (e-book)

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO: IMAGEM PÚBLICA E COMUNICAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>11</b>
Imagem pública: um conceito amplo.....	12
Cultura política e lastro autoritário.....	13
Políticos e jornalistas .....	14
Crítica radical e dogmas liberais .....	15
Esfera pública em mudança .....	16
Ceticismo público e escândalos .....	19
Questões e argumentos principais .....	21
Corpo de análise .....	23
Organização do conteúdo.....	24
<b>1 CONTEXTO POLÍTICO .....</b>	<b>25</b>
1.1 Introdução.....	27
1.2 O desequilíbrio entre os poderes da República .....	30
1.3 O apoio ambivalente à democracia.....	40
1.4 Democracia representativa e antiliberalismo: breve panorama histórico.....	48
1.5 Reputação e capital político .....	56
1.6 A variável confiança na política .....	59
1.7 A desconfiança nas instituições democráticas.....	62



<b>2 ASPECTOS MIDIÁTICOS E COMUNICATIVOS .....</b>	<b>71</b>
2.1 Midiatização da política e representações sociais.....	73
Midiatização.....	76
Representações .....	79
2.2 A interação entre políticos e jornalistas.....	82
2.3 O quarto poder e o Parlamento .....	86
2.4 Imagem pública na política contemporânea .....	95
2.5 Poder simbólico e construção da realidade .....	106
2.6 Opinião pública e ação política.....	109
2.7 A influência da mídia na formação da opinião.....	117
<b>3 REPRESENTAÇÕES DA MÍDIA PELOS PARLAMENTARES.....</b>	<b>135</b>
3.1 Apresentação da pesquisa empírica .....	140
3.2 A mídia como “empresa de negócios” .....	148
Trechos das entrevistas .....	149
3.3 A mídia “favorece” o Poder Executivo .....	157
3.4 A mídia como parte de “teoria conspiratória” .....	165
Trechos das entrevistas .....	165
3.5 A mídia como “incompetente” na cobertura do Congresso.....	169
Trechos das entrevistas .....	169
3.6 A mídia “generaliza e reforça” fatos negativos.....	175
3.7 A mídia como instituição tendenciosa .....	178
3.8 A mídia como fiscal do trabalho dos parlamentares.....	182
3.9 Conclusões parciais .....	185
<b>4 REPRESENTAÇÕES DA IMAGEM DO PARLAMENTO.....</b>	<b>189</b>
4.1 O Congresso como “espelho da sociedade” .....	195
Trechos das entrevistas .....	196
Análise dos depoimentos.....	197
Sobre a metáfora do espelho.....	198
4.2 “O mais transparente dos Poderes” .....	203
Trechos das entrevistas .....	204
Análise dos depoimentos.....	208





Sobre a transparência do Legislativo.....	209
<b>4.3 A imagem negativa como problema mundial.....</b>	<b>212</b>
Trechos das entrevistas .....	213
Análise dos depoimentos.....	214
Sobre o descrédito mundial nos parlamentos.....	215
<b>4.4 “E deputado trabalha? Lá na Câmara se trabalha?” .....</b>	<b>216</b>
Trechos das entrevistas .....	217
Análise dos depoimentos.....	224
<b>4.5 “Quem vê de perto muda de opinião” .....</b>	<b>226</b>
Trechos dos depoimentos .....	227
Análise dos depoimentos.....	230
<b>4.6 “A imagem negativa é dos políticos” .....</b>	<b>231</b>
Trechos das entrevistas .....	232
Análise dos depoimentos.....	237
<b>4.7 Críticas aos maus parlamentares .....</b>	<b>238</b>
Trechos das entrevistas .....	239
Análise dos depoimentos.....	243
<b>4.8 Conclusões parciais .....</b>	<b>245</b>
<b>5 REPRESENTAÇÕES DOS PROBLEMAS</b>	
<b>E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO .....</b>	<b>247</b>
<b>5.1 Danos à atuação do parlamentar.....</b>	<b>249</b>
Trechos das entrevistas .....	250
Análise dos depoimentos.....	257
<b>5.2 Potenciais prejuízos à democracia.....</b>	<b>259</b>
Trechos das entrevistas .....	260
Análise dos depoimentos.....	264
<b>5.3 Propostas para melhorar a imagem pública.....</b>	<b>271</b>
<b>5.3.1 Soluções referentes ao uso da comunicação .....</b>	<b>272</b>
Trechos das entrevistas.....	273
Análise dos depoimentos .....	284
<b>5.3.2 Ações político-institucionais.....</b>	<b>288</b>
Trechos das entrevistas.....	288
Análise dos depoimentos .....	297



<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>303</b>
Influência do jornalismo político .....	308
Negativismo da mídia informativa .....	311
Aprimoramento da democracia representativa.....	313
Problemas político-institucionais.....	316
Valores e práticas da cultura jornalística .....	318
Crise da representação política .....	320
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>327</b>



## APRESENTAÇÃO

Durante muito tempo, os estudiosos da relação entre comunicação e política reclamaram da pouca atenção que seu objeto recebia do mundo acadêmico. Enquanto candidatos e governantes apresentavam – e ainda apresentam – uma preocupação quase obsessiva com a construção de sua imagem pública, os tratados da ciência política continuavam a desenhar um mundo em que a mídia era inexistente ou irrelevante.

No Brasil, foi sobretudo a partir da eleição presidencial de 1989 que se acumulou um conjunto – hoje significativo – de estudos sobre mídia e política. A campanha vitoriosa de Fernando Collor, baseada fortemente numa ofensiva midiática, servia de demonstração cabal da importância política dos meios de comunicação. As eleições seguintes mostraram que a estratégia agressiva de Collor podia não se repetir, mas a relação entre a campanha e a cobertura de imprensa continuava a ser central para a compreensão do momento político.

Desde então, as pesquisas se concentraram nas campanhas eleitorais. No entanto, a relação entre os meios de comunicação e a política não se limita a elas. O discurso da mídia contribui permanentemente para formar as percepções do público sobre os temas da agenda e sobre as instituições – e também a moldar o comportamento cotidiano dos seus agentes. É sobre este aspecto, tão importante, mas menos estudado, que se debruça o trabalho de Pedro Noleto.

O paradoxo de que ele parte é que o parlamento, ainda que seja reconhecido como instituição-chave da democracia representativa, desfruta de baixíssimo prestígio diante da opinião pública. É inegável que a mídia desempenha um papel na produção dessa imagem negativa,



mas que papel é esse? A mídia apenas reporta as más práticas do Poder Legislativo, cumprindo sua função de informar o público, ou em sua cobertura há um viés que agrava a impressão negativa? E quais as consequências desta situação: ela nos leva a uma visão crítica que permitiria regenerar a instituição ou, ao contrário, põe em risco a própria democracia?

São questões de grande alcance. Pedro Noleto as discute a partir de sua tríplice posição de jornalista, funcionário do Poder Legislativo e acadêmico, uma vez que o texto resulta de uma tese de doutorado em comunicação. A intervenção no debate se dá a partir de posições normativas esposadas de forma clara, esgrimidas com uma honestidade que não será recusada mesmo pelos leitores que discordem de suas conclusões. E o rico conjunto de mais de uma centena de entrevistas com parlamentares, que sustenta a análise, permite um vislumbre da complexidade das reações dos próprios agentes políticos ao discurso dos meios. Este livro se configura, assim, uma contribuição qualificada à discussão na qual se insere.

**LUIS FELIPE MIGUEL**

*professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília*



# INTRODUÇÃO: IMAGEM PÚBLICA E COMUNICAÇÃO POLÍTICA

Este livro aborda a imagem pública cronicamente negativa do Congresso Nacional, com ênfase na análise de fatores políticos, institucionais e midiáticos, além de características das culturas política e jornalística, que, em conjunto, contribuem para a construção social da realidade política brasileira.

Situado no ambiente interdisciplinar da Comunicação Política, eu aqui busco explicações para a baixa confiança pública atribuída aos parlamentares no Brasil. Problema que se pode inferir do senso comum, das sondagens nacionais de opinião pública e do conteúdo das representações das atividades do Poder Legislativo produzidas pelos meios de comunicação social.

Com algumas alterações de forma, para retirar eventuais “excessos acadêmicos”, o conteúdo se mantém fiel à minha tese de doutorado, “A imagem pública do Congresso: uma análise político-midiática”, elaborada sob a orientação de Luis Felipe Miguel, professor do Instituto de Ciência Política da UnB, e aprovada em setembro de 2009 pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

O trabalho também é, em boa parte, centrado na descrição, interpretação e análise das representações articuladas por uma centena de



deputados federais em torno da percepção do que se pode chamar de imagem pública institucional do sistema político-parlamentar.

A sequência de argumentos teóricos, descritivos e analíticos, que domina os dois primeiros capítulos, serve de lastro para a apresentação, seguida de análise, da base empírica constituída pelas entrevistas qualitativas em que os parlamentares – como em uma espécie de estudo de recepção – ecoam, ponderam ou resistem aos pontos de vista e opiniões que circulam na sociedade, em geral, e na mídia, em particular, a respeito do Congresso Nacional e seus integrantes.

## Imagem pública: um conceito amplo

Um conjunto multifacetado, dinâmico e um tanto volátil de fluxos de informação, opiniões e representações mentais e/ou articuladas (tornadas públicas) – a isso pode se chamar de “imagem pública”. Essa expressão é empregada neste trabalho em sentido mais amplo, e não apenas próximo ao contexto das auditorias de imagem, em que os profissionais de comunicação utilizam pesquisas quantitativas mais abrangentes (*surveys*) e pesquisas qualitativas, baseadas em grupos focais, para avaliar como marcas, produtos, serviços, pessoas, organizações e instituições são vistos pela sociedade.

Imagem pública é, portanto, um conceito que pode ser entendido de modo amplo e é aplicável às organizações do Estado, do mercado e da sociedade, a grupos sociais e aos cidadãos individualmente. Não se trata necessariamente de imagem icônica, imagem gráfica e imagem mental, apesar de tais elementos também integrarem o contexto das imagens públicas, trata-se primordialmente de imagens conceituais formadas no indivíduo por influência de sua psique e do meio social, porém externalizadas, tornadas públicas. E, mais ainda, a imagem pública significa imagens conceituais coletivas – ou representações sociais – que circulam na sociedade, na mídia, na cultura política, referenciadas principalmente à reputação, ao caráter, à competência e, comparativamente, ao *status* e ao prestígio social de pessoas e instituições, bem como à confiança e ao crédito que se lhes atribuem.

É também com base nesses atributos – lastreados em Walter Lippmann (1997), John Thompson (2000; 2002; 2005), Wilson Gomes (2004) e Maria Helena Weber (2004), entre outros – que este livro analisa a imagem pública do Parlamento brasileiro.

O pressuposto é o de que a interação entre indivíduos e grupos, entre os segmentos sociais, e entre estes e as instituições – em sentidos



bidirecionais, múltiplos e circulares – é um processo social dinâmico e competitivo, influenciado por uma permanente construção e desconstrução de imagens, conceitos, preconceitos, estereótipos. Em uma palavra, representações.

No mundo político, essas imagens se expressam e são avaliadas, de modo comparativo, na confiança em indivíduos e em instituições, bem como na mídia informativa, também concorrentemente, na forma, no conteúdo e na frequência com que os indivíduos e as instituições são representados. Isso porque na política contemporânea, em boa parte, a circulação midiática de imagens que competem, conflitam, convergem ou se complementam decorre de tentativas estratégicas de impor visões de mundo unilaterais ao conjunto da sociedade, por cujo intermédio se expressam os grupos que almejam conquistar ou manter o apoio da opinião pública, em geral, e, em particular, a adesão dos segmentos da população mais diretamente vinculados aos seus interesses específicos.

É um fenômeno que decerto não constitui novidade histórica: o uso estratégico das imagens públicas na política é, sem dúvida, anterior ao advento dos meios de comunicação de massa, mas também é inegável que se tem expandido desde então e mais ainda em nossos dias, com a emergência das tecnologias de comunicação e informação que possibilitam novas formas de interconexão no plano global.

## **Cultura política e lastro autoritário**

Parto também da premissa de que a democracia representativa no Brasil vem se consolidando progressivamente – em especial do ponto de vista da participação eleitoral –, mas precisa avançar muito quanto a sua sintonia fina com a sociedade. Nosso sistema político ainda se sustenta sobre uma base histórico-cultural de viés autoritário que não valoriza as instituições democráticas, nem as compreende bem, dadas a sua complexidade jurídica e as notórias deficiências educacionais da sociedade brasileira. Isso provoca reflexos mais intensos na apreciação pública do Poder Legislativo.

Nesse contexto, a atuação da mídia informativa na representação das ações parlamentares tenderia a reproduzir preconceitos cumulativamente nutridos na cultura política nacional em relação ao papel das instituições do Estado e especificamente quanto ao Parlamento. Assim como a maioria dos cidadãos, os jornalistas selecionam e enquadram os acontecimentos políticos por meio de suas influências, seus



condicionamentos e valores culturais e profissionais em que tais preconceitos também se encontram menos ou mais presentes.

De outro ângulo, isso ocorreria porque os meios de comunicação no Brasil – na sua condição majoritária de empresas do setor privado da economia – não são suficientemente pluralistas, pois têm mais afinidades ideológicas e corporativas com o mercado do que com o setor público e com as organizações da sociedade civil. Ocorreria também porque os critérios de noticiabilidade e os valores normativos do jornalismo político se encaixam adequadamente à capacidade potencial de fiscalização dos poderes públicos pela sociedade, que, em geral, avalia de modo negativo o desempenho institucional do Parlamento e as ações de seus integrantes.

Daí resulta um processo circular de causa e efeito em que esses fatores se reforçam e são reanimados mutuamente. Com suas tendências antiliberais e antiparlamentares, o componente autoritário da cultura política nacional ajuda a compor as raízes desse processo. Porém, a noção difusa no público de que o Congresso não desenvolve as suas atividades do modo como dele se espera também se reflete no conteúdo e na forma das representações midiáticas e, igualmente, é por elas realimentada. Os reflexos desse processo alcançam a própria cultura política que o embasou, e, assim, se mantém em movimento um conjunto de fatores que abalam a credibilidade da política e afetam, com mais rigor, a confiança nos partidos políticos e nos congressistas.

## Políticos e jornalistas

Nesse sentido, busca-se alcançar uma perspectiva de análise em que se contrastam as representações dos políticos e dos jornalistas acerca da atuação do Congresso. De um lado, consideram-se as funções institucionais parlamentares clássicas e modernas de representação, legislação, fiscalização e controle do Poder Executivo e, ainda, legitimação, bem como as mais contemporâneas “responsividade” e “responsabilização” (*accountability*). De outro, analisam-se os papéis sociais da mídia informativa na democracia segundo uma visão crítica à teoria liberal.

Na interpretação de James Curran (2000, p. 120-154), trata-se de monitorar as atividades das instituições do Estado, em nome do livre mercado (*free market watchdog*); constituir uma espécie de agência de informação e debate que facilite o funcionamento da democracia; e, ainda, representar a visão do público perante as autoridades – papel antes





conhecido como “quarto poder” e, depois do advento das pesquisas de opinião, geralmente entendido como a função de porta-voz do povo e representante de suas visões e interesses no domínio público.

Mesmo que sejam, de fato, menos ou mais idealizadas, a depender do contexto, tais funções sociais da mídia nas democracias liberais de mercado são as que costumam ser invocadas pelos próprios meios de comunicação a fim de nutrir a sua legitimidade institucional e tentar impor o seu poder de agendamento temático e de mobilização da opinião pública, não raro em confronto discursivo e, portanto, simbólico com os poderes republicanos. Assim é que, partindo do contraste entre as funções institucionais do Poder Legislativo e os seus correlatos normativos da mídia nas democracias, busca-se compreender os porquês da imagem pública cronicamente negativa do Congresso Nacional.

## **Crítica radical e dogmas liberais**

Este trabalho apresenta argumentos, de fato, em favor da existência de um potencial desestabilizador da democracia representativa na persistência do problema da imagem pública negativa do Poder Legislativo brasileiro, evidenciada na forma e no conteúdo com que o retrata a mídia informativa (e, também, a mídia de entretenimento) e, sobretudo, na baixa confiança que a sociedade brasileira lhe credita nas sondagens de opinião. Mas, com isso, não se pretende advogar em prol de uma visão, por hipótese, “conspiratória” da mídia em relação ao mundo da política. Almeja-se adotar uma noção ponderada entre a crítica radical e os dogmas liberais. Isto é, a mídia não corrói intencionalmente a legitimidade do Congresso, mas tampouco exerce apenas o papel de um mediador isento de interesses próprios – e, portanto, neutro ou imparcial – entre o mundo da política e a sociedade civil.

Cabe ressaltar que não significa endosso absoluto o recurso argumentativo às pesquisas de opinião pública, que reaparece nos dois capítulos seguintes. Admite-se validade no questionamento relativo à credibilidade de tais sondagens e, também, nas críticas que lhes são dirigidas por Pierre Bourdieu (1983) e Patrick Champagne (1998), especialmente sobre o seu papel de promotoras de agendas artificiais e ainda sobre a sua suposta cientificidade. Mas também se admite que as pesquisas de opinião pública se tornaram quase onipresentes no campo da Comunicação Política.



Goste-se ou não do fenômeno, o fato é que elas ocupam espaço expressivo na mídia e na política. Porém, dado o seu alto custo, torna-se válido supor que, tanto quando são amplamente divulgadas como também quando restritas ao uso de quem as encomendou, tais pesquisas se constituem em instrumento que tende a privilegiar na disputa política, em particular, e na esfera pública, em geral, os grupos sociais que já dispõem de mais recursos materiais que seus concorrentes.

Na mesma linha, é plausível situar o papel da mídia. Ao contribuir para a definição das agendas públicas, selecionando os fatos e os temas que terão maior ou menor notoriedade, ou relegando à obscuridade ou a pautas marginais outros assuntos potencialmente relevantes, os meios de comunicação se constituem como sujeitos de ação política – não somente quando advogam em causa própria e dos grupos de interesse a que se associem, seja por ideologia, seja por conveniência empresarial.

Trata-se, prioritariamente, do relativo poder que lhe garante a sua autonomia enquanto campo jornalístico, como em Pierre Bourdieu (2004), mesmo que em uma relação de interdependência menos ou mais desigual com os campos político e econômico, e/ou enquanto “sistema-perito”, como em Anthony Giddens (1991), dotado da legitimidade técnica e institucional para conceitual e graficamente representar perante a sociedade não só os acontecimentos políticos, mas também todos os assuntos que costumam ser eleitos pelas pautas dos jornalistas. Nesse sentido, o mundo dos jornalistas e das empresas de comunicação para as quais trabalham desempenha um papel de destaque na conformação do mundo social e, especificamente, do mundo político.

## Esfera pública em mudança

Todavia, neste trabalho não se endossam, de pronto, pontos de vista segundo os quais a relação entre o campo jornalístico (ou midiático) e o campo político é necessariamente uma interação decorrente de conexões hierarquizadas entre campos sociais dominadores e dominados, assim definidos e determinados *a priori*. Aliás, o mesmo pode ser dito com relação ao campo econômico. Adota-se, distintamente, uma visão menos conflituosa e mais compreensiva de que tais relações são mais nuançadas e plenas de sutilezas do que as aparências podem sugerir.

Mais ainda: entende-se que esses relacionamentos se estruturam e se expressam em meio a uma esfera pública cada vez mais condicionada pelas dinâmicas dos fluxos de informação que crescentemente atuam em escala global. Tal esfera pública, onde circulam miríades de



bens simbólicos renovados a cada instante, tende a se constituir como um espaço público mundial muito mais fragmentado e polifônico do que o foi até perto do final do século XX. Um espaço em que as visões de mundo, as agendas políticas e as aspirações de segmentos sociais e grupos de pressão e interesse – menos ou mais privilegiados ou desfavorecidos em termos de recursos materiais e humanos – disputam, um tanto caoticamente, o apoio e a opinião dos cidadãos.

Houve uma multiplicação das fontes de informação e opinião e as audiências da mídia convencional se fragmentaram. As chamadas mídias sociais contribuem para dar forma a um mundo mais conectado, em que os indivíduos têm à sua disposição muitas possibilidades de acesso e produção de informação e opinião. Esse é um fenômeno novo, cujos efeitos no mundo social e no campo político ainda são incertos.

Ressalvadas as variações relativas às condições sociais, políticas, econômicas e culturais específicas de cada povo e cada país, e seus respectivos segmentos populacionais, uma esfera pública mundial mais pluralista e democrática tem, em tese, o potencial de desafiar e contribuir para transformar as relações de dominação e alienação.

Ao menos do ponto de vista da circulação de bens simbólicos, é plausível afirmar que esse fenômeno está em andamento, com mais ênfase nas sociedades pós-industriais. Porém, começa igualmente a se manifestar em países emergentes, no Brasil inclusive; em parte, pela fragmentação da mídia convencional via novas tecnologias de comunicação e, em parte, como resultado da aceleração, expansão e maior difusão dos fluxos informativos, como se constata em Manuel Castells (1999). Ao mesmo tempo, ocorre o deslocamento progressivo do debate político tradicional para o âmbito dos movimentos sociais, organismos internacionais, organizações não governamentais e para a própria sociedade civil.

Menos ou mais caoticamente, e a depender do tema ou reivindicação em pauta, os debates que antes se restringiam aos ambientes da política institucionalizada, como nos governos e parlamentos, têm cada vez mais alcançado os grupos sociais, as comunidades virtuais (não presenciais) e a sociedade em geral. Distintamente do padrão que dominou os dois últimos séculos, a sua repercussão não mais depende quase que exclusivamente do grau de envolvimento e da atuação interessada ou não da imprensa tradicional.

Graças à internet e à consequente proliferação mundial dos blogueiros – que tanto reproduzem e distribuem informação pré-elaborada quanto são produtores de informação e opinião –, já se observa uma



realidade sociopolítico-cultural em que, havendo condições econômicas e tecnológicas adequadas, um conjunto cada vez mais interconectado de *blogs*, uma blogosfera em nível global, supera eventuais tentativas de controle da informação e dispensa mediadores profissionais.

Por extensão, já se fala que as novas redes de comunicação viabilizadas pela internet apontam para mudanças na estrutura de produção e distribuição da informação em nível mundial que podem ter efeitos não só no comportamento social e na forma como se frui a cultura – como ocorre atualmente – mas também no próprio sistema de representação política.

Em uma “ciberdemocracia”, em futuro não muito distante, o que se entende hoje por mídia pode vir a dispensar os intermediários profissionais (jornalistas), e o que se chama de política poderá prescindir de representantes institucionalizados (políticos eleitos, parlamentares) – tais fenômenos podem atingir a totalidade ou boa parte de ambas as categorias. Como destaca Augusto de Franco (2007), uma “ciberdemocracia radical” seria viabilizada pela descentralização da informação, democratização do acesso à tecnologia e desinstitucionalização da política.

Sem aprofundar o debate sobre a necessidade ou irrelevância da “perícia” ou “especialização” dos papéis tradicionalmente exercidos pelos políticos e pelos jornalistas, cabe ponderar, para além das novas utopias derivadas do determinismo tecnológico, que uma “ágora global” – revivendo a noção de democracia direta, sem intermediários – ainda não se apresenta no horizonte político como algo efetivo.

Os conglomerados empresariais de comunicação ocupam tamanha posição de centralidade e concentração de poder, como grandes provedores e distribuidores de informação – conforme se pode conferir em Dênis de Moraes (2003) –, que seria ingenuidade supor que, apenas pela via tecnológica, se poderá alcançar um estágio ideal de democratização da informação e da comunicação. A agenda política e empresarial da economia de mercado não se coaduna com um cenário de democracia deliberativa, inclusiva e abrangente, e que, portanto, seria uma novidade histórica de efeitos inimagináveis. A afinidade ideológica do capitalismo de livre-mercado é previsivelmente muito maior com a sua contraparte político-institucional, constituída pelas democracias representativas convencionais.

## Ceticismo público e escândalos

Sem aderir mecanicamente às correntes liberais do jornalismo que idealizam a atuação dos meios de comunicação no exercício da democracia, em particular por neutralizarem ou naturalizarem os seus vínculos com o mercado, não se compreende a mídia como responsável *a priori* pelo crescente ceticismo público em relação ao Estado e às instituições políticas.

Ao lado disso, em vez de se alinhar às críticas em que muitos estudiosos da mídia costumam atribuir a ela as causas de boa parte da chamada crise mundial da representação política, neste trabalho concorda-se com a visão de Pippa Norris (2000, p. 3-21), para quem, mais que apenas culpar o mensageiro, é preciso identificar as causas das más notícias. No entanto, segundo ela, acusar a mídia informativa de responsável pelo “mal-estar cívico” que resulta em desinteresse pelos assuntos públicos e desconfiança na política e nos governos se tornou “uma ortodoxia” nos Estados Unidos, enquanto na Europa prevalece a tendência de culpar o *marketing* político adotado pelos partidos.

No Brasil, pode-se acrescentar que a “americanização” das campanhas e sua sustentação nos períodos entre pleitos não é apenas mais um dos modelos culturais que temos importado. Aqui a explosão dos custos eleitorais e a consequente e crescente demanda por financiamento privado tornaram-se fontes de uma nova vertente de corrupção no sistema político. Vincula-se a essa vertente o escândalo político – seguindo a terminologia de John Thompson (2000; 2002) – que eclodiu em 2005, conhecido como mensalão, uma modalidade de corrupção com pagamentos a partidos e/ou deputados federais em troca de votos favoráveis a proposições legislativas de interesse do governo.

Segundo denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, o esquema de corrupção consistia na transferência periódica e sem contabilização de vultosas quantias das contas do publicitário Marcos Valério de Souza e dos seus sócios para partidos e/ou parlamentares, direta ou indiretamente, e pessoas físicas e jurídicas indicadas pelo então tesoureiro do PT, Delúbio Soares. As fontes desses recursos incluíram desvios de verbas públicas, empréstimos fictícios e serviços inexistentes. Com grande repercussão midiática, esses fatos se tornaram objeto da Ação Penal nº 470, no STF.

Em outra denúncia, o então procurador-geral da República, Antonio Fernando de Souza, afirma que o *modus operandi* desses atos criminosos teve a sua origem em 1998, no período da campanha eleitoral para governador de Minas Gerais. É o que se pode conferir no Ministério



Público Federal, consultando-se os inquéritos n<sup>os</sup> 2.2245, de 30/3/2006, e 2.280, de 20/11/2007. Por envolver integrantes do PSDB, o esquema criminoso que teria servido de modelo para o mensalão petista ficou conhecido como mensalão tucano.

Tratado pela imprensa como “o maior escândalo de corrupção da história política do país”, o chamado mensalão e os vários episódios que o compõem, além de outros eventos similares que maculam as instituições democráticas, certamente, atingem a imagem pública do Parlamento e do sistema político, no mínimo realimentando o problema crônico da baixa confiança pública. Mas, ao mesmo tempo, o seu maior potencial de dano deve ser compreendido como no fomento à crise da democracia representativa.

Por isso, tendo em vista o avanço democrático ou a melhoria da qualidade da democracia, o que mais importa, em um contexto de ceticismo público em meio a sucessivos escândalos, é que, se a democracia representativa é incapaz de atender aos anseios da sociedade, a busca por novas formas de participação e deliberação é compreensível e oportuna. A mídia, a depender do seu grau de pluralismo, pode constituir um espaço público privilegiado para pôr em debate e disseminar na sociedade questões relacionadas ao aperfeiçoamento e expansão da democracia. Isso é perfeitamente plausível de se considerar, mesmo sem recorrer a modelos utópicos de Comunicação Política.

Seria irrealista, porém, acreditar que os laços econômico-empresariais e ideológicos dos meios de comunicação (antes de tudo, empresas do setor privado da economia) não se imporiam, tanto na agenda midiática quanto na pauta legislativa do Parlamento, aos interesses da sociedade civil. Isso é o que tem prevalecido. O que se argumenta é que tal predomínio vem sendo progressivamente desafiado, tanto no sentido de pressões organizadas para se obter maior participação das chamadas minorias no Congresso Nacional, quanto no que tange à democratização dos meios de comunicação social e em prol de maior oferta de mídia pública.

Como parte desse cenário em que as representações sociais e midiáticas da política podem ser vistas como a escapar dos condicionamentos de visões deterministas, de caráter estrutural e ideológico, o desprestígio do Parlamento e dos congressistas brasileiros perante a opinião pública emerge supostamente como um problema que o senso comum e também os políticos e os jornalistas parecem entender como inerente ao funcionamento do sistema democrático. É notório, porém, que os agentes políticos profissionais – em tese, os mais afetados pela

baixa estima do público – expressam o seu desconforto pessoal e um latente mal-estar institucional, como será possível constatar nos capítulos terceiro, quarto e quinto.

A imprensa, por sua vez, trata esse problema como passível de soluções prontas. É o que se depreende de reiterados artigos e editoriais que pressionam pela reforma política. Como suas verdadeiras causas não são claramente identificadas nem enfrentadas, continua-se a conviver de modo contemplativo com um problema crônico que se agrava, previsivelmente, de acordo com a sucessão de crises e escândalos políticos.

Aparentemente, trata-se de problema que só parece preocupar com mais intensidade os agentes políticos. Entretanto, as suas prováveis soluções são complexas e dependem inicialmente de mudanças político-institucionais que deveriam partir deles próprios. Mas não há o necessário consenso para tal. Disso resulta uma acomodação que transforma um problema em um “não problema” no cotidiano normal da política e que ressurge, agudo, a cada crise ou escândalo.

Mais que ansiar por uma panaceia, portanto, é preciso ponderar os motivos de ordem político-institucional que podem explicar o descrédito público em relação ao Parlamento contrastando-os com as razões expressas na sociedade civil e na cultura profissional dos jornalistas, vistos como integrantes e coformadores de uma cultura político-institucional cuja construção democrática é marcada historicamente por avanços e retrocessos e, de fato, ainda se está consolidando.

## Questões e argumentos principais

Quais são as principais causas da imagem pública negativa do Congresso Nacional, como elas atuam no processo de construção social da realidade política brasileira e por quê? Estas são as principais questões que este livro busca responder.

Além de descrever, contextualizar e analisar os processos políticos e as representações midiáticas que embasam o problema aparentemente multidimensional configurado pela imagem pública do Parlamento, bem como as sondagens de opinião que o situam empiricamente, são levantadas algumas hipóteses argumentativas que servem de eixo para os capítulos seguintes.

A primeira diz respeito à atuação do jornalismo político no fomento à desconfiança pública nas instituições democráticas, especialmente no Parlamento. Isto seria inerente ao aprimoramento da democracia representativa no Brasil? Ao reforçar a capacidade potencial de fiscalização





pela sociedade, que desconfia do desempenho dos congressistas, a mídia informativa contribui para aumentar a sofisticação política de cidadãos potencialmente mais críticos e bem informados? Ou, ao contrário, a mídia atua como fermento para uma cultura política que, ao desvalorizar a instituição parlamentar, reforça o nosso viés histórico autoritário?

Em termos de cenário negativo, o segundo argumento vai além. Ao representar o Parlamento de forma predominantemente negativa, como se pode testar a partir de análises discursivas de reportagens, notícias e comentários políticos, a mídia informativa contribui para o enfraquecimento do Poder Legislativo, uma das principais instituições democráticas republicanas? Consequentemente, em uma eventual conjuntura de extrema crise institucional, como já ocorreu na história política do país, terá ela colaborado para criar uma base social que pode propiciar a adoção de experiências antidemocráticas, seja pela direita, seja pela esquerda?

Já a terceira hipótese faz uma abordagem positiva. Considera que uma combativa cobertura jornalística das atividades parlamentares reforça o potencial de escrutínio da sociedade em relação ao desempenho de deputados e senadores, com ênfase na fiscalização do exercício de seus mandatos. E, assim, a mídia contribuiria para pressionar o Legislativo a atuar responsivamente. Ao ponderar a atuação parlamentar com os princípios normativos que justificam a própria democracia, ela estaria colaborando para o aprimoramento da democracia representativa.

Um quarto argumento destaca que os fatores relacionados à construção da imagem pública negativa do Congresso derivam predominantemente de problemas político-institucionais cuja solução depende dos próprios parlamentares que integram a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Tal imagem também reflete o comportamento público e privado dos congressistas, sobretudo o seu envolvimento em irregularidades e ilegalidades diversas. Com isso, as soluções para os problemas de imagem pública e baixa confiança da sociedade seriam intrainstitucionais.

Em complemento ao anterior, o quinto argumento ressalta que as eventuais distorções da mídia, decorrentes de atitudes vinculadas aos valores e às práticas da cultura jornalística, como a tendência à espetacularização e ao apelo ao sensacionalismo, funcionam como um amplificador da opinião pública negativa já existente. Elas não são determinantes por si só. Então, a influência da mídia seria, na verdade, uma



variável secundária dos problemas institucionais internos ao Legislativo e ao sistema político.

Por último, a sexta hipótese é, na realidade, uma síntese dos argumentos que a precedem. A imagem negativa dos congressistas e da instituição parlamentar, de modo isolado, é insuficiente para servir de base social antidemocrática. Seria preciso associá-la a outros elementos da cultura política, para além da formação de opinião por intermédio dos meios de comunicação, a fim de avaliar se a desconfiança no Parlamento é uma atitude de fato contraditória ao apoio à democracia.

Pode tratar-se, na verdade, de um indício de sofisticação política que, ao longo do tempo, com maior pluralidade na mídia e melhores níveis educacionais, levará à depuração da democracia representativa, com melhor recrutamento de candidatos e melhores escolhas de representantes, com maior responsividade e mais responsabilização. Isso porque o esforço de construção da ordem política liberal e democrática foi historicamente pautado pela desconfiança. A busca de um sistema de freios e contrapesos e a própria divisão de papéis político-institucionais entre os poderes republicanos são evidências de que se deve desconfiar permanentemente dos detentores do poder. A desconfiança é, nesse sentido, um valor político essencial.

## Corpo de análise

A pesquisa empírica deste trabalho inclui uma ampla base de entrevistas com parlamentares, nas quais se analisam as suas percepções sobre os porquês da imagem pública negativa do Congresso Nacional, tendo como elementos de contraponto visões da mídia e da política passíveis de associação ao ambiente interdisciplinar da Comunicação Política. Portanto, ao lado da pesquisa bibliográfica concernente aos problemas, contextos, objetivos e hipóteses argumentativas deste trabalho, o material empírico coletado e analisado se compõe de entrevistas com 102 deputados federais (vinte por cento do total de parlamentares que compõem a Câmara dos Deputados) em exercício efetivo do mandato.

Realizadas em Brasília, entre julho e outubro de 2003, as entrevistas são compiladas e analisadas com ênfase na percepção dos parlamentares sobre a imagem pública da Câmara dos Deputados e no papel da mídia informativa na cobertura jornalística das atividades do Congresso. O método de exposição e análise é basicamente qualitativo, fundamentado na apresentação de argumentos concatenados



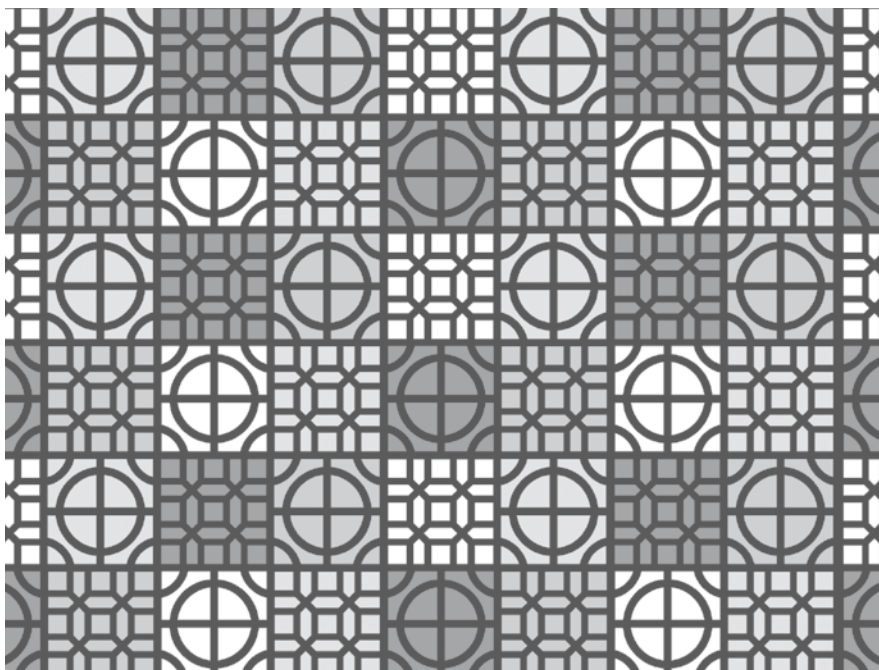
com base em uma afinidade intelectual racionalmente sustentável, mas sem a rigidez da lógica formal, adaptando-se o enfoque tríplice da metodologia de interpretação proposta por John Thompson (1995, p. 355-421). No capítulo terceiro (seção 3.1), apresenta-se a pesquisa empírica com mais detalhes.

## Organização do conteúdo

Este livro está organizado em oito segmentos. Além desta introdução, há dois capítulos com abordagem teórica. O primeiro trata de temas político-institucionais e o segundo analisa aspectos político-midiáticos ou mais vinculados ao ambiente da Comunicação Política. A parte empírica do trabalho se divide em outros três capítulos, começando pelas representações da mídia articuladas pelos parlamentares. Na sequência, vêm as representações da imagem do Parlamento; e, em terceiro lugar, as representações dos problemas e respectivas propostas de solução. Seguem, por último, as considerações finais e as referências bibliográficas e de outras fontes.

# 1

## CONTEXTO POLÍTICO



## 1.1 Introdução

Neste capítulo, destacam-se aspectos político-institucionais e culturais que têm influência efetiva ou potencial na percepção pública do desempenho dos congressistas e do Congresso Nacional. O objetivo principal é traçar um cenário de pesquisa contextual, teórico e factual, que abrirá caminho para a discussão do capítulo segundo, mais focada nos aspectos político-midiáticos, jornalísticos e comunicativos.

A seção 1.2, intitulada “O desequilíbrio entre os poderes da República”, enfatiza a questão e o debate em torno de um suposto enfraquecimento do Poder Legislativo diante de fenômenos chamados pelos estudiosos e pela imprensa de hipertrofia do Executivo e judicialização da política (ou ativismo judicial).

Trata-se da atuação legiferante do governo e do Judiciário em detrimento das prerrogativas constitucionais dos parlamentares. Dentre estas, legislar teria prevalência, no senso comum, sobre as atividades de representação das aspirações e demandas do eleitorado, elaboração do orçamento, fiscalização dos outros poderes e legitimação da democracia representativa e dos poderes constituídos. E, mais, o Parlamento pode ser visto ainda como o espaço institucional em que se acomoda a oposição. Um papel assemelhado ao que desempenha o *shadow cabinet* do parlamentarismo britânico.

Ressalte-se, todavia, que a redução da iniciativa legislativa do Congresso ocorre, de fato, com o beneplácito e a coparticipação das lideranças partidárias das bases parlamentares governistas que têm controlado a Câmara dos Deputados desde a Nova República. Isso pode ser interpretado como evidência de que o sistema político-institucional está equilibrado. Afinal, apesar dos problemas de gestão político-partidária impostos pelo chamado presidencialismo de coalizão brasileiro, garante-se a governabilidade e acomodam-se as correntes



político-ideológicas em torno de um modelo de democracia eleitoral que funcionaria a contento, ao propiciar, entre outros fatores, a alternância de partidos no poder.

No entanto, para a opinião pública, é plausível aventar que o que acaba por transparecer – e isso também é notório na cobertura jornalística – é que o Legislativo reduz o seu papel institucional diante dos demais poderes republicanos, o que afeta potencialmente a sua imagem pública.

A seção 1.3, “O apoio ambivalente à democracia”, apresenta pesquisas de opinião pública que sugerem ser a democracia o regime político majoritariamente apoiado em todo o mundo. No entanto, essas sondagens apontam para uma contradição. Sobretudo na América Latina, em geral, e, particularmente, no Brasil, o apoio majoritário à democracia não se estende às instituições democráticas, como o Poder Legislativo e os partidos políticos.

Na verdade, essas pesquisas ressaltam que os latino-americanos, em percentual expressivo, apoiariam uma “democracia” sem Congresso e sem partidos. Havendo crescimento econômico, um presidente “forte” e com amplos poderes teria considerável apoio popular. Ao mesmo tempo em que esse cenário induz ao debate sobre alternativas à democracia representativa, como as formas participativa e deliberativa ou, ainda, a direta e a semidireta, também ressurgem fantasmas do autoritarismo que imperou na região ao longo do século XX.

De fato, nota-se um descompasso refletido pelas pesquisas de opinião e pela cobertura jornalística entre o desempenho esperado das instituições democráticas representativas e a forma deficiente como esse desempenho é percebido pela opinião pública via mídia. Logo, torna-se possível aventar a possibilidade de que, reiterada ou cumulativamente, essas percepções públicas negativas podem estar nutrindo uma cultura política de viés autoritário já existente no país, o que poderia apontar, em circunstâncias extremas, como severas crises econômicas, para o apoio popular a regimes autoritários.

Cultura política é o objeto da seção 1.4 – “Democracia representativa e antiliberalismo: breve panorama histórico”. As raízes histórico-culturais sustentam o que se pode chamar de uma cultura política – evidentemente não imutável – com tendência a desprezar a atividade parlamentar em detrimento de uma excessiva valorização do chefe de Estado e governo, seja ele o monarca, o presidente da República, democraticamente eleito, ou um ditador. Tal tendência a personificar o poder político na figura de um líder, que representa a força do Poder Executivo para destinar recursos e promover políticas públicas, cria um contraste bem nítido com a aparên-

cia de assembleia caótica, na qual os conflitos parecem predominar sobre o consenso e que, além de tudo, produz resultados de difícil apreensão pelo cidadão comum.

Somem-se a isso as baixas taxas de escolaridade média da população brasileira, a má qualidade do ensino em geral, a insuficiente participação da sociedade civil na política institucional, bem como, ao menos, dois longos períodos ditatoriais no século XX, e torna-se possível atribuir a tal contexto histórico-cultural boa parte do que se pode chamar de *deficit de accountability* no sistema político brasileiro. Em outras palavras, a distância percebida pela mídia e pela opinião pública entre as demandas sociais e o desempenho parlamentar, acrescida da baixa responsabilização dos governantes, em geral, e dos congressistas, em particular, resulta em mais um fator a comprometer a confiança pública no Parlamento.

Na sequência, a seção 1.5, “Reputação e capital político”, além de comparar a confiança pública atribuída ao Parlamento com a que se destina à mídia, introduz aspectos relacionados à teoria social do escândalo de Thompson (2000), como o conceito de capital simbólico de Bourdieu (2004), tendo em vista a sua pertinência para a análise de questões ligadas à percepção pública de corrupção na política, o que contribui para a imagem cronicamente negativa do Parlamento, dada a banalização da proliferação de escândalos. Como afirmou o senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), em entrevista à imprensa (2009), “a corrupção é um câncer que se impregnou no corpo da política e precisa ser extirpado”. Para ele, “os escândalos não incomodam mais e acabam se incorporando à paisagem”.

A seção 1.6, “A variável confiança na política”, retoma a discussão teórica e introduz a questão da confiança, a qual, sem dúvida, guarda forte relação com os conceitos de reputação e capital político/simbólico, e, como se verá no capítulo segundo, remete à própria noção de opinião pública e imagem pública. Começando pela confiança interpessoal em Putnam (1993), extrapolada para a confiança na política institucional, são aduzidas as visões de Giddens (1991) e Durand (1998), que, articuladas, podem gerar uma instigante hipótese: quanto mais informação, menos confiança, o que – é plausível aventar – seria um dos agentes causais da chamada crise da democracia representativa. Hipótese esta que caminharia na contramão da tão aclamada transparência como uma das condições imprescindíveis para o exercício efetivo de *accountability*.

“A desconfiança nas instituições democráticas”, objeto da seção 1.7, retoma com mais atenção o debate sobre o paradoxo representado pelo



apoio que os brasileiros dedicariam à democracia, como regime político ideal, e o desprestígio que atribuem ao Congresso Nacional, aos congressistas e aos partidos políticos. Essa abordagem se ancora nas pesquisas e reflexões de José Álvaro Moisés (2005; 2008), que também enfatiza o risco potencial à democracia representativa que tal paradoxo abarca. Também é reforçado o argumento de que a percepção pública de corrupção nos poderes públicos contribui para minar a adesão social à democracia representativa. A baixa confiança no Congresso e a avaliação cronicamente negativa do desempenho de deputados federais e senadores, apontadas por pesquisas de opinião pública, já seriam evidências disso.

No entanto, há que assinalar a plausibilidade de um contraponto argumentativo. Também existem aspectos potencialmente positivos a considerar na desconfiança dos cidadãos em relação aos poderes constituídos. A desconfiança pública, alimentada pela fiscalização efetuada pela imprensa e pela mídia informativa em geral, reforçaria o exercício da responsividade e da responsabilização no sistema político – atributos ainda incipientes no Brasil. Tal desconfiança induziria a mais fiscalização, mais prestação de contas, mais informação, mais transparência, mais atuação dos sistemas de pesos e contrapesos entre as próprias instituições do poder público. Com isso, a democracia representativa se obrigaria a abarcar mais mecanismos de participação e controle social, aperfeiçoando-se.

## 1.2 O desequilíbrio entre os poderes da República

No início de cada nova legislatura, todo quadriênio, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o apoio dos líderes de partido, costumam discursar em Plenário para defender o fortalecimento institucional de ambas as casas legislativas e o resgate de sua imagem perante a opinião pública. Declarações recorrentes têm o seguinte teor: “É preciso retomar as prerrogativas constitucionais do Legislativo, usurpadas pelo governo e o seu poder de cooptação”; “urge recuperar o prestígio do Parlamento junto à sociedade brasileira e fazer jus à sua história de relevantes serviços à construção da nossa democracia”. Porém, em pouco tempo, a realidade política se encarrega de inviabilizar a realização prática dessas intenções.

Em entrevistas à imprensa, uns são mais enfáticos, como o então presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves (2008):

O Congresso deixou de votar, de legislar, de cumprir sua função. É uma agonia lenta que está chegando a um ponto culminante. Essa



questão das medidas provisórias é emblemática da crise do Legislativo, que não é mais uma voz da sociedade, não é mais uma caixa de ressonância da opinião pública. Está meio sem função. O Congresso está na UTI, e ninguém do mundo político percebe que esse desapareço pelo Poder Legislativo (...) está minando as suas bases de sustentação e que a qualquer hora poderá haver um momento de tensão, de crise entre os poderes. À medida que o Legislativo abre mão de suas prerrogativas, o Executivo invade espaços. Precisamos inverter essa tendência.

Outros são mais ponderados, como o então presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (2008):

Se compararmos os momentos pelos quais a Câmara passou recentemente com os dias atuais, eu não acho que esteja na UTI. O problema é que essas crises constantes vão deixando marcas, vão deixando cicatrizes. A população perde a confiança na instituição. A situação é difícil, mas o pior já passou. (...) Vou começar pelo caso que ficou conhecido como mensalão. Na medida em que deputados acabaram envolvidos naquele escândalo, a imagem da Câmara foi parar no chão. É uma situação perigosa, porque, se a população deixa de acreditar em um dos poderes, ela pode se decepcionar com o próprio processo democrático.

A própria dinâmica do sistema político e da cultura institucional parlamentar, com seus padrões inerciais de comportamento resistente a mudanças, parece não colaborar para que se alcance o duplo intuito de fortalecer o Legislativo institucionalmente e melhorar a sua imagem pública. Passam-se outros quatro anos, e o balanço das atividades de deputados federais e senadores mostra que o Executivo continua a definir e controlar a pauta de votações do Congresso. Com medidas provisórias, pedidos de urgência e acordos de liderança promovidos por sua base parlamentar, cujo consequente condicionamento das bancadas partidárias reduz as sessões deliberativas a eventos para homologação de decisões produzidas no Palácio do Planalto, o governo federal consegue fazer votar e aprovar quase todas as leis de seu interesse.

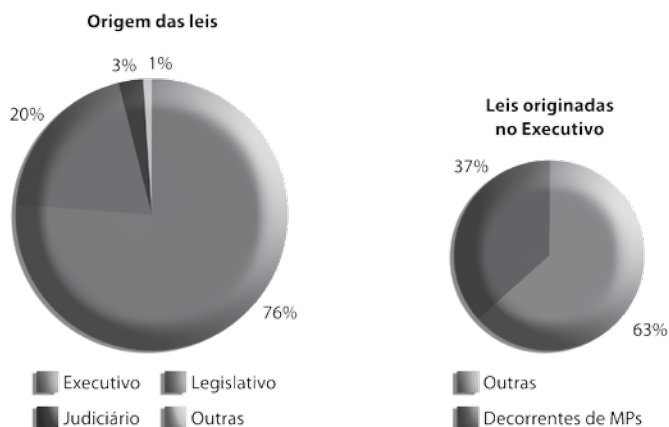
A capacidade de formulação legislativa dos congressistas se subordina à agenda de prioridades da Presidência da República. Assim ocorreu nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, cujo “rolo compressor” atuando no Parlamento possibilitou a aprovação de reformas constitucionais polêmicas; assim foi em ambos os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Das 808 leis aprovadas e sancionadas na Legislatura 2003/2007, 618 partiram do Executivo, 158 do Legislativo, 23 do Judiciário, cinco da Procuradoria-Geral da República, três





do Tribunal de Contas da União e uma foi de iniciativa popular. Das 618 com origem no Executivo, 226 decorreram de medidas provisórias (QUEIROZ, 2007).

**Gráfico 1.1** Origem das leis aprovadas e sancionadas – Legislatura 2003/2007

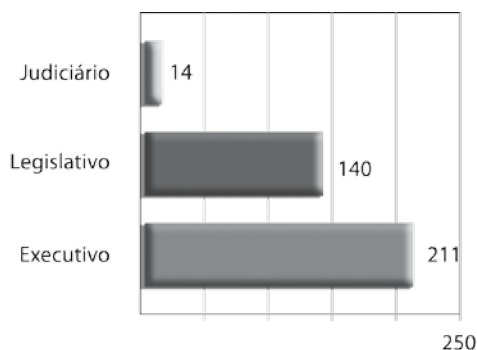


Fonte: Queiroz, 2007

Embora criado para ser exercido em um contexto de regime parlamentarista, o instituto das medidas provisórias foi adotado pelo “ativismo legislativo” do Executivo como “um dos seus mais poderosos instrumentos de regulação da sociedade”; e isso tem ocorrido principalmente em matérias de natureza econômica, como foi o caso de 74 das 147 medidas provisórias do governo Sarney, 85 das 157 do governo Collor, 275 das 508 do governo Itamar Franco e 1.096 das 1.971 do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (VIANNA et al., 1999, p. 49-50).

Em um balanço das atividades na Legislatura 1999/2003, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a *Folha de S. Paulo* informava que haviam entrado em vigor 365 novas leis: 211 de autoria do Executivo, 140 do Legislativo e 14 do Judiciário. Foram também aprovadas e promulgadas dezoito propostas de emenda à Constituição, seis delas apresentadas pelo Executivo. No que tange a leis de política econômica e finanças públicas, o predomínio do Executivo alcançou 91,4% delas. Entre as leis consideradas mais importantes do período, várias partiram do Palácio do Planalto, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de combate à elisão fiscal, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, a tarifa de reposição de perdas das geradoras de energia (apelidada de “seguro apagão”) e o Código Civil, projeto de 1975, aprovado em 2001 e sancionado em 2002 (EXECUTIVO..., 2002).

**Gráfico 1.2** Autoria das Leis – Legislatura 1999/2003



Fonte: *Folha de São Paulo*, 2002

Dois aspectos institucionais do processo legislativo explicam como o Executivo controla o Congresso, na visão de Helena Chagas (2002, p. 331-367). O primeiro é a prerrogativa constitucional do presidente de legislar; nos Estados Unidos, em contraste, o presidente não tem o direito de iniciar a tramitação de projetos de lei. E o segundo é a centralização do poder de tomada de decisão nos líderes do governo no Congresso.

Somem-se a isso as medidas provisórias, introduzidas pelos parlamentares constituintes de 1987-1988, para compensar a extinção do decreto-lei de que a ditadura militar tanto se valeu. Inspiradas na Constituição italiana de 1948 e destinadas a situações de emergência (daí, portanto, passarem a valer de imediato após a sua edição), as MP deveriam ter validade por apenas trinta dias, mas entendimento posterior do Supremo Tribunal Federal permitiu-lhes sucessivas reedições. Tornou-se então prática corrente alterar-lhes o texto e também incluir novos assuntos – ação apelidada de “contrabando”.

Mais comum ainda é desconsiderar os critérios constitucionais de urgência e relevância. Mas, em contraponto, a maioria dos integrantes do Congresso se acomodou; principalmente a base parlamentar de apoio a todos os governos no período pós-1988, para quem as medidas provisórias são muito convenientes e práticas. Por exemplo: em todo o ano 2000, foram realizadas apenas cinco sessões para apreciar a relevância e a urgência dessas medidas.

Fato exacerbado nos últimos vinte anos, no presidencialismo brasileiro, o chefe de Estado e governo é um dos mais fortes mandatários do mundo democrático. Como registra Amorim Neto (2007, p. 131), “a centralidade do Poder Executivo no Brasil deriva não apenas da estrutura constitucional do país, mas também de fatores históricos e do padrão de carreiras políticas”. Trata-se do “enorme papel desempenhado



pelo Estado no desenvolvimento econômico nacional ao longo do século XX”, já que tal intervenção ocorria por meio de órgãos governamentais, e, ainda, é tributária em boa parte do “legado dos regimes autoritários vigentes em 1930-1945 e 1964-1985”, quando, ou o Legislativo foi simplesmente fechado, ou desprovido de sua capacidade de ação. Além disso, os deputados federais têm, em média, “uma passagem muito curta pela Câmara Baixa, preferindo continuar suas carreiras em postos do Executivo, seja no plano nacional, estadual ou municipal” – o que compromete “a capacidade do Congresso de aprovar leis de sua própria autoria” e, conseqüentemente, “realça a presença do Poder Executivo no processo legislante”.

Em nossos dias, contribuem para manter tais características centralizadoras do presidencialismo no Brasil, além das medidas provisórias, o arcabouço legal e institucional, as regras do processo legislativo e a prerrogativa constitucional dada ao Executivo de controlar a execução orçamentária. Nisso se inclui decidir se o governo irá ou não empenhar as emendas que os parlamentares apresentam ao Orçamento da União para destinar recursos às suas bases eleitorais – e, também, deliberar quanto à liberação ou ao contingenciamento de verbas para todos os ministérios e órgãos públicos (CHAGAS, 2002, p. 345-346). A liberação dos empenhos relativos às emendas parlamentares torna-se “moeda de troca” no Congresso. Quem vota a favor das iniciativas do governo tem mais probabilidades de ter suas emendas executadas. Prática que, segundo alguns críticos, caracteriza uma das formas pela quais se manifesta o chamado “fisiologismo” político. A consequência disso é a Lei de Diretrizes Orçamentárias ser parcialmente fictícia: o Orçamento não é impositivo, mas sim, como no jargão da política, “autorizativo”.

A respeito desta questão, escreveu Michel Temer (2008), ex-presidente da Câmara dos Deputados, presidente nacional do PMDB e vice-presidente da República em 2011:

Sobre o fisiologismo, costuma-se dizer que parlamentar vota matérias favoráveis ao governo por conta da liberação de emenda ao Orçamento da União. Emendas de sua autoria, acolhidas numa lei, a lei orçamentária. Notem que falo de lei que, nos termos da Constituição, deve ser cumprida. Entretanto, quando se liberam as emendas, é porque ele teria sido comprado, segundo as versões que chegam à opinião pública. Se isso ocorre é porque o nosso orçamento é autorizativo, ou seja, não é obrigatório. O Executivo detém o poder da aplicação dos recursos. Que faz o Executivo? Contingencia verbas, decidindo que determinados recursos não serão liberados. Precisamos do orçamento impositivo, onde o que se determina há necessariamente de ser cumprido. Elimina-se, assim, o injustamente

denominado “balcão de negócios” de que tanto se acusa o parlamentar que nada mais faz do que exigir a execução da lei orçamentária. Quando o parlamentar trabalha para incluir na lei uma emenda, é para beneficiar o seu município ou sua região. É, portanto, injusta a acusação de fisiologismo ao Legislativo.

Também relevante é a tendência de os políticos recorrerem ao outro extremo da Praça dos Três Poderes. Diante de eventuais ausências de acordo entre os líderes de bancada e da resultante impossibilidade de deliberar, ou então, mais comumente, como uma apelação de quem teve o voto vencido, decisões que caberiam ao Legislativo terminam por serem demandadas ao Judiciário, não raro tendo como postulantes os próprios parlamentares. Caracteriza-se o que alguns autores chamam de “judicialização da política”. Por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, utilizadas amplamente como um recurso da minoria parlamentar, por exemplo, os partidos políticos têm contribuído para uma mudança na cultura política. Nos 10 anos seguintes à aprovação da Carta de 1988, foram postuladas 338 ações judiciais desse tipo pelos partidos, em uma demonstração de que reconhecem “novas possibilidades de incremento da agenda da liberdade e da igualdade em um cenário institucional extraparlamentar”. Ultrapassa-se, assim, a perspectiva tradicional de reconhecer no Judiciário apenas a dimensão do controle social (VIANNA et al., 1999, p. 95-96).

Embora essa interpretação tenha fundamento, a tendência a judicializar decisões típicas do Legislativo pode ser vista como um sinal de incompetência da instituição. A mídia informativa e, por consequência, a opinião pública tendem a estranhá-la por atingir a sua base racional de avaliação do desempenho dos poderes públicos; pois é cabível questionar: pode a instituição legiferante por natureza aprovar leis inconstitucionais? É o que se pode inferir de outros dois exemplos de judicialização da política: o fim da cláusula de barreira em 2006 e a não punição de deputados “infiéis” em 2007.

Aprovada pelo Congresso como lei ordinária, em 1995, com vigência plena a partir das eleições gerais de 2006, a cláusula de barreira foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal pouco antes de passar a valer na sua integralidade. A decisão decorreu de recurso impetrado por partidos de pequeno e médio porte que seriam prejudicados pela regra. De acordo com a Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995), para atingir a cláusula, os partidos teriam de obter 5% dos votos válidos para deputado federal em todo o país, e tais votos teriam de ser distribuídos em, ao menos, nove estados, com um mínimo de 2% do total de



cada um deles. Só assim teriam direito a recursos do Fundo Partidário e à propaganda política gratuita na televisão, entre outros benefícios.

Já a decisão do STF de manter os mandatos de deputados que mudaram de partido após as eleições de 2006 foi uma consequência de mandados de segurança impetrados pelo DEM, PPS e PSDB. Os juízes resolveram aplicar a fidelidade partidária apenas a partir de 27/3/2007, data em que o Tribunal Superior Eleitoral decidira que os mandatos pertencem aos partidos, não aos parlamentares. Com isso, os chamados infiéis mantiveram seus mandatos.

Não surpreende, pois, que, já debilitado diante da opinião pública e, crescentemente, fragilizado na comparação com os demais poderes da República, o Congresso tenha assim mais fatores a realimentar o seu crônico desprestígio público.

Em especial quanto às deliberações relativas à política econômica e finanças públicas, cabe lembrar que a gênese do Parlamento moderno, na Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra do século XVII, teve como força motriz o condicionamento do direito de tributar à autorização dos representantes da sociedade civil; do que resulta no Brasil a missão de se estabelecer as prioridades orçamentárias como prerrogativa de quem legisla em nome do povo (a Câmara dos Deputados) e dos estados (o Senado Federal).

Porém, como demonstrado, o papel de legislador dos parlamentares brasileiros, não só, mas principalmente em matéria econômico-financeira, tem sido absorvido pelo governo federal, restando ao Legislativo a função de legitimador das ações legiferantes do Executivo. Há casos, entretanto, em que o ativismo legislativo do governo é aprimorado e até profundamente alterado pelo Congresso, a exemplo da chamada Lei Seca (11.705/2008).

Sobre o que classificou de “inação do Congresso Nacional”, “o fazedor de leis por dever constitucional”, escreveu em 2008 o então senador e líder partidário Renato Casagrande (PSB-ES):

Quando o poder não cumpre aquilo para o qual foi originalmente criado corre o risco de perder legitimidade como instituição. (...) O sistema de “checks and balances” funciona na base do controle do poder pelo próprio poder. Isso pressupõe que os poderes devem estar fortalecidos suficientemente para esse exercício. Se o Legislativo não exercita suas funções de forma adequada, perderá a capacidade de se apresentar à sociedade como um poder apto a exercer a fiscalização dos demais poderes, outra de suas funções precípuas.

Por sua vez, o jornalista Alon Feuerwerker (2008) analisou o que chamou de “enfraquecimento político do Congresso Nacional”:

A proeminência recente do Judiciário, chamando para si a solução de disputas que normalmente seriam resolvidas por outros poderes, é o sintoma mais agudo do enfraquecimento político do Congresso Nacional. A constatação não é nova. A novidade está na dimensão adquirida pelo fenômeno. Basta passar os olhos pela pauta do Supremo Tribunal Federal e pelo noticiário que se perceberá como e quanto o centro das decisões já se deslocou na Praça dos Três Poderes. É verdade que o Executivo também ajuda. (...) Mas o problema principal está mesmo no Legislativo, que não enfrenta nenhuma questão-chave para revigorar a atividade do Congresso. Um exemplo são as medidas provisórias.

Os exemplos destacados acima são apenas dois entre tantos outros possíveis a convergir em um diagnóstico de uma suposta perda de poder pelo Legislativo, atribuindo-lhe responsabilidade maior, por omissão, pela intromissão do Executivo e, mais recentemente, do Judiciário nas suas prerrogativas constitucionais. Um fenômeno que se costuma explicar como uma ocupação natural de espaços deixados livres pelos congressistas.

No entanto, como registra Amorim Neto (2007, p. 31-140), no Brasil, “é natural que o Poder Executivo seja o centro de gravidade do regime político”, em virtude de suas extensas prerrogativas constitucionais no que concerne não só à direção da administração pública como também ao processo legislativo e, ainda, em decorrência da ampla legitimidade e visibilidade que a eleição pelo voto popular confere ao presidente da República. Esse mesmo autor acrescenta: “Somem-se a esses fatores constitucionais e administrativos as debilidades institucionais do Legislativo e está armado o cenário para a emergência do Poder Executivo como o mais influente órgão de estado na vida política nacional”.

Mas também importa realçar que o alegado desequilíbrio entre os poderes públicos não é característica exclusivamente brasileira. Uma consulta à história do pensamento político mostra que autores dos séculos XVI ao XVIII – de Jean Bodin a Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau – atribuíam ao Poder Legislativo, com a sua iniciativa de elaborar as leis, o papel de sede do poder soberano, assim superando o entendimento medieval que tendia a considerar a capacidade de julgar e aplicar sanções como o símbolo da soberania (MIGUEL, 2007b). No entanto, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo é hoje uma tendência mundial que alcança a maioria dos países; ganhou força ao



longo do século XX e, mantidas as condições atuais, não aparenta sinais de que venha a retroceder num cenário próximo.

Os legislativos de quase todo o mundo têm perdido poder diante do Executivo por uma série de razões; a começar pelo fato de o governo deter o controle efetivo da aplicação dos recursos e, ainda, pela sua (potencial) agilidade de resposta às demandas sociais. Já o Parlamento, por sua natureza colegiada, exerce um poder necessariamente mais lento, até porque o processo legislativo em regimes democráticos pressupõe audiências, debates, negociações, a busca por consensos, e assim tende a impedir decisões açodadas, a exemplo de eventuais mudanças abruptas no arcabouço jurídico-legal em decorrência de acontecimentos trágicos. Um exemplo extremo, no Brasil, seria deliberar sobre a adoção da pena de morte ou a redução da maioria penal em consequência de algum crime bárbaro que tenha provocado grande comoção na mídia e na sociedade.

Portanto, no que tange ao desequilíbrio entre os poderes republicanos, alegadamente provocado pela atuação legiferante do Executivo, o tema, de fato, incomoda ao Congresso – como também está expresso pelos parlamentares entrevistados por esta pesquisa e registrado nos capítulos terceiro, quarto e quinto. Mas, na prática, isso se dá de modo ambivalente.

Por um lado, a edição de medidas provisórias, sem a devida urgência e relevância que a Constituição exige e, ainda, a inclusão nestas dos chamados “contrabandos” (matérias estranhas ao conteúdo principal da MP) têm ocorrido, de modo geral, com o beneplácito da base parlamentar governista, seja qual for o governo, e também com o eventual apoio da oposição. Por outro, surgem tentativas de coibir tal ação, retomando-se o controle da agenda legislativa para, com isso, fortalecer institucionalmente o Congresso.

Foi o que ocorreu, por exemplo, em dezembro de 2008. Em sua maior derrota na Câmara desde as eleições municipais de 2006, o governo perdeu por apenas dois votos na votação de proposta de emenda à Constituição que alterava o trâmite de medidas provisórias; com isso, ficou impedido de editá-las para destinar créditos suplementares, expediente do qual havia abusado em todo o ano anterior, assim provocando a reação dos deputados (COIMBRA, 2008-B).

Houve, ainda, uma nova interpretação quanto a sua apreciação, em maio de 2009. Na ocasião, o presidente da Câmara, Michel Temer, tornou efetiva uma nova interpretação de sua autoria quanto à apreciação de medidas provisórias, segundo a qual estas não mais trancariam





completamente a pauta de votações do Legislativo (ULHÔA, 2009). Isso propiciou maior protagonismo legislativo ao Parlamento. De fevereiro a julho de 2009, foi possível votar em sessões extraordinárias uma série de matérias relevantes. Entre projetos de lei complementar, decretos legislativos e emendas constitucionais, ao todo, 124 propostas passaram pelo Plenário da Câmara (TORRES, 2009).

No mesmo sentido, houve outra decisão da Presidência da Câmara, anunciada em junho de 2009, acerca dos chamados “contrabandos”. Não seriam mais admitidas emendas às medidas provisórias, tanto de outros congressistas quanto do seu relator, que não tratassem do tema original da MP editada pelo governo. No mês seguinte, reportagem do jornal *Valor Econômico* registrou que, “no vácuo legislativo criado pela proliferação de medidas provisórias, o uso de emendas completamente alheias ao conteúdo original das MPs substituiu os projetos de lei como principal mecanismo de parlamentares para fazer avançar propostas de sua autoria”. Na mesma matéria, enquanto um lobista do setor empresarial critica o fato de que tais emendas são introduzidas “sem transparência e sem condições de manifestação da sociedade”, o jornal também cita *off the records* um suposto “cacique do DEM” que assim teria explicado por que não só a base parlamentar aliada ao governo, mas também a oposição se vale dessa manobra: “Só deputado babaca apresenta projeto de lei hoje em dia” (RITTNER, 2009).

De todo modo, trata-se de mais distorções a afetar a legitimidade do processo legislativo. No conjunto, entretanto, essas decisões ocorridas no primeiro semestre de 2009 configuram, de fato, um esforço com vistas à redução de atos do Executivo que, na prática, resultam no controle da pauta do Congresso pelo governo, o que, se pode aventar, fere a sua autonomia institucional, debilita a sua imagem pública e, sobretudo, desvirtua ainda mais os princípios da representação política. Mas, como quase tudo o que diz respeito ao Parlamento, um colegiado heterogêneo, aqui também há interesses em conflito, o que se evidencia no fato de os deputados recorrerem aos “contrabandos” para atender demandas de seus financiadores, numa demonstração explícita da influência que o campo econômico exerce sobre a política.

“Os grandes lobistas reduziram o espaço do Legislativo em suas agendas desde a chegada de Lula ao poder e passaram a focar cada vez mais seu trabalho no Poder Executivo”; isso porque, “na definição de um lobista de grande empreiteira”, “no estilo de governar petista o Executivo é o todo-poderoso e o Parlamento está no chão”. Ainda de acordo com a mesma fonte, ouvida em *off*, o financiamento privado de





campanhas eleitorais “induz a um acesso desigual de empresas a tomadores de decisão” – além disso, como o processo legislativo passou a ser definido no governo, restou aos deputados, como reação, passar “a usar emendas às MPs para agradar e atender demandas de seus financiadores” (NO GOVERNO..., 2009).

Caracteriza-se aí uma hipertrofia do Executivo em detrimento da atuação constitucionalmente atribuída ao Legislativo e a possibilidade de intervenções mais incisivas do poder econômico no processo legislativo. Supõe-se, portanto, que esse quadro institucional reflita na imagem pública do Congresso e, por conseguinte, na ambivalência dos brasileiros em relação à democracia e às instituições democráticas, como será visto na seção seguinte. Ao mesmo tempo, cabe destacar que esse quadro também reflete arranjos político-institucionais cujas raízes podem ser mais profundas, em continuidade a uma tradição político-cultural que tende a concentrar e personificar o poder na figura de um chefe de Estado e governo não necessariamente autoritário, mas investido de amplas possibilidades de ação política.

### 1.3 O apoio ambivalente à democracia

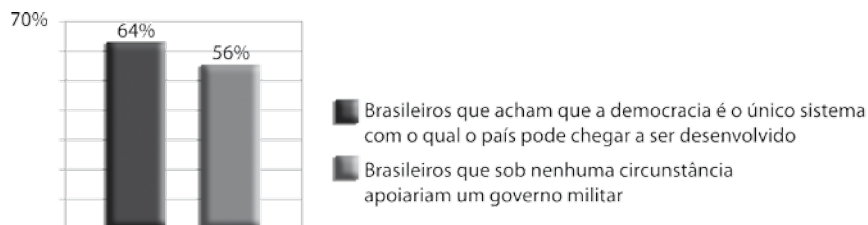
Assim como ocorre na maioria dos países de todos os continentes – tenham eles regimes democráticos sólidos, ainda em formação ou recentes e frágeis –, o povo brasileiro apoia a democracia. Isso ocorre também em países com regimes longe de serem considerados democráticos. Por exemplo, no Zimbábue, no ano 2000, 89% dos consultados em uma sondagem de opinião pública disseram preferir um sistema democrático de governo. No Brasil, em 1996, a taxa de apoio social à democracia atingia 85% dos consultados (INGLEHART, 2003, p. 52).

Em 2005, 56% dos brasileiros consultados em uma pesquisa de opinião pública de abrangência nacional responderam que “sob nenhuma circunstância apoiariam um governo militar”, aí somados os que estão “muito de acordo” com os que “estão de acordo” com essa afirmação. Ao mesmo tempo, 64% concordaram com a premissa de que “a democracia é o único sistema com o qual o país pode chegar a ser desenvolvido” (LATINOBARÓMETRO<sup>1</sup>, 2005, p. 47-48).

---

1 No Brasil, as pesquisas dessa organização não governamental com sede no Chile e dedicada a estudos de opinião pública são feitas pelo Ibope.

**Gráfico 1.3** Apoio à democracia no Brasil

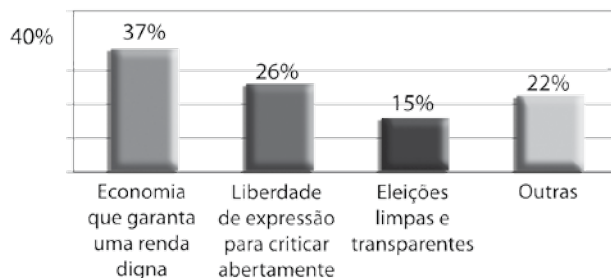


Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

Isso é coerente com o fato de o Brasil vir alinhando-se às maiores democracias do mundo, progressivamente, ao longo dos últimos vinte anos. De fato, assim se pode considerar o país, não só quanto aos procedimentos relativos à representação parlamentar nos seus três níveis e à realização de eleições periódicas para uma infinidade de postos eletivos nas administrações públicas federal, estaduais e municipais, mas também quanto a outros fatores associados à atuação política em uma democracia liberal de mercado. Apesar de certas deficiências, a representação multipartidária e a liberdade de imprensa, opinião e expressão, bem como a livre organização da sociedade civil, sobretudo a partir da Constituição de 1988, reforçam a noção de que se está construindo uma sociedade mais democrática.

Todavia, o exercício dos direitos políticos continua a ser prejudicado pela insuficiente resposta dos poderes públicos e do mercado às demandas sociais, econômicas e culturais da população brasileira. Também por esse motivo, o respaldo dos brasileiros à democracia é permeado por contradições. Diante da questão “escolha uma só característica que para você seja a mais essencial em uma democracia”, a maioria dos brasileiros consultados (37%) apontou, dentre oito possibilidades, a opção referente a “uma economia que garanta uma renda digna”. Na sequência, enquanto 26% preferiram a alternativa “liberdade de expressão para criticar abertamente”, 15% indicaram “eleições limpas e transparentes”.

**Gráfico 1.4** Característica essencial da democracia, segundo os brasileiros

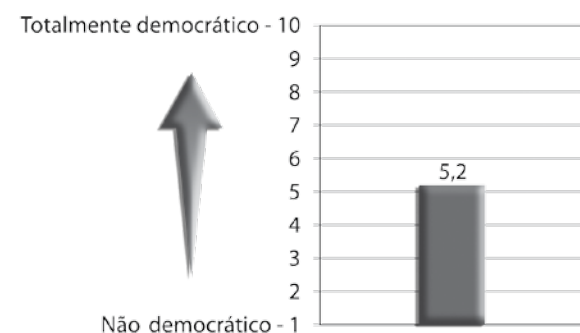


Fonte: *Latinobarómetro*, 2005



Também o fator socioeconômico explica em boa parte por que, em uma escala de 1 (para não democrático) a 10 (totalmente democrático), os brasileiros consultados deram a nota média de 5,2 ao país. Coerentemente, no quesito satisfação com a democracia – em resposta à pergunta: “Você diria que está muito satisfeito, bem satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia no país?” – a soma dos percentuais de brasileiros que se disseram “muito satisfeitos” com os que se acham “bem satisfeitos” foi de apenas 22%. Enquanto, no Uruguai, 79% dos consultados acham que não pode haver democracia sem Congresso Nacional e 77%, sem partidos políticos, no Brasil, essas taxas caem respectivamente para 48% e 42%, o que demonstra que, entre nós, o apoio às instituições representativas é frágil (LATINOBARÓMETRO, 2005, p. 41-53).

**Gráfico 1.5** Avaliação da democracia no Brasil



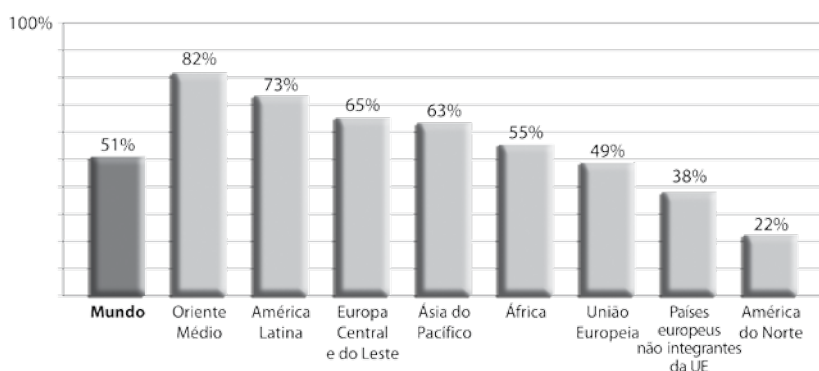
Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

Mesmo predominante como valor normativo na consciência social, talvez apenas o apoio genérico à democracia não seja suficiente para garantir nem a confiança pública nas instituições democráticas nem a sua solidificação. Como salienta Ronald Inglehart (2003, p. 51), ninguém ainda conseguiu demonstrar que um alto nível de apoio público à democracia conduz de fato a instituições democráticas, apesar de existirem vários programas de pesquisa empírica monitorando isso. A Pesquisa Mundial de Valores (“World Values Survey”), por exemplo, abrange 77 países e dispõe de séries históricas que alcançam três décadas. Entre outros programas de alcance continental e regional mundo afora, o Latinobarómetro pesquisa essas tendências na América Latina desde 1995.

O apoio público à democracia pode, de fato, ser ambivalente ao não se estender às instituições democráticas. Uma demonstração desse quadro resulta de pesquisa de âmbito internacional, com 36 mil entrevistas em 47 países de seis continentes. A média mundial de desconfiança

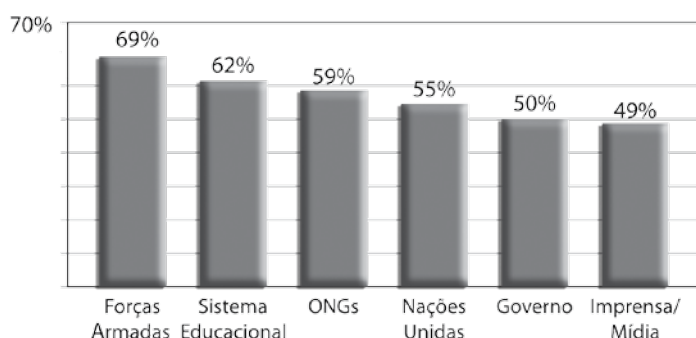
(“pouca ou nenhuma confiança”) destinada aos poderes legislativos nacionais foi de 51%, assim distribuída: 82% no Oriente Médio, 73% na América Latina, 65% na Europa Central e do Leste, 63% na Ásia do Pacífico, 55% na África, 49% na União Europeia, 38% nos países europeus não integrantes da UE, e 22% na América do Norte. “Em todo o mundo, a principal instituição democrática em cada país (isto é, parlamento, congresso, etc.) é a em que menos se confia dentre as 17 instituições testadas, incluindo empresas globais”, registrou a pesquisa. Em contraste, os maiores índices de confiança (“muita ou alguma confiança”) mundo afora foram depositados nas forças armadas (69%), no sistema educacional (62%), nas organizações não governamentais (59%) e nas Nações Unidas (55%). Governo e imprensa/mídia receberam taxas de confiança de 50% e 49%, respectivamente, segundo pesquisa mundial de opinião pública (VOICE..., 2002, p. 3).

**Gráfico 1.6** Desconfiança média nos poderes legislativos nacionais



Fonte: Gallup International, 2002

**Gráfico 1.7** Instituições com maiores índices de confiança no mundo



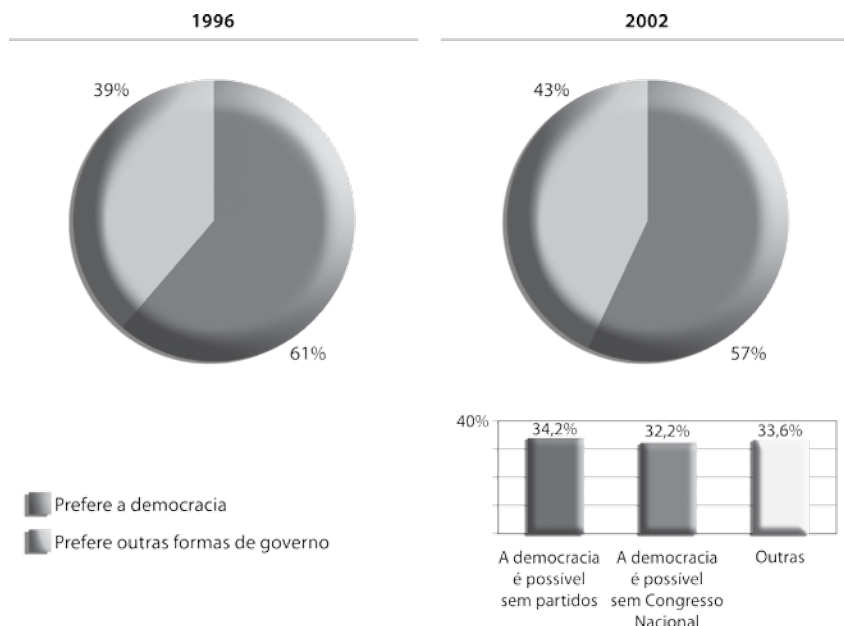
Fonte: Gallup International, 2002

Essa ambivalência também aparece em dados referentes a dezoito países latino-americanos. Em média, 57% dos entrevistados em 2002



preferiam a democracia contra qualquer outra forma de governo; em 1996, eram 61%. No entanto, dentre aqueles que em 2002 declararam preferir sistemas de governo democrático, 34,2% acreditavam ser possível uma democracia sem partidos e 32,2%, sem Congresso Nacional (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO, 2004, p. 137).

**Gráfico 1.8** Preferência pela democracia em 18 países latino-americanos – 1996 e 2002



Fonte: PNUD, 2002

No entanto, essa desconfiança se manifesta simultaneamente ao apoio à democracia como regime de governo ideal – fenômeno a que Robert Dahl (2000) denomina “paradoxo democrático”. Tal paradoxo, segundo ele, consiste em que “em muitas das democracias mais antigas e estáveis, os cidadãos possuem pouca confiança em algumas das instituições democráticas fundamentais e, apesar disso, a maioria continua a acreditar na democracia como um ideal a ser desejado”.

Ele cita três conjuntos de evidências desse paradoxo: (1) Em quatro democracias do sul da Europa, constatou-se uma discrepância entre baixos níveis de satisfação com “o modo como funciona a democracia” e os altos níveis de crença na visão de que a democracia é preferível a qualquer outro regime. (2) Entre os países mais democráticos, incluindo tanto os mais antigos quanto os mais novos, uma proporção muito alta de cidadãos apoia a democracia como forma ideal de governo; não obs-

tante, com poucas exceções, só uma minoria deposita muita confiança no desempenho dos seus governos. (3) Em um número “preocupante” de países de democracia avançada, a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas mais importantes entrou em declínio significativo a partir de 1980. Numa escala de confiança em cinco instituições públicas, no início dos anos 1990, a confiança caiu expressivamente em comparação com a década anterior em todos os 17 países pesquisados, à exceção de apenas dois. As causas desse declínio, segundo ele, não estão claras e podem variar de país a país (DAHL, 2000, p. 35-40).

É por isso, também, que Inglehart (2003, p. 51) ressalva: outros fatores podem ser mais importantes que um apoio genérico à democracia – como, por exemplo, a “confiança interpessoal”, ou o montante de confiança existente entre as pessoas nas comunidades e na sociedade em geral; a “tolerância a grupos oponentes” ou dos quais se discorde ou simplesmente não se goste; “valores pós-materialistas”, ligados a níveis ascendentes de desenvolvimento econômico, a partir dos quais se confere alta prioridade à liberdade de expressão e à participação política nas decisões governamentais; e uma “sensação subjetiva de bem-estar econômico e social”.

Contudo, se essas são qualidades que podem contribuir para a emergência e o florescimento da democracia, as questões de pesquisa que medem a sua existência nas sociedades nacionais não fazem referência explícita ao regime democrático. Então, nessas condições, o apoio isolado à democracia teria apenas “um valor de face”, ou seja, deve ser visto apenas pelo que aparenta (INGLEHART, 2003, p. 51-53). Logo, se tal valor não pode ser extrapolado mecanicamente para outras variáveis que influenciam as dinâmicas do sistema político, resta tentar entender melhor por que o apoio à democracia não se estende às instituições representativas, como vem ocorrendo no Brasil, principalmente a partir de 1989.

Na avaliação de José Álvaro Moisés (2008), há de fato uma crise mundial de representação, porém, não tão profunda como no Brasil. Aqui se trata de problema endêmico, com poucas alternativas de participação para a *vox populi*. A principal delas é a possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, cujos requisitos constitucionais são muito difíceis de alcançar. Em outros sistemas políticos, na Europa, nos Estados Unidos e no Japão, como ele ressalta, a pressão dos cidadãos críticos levou a uma reforma das instituições, ou então no sistema partidário, ou no sistema de representação ou ainda à acoplagem de mecanismos de representação de democracia semidireta, como o plebiscito e



o referendo. Isso não significa que essas democracias tenham atingido níveis excelentes de participação popular, mas apenas que incorporaram aperfeiçoamentos ao sistema representativo – alguns deles com raízes na tradição comunitária, como é o caso da Suíça.

No Brasil, embora haja um predomínio muito pouco contestado dos mecanismos representativos, a Constituição dispõe em seu artigo 14 (incisos I e II) que o plebiscito (quando o povo é consultado antes de ser tomada uma decisão) e o referendo (quando a consulta popular versa sobre a validade de uma medida já adotada pelo Estado) são manifestações da soberania popular tanto quanto o sufrágio universal; porém, a realização desses tipos de consulta depende de autorização dos congressistas, como foi o caso do referendo nacional sobre o comércio de armas de fogo, realizado em 23 de outubro de 2005, em decorrência do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003). Diante da pergunta “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”, 64% dos eleitores optaram pelo “não”, conforme noticiou a Agência Câmara, em 24/10/2005.

No contexto da democracia representativa, plebiscitos e referendos seriam, então, formas de aperfeiçoá-la ou torná-la mais participativa. No entanto, a visão liberal repudia a possibilidade de que minorias parlamentares tenham o poder de convocá-los ou, mais ainda, temem que venham a se tornar instrumentos do autoritarismo nas mãos de presidentes populistas e com forte apoio popular.

De qualquer forma, é razoável supor que tanto o uso desses instrumentos de participação popular quanto o debate em torno deles caracterizam certo desprestígio da democracia representativa e refletem a sua baixa confiança pública; dirigida, sobretudo, ao Parlamento e aos partidos políticos. No caso específico do Poder Legislativo, o que se pode chamar de crise mundial de confiança na democracia representativa se revela também em visões mais extremadas que dão conta de um questionamento sobre a real necessidade da instituição parlamentar e de políticos muito bem pagos. Por exemplo, o então presidente do PT, deputado federal Ricardo Berzoini (SP), gerou grande polêmica em 2007 ao propor um debate sobre a convocação de assembleia constituinte para discutir exclusivamente a reforma política. Uma das propostas seria o fim do Senado. Para ele, a unicameralidade é mais produtiva para a democracia, torna os processos mais ágeis e reproduz as vontades do povo. Diante da repercussão negativa, ele recuou e disse que, no lugar da sua extinção, defendia o fim do poder revisor do Senado (SOARES, 2007).

O ressurgimento das reivindicações por democracia direta, especialmente por meio de referendos, já seria uma consequência da desilusão e insatisfação social com os políticos, vistos como instâncias de corrupção e erosão de padrões de vida pública.

Quando os próprios parlamentares advogam a transferência do processo de tomada de decisão do Parlamento para as ruas, reduzindo questões complexas a “sim” ou “não”, estão expressando a falta de confiança na legitimidade do processo representativo e compondo o declínio da imagem parlamentar (MARTIN, 2003, p. 350-360).

Daí também se faz o contraponto da democracia participativa, propriamente dita, cuja teoria se constrói em torno da afirmação central de que indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente. Não basta existirem instituições representativas em nível nacional para haver democracia. O máximo de participação de todas as pessoas, com socialização e “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades necessárias se desenvolvam. Para que haja uma forma democrática de governo é preciso existir uma sociedade participativa, onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e a socialização por meio da participação ocorra em outras áreas; como, por exemplo, no mercado de trabalho, já que, de acordo com essa teoria, “participação” e “política” não se limitam ao campo político institucionalizado mediante governos locais ou nacionais (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

De fato, o tipo de apoio dos brasileiros à democracia, que se revela ambivalente, contraditório e eivado de inconsistências, é aparentemente propício à adoção de fórmulas de aperfeiçoamento da representação parlamentar via instrumentos de democracia semidireta que estimulem a participação popular na decisão sobre políticas públicas. No entanto, a própria resistência do Parlamento para regulamentar os mecanismos constitucionais do plebiscito e do referendo revela uma falta de consenso entre os congressistas, que mesmo a eventual força parlamentar do governo sob o presidencialismo de coalizão só poderá conciliar em torno de uma fórmula que não reduza ainda mais o papel do Legislativo.

Além disso, como a maior carência dos brasileiros é quanto ao exercício dos direitos humanos de natureza econômica e social, o equilíbrio político da República brasileira tende a se fazer com base em uma relação de interdependência um tanto quanto desigual. De um lado, um Congresso fragilizado diante da opinião pública, mas que se impõe como legitimador das decisões de um Executivo forte; de outro,





um presidente dotado de grandes poderes constitucionais, cujo apoio popular será sempre circunstancial enquanto a principal função da democracia, no entender da maioria do povo brasileiro, se restringir à oferta de benefícios materiais. O debate sobre o aprimoramento da democracia dependeria de uma ainda distante sofisticação política que, embora essencial para a formação de cidadãos críticos e mais propensos à participação, é inviabilizada pela própria debilidade crônica na distribuição da renda nacional e, principalmente, no limitado acesso à educação de qualidade.

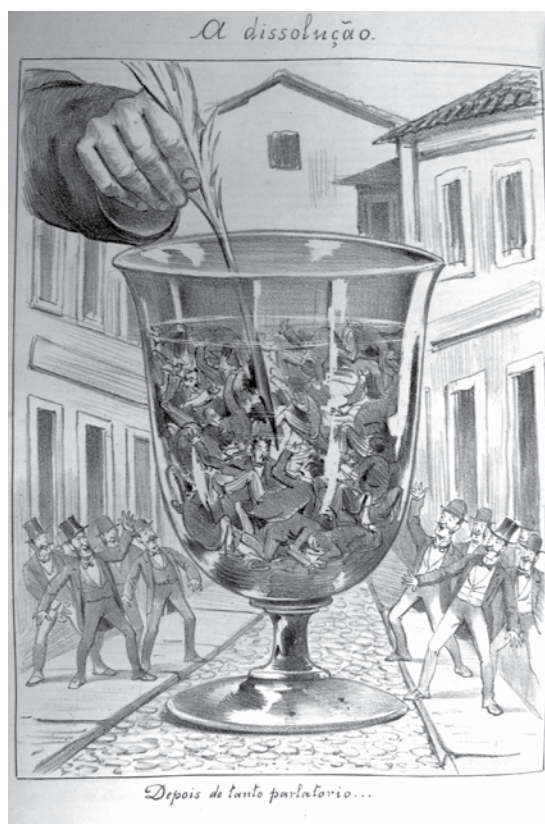
#### 1.4 Democracia representativa e antiliberalismo: breve panorama histórico



**Figura 1.1** Emblema do partido liberal (Autor: Angelo Agostini).  
Fonte: *O cabrião*, São Paulo, n. 3, p. 4, 1866.

Nesse contexto em que a desconfiança pública recai mais fortemente sobre o Poder Legislativo, no qual em grande parte se fundamenta o sistema democrático, a história política do país registra uma espécie de vício de origem que ajuda a contextualizar o problema. As atitudes antiliberais seriam, em boa parte, constitutivas da nossa cultura política. A República brasileira foi inaugurada por um golpe militar que, ao derrubar a monarquia, reciclou o Poder Moderador e o culto ao personalismo representado pela figura do imperador em novas formas

de autoritarismo. Positivista ou não, a oficialidade do Exército podia discordar sobre conceitos republicanos e visões de nação, mas convergia em um ponto crucial para o futuro da democracia representativa, que, provavelmente, já indicava a força renovada de um viés autoritário sempre presente na cultura brasileira. O Brasil precisava de ordem e progresso, não de liberalismo. “A República deveria ser dotada de um Poder Executivo forte, ou passar por uma fase mais ou menos prolongada de ditadura” (FAUSTO, 1999, p. 246).



**Figura 1.2** A dissolução: depois de tanto parlartório... (Autor: Angelo Agostini).  
Fonte: *Revista Ilustrada*, Rio de Janeiro, n. 632, p. 4, out. 1891.

O Exército brasileiro que, no Império, servira de agente repressor dos levantes populares e, sobretudo, como garantidor da unidade territorial, a ferro e fogo, após a Guerra do Paraguai, segue crescentemente extrapolando seus papéis constitucionais como instituição do Estado para imiscuir-se na esfera política. Em 1890, um influente escritor paulista, membro fundador da Academia Brasileira de Letras, combatendo pela imprensa os republicanos, sob pseudônimo, expressava o pensamento das elites monarquistas sobre as incertezas geradas pela República nascente e a intervenção dos militares na política nacional:



A questão hoje não está posta entre a República e a Monarquia. A luta é entre a liberdade e a tirania. A luta vai ser entre o Exército estragado pelos jornalistas ambiciosos, pelos professores pedantes, entre esse Exército político, servido por seus escribas e que não querará largar a rendosa tirania, e a sociedade civil que terá de reagir ou de se aniquilar. A nação terá de mudar ou de devorar o Exército político ou o Exército político acabará de humilhar e de devorar a nação (Eduardo Prado, apud FAORO, 2001, p. 609).

Mas as raízes do antiliberalismo brasileiro remontariam, de fato, aos tempos do Império. Ainda que tenhamos aprovado uma constituição muito antes de vários países europeus, a primeira assembleia constituinte do Brasil foi abortada por dom Pedro I porque, no seu entender, adotara feição excessivamente liberal. Na verdade, o que a maioria dos cem constituintes eleitos pelo sistema de voto censitário almejava era impedir que o imperador pudesse dissolver a futura Câmara dos Deputados e tivesse poder de veto absoluto a qualquer lei aprovada pelo Legislativo. Os constituintes foram presos e a Constituinte dissolvida por decreto imperial apoiado pelos militares, em 12 de novembro de 1823, seis meses depois de sua instalação. A Carta do Império do Brasil, que se manteve com mínimas alterações até a República, foi escrita por uma comissão nomeada pelo monarca. Assim, no primeiro e no segundo reinados, embora fôssemos uma monarquia constitucional nos padrões europeus vigentes no século XIX, a figura do imperador pairava sobre as instituições e a sua vontade se sobrepunha a todos os poderes, como no absolutismo (180 ANOS..., 2004).

Na visão de Sérgio Buarque de Holanda:

É frequente imaginarmos prezar os princípios democráticos e liberais quando, em realidade, lutamos por um personalismo ou contra outro. O inextricável mecanismo político e eleitoral ocupa-se continuamente em velar-nos esse fato. Mas quando as leis acolhedoras do personalismo são resguardadas por uma tradição respeitável ou não foram postas em dúvida, ele aparece sem disfarces. É notório que, no tempo da nossa monarquia, os jornais e o povo criticavam com muito mais aspereza a Câmara dos Deputados, eleita pelo povo, do que o Senado, cujos membros eram escolhidos pelo imperador (HOLANDA, 1995, p. 184).

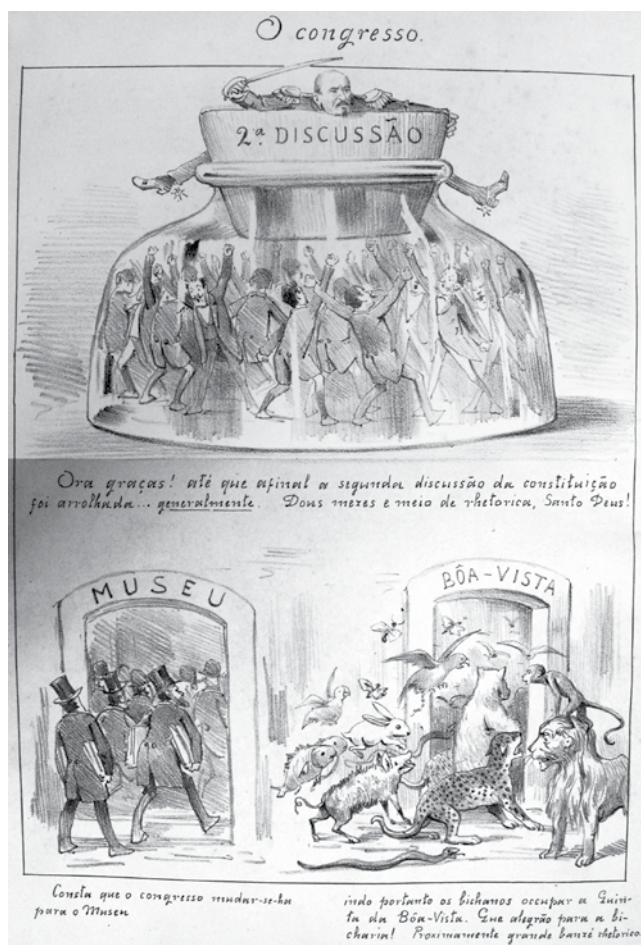


Figura 1.3 O Congresso (Autor: Angelo Agostini).

Fonte: Revista Ilustrada, Rio de Janeiro, n. 613, p. 8, jan. 1891.

As dificuldades de implantação dos princípios democráticos, todavia, não são exclusivas do Brasil. Em uma perspectiva histórica que parta do contexto social europeu em que se elaboraram as ideias iluministas, portanto há mais de duzentos anos, fica evidente a distância entre discurso e ação. O campo de visão mais amplo mostra quão complexo é combinar condições sociais adequadas com a transformação de pensamentos e antevisões de mundo em realidades.

Bolívar Lamounier (2005, p. 32-33) ressalta que o modelo de democracia representativa predominante no mundo contemporâneo é mais recente do que se pode imaginar. Inexistiam os grandes eleitorados, a estrita observância da periodicidade eleitoral e a plena aceitação de sua mútua legitimidade pelos principais concorrentes. Na segunda metade do século XIX, por exemplo, as práticas eleitorais de países europeus





avancados para os padrões da época, e, também, as dos Estados Unidos, não diferiam muito das do Império do Brasil.

Raymundo Faoro registra a exígua participação política dos brasileiros na monarquia e na primeira República:

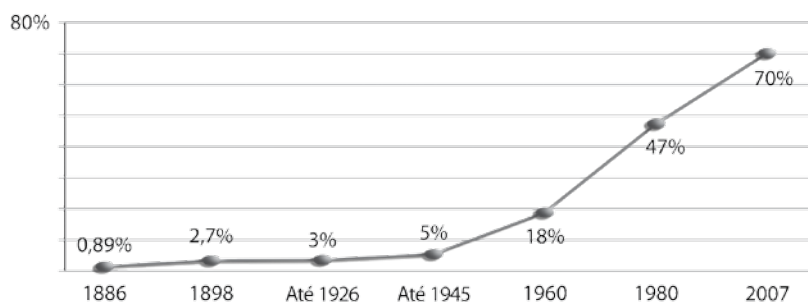
Que ninguém se espante com a pequena dimensão do eleitorado, tanto no sistema censitário do Império como no sistema capacitário da República. Em 1886, para uma população estimada em 13 milhões de habitantes, havia 117 mil eleitores, 0,89% da população. Em 1898, para uma população de 17 milhões de habitantes, compareceram às urnas 462 mil, 2,7% da população. Até 1926 nunca se ultrapassou a faixa de 3% (FAORO, 2007, p. 279).

Se o Estado é, ao mesmo tempo, burocracia e política, ou administração e representação, o que se faz necessário para que seja digno do rótulo “representativo”? A resposta passa por um conjunto de instituições que compreende, ao menos, seis elementos. O primeiro é a opção constitucional pela implantação do princípio representativo com um sistema formalizado de eleições. Segundo, a existência de Parlamento nacional e, conforme o caso, parlamentos estaduais. A definição legal estável de quem terá o direito de voto é o terceiro elemento. O quarto é o pré-estabelecimento de regras para conversão em cadeiras parlamentares do voto dado a partidos e indivíduos. O quinto: arbitragem e administração de todo o processo eleitoral, desde o alistamento de eleitores até a diplomação dos eleitos. E, crucial para a configuração do sistema representativo, tanto como norma jurídica quanto como valor no meio político e na consciência social, o sexto elemento é a “pacificação dos enfrentamentos”, o que remete ao respeito e ao reconhecimento à legitimidade do sistema representativo pelas partes concorrentes (LAMOUNIER, 2005, p. 33-34).

Assim, quanto a esses procedimentos, no Brasil a democracia representativa é ainda mais recente. Mas, ao mesmo tempo, é também esse conjunto de critérios que nos assegura o atual *status* de uma das maiores democracias do mundo, como tem sido exaltado em editoriais da imprensa, declarações de líderes políticos e comunicados do Tribunal Superior Eleitoral, entre outras manifestações públicas que costumam ocorrer um pouco antes, durante e logo após as eleições. Contribuem para essa sensação de júbilo a realização de pleitos a cada dois anos e o sistema eletrônico e informatizado de votação e apuração, especialmente após as eleições de 2002, quando 115 milhões de eleitores estavam aptos a votar; também, em boa parte, isso se deve à instituição do voto compulsório; o que, para alguns, não é verdadeiramente demo-

crático e deveria ser extinto, enquanto, para outros, ainda se justifica no Brasil dada a sua democracia em processo de consolidação.

**Gráfico 1.9** Percentual de eleitores no Brasil – 1886 até 2007



Fonte: FAORO, 2007 e CARVALHO, 2007

Essa realidade impressiona quando comparada à primeira metade do século XX. José Murilo de Carvalho (2007, p. 28) registra que a participação eleitoral, da proclamação da República até 1945, não passava de 5% da população. A partir daí, o crescimento da democratização do voto foi rápido, mesmo durante o regime militar e seus simulacros eleitorais. A taxa de participação, que era de 18% em 1960, já alcançava 47% dos brasileiros em 1980. Maior impulso houve com a Constituição de 1988, pois ela trouxe a permissão do voto aos analfabetos, quase 100 anos depois de sua exclusão, e a redução para 16 anos da idade mínima para votar. Hoje, estão alistados aproximadamente 70% da população, o que nos põe à frente de países com maior tradição democrática.

Ficou na memória de uma geração o retrocesso configurado pela interrupção da primeira tentativa de incorporar a participação popular ao sistema de governo, no período multipartidário que vai de 1945 até 1964 – ano no qual “as elites se juntaram aos militares para pôr fim ao regime democrático”. E assim, com fracassos e êxitos, o Brasil tem aprimorado a sua democracia representativa. Além disso, especialmente em relação ao período pós-1985, há consenso quanto à lisura dos processos eleitorais e à estabilidade de suas regras.

O mesmo autor faz um balanço positivo da atual experiência democrática, apesar da ressalva quanto à questão social e econômica – que, a rigor, constitui uma categoria da agenda dos direitos humanos de alcance mais complexo do que a formalização dos direitos civis e políticos; e, na verdade, dificulta a plena efetivação destes, especialmente em uma democracia liberal com economia de mercado como a nossa.



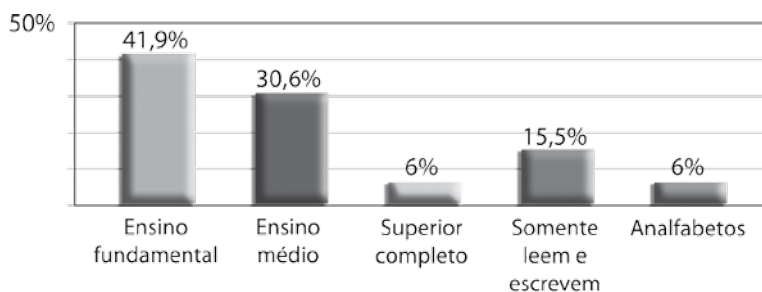
Instituições como sindicatos, partidos e imprensa têm exercido livremente suas atividades; os poderes constitucionais, Executivo, Legislativo e Judiciário, têm no geral funcionado de acordo com a lei; os rituais da democracia, eleições, debates, campanhas, não têm sido interrompidos. Apesar de os resultados sociais do funcionamento da democracia política serem ainda insatisfatórios, é preciso levar em conta que a prática democrática é recente e precisa de tempo para se aperfeiçoar (CARVALHO, 2007, p. 28).

Assim é que, completados vinte anos desde a promulgação em 1988 da atual Constituição, cuja elaboração se deu em linhas gerais de modo democrático, com ampla participação da sociedade civil e imprensa livre (mesmo que não exatamente pluralista), o Brasil vem resistindo com a força de suas instituições democráticas a qualquer possibilidade de retrocesso. Eventuais crises políticas não chegam a configurar crises institucionais. Nada que abale circunstancialmente o sistema político provoca o temor de recursos a rupturas autoritárias. Seria mesmo possível presumir que, diante da lembrança de duas longas e traumáticas experiências ditatoriais no século XX – o Estado Novo getulista e o regime militar –, o espírito republicano democrático teria finalmente assentado na alma do povo brasileiro e das elites do país. Um consenso social estaria enfim formado a respeito da democracia representativa como um valor importante também para o Brasil, e não apenas para os países desenvolvidos de longa tradição democrática, níveis educacionais muito mais altos e economia robusta.

Apesar dos avanços já conquistados na consolidação da nossa democracia representativa, há que ressaltar, entretanto, que não basta avaliar o cumprimento dos procedimentos relativos à definição da representação parlamentar e às práticas eleitorais. É preciso considerar, com Lamounier (2005, p. 34), que “um pressuposto básico da democracia é que os governos ajustarão suas decisões (*output*), tanto quanto possível, às preferências (*inputs*) dos eleitores” – e esta é a condição substantiva de sua legitimidade. Tal condição tem como complemento dois conceitos da teoria política contemporânea, *responsiveness* e *accountability*, que se costuma traduzir por “responsividade” e “responsabilização”. A primeira opera do ponto de vista subjetivo e corresponde à disposição para responder positivamente às demandas sociais. Como contrapartida institucional, a segunda requer a existência de meios adequados para os eleitores responsabilizarem os governantes infiéis ou insensíveis às suas aspirações, por esforço próprio ou com o apoio de órgãos públicos, em um ambiente de liberdade e impessoalidade.

A três meses das eleições municipais de outubro de 2008, o Tribunal Superior Eleitoral anunciava que 128 milhões e 804 mil eleitores poderiam votar. Porém, o Brasil profundo aparecia no perfil educacional do eleitorado: apenas 6% tinham ensino superior completo; 30,6%, ensino médio; 41,9%, ensino fundamental; 15,5% somente liam e escreviam; e 6% eram analfabetos (O PERFIL..., 2008). Seria possível cobrar de eleitores majoritariamente de baixa escolaridade uma sofisticação política que lhes permitisse participar ativamente do aprimoramento da democracia representativa, em especial por meio do exercício da “responsabilização” de seus representantes? Provavelmente, eles não estariam bem informados o bastante para tal tarefa, diria o senso comum.

**Gráfico 1.10** Perfil educacional dos eleitores brasileiros – 2008



Fonte: IstoÉ, 2008

Entretanto, não se pode subestimar a capacidade dos cidadãos de se valer da sua própria base racional para avaliar o desempenho das instituições – afinal, também existe racionalidade no senso comum, ao menos em potencial. Mesmo que a cultura política do país seja eivada por um viés antiliberal que permeia a nossa história, desde, sem dúvida alguma, os primórdios do Brasil colonial, passando por quase um século de monarquia e ao longo de boa parte do período republicano; os atalhos cognitivos que os cidadãos podem tomar a partir das informações que recolhem da mídia e dos seus ambientes de convívio social lhes permitem avaliar o desempenho do Parlamento brasileiro como, não só, mas principalmente, algo distante de seus interesses materiais mais imediatos.

Vem daí que, como um resultado dessa avaliação racional que também se nutre da cultura política circundante, a opinião dos cidadãos – quando acionada e apreendida por pesquisas de opinião pública, somadas às representações que a mídia faz da instituição – ajuda a formar o que se denomina imagem pública ou institucional do Congresso





brasileiro. O conceito de capital político também converge para esse contexto simbólico que resulta em uma forma efetiva de poder.

## 1.5 Reputação e capital político

Na tentativa de traçar uma teoria social do escândalo, John Thompson (2000, p. 245-248) descreve esse fenômeno como caracterizado por “lutas de poder simbólico em que reputação e confiança estão sob disputa”, com a devida ressalva de que tal definição não se aplica a todos os tipos possíveis de escândalo. Ele argumenta que o exercício do poder simbólico depende de recursos variados, incluindo o que chama de “capital simbólico”, do qual a reputação é um dos elementos constituintes. Trata-se do grau de estima dirigida a um indivíduo ou instituição. Quanto maior a estima, melhor a reputação, que tanto pode ser específica e decorrente de competência, como num músico virtuoso ou cientista inovador, quanto genérica e derivada do caráter, como em uma pessoa confiável, verdadeira e íntegra – reconhecimentos que se adquirem pela constância de comportamento e sua confirmação ao longo do tempo.

No entanto, para a maioria dos indivíduos e instituições o processo de construção de uma reputação boa e estável é longo e árduo. Até porque se trata de uma condição sujeita a permanente disputa e discordância, mesmo no caso das reputações derivadas do domínio de técnicas e não somente no que tange a caráter e probidade. Porém, ao contrário do capital econômico que, usado no presente, pode inviabilizar seu uso futuro, quanto mais se utiliza e se nutre uma boa reputação, mais esse recurso irá valer e maior será o seu montante disponível. Entretanto, trata-se de recurso frágil porque, mal usado, pode se depreciar fácil e rapidamente, sendo muito difícil de ser restaurado.

Basicamente o mesmo pode ser dito sobre confiança. O campo político é particularmente sensível a quebras de confiança nas relações tanto entre os políticos em seu meio profissional como entre representantes e representados. E, nesse contexto, os escândalos e denúncias de corrupção não apenas contribuem para minar a confiança nos sujeitos e instituições políticas; eles também ameaçam a saúde do regime democrático e a capacidade dos agentes políticos de formular e executar políticas, devido à falta de respeito e ação política cooperativa que o processo de governança requer (THOMPSON, 2000, p. 251-259).

Pode-se aduzir, com Pierre Bourdieu (2004, p. 144), que reputação e confiança são também componentes da “distinção significativa”, decorrente de um mundo social que, por meio das propriedades e das suas



distribuições, tem acesso, na própria objetividade, ao estatuto de sistema simbólico que, como num sistema de fonemas, se organiza segundo a lógica da diferença, do desvio diferencial.

Também Bourdieu (2004, p. 187-190) ilumina tanto a força quanto a fragilidade da reputação como um recurso constitutivo do capital simbólico, quando afirma que “o capital político é uma forma de capital simbólico, firmado na crença e no reconhecimento”. Como o seu capital específico depende da representação, da opinião, da crença, os políticos são particularmente vulneráveis às suspeitas, calúnias, escândalos, a tudo o que ameaça a confiança. Empenham-se em produzir a representação da sua sinceridade e desprendimento, como “garantia da representação do mundo social que eles se esforçam por impor, dos ideais e das ideias que eles têm a missão de fazer aceitar”. Essa é uma das situações exemplares da interação entre os campos político e jornalístico, em que políticos dependem de jornalistas “detentores de um poder sobre os instrumentos de grande difusão, o que lhes dá um poder sobre toda a espécie de capital simbólico, o poder de fazer ou desfazer reputações” e, em certas conjunturas, de controlar o acesso de um político ou movimento ao estatuto de força política relevante. Ao mesmo tempo, ele nos dá conta de um aspecto crucial da interação dos campos da política e da mídia: os jornalistas estão condenados ao papel de “dar a apreciar”, incapazes de promoverem para si mesmos o que mobilizam para outrem. Daí sucede que numa “relação de profunda ambivalência” oscilam entre a “submissão admirativa ou servil e o ressentimento pérfido, pronto a exprimir-se ao primeiro passo em falso dado pelo ídolo para cuja produção contribuíram”.

No Brasil, embora válido de modo geral, este ponto da análise de Bourdieu deve ser parcialmente assimilado. Como já observou Luis Felipe Miguel (2002, p. 169), “a celebridade midiática tornou-se o ponto de partida mais seguro para quem deseja se lançar na vida política”. Aqui são vários os possíveis exemplos de profissionais da mídia que, após consolidar sua imagem perante o grande público, decidem carrear para si mesmos e o campo da política o poder de fazer reputações que lograram construir como jornalistas e afins – ou foram recrutados pelos partidos justamente por esse motivo. Ex-repórteres da TV Globo, Antônio Britto (deputado federal, ministro da Previdência Social e governador do Rio Grande do Sul) e Hélio Costa (senador e ministro das Comunicações) usaram a mídia como trampolim para a política.

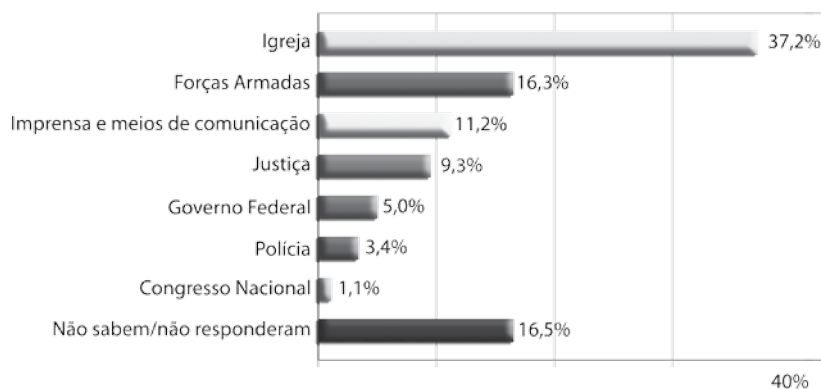
Dentre muitos outros radialistas, o mesmo fizeram Anthony Garotinho (prefeito de Campos e governador do Rio de Janeiro) e sua



colega de profissão e esposa Rosinha Matheus, que governou o mesmo estado. Entra ainda nesse rol a ex-apresentadora de programa na TV Globo e sexóloga Marta Suplicy (deputada federal, prefeita de São Paulo e ministra do Turismo). Também há exemplos nos Estados Unidos, embora na mídia de entretenimento, como os atores de cinema Ronald Reagan (duas vezes governador da Califórnia e duas vezes presidente) e Arnold Schwarzenegger (governador da Califórnia). Em todos esses casos, a reputação adquirida na mídia se transplantou para o campo da política e certamente foi decisiva para o sucesso eleitoral, ainda que complementar no caso das esposas de políticos já estabelecidos, bem como contribui para isso o nosso sistema eleitoral de listas abertas de candidatos.

De fato, a mídia tem de modo geral uma apreciação pública ostensivamente melhor que a dos parlamentos nacionais. No Brasil, por exemplo, a confiança na mídia é dez vezes maior que no Congresso Nacional, como atesta recente consulta sobre em quais instituições brasileiras o público mais (e menos) confia, segundo a qual a maior confiança pública é depositada em instituições mais hierarquizadas e com características autoritárias. São elas: Igreja, 37,2%; Forças Armadas, 16,3%; imprensa e meios de comunicação, 11,2%; Justiça, 9,3%; governo federal, 5,0%; polícia, 3,4%; Congresso, 1,1% – enquanto a cifra corresponde aos que não sabem ou não responderam foi de 16,5% (PESQUISA..., 2007, p. 7).

**Gráfico 1.11** Instituições em que os brasileiros mais confiam – 2007

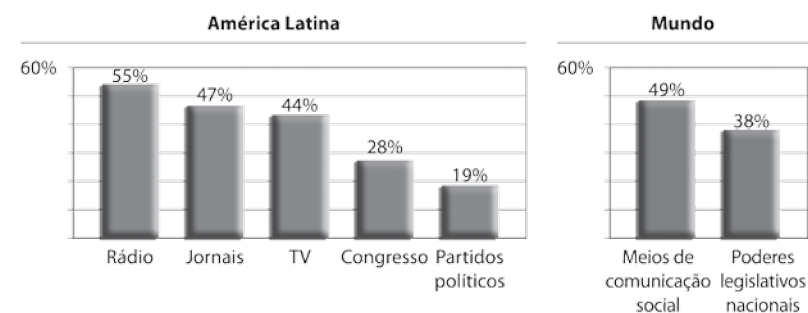


Fonte: CNT/Sensus, 2007

Na América Latina, a confiança continental média no rádio é de 55%; nos jornais, 47%; e na televisão, 44%; contra, como já citado, 28% no Congresso e 19% nos partidos políticos (LATINOBARÓMETRO, 2005, p. 56). Em média, na comparação com os seus parlamentos, os latino-americanos demonstram uma confiança na mídia quase duas vezes maior. Já a média mundial de confiança nos meios de comunica-

ção social é menos destoante (11% maior): 49%, contra 38% nos poderes legislativos nacionais (VOICE..., 2002, p. 3).

**Gráfico 1.12** Confiança na mídia e nos poderes legislativos – 2005



Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

Se tais dados podem ser vistos como evidências de que a reputação da mídia é bem melhor que a da política, então é plausível inferir que as ações políticas dos meios de comunicação, implícitas ou explícitas, tendem a ter melhor acolhida pública que as atividades do campo político institucionalizado. Em síntese, a credibilidade das instituições ou organizações midiáticas é maior que as do sistema político em todo o mundo; bem maior na América Latina; imensamente maior no Brasil – o que tem grande importância quando se analisa a interação entre os campos político e jornalístico.

Até porque, na raiz da atual proliferação de escândalos políticos, estão tendências como a crescente visibilidade dos líderes políticos; mudanças nas tecnologias de comunicação e de vigilância; mudanças nas culturas jornalística e política; e crescente judicialização (no original, *legalization*) da vida política – como registra Thompson (2000, p. 106-116). Esse conjunto de fatores faz com que cresça a importância do escândalo “como um teste de credibilidade” e, conseqüentemente, ocorra uma “acentuação da política de confiança”.

## 1.6 A variável confiança na política

Objeto de análise de muitas pesquisas de opinião realizadas em todo o mundo, a confiança nas instituições é fundamental para os campos da política e da mídia e requer um exame do conceito que lhe serve de âncora. Sem dúvida, o sentido de reputação é um de seus elementos constitutivos; há uma forte ligação semântica entre ambos, mas a elaboração do conceito de confiança é mais sofisticada – quando, por exemplo, se



contrapõe à noção de risco – e exige uma abordagem multifacetada que transcende o âmbito de uma análise da confiança na política.

Susanne Lundasen (2002, p. 304) assinala que, “na ciência política e nas teorias sobre capital social e cultura política, a confiança tem sido considerada uma variável essencial para a compreensão das sociedades”, enfatizando-se a sua importância para a democracia. Ainda que circunscrita ao ambiente da política, a noção de confiança nas instituições tanto é um conceito complexo e de difícil abordagem quanto uma variável empírica que suscita contestações, como, por exemplo, a questão da confiança nas próprias pesquisas de confiança.

Portanto, o tema merece atenção especial e cuidadosa utilização como meio de análise da imagem do sistema político, em especial do Poder Legislativo. Neste ponto, cabe ressaltar que a medição da confiança nas instituições republicanas comparativamente ao setor privado parece interessar especialmente ao empresariado; sobretudo a sua divulgação, talvez porque a imagem das grandes empresas apareça sempre como melhor que a do setor público nas pesquisas financiadas pelo Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum), em todo o mundo, e, no Brasil, pela Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional dos Transportes, por exemplo.

Uma das maneiras de se observar o processo de nutrição da confiança pública nas instituições é avaliar se o seu papel político está sendo exercido de acordo com o que o público espera delas, ou segundo a sua percepção lhe sugere. Pode-se inferir isso de alguns indicadores de desempenho institucional, registrados por Robert Putnam (1993, p. 65), em seu estudo sobre os governos regionais da Itália, que podem ser extrapolados. O primeiro critério de efetividade seria o de como elas gerenciam seus assuntos internos. A partir daí, há que analisar, por exemplo, a estabilidade de seu aparato de tomada de decisões, a eficácia de seus processos orçamentários e a efetividade de seus sistemas de informação. Elas devem ser avaliadas em termos de sua competência para planejar políticas e programas, comunicar tais decisões e formulações e executá-las – e, ainda, se são capazes de identificar as necessidades sociais e propor soluções inovadoras, reagindo de modo abrangente, coerente e criativo frente às questões demandadas. Finalmente, o sucesso dessas instituições seria medido por meio de seu duplo papel de “solucionadoras de problemas” e “provedoras de serviços”, analisando-se muito mais as suas ações que os seus discursos.

Quando reduz o campo político ao papel de mera burocracia prestadora de serviços públicos, além de fomentador do desenvolvimento



econômico, a formulação de Putnam aparenta um enquadramento do papel do Estado a uma lógica de mercado. Omitem-se possíveis objetivos estatais mais amplos e desejáveis, como a universalização do acesso a educação, saúde e moradia, com boa qualidade, e, sobretudo, a democratização das oportunidades econômicas, políticas e culturais. Isso talvez porque, aqui, ela se encontra deslocada de seu contexto original, em que se destacam as redes sociais que estão na base das teorias do capital social, das quais ele é um dos articuladores.

Mas, de fato, ela se baseia em critérios plausíveis. Afinal, existe realmente uma relação contratual implícita, de delegação via eleições, entre os governos representativos e os seus representados. Além disso, tais critérios configuram um caminho prático para se aferir a sintonia com o que propugna a noção de *accountability*. O que também leva a refletir sobre se a baixa confiança pública no Parlamento brasileiro resultaria em boa parte de uma grande discrepância percebida pelo público e potencializada pela mídia entre o seu esperado papel institucional e o desempenho efetivo, ao menos de acordo com a forma como estes são apreendidos pela compreensão da sociedade.

De um ponto de vista mais abrangente, Anthony Giddens (1991) define confiança como “uma forma de ‘fé’ na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva”, e acrescenta que “as modalidades de confiança envolvidas nas instituições modernas (...) permanecem como compreensões vagas e parciais de sua ‘base de conhecimento’” (p. 35). Para ele, o principal requisito da confiança não é a falta de poder, mas de informação plena. Isso porque não seria preciso confiar em alguém cujas ações fossem permanentemente visíveis e seus pensamentos transparentes, ou em algum sistema com procedimentos inteiramente conhecidos e entendidos (p. 40). Daí por que “toda confiança é num certo sentido cega!”. Além disso, ele completa: “A confiança pode ser definida como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico)” (p. 41).

Se, para Giddens, a confiança decorre não da falta de poder, mas de informação plena, e, ao lado disso, segundo Gilbert Durand (1998, p. 120), “quanto mais uma sociedade é ‘informada’ tanto mais as instituições que as fundamentam se fragilizam”, aqui se encontra um paradoxo da política contemporânea. Trazido para o nosso contexto de análise, trata-se do fato de que quanto mais aberto e transparente aos



olhos do público, ou, quanto mais público e menos privado, e, portanto, mais democrático, menos confiança o Parlamento brasileiro haverá de merecer do mesmo público que o trespassa e investiga. Mesmo que o público seja informado indiretamente, pela mídia, e esta seja muito mais uma instituição privada que pública, há aí uma situação paradoxal a ser investigada; tanto mais quando se concorda com Putnam (1993, p. 65) ao identificar a efetividade dos sistemas de informação como um critério de avaliação do desempenho das democracias.

Pode-se supor que haja elementos probatórios de que, ao menos quanto ao Poder Legislativo (especialmente, no caso brasileiro, a Câmara dos Deputados), a facilidade de acesso sob várias formas propicia uma transparência sem paralelo nas demais instituições do Estado e muito menos nas organizações do setor privado. Tal transparência inclui informações para o público em geral, tanto *in loco* quanto a distância, por mídia impressa e eletrônica, como nas transmissões televisivas e radiofônicas ao vivo das sessões do Plenário, das comissões permanentes, comissões especiais e comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas e outros eventos.<sup>2</sup>

No mesmo contexto se encaixa a massa de informações constantemente difundidas via internet, como também o acesso presencial de públicos específicos, a exemplo dos movimentos sociais e demais grupos de pressão e interesse. Isso sem falar, é claro, na aproximação ampla, livre e permanente dos jornalistas a seus ambientes de atuação legislativa e parlamentar, bem como a seus bastidores. Essa plethora de informações, em grande parte sob a forma de *reality show* da política – como observou a deputada federal Alice Portugal, em 13/8/2003, “a TV Câmara (...) é um verdadeiro ‘*reality show*’ da política nacional” – já seria um fator a explicar a sua pior apreciação na comparação com as demais instituições da sociedade. Ao menos, desde que se endosse o paradoxo de “quanto mais informação menos confiança”, o que pode constituir fator de entropia ou falência institucional – hipótese que se pode aventar com Durand (1998).

## 1.7 A desconfiança nas instituições democráticas

Talvez um nível razoável de desconfiança pública em relação às instituições públicas seja potencialmente saudável à adesão social e à parti-

---

2 O tema tem sido estudado no meio acadêmico, como por Francisco Sant’Anna (2006; 2008), que cunhou a expressão “mídia das fontes” para designar, dentre outras, a estrutura de comunicação do Senado brasileiro.



cipação da cidadania na fiscalização do campo político; no mínimo, isso é coerente com esse importante requisito da representação, mais conhecido por *accountability*, a noção de que os representantes devem responder pelos seus atos perante seus representados. Como assinala Hanna Pitkin, mesmo numa visão estritamente formalista ou meramente descritiva, trata-se de um princípio relevante para os governos representativos, que dependem de institucionalização para existirem de fato:

Um monarca absolutista ou um ditador que decidam, por razões próprias, encomendar pesquisas de opinião pública e fazer tudo o que o povo pareça querer não constituem governos representativos. Requerem-se instituições que funcionem e sejam organizadas com o fim de efetivamente garantir governos que respondam ao interesse e opinião públicos (PITKIN, 1967, p. 234).

Justamente pela inexistência no Brasil de uma efetivação mais ampla tanto da responsividade quanto da responsabilização, mesmo que o país possa estar caminhando nesse rumo, e, também, apesar do apoio social de que ela desfruta, é razoável considerar que há um distanciamento entre o que a democracia representa como um valor simbólico altamente defensável e o sentimento público acerca da sua realização plena.

Nesse contexto, um problema vem se agravando ao longo do atual e do último decênio. De fato, os brasileiros apoiam a democracia como um princípio a ser defendido e preservado, porque a veem como algo que pode ser bom para suas vidas, conhecem em linhas gerais os seus fundamentos e rejeitam a volta do autoritarismo. Ao mesmo tempo, desconfiam de suas instituições democráticas, provavelmente por não se sentirem bem atendidos nem bem representados por elas. A rigor, são as próprias instituições republicanas e sua legitimidade que, no limite, estão ameaçadas pelo descrédito generalizado. Esse aparente paradoxo vem sendo estudado com profundidade e pesquisado empiricamente por José Álvaro Moisés (2005; 2008), que se tem valido de sondagens nacionais de opinião pública, coordenadas por ele próprio, desde 1989.

Seguindo vários autores da ciência política e áreas afins, Moisés (2005, p. 55) estudou a contradição constituída pelo fato de os brasileiros apoiarem o regime democrático *per se* e, ao mesmo tempo, revelarem uma ampla e contínua desconfiança em suas instituições. Após examinar modelos de explicação e teorias sociopsicológicas, socioculturais, de desempenho econômico e, também, institucionais, ele concluiu que o fenômeno da confiança nas instituições se ancora nas próprias instituições e não na confiança interpessoal. Trata-se do que “se refere ao sentido ético e normativo da mediação que elas implicam,





para o que contam seus fins, sua justificação e seus meios de funcionamento". E, também, tal significação ética e política das instituições tem raízes no contexto social que lhes origina. Porém, "isso não exclui que a permanente atualização dessa significação envolva, ao mesmo tempo, o aprendizado que decorre da avaliação que os cidadãos fazem do desempenho concreto das instituições a partir de sua experiência".

Como é visível na cobertura jornalística do sistema político e, ainda, vem sendo seguidamente comprovado por pesquisas nacionais de opinião pública, tal desconfiança se manifesta particularmente mais forte quanto ao Congresso Nacional e aos partidos políticos. Diversas sondagens de âmbito nacional demonstram que o descrédito é sempre maior em relação à instituição parlamentar do que aos demais poderes constitucionais, bem como se supera na comparação com a maioria das instituições públicas e privadas mais relevantes da sociedade brasileira. Na verdade, trata-se de problema crônico, constatado empiricamente desde as primeiras sondagens de confiança pública no Congresso feitas no Brasil.

Em 1957, portanto há mais de cinquenta anos, o Ibope já registrava na cidade do Rio de Janeiro, então capital federal, imagem negativa de deputados federais e senadores. Diante da pergunta "Em sua opinião, os deputados e senadores, de maneira geral, têm cumprido com o seu dever ou acha que eles não têm trabalhado direito?", 37% dos consultados optaram por "eles não têm trabalhado direito"; 28,7% responderam que "eles têm cumprido com o seu dever"; 20% não opinaram e 14,3% não souberam responder. Os 34,3% de abstenção evidenciam uma opinião pública desinteressada ou mal-informada. E a desaprovação ao desempenho dos congressistas, 8,3% superior à aprovação, já configurava imagem negativa do Legislativo federal (INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA, 1957).

**Gráfico 1.13** Cumprimento do dever pelos deputados e senadores – 1957



Fonte: Coleção Ibope, 1957

Desde então, sempre inferior à aprovação que recebem o Executivo e o Judiciário, a imagem pública do Legislativo piora em situações de crise política, especialmente quando envolve escândalos repercutidos pela mídia, e melhora quando a instituição exerce as suas prerrogativas constitucionais e age segundo as expectativas da sociedade civil. Fato demonstrado por várias séries de sondagens públicas, realizadas em âmbito nacional, com periodicidade relativamente regular, especialmente a partir de 1989, pelo Ibope Opinião (hoje Ibope Inteligência), o Datafolha e o Sensus, entre outras empresas especializadas em pesquisa de opinião pública.

Já que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal constituem dois dos principais pilares da democracia brasileira, pode o aparente paradoxo resultante da convivência do endosso ao regime democrático com o descrédito público nas instâncias de representação política ser simplesmente ignorado? Ou, ainda, seria tal paradoxo inerente ao tipo de democracia representativa existente no Brasil e, por isso, não há risco iminente de atentado contra a atual estabilidade política?

Na opinião de Moisés (2008), não é possível garantir que, em uma eventual conjuntura de crise institucional, a desconfiança nas instituições públicas não possa contribuir para a gestação de apoio popular a alternativas não democráticas. Isso porque suas pesquisas demonstram que, embora minoritários, 30% dos brasileiros, entre aqueles que sabem definir em termos básicos o que é a democracia, acham que ela pode funcionar sem Congresso Nacional e sem partidos políticos. Daí que:

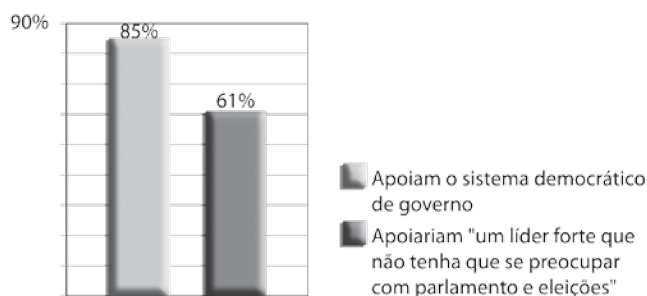
Quando você tem uma sociedade com um volume muito alto de desconfiança, (...) durante um período muito longo, quem nos garante que as convicções das pessoas formadas nessa desconfiança não podem ser a base social para uma aventura do tipo autoritária, antidemocrática? (...) Em 10 ou 15 anos, com o Congresso oferecendo uma imagem de que lá só tem corrupto (...), Anões do Orçamento, Máfia das Ambulâncias (...), a certa altura pode ser o caso de as pessoas dizerem: “para quê Congresso? Nós não precisamos mais” (MOISÉS, 2008).

Na verdade, o paradoxo “apoio à democracia” *versus* “desconfiança nas instituições democráticas” é um problema que afeta não apenas o Brasil, mas toda a América Latina. Se 85% dos brasileiros consultados em 1996 apoiavam o sistema democrático de governo, 61% também



apoiariam “um líder forte que não tenha que se preocupar com parlamento e eleições” (INGLEHART, 2003, p. 53, tradução nossa).<sup>3</sup>

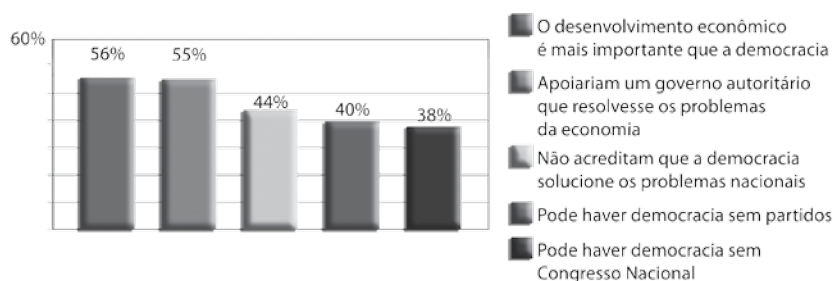
**Gráfico 1.14** Apoio à democracia no Brasil *versus* desconfiança nas instituições democráticas – 1996



Fonte: Inglehart, 2003

Segundo uma sondagem realizada em 18 países latino-americanos, o desenvolvimento econômico, para 56% dos consultados, é mais importante que a democracia; 55% apoiariam um governo autoritário que resolvesse os problemas da economia; 44% não acreditam que a democracia solucione os problemas nacionais; 40% acham que pode haver democracia sem partidos e 38%, sem Congresso Nacional (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO, 2004, p. 137).

**Gráfico 1.15** Apoio à democracia na América Latina – 2004

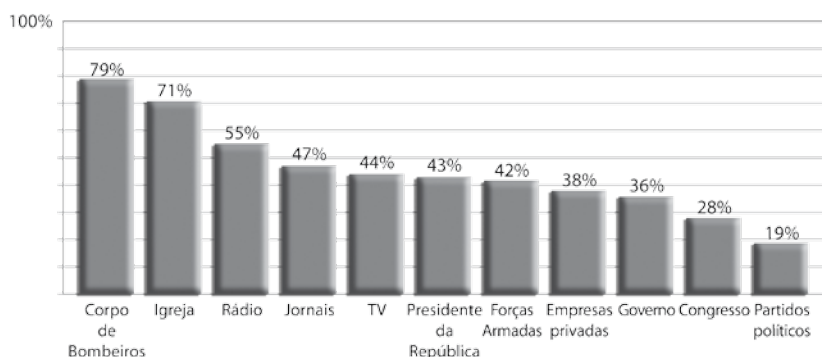


Fonte: PNUD, 2004

Outra pesquisa na América Latina ressalta as seguintes médias continentais para indicadores de confiança: 36% no governo, 28% no Congresso e 19% nos partidos políticos. Em contraste, 79% confiam no Corpo de Bombeiros, 71% na Igreja, 55% no rádio, 47% nos jornais, 44% na televisão, 43% no presidente da República, 42% nas Forças Armadas e 38% nas empresas privadas (LATINOBARÓMETRO, 2005, p. 56).

<sup>3</sup> No original: “Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections?” (INGLEHART, 2003, p. 53).

**Gráfico 1.16** Indicadores de confiança nas instituições na América Latina – 2005



Fonte: *Latinobarómetro*, 2005

O aumento da desconfiança em relação aos partidos políticos, associado ao crescimento do prestígio dos presidentes, como vem ocorrendo nos países latino-americanos, constitui um perigo para a democracia? Para a diretora-executiva do *Latinobarómetro*, Marta Lagos (2008):

Isso é péssimo, pois cria um terreno fértil para o populismo. Partidos frágeis ajudam na eleição de caudilhos populistas. Se a Venezuela tivesse um sistema de partidos políticos bem estruturado, Chávez não poderia ter feito nem metade das coisas que fez. Os partidos funcionam como um contrapeso da disputa política, ajudam a encontrar o equilíbrio entre as forças. Existe na América Latina uma demanda pela concessão de maiores poderes ao presidente. Isso é um erro. O Estado é constituído por várias instituições, e cada uma deve cumprir o seu papel. Não cabe ao presidente assumir o controle de tudo (LAGOS, 2008).

Contudo, é preciso registrar que o aumento da desconfiança nos partidos políticos e nas instituições de representação política tem, de fato, algo que se pode denominar como uma espécie de “base racional”; ou, melhor dizendo, tal desconfiança pode ser tributária de uma racionalidade potencial na opinião pública, mesmo que adstrita ao que se considera como conhecimento produzido pelo senso comum. Isto é, a sociedade civil, ainda que difusamente, também avalia as instituições pelo desempenho que delas se espera e, ao mesmo tempo, em contraste ao discurso normativo que justifica a existência dessas mesmas instituições. Por exemplo: se do Congresso se espera, principalmente, que legisle em nome das aspirações do povo e fiscalize as ações do Poder Executivo, serão esses os parâmetros mais relevantes a nortear a avaliação de seu desempenho. Assim, é plausível afirmar que boa parte da desconfiança pública nas instituições democráticas decorre de um



aparente “*deficit performático*” – uma lacuna percebida entre o que se imagina ser o papel das instituições públicas e a imagem conceitual que se constrói a respeito de suas ações efetivas.

Nesse contexto, portanto, um dos principais problemas a afetar negativamente a imagem dos agentes e organizações políticas é a sucessiva ocorrência de escândalos originados em desvios de conduta ética pessoal ou institucional. Amplificados pela cobertura midiática, embora tenham, de fato, raízes em mazelas do próprio sistema político e na promiscuidade típica das relações entre os setores público e privado ou, melhor, entre os campos político e econômico, eles não são apenas mais um problema a ocupar consultores de *marketing* político e assessores de imagem.

**Gráfico 1.17** Instituições mais afetadas pela corrupção no mundo – 2004



Fonte: *Transparency International*, 2004

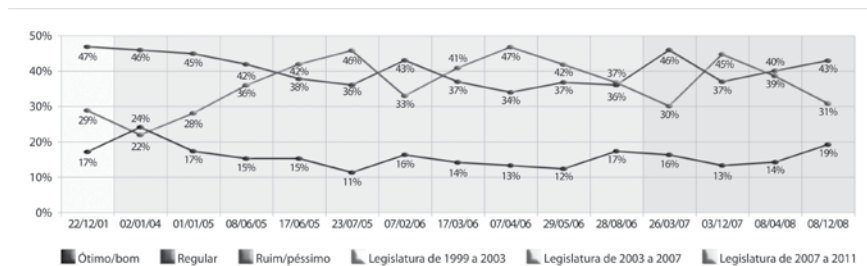
Como argumenta Thompson (2000), a importância dos escândalos no campo político vem do seu potencial para erodir reputações e corroer relações de confiança (p. 245), cujo pior cenário “é uma sociedade com uma forma enfraquecida de governo democrático no qual o interesse e a participação dos cidadãos comuns foram minados pelo cinismo e profunda desconfiança” (p. 259). De fato, em outra pesquisa de alcance mundial, em 36 dos 62 países analisados, os partidos políticos foram avaliados pelo público geral como a instituição mais afetada pela corrupção: obtiveram o índice 4.0 numa escala de 1 (“nem um pouco corrupto”) a 5 (“extremamente corrupto”), sendo seguidos de perto pelos 3.7 atribuídos a Parlamentos e legisladores (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2004, p. 3).

Segundo uma outra pesquisa de âmbito internacional, mais recente, no Brasil, os partidos políticos são considerados as instituições mais expostas à corrupção e recebem a pior avaliação pelos entrevistados (executivos de grandes empresas), apenas superando a polícia e o Congresso. Dados como esses, da Transparency International, citados pelo

*Correio Braziliense* em 10/12/2008, não deixam dúvida quanto ao papel determinante da percepção pública de corrupção política na formação de imagem institucional negativa e, simultaneamente, baixa confiança.

Como se pode observar no gráfico abaixo, a relação entre imagem pública negativa e escândalos políticos envolvendo deputados federais e/ou senadores é evidenciada pelas sondagens de opinião pública que buscam avaliar a confiança da sociedade no desempenho do Congresso, a exemplo das pesquisas realizadas pelo Instituto Datafolha (disponíveis em seu sítio na internet).

**Gráfico 1.18** Avaliação do Congresso Nacional – 2001 a 2008



Fonte: Datafolha, 2009

Uma conclusão inicial, a partir de consulta ao histórico de tais sondagens, é que a avaliação dos entrevistados em amostras de âmbito nacional (em geral, com cerca de três mil respondentes ou até mais) tem um comportamento estável no cotidiano normal da política, apontando para uma aprovação pública do desempenho dos congressistas em torno de um terço a 40% para regular; cerca de 20% para ótimo e bom; uma variação de 30% a 40% para ruim e péssimo; e, em geral, 10% dos entrevistados alegam não saber responder. Entretanto, diante da repercussão negativa de escândalos políticos diversos – o que tende a se tornar fato recorrente e até a banalizar-se –, a desaprovação pública do Parlamento sobe expressivamente.

Em novembro de 1993, quando houve o escândalo conhecido como “anões do orçamento”, assim chamado devido à baixa estatura física dos deputados federais protagonistas do episódio, o índice de reprovação (ruim e péssimo) foi ao patamar recorde de 56%. Na ocasião da série de fatos relacionados ao chamado mensalão, o percentual de ruim/péssimo foi a 46% em julho de 2005, quando da eclosão do escândalo, e, após alguns meses de recuperação, subiu para 47%, em abril de 2006, por conta das absolvições pelo Plenário da Câmara de vários deputados acusados de envolvimento nos episódios pelo Conselho de Ética. Em dezembro de 2007, o índice de reprovação, que havia caído para 30% em

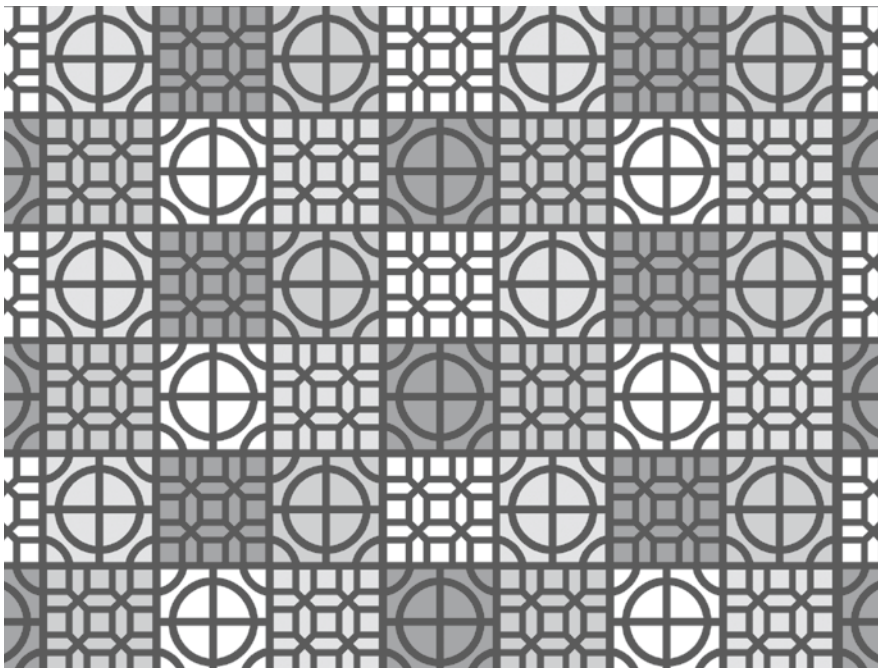


julho daquele ano, subiu novamente e foi a 45%, em reação ao escândalo então chamado de Renagate, que envolveu o então presidente do Senado, Renan Calheiros. Em agosto de 2009, como resultado de outra série de escândalos que abalou o Senado, a taxa de reprovação voltou ao patamar de novembro de 2007, quando 45% dos entrevistados pelo Datafolha avaliaram o Congresso como ruim ou péssimo (MELLO, 2009).

É plausível concluir que a imagem pública negativa do Parlamento também reflete o comportamento público e privado dos congressistas, sobretudo o seu envolvimento em irregularidades e ilegalidades diversas, que, sob a forma de escândalos político-midiáticos, impulsionam a desconfiança dos cidadãos nas instituições democrático-representativas. E, mais, existe uma relação direta entre o aumento da desconfiança e a eclosão de escândalos políticos, em geral relacionados à corrupção. Esses temas são abordados no próximo capítulo, tendo em conta o papel que desempenham, nesse contexto, os meios de comunicação e a opinião pública.

# 2

## **ASPECTOS MIDIÁTICOS E COMUNICATIVOS**





## 2.1 **Mediatização da política e representações sociais**

Neste capítulo, são abordados aspectos midiáticos e comunicativos que integram o contexto social e político em que são produzidas as imagens públicas referentes ao Parlamento brasileiro. Começa-se, nesta seção introdutória, por uma breve discussão teórica, a partir do conceito de representações sociais, termo que abrange bem mais do que apenas o significado de imagens partilhadas coletivamente ou imagens públicas.

Tal discussão se justifica pelo fato de que imagem pública tem aqui o sentido predominante de imagem mental e/ou conceitual, como representação da realidade, porém socialmente partilhada. A imagem pública do Congresso – eixo principal de todo este trabalho – seria, pois, formada pelo conjunto de representações coletivamente compartilhadas a respeito da atuação dos deputados e senadores que compõem a instituição parlamentar. Daí por que, nesse contexto, também se possa falar em imagem institucional para o mesmo fim.

No que tange especialmente ao mundo político, entretanto, as influências de fatores institucionais – isto é, do próprio campo da política institucionalizada, como já abordado no capítulo primeiro – e, também, as que decorrem do tipo de sistema midiático dominante no país e do padrão de jornalismo político praticado, todas elas são menos ou mais condicionadas por um processo que vem sendo chamado de mediatização da política. Nesse processo os atores políticos são instados a adaptar a sua atuação e, sobretudo, o seu discurso, a sua linguagem, às demandas e características da mídia, não só em termos de tempo e espaço, mas principalmente tentando adequar-se aos formatos e à lógica operacional dos meios de comunicação.

A lógica dos partidos políticos teria sucumbido à lógica midiática. Isto porque, entre outros motivos, o Parlamento sempre foi, desde



os seus primórdios, o local privilegiado de discussão dos assuntos públicos – seguindo uma tradição ocidental que remonta aos cidadãos reunidos na ágora, junto à praça do mercado de Atenas; mantida no Senado romano e retomada na Câmara dos Comuns inglesa, como contrapeso ao poder até então absoluto dos monarcas.

Tal condição, porém, estaria sendo superada pela mídia informativa, que passa a se configurar como espaço de debate da agenda pública dos cidadãos em geral e dos grupos organizados em torno da defesa de interesses específicos, a exemplo dos que se podem denominar corporativos. Por isso, na sequência deste capítulo segundo, “A interação entre políticos e jornalistas” – atores sociais centrais nesse processo de mediação da política – é o objeto da seção 2.2, que aborda a relação, em confronto e negociação diária, entre os produtores de notícias políticas e as suas fontes de informação; ambos, sujeitos e objetos do campo político-midiático.

A seguir, na seção 2.3, intitulada “O quarto poder e o Parlamento”, traça-se um breve histórico da interação entre políticos e jornalistas, no qual estão expostas as raízes tanto da institucionalização da imprensa política ou da mídia informativa como, ela também, instrumento de ação política, quanto da mencionada mediação da política, já que o processo teve início, historicamente, na demanda da sociedade civil por publicidade acerca das ações parlamentares que, na monarquia inglesa, eram desenvolvidas longe do escrutínio público.

O processo diz respeito a consequências não previstas do compromisso de tornar pública, no sentido da visibilidade ou da transparência, uma instituição que, por definição, é pública por ser estatal (em contraposição ao conceito de propriedade privada). Porém, ao haver um acesso cada vez maior dos jornalistas às atividades parlamentares e também governamentais, a imprensa passa a se constituir simbolicamente como “quarto poder”, institucionalizando-se, até ao ponto de, em vez de complementar o Parlamento na representação da sociedade, tender a substituí-lo.

Restaria ao campo político, para manter a sua comunicação com a sociedade, adaptar-se às necessidades operacionais da mídia. No caso brasileiro, tal adaptação incluiu o investimento em estruturas próprias de comunicação; o que também ocorreu no Reino Unido, na França e outros países, com a criação de emissoras de televisão parlamentares, como contraponto à mídia comercial.

Na seção seguinte (2.4), o tema dominante é “Imagem pública na política contemporânea”, na qual são abordadas as visões de Wilson Go-



mes (2004), Maria Helena Weber (2004), Luis Felipe Miguel (2002; 2004; 2007), Gilbert Durand (1998), entre outros. Com base nesses autores é possível afirmar que a mídia tem se tornado, cada vez mais, um espaço de disputas entre imagens públicas, configurando-se um processo contínuo de construções e desconstruções de imagens individuais e institucionais que afeta de forma marcante não só a política contemporânea, mas o que se entende por imaginário social, bem como os mitos políticos derivados, dentre outros fatores, do carisma pessoal de líderes do campo político institucionalizado e/ou da propaganda em torno deles.

Não se trata de processo novo, porque a disputa pela conquista do que se compreende como opinião pública tem convivido tanto com democracias quanto com regimes tirânicos ao longo da história mundial. Porém, é algo que se apresenta de forma mais intensa, dadas as facilidades tecnológicas para registro e distribuição de informações. Na política contemporânea, midiaticizada, são bem maiores as possibilidades de expressão e difusão do capital simbólico dos grupos sociais; o que também, em contraponto, pode significar mais pluralismo e mais circulação de visões e opiniões múltiplas.

A seção 2.5, trata de “Poder simbólico e construção da realidade”. Parte-se da noção de que o que se chama de poder político-midiático é também um sistema simbólico do tipo que, no dizer de Berger e Luckmann (1999), constrói “imensos edifícios de representação que parecem elevar-se sobre a realidade cotidiana como gigantescas presenças de um outro mundo”. É o que Pierre Bourdieu (2004) denomina poder simbólico, conceito também adotado por John Thompson (1999). Neste ponto, a ênfase analítica recai sobre a plausibilidade da noção de que a política contemporânea, midiaticizada, constitui-se como mais um ambiente de disputas entre imagens públicas, em cujo campo semântico se incluem os sentidos correlatos de conceitos, visões de mundo, ideias, ideais, ideologias.

A relevância disso para a política institucionalizada, especialmente o Parlamento, é que o local onde se fala, discute, debate, concorda, diverge, polemiza e delibera é também destinado ao processamento das demandas sociais, onde a sociedade pode, por meio de seus representantes, ao menos em tese, propor e fiscalizar políticas públicas. Porém, todo esse processo sofre o impacto da disputa que se dá, por exemplo, na própria mídia, entre visões de mundo conflitantes, entre representações sociais concorrentes que, no conjunto, ajudam a construir a realidade política e, mais uma vez, social.



Em outras palavras, as imagens públicas são influenciadas pelo capital simbólico dos grupos sociais que concorrem pelo controle da formação da chamada “opinião pública” – entidade idealizada que já se comparou à ária *La Donna è Mobile*, da ópera *Rigoletto*, criada por Giuseppe Verdi em 1851. Seguindo neste capítulo segundo, na seção 2.6, denominada “Opinião pública e ação política”, argumenta-se que, embora tenha muito de ficção, como a mulher volúvel da ópera, a noção de opinião pública, principalmente após a vulgarização das enquetes e sondagens que almejam medi-la, tornou-se um instrumento de ação política que fortalece com informação privilegiada os grupos sociais que, por si, já dispõem de mais capital simbólico, político e econômico que seus concorrentes. E, mais, assim como a própria realidade, não existe uma opinião pública que se possa apreender objetivamente, mas apenas representações dela. Para tal argumento, apresentam-se os pontos de vista de Jürgen Habermas (1984), Walter Lippmann (1997) e Bourdieu (1983), entre outros autores.

“A influência da mídia na formação da opinião” é o tema da seção 2.7, que retoma a discussão sobre a imagem institucional do Congresso Nacional, em especial quanto aos indicadores cronicamente negativos das pesquisas de opinião pública que buscam avaliar a confiança dos cidadãos em diversas instituições, comparativamente. Também se aprofunda a reflexão sobre o papel que os meios de comunicação social desempenham na construção da realidade política, para além de serem mais afinados, ideologicamente, com os interesses do mercado, dadas as suas vinculações empresariais com o setor privado da economia, constituindo-se também, eles próprios, como instrumentos de ação política, cujas consequências não podem ser medidas *a priori*, mas dependerão de uma análise que qualifique e contextualize cada episódio especificamente. Isso porque, como destaca Luiz Motta (2002), a depender da situação histórica, “a imprensa pode ser um instrumento do poder instituído ou instrumento de resistência e de oposição a esse poder”.

## Midiatização

A abordagem teórica deste capítulo parte do princípio de que a construção das representações sociais a respeito das instituições democráticas – entre elas, mais enfaticamente, o Parlamento – está vinculada em grande medida às relações e interações entre os atores sociais envolvidos tanto na produção (no sentido de criação, organização e/ou protagonismo dos eventos políticos, sejam eles planejados ou imprevis-



tos) quanto na cobertura jornalística dos fatos relacionados ao mundo da política institucionalizada. Isso ocorre principalmente por meio do noticiário informativo e das análises e interpretações, como também nas colunas especializadas em comentários políticos e nos editoriais, a respeito da atuação política, partidária e parlamentar de senadores e deputados federais.

Tal vinculação se dá em sintonia com a tendência que se impõe crescentemente de mediação da política. Algo que – reitere-se – pode ser visto como caracterizado pela possibilidade de substituição (e não mais apenas de complementação) do Parlamento pelos meios de comunicação social – no seu papel de representação da sociedade junto ao campo da política institucionalizada, constituindo-se também a mídia, segundo a visão liberal, como porta-voz do povo e, ainda, como um fórum de debates dos assuntos públicos ou de interesse público.

Ao mesmo tempo, a imprensa e a mídia informativa em geral se configurariam como mensageiros e intérpretes dos parlamentares perante a sociedade, diante da redução (mas não eliminação) das oportunidades de interação direta ou interpessoal entre os políticos e os seus eleitores em uma sociedade massificada. Isso sem falar na já mencionada necessidade de adaptação da linguagem política às demandas operacionais da mídia, seu ambiente estético, formatos e limitações, tendências reducionistas, generalizantes e não raro sensacionalistas (o que decorre de suas imposições econômico-comerciais), sua cultura profissional e rotinas produtivas.

Não seria demais lembrar, porém, que a mediação da política não se reduz a um processo mecânico de intermediação entre o campo político e a opinião pública ou o público. Trata-se de fenômeno que tem impacto no próprio processo político, ao impor necessidades de adaptação ao desempenho dos agentes políticos. Vem daí que se tem constituído um campo específico de pesquisa acadêmica de importância crescente, denominado comunicação política ou estudos de mídia e política, pois é plausível aventar que a mediação da política esteja alterando as percepções do público sobre o campo da política institucionalizada.

O paradigma dominante nessa área ainda é o que contesta as correntes liberais do jornalismo que idealizam a atuação dos meios de comunicação no exercício da democracia, em particular por neutralizarem ou naturalizarem os seus vínculos com o mercado, e, ao mesmo tempo, tende a atribuir à mídia responsabilidade *a priori* pelo crescente ceticismo público em relação às instituições políticas. Mas há quem discorde



de que a chamada crise mundial da representação política seja tributária predominantemente das imagens públicas que a mídia ajuda a construir. É o caso de Pippa Norris (2000, p. 3-21), para quem, mais que apenas culpar o mensageiro, é preciso identificar as causas das más notícias. No entanto, segundo ela, acusar a mídia informativa de responsável pelo “mal-estar cívico” que resulta em desinteresse pelos assuntos públicos e desconfiança na política e nos governos se tornou uma “ortodoxia” nos Estados Unidos, enquanto na Europa prevalece a tendência de culpar o *marketing* político e eleitoral adotado pelos partidos.

Principais responsáveis pela construção social da realidade política, ou ao menos ocupando papel central nos palcos da política contemporânea, os atores sociais que lideram o processo de midiaticização da política são, sobretudo, os políticos, em primeiro lugar, pois personificam e compõem as instituições políticas em que atuam e para as quais foram eleitos ou indicados; e, em segundo lugar, lá estão os jornalistas e as empresas de mídia para as quais trabalham.

Está claro que para uma análise ainda mais profunda, seria preciso incluir o campo econômico; sobretudo, as empresas do setor privado da economia que financiam campanhas eleitorais de candidatos ao Senado e à Câmara dos Deputados, já que tais financiamentos pressupõem vínculos e compromissos que extrapolam os períodos eleitorais e potencialmente condicionam a atuação dos eleitos à agenda do empresariado, eventualmente em detrimento do chamado interesse público. Ainda seria preciso, no mesmo sentido, incluir as empresas e os esquemas de capitalização (via publicidade comercial, por exemplo) que financiam as empresas de mídia, do que também resultam associações e relações de dependência que podem gerar comprometimentos diversos propensos a afetar a própria liberdade de imprensa, expressão e opinião. O tema é tão complexo que demandaria um trabalho específico. Fica aqui a sugestão.

Para completar o triângulo da política midiaticizada, é preciso evidentemente adicionar o público – ou a chamada opinião pública – que, em última análise, é quem atribuirá sentido às representações midiáticas da política. Afinal, é a partir de formas individuais de recepção do conteúdo das mensagens, isto é, imagens mentais elaboradas no plano pessoal, que, em um processo dinâmico, se formam as representações coletivas ou sociais. Em permanente circulação e intercâmbio por meio da comunicação interpessoal e da incorporação e elaboração das influências do meio social, tais representações ou imagens mentais tornam-se repre-

sentações sociais da realidade social (ou podem assim serem vistas) e, mais especificamente, da política e das instituições democráticas.

## Representações

Sempre dinâmicas, fluidas, mutantes, as representações são dependentes de cada contexto histórico específico. São fortemente enraizadas na estrutura social e na cultura circundantes e têm a influência do que se pode chamar de imaginário social universal, a que Serge Moscovici (2003) chama de *themata* – uma espécie de patrimônio imaterial, este sim de maior permanência, que permeia as diversas culturas e sociedades, com origem e manifestações no chamado pensamento primitivo, no senso comum, na ciência, nos mitos e nos arquétipos, como observa Sandra Jovchelovitch (2000; 2008). Trata-se, evidentemente, não apenas do público específico representado pelas pessoas que se interessam pela política e buscam manter-se atualizadas, seja por gosto, seja por necessidade profissional; mas também do público mais amplo configurado pelos cidadãos que interagem na sociedade de uma forma ampla e difusa.

Posto isto, o que se pretende destacar agora é que os agentes políticos, os profissionais que atuam nesse meio e os diversos tipos de público que compõem os ambientes da política, todos estão vinculados ao mesmo universo de influências socioculturais e históricas a partir do qual se formam e se distinguem os interesses específicos de cada grupo social que, direta ou indiretamente, tenha atuação no campo da política institucional. Em outras palavras, as culturas política e jornalística – não obstante as suas especificidades – são ambas influenciadas pelo contexto mais abrangente configurado pelas mesmas tradições, estruturas e conjunturas socioeconômicas e histórico-culturais que também condicionam os demais grupos e segmentos sociais que atuam na sociedade civil, no mercado, no Estado.

Embora o termo representações sociais seja aqui empregado como sinônimo de imagens coletivamente partilhadas (imagens públicas), é importante assinalar que o conceito é mais amplo e remete à psicologia social, como explica Márcio Oliveira (2004). Refere-se, principalmente, à teoria elaborada por Moscovici (2003) sobre o poder das ideias (ou imagens) do senso comum, no sentido de tentar compreender não só como o conhecimento é produzido, mas, sobretudo, analisar seus efeitos nas práticas sociais e vice-versa, observando como as pessoas partilham saberes e assim constituem a sua realidade e, também, como transformam ideias em atos.





Originalmente, trata-se de uma expansão do conceito de representações coletivas desenvolvido por Durkheim e que, em Moscovici, abrange a noção de que as representações sociais não são as mesmas em todos os integrantes da sociedade, já que elas dependem tanto dos saberes populares, ou senso comum, quanto do contexto sociocultural em que se inserem os indivíduos. Nesse sentido, por exemplo, os fatos relativos ao mundo da política, a depender do grau de sua complexidade, obedeceriam a um esquema lógico que, inicialmente, buscaria tornar familiares os objetos novos e/ou desconhecidos por meio da “ancoragem” e da “objetivação” – em um “processo pelo qual indivíduos ou grupos acoplam imagens reais, concretas e compreensíveis, retiradas de seu cotidiano, aos novos esquemas conceituais que se apresentam e com os quais têm de lidar”, como ressalta Oliveira (2004, p. 180-182).

Dito de outra forma, o processo poderia ser descrito como a criação de “atalhos cognitivos”, táticas mentais de enquadramento de novas informações ao arcabouço de saberes já dominado por determinada pessoa ou grupo. A expressão “são todos farinha do mesmo saco”, dirigida a políticos corruptos e extensivamente ao campo político, em especial ao Parlamento, é exemplo desse tipo de atalho cognitivo, que, no acumulado, ajuda a compor uma cultura política antiparlamentar.

Ao comentar a obra de Moscovici, Oliveira (2004) ressalta que o autor mostrou como os processos de mudança social são influenciados não somente por grupos majoritários, mas também por minorias. E, em paralelo a este ponto, ganha relevo a análise de Moscovici sobre o caso Dreyfus que, na passagem do século XIX para o XX, dividiu a imprensa, o Parlamento e a opinião pública francesa – e, assim, acrescente-se, constituiu-se em um episódio que hoje se pode chamar de agendamento da opinião pública pela imprensa. Isto se pode inferir do que comentou Gabriel Tarde (1992) quando analisou a desproporcional repercussão do caso em um dado momento em que tropas francesas combatiam na Argélia, o que supostamente deveria ter merecido mais atenção pública.

No entanto, o aspecto da obra de Moscovici mais relevante para os objetivos deste trabalho é a discussão sobre pensamento primitivo, senso comum e ciência. Segundo ele, qualquer dessas práticas mentais e sociais são sempre formas de representação; não são realidades, mas representações. É por isso que, para ele, os indivíduos e as coletividades se movem em função das representações, não necessariamente das realidades. Daí que – como são todas elas categorias sociais de pensamento, pois também têm em comum o fato de serem práticas mentais com origem na sociedade – a ciência, o pensamento científico, é o



corolário dos outros dois tipos de pensamento, o primitivo e o senso comum. Misturados, esses três tipos de pensamento constituem as representações sociais (OLIVEIRA, 2004, p. 180-182).

Pode-se, então, enfatizar a pertinência da ideia aqui implícita de que o que se entende por realidade social – o mundo social e suas várias realidades, ou parcelas menos abrangentes, como a realidade política ou a opinião pública – não existe objetivamente como algo inteiramente passível de apreensão e compreensão, mas apenas de representação. Tese que se choca frontalmente com o pensamento e a ciência positivistas, bem como com a ideia, também de raiz positivista, de que o jornalismo, se praticado em total respeito a uma improvável objetividade, pode vir a ser um espelho ou reflexo neutro da realidade. Se pensamento primitivo, saberes populares ou senso comum e conhecimento científico são, todos, socioculturalmente variáveis e determinados e, desta forma, configuram-se igualmente como representações da realidade, o mesmo então será possível dizer sobre o discurso político e o discurso midiático: ambos são também histórica e socioculturalmente determinados e, desta forma, constituem, de modo similar, representações da realidade.

A realidade política, nesse sentido, é, pois, formada por representações da política, elaboradas pelos jornalistas – o que se poderia chamar de representações midiáticas –, pelos próprios políticos e pelo público. No contexto da midiaticização da política, caberia aventar uma realidade político-midiática, como um conjunto difuso, dinâmico, multifacetado, circular, volúvel e multidimensional, composto por representações elaboradas pela mídia, pelo próprio ambiente da política institucional e, mais uma vez, o público ou a chamada opinião pública.

Tais afirmações podem encontrar sintonia, ainda que parcialmente, em autores que atuam na sociologia profissional do jornalismo e na tradição teórica do newsmaking, como James Curran (2000), Maxwell McCombs (2004), Michael Shudson (1987; 1995), Nelson Traquina (2005); assim como entre os que desenvolvem as linhas de pesquisa tributárias da sociologia bourdieusiana, tal como o próprio Pierre Bourdieu (1983; 2004) e seguidores como Patrick Champagne (1998) e Rodney Benson e Erik Neveu (2005); e, ainda, entre os que elaboram estudos de mídia e política ou comunicação política, como Wilson Gomes (2004), Luis Felipe Miguel (2002; 2004; 2007), Luiz Motta (2002) e John Thompson (1995; 1999; 2000). Todos eles tendem a convergir, ao menos, na descrição de um processo de construção de representações sociais da política e das instituições democráticas como dependente de uma série de regras, valores e visões de mundo, bem como rotinas produtivas; imagens (ou



ideias) e práticas que são partilhadas e internalizadas pelos políticos e jornalistas, atores sociais protagonistas da relação político-midiática – como se analisa a seguir.

## 2.2 A interação entre políticos e jornalistas

Os políticos e os jornalistas – enquanto fontes de informação e produtores de notícias, cada qual condicionado por suas rotinas produtivas – administram o seu intercâmbio diário respaldados por suas culturas profissionais. Interação no cotidiano de sua ação social, confrontando-se e negociando permanentemente, ponderando os seus valores, interesses e critérios, em um jogo de forças que desafia a autonomia relativa de cada grupo; ora conflitando, ora convergindo, ao longo da cobertura noticiosa e da sucessão dos acontecimentos políticos. Portanto, a noção de que o contexto sociocultural e histórico é determinante das imagens, ideias ou representações partilhadas por todos os grupos sociais, a despeito de suas especificidades, está também presente no cotidiano da interação entre políticos e jornalistas.



**Figura 2.1** O calor tem sido tão intenso que chegou a proporcionar calorosa discussão pela imprensa, entre dois illustres representantes, que muito se cacetearam com uma falsa informação (Autor: Angelo Agostini).

Fonte: *Revista Ilustrada*, Rio de Janeiro, n. 620, p. 4, jan. 1891.

Essa interação entre os políticos e os jornalistas se caracteriza, primordialmente, pela interdependência entre essas duas categorias profissionais e por uma expressiva ocupação do espaço público. Embora

tenham ocorrido, nos últimos vinte anos, mudanças significativas na forma e no conteúdo dos noticiários políticos produzidos pela mídia informativa brasileira, as conclusões de estudos quantitativos e qualitativos a respeito de telejornais e revistas semanais de informação registram o predomínio das notícias políticas na comparação com os demais assuntos da pauta jornalística, como se verifica em Mauro Porto (2007) e, também, em Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2008).

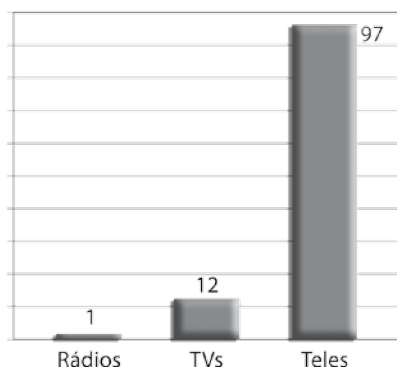
Os políticos – especialmente aqueles, como os parlamentares, que dependem de eleições para renovar seus mandatos – precisam interagir bem com os jornalistas: primeiro, por uma necessidade de sobrevivência eleitoral; segundo, porque o seu capital político, perante a opinião pública e os seus pares (sejam estes os aliados ou os concorrentes) depende em boa medida da sua visibilidade midiática, em termos de volume e qualidade, na forma e no conteúdo. Já os jornalistas são instados a dar sequência a suas rotinas produtivas na coleta, seleção e elaboração de notícias. Desta forma, abastecem-se os espaços midiáticos destinados à representação da atividade política. Assim agem eles, também, a fim de garantir os seus próprios postos no mercado de trabalho jornalístico.

Afinal, em nossos dias, mais raramente os jornalistas são profissionais independentes ou, menos ainda, prósperos empresários; o mais comum é que mantenham vínculos empregatícios com empresas de comunicação que lhes pagam salários, já que a comunicação midiática é, também, um segmento econômico do setor de serviços que demanda grandes investimentos para poder operar na escala que o mercado requer.

Um parâmetro disso é o faturamento do setor de comunicações como um todo: cerca de R\$ 110 bilhões por ano, dos quais o segmento da radiodifusão responde por pouco mais de uma décima parte, com as emissoras de rádio faturando R\$ 1 bilhão e as de televisão, R\$ 12 bilhões anuais. O restante, que constitui a maior parte dessa receita, é auferido pelas empresas operadoras de telecomunicações. As informações são atribuídas ao então ministro das Comunicações, Hélio Costa, por Ethevaldo Siqueira (2009), para quem essa diferença entre os setores de radiodifusão e de telecomunicações é “fato que ocorre em todo o mundo e que não configura nenhum pecado ou problema”, mas, segundo ele, o ex-ministro teme que “as teles venham a engolir as emissoras de TV”.



**Gráfico 2.1** Faturamento anual do setor de comunicações no Brasil, em bilhões de reais



Fonte: *O Estado de S. Paulo*, 2009

Repórteres e editores – menos ou mais prestigiados no próprio meio jornalístico e no mundo da política – condicionam a sua tarefa diária de produzir notícias ou análises e comentários à conquista e ao cultivo de boas fontes de informação, preferencialmente políticos que ocupem posições de liderança. O êxito do seu trabalho sempre dependerá do livre acesso aos ambientes da política, desde os eventos abertos à presença popular, aos palácios e solenidades com entrada restrita, até os bastidores das negociações políticas das quais ecoam discretas declarações *off the records*, seja nos próprios locais onde se exercita oficialmente a política, seja em festas privadas ou restaurantes caros, como registra Gay Talese (2000) ao contar a história do jornal *The New York Times*, revelando um padrão de relacionamento com a política comum ao jornalismo brasileiro. Nesse contexto, é um fator de grande destaque na profissão ser possuidor de agenda sempre atualizada de contatos que não se encontram nas listas telefônicas públicas (correntemente, dos números dos telefones celulares que os políticos e seus assessores carregam nos bolsos).

O veterano jornalista Villas-Bôas Corrêa (2009) assim abordou a questão em sua coluna semanal, ao comentar carta que recém recebera do presidente do Senado, José Sarney:

É pura e descarada hipocrisia a teoria ética de que as relações entre os jornalistas e as fontes não devem passar do formalismo de autômatos. Um dos mais prezados tesouros do repórter é a sua carteira de fontes, não apenas confiáveis mas de fácil acesso nas emergências. Nunca aceitei favores, de emprego às cobiçadas viagens internacionais antes da moda dos saques do dinheiro público pelos parlamentares. Mas cultivei as fontes que garantiam a exclusividade dos furos (CORRÊA, 2009, p. 2).

Resulta dessa interação entre políticos e jornalistas, primeiramente, uma relação utilitária de “amor e ódio”, ou, melhor ainda, um “casamento de conveniência”, dado que a interdependência se realiza em meio a um jogo de interesses muitas vezes divergentes e irreconciliáveis. Mas é, de fato, uma relação inevitável, inescapável, porque bilateralmente proveitosa, no sentido de que ela ajuda a constituir parte importante da lógica operacional do sistema político, além de contribuir para a preservação de ideais normativos tanto da democracia liberal de mercado como da mídia enquanto, ela mesma, instituição democrática, em especial no que tange aos princípios relativos à liberdade de imprensa.

Em segundo lugar, mas não menos relevante, trata-se de uma interação que ajuda a construir a realidade social da política, tendo em vista o papel central desempenhado pelos meios de comunicação na sociedade em geral e, especialmente, na política contemporânea: ao condicionar e reelaborar o discurso político, ao contribuir para a definição da agenda pública e ao enquadrar os acontecimentos de acordo com a lógica midiática (e, por conseguinte, do mercado), como demonstra Serge Halimi (1998, p. 63-109) em relação à França, com observações em geral válidas para o Brasil. Ao lado disso, ao interagirem as culturas política e jornalística, cada qual com os seus valores, práticas e critérios, cria-se uma dinâmica que potencialmente impacta a própria democracia representativa. Isto porque, principalmente em relação ao Parlamento, as representações que a mídia elabora acerca do mundo da política tendem a realçar os seus aspectos negativos, os que melhor atendem aos critérios de noticiabilidade. Com isso, afloram os escândalos políticos e, potencialmente, fomenta-se a desconfiança pública nas instituições representativas dos poderes constituídos.

Embora sempre haja ocasião para que, entre políticos e jornalistas, ocorram constante interatividade face a face, intercâmbio produtivo e até mesmo eventual camaradagem, sem falar em cumplicidade, as representações – ou imagens conceituais – que cada uma dessas categorias profissionais (ou corporações) constrói mutuamente, a respeito de suas contrapartes, não são o que se poderia considerar como avaliações positivas. Particularmente, quando expressas dentro de seus respectivos círculos profissionais ou, então, quando tornadas públicas na tribuna do Parlamento ou na própria esfera de representação constituída pelos meios de comunicação social, as apreciações bilaterais tendem a expressar conflitos latentes entre os campos político e jornalístico.

Além disso, cabe aqui realçar que, quando os indivíduos – políticos e jornalistas – interagem no mundo da política institucional, eles estão



a representar, de um lado, a sociedade, por meio de seus eleitores coletivamente falando e, ainda, em certa medida, o governo, a situação e a oposição parlamentares ou o próprio Estado, a depender do momento e da situação específica. De outro lado, nessa relação também estão representadas as empresas de mídia que garantem e legitimam o lugar de fala dos jornalistas, com o que também estas ajudam a dirigir ao mundo da política – e à interação de que aqui se trata – a influência do campo econômico, nomeadamente o setor privado da economia; com o qual os meios de comunicação mantêm, por sua vez, outro tipo de relação umbilical de interdependência.

Vem daí que, para além dos ideais normativos que justificam a democracia representativa e a liberdade de imprensa, o cenário mais amplo em que se dá tal interatividade é o mesmo em que os interesses do Estado e do mercado ora se conflitam, ora convergem: isto é, o espaço público e, dentro deste, a chamada opinião pública – uma ficção necessária ao funcionamento do sistema democrático representativo, como se pode afirmar com Habermas (1984) em discussão que se propõe, mais adiante, na seção 2.6, intitulada “Opinião pública e ação política”.

Porém, em geral, tais interesses corporativos tendem a se acomodar num ambiente em que a noção de interesse público se esvazia e banaliza, dada a insuficiente participação da sociedade civil na política institucional e, também, devido aos *deficits* de pluralismo político-ideológico e de regulação da mídia brasileira – fenômeno que debilita a expressão idealizada de “quarto poder” como metáfora para imprensa e mídia informativa em constante vigilância aos eventuais abusos do Estado ou em contrapeso aos demais poderes republicanos.

## 2.3 O quarto poder e o Parlamento

Como argumentado no capítulo anterior, além dos problemas com que o Legislativo convive no âmbito institucional da República brasileira em seu formato contemporâneo, pós-Constituição de 1988 – especialmente em relação à hipertrofia do Executivo, com sua intensa ação legislante, mas também no que tange à judicialização da política, ou ativismo judicial –, o Parlamento tem também problemas no seu relacionamento com as instituições da mídia, como talvez nunca houvesse tido. Trata-se de uma relação de mútua dependência, de intenso intercâmbio, mas que, nos seus primórdios, era quase inteiramente dominada pela interface política.







Figura 2.2 A imprensa diverte-se atirando ao alvo [ministro da Fazenda Henrique Lucena (Barão de Lucena)]. Para o inverno o exercício é magnífico (Autor: Angelo Agostini).

Fonte: Revista Ilustrada, Rio de Janeiro, n. 620, p. 4, abr. 1891.

Costuma-se afirmar que a imprensa política teve início na Inglaterra do século XVII, um pouco depois do surgimento das atividades parlamentares modernas – e, evidentemente, no limiar da produção dos primeiros jornais com periodicidade mais ou menos regular –, quando boletins impressos começaram a relatá-las de acordo com o ponto de vista de cronistas parlamentares, repórteres políticos pioneiros aos quais, inicialmente, sequer era dado o direito de tomar notas; aboletados nas galerias das assembleias, contavam tão somente com a sua memória para registrar o conteúdo dos debates, segundo registra Mitchell Stephens (1993).

No entanto, alguns dos primeiros relatos escritos sobre ações políticas de que se têm notícia são as *Acta Senatus*, produzidas pelo Senado de Roma, possivelmente desde 449 a.C., mas só tornadas públicas a partir de 59 a.C., durante o primeiro consulado de Júlio César, líder do partido popular, cujo “primeiríssimo decreto” depois de se tornar cônsul foi no sentido de que “os procedimentos (*acta*) tanto do Senado como do povo fossem compilados e publicados diariamente”. As *acta* romanas eram boletins informativos manuscritos, enviados, e frequentemente copiados, não distribuídos; já o *tipao* chinês circulava originalmente apenas entre um público limitado, constituído de autoridades (STEPHENS, 1993, p. 143, 341-342).

No Brasil, recém-independente de Portugal, taquígrafos e redatores contratados registram e resumem os pronunciamentos e debates e, ainda, todos os atos legislativos e administrativos das sessões da



Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império, instalada em maio de 1823. As razões por que a primeira Constituinte brasileira tomou tal iniciativa são bem expressas pelo deputado imperial Antônio Pereira Pinto, representante da bancada provincial do Espírito Santo, cujo mandato eletivo se estendeu de 1857 a 1864, o qual certa vez declarou algo que bem poderia constar de um discurso parlamentar contemporâneo, especialmente quando, apesar de muitos avanços, ainda se busca implantar a total transparência dos atos de governo em todas as suas esferas. Disse ele:

No sistema representativo a publicidade de todos os atos dos poderes supremos não é simplesmente um preceito saudável, deve ser antes um dogma invariável do regime, porque é nessa publicidade que os mesmos poderes vão buscar as forças vivazes de sua consolidação e os elementos indispensáveis para guiarem a opinião na estrada das grandes reformas (apud NETO, 2003, p. 677).

A própria noção de quarto poder tem relação direta com o Parlamento ou com o jornalismo parlamentar. Do inglês *fourth estate*, que, sem prejuízo semântico, poderia ser literalmente traduzido por “quarto estado” ou “quarto estamento”, o termo costuma se associar à imprensa dedicada à cobertura das atividades governamentais, em geral, e/ou aos repórteres que exercem o chamado jornalismo investigativo investidos do papel de “cães de guarda das instituições públicas”. Segundo Denis McQuail (2000, p. 495), a origem da expressão foi atribuída pelo historiador Thomas Carlyle ao polemista do século XVIII Edmund Burke em relação à galeria de imprensa da Câmara dos Comuns inglesa, onde se admitia a presença de representantes dos jornais. O poder da imprensa, na visão de Burke, seria no mínimo igual ao dos outros três estamentos do reino – os lordes (nobreza), os comuns (plebeus da burguesia) e o clero.

Considerada um dos “pilares da democracia”, como no lugar-comum, a imprensa com a sua aura de “quarto poder” – cujo prestígio máximo talvez tenha sido personificado por dois repórteres do jornal *Washington Post*, Bob Woodward e Carl Bernstein, na ocasião do escândalo político conhecido como *Watergate*, que culminou com o indiciamento e a consequente renúncia do presidente americano Richard Nixon em 1974 – tem atuação marcante nos parlamentos de toda democracia liberal de mercado que se preza. Mantém-se desta forma uma tradição iniciada, sob risco, na Inglaterra do século XVII.

Stephens (1993, p. 375) registra a atuação do primeiro jornal impresso a publicar, em 1614, não só notícias acerca da política inglesa, mas tam-



bém sobre “aquela organização política particularmente sacrossanta e reservada – o Parlamento”. Antes, porém, durante a crescente luta contra o rei, já haviam circulado boletins informativos manuscritos e, ocasionalmente, panfletos impressos, contendo textos dos discursos pronunciados na Câmara dos Comuns, a despeito de serem secretos por lei. Mas foi somente depois da segunda metade do século XVIII que os jornais londrinos conseguiram reverter a proibição do Parlamento de dar publicidade a suas atividades. Em 1774, pelo menos sete jornais davam cobertura jornalística à Câmara dos Comuns. “Os repórteres parlamentares podiam permanecer sentados doze horas a fio, e então se exigia que produzissem um extrato ou resumissem de memória doze horas de debates, e isso a tempo para que seus jornais pudessem ser impressos” (p. 526).

Com a presença de jornalistas representantes de jornais que se convenciona avaliar como independentes (até onde a qualificação possa abarcar o sentido de uma independência relativa ao Estado), o Parlamento passa a se constituir como espaço simbólica e fisicamente democrático, aberto ao escrutínio da sociedade por intermédio da imprensa, ao menos idealmente, livre; o mesmo ocorrendo, por extensão, quanto ao governo.

Em linhas gerais, pelo menos formalmente, a liberdade de imprensa estaria garantida no Brasil dos nossos dias – no que tange ao Poder Legislativo – a partir da constatação de que as empresas de mídia alocam enorme contingente de representantes para atuar todos os dias na cobertura jornalística do Congresso. Circunstância que, na verdade, não é nova.

Casimiro Neto (2003, p. 680-682) registra que uma das primeiras decisões da Constituinte do Império foi lançar o *Diário da Assembleia*, publicação oficial que documentava de forma concisa os pronunciamentos e proposições dos deputados constituintes. Neto também assinala (p. 684-685) que, durante a Assembleia, houve reclamações de deputados quanto a “manifestações de sentimentos absolutistas” publicadas no *Diário do Governo*, jornal da iniciativa privada que divulgava portarias, decretos e extratos da Constituinte, além de publicar artigos opinativos. Eleita e empossada a primeira legislatura da Câmara dos Deputados do Império, em 1826, foi igualmente criado o *Diário da Câmara dos Deputados*, uma nova publicação oficial com objetivos similares aos do *Diário da Assembleia*, que se ocupou em dar publicidade aos debates e atos da Constituinte imperial.

Conforme registra Neto (2003, p. 685-686), os proprietários do *Diário Fluminense* logo se apressaram a pedir autorização para também publicar os extratos parlamentares produzidos pelo *Diário da Câmara*.



Imediatamente após, em 18 de maio de 1826, diante de demanda semelhante de outros jornais privados como o *Espectador* e o *Diário Mercantil*, ficou decidido que “os parlamentares, desejando divulgar os seus debates, inclusive em outros jornais, autorizam a permanência dos jornalistas nas dependências da Casa, em lugares designados pela Comissão de Polícia”. Em suma, ao longo de todo o período monárquico e também desde o início da República, os debates e os atos da Câmara dos Deputados e do Senado sempre foram devidamente documentados, seja em publicações oficiais do próprio Parlamento, seja nos jornais da iniciativa privada, sendo permitido o acesso dos jornalistas a ambas as casas legislativas mediante credenciamento requerido pelas empresas para as quais estes trabalhavam.

Com isso, não se quer exaltar uma autonomia ampla da imprensa em relação ao campo político, já que no Império os jornais não raro dependiam de subsídios governamentais, tendo ocorrido o mesmo em relação ao Parlamento, como no episódio documentado por Neto (2003, p. 698) em que a Câmara dos Deputados teve de se valer, em períodos diversos, dos serviços do *Jornal do Commercio* de impressão, redação e edição, numa espécie de terceirização precoce, para publicar os seus atos e debates.

No período republicano, é bem conhecida a política do período getulista em relação à imprensa, quando diversos jornais e emissoras de rádio atuavam sob contrato com o departamento de imprensa e propaganda do regime, o qual, ao mesmo tempo em que exercia a censura, também aliciava veículos de comunicação social. De modo geral, não há dúvida quanto ao fato de que subsídios vários, como isenção de impostos para importação de papel e máquinas e equipamentos de impressão, além da inserção de publicidade governamental, sempre foram instrumentos de cooptação da imprensa e dos meios de comunicação em geral, como se observa em Nelson Werneck Sodré (1999).

No entanto, cabe ressaltar que, com exceção da citada “terceirização” ocorrida no Parlamento imperial, em meados do século XIX, e, bem mais tarde, na República, de um contrato de publicidade iniciado em 2001, sob a presidência do deputado Aécio Neves (PSDB-MG), e, em 2003, mantido e substituído por outra empresa na gestão de João Paulo Cunha (PT-SP) – suspenso em 2005 por ocasião da série de escândalos denominada mensalão –, nem a Câmara dos Deputados, nem o Senado, nunca tiveram o costume de investir em publicidade oficial dos trabalhos legislativos mediante a compra de espaço comercial em mídia privada. Donde tal circunstância pode ser levantada como evidência

de que, ao menos em relação ao Congresso, a imprensa estaria livre de pressões econômicas para exercer o seu papel de “cão de guarda” das instituições públicas, constituindo-se como um “quarto poder” especializado na fiscalização das atividades parlamentares.

Sem disfarçar o saudosismo de um Rio de Janeiro idealizado pelas lembranças do passado, o decano do jornalismo político brasileiro, Villas-Bôas Corrêa (1995; 2002), que estreou na reportagem diária em 1948 e, em 2009, ainda se mantinha ativo como colunista do *Jornal do Brasil*, considera que a época áurea da crônica política se deu entre 1946 e 1964, no interregno democrático e multipartidário entre o Estado Novo e o regime militar. Para ele, a transferência da capital federal para Brasília e a ditadura subsequente ensejaram a decadência da reportagem política, em especial quanto à cobertura do Congresso, a qual perdeu em qualidade e volume.

Vários fatores teriam contribuído para isso; dentre eles, os grandes jornalistas especializados na cobertura e análise do Senado e da Câmara, bem como dos partidos, preferiram permanecer baseados na ex-capital da República. Os jornais do Rio de Janeiro e de São Paulo tiveram de improvisar sucursais em Brasília, em geral com jornalistas de menor competência, menos experiência e menos prestígio. A instauração da censura oficial à imprensa, a cassação de parlamentares, a transformação do Parlamento em um simulacro de instituição representativa e a implantação forçada do bipartidarismo, tudo isso colaborou para confirmar a noção liberal de que democracia representativa e imprensa livre seriam gêmeas.

No entanto, a história política do país passa a impressão de que democracia e imprensa livre são mais valorizadas na sua ausência ou quando privadas de sua autonomia. Basta lembrar que, inicialmente, a imprensa brasileira apoiou em sua maioria o golpe militar de 1964, que derrubou o governo democraticamente eleito do presidente João Goulart, como documentam Alzira Alves de Abreu (2006) e também Nelson Werneck Sodré (1999), dentre outros. Supostamente se estava salvaguardando o país da instauração virtual de uma república sindicalista, em meio a um período histórico no qual pontuava no plano internacional a polarização ensejada pela Guerra Fria entre comunismo estatal e democracia liberal de mercado, cujos efeitos se estendiam pelo então chamado Terceiro Mundo.

Forte motivo de arrependimento deve ter sido o Ato Institucional nº 5 – que, em 1968, tornou o regime militar ainda mais discricionário –, quando se intensificou em certos círculos da imprensa e em outros setores



da sociedade uma resistência ao arbítrio dos generais que se sucederam na Presidência da República até 1985. Para aqueles jornalistas que tinham como referência o período democrático pós-Constituinte de 1946 deve ter sido uma sucessão de frustrações o ofício de cobrir um Congresso esvaziado de quase todas as suas figuras combativas e reduzido ao papel de homologador das decisões dos comandantes militares que se haviam apossado das instituições republicanas.

Passado o período de luta contra a ditadura, a partir da então denominada Nova República, a relação entre políticos, jornalistas e a sociedade civil voltou a viver momentos altos e dignos de registro, a exemplo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, dois importantes capítulos da história do Parlamento e da imprensa política. Mais recentemente, em especial a partir de 1997, a própria instituição parlamentar – a princípio o Senado e, na sequência a Câmara – passou a investir em estruturas próprias de comunicação, como jornais, agências de notícia e emissoras de rádio e televisão.

Além da necessidade de ampliar os canais de comunicação com a sociedade, alegou-se que a imprensa privada não pondera os fatos negativos que ocorrem no Congresso, como, por exemplo, o escândalo conhecido como anões do orçamento, em 1993, com acontecimentos de importância no plano das decisões legislativas, principalmente o trabalho das comissões permanentes. Foram então contratados, por meio de concurso público, repórteres e editores de imprensa, internet, rádio e televisão para reportar do modo mais amplo possível as atividades do Senado e da Câmara. Desde então, de forma crescente, intenso fluxo de informações está livremente disponível a todos os potenciais consumidores de notícias políticas.

Somando-se os jornalistas da imprensa privada credenciados nos Comitês de Imprensa do Senado e da Câmara, ao todo, são mais de quatrocentos jornalistas circulando todos os dias úteis pelos plenários, comissões e gabinetes. Esse número se refere a repórteres, redatores, editores, colunistas; não inclui fotógrafos, cinegrafistas, operadores de som e outros profissionais que não escrevem textos jornalísticos, seja para os meios impressos, eletrônicos ou audiovisuais.<sup>4</sup>

Tudo isso sem contar as centenas de assessores de imprensa que trabalham, em Brasília e/ou nos escritórios políticos nos estados, dire-

---

<sup>4</sup> Para uma análise da mídia do Legislativo, especialmente pelo ponto de vista da sociologia profissional dos jornalistas, conferir Francisco Sant'Anna (2006; 2008).



tamente, para os 513 deputados federais e 81 senadores, tentando influenciar a agenda midiática a favor de seus clientes. Os jornalistas credenciados pelas empresas privadas de mídia que efetivamente cobrem as atividades congressuais representam pouco mais de duas centenas. Incluem-se também aqui os jornalistas vinculados a jornais, agências de notícias e emissoras de rádio e televisão do Poder Executivo federal e de alguns estados. Os demais atuam nas estruturas de comunicação da Câmara e do Senado buscando ampliar o acesso do público às atividades dos congressistas, em uma espécie de suplementação da mídia comercial. Mas, devido ao muito maior alcance dos meios que representam, em público e mercados, o desempenho dos repórteres da mídia convencional é o que realmente repercute em termos nacionais.<sup>5</sup>

Logo, o noticiário político predominante na imprensa, no rádio, na internet e nos telejornais continua a refletir os padrões jornalísticos tradicionais da mídia comercial, com tendências reducionistas e não raro sensacionalistas, além de limitações de espaço e restrições de formato. Seria plausível supor que, com o fornecimento de notícias factuais garantido pelas estruturas de comunicação do Congresso, a mídia privada tem se dedicado mais aos bastidores da política e à prática de um jornalismo focado em denúncias. Mantém-se assim, principalmente, o hábito de se abastecer de crise em crise, produzindo-se um jornalismo mais de acusação do que de investigação e, sobretudo, com menos contextualização do que seria necessário para dar conta das complexas atividades parlamentares.

Ressalte-se, todavia, que, com muita propriedade, acompanha-se a sucessão de escândalos que, com frequência, têm origem na própria atuação pública e no desempenho do mandato, como também na vida pessoal de deputados e senadores. Problemas éticos ou genericamente caracterizados como relativos à falta de decoro parlamentar costumam vir à tona com certa regularidade. Além disso, uma longa lista de problemas institucionais, que o Legislativo reluta em enfrentar – e quando o faz é apenas parcialmente –, se encaixa com perfeição nas rotinas produtivas dos jornalistas e das empresas que representam.

A interdependência entre os campos da mídia e da política se torna, assim, também visível no preenchimento fácil dos critérios de noticiabilidade e seus valores-notícia, bem como propiciando a reiteração dos princípios normativos da cultura jornalística. É o caso, por exemplo, do

---

5 Para uma análise de conteúdo comparativa entre o tratamento dado a escândalos políticos pela mídia privada e pelos meios de comunicação do Legislativo, conferir Sérgio Chacon (2008), que estudou a cobertura jornalística do episódio tornado público como máfia das sanguessugas.



papel idealizado da mídia como fiscal do Estado ou “cão de guarda” da sociedade civil contra o mau uso das instituições públicas e os abusos cometidos por seus eventuais dirigentes, tenham sido eles eleitos ou não. No que diz respeito ao Congresso, aos “cães de guarda” não faltam possibilidades para farejar denúncias e escândalos em potencial; não raro, alguns dos deputados e senadores vazam informações para os jornalistas, no intuito de atingir a imagem de concorrentes seus ou de partidos adversários.

Portanto, com denúncias de corrupção, envolvimento em fraudes e suspeitas de irregularidades, de um lado, e as práticas profissionais da mídia, de outro, o Congresso Nacional e a cultura jornalística produzem uma interação ou, melhor, uma espécie de lógica político-midiática que ajuda a construir a realidade social da política. Nesse âmbito, as pesquisas de opinião pública mostram seguidamente que a desconfiança dos brasileiros na instituição legislativa pode ser preocupante a ponto de um contingente expressivo imaginar uma “democracia” sem Parlamento e sem partidos políticos.

Assim, as representações sociais cronicamente negativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deixam de ser apenas um problema de imagem institucional, manejável pelos profissionais da Comunicação Política, para assumir uma dimensão sociopolítica potencialmente perigosa; pois com a desvalorização crônica do Parlamento realçada reiteradamente pelas representações midiáticas, uma opinião pública majoritariamente cética em relação ao sistema representativo já se consolidou.

A propósito do recrudescimento, a partir da legislatura que se iniciou em fevereiro de 2009, da onda de escândalos políticos e administrativos envolvendo o Congresso, Almir Pazzianoto Pinto (2009, p. 29) recorre a uma expressão usada por Karl Marx, entre 1851 e 1852, ao analisar a conduta da Assembleia Nacional da França sob o governo de Luis Napoleão. O “cretinismo parlamentar” indicaria certo tipo de doença grave e contagiosa que toma conta do organismo legislativo, anula o bom senso, a sensibilidade e a compreensão do mundo exterior, até destruir todas as condições de vida parlamentar e condená-la a irrecuperável descrédito diante da nação – situação que, segundo o articulista, “reflete, hoje, à perfeição o que se passa com o nosso Congresso”. Diz ele: “Doutrinas são coisas do passado. Prevalece o espírito de balcão, onde acertos e alianças são barganhados em torno de ministérios, cargos, diretorias, empregos”. E acrescenta: “Quem leu sobre o nascimento do fascismo italiano, e ascensão de Mussolini, não pode deixar de admitir certa semelhança com o se passa em nosso país”.

Entretanto, apesar de alertas como esse, que eventualmente surgem aqui e ali na esfera pública, mesmo que tal risco institucional seja remoto, em uma cultura política que se nutre crescentemente de imagens públicas, todo elemento do sistema democrático que não disponha de avaliação pública positiva torna-se, de algum modo, potencialmente desestabilizador do próprio sistema político, tanto para a harmonia e o equilíbrio entre os poderes republicanos, quanto para a adesão social à democracia representativa. Vem daí a importância de se considerar o papel desempenhado pelas imagens públicas, em meio à midiatisação da política, especialmente no que diz respeito às instituições representativas, como o Congresso Nacional.

## 2.4 Imagem pública na política contemporânea

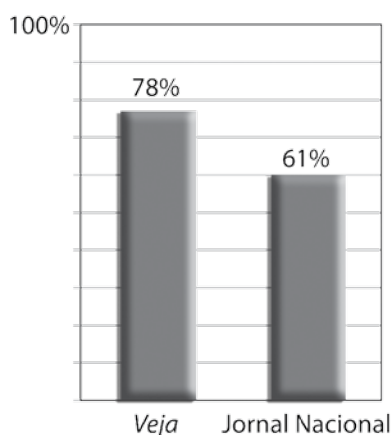
Assim como a política institucionalizada, a mídia também pode ser vista como um espaço de disputa entre imagens públicas, num contexto em que ter capital político contribui para obter espaço ou exposição na mídia, e vice-versa. A visibilidade midiática compõe o capital político de vários modos: seus efeitos abrangem as relações entre os líderes e os cidadãos comuns, bem como influenciam os processos de valorização, reconhecimento e desgaste público do político diante dos cidadãos. Além disso, ter mais e melhor acesso à mídia que seus concorrentes “pode significar um acréscimo de visibilidade e relevância ao político no próprio campo político” (MIGUEL; BIROLI, 2008, p. 1-2). Assim é que os políticos, em geral, e os parlamentares, em especial, acompanham com muito interesse o que a mídia produz sobre a política e o Parlamento.

Recente pesquisa com 246 dos 513 deputados federais brasileiros avaliou o nível de consumo de mídia dos parlamentares – por exemplo, a revista *Veja* foi apontada como preferida por 78% dos entrevistados e o telenoticiário *Jornal Nacional*, por 60,6%. É claro que, ao apontar essas preferências, eles mimetizam um padrão do mercado de mídia brasileiro, já que se trata da revista semanal de maior circulação no país e o telejornal líder de audiência em horário nobre.





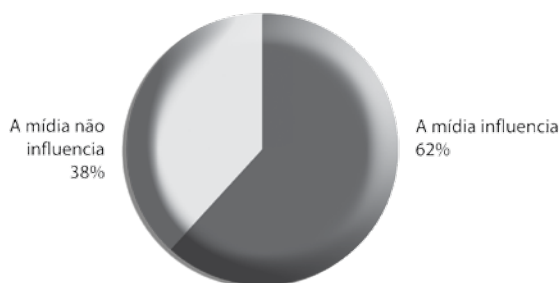
**Gráfico 2.2** Mídias preferidas pelos parlamentares



Fonte: FSB, 2008

Além disso, registrou-se que 62% dos congressistas entrevistados admitiram que a mídia influencia suas decisões e seus votos, ao darem nota superior a cinco para tal influência, numa escala de um a dez (DEPUTADOS..., 2008). A mesma sondagem tentou medir a confiança dos deputados nos jornalistas: quase um terço dos entrevistados declarou não confiar em nenhum jornalista em particular e o maior índice de confiança dirigido espontaneamente a algum jornalista específico foi de 17%.

**Gráfico 2.3** Influência da mídia nas decisões dos parlamentares



Fonte: FSB, 2008

Já a relação da imprensa com o poder público é vista com desconfiança pelos próprios jornalistas. Uma enquête realizada com 48 jornalistas da grande São Paulo registrou que oito de cada dez (77%) respondentes veem os políticos como formando “uma classe corrupta, com reservas de honestidade”, enquanto dois em cada dez entendem que se trata de “uma classe inteiramente corrupta” (JORNALISTAS..., 2008).



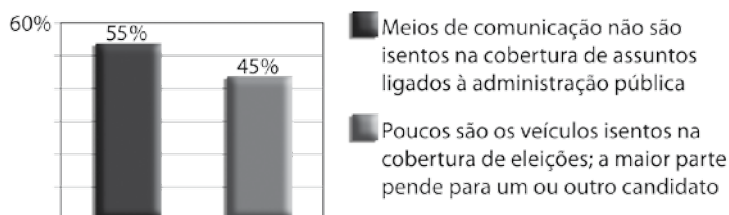
**Gráfico 2.4** Como os jornalistas veem os políticos



Fonte: Comunique-se, 2008

Ao mesmo tempo, mais da metade (55%) dos jornalistas consultados afirmou que os meios de comunicação não são isentos na cobertura de assuntos ligados à administração pública, seja em âmbito municipal, estadual ou federal. Quando se trata da cobertura jornalística de eleições, 45% dos respondentes entendem que são poucos os veículos de comunicação isentos, pois a maior parte deles “pende para um ou outro candidato”.

**Gráfico 2.5** Mídia e isenção: opinião dos jornalistas



Fonte: Comunique-se, 2008

Há jornalistas e políticos que exprimem a sua percepção quanto à existência de corrupção em seus próprios campos. Dentre os primeiros, por exemplo, o jornalista Elcias Lustosa relata um quadro que, em suas grandes linhas, expressa uma realidade nacional que já foi mais presente, mas que, em certos detalhes, ainda persiste nos meios de comunicação de centros de menor expressão político-econômica do Brasil profundo:

É importante lembrar que nem só de público vive um veículo de comunicação de massa. Ele sobrevive principalmente com o apoio de financiadores, seja por meio de publicidade direta, seja por meio de graciosas publicidades governamentais, ou, ainda, pelo uso de métodos inescrupulosos, como extorsão, mediante ameaça de divulgação de notícia capaz de pôr em risco negócios ou a estabilidade de alguém em função pública, bem como o falseamento da verdade



para privilegiar ou prejudicar os detentores de poder econômico ou político (LUSTOSA, 1996, p. 24-25).

Já o senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE) afirmou, em 2009, em entrevista à imprensa:

A maioria dos peemedebistas se especializou nessas coisas pelas quais os governos são denunciados: manipulação de licitações, contratações dirigidas, corrupção em geral. A corrupção está impregnada em todos os partidos. Boa parte do PMDB quer mesmo é corrupção.

Essas percepções – resumidas sob a forma de atalhos cognitivos do tipo “a mídia é corrupta” ou “os políticos são corruptos” – são exemplos de imagens conceituais ou imagens públicas, já que tornadas públicas. No senso comum dos jornalistas e profissionais da comunicação política, bem como no dos agentes políticos que administram a sua atividade pública como uma carreira, o termo imagem é frequentemente associado aos sentidos de uma opinião de que se desfruta ou a reputação que se tem em determinado círculo ou, ainda, a confiança que se lhe deposita. É uma espécie de termo “guarda-chuva”, que abarca alguns significados correlatos e que ajudam a definir qualitativamente alguém ou alguma organização ou instituição, em geral de modo comparativo. Portanto, o que se pode chamar de imagem pública pessoal ou institucional é um tipo de configuração potencial do capital simbólico de que um indivíduo ou uma determinada entidade dispõem; e esse capital pode vir a se manifestar na forma de poder efetivo em termos políticos, econômicos, sociais e culturais.

De modo explícito, Wilson Gomes (2004, p. 246-247) adverte que a imagem pública “não é um tipo de imagem em sentido próprio, nem guarda qualquer relação com a imagem plástica ou configuração visual exceto por analogia com o ato da representação”. Portanto, ele completa, o termo “imagem pública” designa um fato cognitivo, conceitual – o que certamente não exclui a circunstância de que imagens gráficas e imagens mentais também componham o que se entenderia por imagem conceitual de um indivíduo, um grupo de pessoas, uma organização, uma instituição, uma nação, um continente. Gomes (2004, p. 243) vai além ao afirmar: “Parece até mesmo que todo o complexo jogo de papéis, *status*, posições relativas e valores sociais, que constituem qualquer forma de sociedade, se resolva no mundo contemporâneo em termos do jogo da imagem pública”. Tal jogo, segundo ele, se torna mais importante particularmente para três classes de atores sociais que dependem de visibilidade e reconhecimento “pela massa”: o

mundo do espetáculo (cultura, esportes, artes, etc.), o mundo do comércio e o mundo da política; num contexto em que imagem de produto, imagem institucional e imagem política são espécimes de um mesmo gênero: o das imagens públicas.

Para Maria Helena Weber (2004, p. 262, 294-296), a imagem pública resulta de um processo contínuo de construções e desconstruções. Tal processo pode deslanchar como nesta sequência: ações de instituições e sujeitos públicos podem produzir informação de interesse público, o que pode estimular a participação da mídia, o que, por sua vez, pode gerar repercussão pública. A imagem pública se forma num contexto em que mediações e midiatizações articulam redes de circulação de imagens, nas quais sujeitos e instituições geram sinais apreendidos por públicos e opiniões. Cria-se assim uma dinâmica entre imagens desejadas e imagens percebidas, passíveis de aferição. Sujeitos políticos dependem de sua imagem pública e as informações que a constituem se vinculam à demarcação de diferenças entre as qualidades de uns em relação às de outros. O ponto de vista dos espectadores da política passa a exercer papel crucial na formação de imagem pessoal e institucional. “A cobiça por uma imagem pública favorável sintetiza o movimento da política contemporânea, que faz da sua mediação indicador de qualidade nas disputas de manutenção e conquista de poder”, em uma arena em que “a credibilidade da política está diretamente associada à credibilidade da mídia, mas não existe sem as mediações engendradas no seu próprio campo”.

Gomes (2004, p. 239) também destaca que “é cada vez maior o consenso a respeito do fato de parte considerável da disputa política ter sido convertida em luta pela imposição da imagem pública dos atores políticos”. Ele considera “fundamental a inclusão da discussão sobre a disputa por imagem na agenda do conjunto de estudos da política contemporânea” (p. 241). Segundo Gomes, é plausível a hipótese de que o fenômeno de disputa pela imposição de imagem – a que ele denomina “política de imagem” – “recobriria grande parte da disputa política contemporânea, constituindo um horizonte adequado para a compreensão dos fatos, atitudes, preocupações e disposições da prática política em nossos dias” (p. 242). No entanto, ressalva, a “política de imagem” não se contrapõe a uma “política discursiva” – como se discurso e imagem pudessem atuar em oposição mútua; e, portanto, não se trata de recurso novo, mas algo que convive com tirania e democracia desde a antiguidade.

De fato, a história mundial é pródiga em exemplos de recurso à “política de imagem”. Tanto em regimes democráticos quanto autoritários é comum o emprego de estratégias de comunicação política com vistas



a conquistar ou impor a adesão social aos poderes constituídos. O gerenciamento da imagem dos governantes e/ou das instituições do poder público não raro busca promover a sua personificação na figura de um líder máximo, literal ou simbolicamente – seja um Fidel, um Hitler, um Churchill, um Roosevelt ou um Getúlio. Nesse particular, o que haveria de distinto na política contemporânea é que, acompanhando a evolução das técnicas do *marketing* comercial, ao longo do século XX, tal recurso se encontra progressivamente democratizado, de certo modo, na medida em que cada vez mais os atores políticos e os partidos dele se utilizam.

Para alguns analistas, sobretudo europeus, esse seria um fenômeno de “americanização da política” cujas consequências, entre muitas outras, envolveriam a padronização dos métodos de conhecimento e abordagem dos públicos-alvo. A tese da americanização especialmente das campanhas eleitorais europeias (o que sem dúvida se aplica em boa parte ao Brasil) aparece numa perspectiva comparativa, por exemplo, em Esser e Pfestsch (2000). Algumas críticas usuais a tal fenômeno incluem manifestações como: “procura-se sondar o que os eleitores desejam e, em razão disso, as mensagens políticas são adaptadas” – o que prejudicaria o surgimento de agendas inovadoras e mais progressistas; “as mensagens são excessivamente focadas e restritas a poucos temas, geralmente superficiais” – o que reduziria o potencial deliberativo de uma esfera democrática pluralista. Num contexto mais geral de Comunicação Política, a novidade seria o recurso cada vez mais comum às tecnologias de comunicação e informação que permitem uma difusão de mensagens, abertas à interação, muito mais imediata e a custos incrivelmente mais baixos que os meios convencionais. Contudo, passada a euforia pela eleição do primeiro presidente negro nos Estados Unidos, cabe assinalar que uma coisa é se eleger tangenciando o *establishment* tanto democrata quanto republicano; outra coisa é governar sem a sua participação. Não à toa, uma das primeiras decisões de Obama foi sinalizar continuidade em relação ao *status quo* político dominante em Washington, ao anunciar um gabinete composto de assessores do ex-presidente Bill Clinton e até de colaboradores do governo de George W. Bush.

Entretanto, numa era em que a comunicação interpessoal ainda predominava e a massificação midiática se restringia a panfletos, cartazes, jornais e rádio, a história registra uma dicotomia entre imagem consistente e imagem fabricada pela visibilidade midiática sem concorrência. Isso sem dúvida se aplica mais adequadamente a regimes autoritários, embora possa ser identificado na política contemporânea em países em

que a pluralidade da mídia esteja muito comprometida por restrições diversas – a exemplo das críticas que alguns setores, mais vinculados ao ideário da democracia liberal de mercado, dirigem ao governo do presidente venezuelano Hugo Chávez.

Quando não há contraponto na esfera pública às mensagens disseminadas por um partido único ou um governo central muito fechado, torna-se possível ocorrer o que Bronislaw Baczko (1985, p. 339) caracteriza como o carisma derivado da propaganda e não oriundo de características próprias do líder, consubstanciado pela criação do mito stalinista – “grande guia, protetor e salvador” –, um dos raros exemplos de fabricação carismática da história; o que não reduziu a sua eficácia, já que o stalinismo dominou a imaginação coletiva soviética e de seguidores mundo afora por duas décadas. No entanto,

o carisma fabricado era demasiado frágil para evitar que a “desestalinização”, pela sua própria lógica, se detivesse tão só na destruição da imagem do chefe carismático, sem que fossem também postos em causa a ortodoxia e o mito, isto é, as matérias-primas que serviram para o fabrico da imagem.

Esse tema da possibilidade de forjar personalidades carismáticas que na essência careçam de autenticidade persiste mesmo quando não se trata de uma esfera pública não pluralista na qual o monopólio da comunicação impeça a circulação de imagens conceituais concorrentes, alternativas ou complementares. Ressalte-se, nesse contexto, a questão levantada por Gomes (2004, p. 260) acerca da espontaneidade ou artificialidade da imagem pública. Afinal, como indaga o mesmo autor:

Quem tem certeza sobre se o jornalismo reflete ou constrói a imagem pública? Quem é capaz de resolver com solene tranquilidade se as sondagens e a sua divulgação expressam ou induzem uma imagem pública?

Como um agregado dinâmico de incontáveis imagens mentais individuais propensas à articulação, a noção de imagem pública pode ser vista como parte do conceito mais abrangente de imaginário social. Em seu estudo sobre o mito político, Luis Felipe Miguel (2004, p. 380-381) define imaginário, numa aproximação introdutória, como “conjunto difuso de símbolos e imagens que moldam a percepção de mundo de um grupo social” e nele situa “o ambiente de onde emergem os mitos”; e mito, por conseguinte, como “a cristalização de um elemento ou de um conjunto de elementos de um dado imaginário”. Pertencentes ao mesmo campo semântico, os conceitos de mito e imaginário estão



estritamente ligados, ao menos quando se trata de fenômenos políticos. Disso decorre que, no contexto da política contemporânea, “na medida em que os meios de comunicação de massa alteram a forma do discurso político, eles possuem um impacto significativo sobre a produção do imaginário e dos mitos”.

O autor registra a importância do problema-chave para o estudo dos imaginários sociais, relativo às condições de recepção em que se inscrevem os destinatários das narrativas da política: a historicidade dos mitos políticos; condições que são culturais e sofrem o impacto crescente da mídia, pois a política não é, nem pode vir a ser, um espaço feito só de razão. “O jogo político não trata só – ou mesmo prioritariamente – de questões ‘técnicas’ ou de interesses que podem ou não ser acomodados, mas põe em questão disputas de valores”. No embate entre *mythos* e *logos* o pior cenário seria uma política sem paixão, substituída pela técnica, pela “administração das coisas”, enquanto, ao revés, os discursos políticos que depreciam a razão ocupam com uma massa de imagens o lugar da mudança das práticas e instituições sociais (MIGUEL, 2004, p. 401-404).

Essa “massa de imagens” tem presença difusa nos paradoxos contemporâneos identificados por Gilbert Durand (1998, p. 5-7). Segundo ele, a nossa civilização “propiciou ao mundo as técnicas, em constante desenvolvimento, de reprodução da comunicação das imagens” e, ao mesmo tempo, “do lado da filosofia fundamental, demonstrou uma desconfiança iconoclasta endêmica, que destrói as imagens ou, pelo menos, suspeita delas”. A construção de uma civilização da imagem, com a supremacia da racionalidade sintática da “galáxia de Gutenberg” sobre a imagem mental ou icônica, possibilitou o estudo dos processos de produção, transmissão e recepção do museu, denominado imaginário, “de todas as imagens passadas, possíveis, produzidas e a serem produzidas”. Mas esse mesmo autor também questiona se tal processo não teria provocado “uma ruptura, uma verdadeira ‘revolução cultural’, nesta filosofia de livros e escritos que constituiu o privilégio bimilenar do Ocidente”.

No campo político, Durand (1998, p. 118-120) quase sucumbe ao reducionismo da mídia todo-poderosa que condiciona o espectador anestesiado como “olho de peixe morto”. Condenando a fabricação das imagens distribuídas com tanta generosidade que escapam de qualquer dignitário responsável, o autor destaca:

A famosa “liberdade de informação” é substituída pela “liberdade de desinformação”. Sub-repticiamente, os poderes tradicionais (éticos, políticos, judiciários e legislativos...) parecem ser os tributários de uma única veiculação de imagens “pela mídia”.



Nisso, Durand aponta outro paradoxo. Tal poder público, tornado absoluto por técnicas sofisticadas que utiliza e por quantias colossais de dinheiro que drena, é abandonado ao anonimato, quando não ao oculto. Como a informação aumenta indefinidamente “sem conter em si mesma o germe da sua usura”, enquanto as instituições, como toda construção humana que precisa gastar sua energia, estão condicionadas ao desaparecimento e à morte, “a plethora de informações poderia ser um fator de entropia para as instituições sociais que ela desestabiliza”. Ou, melhor, “quanto mais uma sociedade é ‘informada’ tanto mais as instituições que as fundamentam se fragilizam”. Daí decorre o triplo perigo para as gerações do *zapping*: quando a imagem sufoca o imaginário; quando nivela os valores do grupo, seja uma nação, cantão ou tribo; e quando os poderes constituídos de toda a sociedade são submersos e erodidos por uma revolução civilizacional que escapa ao seu controle.

Em meio a esse contexto um tanto caótico em que muitos imaginam riscos para a própria esfera pública democrática na qual ela mesma se expressa e da qual depende, expande-se a “política de imagem” no sentido de um permanente processo de produção, administração e disputa de imagens necessariamente concorrentes pela atenção dos cidadãos. E, neste âmbito, a imagem pública pessoal ou institucional, seja ela nutrida pela propaganda ou não, para além de se tornar tangível por meio das representações midiáticas e sociais, é também algo que se consubstancia na medida em que se sujeita a medições, a exemplo das pesquisas de confiança; do mesmo modo como a noção de opinião pública se consolidou como algo passível de aferição.

Afinal, ainda que dinâmica e volátil, sem que, todavia, deixe de ser mais um instrumento para representação da realidade, a opinião pública se objetiva enquanto resultado de processos empíricos; do contrário, só poderia existir como abstração subjetiva ou especulativa de incontáveis imagens difusamente dispersas no meio social; noção que se aplicaria mais adequadamente ao conceito mais intangível e abrangente de imaginário social e seus correlatos, como imaginário político, imaginação social, mentalidade social e, mais além, o inconsciente coletivo da psicologia de Jung, com seus arquétipos, símbolos e mitos.

Entretanto, os exemplos históricos de imaginários mediados pelo discurso político ou religioso, com objetivos estratégicos de mobilização social, lhes confere um caráter inequívoco de tangibilidade, apesar do horizonte simultâneo de transcendência. Toro & Werneck (1997, p. 36-37) registram alguns: “Vamos para uma terra onde jorram leite e mel”, Moisés descrito por Isaías; “Vamos conquistar pelo mercado quem nos





derrotou pelas armas”, o [governo do] Japão do pós-guerra; “Na próxima década vamos levar um homem a pisar na Lua”, John Kennedy; “Uma sociedade que, pela solidariedade, vence a fome e a miséria, marca o fim de uma sociedade indiferente”, Herbert de Souza, o Betinho.

De fato, ao registrar que Gramsci já destacava a importância da imaginação para a obtenção da hegemonia ou predomínio intelectual e moral, Gomes (2004, p. 275) assinala que “a política de imagem não tardou em incluir em seus movimentos e lances competitivos as estratégias de colonização do imaginário”. Ele completa:

A identificação da caracterização ideal transforma-se, assim, numa etapa importante na consecução da hegemonia política, da busca de vitória da própria pretensão política ou, pelo menos, da conquista da boa vontade pública para uma causa, um princípio, um grupo, um ator político.

Embora a hipótese de que o excesso incontrolável de informações tem o potencial de desestabilizar as instituições sociais possa ser identificada no campo político como uma ameaça à estabilidade do sistema democrático, a sua antítese também é racionalmente defensável. É plausível afirmar que o exponencial crescimento da difusão de informações pelas novas tecnologias de comunicação, que inclusive tem propiciado a fragmentação das audiências e dos próprios meios de comunicação convencionais, seja na verdade uma pré-condição necessária à expansão de uma esfera pública democrática mais pluralista e deliberativa.

Não é improvável que as novas estruturas de informação e comunicação estejam possibilitando o surgimento de uma cultura política global mais participativa, na qual os mitos não deixarão de existir, porém serão mais desafiados; os imaginários também nelas encontrarão canais de disseminação, mas também a eles serão contrapostos horizontes alternativos. A ampla difusão, em escala planetária, de uma pluralidade bem maior de conteúdos culturais é uma possibilidade real, como numa opinião pública global, já imaginada pelos teóricos da comunicação para o desenvolvimento da década de 1960, como Daniel Lerner (1966), ainda no advento dos satélites de comunicação – uma antevisão inaugurada, em fins do século XIX, por Gabriel Tarde (1992), com lastro no “progresso das comunicações” e na “circulação indefinidamente acelerada das ideias num domínio incessantemente ampliado acima de todas as divisões em clãs, classes, credos, Estado”.

Para Lerner, a mídia disciplinou o homem ocidental. Forneceu-lhe a necessária empatia com a modernidade, retratou os papéis sociais com os quais ele se confronta na vida em sociedade e elucidou as opiniões





de que ele pode precisar. Como o crescimento da mídia ao longo do século XX fez com que tais estímulos passassem a ocorrer em escala internacional, no seu entender, as redes de comunicação que operam globalmente possibilitaram a existência de “opiniões da humanidade”, conformando assim uma “opinião pública mundial” (p. 52-65). Na interpretação de Dominique Reynié, no texto introdutório ao livro *A opinião e as massas*, de Gabriel Tarde, a “opinião planetária” deriva da previsão de que o “mesmo processo de influência e de imitação observado no interior de cada nação poderá então produzir-se no plano internacional, abrindo a possibilidade de uma uniformização planetária”.

Mesmo que em tais autores ainda não se preconizasse o devido lugar ao pluralismo que se faz necessário para representar a multiplicidade cultural existente mundo afora, já lá estava a ideia de uma possível comunhão universal de opiniões – e, como se pode aduzir, também o acesso a imagens públicas potencialmente partilhadas em escala mundial.

Em suma, o conceito de imagem pública na política contemporânea está mais ligado a uma visão estratégica da publicidade e vinculado à chamada comunicação social ou de massas, ou, ainda, em outra terminologia, às instituições ou organizações da mídia – para além da comunicação intrapessoal, quando, no nosso diálogo interior ou em devaneios, elaboramos imagens mentais de indivíduos ou instituições, em uma espécie de opinião não pública; ou interpessoal, quando tais imagens são externadas diante de outrem ou perante um grupo, e aí a opinião seria quase pública ou tornada pública. Portanto, não é possível conhecer mais detidamente as nuances que formam a imagem pública das instituições, grupos e indivíduos políticos sem examinar também a interação entre os campos da mídia e da política.

Nessa inter-relação se impõe o conceito de poder simbólico, pois a capacidade de forjar imagem pública positiva está diretamente relacionada ao montante de capital simbólico disponível e mobilizável sob a forma de poder efetivo; como, por exemplo, o poder de definir as agendas públicas, políticas e midiáticas, e também o poder de enquadrar os temas das agendas de acordo com as visões de mundo e os interesses específicos dos grupos sociais que as definem. No caso específico do campo político, os efeitos desse poder simbólico – como se verá a seguir – alcançam um espectro de possibilidades cujos extremos vão desde a mobilização à participação dos cidadãos na vida política, quanto também podem estimular justamente o oposto: ceticismo, descrença nas instituições e conformismo.



## 2.5 Poder simbólico e construção da realidade

Matéria-prima constitutiva do poder simbólico, a linguagem é o mais importante sistema de sinais da sociedade humana. Ela é capaz de transcender completamente a realidade da vida cotidiana e de tornar presente uma grande variedade de objetos que estão espacial, temporal e socialmente ausentes do aqui e agora. Por meio da linguagem um mundo inteiro pode ser atualizado em qualquer momento. Tudo o que está numa realidade, mas se refere a outra, isto é, abrange diferentes esferas da realidade, é um símbolo. A maneira linguística pela qual se realiza essa transcendência pode ser chamada de linguagem simbólica. A linguagem constrói “imensos edifícios de representação que parecem elevar-se sobre a realidade da vida cotidiana como gigantes presenças de um outro mundo”. E, mais, “a religião, a filosofia, a arte e a ciência são os sistemas de símbolos mais importantes deste gênero” (BERGER; LUCKMANN, 1999, p. 60-61).

A política, com suas imagens, sua teatralidade, seus discursos e eventos, se inclui nesse rol de sistemas simbólicos de importância capital – e, talvez mais ainda, as instituições da mídia. Nesse caso, poderá falar-se em poder político-midiático. Afinal, a força motriz da linguagem simbólica, sem dúvida nenhuma, se expressa na política contemporânea por intermédio dos meios de comunicação social que, na verdade, não apenas reproduzem os discursos políticos, mas os reelaboram, recontextualizam e os transformam, adaptando-os a seu ambiente cognitivo, seu ritmo de trabalho (*timing*), suas lógicas de mercado e rotinas produtivas. O que conduz, em contrapartida ou em sintonia, a um processo de adaptação da linguagem da política às estruturas de produção e distribuição midiáticas, na forma e no conteúdo, condicionando a força e a influência dos agentes e organizações políticas ao seu poder político-econômico e, também, simbólico (principalmente por meio da obtenção de espaço, exposição, presença na mídia, e controle de seu conteúdo).

Um dos quatro tipos de poder assinalados por John Thompson (1999, p. 24; 2000, p. 246) como categorias analíticas e, portanto, não necessariamente estanques, o poder simbólico ou cultural decorre das atividades de produção, transmissão e recepção dos significados das formas simbólicas e se configura na capacidade de intervir no curso dos acontecimentos; influenciar as ações, crenças e opiniões dos outros e ainda produzir eventos. E, como se pode aduzir, com Daniel Boorstin (1999, p. 16-20), um poder que também se exerce na habilidade de criar



“pseudoeventos”. Forjam-se acontecimentos para dar projeção a indivíduos, organizações e instituições, sejam eles eventos públicos ou meras pautas midiáticas; “tipicamente, uma entrevista”, uma conferência de imprensa ou a divulgação de uma pesquisa de opinião. Cumpre-se também, desta forma, a função de saciar a sede de um público condicionado ao consumo diário de notícias e pseudonotícias, ao tempo em que se preenchem os espaços impressos e eletrônicos que a mídia precisa ocupar sem interrupções para manter em andamento a sua estrutura comercial de arrecadação publicitária.

Tipologicamente, enquanto o poder econômico se impõe com recursos materiais e financeiros e por meio de instituições paradigmáticas, como, por exemplo, empresas comerciais ou industriais, o poder político se manifesta pela autoridade imposta pelos estados nacionais e instituições políticas. Por sua vez, o poder coercitivo tem como recursos a força física e armada e se ancora em forças militares, polícia e sistema prisional. Já o poder simbólico opera nos meios de informação e comunicação e se expressa nas instituições culturais, a exemplo das igrejas, escolas, universidades e instituições da mídia destinadas à produção em larga escala e difusão generalizada de formas simbólicas no tempo e no espaço (THOMPSON, 1999, p. 24-25).

Ao trabalhar com categorias de análise menos rígidas que Thompson, mais abertas e flexíveis, entendendo que elas devem se adaptar às diferentes realidades empíricas a serem estudadas e, assim, dotando a pesquisa social de instrumentos valiosos, Pierre Bourdieu (2004, p. 9) define poder simbólico como “um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica”. Ele exprime essa ordem como o sentido imediato do mundo, em particular, do mundo social – e reitera que tal sentido, citando Durkheim, implica no que este chama de conformismo lógico ou “uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências”.

Entretanto, Bourdieu (p. 11) também adverte que não basta notar que as relações de comunicação são sempre relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes ou pelas instituições envolvidas nessas relações e que podem permitir acumular capital simbólico. Isso porque é como instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de imposição e legitimação da dominação de uma classe sobre outra. Ou seja, configurando-se a “violência simbólica”. Esta também contribui para o comprometimento



da possibilidade de se efetivar uma representação democrática de modo mais igualitário e participativo, mesmo em agrupamentos não tão amplos quanto uma sociedade ou estado-nação, sejam eles partidos, sindicatos ou associações, ao se refletir na luta política por ideias e ideais, poderes e privilégios. E, ainda, pela representação legítima dessas lutas nas próprias organizações do campo político que, contraditoriamente, “só pode funcionar como um só homem se sacrificar os interesses de uma parte, quando não da totalidade dos seus mandantes”.

São exemplos desse argumento: a aliança entre o PSDB do presidente Fernando Henrique Cardoso e o PFL do senador Antonio Carlos Magalhães em 1994, que surpreendeu negativamente setores de centro-esquerda, e também os acordos do PT com PTB, PP, PL e outras legendas de centro-direita menores em 2003 e, mais adiante, com o PMDB – sempre com a justificativa de garantir a governabilidade em um presidencialismo de coalizão. Também se pode mencionar a dicotomia entre as plataformas da esquerda petista – quando defendeu, por exemplo, a revisão da privatização da Companhia Vale do Rio Doce – e a política econômica do governo Lula, pragmática e “responsável” em termos fiscais, pelo ponto de vista liberal.

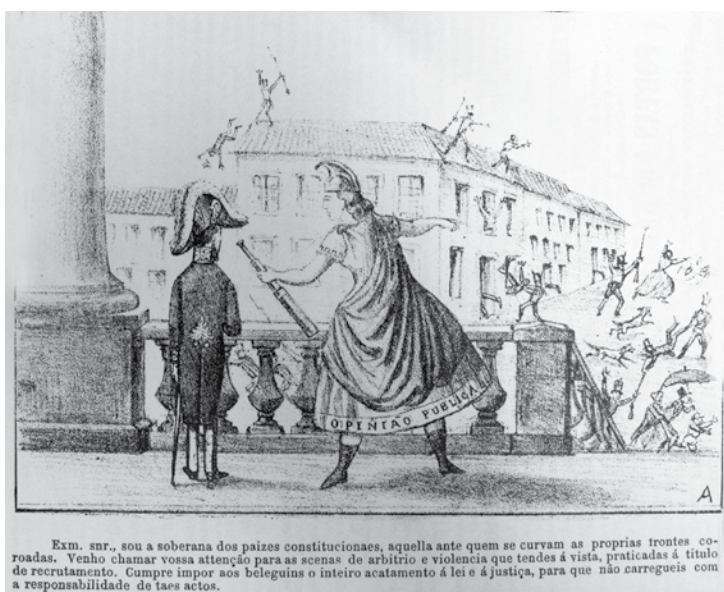
De fato, embora às vezes invisíveis e não raro naturalizados, os sistemas simbólicos que constituem e são constituídos pela comunicação e pelo conhecimento têm abrangência inquestionável na sociedade. “O que no mundo não é comunicação?” – registram Briggs e Burke (2006, p. 11). Mesmo que, como categoria analítica, ela se restrinja “à comunicação de informação, entretenimento e ideias, sob a forma de palavras e imagens, por meio de fala, escrita, publicações, rádio, televisão e, mais recentemente, internet”, as atividades do que hoje se entende por organizações ou instituições da mídia já se configuram como detentoras de enorme presença social, cultural, política e econômica; logo, pode-se aduzir, com grande capacidade de exercer poder simbólico, e também poder político, no processo social de construção da realidade por meio de representações socialmente partilhadas.

Embora menos materialmente tangível e não tão semanticamente amplo, mas não menos importante no seu alcance social, o termo “gnose”, referente à “ordem gnosiológica” (ou epistemológica) mencionada por Bourdieu, abarca na sua etimologia os sentidos “ação de conhecer, conhecimento, noção; ciência, prudência, sabedoria; notoriedade, reputação”; como se pode conferir no *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (2001). Conceitos fortemente ligados à noção de poder simbólico e ao processo de formação de imagens públicas, notoriedade

e reputação remetem aos campos da mídia e da política; o que também induz ao exame dos papéis da reputação e da confiança na construção e manutenção do poder simbólico, que ainda Bourdieu (2004, p. 188) define como “um poder que quem lhe está sujeito dá ao que o exerce, um crédito com que ele o credita e lhe confia pondo nele a sua confiança”.

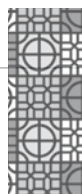
Pode-se concluir que, para haver poder simbólico, é preciso que haja um público que tanto o estruture, ou contribua para a sua legitimação, quanto seja por ele estruturado, condicionado, influenciado. E, mais, quando o poder simbólico (midiático, por exemplo) age no sentido de favorecer ou anular uma ação política, nesse caso, ao público, se costuma chamar de opinião pública, tema da próxima seção.

## 2.6 Opinião pública e ação política



**Figura 2.3** Excelentíssimo senhor, sou a soberana dos países constitucionais, aquela ante quem se curvam as próprias frentes coroadas. Venho chamar a vossa atenção para as cenas de arbitrio e violência que tendes à vista, praticadas a título de recrutamento. Cumprê impôr aos beleguins o inteiro acatamento à lei e à justiça, para que não carregueis com a responsabilidade de tais atos (Autor: Angelo Agostini). Fonte: *O cabrião*, São Paulo, n. 10, p. 8, dez. 1866.

Embora sejam comuns as trocas de comentários políticos informais no cotidiano das comunidades, em geral repercutindo notícias publicadas pela imprensa ou divulgadas no rádio e na televisão, as pessoas não necessariamente se manifestam de forma espontânea a respeito da política. Em termos empíricos, sua opinião é convocada ou mobilizada pelas pesquisas de opinião pública. Logo, tendo em conta a sua utilização como barômetro das opiniões latentes ou circulantes na sociedade, seria plausível afirmar que, ao apreender e divulgar ou manter para



uso restrito tais opiniões, as pesquisas de opinião pública se constituem como instrumentos de ação política?

Opinião pública é um termo polissêmico, uma espécie de expressão “guarda-chuva”. Mas releva registrar que um dos requisitos da confiança, a reputação, abarca um sentido que se inscreve no campo semântico de opinião – “a consideração, aquilo que se coloca na opinião dos outros”, conforme registra Habermas (1984, p. 110-111), algo que resulta da circulação social de imagens e que é possível constatar a partir do nível linguístico de observação. O autor explica: “*Opinion* assume em inglês e francês o sentido nada complicado do termo latino *opinio*, a opinião, o juízo sem certeza, não plenamente demonstrado”. E mais, “a linguagem técnica filosófica da *doxa* de Platão, até o *Meinen* de Hegel, corresponde nisso exatamente ao entendimento da linguagem cotidiana. Para nosso contexto, contudo, o outro significado de *opinion* é mais importante, ou seja, *reputation*”. Primeiro, no sentido de uma concepção incerta, dependente de verificação, e, segundo, como um modo de ver da multidão, questionável na essência, mas sem dúvida referente a opinião coletiva.

Desde um conceito abordado de forma especulativa e, talvez por isso mesmo, propenso à adoção de contornos místicos, a opinião pública foi se transformando historicamente, a partir do século XVIII. Se, por um lado, no absolutismo, a graça divina é a fonte legitimadora do poder, por outro, no ordenamento liberal da sociedade moderna, essa fonte é a delegação do povo, principalmente a partir do surgimento dos partidos populares no século XIX e com a progressiva universalização do direito ao voto. Assim é que, seguindo o processo de urbanização e expansão da complexidade das sociedades industriais “de massa”, a opinião pública se torna mais tangível conforme se torna objeto de mensuração empírica, já em meados do século XX. Mas, simultaneamente, seu uso nos discursos políticos continuou passível de mistificação; mais ainda porque, ao menos na retórica conservadora e em reação aos partidos revolucionários, terá sido mais seguro mobilizar a força simbólica da “opinião pública”, mais difusa e abrangente, que a do “povo”, mais classista, mais tangível em termos materiais e, daí, potencialmente explosiva ou “subversiva”.

Afinal, o que se pode entender por opinião pública? Para Walter Lippmann (1997, p. 18-19), publicado em 1922, o mundo com o qual temos de lidar politicamente está fora do nosso alcance, como algo a ser explorado, relatado e imaginado, pois originalmente temos apenas a capacidade de abarcar porções da realidade suficientes para administrar a sobrevivência. Mas, gradualmente, cada indivíduo cria uma imagem





mental confiável desse mundo intangível. As imagens que têm a ver com o comportamento de outrem, desde que nos digam respeito em termos de relações de convergência, dependência ou interesse, podem ser chamadas *grosso modo* de “assuntos públicos”. E as imagens mentais dos indivíduos, referentes a si mesmos e aos outros, a suas necessidades, objetivos e relacionamentos, são as “opiniões do público”. Quando criadas por grupos ou indivíduos que atuem em nome de grupos, tais imagens são “Opinião Pública com letras maiúsculas”.

Mais especulativo e clássico do que os empiristas e comportamentalistas pós-1940, como os seus contemporâneos Lasswell, analista da propaganda política, e Lazarsfeld, pesquisador dos efeitos da mídia, Walter Lippmann não foi um acadêmico, mas um jornalista influente e assessor de vários presidentes dos Estados Unidos. Em seu livro *Public Opinion*, considerado por James Carey como inaugural dos estudos da comunicação de massa (ROGERS, 1997, p. 233-237), Lippmann discorre sobre como as opiniões do público se cristalizam no que se chama “Opinião Pública”: nutridas por censuras artificiais, limitações de contato social, pouca atenção a assuntos públicos, distorções inerentes à compressão dos eventos à lógica da construção das mensagens, insuficiências vocabulares diante da complexidade dos fatos, medos e resistências a quebras de rotinas estabelecidas, além dos preconceitos, estereótipos e filtros interpretativos.

É claro que também se pode argumentar que a opinião só é pública quando, de alguma maneira, é coletivizada, isto é, vem a ser a opinião de um público; ou quando publicamente expressa, ou seja, vem a público. *Grosso modo*, seria possível dizer que a “opinião pública” é o conjunto, mesmo que contraditório, das opiniões que um público expressa sobre diversos assuntos.

Todavia, contestando parte da teoria democrática de sua época, Lippmann não acreditava na entidade “Opinião Pública com letras maiúsculas” como instrumento de ampliação da democracia. “Não é possível supor que um mundo gerido pela divisão do trabalho e distribuição de autoridade possa ser governado por opiniões universais em toda a população”. Era também um crítico do peso político atribuído aos seus colegas jornalistas. “Atuando sobre todo mundo por trinta minutos a cada 24 horas, a imprensa é chamada a criar uma força mística denominada Opinião Pública” – e, mais, “a imprensa tem sido vista como um órgão de democracia direta”, vislumbrando-se uma “Corte da Opinião Pública, aberta dia e noite, encarregada de aplicar a lei sobre tudo e o





tempo todo". Para ele, isso era "impraticável e, quando se considera a natureza das notícias, impensável" (LIPPMANN, 1997, p. 228-229).

O pragmatismo elitista de Lippmann pode ter nutrido o seu cetismo quanto à viabilidade de um grande consenso social, mas o seu conhecimento acerca do *modus operandi* da imprensa o fez lúcido no que tange à ilusão de uma reprodução fiel da vida social pelos jornalistas. Nesse sentido, ele pode ser visto como um pioneiro tanto na reflexão de que a mídia não pode ser um espelho fidedigno da realidade, mas apenas um de seus elementos constitutivos, como também na crítica ao superdimensionamento do seu poder político.

Na interpretação de Maxwell McCombs (2004, p. 3), com o seu "mundo lá fora e as imagens nas nossas cabeças" e ainda o seu estudo referencial sobre a "natureza das notícias", Lippman é o pai intelectual da ideia de agendamento, definição de agenda ou *agenda-setting*. Embora nunca tenha usado tal expressão, vem dele a noção de que a mídia informativa abre janelas para o vasto mundo além da nossa experiência direta e assim determina nossos mapas cognitivos. De fato, Lippmann (1997, p. 11-13) se refere a uma crise político-militar deflagrada, em 1919, a partir da leitura de uma notícia do jornal *Washington Post* no plenário do Senado dos Estados Unidos, assim ilustrando um caso de agendamento da política pela mídia e antecipando a noção do que posteriormente veio a ser chamado de hipótese do *agenda-setting* por McCombs e outros pesquisadores da comunicação política.

Desta forma, a opinião pública não decorre da ambiência, mas do pseudoambiente construído pela mídia. Como na Alegoria da Caverna de Platão, embora a nossa visão do mundo venha de forma indireta, seja o que for o que nós acreditemos como sendo imagens verdadeiras, tenderemos a aceitá-las como a própria realidade. Segundo Everett Rogers (1997, p. 234), nessa concepção do pseudoambiente, Lippmann foi influenciado por Freud, principalmente pela sua *Interpretação dos Sonhos*.

No entanto, nenhuma afirmação concernente à opinião pública está livre de ambiguidade ou contestação sem que haja uma definição clara, como ressalta Denis McQuail (2000, p. 501-502). Em certos contextos, pode tratar-se das visões coletivas de uma parte significativa de qualquer público – visto como corpo de cidadãos livres de uma sociedade ou de algum espaço geográfico menor, de acordo com a visão da teoria democrática acerca dos conceitos de liberdade de expressão, organização e associação e igualdade de direitos. Em outros, pode referir-se a maiorias numéricas aferidas por pesquisas de opinião, o que seria ambicioso e impreciso, dada a natureza da opinião: sempre diversa, dinâ-



mica e variável em intensidade. Em outros círculos, ainda, a referência pode abarcar a noção histórica de “opinião informada” ou visão geral dos integrantes da sociedade mais educados e conscientes. Há também quem se refira à opinião pública como “opinião publicada”, seguindo a observação de Winston Churchill: “There is no such a thing as public opinion. There is only published opinion”.

Para os observadores atentos da mídia e da política, é fácil notar que a ideia de opinião pública como “força mística”, do modo como Lippmann a descreveu há mais de oitenta anos, permanece como chave na retórica estereotipada dos discursos e declarações dos políticos, bem como nos editoriais e comentários da imprensa. “Símbolos compartilhados de uma comunidade”; “controversos, mas reconhecíveis”; “estruturas para compreensão e preconceito”; “pedras de toque para a experiência e locais para a retórica midiática” – “os lugares-comuns articulam o que poderia passar por opinião pública e eles também dependem dela”, assinala Roger Silverstone (2002, p. 71). Ao questionar a capacidade das instituições midiáticas de, em contraponto, criar e sustentar um debate público significativo (p. 272-273), ele endossa a visão crítica de que “a opinião pública se tornou um artefato da mídia, para ser criado e manipulado à vontade, uma espécie de barômetro do bem-estar de governos ou presidentes enfermos”.

É conhecida a crítica de Bourdieu (1983, p. 173-182) à ambição e à imprecisão das majorias numéricas aferidas por pesquisas de opinião. Vistas por ele como instrumentos de ação política, sua função mais importante é impor a ilusão de que existe uma opinião pública que é a soma puramente aditiva de opiniões individuais. Ele também repudiou a ideia de que existe algo como a média das opiniões ou a opinião média. Em artigo publicado originalmente em 1973, ele define “o homem político” como aquele que diz “Deus está conosco”. O equivalente atual disso seria “a opinião pública está conosco”. Para ele, o efeito fundamental da pesquisa de opinião é constituir a ideia de que existe uma opinião pública unânime e, assim, legitimar uma política e reforçar as relações de força que a fundamentam ou a tornam possível. Daí ele conclui que “a opinião pública não existe, pelo menos na forma que lhe atribuem os que têm interesse em afirmar sua existência”. O que há, segundo ele, são opiniões constituídas por grupos de pressão mobilizados em torno de um sistema de interesses explicitamente formulados; e, de outro lado, disposições que, por definição, não constituem opinião.

É simplesmente uma explicitação da definição revelada pelas próprias pesquisas de opinião, ao pedirem às pessoas para tomarem



posição sobre opiniões formuladas, e ao produzirem, com simples agregações estatísticas, as opiniões assim produzidas, este artefato que é a opinião pública. O que digo é apenas que a opinião pública na acepção que é implicitamente admitida pelos que fazem pesquisas de opinião ou utilizam seus resultados, esta opinião não existe (BOURDIEU, 1983, p. 182).

Em contraste, ao tratar do conflito entre “publicidade crítica” e “publicidade manipuladora” que impregna a esfera pública política e que ele vê como “termômetro de um processo de democratização na sociedade industrial organizada como socialdemocracia”, Habermas (1984, p. 274-284), publicado em 1962, argumenta que “é preciso fixar-se no conceito de opinião pública num sentido comparativo”. Destinatária comum de ambos os modelos antagônicos de publicidade, para ele, “a opinião pública” é de fato uma ficção, pois há também opiniões não públicas em grande número, além de opiniões quase públicas. Porém, a esfera pública politicamente ativa, na realidade constitucional social-democrata, passa a ser efetivamente subordinada ao mandamento democrático de que todo o exercício de poder social e de dominação política tem que ser público. Daí se faz necessário “desenvolver critérios segundo os quais opiniões possam ser empiricamente mensuradas conforme o grau de seu caráter público”. E, mais, “tal verificação empírica da opinião pública no sentido comparativo é, hoje, o meio mais confiável para chegar a assertivas seguras sobre o valor democrático da integração de uma situação constitucional de fato”.

Vê-se que, no ambiente político da então República Federal da Alemanha de 1962, Habermas defendia as pesquisas de opinião como instrumento de agregação do público à social-democracia, que, sob o Estado do bem-estar social alemão-ocidental, em plena Guerra Fria, ainda prosperava longe dos ataques da onda liberal iniciada por Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos, respectivamente, em 1979 e 1981, antecedidos pelo Chile de Pinochet em 1973 e seus economistas monetaristas egressos da Universidade de Chicago.

Já no contexto latino-americano, Fabián Echegaray (2001, p. 60-74) registrou como as pesquisas de opinião têm desempenhado um papel central ainda pouco analisado na consolidação da democracia, desde o início dos anos 1980. Não obstante, ele coletou evidências históricas de que elas tanto contribuem para melhorar a representação política e a qualidade da democracia – como nos episódios relacionados ao *impeachment* dos presidentes Fernando Collor de Mello, do Brasil, e Carlos Pérez, da Venezuela – quanto deslegitimam opções não de-

mocráticas e, inversamente, também são usadas contra a consolidação democrática. Isso ocorreu no caso do autogolpe em que o presidente Alberto Fujimori, em abril de 1992, fechou as instituições republicanas peruanas, exceto, evidentemente, o Executivo, respaldado em percepções populares negativas sobre o funcionamento da democracia.

Embora no meio acadêmico haja posições racionalmente válidas e bem fundamentadas tanto pró quanto contra, destacando-se às vezes exageradamente os seus aspectos negativos ou positivos para a democracia e as sociedades, cabe realçar o fato de que as pesquisas de opinião se consolidaram como um instrumento estrategicamente relevante para os campos da política e da mídia. E, assim, se impuseram como o sentido dominante da expressão “opinião pública”, não só pela sua suposta cientificidade, como na crítica de Patrick Champagne (1998, p. 251-262), mas também pelo seu papel de usina geradora de pseudo-eventos e pseudonotícias, fornecendo à mídia, ao sistema político e ao público um simulacro de democracia direta e, nesse sentido, condicionando o poder da representação parlamentar tradicional.

As pesquisas de opinião se legitimam perante o campo político-midiático à medida que dão forma empírica a algo que, do contrário, só seria alcançável pelo raciocínio especulativo. Vistas por outro ângulo, elas também se encarregam de identificar a “expressão do anonimato” que, no exemplo de Berger e Luckmann (1999, p. 52), “pode tornar-se quase total com certas tipificações (...) tais como o ‘típico leitor do Times de Londres’” ou, num “raio de ação” ainda mais amplo, quando se fala na “opinião pública inglesa”. Isso porque, para os autores, a realidade social da vida cotidiana é apreendida num contínuo de tipificações, que se tornam progressivamente anônimas enquanto se distanciam do “aqui e agora” da interação face a face. Em outras palavras, tipificar a opinião pública é também produzir representações da realidade.

Seja uma força mística, lugar-comum ou artefato da mídia, ficção ou tipificação ampla do anonimato, a opinião pública quando empiricamente observável torna-se tanto um instrumento de ação política, como em Bourdieu (1983), quanto um meio confiável de avaliação da democracia, como em Habermas (1984) – se bem que não plenamente confiável, já que sempre haverá espaço para disputas relativas a metodologia, manipulação e representatividade; em suma, em relação a sua cientificidade. Além disso, a possibilidade real de instrumentalização das pesquisas de opinião como arma de ação política é muito mais acessível aos grupos que por si sós já se destacam na cena política pelo próprio capital político, econômico e simbólico (ou midiático). É o que



explica o fato de a maior parte das pesquisas não ser divulgada, sejam elas sondagens de mercado, de confiança, de intenção de voto ou auditorias de imagem; somente o são quando isso interessa tática ou estrategicamente a quem as encomendou.

De fato, elas constituem um termômetro que monitora o campo político, como se fosse um mercado ou uma guerra, nos quais a informação privilegiada fornecida pelas pesquisas é um recurso que fortalece os grupos que já acumulam forças consideráveis na comparação com seus concorrentes. Além disso, por serem dispendiosas ou ao menos vendidas como tal, transformaram-se em um bom “nicho de mercado” para sociólogos, cientistas políticos e outros profissionais da comunicação política. Marcos Coimbra (2008-A) registra, por exemplo, que “pesquisas mais complexas e mais profundas são a regra, sempre para consumo interno, destinadas à formulação de estratégias e à orientação da comunicação”.

Contudo, é nas pesquisas de opinião pública que a mídia se vale em boa parte para retratar a imagem do sistema político; assim, elas constituem um recurso do contexto a partir do qual os grupos sociais com mais capital simbólico e político-econômico que seus concorrentes participam de forma privilegiada da construção social da realidade política. Como acrescenta Coimbra, no mesmo artigo, “veículos de comunicação são compradores cada vez mais habituais de pesquisas para divulgação, oferecendo-as gratuitamente à consideração dos interessados”. E, assim, segundo ele, “ganha todo mundo, pois a informação sobre o estado da eleição deixa de ser privilégio de quem pode pagar”. Entretanto, em seguida ele resumiu de modo incisivo, ao falar sobre o período pré-eleitoral de 2008: “O que a opinião pública vai ver, de agora a outubro, em matéria de pesquisa, é a ponta de um *iceberg*. Quase tudo o que conta, no dia a dia das campanhas, acontece debaixo d’água”.

Nos períodos pré-eleitorais, em suma, o que aparece são as pesquisas de intenção de voto periodicamente encomendadas por empresas de mídia, mas em geral pagas por entidades empresariais; e o que não aparece são diversas pesquisas qualitativas, como as entrevistas em profundidade feitas na forma de “grupos de discussão”, com pessoas “típicas” dos principais segmentos do eleitorado, que avaliam antecipadamente todas as peças de comunicação das campanhas, além de estudos de recepção dos programas veiculados no horário eleitoral gratuito e, ainda, pesquisas diárias de evolução das intenções de voto. Não resta dúvida, pois, de que tantos recursos só se podem concentrar nas campanhas mais bem capitalizadas.

Quando se trata de pesquisas de confiança nas instituições, porém, o que se costuma divulgar são, em geral, apenas os resultados de *surveys* quantitativos que nem de longe aprofundam a compreensão dos porquês de os cidadãos consultados confiarem muito ou pouco em tal e qual instituição. Mesmo restringindo-se essa análise ao arsenal metodológico que as técnicas de pesquisa de opinião pública oferecem, no caso, por exemplo, do problema crônico da imagem negativa do Congresso junto à sociedade brasileira, que aparenta vir se tornando cronicamente grave, seria preciso dispor de pesquisas que refinassem o entendimento do processo de construção (ou de desconstrução) dessa imagem. Certamente, não basta mostrar uma lista de instituições e pedir às pessoas que deem notas de um a dez ou que digam se aprovam ou desaprovam, se confiam muito ou pouco na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e nos congressistas.

É necessário esmiuçar melhor o problema, e não apenas divulgar reiteradamente informações superficiais sobre a baixa confiança pública, até mesmo para se poder avaliar se há, de fato, riscos político-institucionais em potencial no agravamento do descrédito da instituição parlamentar, além do que se pode presumir pelo raciocínio lógico ou pela especulação. Uma das maneiras de se abordar essa questão é tentar entender qual seria o papel desempenhado pelos meios de comunicação social na formação da chamada opinião pública, em especial no que tange a uma espécie de negativismo da mídia informativa, o qual tem presença destacada nas suas representações sobre o campo político e, mais ainda, em relação ao Parlamento. É o que se busca analisar a seguir.

## 2.7 A influência da mídia na formação da opinião

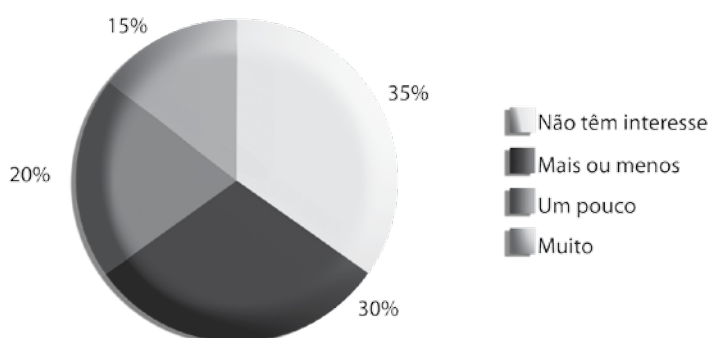
Para abordar o problema da desconfiança nas instituições democráticas, é preciso considerar como as pessoas formam a sua opinião sobre o sistema político, o que, na política contemporânea, remete aos meios de comunicação e ao processo corrente de mediação da política. Além de sua própria experiência na interação com a sociedade e suas instituições, sejam elas de ensino, religiosas, comunitárias ou de lazer, bem como a influência mais próxima do cotidiano das pessoas – como a que vem da convivência familiar, círculo de amigos, colegas de trabalho e, também, o contato com os chamados líderes de opinião (que se destacam pela maior capacidade de influenciar a opinião dos outros) –, de onde mais vêm as informações que lhes permitem avaliar o desempenho das instituições democráticas, de um modo geral? Como elas se informam para poder



julgar não só a atuação dos deputados federais e senadores, por exemplo, mas também a importância que a democracia tem para suas próprias vidas a ponto de merecer o *status* de ideal a ser cultivado?

De acordo com Marcos Coimbra (2008b), extrapolando para todo o Brasil pesquisas feitas por sua empresa Vox Populi em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, é possível afirmar que, no período imediatamente anterior às eleições municipais de 2008, os que se interessavam “muito” por política representavam aproximadamente 15% do eleitorado das grandes cidades, sendo 30% os que interessavam “mais ou menos”; 20% se interessavam “um pouco” e 35% “não tinham qualquer interesse”.

**Gráfico 2.6** O interesse dos brasileiros pela política



Fonte: Vox Populi, 2008

Some-se a tal circunstância o fato de que no país o consumo de informação política é muito baixo: cerca de 90% do eleitorado não lê jornais diários com regularidade. Por isso, ele afirma que, para essas pessoas, a eleição só começa de fato quando chega à televisão e, secundariamente, ao rádio via horário político eleitoral gratuito. Segundo Coimbra, menos de 5% dos eleitores busca habitualmente as seções dedicadas à política. “Somados aos leitores não habituais, chegamos, no máximo, talvez a 25% ou 30% do total”. Suas pesquisas demonstram, ainda, que menos de um terço do eleitorado consome informações políticas veiculadas pelo jornalismo das emissoras de rádio e televisão. “O conjunto de espectadores e ouvintes é certamente maior, mas o desinteresse da maior parte faz com que a absorção seja pequena. Ficam na frente da televisão, mas pouco atentos aos momentos em que se fala de política.”

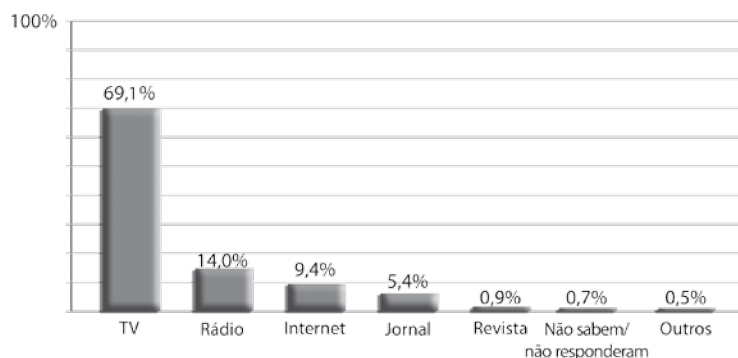
Contudo, como salienta José Álvaro Moisés (2008b), segundo vários teóricos, a difusão internacional de conotação positiva havida em relação ao termo democracia “está subordinada ao papel dos meios de



comunicação de massa, às novas tecnologias de comunicação e à expansão da ideia que apresenta a democracia como um valor positivo”.

No Brasil, onde mais de 95% dos lares dispõem de, ao menos, um receptor de televisão, esse seria o principal meio de informação a reforçar a noção favoravelmente espalhada na sociedade quanto à democracia. De fato, a predominância do uso da televisão foi confirmada por recente sondagem nacional de opinião pública sobre as preferências dos brasileiros por tipos de mídia. Perguntou-se a 2 mil pessoas, em 136 municípios brasileiros, de 24 estados, nas cinco regiões: “Qual o tipo de mídia que o Sr.(a) mais utiliza, ou prefere: 1. televisão; 2. rádio; 3. jornal; 4. revista; 5. internet”. Constatou-se que: 69,1% utilizam mais televisão; 14%, rádio; 9,4%, internet; 5,4%, jornal; 0,9%, revista; 0,5%, outros; e 0,7% não sabem ou não responderam (PESQUISA..., 2007, p. 11).

**Gráfico 2.7** Tipos de mídia preferidos pelos brasileiros

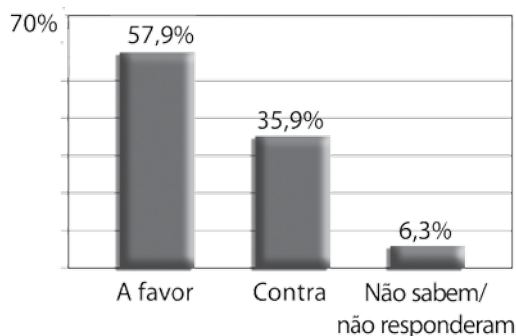


Fonte: CNT – Sensus, 2007

Em aparente contradição com o apoio dos brasileiros à democracia como princípio, a mesma pesquisa apurou que quase 60% dos consultados eram a favor da censura prévia a programas de televisão. A pergunta foi: “O senhor(a) é a favor ou contra a censura prévia a programas de TV?” Resultados: a favor, 57,8%; contra, 35,9%; não sabem ou não responderam, 6,3% (PESQUISA..., 2007, p. 11).



**Gráfico 2.8** Brasileiros favoráveis à censura prévia na TV



Fonte: CNT – Sensus, 2007

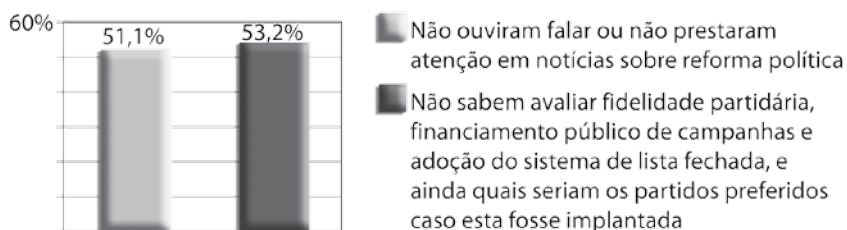
Também foi constatado, no contexto da formação da opinião por influência da mídia, que o mais importante não é o tempo de exposição do espectador ao conteúdo geral das emissoras de televisão, mas sim o seu interesse particular pelas notícias referentes à política. Por isso, faz sentido concluir que “a variável televisão não opera sozinha, mas articulada, dependente de outras variáveis de cultura política, (...) como a própria manifestação de interesse dos telespectadores pela política”. Essa conclusão deriva de que a televisão tem de fato influência, mas não de maneira mecânica ou automática. “Quando as pessoas revelam estar atentas ao noticiário específico de política (...), isso tem associação com a sua opinião sobre a democracia”. A influência da televisão na opinião sobre democracia e sobre política não é difusa e genérica: as pessoas influenciadas pela televisão em relação à política são as mesmas que se interessam pela política e prestam atenção às notícias políticas (MOISÉS, 2008b).

Todavia, nesse mesmo âmbito, ressalta-se a baixa atenção dos brasileiros aos assuntos políticos. Temas recorrentes nos debates parlamentares e no noticiário político em geral, como a reforma política, por exemplo, não despertam interesse, apesar de sua importância potencial para o próprio aprimoramento da instituição parlamentar. Afinal, se o Parlamento é alvo do descrédito público, como as pesquisas de opinião mostram e se pode inferir da cobertura jornalística, o seu aperfeiçoamento deveria ser objeto de debate público.

Em junho de 2007, com o assunto em pauta no Congresso e ocupando grande espaço na imprensa e no telejornalismo, 51,1% dos consultados em pesquisa nacional de opinião pública diziam não tê-lo acompanhado ou não ter ouvido falar a respeito. A mesma sondagem perguntou sobre três das propostas em discussão naquele período, fi-

delidade partidária, financiamento público de campanhas e adoção do sistema de lista fechada, e ainda quais seriam os partidos preferidos caso esta fosse implantada. Mais da metade dos entrevistados (53,2%) disse não saber avaliar (PESQUISA..., 2007, p. 15-16).

**Gráfico 2.9** Atenção dos brasileiros a temas políticos em pauta no Congresso – 2007



Fonte: CNI – Sensus, 2007

Isso reforça a hipótese de que a maioria dos brasileiros tanto apoia a democracia como um valor simbólico importante e desconfia das instituições democráticas, quanto não se sente capaz de opinar sobre temas relativos ao funcionamento do sistema representativo que porventura estejam em pauta no Congresso; ainda que se trate de assuntos que estejam sendo abordados com frequência na imprensa, no rádio e nos telejornais, como foi a reforma política em 2007, cujos efeitos, se aprovada, influenciariam o exercício dos direitos políticos dos cidadãos e das organizações da sociedade. Os brasileiros ainda não têm a sofisticação política que um debate mais bem informado sobre o sistema político requer. Pode-se aduzir que o conteúdo informativo que a mídia proporciona não é suficiente para compensar as deficiências educacionais que dificultam a compreensão da política e suas especificidades. Ressalte-se, entretanto, que a falta de sofisticação política não é, evidentemente, um problema exclusivo dos brasileiros.

A opinião pública favorável à democracia como um valor a ser preservado vem, em parte, da informação predominantemente positiva sobre o tema difundida pela mídia internacional e, particularmente, no Brasil, pela televisão. Então, é razoável supor que o noticiário político dos telejornais seja importante fonte formadora da opinião relativa à desconfiança pública acerca das instituições democráticas. Em especial no caso brasileiro e especificamente quanto ao Congresso Nacional, a mídia informativa tende a ser a principal legitimadora de comportamentos mimetizados por uma cultura política que, embora não imutável, avalia negativamente os poderes públicos, sobretudo o Parlamento.



Tal cultura é reforçada pelos critérios de noticiabilidade dos jornalistas e das empresas onde estes trabalham, tanto na análise racional do mau desempenho das instituições quanto em relação aos preconceitos arraigados na sociedade. Cultivam-se estereótipos na visão difusa e generalista de que os governantes são corruptos por natureza, que os parlamentares trabalham pouco e também são corruptos, que os magistrados são lentos e também corruptos, que os policiais são incompetentes e corruptos também, entre tantos outros exemplos possíveis. Até que ponto existiria, de fato, racionalidade no senso comum, ou ela seria apenas potencial, a ponto de lastrear no raciocínio lógico e na experiência prática tantas visões negativas? Ou se trata na verdade de atalhos cognitivos cumulativamente alimentados pelas representações sociais e, sobretudo, pela mídia?

Embora provavelmente correta e lógica, essa linha de raciocínio é insuficiente para dar conta do problema. Para entender o aparente paradoxo representado pela dicotomia “apoio à democracia como valor e desconfiança nas instituições democráticas”, é preciso combinar uma abordagem institucionalista com outra de viés culturalista, como faz Moisés (2008b). Para ele, as instituições não são um aparato vazio cujo conteúdo depende de quem governa. Elas também não são neutras: têm um conteúdo normativo, ético, que diz respeito à essência da democracia e está embutido no que ele chama de “dimensão internalizada da instituição”, que, ao mesmo tempo, faz parte do discurso com que as instituições se apresentam aos cidadãos. De acordo com a sua interpretação do problema, não basta recorrer ao institucionalismo, é preciso considerar “a justificação teórica da existência das instituições para explicar a avaliação, essa sim racional, que os cidadãos fazem do desempenho das instituições” (MOISÉS, 2008b).

Pode-se alegar que o próprio marco legal, constitucional, que ampara a existência do Poder Legislativo, já estabelece as bases referenciais a partir das quais se pode avaliar o desempenho dos congressistas. Basta considerar, por exemplo, como parâmetro comparativo, se eles estão realmente exercendo as suas prerrogativas de acordo com as aspirações do eleitorado que representam e, sobretudo, se respeitam e agem de acordo com os preceitos da Constituição do país, a exemplo da fiscalização do Executivo em nome do interesse público. Mas a tarefa não é simples como parece.

Mais especificamente, como os cidadãos podem formar opinião acerca do desempenho das instituições? Em relação à Igreja, à Justiça, à polícia, e outras que porventura lhes estejam mais abertas a uma intera-

ção direta, é plausível imaginar que a opinião decorra da possibilidade efetiva de comunicação interpessoal. Isso pode ocorrer em uma relação de quem se imagina ou não protegido por tais instituições ou, efetivamente, precise de uma ação concreta ou uma prestação de serviço, seja ela bem ou malsucedida, conforme suas expectativas. Nesses casos, a normatividade a que se refere Moisés (2008b) é mais provável de ser pessoalmente testada pelo cidadão que venha a interagir com tais instituições. Então, por exemplo, se o que ele espera da polícia em termos de proteção à vida e ao patrimônio de sua família não se efetivar, terá ele motivos o bastante para desacreditar da instituição policial e, por extensão, das instituições responsáveis pela sua organização, controle e fiscalização, como as secretarias estaduais de Segurança Pública, o Ministério Público, etc.



**Figura 2.4** Pobre país! A corrupção alimenta a vaidade, para dar vida ao patriotismo! (Autor: Angelo Agostini).  
Fonte: *O cabrião*, São Paulo, n. 15, p. 4, 1867.

No Rio de Janeiro, em abril de 2008, 144 pessoas foram mortas pela polícia em alegados “confrontos com bandidos”. Além disso, no mesmo estado, para cada policial morto, 41 civis são mortos pela forças de segurança pública (Krieger, 2008). A noção de impunidade e insegurança decorrente dessas informações contribui para minar a

confiança pública na capacidade da instituição policial de proteger a vida humana; sem falar nos abusos, nos erros de procedimento e na violência policial, que tanto podem ser testemunhados direta ou indiretamente, quanto o público é regularmente informado a respeito disso pela mídia. Algo semelhante se pode dizer de um cidadão que venha a demandar a defesa de um direito seu na Justiça e a decisão final demore anos, a ponto de vir a morrer em idade avançada sem ser contemplado. Uma sucessão cumulativa de eventos similares ao longo do tempo, mesmo que de menor gravidade, evidentemente conduz a uma noção difusa na sociedade de que a Justiça é lenta e ineficaz, quase a ponto de não valer a pena recorrer a ela.

Ou, então, que tipo de opinião se pode formar a respeito do Poder Judiciário ao saber que, no Brasil, em maio de 2007, havia mais de 600 investigações envolvendo juízes acusados de retardar o andamento de processos e vender sentenças; e ainda que, no Superior Tribunal de Justiça, tramitavam 105 inquéritos e ações criminais contra desembargadores (RANGEL, 2007)?

Mas, quando se trata da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a noção de normatividade, ou de seu funcionamento ideal, é mais inespecífica e distante, e muito mais dependente da mediação dos meios de comunicação social e dos chamados líderes de opinião do que da interação interpessoal direta com os parlamentares. Ao se levar em conta que os 513 deputados federais e os 81 senadores são escolhidos pelos eleitores registrados nos estados onde os congressistas declaram residir, e também que cada uma das 27 unidades federativas funciona na prática como um amplo distrito eleitoral, o que no Brasil significa, em geral, grandes territórios, constata-se que ambas as Casas do Congresso Nacional são, de fato, muito dependentes da representação que a mídia produz e reproduz da política para a sua comunicação com a sociedade. Mesmo que se saiba que os parlamentares se utilizam de meios alternativos como o envio de correspondência por mala-direta e, mais recentemente, boletins eletrônicos via internet, se eles não desenvolverem formas de se comunicar com o eleitorado, ao menos, por intermédio da mídia local, emissoras de rádio, por exemplo, nos municípios em que costumam ser mais votados, sua sobrevivência eleitoral estará ameaçada.

O enquadramento negativista e reducionista do Parlamento pela mídia se sobrepõe às possibilidades mais dispersas de contato face a face, ou diante de grupos, nos municípios que formam as bases eleitorais dos congressistas e perante as quais eles devem, ao menos em tese, dispor-se com mais afinco ao exercício das funções de representação,





responsividade e responsabilização; até mesmo porque, desde 2001, passaram a dispor de verbas públicas para custear escritórios políticos nos seus estados.

Há possibilidades várias para interação com o público: de terça a quinta-feira, é possível abordá-los ou assistir a uma sessão plenária ou de comissão, principalmente na Câmara, cujo acesso é fácil para indivíduos e grupos. É comum um trânsito intenso de pessoas em contato com os parlamentares, não necessariamente integrantes de organizações da sociedade civil. De acordo com dados do setor de relações públicas da Câmara dos Deputados, o número de visitantes já supera 200 mil por ano, em que se incluem pessoas que vão apenas para praticar o chamado turismo cívico ou outras que, como os lobistas que representam organizações e setores diversos, comparecem com o intuito de buscar o apoio dos deputados a seus pleitos.

Porém, considerada a distância tanto física quanto simbólica da capital federal em relação às dimensões continentais do Brasil, torna-se óbvio que a imagem pública do Congresso é muito dependente da representação que dele fazem a imprensa e a mídia informativa em geral. É preciso reiterar que a imagem das instituições, sejam elas do setor governamental ou organizações privadas, decorre de um processo de construção social em grande parte derivado da quantidade e da qualidade de sua exposição na mídia.

Mesmo que, *grosso modo*, seja evidente que toda instituição almeje ter imagem positiva junto à opinião pública em geral e, particularmente, perante os segmentos do público com os quais mantém relacionamento mais direto ou nutre interesses específicos, é impossível ignorar que sempre existem organizações concorrentes tanto no setor público quanto no mercado. Vale lembrar que, assim como se concorre por eleitores, votos, apoio político, mercados, consumidores, acionistas, investidores, etc., os atores políticos e econômicos disputam espaço na mídia, de preferência gratuito, e, ainda, de modo positivo, na forma e no conteúdo, bem como em volume e presença suficientes para marcar uma identidade expressiva junto ao público.

Nesse contexto, ainda mais quanto ao mundo político, a disputa por uma imagem positiva perante a opinião pública torna-se uma permanente competição por boas representações midiáticas. Afinal, excetuando-se os espaços publicitários adquiridos a preços de mercado para veiculação de anúncios comerciais ou institucionais, cujo conteúdo e forma são definidos pelo cliente, embora vistos com certa desconfiança pelo público, o tipo de cobertura jornalística produzido pela mídia





é determinado não somente pelos jornalistas que a compõem, mas, sobretudo, pelas empresas de comunicação; cuja credibilidade no Brasil, ressalte-se, é maior que a das instituições políticas. Em sua maioria, são empresas particulares, inseridas no setor privado da economia e movidas pela busca de lucros, observância da relação custo-benefício, manutenção e expansão de mercados, entre outras características da economia capitalista. Seu principal negócio, em termos econômico-comerciais, é a venda de seus públicos, audiências e leitores aos anunciantes do mercado.

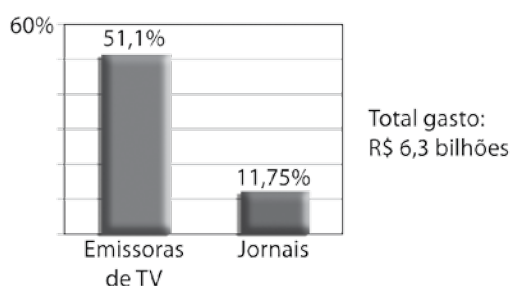
Mesmo que, do ponto de vista normativo, o discurso midiático exalte a coleta, o tratamento e a distribuição de notícias e informações diversas como uma prestação de serviço de interesse público, o que conta mais, empresarialmente falando, é que o valor de mercado dos espaços destinados à publicidade será tão maior quanto o tamanho e o poder aquisitivo de seus públicos.

Refletindo um dos pontos de vista da economia política da comunicação, segundo a qual o conteúdo e a audiência da mídia são mercadorias (*commodities*), Vincent Mosco (1996, p. 148-149) endossa a análise de Smythe, para quem, mais do que a produção de programação saturada de ideologia, a principal atividade da mídia é a produção de audiências para a economia capitalista geral, tanto em massa quanto na forma de segmentos demográficos específicos. Tal processo, denominado “mercantilização dos meios de comunicação” (no original: *media commodification*), constitui uma tríade em que a mídia, suas audiências e os anunciantes estão ligados por uma rede de relacionamentos recíprocos. A programação das empresas de mídia é usada para construir audiências; os anunciantes pagam às empresas de mídia pelo acesso a essas audiências; as audiências são assim entregues aos anunciantes.

Nesse processo, as agências de publicidade são firmas intermediárias que recebem comissões das empresas de mídia pelo seu trabalho; o seu principal negócio – em termos de valor monetário e de mercado – não é a produção dos anúncios em si (atividade de notória importância cultural e ideológica, dado o seu impacto social), mas a sua corretagem, em que se inclui o chamado planejamento de mídia, definição de públicos-alvo e a seleção dos meios de comunicação que irão veicular as campanhas comerciais e institucionais. Assim é que, dadas a sua própria origem como empresa privada e a sua dependência da publicidade comercial, as empresas de comunicação partilham interesses econômicos e cultivam afinidades ideológicas decorrentes da sua situação comum como membros da mesma corporação, o setor privado da economia.

Não obstante, no Brasil é preciso ressaltar que o governo federal e as empresas estatais, sobretudo, são anunciantes de peso, como também governos estaduais e prefeituras de capitais e municípios de maior expressão econômica. Recente levantamento divulgado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República registrou que o governo federal, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2008, gastou R\$ 6,3 bilhões em publicidade, dos quais 51,2% foram destinados às emissoras de televisão e 11,75% aos jornais. O valor de pouco mais de R\$ 1 bilhão por ano é compatível com o que foi gasto na mesma rubrica no governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja média anual foi equivalente entre 2000 e 2002. Tais cifras, atualizadas monetariamente pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas, referem-se à administração direta e indireta, incluindo ministérios, empresas estatais e bancos federais, mas excluem publicidade legal, produção e patrocínios (DAMÉ, 2009).

**Gráfico 2.10** Distribuição do gasto do governo federal em publicidade de 2003 a 2008



Fonte: O Globo, 2009

Além disso, a mídia privada tem outra fonte governamental de receita. Para transmitir a propaganda partidária gratuita, as emissoras de rádio e televisão recebem da União, em média, R\$ 267 milhões por ano. Esse pagamento – que o Código Brasileiro de Telecomunicações prevê como uma obrigação dos concessionários de radiodifusão – é feito por meio de compensação fiscal. As emissoras descontam do lucro auferido, sobre o qual incide o Imposto de Renda, o valor que ganhariam com a comercialização publicitária regular dos minutos destinados à propaganda eleitoral (CHARRÃO, 2008).

Também cabe ressaltar, nesse contexto político-econômico da comunicação social, que os setores de mídia e publicidade no Brasil, a partir dos anos 1990, abriram o capital das empresas publicitárias nacionais a grandes agências dos países que dominam esse segmento e que agora



controlam algumas das maiores agências que atuam no mercado brasileiro. Assim é que das dez maiores agências de publicidade do Brasil, em 2004, seis eram multinacionais (“Meio & Mensagem” – Mídia Dados 2005). No caso das empresas de mídia, com a alteração constitucional aprovada pelo Congresso (Proposta de Emenda à Constituição 36/2002, regulamentada pela Lei 10.610/ 2002), foi permitida a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radio-difusão, capital estrangeiro inclusive, em até 30%.

Como registra Lima (2006, p. 105), abriu-se mais uma porta para a internacionalização da mídia brasileira. A Lei da TV a Cabo (Lei 8.977/1995) já previa ingresso de capital estrangeiro em até 49%; não havia limites para as telefonias fixa e celular (propícias à distribuição de conteúdo televisivo), nem para a televisão paga transmitida por micro-ondas ou satélite. Com isso, parte da NET, que pertence às Organizações Globo, foi vendida à mexicana Telmex; a sul-africana NanTERS comprou parte da Editora Abril; e houve a fusão da Sky com a Direct TV.

Disso se pode aventar a hipótese de que o alinhamento ideológico das empresas de mídia que atuam no Brasil com os interesses das empresas que controlam o mercado midiático, em nível mundial, esteja obtendo mais motivos materiais para crescer. Sobre a concentração dos mercados globais de mídia e publicidade e a sua inter-relação, registra Robert McChesney:

Absurdos três quartos da receita global com publicidade terminam no bolso de apenas vinte empresas de mídia. (...) Os coordenadores desta indústria de 350 bilhões de dólares (em 2001) são cinco ou seis empresas proprietárias de superagências de publicidade que surgiram na última década para dominar totalmente o comércio global. A consolidação da indústria publicitária global é tão pronunciada quanto a da mídia global e as duas estão relacionadas (apud LIMA, 2006, p. 102).

Logo, a autonomia e as ações dessas empresas de mídia são mais sensíveis e passíveis de pressão da lógica de mercado do que de um menos tangível interesse público. A agenda da mídia é, assim, muito mais vulnerável à influência da esfera econômica – setor privado especialmente – do que do campo político. Porém, como também acontece na inter-relação entre os campos político e econômico, não se pode descartar a noção de que a mídia e a política têm uma relação de mútua dependência. E é nessa interdependência que se expressa o caráter político da mídia, pois só na aparência ela se apresenta como mera intermediária entre os mundos da política e o meio social de forma ampliada. Em geral, a sua



ação política se oculta sob o manto da imparcialidade e da objetividade, conceitos que integram o seu ideário normativo.

Afinal, a grande imprensa, ou grande mídia, aquela que atua com influência nacional a partir dos maiores centros econômicos do país, como também os veículos cujo impacto se restringe mais aos âmbitos local, estadual e regional, todos desempenham uma função social que extrapola a mera atividade de transmissores de informação ou de intermediários isentos entre o mundo da política e a sociedade. Vários teóricos convergem em relação à circunstância de que, na política contemporânea, os meios de comunicação social são também agentes políticos, tanto no que concerne à centralidade da mídia na comunicação política quanto na mediação dos discursos políticos – como demonstram, por exemplo, Luiz Motta (2002), Venício Lima (2006; 2007) e Luis Felipe Miguel (2002; 2004; 2007).

É bem expressiva e abrangente a análise de Luiz Motta (2002, p. 12-28), para quem “todo governo, como expressão de um poder, fez e continua fazendo uso da imprensa e de outras formas de persuasão para criar melhores condições de governabilidade”. Ele registra que Maquiavel já dizia, há quinhentos anos, que “governar é fazer ver”. Daí que “todo poder é político, precisa de visibilidade, necessita institucionalizar-se como expressão do todo social e, por isso, precisa da imprensa”. Ao mesmo tempo, num movimento em sentido contrário, como acrescenta Motta, nas democracias liberais, a imprensa tem sido chamada de quarto poder; “um poder além do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, porque expressaria um poder independente de todos eles, um poder autônomo exercido em nome do povo”. No entanto, ele ressalva: “Se ela de fato exerce democraticamente esse quarto poder, representando todos os grupos sociais, é uma questão que só o exame de cada circunstância pode responder”. Isso porque, como ele explica, “a imprensa pode ser um instrumento do poder instituído ou um instrumento de resistência e de oposição a esse poder”, a depender da situação histórica.

A importância que o mesmo autor atribui aos meios de comunicação nos processos políticos vai mais além. Para ele, o papel da mídia na política – vista como a dinâmica das relações de poder na sociedade – subordina as suas outras funções: econômicas, principalmente comerciais, no estímulo ao consumo de bens; culturais, ao veicular e consolidar hábitos, costumes, gostos; e jurídico-institucionais, como legitimadora de regras éticas e morais socialmente aceitas. No conjunto, tais papéis configuram um processo contínuo de construção da “realidade”, pois, no seu entender,



as sociedades passaram a ser impulsionadas por uma lógica midiática e a mídia passou a ser a instituição política e ideologicamente mais notável da sociedade, suplantando outros poderes, como o Parlamento, no jogo político. E, também, “superando outras instituições poderosas, como a igreja e a escola, na produção e disseminação das ideologias, condicionando tudo à lógica midiática”. Como ele explica:

O processo político ficou inexoravelmente dependente e condicionado e passou a ser um prolongamento da mídia em geral e da imprensa em particular. Há muito a imprensa (e o resto da mídia) deixou de apenas intermediar o real e o simbólico para estruturar e constituir o real. É a imprensa que seleciona, tipifica, descontextualiza e recontextualiza, estrutura e referencia o real (MOTTA, 2002, p. 16-17).

Ao tratar da imparcialidade – atributo retórico que jornalistas e empresas de comunicação costumam invocar como parte de seu ideário –, Elcias Lustosa (1996, p. 21-25) faz um breve panorama histórico, começando pelo processo de modernização e reformas editoriais por que passou o jornalismo brasileiro a partir dos anos 1950. Segundo ele, as normas de conduta do diário *Tribuna da Imprensa* impunham a imparcialidade como exigência profissional, mas o proprietário da empresa e autor do seu manual de redação, Carlos Lacerda, usava abertamente o jornal para difundir campanhas da UDN, o partido conservador da época, com o objetivo de derrubar o governo de Getúlio Vargas, democraticamente eleito. “Havia em Lacerda toda a parcialidade do mundo, apesar de seu veemente discurso negando tal facciosismo”, diz Lustosa, observando que “a neutralidade jornalística é um mito cotidianamente desfeito nas redações, a partir da elaboração da pauta, que determina a forma de se buscar os fatos, o conteúdo pretendido e, eventualmente, indica os propósitos da editoria”.

O autor não se detém no papel da imprensa em apoio ao golpe militar de 1964, como se pode conferir em Alzira Abreu (2006), mas registra que, nesse período, os proprietários de jornais advertiam severamente os jornalistas que insistiam em defender suas opiniões: “Se querem escrever o que pensam, comprem um jornal”, diziam. Ao mesmo tempo, ele assinala: “Para o público, apregoava-se o mito da imparcialidade do texto jornalístico, que busca encobrir os verdadeiros interesses das empresas e suas alianças econômicas e político-ideológicas” (p. 72). Lustosa também aborda a atuação política da Rede Globo de Televisão em alguns episódios que abalaram a confiança do público na emissora, como nas eleições de 1982, quando a empresa insistia em noticiar a vitória de seu candidato a governador do Rio de Janeiro, em detrimento



de Leonel Brizola, ao final vitorioso, numa conspiração que envolvia um esquema de fraude da apuração dos votos.

O episódio ficou conhecido como “caso Proconsult”, nome da empresa de informática contratada pelo Tribunal Regional Eleitoral para fazer a totalização dos votos. Nesse caso, a mídia teve um papel duplo. Por um lado, a Rede Globo insistia em noticiar as totalizações fraudulentas produzidas pela Proconsult para o TRE e, por isso, entre outros motivos, foi tida como suspeita de envolvimento, de outro, a Rádio Jornal do Brasil, com base num esquema paralelo de apuração, denunciou em primeira mão a tentativa de manipulação dos resultados do pleito.

Esses são alguns exemplos de que, mesmo quando aparentemente neutros ou desinteressados, ou escudados nos princípios jornalísticos da objetividade e da imparcialidade, bem como na apresentação do contraditório, os meios de comunicação atuam politicamente. Isso porque também é eminentemente político o impacto na sociedade de suas ações de representação da própria realidade social.

É o que se manifesta quando se definem os acontecimentos a serem realçados pela visibilidade midiática, como também ao se estruturar ou enquadrar a sua forma e o seu conteúdo, de acordo com as visões de mundo dos jornalistas e dos proprietários das empresas para as quais trabalham. Ao selecionarem o que é ou não notícia digna de merecer divulgação, eles decidem o que é passível de repercutir menos ou mais na sociedade, no mercado e na política. Quando define a forma e o conteúdo dos eventos que irão alimentar o debate público, e, de modo indireto, o seu consequente impacto social, a mídia constrói uma agenda própria, nem sempre equilibrada e pluralista, síntese das agendas dos diversos segmentos sociais e instituições que concorrem pelo apoio da opinião pública. Como um reflexo das pressões de vários segmentos e das estratégias de persuasão dirigidas a elas todo o tempo, a imprensa e a mídia informativa tendem a refletir com mais ênfase a agenda do mercado que as do governo, do Parlamento ou das organizações da sociedade civil.

Exemplo disso é a noção programática de “Estado mínimo” que tem presença marcante em amplos setores da mídia brasileira. Seus reflexos podem ser notados na cobertura jornalística mais combativa em relação ao poder público que ao mercado. O “cão de guarda” midiático é também seletivo nas suas críticas ao Estado: mais suave com o Executivo, porque disputa suas vastas verbas publicitárias, e com o Judiciário, porque teme o seu potencial coercitivo; mais aguerrido contra o Legislativo, porque mimetiza uma visão social negativa que se realimenta cumulativamente a cada crise e a cada novo escândalo. Além disso, o



Parlamento é um poder mais vulnerável dada a sua impessoalidade, no sentido de que é um colegiado amplo de 594 congressistas; não tem, pois, um rosto, um só porta-voz; e ainda é o mais transparente, mais visível, mais aberto às influências dos grupos de pressão e interesse, e o menos coeso, no sentido do “espírito de corpo”, pois os seus integrantes concorrem entre si e almejam carreiras no Executivo.

Consequentemente, impera na sociedade brasileira uma visão reducionista do funcionamento do Legislativo e da atividade de seus integrantes, com a qual a mídia contribui para reforçar preconceitos já existentes na cultura política do país. Isso porque faz parte da cultura jornalística, e de seus valores profissionais e critérios de seleção e tratamento das notícias, reduzir a realidade social, complexa, a elementos de fácil compreensão e de forte apelo emocional e comercial.

Uma aparente contradição quanto ao Legislativo – que vale menos para o Senado Federal, mais fechado em si mesmo, como simboliza a sua própria cúpula convexa – é que a Câmara dos Deputados é tida como das instituições mais transparentes do Brasil, como registra uma das organizações não governamentais brasileiras mais dedicadas à fiscalização do Poder Legislativo, nos âmbitos federal, estaduais e municipais, também conhecida por dirigir fortes críticas aos parlamentos nos seus três níveis de representação:

Prestar informações sobre a atividade parlamentar de seus integrantes deveria ser uma obrigação de qualquer casa legislativa. No Brasil, contudo, poucas fazem isso. Aquela que presta as melhores informações é a Câmara dos Deputados, que sob esse ponto de vista estabelece o padrão contra o qual todos os demais parlamentos devem ser comparados – e não apenas os do Brasil (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008).

Entretanto, os critérios jornalísticos sobre o que é ou não é notícia fazem com que, dessa transparência reconhecida como realidade elogiável, os fatos negativos que a Câmara e seus integrantes produzem venham à tona com maior destaque que suas eventuais ações positivas e, assim, ganhem enorme repercussão social.

Ocorre o mesmo com qualquer organização que a mídia entenda como de interesse do público? Em tese, sim. Mas assinala-se a diferença de que a Câmara é muito mais aberta ao escrutínio público que qualquer outra instituição pública ou privada – e não se trata de uma organização qualquer, mas um dos poderes da República, ao qual cumpre definir o arcabouço jurídico do país, entre outras atribuições constitucionais. Daí que as suas contradições, os seus desvios de função e, sobretudo, os erros de conduta dos congressistas são muito mais passíveis de ser levados à





exposição pública – e, neste caso, casam-se à perfeição os interesses e critérios do jornalismo e o chamado interesse público.

Outra diferença é que a Câmara e os deputados federais, assim como o Senado e os senadores, não são apenas boas fontes de informação para a mídia, porque geram muitas notícias: ambas as Casas do Congresso têm os seus próprios meios de comunicação e, com eles, ao menos por hipótese, podem interferir democraticamente na construção social da realidade política, o que já ocorre, por exemplo, quando sessões deliberativas ou audiências públicas são transmitidas ao vivo e, ainda, nos seus noticiários impressos, eletrônicos e audiovisuais.

Em termos ideais, porém, ainda que não se trate de modelos utópicos de comunicação política, o ângulo de visão da sociedade não deveria se limitar a uma abordagem do Legislativo restrita a assuntos que sejam apenas e tão somente “do interesse do público”, o que vai sempre depender das circunstâncias e sempre estará vulnerável às estratégias de persuasão e manipulação, como predominantemente faz a mídia comercial. Seria preciso também incluir tudo o que venha a ser potencialmente ou de modo cabal “de interesse público”, ainda que a própria noção de interesse público seja tanto uma ficção necessária para o funcionamento da democracia liberal quanto o é o conceito de opinião pública – no sentido de que a sua objetivação é um tanto discutível. De todo modo, somente em nome de algum consenso social em torno de uma noção mais amplamente aceita de interesse público – que também operasse como instrumento mobilizador do potencial de racionalização existente no senso comum (ou na opinião pública), como na utopia habermasiana – é que seria possível à comunicação política atuar mais efetivamente em colaboração com o aprimoramento da democracia representativa.

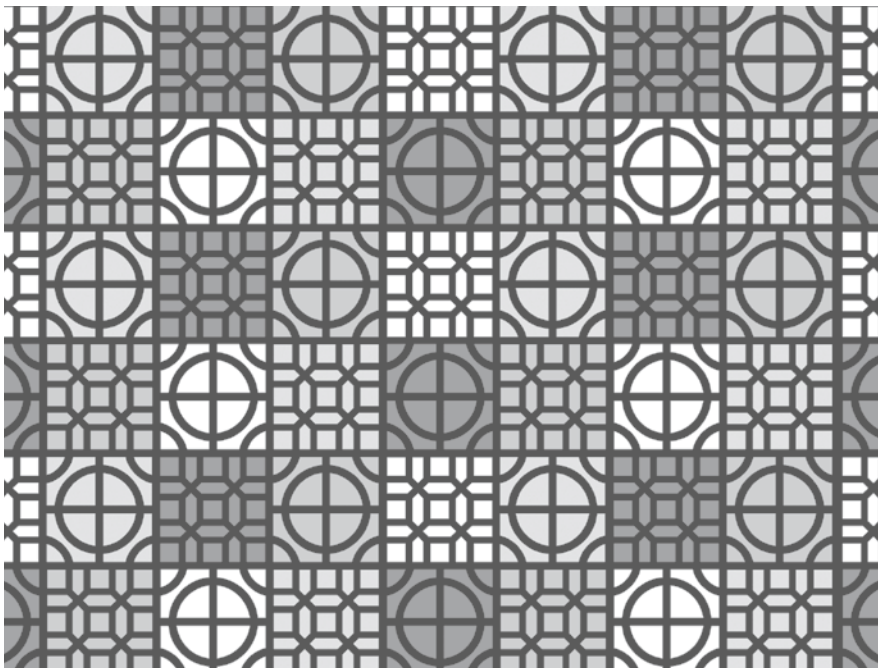
Dito isto, não se está postulando que a imprensa e a mídia informativa em geral, apesar de suas finalidades comerciais e sua maior afinidade com o campo econômico, não desempenhem importante papel na fiscalização dos poderes públicos e na constituição de um fórum de debates de assuntos de interesse público. É justo reconhecer que isso tem ocorrido no Brasil, ainda que não da forma tão pluralista e radicalmente democrática como preconizam alguns segmentos organizados que se engajam na luta pela democratização dos meios de comunicação social. Ao mesmo tempo, no que se relaciona aos poderes públicos e particularmente ao Congresso, certo grau de desconfiança do público é, em tese, mais saudável e desejável para o próprio aprimoramento das instituições democráticas do que a apatia, a indiferença e o conformismo.



Ao debate sobre a influência da mídia na formação da opinião pública, cuja abrangência se procurou abarcar, serão agora incorporadas as percepções dos deputados federais sobre o papel dos meios de comunicação social na construção da imagem institucional do Parlamento. Na sequência do próximo capítulo, dá-se início à apresentação da pesquisa empírica deste trabalho.

# 3

## REPRESENTAÇÕES DA MÍDIA PELOS PARLAMENTARES



A mídia, conforme analisam Miguel e Biroli (2008, p. 1-2), pode ser entendida como uma esfera de representação; um espaço privilegiado de difusão de representações do mundo social – a partir do qual se constitui a sua importância no campo político, já que “a visibilidade nos meios de comunicação de massa é um fator fundamental na produção de capital político nas sociedades contemporâneas”.

Num contexto em que também a mídia se constitui como um espaço de disputa entre imagens públicas, conforme assinalado no capítulo segundo (seção 2.4), capital político e visibilidade midiática são atributos que se influenciam mutuamente e, ainda, podem se configurar, no campo da política, como fatores propensos a determinar a “distinção significativa”, noção elaborada por Bourdieu (2004).

No caso da política parlamentar, tais fatores ajudam a distinguir, por exemplo, os congressistas que se incluem entre os chamados “cardeais” daqueles que, em maioria, formam o “baixo clero”, configurando-se aí uma espécie de filtro na passagem para os mais altos escalões da República.

Não há dúvida de que a capacidade de obter acesso e exposição favorável na mídia é uma condição geralmente válida para a maioria dos políticos que dependem de eleições para conquistar e se manter em cargos públicos, em especial os legisladores.

Cabe excetuar, todavia, os que são alçados a essa posição para representar interesses de grupos organizados, sejam eles legítimos, sejam ilegais, e, em decorrência disso, têm suas campanhas milionárias custeadas por tais segmentos, a exemplo do setor das empreiteiras, ou os políticos acusados de terem sido eleitos mediante a compra de votos realizada por intermédio de cabos eleitorais encarregados de efetuar negociações diversas e, assim, arregimentar a obtenção dos votos necessários.

Há, ainda, a suspeita de que os cargos legislativos têm sido visados não só devido ao poder político mas também por causa da imunidade



parlamentar e do foro privilegiado de que desfrutam os seus ocupantes. Não raro políticos que se enquadram nesses casos costumam prescindir da visibilidade midiática, antes, durante e depois das eleições, e até mesmo evitá-la. O tema será abordado no capítulo quarto (seção 4.7).

No entanto, principalmente na Câmara dos Deputados, mas também no Senado Federal, ser um congressista cuja opinião é bem avaliada pelos jornalistas é um dos critérios que o distinguem do chamado “baixo clero” – conforme o jargão da política classifica os parlamentares que, *grosso modo*, não participam diretamente dos acordos para votação de matérias importantes, das definições de pauta deliberativa, enfim, das decisões políticas de cúpula.

Como, em geral, eles não são ouvidos pela grande imprensa, costumam depender, para a divulgação de seus mandatos, de reportagens produzidas pelos meios de comunicação do próprio Congresso, em especial de inserções radiofônicas no programa Voz do Brasil – e, para isso, tentam ocupar a tribuna do plenário com a maior frequência possível; diferentemente dos “cardeais” da política – a elite parlamentar do Congresso –, sempre citados e procurados pelos repórteres e colunistas políticos. Os “cardeais” se alternam entre os mais votados para comporem listas hierarquizadas, a exemplo do ranking *Os 100 Cabeças do Congresso*, elaborado anualmente pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Uma discussão bem fundamentada sobre a dependência midiática do baixo clero, como uma necessidade de sobrevivência política – especialmente em relação à divulgação de seus discursos via veículos e/ou programas oficiais –, pode ser conferida em Helena Máximo (2008).

Entretanto, as visões quanto à importância da mídia na sociedade em geral e na política em particular, se levadas a um extremo, podem produzir simplificações e exageros do tipo “no mundo contemporâneo só existe, de fato, quem aparece regularmente nos meios de comunicação”. Não se contesta a noção de que a mídia realmente passou a ocupar um papel central tanto na vida dos cidadãos, de modo amplo e difuso, quanto para as instituições do Estado, do mercado e da sociedade civil.

No ambiente dos estudos de Comunicação Política, a diferença que se nota em relação a isso é que os pesquisadores oriundos da ciência política tendem a naturalizar o papel da mídia, diluindo-a na cultura política, enquanto os estudiosos da comunicação e do jornalismo político realçariam tal papel em excesso – dicotomia, a ser evitada, a qual Wilson Gomes (2004, p. 29-30) caracterizou como a que costuma ocorrer entre estudos “hipomidiáticos” e “hipermidiáticos”.



Afinal, os meios de comunicação constituem uma esfera de representação da realidade e do conhecimento, seja o que advém da produção dos ambientes acadêmicos e científicos, seja o que deriva dos chamados saberes populares ou tradicionais.

Como registra de modo ambivalente o veterano jornalista Mauro Santayana (2009b, p. 2), o poder da imprensa “é sempre bem exercido na informação, a mais neutra possível, dos fatos (embora isso seja muito difícil) e na opinião, absolutamente livre, manifestada pelos cidadãos que ocupam os meios de comunicação, jornalistas, ou não”. Em contraponto, ele acrescenta:

É natural que os governantes se incomodem com a imprensa, porque com ela disputam o poder sobre o cotidiano e sobre a posteridade. Raymond Williams vai ao exagero de dizer que os meios de comunicação não refletem a realidade, mas, sim, fazem a realidade. Com seu *sense of humour*, Chesterton afirmou que o jornalismo, de modo geral, consiste em dizer ‘que Lorde Jones morreu, às pessoas que jamais souberam que Lorde Jones viveu’. E Lorde Jones passa a viver.

Nesse contexto, os políticos profissionais, propriamente ditos, compreendem a relevância da mídia para as suas carreiras públicas; mesmo que nem sempre as elaborações que eles fazem sobre os meios de comunicação sejam dotadas de maior sofisticação – embora o sejam em alguns casos, até mesmo expressando análises compatíveis com as que se veem no meio acadêmico. Ao contrário dos cientistas políticos, os políticos parlamentares – como se verá neste capítulo – não naturalizam o papel da mídia na política, mas também não exageram o seu poder. Na verdade, dentre outras percepções passíveis de validação, eles a compreendem como um agente político.

Protagonistas no processo de construção da imagem pública do Parlamento, os deputados federais e os senadores são as principais fontes das matérias jornalísticas produzidas sobre as atividades parlamentares. Para isso, eles interagem constantemente com os jornalistas encarregados da cobertura política parlamentar, tanto com aqueles que atuam em empresas privadas de mídia e, a partir delas, são credenciados nos Comitês de Imprensa de ambas as Casas do Congresso, quanto com os que trabalham nos veículos da estrutura de comunicação do Legislativo federal.

Também são os deputados e senadores os que mais criam os fatos, emitem as opiniões e elaboram as análises acerca das ações parlamentares, que podem vir a se transformar em notícias de interesse público ou de interesse do público. Suas proposições legislativas, suas ações de



fiscalização dos demais poderes públicos e de representação das demandas do eleitorado, enfim, todo o espectro de sua atividade parlamentar tem potencial de divulgação jornalística.

Seu aproveitamento pela mídia comercial, no entanto, dependerá de critérios de noticiabilidade, cujo controle está mais vinculado à autonomia relativa das empresas de comunicação do que à influência dos parlamentares – salvo exceções constituídas por congressistas que se destacam pelo capital político e econômico de que dispõem, como, por exemplo, os líderes do governo e da oposição, bem como dos partidos de maior relevância política, ou deputados que representam grupos corporativos de interesse setorial, como bancos, indústrias, agronegócio e outros segmentos empresariais ou sindicais, tanto patronais como de trabalhadores.

Além disso, os parlamentares formam um público com características especiais no que tange à comunicação política, já que eles destinam maior atenção ao noticiário político, em particular, em relação ao Congresso. O mesmo se diga quanto aos resultados aferidos por sondagens sobre a confiança do público em deputados e senadores que, com regularidade incerta, são divulgados pelos institutos de pesquisa de opinião pública.

Daí a importância de ouvir, registrar e analisar as considerações, percepções e opiniões dos parlamentares, de um modo geral, acerca da imagem pública do Congresso, e quanto ao papel desempenhado pela imprensa e pela mídia informativa nesse contexto, bem como a respeito dos problemas político-institucionais que atuam na formação da imagem institucional do Parlamento e, ao mesmo tempo, da qual outros problemas podem decorrer. Exemplo disso são os riscos imaginados à democracia representativa.

Dada a sua relevância para os propósitos deste trabalho, serão destacadas, mais adiante, as percepções dos congressistas acerca de suas atuações e as propostas para solucionar o problema decorrente da imagem negativa do Congresso perante a opinião pública. Esses são os pontos principais a serem aqui apresentados, neste e nos dois capítulos subsequentes, com base nos depoimentos de um contingente representativo do conjunto dos deputados federais.

### **3.1 Apresentação da pesquisa empírica**

Aqui se interrompe a sequência de reflexões teóricas sobre aspectos políticos e midiáticos que contribuem para a construção social da ima-





gem pública do Poder Legislativo no Brasil. Dá-se início agora à parte empírica deste trabalho.

Neste capítulo terceiro, ao longo das seções que se seguem, apresentam-se inicialmente depoimentos de parlamentares sobre o papel da mídia na política, em especial quanto às representações midiáticas do Congresso Nacional, principalmente a Câmara dos Deputados. Alternam-se as análises e interpretações correspondentes, que resultam de uma pesquisa em profundidade sobre ampla base de dados constituída de 102 entrevistas semiestruturadas com deputados federais.

A pesquisa foi realizada com o apoio, sobretudo na gravação das entrevistas, de uma equipe de jornalistas da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados, sob a minha coordenação. Idealizador da sondagem, além de entrevistar parlamentares, fui responsável pelo planejamento e análise das entrevistas e pela redação e edição de relatório para circulação interna, datado de abril de 2004, sob o título “Imagem e realidade – como os deputados avaliam a comunicação social da Câmara”. Nesse relatório, a ênfase foi administrativa e pragmática, com as respostas dos deputados relativas a questões de comunicação estratégica, definições de linha editorial e avaliação da estrutura midiática da Câmara sendo destinadas ao planejamento de ações de comunicação na Legislatura 2003/2007.

Já para a minha pesquisa de doutorado preservei todo o material bruto das entrevistas (mais de mil páginas transcritas a partir das gravações em áudio), o que permitiu abordar conteúdos relativos às representações da mídia pelos deputados. Sobretudo, dediquei-me ao aprofundamento da análise da imagem institucional do Congresso feita pelos parlamentares, bem como sobre as suas percepções acerca dos problemas acarretados pela desconfiança pública no que tange ao desempenho dos mandatos e ao risco potencial à consolidação da democracia representativa no Brasil. E, nesse intento, busquei aplicar boa parte do arcabouço teórico apresentado na introdução e nos dois primeiros capítulos.

A pesquisa é composta por entrevistas gravadas com 102 deputados federais, em um período de três meses e meio, entre 1º de julho e 17 de outubro de 2003 – no primeiro ano da 52ª Legislatura do Congresso Nacional e, também, do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O material a ser analisado, neste e nos dois capítulos seguintes, constitui uma amostra de 20%, ou um quinto, do universo de 513 parlamentares que formam a Câmara dos Deputados. Para garantir



representatividade, houve o cuidado de se respeitar as proporcionalidades partidárias, regionais e de gênero. Até onde foi possível conciliá-las com a disponibilidade dos deputados para atender aos pedidos de entrevista, as proporções obtidas pela amostra ficaram próximas às que existiam, de fato, no período em que a pesquisa foi realizada entre parlamentares novos e reeleitos.

Quanto ao método empregado na organização e interpretação dos dados, trata-se de pesquisa qualitativa, feita por amostragem, com a preocupação de garantir boa representatividade para um conjunto heterogêneo como o são os 513 deputados federais. A análise de conteúdo discursiva foi o caminho adotado para interpretar os dados obtidos. O método se inspira, em parte, no enfoque tríplice da hermenêutica de profundidade proposta por John Thompson (1995, p. 355-421), que, *grosso modo*, pode ser sintetizado como um esforço para sistematizar e interpretar dados em situações que exigem a consideração ponderada dos contextos de produção das mensagens (pelo lado dos emissores), do conteúdo manifesto das próprias mensagens (qualquer tipo de texto, seja oral, escrito, icônico e outros) e das condições de recepção das mensagens (pelos destinatários ou públicos-alvo).

No caso desta pesquisa, o conteúdo manifesto das mensagens se refere, sobretudo, ao texto transcrito das entrevistas dos deputados, e não a análises de conteúdo de exemplos de reportagens da mídia informativa acerca do Congresso, o que só vai aparecer eventualmente como apoio à interpretação das entrevistas. Entretanto, cabe salientar que a amostra, além de permitir parcialmente a aplicação desse método, em especial no que tange à contextualização, também pode ser vista como um estudo de recepção; no sentido de que os deputados, enquanto sujeitos e objetos das representações midiáticas, e como consumidores atentos da mídia, estão também avaliando como os meios de comunicação social representam diante do público as ações parlamentares.

A organização do material se baseia eventualmente em quantificações de categorias de análise que emergiram durante a elaboração da análise propriamente dita. Foram quantificadas as tendências prevalentes dentre os pontos considerados mais relevantes nos depoimentos gravados. Isto porque a coleta de informações centrou-se em roteiros semiabertos diante dos quais os deputados discorriam livremente. A duração média das entrevistas, todas gravadas, foi de aproximadamente trinta minutos. Buscou-se fazer com que os entrevistados expusessem suas críticas e sugestões sem qualquer tipo de restrição. O material bruto

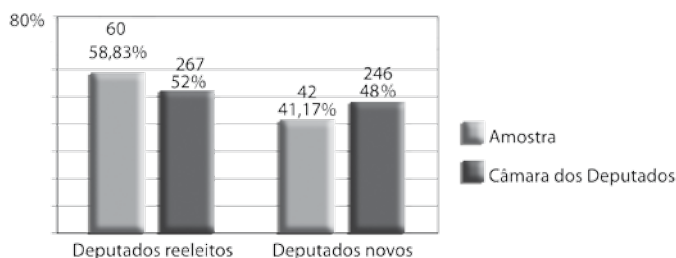
transcrito compreende mais de mil páginas. As possibilidades de interpretação são amplas.

O que se faz é reproduzir, o mais fielmente possível, a representação que os parlamentares fazem sobre os temas que lhes foram perguntados; isto é, reproduz-se, sob a forma de um novo texto, construindo-se assim, por etapas, um texto que começa verbalizado oralmente, é gravado e transcrito; a seguir, é organizado, analisado, interpretado, contextualizado e, finalmente, condensado conclusivamente. Mas, sobretudo, é importante assinalar que o resultado constitui uma nova representação acerca das representações dos parlamentares sobre o conjunto de problemas relativos à construção social da imagem pública do Congresso.

Quanto à descrição do corpo da sondagem, os deputados federais que participaram desta pesquisa de opinião por amostragem podem ser divididos de acordo com os critérios de renovação ou reeleição; representação por região geográfica; bancada partidária; e gênero. A seguir, pode-se conferir um resumo comparativo desses critérios, como se apresentaram na amostra e na composição da Câmara.

Dos 102 parlamentares entrevistados, 60 haviam sido reeleitos e 42 eram novos, ou 58,83% e 41,17%, respectivamente. Na ocasião da pesquisa, a composição da Câmara era de 52% de deputados reeleitos e 48% de novos deputados.

**Gráfico 3.1** Parlamentares reeleitos e novos

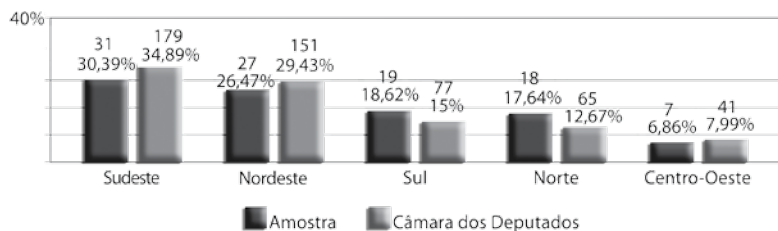


Fonte: Elaborado pelo autor.

A divisão regional da amostra é a seguinte: 31 deputados (ou 30,39%) representam eleitores do Sudeste; 27 (26,47%) são da bancada do Nordeste; 19 (18,62%) do Sul; 18 (17,64%) do Norte; e 7 (6,86%) do Centro-Oeste. A composição regional da Câmara é de 179 deputados do Sudeste (34,89% do total); 151 do Nordeste (29,43%); 77 do Sul (15%); 65 do Norte (12,67%); e 41 do Centro-Oeste (7,99%).



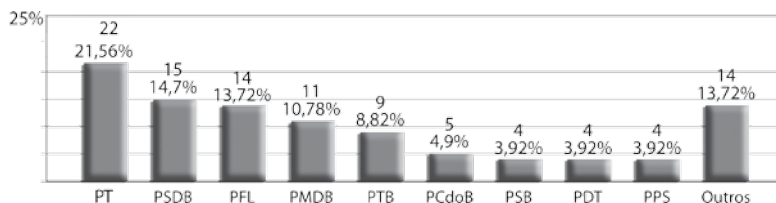
**Gráfico 3.2** Divisão regional



Fonte: Elaborado pelo autor.

A distribuição partidária dos 102 entrevistados, referente ao período em que as entrevistas foram realizadas (julho a outubro de 2003), é a que segue: PT, 22 deputados (21,56%); PSDB, 15 (14,7%); PFL, 14 (13,72%); PMDB, 11 (10,78%); PTB, 9 (8,82%); PCdoB, 5 (4,9%); PSB, 4 (3,92%); PDT, 4 (3,92%); PPS, 4 (3,92%); PL, 3 (2,94%); PP, 3 (2,94%); PSC, 2 (1,96%); Prona, 2 (1,96%); Sem partido, 2 (1,96%); PV, 1 (0,98%); e PSL, 1 (0,98%).

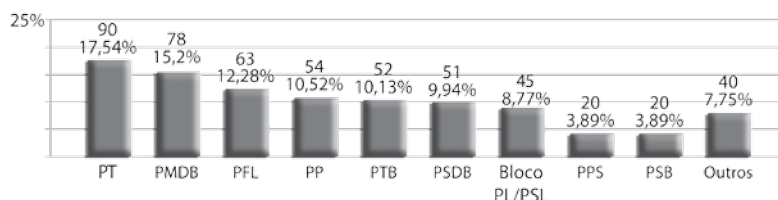
**Gráfico 3.3** Distribuição partidária da amostra



Fonte: Elaborado pelo autor.

A título de comparação, apresenta-se a divisão da Câmara por bancadas partidárias em março de 2004. O PT tinha 90 parlamentares (17,54% do conjunto da Câmara); o PMDB, 78 (15,2%); PFL, 63 (12,28%); PP, 54 (10,52%); PTB, 52 (10,13%); PSDB, 51 (9,94%); Bloco PL/PSL, 45 (8,77%); PPS, 20 (3,89%); PSB, 20 (3,89%); PDT, 12 (2,33%); PCdoB, 9 (1,75%); PSC, 7 (1,36%); PV, 6 (1,16%); sem partido, 4 (0,77%); e Prona, 2 (0,38%).

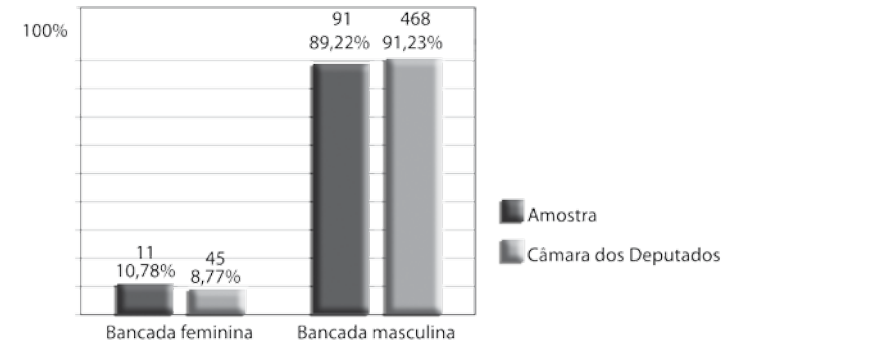
**Gráfico 3.4** Distribuição partidária na Câmara



fonte: Elaborado pelo autor.

Onze parlamentares entrevistados (10,78% da amostra) eram da bancada feminina, a qual, na ocasião da pesquisa, era formada por 45 deputadas (8,77% da Câmara).

Gráfico 3.5 Gênero



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 3.1 Deputados entrevistados

Parlamentar	Partido	Estado	Legislatura 2003/2007	Data da entrevista
Adelor Vieira	PMDB	SC	novo	17/7/2003
Alberto Fraga	PTB	DF	reeleito	11/7/2003
Alceste Almeida	PMDB	RR	reeleito	9/7/2003
Alex Canziani	PTB	PR	reeleito	27/8/2003
Alice Portugal	PCdoB	BA	nova	13/8/2003
Anselmo	PT	RO	novo	18/9/2003
Antonio Carlos Pannunzio	PSDB	SP	reeleito	15/8/2003
Antonio Nogueira	PT	AP	novo	6/8/2003
Ariosto Holanda	PSDB	CE	reeleito	20/8/2003
Arlindo Chinaglia	PT	SP	reeleito	25/7/2003
Aroldo Cedraz	PFL	BA	reeleito	14/8/2003
Assis Miguel do Couto	PT	PR	novo	18/7/2003
Átila Lins	PPS	AM	reeleito	6/8/2003
B. Sá	PPS	PI	reeleito	23/9/2003
Babá	PT	PA	reeleito	9/7/2003
Bismark Maia	PSDB	CE	novo	3/7/2003
Bonifácio de Andrada	PSDB	MG	reeleito	8/7/2003
Carlos Abicalil	PT	MT	novo	29/7/2003
Chico Alencar	PT	RJ	novo	3/7/2003
Cláudio Cajado	PFL	BA	reeleito	10/7/2003
Colbert Martins	PPS	BA	reeleito	8/10/2003
Corauci Sobrinho	PFL	SP	reeleito	5/8/2003
Coriolano Sales	PFL	BA	reeleito	15/7/2003
Costa Ferreira	PSC	MA	reeleito	3/7/2003
Daniel Almeida	PCdoB	BA	novo	24/7/2003
Darcísio Perondi	PMDB	RS	reeleito	5/8/2003
Davi Alcolumbre	PDT	AP	novo	4/9/2003



<b>Parlamentar</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Legislatura 2003/2007</b>	<b>Data da entrevista</b>
Dilceu Sperafico	PP	PR	reeleito	24/7/2003
Dr. Evilásio	PSB	SP	reeleito	15/7/2003
Dr. Hélio	PDT	SP	reeleito	16/7/2003
Dr. Rosinha	PT	PR	reeleito	15/7/2003
Dra. Clair	PT	PR	nova	16/7/2003
Edson Duarte	PV	BA	novo	10/7/2003
Eduardo Barbosa	PSDB	MG	reeleito	21/7/2003
Eduardo Gomes	PSDB	TO	novo	2/10/2003
Fernando Ferro	PT	PE	reeleito	16/7/2003
Fernando Gabeira	PT	RJ	reeleito	21/7/2003
Feu Rosa	PP	ES	reeleito	8/7/2003
Francisco Rodrigues	PFL	RR	reeleito	22/7/2003
Gilberto Nascimento	PMDB	SP	novo	22/7/2003
Givaldo Carimbão	PSB	AL	reeleito	8/7/2003
Gonzaga Patriota	PSB	PE	reeleito	22/7/2003
Gustavo Fruet	PMDB	PR	reeleito	2/7/2003
Ildeu Araújo	Prona	SP	novo	17/9/2003
Inocêncio Oliveira	PFL	PE	reeleito	14/7/2003
Itamar Serpa	PSDB	RJ	reeleito	8/7/2003
Jackson Barreto	PTB	SE	novo	30/7/2003
Jamil Murad	PCdoB	SP	novo	2/9/2003
Janete Capiberibe	PSB	AP	nova	9/9/2003
João Magno	PT	MG	reeleito	23/9/2003
João Mendes de Jesus	PSL	RJ	novo	21/8/2003
José Divino	PMDB	RJ	novo	3/9/2003
José Rajão	PSDB	DF	novo	19/8/2003
José Roberto Arruda	PFL	DF	novo	27/8/2003
Júlio Delgado	PPS	MG	reeleito	7/8/2003
Luciano Zica	PT	SP	reeleito	7/7/2003
Luiz Carlos Hauly	PSDB	PR	reeleito	11/9/2003
Luiz Carreira	PFL	BA	novo	10/7/2003
Luiz Couto	PT	PB	novo	24/9/2003
Maninha	PT	DF	nova	11/7/2003
Marcelo Guimarães Filho	PFL	BA	novo	1/7/2003
Marcondes Gadelha	PFL	PB	reeleito	26/8/2003
Marcus Vicente	PTB	ES	reeleito	2/7/2003
Maria do Rosário	PT	RS	nova	10/9/2003
Mário Assad Júnior	PL	MG	reeleito	14/10/2003
Maurício Rabelo	PL	TO	novo	9/7/2003
Mauro Passos	PT	SC	novo	13/8/2003
Miguel de Souza	PL	RO	novo	14/7/2003
Milton Cardias	PTB	RS	novo	7/7/2003
Moraes Souza	PMDB	PI	novo	13/10/2003
Nelson Markezelli	PTB	SP	reeleito	2/7/2003
Nilson Mourão	PT	AC	reeleito	18/7/2003
Orlando Desconsi	PT	RS	reeleito	17/9/2003
Osmar Serraglio	PMDB	PR	reeleito	15/7/2003

Parlamentar	Partido	Estado	Legislatura 2003/2007	Data da entrevista
Osório Adriano	PFL	DF	reeleito	12/8/2003
Paes Landim	PFL	PI	reeleito	9/10/2003
Pastor Frankembergen	PTB	RR	novo	23/7/2003
Pastor Reinaldo	PTB	RS	novo	2/10/2003
Patrus Ananias	PT	MG	novo	1/7/2003
Pauderney Avelino	PFL	AM	reeleito	11/8/2003
Paulo Feijó	PSDB	RJ	reeleito	1/7/2003
Paulo Lima	PMDB	SP	reeleito	25/9/2003
Perpétua Almeida	PCdoB	AC	nova	11/9/2003
Pompeo de Mattos	PDT	RS	reeleito	24/9/2003
Reginaldo Germano	PFL	BA	reeleito	18/9/2003
Ronaldo Vasconcellos	PTB	MG	reeleito	10/7/2003
Rose de Freitas	PMDB	ES	reeleita	15/10/2003
Serafim Venzon	PSDB	SC	reeleito	15/10/2003
Severiano Alves	PDT	BA	reeleito	8/10/2003
Simão Sessim	PP	RJ	reeleito	12/8/2003
Takayama	PMDB	PR	novo	17/7/2003
Telma de Souza	PT	SP	reeleita	14/8/2003
Valdenor Guedes	PSC	AP	reeleito	30/9/2003
Vanderlei Assis	Prona	SP	novo	18/9/2003
Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	reeleita	14/10/2003
Vicentinho	PT	SP	novo	16/10/2003
Wasny de Roure	PT	DF	novo	11/7/2003
Yeda Crusius	PSDB	RS	reeleita	9/7/2003
Zelinda Novaes	PFL	BA	nova	4/9/2003
Zenaldo Coutinho	PSDB	PA	reeleito	7/7/2003
Zezéu Ribeiro	PT	BA	novo	14/7/2003
Obs.: As filiações partidárias e a condição de parlamentar em efetivo exercício do mandato referem-se ao período em que as entrevistas foram realizadas.				

Nesta primeira parte, em que se destacam as manifestações de dezenas de congressistas, chama a atenção como eles são muito críticos em relação ao papel da mídia – e isso ilustra, mesmo que ao reverso, a importância atribuída aos meios de comunicação. Transparece nessas críticas uma impressão de ressentimento, como se os parlamentares se sentissem vítimas da mídia. Perseguidos, injustiçados, revoltados ou ainda céticos e resignados são adjetivos com que é possível qualificar diversas percepções extraídas das entrevistas.

Tendo como eixo temático as representações dos congressistas sobre o papel da mídia na representação pública da política parlamentar, mais especificamente, as falas dos deputados que se apresentam a seguir, acompanhadas por contextualizações, foram colhidas em respostas a questões relativas aos problemas constituídos pela imagem pública negativa do Parlamento no Brasil. Elas se relacionam a comparações





entre os tipos de cobertura jornalística produzidos pela mídia comercial ou convencional e os meios de comunicação do Congresso, como a TV Senado e a TV Câmara, suas agências de notícias, jornais, rádios e outros instrumentos de informação e comunicação do Poder Legislativo federal.

As seções estão organizadas por sequência de depoimentos, surgidas como categorias de análise que se justificam pelas afinidades temáticas, intercalando-se interpretações. O que ressalta de imediato – e assim segue adiante – são a espontaneidade e o certo grau de desprendimento com que os parlamentares, mesmo ciosos da sua maior ou menor dependência em relação à autonomia da mídia, *vis-à-vis* o campo político, expressam suas críticas aos meios de comunicação; e, ao mesmo tempo, exprimem nuances descritivas ou analíticas que complementam as representações jornalísticas e acadêmicas sobre as interações da mídia com a política. Mais adiante, nos capítulos quarto e quinto, apresentam-se as análises referentes às percepções dos parlamentares acerca da imagem pública do Congresso e quanto aos problemas que dela decorrem, além de propostas de potenciais soluções.

### 3.2 A mídia como “empresa de negócios”

Uma primeira categoria temática que emergiu da análise da base de dados foi a noção de que os meios de comunicação são empresas que, para além da sua prestação de serviços ao público, realizam negócios com o mercado e o Estado. Assim, é plausível afirmar que a noção de que as instituições da mídia são, antes de tudo, empresas comerciais e de serviços que criam e distribuem produtos, em última instância, mercadorias como quaisquer outras – ainda que sejam bens simbólicos –, não é exclusiva das linhas de pesquisa associadas à economia política da comunicação (apresentadas em resumo no capítulo segundo, seção 2.7).

Um número expressivo de parlamentares também compreende a mídia a partir desse ponto de vista. Ao menos, 17 dos 102 deputados entrevistados se referiram, de forma espontânea, aos meios de comunicação como empresas, explícita ou implicitamente atribuindo-lhes esse aspecto como principal determinante de suas ações. De um modo geral, no contexto em que foram proferidas, as afirmações enfraquecem a ideia de que a imprensa e a mídia informativa como um todo contribuem para o aprimoramento de um sistema político pluralista e democrático. O que transparece é uma visão materialista e ideológica da comunicação midiaticizada.



Falando a partir da esquerda, do centro ou da direita do espectro ideológico, esses parlamentares condicionam a autonomia da mídia como produtora de informação política de interesse público à sua função econômica: primeiro, o mercado; depois, a sociedade civil e o Estado. Se, em comum, a maioria desses dezessete congressistas avalia os meios de comunicação como empresas que atuam na busca de lucros e na defesa dos interesses políticos e ideológicos do campo econômico privado, como uma constatação resignada, poucos vão além ao questionar a frágil regulação do setor de radiodifusão brasileiro – tarefa que lhes cabe constitucionalmente e poderia representar um momento de imposição da autonomia do campo político sobre a mídia.

### Trechos das entrevistas

Ao comentar o modo como os veículos de comunicação retratam a atividade parlamentar, o deputado Marcus Vicente (PTB-ES)<sup>6</sup> disse que “infelizmente, a imprensa tem um tratamento com interesses econômicos, interesses menores, que não podem ser divulgados, que não podem aparecer para o grande público”. Ele acrescentou de modo taxativo: “O interesse econômico vai falar sempre mais alto”.

Na mesma linha, o deputado Paulo Feijó (PSDB-RJ) avaliou que “sempre existe o interesse da mídia em divulgar aquilo que melhor lhe convém”. E completou: “A mídia não deixa de ser uma empresa. E essa empresa tem de ter uma contrapartida”.

Os meios de comunicação privados, para o deputado Dr. Rosinha (PT-PR), estão muito distantes do que se costuma entender por interesse público, pois, segundo ele, “cobrem aquilo que interessa a eles e não aquilo que interessa ao povo. São empresas privadas. (...) Onde ganham alguma coisa, cobrem. Se não ganham absolutamente nada, não cobrem”. Referindo-se a veículos de comunicação legislativa como a TV Câmara, ele conclui: “Por isso que é importante para a Câmara ter esse veículo de comunicação, porque ela vai divulgar todas as matérias importantes, independente da cor política ou ideológica de cada um”.

O deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP) observou que “a imprensa privada tem sempre procurado notícia para vender espaço. São aquelas notícias mais cabeludas”. Para ele, “a imprensa não se preocupa muito

---

6 Assim como em relação aos demais parlamentares citados ao longo deste trabalho, tanto a sua vinculação partidária quanto a sua condição de deputado federal no exercício efetivo do mandato correspondem à sua situação no dia em que a entrevista foi concedida.



com o conteúdo da história, procura mais (...) pegar o Ibope". Enquanto para o deputado Miguel de Souza (PL-RO) "a mídia gosta da parte mais negativa, que dá mais Ibope, (...) mais escandalosa".

Já o deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS) avaliou que os meios de comunicação divulgam as atividades do Congresso "conforme a conveniência da emissora e, às vezes, até do patrocinador". E, no entender do deputado Antonio Nogueira (PT-AP), "a mídia externa transforma a notícia como ela quer, de acordo com o que interessa a ela e com o que vai dar audiência". Segundo ele, "é aí que está a grande discriminação", já que "há muitos interesses difíceis de entender, exatamente por serem externos".

Essas afirmações ressaltam que, além da ênfase no caráter empresarial da mídia, o que também se contesta é o seu alegado papel de mediadora imparcial entre o mundo da política e a sociedade em geral.

Esses parlamentares negam essa possibilidade, não porque a objetividade em si já seja algo filosoficamente implausível, mas sim devido às vinculações dos meios de comunicação com o setor privado da economia. "São empresas privadas (...), onde ganham alguma coisa, cobrem".

Para eles, a mídia não é uma prestadora de serviços de interesse público, mas simplesmente uma empresa comercial. Daí por que a cobertura jornalística do Congresso não pode ser isenta de vieses ou, ainda, privilegiar causas de grande alcance social, ao menos por hipótese, já que "o interesse econômico vai sempre falar mais alto", ou, de modo mais prosaico, a mídia divulga "o que melhor lhe convém", pois "tem de ter uma contrapartida", comercial, ao nível micro, ou corporativa e ideológica, num plano macro de análise.

Também aparece, de forma incompleta, a noção elaborada pela economia política da comunicação (como em Mosco, 1996; citado no capítulo segundo, seção 2.7) de que o principal negócio da mídia é a venda de seus públicos para as empresas anunciantes. Daí as referências a "notícia para vender espaço", ao "que dá mais Ibope" e ao "que vai dar mais audiência". Nesse momento emerge a compreensão de que um dos critérios de noticiabilidade da mídia – o comportamento desviante ou que rompe o padrão da esperada normalidade cotidiana, ou, simplesmente, o inusitado – tem a sua legitimidade aparentemente aceita pelos parlamentares, embora talvez de modo resignado. Quando mencionam "aquelas notícias mais cabeludas" ou "a mídia gosta da parte mais negativa, mais escandalosa", eles estão reconhecendo que a atividade de seleção do que é ou não notícia é um dos

modos com que a autonomia do campo jornalístico se impõe sobre o mundo da política.

Na mesma direção, manifestou-se o deputado Mário Assad Júnior (PL-MG), para quem “a cobertura que vende jornal é quando há escândalo, corrupção, notícia ruim. Quando as notícias são boas, lamentavelmente, não há aquela preocupação em veicular informações aos cidadãos”. Acrescentou o deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA): “Os jornais pensam que para vender tem que publicar manchetes com notícias escandalosas. É necessário que sempre haja suspeita de algum fato importante”.

Aqui se nota a percepção dos parlamentares de que a cobertura jornalística do mundo da política, especialmente do Congresso, é predominantemente pautada pelos escândalos que se sucedem de modo recorrente; como, de fato, se comprova em estudos de análise de conteúdo de telejornais e revistas semanais de informação mencionados adiante (na seção 3.3).

Já o alegado mercantilismo da mídia prejudicaria o desempenho de seu potencial papel como agente difusor de informações de interesse público e mobilizador da participação democrática, segundo um ponto de vista afinado com o pensamento político de esquerda. Para o deputado Chico Alencar (PT-RJ), “falar da mídia em geral é falar de uma padronização de informações sempre insuficientes, de difusão cultural sempre precária, hoje em dia muito mercantilizada e massificada”. Ele acrescenta que os setores que seu mandato representa “têm uma ânsia muito grande de mais informação, mais cultura, mais visão crítica, mais conhecimento do Brasil; tudo o que a mídia não tem dado, a não ser como exceção”.

Nesse sentido, o deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO) acentuou o predomínio dos interesses comerciais da mídia em detrimento da difusão de temas afinados com a defesa do interesse público:

Era preciso que houvesse mais espaço para assuntos institucionais de grande relevância, porque não há um só brasileiro que não considere importantes as questões de educação, saúde, infraestrutura. E os veículos comerciais, até por uma questão de estratégia de *marketing*, de venda e repercussão de índices de pesquisa e popularidade, apelam para assuntos que pouco têm a ver com a necessidade real do povo brasileiro.

Neste bloco de dezessete parlamentares que abordaram a mídia em termos empresariais, dois deles a trataram com base nos custos estimados para veiculação de publicidade paga, subentendida no contexto a adoção de outras estratégias pecuniárias para ocupação de espaço



jornalístico. “A comunicação no país é caríssima. Para entrar na grande imprensa brasileira a pessoa tem de estar com esquemas empresariais monstruosos. Isso não é fácil mesmo. É muito caro”, disse o primeiro, deputado Feu Rosa (PP-ES).

“O tempo nas emissoras de televisão é caro. Elas só divulgam assunto de seu interesse, apenas notícias sobre deputados e senadores famosos. No momento, é difícil penetrarmos nesses canais”, acrescentou o segundo, deputado Moraes Souza (PMDB-PI), estendendo a sua abordagem ao tratamento que a mídia de alcance nacional dá aos deputados que compõem o chamado baixo clero e se sentem invisíveis diante da grande imprensa.

De fato, pode-se afirmar que eles são vítimas do personalismo (e/ou proeminência) calcado na necessidade, em geral, imperativa, de atribuir as informações sobre o Legislativo a fontes que exerçam, formal ou informalmente, liderança no Congresso, como é o caso dos mencionados “cardeais” da política, integrantes do “alto clero”, também referidos como “cabeças coroadas” dos partidos na linguagem coloquial da política e da imprensa.

Outros dois deputados, ainda neste grupo de dezessete, elaboraram espontaneamente afirmações sobre a necessidade de políticas públicas de comunicação mais democráticas – uma questão que diz respeito diretamente às prerrogativas constitucionais dos congressistas, não obstante a mídia, no Brasil, ser um setor econômico considerado quase imune à regulamentação estatal por estudiosos da economia política da comunicação, como Venício A. de Lima (2006). O primeiro parlamentar, deputado Carlos Abicalil (PT-MG), abordou o tema de forma ampla e bem fundamentada:

A mídia externa tem as orientações próprias de cada empresa que a controla ou de cada grupo de interesse que filtra e, portanto, dirige a informação. Evidentemente, cumprem um papel social que eu desejaria fosse mais livre, do ponto de vista do controle de poucas empresas e poucos grupos econômicos, portanto, que fosse mais democratizado, ao mesmo tempo em que tivesse pluralidade de opiniões diversas. Isso não depende tanto das empresas, por si mesmas, mas de um movimento social pela democratização dos veículos de comunicação. (...) A legislação brasileira precisará, sem dúvida alguma, se aperfeiçoar, tendo em vista que poucos grupos controlam simultaneamente os sinais de rádio e difusão de televisão, imprensa escrita, sobretudo jornais e revistas, e também, editoras, portanto, fechando um ciclo de interesses importantes. Isso vem dificultando não apenas a difusão de ideias e de pontos divergentes e diferentes,

como a própria participação social na conformação de uma opinião pública mais livre.

Enquanto o segundo – deputado Severiano Alves (PDT-BA) – referiu-se especificamente à veiculação de matérias de utilidade pública para promoção da educação e sugeriu que isso passaria a ocorrer de modo compulsório, por meio de mudança na legislação da radiodifusão:

Estou relatando projeto em que estamos pegando aquele tempo que é dedicado à veiculação de programas educativos. Queremos introduzir nesses horários nobres da televisão, assim como o horário político é introduzido, matérias de educação. Queremos veicular matérias educativas. Hoje as crianças ficam vendo novelas, às vezes proibidas, porque não há matéria educativa que as interesse. (...) Estamos querendo fazer com que o Congresso mude a lei de concessão das televisões e das rádios.

Dos dezessete parlamentares que espontaneamente deram destaque às características empresariais da mídia, dois mencionaram uma suposta crise por que os meios de comunicação estariam passando no início do primeiro governo de Lula. De fato, embora fosse um tema restrito aos bastidores da mídia e, portanto, quase inteiramente ausente do noticiário, em 2003, houve uma forte circulação de rumores sobre dificuldades financeiras que atingiam, até mesmo, a poderosa Rede Globo de Televisão. Falava-se que o governo estaria sendo pressionado para liberar linhas de crédito especiais via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

“A imprensa brasileira, os veículos de comunicação no Brasil estão quebrados, uns precisam de empréstimo do BNDES, outros precisam de não pagar o INSS, e por aí afora”, disse o deputado José Roberto Arruda (PFL-DF). O parlamentar, que mais tarde se elegeu governador do Distrito Federal, completou: “Enquanto a mídia brasileira estiver nesse caos econômico, qualquer que seja o presidente da República tem o apoio da mídia, salvo raríssimas exceções”, insinuando que, dadas as circunstâncias, estava a caminho uma potencial troca de favores entre o governo federal e empresas de comunicação social; o que não se confirmou, ao menos tendo-se em conta críticas vindas de setores ligados ao Partido dos Trabalhadores, segundo os quais a mídia brasileira atuou como um partido de oposição, especialmente no primeiro governo Lula.

O deputado Mário Assad Júnior (PL-MG) reforçou o argumento:

Hoje, a imprensa comercial, como o próprio nome diz tudo, vive dificuldades financeiras. Todos os grandes veículos de comunicação



do país atravessam uma crise financeira. É interessante que eles próprios não divulgam essa crise, não se manifestam sobre as dificuldades que estão passando. Parece que preferem ignorá-las perante a opinião pública, mas trabalham intensamente nos bastidores para melhorar essa situação.

Esse mesmo deputado levantou um tema-tabu, relacionado ao controle por parlamentares de empresas concessionárias de serviço público: “Não sou dono de rádio nem de televisão e não tenho concessão. Acho um equívoco o parlamentar ser proprietário de empresas de comunicação, porque isso faz com que sejam tendenciosas”. E acrescentou: “Sinto-me à vontade para fazer essas críticas e jamais aceitaria participar de uma concessão pública”.

Segundo um levantamento feito pela organização não governamental Transparência Brasil, em 2007 e publicado em 2008, 55 deputados federais (10,7% da Câmara) detinham, direta ou indiretamente, concessões de radiodifusão, dos quais 30 foram eleitos no Nordeste e 15 no Sudeste (7 em São Paulo). A mesma pesquisa, que abrangeu os parlamentos estaduais, concluiu que o Senado é a casa legislativa brasileira com o maior número proporcional de detentores de concessões de rádio e televisão: 23 senadores (28,4% do total), dos quais 14 (51,9% da bancada regional) foram eleitos no Nordeste (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008).

Trata-se de uma situação que, como registra Venício A. de Lima (2006, p. 119-143), afronta tanto a Constituição de 1988 quanto o Código Brasileiro de Telecomunicações. O artigo 54 do texto constitucional proíbe deputados e senadores de manter contrato ou exercer cargos, função ou emprego remunerado em empresas concessionárias de serviço público, enquanto o Código veda, desde 1962, o exercício de direção ou gerência de empresa concessionária de rádio ou televisão a quem está em gozo de imunidade parlamentar. Além disso, destaca Lima, também se desrespeitam os Regimentos Internos da Câmara e do Senado, pois ambos determinam que, quando em causa própria ou tratando-se de assunto em que tenha interesse individual, o congressista deve dar-se por impedido; o que, ressalta o mesmo autor, não tem ocorrido, por exemplo, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara, encarregada de deliberar sobre outorgas de radiodifusão – em 2005, 11 de seus 40 membros eram concessionários diretos de emissoras de rádio e televisão.

Entrevistado pela revista *Carta Capital* em novembro de 2005, o senador José Sarney resumiu, com surpreendente franqueza, o porquê de os





políticos atuarem numa espécie de zona cinzenta em meio ao confuso e defasado marco regulatório das comunicações no Brasil, e assim podem comandar empresas de mídia, direta ou indiretamente. Disse ele:

[Nossa] única atividade em empresas é relativa à atividade política: jornal, rádio e televisão. Temos uma pequena televisão, uma das menores, talvez, da Rede Globo. E por motivos políticos. Se não fôssemos políticos, não teríamos necessidade de ter meios de comunicação (apud LIMA, 2006, p. 119).

Atuando na política nacional, sempre em posições de destaque, desde os anos 1950, quando estreou na Câmara dos Deputados como integrante da então chamada geração Bossa Nova, o ex-presidente da República justifica sem constrangimento e sem eufemismos a posse de jornal diário, emissora de rádio e de um canal de televisão filiado à Rede Globo, no Maranhão, como “atividade política” fundamental – uma “necessidade” – para o seu desempenho e de sua família na vida pública. Mais que ter acesso à mídia em termos de grande espaço e conteúdo e forma que lhes favoreça, para cultivar uma boa imagem pública junto a seus eleitores, aos políticos bem-sucedidos importa possuir as suas próprias empresas de mídia, caracterizando-se aí, ao arrepio da lei, a submissão da idealizada autonomia jornalística à agenda político-eleitoral do grupo empresarial que controla tais meios.

Neste caso, o tripé campo jornalístico, campo político e campo econômico – de que se costuma analisar a interdependência e as respectivas autonomias relativas, com base na teoria dos campos sociais de Bourdieu (2005) – fica transfigurado numa entidade inalcançável pelo controle da sociedade e do Estado, e que atua como um agente de imposição de poder simbólico sob o comando de um grupo político e empresarial específico. Configura-se assim mais um exemplo de submissão de uma concessão pública a interesses privados.

Embora emblemático, o depoimento do senador Sarney não constitui exceção nem chega a ser regra geral, mas é uma realidade que compromete o almejado equilíbrio da relação entre os campos da mídia e da política, ao menos no que tange ao que é preconizado pelas teorias democráticas e do jornalismo liberal. A realidade que o senador encarna se reproduz em vários estados brasileiros, como, por exemplo, na Bahia, onde a família do ex-senador Antonio Carlos Magalhães – em que ainda se destacam seu filho (suplente, empossado na sua vaga no Senado) e seu neto (deputado federal) – controla um grupo empresarial



de comunicação bem maior que o dos Sarney que atuam na política (pai, filha e filho).

É o Brasil profundo manifestando-se no setor empresarial da comunicação e nos âmbitos regionais e estaduais da política – um fenômeno já denominado “coronelismo eletrônico” e que ocorre numa esfera de conflitos de poder em que se deveria sentir a presença do Estado, tanto pelas mãos do Congresso, representando a sociedade civil, quanto sob a arbitragem do Judiciário. Segundo Santos e Capparelli (2005, p. 80): “A expressão ‘coronelismo eletrônico’ inclui a relação de clientelismo político entre os detentores do poder público e os proprietários de canais de televisão”. Isso, para os autores, “configura uma barreira à diversidade representativa que caracterizaria uma televisão na qual o interesse público deveria ser priorizado em relação aos interesses particulares”.

No entanto, esse é um tema obviamente marginalizado pela própria mídia, parte interessada, e, de modo intrigante, não enfrentado pelos congressistas que não são proprietários de concessões públicas (a maioria) – supostamente temerosos de retaliações; como, por exemplo, serem relegados à invisibilidade midiática.

Segundo editorial de *O Estado de S.Paulo* (BALANÇA..., 2009), os “coronéis eletrônicos” têm a sua existência garantida porque o sistema de concessão na radiodifusão “sempre se prestou a barganhas e favores, sendo um dos mecanismos de cooptação mais eficazes para o profundo enraizamento do fisiologismo na política nacional”. Entretanto, registra o mesmo editorial, algumas ameaças ao “coronelismo eletrônico” começam a surgir no cenário da política institucional, como foi o caso, em abril de 2009, da aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado de um parecer do senador Pedro Simon (PMDB-RS) contrário a novas concessões e à renovação de concessões de emissoras de rádio e de televisão a empresas pertencentes a parlamentares.

O “coronelismo eletrônico”, que o editorial descreve como a feição contemporânea dos “coronéis de barão e cutelo”, donos de grandes currais eleitorais, não é um fenômeno restrito aos centros de menor expressão econômica, só porque ele dá continuidade a um padrão de poder político-eleitoral de oligarquias regionais, que prosperou desde a monarquia, como um reflexo da cultura política predominante e dos modos de produção econômica prevalecentes. Configura-se aqui, na verdade, mais um exemplo de interdependência dos campos político, econômico e midiático.

Como também analisa Venício A. de Lima (2009), trata-se de questão relativa à responsabilidade do Estado democrático na garantia da pluralidade e diversidade da mídia, num contexto em que a “liberdade de expressão” – tradicionalmente considerada como pedra angular da democracia – é apropriada pelos grandes grupos de mídia como “liberdade de imprensa”. Em suas palavras:

A história da imprensa no Brasil é marcada pela estreita vinculação entre os interesses do Estado e da mídia privada, controlada pelas oligarquias políticas regionais e pelos grandes grupos nacionais. Esse vínculo fica patente não só na legislação que rege, por exemplo, as concessões de radiodifusão, mas, sobretudo, nas formas diretas e indiretas de financiamento público, através de empréstimos bancários, subsídios à importação de papel; isenções fiscais, publicidade governamental, contratos milionários para compra de livros didáticos, etc.

### 3.3 A mídia “favorece” o Poder Executivo

A percepção de que a cobertura informativa que a mídia produz sobre os acontecimentos políticos privilegia as notícias referentes ao Poder Executivo, em detrimento do Legislativo, aparece de forma expressiva nos depoimentos de alguns parlamentares. Um deles fez uma comparação entre a capacidade de influenciar a pauta midiática que cada um dos Três Poderes, a seu ver, teria e fez um contraponto a respeito da estrutura de comunicação midiática da Câmara dos Deputados. O deputado Cláudio Cajado (PFL-BA) afirmou:

O Poder Legislativo é o mais transparente de todos, mas a mídia não nos dá acesso como dá ao Executivo. Não se vê, por exemplo, a mídia batendo no Judiciário. Por quê? Porque o Judiciário pode, com uma sentença, fechar o meio de comunicação. Não se vê, por exemplo, um parlamentar, ou um presidente da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, se utilizar de propaganda, como faz, por exemplo, o do Executivo, porque o Executivo tem verbas para divulgar suas ações. Nós não temos. Então, ficamos muito susceptíveis a apanhar da imprensa. Como o nosso meio de comunicação é o próprio jornal, a televisão, o rádio, isso diminui um pouco. A nossa versão da realidade não é de imprensa marrom, que tem interesses escusos em querer diminuir a importância do Parlamento, dos deputados, para fragilizar o Legislativo e, com isso, poder ter interesses, muitas vezes escusos, atendidos.

Para um deputado com longa experiência no Parlamento, Marcondes Gadelha (PFL-PB), “não há nenhuma dúvida de que não há tratamento proporcional da mídia à importância da matéria”, ou das propostas



legislativas que tramitam no Congresso, e, além disso, segundo ele, “talvez haja neste momento um viés da mídia a dar mais importância ao que acontece no ramo executivo do poder”. Na sua avaliação, “o Legislativo tem espaço garantido para grandes deliberações, mas a atenção agora se volta muito para o Executivo. Aonde chega um ministro ou o presidente da República, (...) o espaço dele está garantido”.

A observação desse parlamentar encontra respaldo na história e nas teorias do jornalismo. Michael Shudson (1995, p. 60-62), ao tratar das mudanças nas formas narrativas do noticiário político dos Estados Unidos, aponta para a proeminência que a figura do presidente da República adquire principalmente a partir de 1910, rompendo-se o padrão predominante ao longo de todo o século XIX, quando os congressistas é que tinham a primazia das reportagens sobre o sistema político.

Shudson explica que tal mudança no jornalismo político se deu em sintonia com a transição do sistema de governo congressional para o presidencial, com o correspondente aumento de poder do presidente. Porém, mais que isso, ele assinala: “Quando uma nova realidade política se torna parte da própria estrutura textual das notícias, então a matéria jornalística não ‘reflete’ a nova política, mas se torna parte dessa nova política” (p. 65).

Também falando sobre a realidade política e jornalística dos Estados Unidos, mas pontuando uma circunstância ao mesmo tempo válida no Brasil, Leon Sigal (1987, p. 21) afirma que, por convenção, o presidente é a fonte autorizada sem par naquele país. “Mesmo quando parece que ele está inalcançável ou mesmo mentindo, o que quer que ele diga ainda é presumido como algo que assegure publicação e reflita com precisão o que o governo esteja fazendo”, explica.

Ao comparar a cobertura noticiosa que a imprensa dos Estados Unidos confere aos poderes Executivo e Legislativo, Sigal (1987, p. 30-31) diz que a Casa Branca, com sua capacidade de centralizar a disseminação de informação e controlar o acesso a visões dissidentes intramuros, pode apresentar-se como uma instituição relativamente unida e decidida, personificada na figura única do presidente. Em contraste, observa o mesmo autor, isso raramente ocorre em relação ao Congresso. Na tentativa de relatar os conflitos e ponderar visões opostas, “os repórteres retratam uma instituição rachada por diferenças pessoais, partidárias, sectárias e ideológicas, discordante, difusa e até mesmo caótica”.

Uma consequência disso, ele acrescenta, é que a eventual baixa estima pública de que desfruta o Congresso americano pode ser promo-



vida pela impressão que as notícias deixam naqueles que já têm uma predisposição negativa, para quem os congressistas podem ser vistos como “um bando de políticos que servem a si mesmos” e, portanto, “não merecem nem atenção nem apoio”. Note-se que, a partir do que argumenta Sigal, é plausível afirmar que, também nos Estados Unidos, a opinião pública tende a desvalorizar o papel dos congressistas e, lá como cá, o noticiário político da mídia informativa provocaria o efeito de realimentação de algo já presente na cultura política; com a provável distinção de que lá, por hipótese, o ceticismo em relação às atividades congressuais seria um fenômeno bem mais recente.

No que diz respeito ao Brasil, todavia, talvez a noção de que o Executivo domine o noticiário político se deva justamente a uma impressão geral e difusa derivada da personificação tanto política como jornalística deste poder republicano na figura do presidente da República e de alguns dos ministros de Estado que ocupam as pastas consideradas mais relevantes, como Fazenda, Casa Civil, Planejamento e Justiça, e, ainda, em menor grau, Relações Exteriores, Defesa, Saúde e Educação.

Essa personificação também pode ocorrer em relação ao Judiciário, ao menos em nível nacional ou no que tange ao Supremo Tribunal Federal, mas não é passível de ser transposta tal e qual para o Poder Legislativo. Afinal, tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal são comandados por Mesas Diretoras com mandatos renováveis a cada dois anos, além de serem ambas as casas legislativas constituídas por grandes colegiados que no total reúnem 594 congressistas – muitos dos quais são substituídos por suplentes ao longo de seus mandatos a fim de assumirem cargos no Executivo, federal, estaduais ou municipais. Logo, a noção de que o Legislativo receba menos espaço na mídia poderia advir de uma impressão sem lastro real e decorrente de sua descentralização e certa impessoalidade. As notícias com origem no Congresso se dispersam, por exemplo, em comissões parlamentares de inquérito, além de escândalos e denúncias.

Alguns dados quantitativos de que se dispõe sobre o jornalismo brasileiro, entretanto, respaldam essa noção. Mauro Porto (2007, p. 154-156) analisou 946 notícias transmitidas pelo telejornal líder de audiência no país, o Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão, entre 20 de setembro a 13 de novembro de 1999. A categoria temática “política”, com 21% das matérias, perdeu apenas para “miscelânea” (24%). O noticiário internacional respondeu por 18% das notícias, seguido de “temas sociais” (13%), “criminalidade/violência” (12%), “esportes” (7%) e “economia” (5%).



Dentre as 201 notícias classificadas como referentes à cobertura política, o autor identificou 37% na subcategoria “corrupção/escândalo político”, seguida por “iniciativa ou política governamental” (15%), “outros” (15%), “sociedade civil/movimentos sociais/ONGs” (9%), “Congresso” (8%), “presidente” (7%), “Judiciário” (7%) e “política externa” (3%). Somente a cobertura diretamente vinculada à figura do presidente da República já quase empata com a que se refere ao Congresso. Logo, adicionados à cobertura do presidente os itens “iniciativa governamental” e “política externa” (que se podem imaginar com um grande aporte de ações federais), fica patente nessa amostra a primazia midiática do governo federal. Porém, sobretudo, ressalta a predominância de temas associados a denúncias de corrupção e escândalos políticos, donde se pode inferir a sua importância potencial na formação de opinião pública negativa sobre o campo político.

O autor conclui afirmando que a cobertura política do Jornal Nacional, embora tema predominante nesse telejornal, teve em sua maior parte um tom negativo, com ênfase em corrupção e irregularidades. “O Poder Executivo teve sucesso no agendamento das notícias, enquanto a sociedade civil, o Congresso e o Judiciário atraíram uma cobertura bem menor”, escreveu Porto (2007, p. 156-157).

No entanto, embora muito plausível, a conclusão deve ser relativizada pela circunstância de que, como o próprio autor ressalva, as reportagens classificadas na subcategoria Congresso não incluem as notícias relativas às comissões parlamentares de inquérito, e, como é sabido, a função de fiscalização dos demais poderes é uma das principais atividades do Parlamento.

Ainda sobre este ponto, entretanto, cabe questionar se, para o espectador desatento à política, a impressão geral que as CPI passam, especialmente em reportagens de televisão, não iria mais no sentido de estereótipos do tipo “não tem mais jeito; a corrupção continua a imperar” do que, supostamente, promovendo a noção de que o Congresso nesses casos atua afirmativamente, de acordo com as suas prerrogativas constitucionais e, ainda, afinado com as expectativas dos eleitores.

Por sua vez, Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2008, p. 2-9) analisaram o noticiário político de três telejornais (Jornal Nacional, Jornal da Band e SBT Brasil) e três revistas semanais de informação (*Veja*, *Época* e *Carta Capital*), em três diferentes períodos de três meses cada, entre 2006 e 2007, definidos pelos autores como pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral, dadas as eleições de outubro de 2006.

Alguns dados quantitativos iniciais dão conta de que *Veja* dedica mais espaço à política (24,6%) que *Época* (19,3%) e *Carta Capital* (16,8%), sendo “notável a concentração de *Veja* em ‘escândalos’ e de *Época* no debate eleitoral e nas ações do Poder Executivo”. Os dados referentes às três revistas nos três períodos analisados, para um total de total de 3.950 matérias classificadas, reforçam a noção de predominância do Executivo (2,4%) sobre o Legislativo (0,6%) e o Judiciário (0,5%), ao mesmo tempo em que as matérias relativas ao item “escândalos na política brasileira” alcançaram 5,5%; e neste item é de se supor que o Legislativo tenha sido o protagonista ou o cenário de boa parte das reportagens sobre escândalos.

No que tange aos três telejornais citados, Miguel & Biroli (2008, p. 19-20) analisaram notícias transmitidas pelas edições dos meses de julho a outubro de 2006, período imediatamente anterior às eleições gerais. Registraram-se 1.307 inserções relacionadas ao tema “política brasileira”, com destaque para o Jornal Nacional (com 593 inserções), seguido pelo Jornal da Band (378) e o SBT Brasil (336), sendo que as reportagens sobre política brasileira, reunindo 12 subcategorias, ocuparam a maior parte do noticiário em todos os três telejornais.

Mesmo com a ressalva de que se tratava de um período atípico, diante da proximidade do pleito, a categoria temática “propostas legislativas e ações no Legislativo”, com 4,4% no total de 1.322 matérias classificadas, prevaleceu sobre o item “ações do Poder Executivo” (3,8%). O mais provável é que, distintamente dos estudos feitos por Mauro Porto, o dado relativo ao Congresso inclua notícias sobre a atuação de comissões parlamentares de inquérito em 2006 – a exemplo da CPI mista que gerou farto noticiário de imprensa e ficou conhecida como “das ambulâncias” e, posteriormente, “das sanguessugas”.

Já em relação ao período eleitoral propriamente dito Miguel e Biroli (p. 26) identificaram que as revistas concederam 20,58% de seu espaço às eleições, enquanto os telejornais dedicaram ao tema 31,5% de seu tempo. Nesse mesmo período, o espaço que as revistas dedicaram ao Executivo (20,3%) foi bem maior que o tempo destinado pelos telejornais (3,8%). A diferença entre espaço das revistas e tempo dos telejornais para a cobertura de ações do Legislativo, no mesmo período eleitoral, foi mais suave: 6,7% nos três semanários contra 4,4% nos três noticiosos de televisão.

Os autores assinalam ainda que os escândalos políticos ocuparam mais tempo nos telejornais (26%) do que espaço nas revistas (19,9%), também no período eleitoral, bem como destacam nas revistas, em





comparação aos telejornais, a presença maior do noticiário sobre o Executivo e menor sobre Legislativo e Judiciário. O Jornal Nacional, entre os telejornais analisados, foi o que menos tempo dedicou ao Executivo e o que mais deu destaque aos escândalos. Para Miguel e Birolí, por fim, “a cobertura política é focada no processo eleitoral e nos escândalos produzidos nos âmbitos dos poderes constituídos”, além do que, ressaltam, “representantes da sociedade civil estão virtualmente ausentes dos telejornais e pouco aparecem nas revistas”.

Portanto, o maior espaço destinado ao Executivo pela mídia informativa na cobertura política é algo que se confirma em análises quantitativas, mas, no campo das explicações, é razoável aventar o caráter especulativo de interpretações conspiratórias vinculadas unicamente ao poder de alocar recursos para a propaganda governamental.

É o caso do parlamentar que foi bem explícito ao afirmar que a mídia defende o Executivo por interesse na verba governamental destinada à publicidade, o que, segundo ele, já é praxe: “Será votada uma peça nesta Casa no final do ano, dentro do Orçamento, que é a verba de publicidade do governo federal, algo muito forte, grande. O que irá ocorrer? Já conheço o filme há cinco anos”, disse o deputado Reginaldo Germano (PFL-BA), para em seguida concluir:

Os meios de comunicação vão disputar essa verba de publicidade. Então, para ganhar a maior parte dessa verba, vão passar a defender o Executivo (...) e procurar defeitos nos outros poderes da nação.

Para um congressista de vários mandatos, a imprensa de fato dá menos importância ao Parlamento do que já ocorreu no interregno democrático entre as ditaduras Vargas e a militar. “A não ser quando são notícias em que às vezes até destoa a Câmara, ou quando é um projeto polêmico, mas, fora disso, é difícil a imprensa dar muita importância aos nossos trabalhos”, avaliou o deputado Paes Landim (PFL-PI). Segundo ele, isso já aconteceu muito quando a Câmara era no Rio de Janeiro. “Era muito fácil abrir os jornais da época. (...) A gente tinha noção muito exata do que acontecia na Câmara e no Senado. Hoje a gente não tem mais essa ideia”.

Conhecido por sua nostalgia em relação aos tempos em que o Rio de Janeiro era sede da República, o veterano jornalista Villas-Bôas Corrêa (1995, p. 150-151), decano dos colunistas políticos – que frequentou o Congresso diariamente de 1948 até a mudança da capital para Brasília e, depois, continuou analisando as atividades parlamentares à distância –, endossa esse argumento:

Dos 17 jornais daquela época, do Rio de Janeiro, divididos claramente entre matutinos e vespertinos, de todos os jornais de São Paulo e de todo o país, nenhum deixava de ter uma seção fixa de cobertura dos trabalhos parlamentares. Havia várias seções fixas: uma do Senado, outra da Câmara, um registro diário do trabalho das comissões, fora a miudeza da reportagem política. (...) Eram muito comuns as reproduções dos grandes discursos na íntegra, com os apartes. (...) O confronto permanente entre governo e oposição era o esquema em que o Congresso funcionava, num tempo em que existia governo, existia oposição, existiam partidos, existia Congresso e existia eloquência, que era o grande charme disso tudo.

Outro deputado experiente, Marcondes Gadelha (PFL-PB), avaliou que, em Brasília, isso também já ocorreu:

Antigamente a mídia cobria muito o Plenário; às vezes, um discurso parlamentar ocupava determinado espaço. Lembro-me que no tempo da ditadura, eu já era deputado, fazíamos um pronunciamento e o jornal publicava na primeira página. Hoje a mídia coloca tudo na vala comum. O que for produzido no Plenário, se não for tema específico que esteja rigorosamente pautado pelas editorias, não terá espaço.

A depender da corrente política preponderante no âmbito governamental, o predomínio do Executivo no jornalismo político também se manifesta no fato de que criticar o governo ajuda a obter espaço na mídia de alcance nacional. Isso vem em sintonia com o papel de cão de guarda do Estado que a imprensa, ao menos idealmente, aprecia valorizar, como também reforça a opinião dos grupos que veem a mídia como tendo feito oposição ao governo Lula, distintamente do papel que teria exercido na gestão anterior. Emir Sader (2008), por exemplo, avalia:

Como se pode deduzir do amplíssimo apoio ao governo – com contradição com a posição quase unânime da mídia privada –, a visão da grande maioria do povo brasileiro não se reflete atualmente nos órgãos que pretendem representá-lo e que detêm um poder em oposição flagrante à opinião dessa maioria.

Segundo a deputada Dra. Clair (PT-PR), “as matérias que criticam o governo ou que fazem contraponto às posições do governo têm espaço na mídia, as que são favoráveis ao governo dificilmente têm espaço na mídia”. Como integrante da base de apoio ao governo, ela observava que, em termos de visibilidade midiática nacional, “essa é a dificuldade que estamos enfrentando”.

Saí algumas vezes na imprensa nacional, mas foi em função de um contraponto com o governo em alguns pontos específicos, sobre a



Lei de Falência, um questionamento que fiz ao Lula sobre o espaço que ele deveria dar à bancada do PT, reivindicando o mesmo espaço que os governadores. Então, eu tive um espaço no âmbito nacional em razão desse contraponto.

De acordo com o deputado Luiz Couto (PT-PB), a mídia prefere cobrir conflitos: “Quando há interesses contrariados das corporações, a imprensa dá destaque”. Entretanto, ele ressalva: “Nossa imprensa é muito ávida por informações que o Poder Legislativo produz, embora muitas vezes fique em cima das notinhas, das picuinhas, de assuntos que não são tão importantes. Mas percebo um avanço”. Comentando a respeito dos veículos que, na sua avaliação, retratam melhor as atividades do Congresso (para ele, jornais e emissoras de rádio do interior, “que não têm um grupo para produzir notícias jornalísticas e terminam usando as notícias veiculadas pela grande mídia”), ele conclui que o critério da mídia quanto ao que merece divulgação recai sobre se o político é favorável ou contrário ao governo, ou se tem posição conflitante em determinado assunto.

Nesse sentido, ele observa a aplicação na prática jornalística de um dos principais valores-notícia; justamente, a existência de conflito em determinado assunto ou situação é o que pode torná-los passíveis de interesse jornalístico, como se pode conferir, dentre outros, em Stephens (1993), Sousa (2000) e Traquina (2005).

Como se verifica nesta seção, todavia, alguns deputados percebem que existem critérios de noticiabilidade interpostos entre a sua ação parlamentar e a almejada e necessária, para a maioria, divulgação midiática. É também esse o caso quando o governo federal, por sua proeminência entre os poderes públicos, se torna objeto do interesse midiático com mais regularidade, o que se explica pela sua capacidade mais imediata de agir para transformar a realidade, ao menos potencialmente, dada a sua força orçamentária, por exemplo.

Outras explicações incluem a possibilidade de personificação nas figuras do presidente da República e alguns de seus ministros, além da maior institucionalização da cobertura jornalística palaciana e de ministérios, algo que compõe com mais regularidade as rotinas produtivas das empresas e profissionais da imprensa e da mídia informativa em geral. No entanto, entre vários deputados entrevistados por esta pesquisa, prevalece uma visão de que, sobretudo, paira uma permanente conspiração no campo jornalístico contra a imagem pública do Congresso, como se observa com mais detalhes a seguir.

### 3.4 A mídia como parte de “teoria conspiratória”

Outra categoria temática surgiu a partir de depoimentos, em sua maioria explicitamente, que dão conta de que os meios de comunicação atuam frente ao campo político como conspiradores, liderando ou integrando conspirações. Pode-se concluir que, em grande medida, tais atitudes conspiratórias teriam origem nas vinculações maiores da mídia com o mercado do que com o Estado e, sobretudo, com a sociedade civil.

Ao discorrer sobre a imagem pública da Câmara dos Deputados, de um modo geral, ou, mais especificamente, sobre a cobertura jornalística com que a mídia informativa retrata a atuação dos parlamentares, um grupo de 10 deputados, dentre os 102 entrevistados, atribuiu os problemas relacionados à imagem institucional do Parlamento a uma conspiração, direta ou indiretamente.

#### Trechos das entrevistas

O deputado Costa Ferreira (PSC-MA) posicionou a mídia e o Parlamento em campos opostos. “Há uma tendência, uma iniciativa orquestrada de determinados órgãos de comunicação, que realmente procura denegrir não somente o Congresso como também os parlamentares”, disse ele.

Trata-se de “uma questão política, uma questão sociológica pesada”, analisou o deputado Feu Rosa (PP-ES). Para ele, a imagem pública do Congresso não corresponde à realidade, porque “setores da opinião pública nacional, inclusive alguns setores da grande imprensa, não têm interesse que a Câmara e o Senado tenham uma imagem pública boa”.

Acrescentou o deputado Edson Duarte (PV-BA): “Houve uma campanha deliberada de alguns setores, inclusive da imprensa, que divulgaram durante muito tempo apenas o que não prestava do Legislativo”.

Para outra congressista, eleita governadora do Rio Grande do Sul em 2006, deputada Yeda Crusius (PSDB-RS), o Parlamento brasileiro tem sido vítima de “campanhas de repúdio à democracia”. Sem explicitar que setores sociais estariam no comando dessas campanhas ou se a referência abarcaria uma questão ideologicamente difusa, vinculada à cultura política predominante, afirmou:

Somos um país que não tem história democrática, que não se interessa pela Casa democrática por excelência, formada a partir do voto. Há um conjunto de interesses aos quais não interessa ter um poder autônomo e respeitado. Então, a Câmara Federal recorrentemente



sofre campanhas de repúdio à democracia – no fundo é isso. Ela comete seus erros. Pode melhorar? Pode. Mas eu falo do plano macro em que há interesses que repudiam o desenvolvimento de um poder autônomo e importante, como nas democracias que a gente conhece há uns 200 anos.

Referindo-se ao chefe do Poder Executivo, ela acrescentou:

Também não cabe na cabeça de quem não respeita o Estado republicano, o Estado democrático de direito; na cabeça dessas pessoas, a Câmara é um acessório. É muito difícil ter um governo que considera que a Câmara é feita de uma maioria de picaretas. Tomara que isso também tenha mudado.

Chama a atenção o fato de a deputada se referir a “campanhas de repúdio à democracia” como algo a reforçar um contexto histórico que desvaloriza o Parlamento desde os primórdios do Brasil independente. Embora não explicitada, percebe-se a mídia como porta-voz ou canal de escoamento do “conjunto de interesses [econômicos, provavelmente, e também possivelmente de grupos políticos autoritários] aos quais não interessa ter um poder autônomo e respeitado”. É de se supor que a parlamentar atribuiria à mídia o papel de líder de tais campanhas.

Mais ainda realça a menção a “um governo que considera que a Câmara é feita de uma maioria de picaretas”, momento em que a congressista se referia ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que, ainda postulante ao cargo, em 1993, durante o governo Itamar Franco, ao comentar um dos maiores escândalos da história política do país, episódio conhecido como anões do orçamento, disse que no Congresso havia “uns 300 picaretas”.<sup>7</sup>

Entretanto, quando diz “tomara que isso também tenha mudado”, subentende-se que Yeda Crusius, que foi ministra da Fazenda no governo Itamar, faz uma analogia com a política econômica do governo Lula, que desde o início surpreendeu pela distância entre o seu desempenho prático e os discursos e textos de integrantes do PT ao longo do tempo em que o partido esteve na oposição.

7 “A declaração de Lula repercutiu tanto na mídia e na sociedade que virou música gravada pelos Paralamas do Sucesso: ‘Luiz Inácio falou, Luiz Inácio avisou/ São 300 picaretas com anel de doutor/ Eles ficaram ofendidos com a afirmação/ Que reflete na verdade o sentimento da nação/ É lobby, é conchavo, é propina e jetom/ Variações do mesmo tema sem sair do tom/ (...) Parabéns, coronéis, vocês venceram outra vez/ O Congresso continua a serviço de vocês/ Papai, quando eu crescer, quero ser anão/ Pra roubar, renunciar, voltar na próxima eleição/ (...) De exemplo em exemplo aprendemos a lição/ Ladrão que ajuda ladrão ainda recebe concessão/ De rádio FM e de televisão’. Veja-se que, apenas cinco anos depois da Constituinte, uns dos momentos áureos da história política do país, a imagem pública do Parlamento brasileiro havia despencado ladeira abaixo.

A tese dessa deputada tem o apoio de Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), que ressaltou: “As duas Casas – Câmara e Senado –, em minha opinião, não são compreendidas em seu papel pela população em geral e, via de regra, são vilipendiadas pelos órgãos da mídia”.

Já a noção de que a atuação da mídia não é autônoma, pois responderia a ordens externas, aparece com mais ênfase na entrevista do deputado Vanderlei Assis (Prona-SP), que se declarou vítima dos meios de comunicação:

Minha opinião sobre a mídia (...) é como o Dr. Enéas [então presidente de seu partido] classifica: ‘mídia podre’. Não são todos, evidentemente. É claro que existem repórteres e jornalistas sérios. Mas você sabe que isso tudo deve obedecer a um comando. A realidade é essa.

Para o deputado Alceste Almeida (PMDB-RR), a mídia distorce os fatos por motivos ideológicos: “Existem normalmente ideologias diferentes quanto aos proprietários desse ou daquele jornal. (...) Uma matéria que é captada por uma direção ideológica sofre um invólucro que procura captar apenas uma parte (...) até distorcida”. No seu entender, “a Câmara informa adequadamente, mas a mídia (...) realmente distorce, omite, às vezes exagera, realmente dá uma conotação diferenciada a cada sílaba que é dada aqui dentro deste Congresso”.

Já na entrevista de um deputado que logo depois assumiria uma pasta no ministério do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Patrus Ananias (PT-MG), quando ele diz que “há certa contaminação nos meios de comunicação social”, acrescentando que “alguns veículos trabalham muito a intriga, a fofoca mesmo”, tem-se a impressão de que, segundo ele, a mídia estaria contaminada por interesses político-ideológicos contrários aos do Partido dos Trabalhadores, que havia recém-conquistado a Presidência da República e eleito a então maior bancada da Câmara (91 deputados) e, ainda, o presidente da Casa (João Paulo Cunha, de São Paulo).

Na mesma linha vai o deputado Mauro Passos (PT-SC), quando afirma que “a grande imprensa pauta seus interesses, considera e prioriza uma leitura não apenas jornalística; existem outras razões para aquilo que a gente acaba absorvendo da grande mídia”. No entanto, ele se põe em dúvida ao acrescentar: “E aí não sei se é uma coisa ideológica ou uma falha dos próprios profissionais da grande mídia, mas a Câmara tem um potencial de notícias fantástico”.

A visão da mídia como “instrumento de dominação”, o que remete aos textos de Antonio Gramsci sobre a noção de contra-hegemonia



como estratégia político-cultural de luta revolucionária, apareceu, ao reverso, na entrevista de Chico Alencar (PT-RJ), deputado que pouco depois romperia com o Partido dos Trabalhadores e se posicionaria mais à esquerda do espectro ideológico ao filiar-se ao então recém-criado PSol. Disse ele: “Ao lado dessa ideia de o deputado estar pensando na sua boa vida, também se difunde a ideia de que ele não está aqui para representar a população, segmentos, grupos e classes, mas, sim, para substituir, induzindo o nosso povo à apatia”. E, a seguir, concluiu:

Os meios de comunicação operam de forma muito sutil nesse sentido, como um instrumento de dominação. Um povo despolitizado, desinformado e apático não questiona uma ordem injusta.

Por fim, o deputado Gustavo Fruet (PMDB-PR) abordou, com lucidez, a força dos grupos de pressão mais poderosos na sua relação com a mídia e o Congresso, tanto na definição da pauta legislativa quanto no agendamento do noticiário político:

É evidente – e isso fica muito claro na agenda do Congresso e da Câmara dos Deputados – que os setores que têm organização mais efetiva e maior presença em Brasília conseguem não só incluir muitos projetos na pauta para votação, mas também dar mais visibilidade a suas posições no momento em que determinadas matérias são apreciadas no Congresso Nacional. (...) Alguns segmentos efetivamente têm tratamento diferenciado. Acredito que isso ocorra fundamentalmente por serem setores mais organizados.

Para ele, “só há uma forma de se evitar esse fenômeno: a multiplicação dos centros de poder, a sua fragmentação”, o que, no seu entender, já está acontecendo, com cada vez mais setores da sociedade civil se organizando. No entanto, há que se aduzir que, embora isso seja verdade, a diversidade de visões de mundo ou, dito de outro modo, o pluralismo ideológico da sociedade civil brasileira não é devidamente representado pela mídia, especialmente a de alcance nacional. Afinal, como sugere esse congressista, os grupos que detêm maior poder político e econômico são os que também estendem a sua influência ao agendamento temático não só da mídia, mas à própria definição de pauta deliberativa do Congresso, e, além de tudo, de forma articulada, o que, é de se supor, compromete a possibilidade de fragmentação dos centros de poder que ele também menciona. A favor de um possível otimismo em relação à democratização dos processos deliberativos, e concordando com a análise do parlamentar, pode-se afirmar que, ao menos, a concentração de poder político e econômico no Brasil começa





a ser desafiada por organizações da sociedade civil não vinculadas aos esquemas oligárquicos mais presentes na história política do país.

### 3.5 A mídia como “incompetente” na cobertura do Congresso

Um outro bloco temático formou-se a partir de críticas mais específicas dos parlamentares com respeito ao *modus operandi* da mídia na cobertura jornalística do Congresso. No mínimo, a capacidade técnica do jornalismo político como produtor de representações sobre as ações legislativas e parlamentares é questionada com base na sua competência profissional, tanto quanto com fundamento em atributos que a mídia concede a si mesma, como em relação à imparcialidade, respeito ao contraditório e outros princípios e valores profissionais do campo jornalístico.

#### Trechos das entrevistas

Para o deputado Luciano Zica (PT-SP), que, na ocasião da entrevista, integrava a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, exercendo o cargo de ouvidor parlamentar, a mídia “não traduz a dimensão e a importância das informações, muitas vezes por falta de capacidade de compreender”. Isso porque “os temas debatidos aqui muitas vezes são carregados de uma complexidade que mesmo os jornalistas que cobrem a Casa têm dificuldade de entender”. Ele acrescentou: “Já conversarmos com jornalistas que mal conheciam as matérias sobre as quais falávamos”.

De fato, a pauta temática do Congresso, especialmente nas comissões permanentes, pode ser altamente complexa e, além disso, muito diversificada e especializada. Para se captar devidamente, sistematizar e interpretar para o consumidor de notícias políticas um material tão vasto e não raro de difícil compreensão, tal qual o que produzem diariamente os congressistas, assessores do Parlamento e especialistas convidados em audiências públicas, exigiria um investimento constante em capacitação, atualização e especialização dos repórteres credenciados no Congresso, que as empresas de mídia ainda não se dispuseram a fazer.

Mesmo havendo como contraponto a cobertura jornalística do próprio Congresso, que serve como um complemento mais factual e compreensivo, embora ainda tendendo para um jornalismo do tipo “declaratório”, o resultado é que os repórteres que atuam no Parlamento ficam excessivamente dependentes de fontes autorizadas (em geral, os próprios



congressistas ou outros agentes públicos e governamentais) e vulneráveis à influência de lobistas que representam grupos de interesse.

Daí se compromete a possibilidade de uma contextualização mais ampla e representativa das demandas da sociedade; ou seja, nas representações midiáticas do Legislativo interesses particulares podem prevalecer sobre o interesse público ou, ao menos, sobre os interesses da maioria, refletindo o que se observa eventualmente em relação à própria pauta deliberativa de ambas as Casas do Congresso.

Vem daí a circunstância de que, em vez de se concentrar no processo legislativo e no debate e deliberação de temas relativos à definição de políticas públicas, por exemplo, os repórteres políticos buscam abarcar as negociações de bastidores, intrigas político-partidárias, especulações diversas e também denúncias e escândalos variados.

Sobre esse aspecto da qualidade profissional dos repórteres políticos (ou das condições de trabalho ofertadas pelas empresas de mídia), embora se constituindo como exceção, por articular tão veementemente o problema, o jornalista Luiz Gutemberg (1995, p. 169) comentou:

Há um divórcio absoluto entre a realidade do Congresso e aquilo que se diz sobre o Congresso. No Rio, a crônica sobre o Congresso era feita por gente espantosa, da melhor qualidade, enquanto que em Brasília é feita por iniciantes. Eu diria que 99,9% das pessoas que cobrem política em Brasília são rigorosamente despreparadas para fazer isso. (...) Esse desconhecimento, junto com o problema do espaço na televisão, que é fundamental para a informação, e com a falta de competência editorial dos jornais do Rio e de São Paulo, pela distância principalmente, cria o seguinte quadro: o que acontece no Congresso e o que aparece nos jornais e na televisão, não tem nada a ver uma coisa com a outra.

Outros parlamentares criticaram o modo como a imprensa aborda os fatos negativos com origem no Parlamento. Para o deputado Pastor Frankembergen (PTB-RR), a mídia deveria “procurar ir mais fundo para poder saber realmente o que está acontecendo”. Segundo ele, “os meios de comunicação externos têm, de certa de forma, manchado ou denegrido um tanto a imagem da Câmara, devido a (...) pontos que não deveriam ser veiculados da maneira que eles veiculam”. Ele completou o argumento afirmando, em tom de ponderação, que “há erros em todos os setores, mas eu acredito que a Câmara, hoje, ainda é um órgão sério, um poder que se pode dizer que é reconhecido como fiel aos seus princípios”. Ressalte-se como curioso o emprego da expressão “ainda é um órgão sério”, o que sugere que o parlamentar imaginava que a casa legislativa estava trilhando um caminho em direção ao descrédito



público, porém, com uma divulgação mais equilibrada entre fatos positivos e negativos, o problema poderia ser controlado.

“Não vejo nenhum veículo divulgando o trabalho realizado pela Casa, apenas as polêmicas”, reforçou o deputado Paulo Lima (PMDB-SP). “A mídia externa pouco divulga os trabalhos realizados na Casa. Não há debate interativo entre tais veículos com os parlamentares e seus leitores, ouvintes, tanto de televisão, rádio, revistas e jornais.” Reclamando do tratamento que recebe da mídia privada, ele acrescentou que sua base eleitoral se concentra no interior do estado de São Paulo, onde, nas três últimas eleições, foi o deputado mais votado, porém, afirmou, “nem por isso o trabalho realizado por mim tem sido divulgado”.

Também para o deputado Adelor Vieira (PMDB-SC), “a imprensa tem um papel fundamental” na formação da má imagem pública do Congresso. Isso porque, a seu ver, “a mídia externa normalmente passa uma mensagem ou em tom de empolgação, ou em tom de escárnio, ou então acrescentada ou diminuída da sua importância, lamentavelmente”. Segundo ele, se a imprensa “passar toda a realidade e deixar que a sociedade analise, vamos ver que aqui temos parlamentares que desempenham a sua profissão honestamente, honradamente e que fazem por merecer o voto”. No entanto, ele ressalva, em autocrítica dirigida ao conjunto da instituição, que “também há parlamentares que estão deixando a desejar”, sem especificar os possíveis porquês.

A deputada Zelinda Novaes (PFL-BA) generalizou, estendendo o problema da imagem pública negativa a todos os parlamentos do país. Ao mesmo tempo, ela atribuiu a solução à própria mídia, subentendida a noção de que, se os meios de comunicação social mostrarem “o que realmente acontece nesta Casa”, muda-se a imagem para melhor. Disse ela:

A mídia precisa mostrar o que realmente acontece nesta Casa, mudar a imagem negativa dos parlamentares e das casas legislativas e não só da Câmara dos Deputados, mas das assembleias legislativas, das câmaras municipais. Eu acho que as instituições precisam resgatar a imagem positiva.

O deputado Fernando Gabeira (PT-RJ), que também é jornalista e pouco depois romperia com o PT e ficaria sem partido, para mais tarde filiar-se ao PV, avaliou que a imprensa “tem se voltado mais para as tramas, as conversas, as finalidades; enfim, ela se deslocou um pouco do conteúdo e passou a tratar mais dessa forma, digamos assim, teatral”. Segundo ele, há uma lacuna na cobertura jornalística da Câmara dos Deputados. “A mídia não pode estar presente onde se dão as discussões



mais profundas, que são as das comissões. Nem sempre você tem a cobertura das discussões nas comissões nem de audiências públicas, porque não há possibilidade de se cobrir isso tudo.” Por isso, ele conclui, “se houvesse um trabalho intenso de cobertura das comissões, as pessoas sairiam com notícias boas, coberturas boas diariamente”.

Cabe ressaltar que a necessidade de divulgar os trabalhos das comissões permanentes e especiais foi um dos motivos que levaram à criação da estrutura de comunicação midiática de ambas as Casas do Congresso. No entanto, o aproveitamento editorial pela mídia privada da produção jornalística do Legislativo ainda é insuficiente.

Já um deputado que, no segundo biênio da Legislatura 2003/2007, seria eleito presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), sugeriu que não é recomendável confiar inteiramente no conteúdo da mídia informativa, sendo crucial filtrar as notícias – um pouco na linha de uma “educação para a mídia”, conforme propôs Roger Silverstone (2002).

Para Chinaglia, “o acesso à informação por parte da população brasileira está longe de ser fácil, porque são vários os mecanismos. Além de existir acesso, é importante que ele seja de qualidade, que a fonte seja séria e que tenha correção naquilo que informa”. Segundo ele, “todos temos que usar certo filtro quando tomamos contato com a notícia. E esse filtro depende das informações e da análise que temos. E quando a notícia chega analisada é pior, porque ficamos sem saber o que é notícia e o que é análise”.

Exaltando a transparência da instituição, pelo menos na comparação com outras instâncias públicas, ele acrescentou: “Não creio que, com a estrutura que hoje tem a imprensa na Câmara, haja algum outro órgão que tenha tanto acesso ao mesmo tempo a tantas informações”. Reconhecendo não ser adequado avaliar o desempenho dos jornalistas na cobertura do Congresso de forma generalizada, ponderou: “É claro que alguns profissionais podem fazer a diferença”. E concluiu: “Aqui se produz um material vastíssimo, (...) acho que a sociedade poderia e deveria aproveitar mais”.

O hábito da imprensa de produzir *rankings* de desempenho sofreu críticas do deputado Cláudio Cajado (PFL-BA). Ele reclamou que os meios de comunicação avaliam as atividades dos congressistas pela quantidade, não pela qualidade. “A *Folha de S. Paulo* anualmente publica a relação dos deputados que têm atuação forte, fraca, mediana, ruim, com base em número de discursos, números de leis, de propostas. Não acho que seja por aí”. No seu entender, “um deputado que tem uma proposta substancial, com conteúdo importante, não pode ser comparado a

um deputado que fez cinco propostas, por exemplo, para colocar *outdoor* em beira de estradas”. Por isso, defendeu, “tem-se que saber trabalhar em cima da qualidade do desempenho de cada um dos deputados”.

É o caso de se perguntar, em apoio ao argumento desse deputado, se a imprensa realmente acredita que o Brasil, com toda a sua tradição jurídica detalhista e formalista, ainda precisaria elaborar e aprovar mais leis, ou não bastaria ao Congresso e à sociedade civil atuar mais firmemente no sentido de fazer valer as leis existentes, fiscalizando a sua aplicação.

De fato, a avaliação de desempenho de parlamentares por quantidade de proposições legislativas deve ser tributária da própria cultura jurídico-política que acredita menos no costume e na prática social do que na consolidação formal dos direitos e deveres em textos legais. Pelo lado da mídia, a prática parece atender simultaneamente às rotinas produtivas, aos critérios de noticiabilidade e também a certo positivismo, que ainda impera em boa parte da imprensa, ao se acreditar que reportagens relatoriais carregadas de números refletem a realidade com mais objetividade, imparcialidade e isenção.

Por sua vez, o deputado Feu Rosa (PP-ES) observou, assumindo o papel de porta-voz do chamado baixo clero: “Temos uma Câmara muito cobrada. São 176 milhões de habitantes e 513 deputados. Desses 513, poucos conseguem chegar ao rol dos deputados famosos”. Para ele, existe uma tendência natural de o baixo clero ser pouco prestigiado. Porém, acrescentou, “tenho a convicção, com doze anos de Câmara, de que existem valores extraordinários nesse baixo clero, mas a grande imprensa não quer saber deles”. O parlamentar fez a ressalva de que “alguns valorizam esses deputados, mas a grande maioria não lhes dá o valor que merecem” e, por isso, segundo ele, também expressando realismo e resignação, a valorização dos deputados do baixo clero cabe aos meios de comunicação da Câmara.

Outros parlamentares seguiram na mesma linha. “Algumas figuras públicas estão muito mais presentes na mídia. Normalmente elas são mais procuradas pelos repórteres, que buscam o Ibope e nem sempre a qualidade da entrevista”, queixou-se o deputado Luiz Couto (PT-PB).

Também o deputado Ildeu Araújo (Prona-SP) manifestou o seu ressentimento em relação à invisibilidade do baixo clero:

A mídia lá fora faz discriminação entre os deputados – não a mídia da Casa. A mídia particular e os jornais fazem essa discriminação. Eles só procuram aqueles deputados que têm nome. São esses que



eles procuram. Em relação àqueles que compõem o chamado baixo clero, a mídia externa passa despercebida.

O deputado João Magno (PT-MG) analisou a cobertura jornalística do Congresso como tributária de duas vertentes dominantes:

A grande mídia só procura duas naturezas de matérias: uma, a matéria que vem no jornal com tom sensacionalista e, às vezes, com conteúdo sensacionalista. (...) Violência urbana e outras questiúnculas que mexem no imaginário social, mas não têm profundidade. E a outra matéria que a mídia explora são os temas da Ordem do Dia [proposições legislativas incluídas na pauta de votações], mas somente por meio dos líderes que se manifestam. Não consegue fazê-lo por meio de outros agentes. Então, esse enfoque fica empobrecido.

Admitindo, também com resignação, a dependência dos deputados que têm menor acesso à visibilidade midiática em relação à mídia do Legislativo, o deputado Corauci Sobrinho (PFL-SP) afirmou: “Infelizmente, muitas vezes os veículos de comunicação da Câmara são a única forma de divulgação das atividades que o deputado desenvolve na sua base, no seu estado”. E concluiu: “A mídia, de maneira geral, não repercute, exceto quando se trata de algo muito importante, muito momentâneo, como aqueles debates que foram promovidos sobre a reforma da Previdência e depois sobre a reforma tributária”.

Na mesma direção, e acrescentando uma crítica no que ele identifica como falta de diversidade da mídia, dada a predominância no país dos pontos de vista da imprensa carioca e paulista, argumentou o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) sobre o tipo de cobertura jornalística que prevalece acerca do Parlamento: “O nosso grande veículo hoje é a TV Câmara e a *Voz do Brasil*”. Isso porque, segundo ele:

A mídia nacional reflete muito a opinião do eixo Rio-São Paulo e os acontecimentos em Brasília. O interior do Brasil, como Londrina e todas as demais cidades do interior do país, não tem uma presença na mídia nacional, a não ser quando há um fato negativo. Os fatos positivos, os acontecimentos positivos, as propostas positivas de parlamentares e de entidades do interior não têm alcance nesses meios de comunicação nacionais, grandes jornais e emissoras de televisão.

Sobre este ponto, vale reforçar a crítica desse deputado com a visão de Gay Talese (2009) sobre o contexto político-midiático dos Estados Unidos:

O governo usa a imprensa mais do que a imprensa usa o governo. Hoje, devemos ter uns dez mil repórteres em Washington. Há uma civilização inteira de jornalistas em Washington. Se eu dirigisse um



jornal, eliminaria de cinquenta a sessenta por cento da sucursal de Washington e mandaria os repórteres para outros lugares do país, para Califórnia, Nebraska, Flórida. Sabe o que aconteceria? Estaríamos tirando a ênfase sobre o governo e neutralizando sua capacidade de controlar o discurso político. Em vez de ficarmos segurando o microfone para o governo falar, estaríamos trazendo notícia sobre como as decisões do governo são percebidas e como são sentidas longe de Washington.

Ao defender um modelo de “divulgação mais uniforme”, ou padronizada, o deputado Colbert Martins (PPS-BA) intuitivamente admitiu que a atribuição de sentido ao conteúdo que está sendo informado ou comunicado é uma etapa do processo comunicativo em que se manifesta a autonomia relativa tanto no lado dos emissores quanto no dos receptores das mensagens. Ele argumentou:

Toda legislação que sai da Câmara tem um viés; e esse viés necessariamente é dado por quem o publica: os órgãos de comunicação – televisão, rádio e a própria internet. Essa eu acho que é a que mais reproduz, no seu imediatismo, hoje, o que mais acontece em termos de divulgação escrita. Agora, evidentemente, há divulgações que interessam em determinadas circunstâncias – vide reforma da Previdência e reforma tributária. São divulgadas basicamente na ótica de quem as divulga, e os que estão atentos captam a mensagem que eles também querem.

As queixas sobre uma cobertura jornalística considerada incompleta são objeto de exemplos diversos. “O setor da agricultura familiar ainda está muito distante da divulgação da imprensa, está muito fora da grande mídia, deveria ter destaque maior (...). Isso deve ser melhorado”, disse o deputado Anselmo (PT-RO).

A deputada Janete Capiberibe (PSB-AP) lamentou ser vítima de estereótipos, já que, na mídia de alcance nacional, os setores que ela representa na Câmara “são vistos mais como folclore, os afrodescendentes, o pescador que se dedica a pescar caranguejo e molusco no Nordeste, nos pântanos, e outros segmentos”.

### **3.6 A mídia “generaliza e reforça” fatos negativos**

Outras percepções que tiveram destaque nos depoimentos dos parlamentares entrevistados foram no sentido de que os meios de comunicação social tendem a generalizar e reforçar os fatos negativos que ocorrem no Congresso, em especial denúncias de irregularidades cometidas por congressistas individualmente.





Nesse sentido, o deputado Pauderney Avelino (PFL-AM) avaliou que a mídia extrapola acontecimentos pontuais, pois “dá um tratamento assimétrico quando acontece algum fato com algum parlamentar isolado, ou acontece alguma informação isolada. A tendência é generalizar como se fosse um hábito, como se fosse uma questão institucional”. Segundo ele, trata-se de distorção dos fatos. “A mídia dá um tratamento deformado para o que acontece aqui no dia a dia da Câmara.” Enquanto que, segundo o deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG), “a imprensa privada (...) presta um grande desserviço ao país ao nivelar os parlamentares por baixo”.

Já o deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR) se declarou “indignado” com a forma com que costuma se referir aos congressistas uma apresentadora de televisão a quem ele atribui grande poder de influenciar a opinião pública e contra a qual ele insinua que o Legislativo deveria impor algum tipo de coação (“ação mais vigorosa”). Disse ele:

Vejo alguns veículos de comunicação, por exemplo, o caso do programa do SBT, da Hebe Camargo, formadora de opinião fortíssima na sociedade. Às vezes, fico indignado quando assisto ao programa porque ela sempre diz palavras duras e fortes contra as ações dos políticos, dos parlamentares. Na verdade, deveríamos ter ação mais vigorosa. A Hebe divide aqueles milhões de reais que ganha por mês com os mais pobres? Talvez fosse adequado ela não fazer acusação generalizada a todos os políticos.

Porém, na avaliação do deputado Cláudio Cajado (PFL-BA), embora ele também entenda que “a imprensa generaliza”, o mais importante é que, nos municípios, o eleitor “sabe diferenciar muito bem um deputado do outro e sabe respeitar os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”. Para ele, “tudo depende da atuação de cada um dos membros desses poderes”. E completou:

Se existe um juiz corrupto, o povo sabe disso e não generalizará; se existe deputado malandro, também não generalizará. Em tese, a imprensa generaliza. Mas, individualmente, quando se chega ao município, o eleitor sabe diferenciar o deputado que atua, que é trabalhador, que aparece antes, durante e depois das eleições, daquele que só tem interesse no voto e, depois, não tem compromisso com quem o elegeu.

A tese da generalização é endossada pela deputada Zelinda Novaes (PFL-BA), para quem “quando ocorre um fato negativo, no comportamento de alguém, no trabalho aqui no Parlamento, a imprensa massifica a população com o fato”. Desconfiando da capacidade de discernimento



do consumidor de notícias, ela avalia que “o eleitor capta muito a informação”. Daí, segundo ela, ser preciso “divulgar com intensidade as questões básicas do Parlamento e as coisas positivas”, já que “os parlamentares desempenham atividades”. No entanto, admitindo a existência de congressistas que não agem de acordo com as melhores expectativas da sociedade, ela também destaca: “Se há um ou outro que não tem essa responsabilidade, nem todos podem ser responsabilizados, até porque se sabe que em todas as classes e segmentos existem os bons, os maus e os péssimos profissionais”.

Respeitando implicitamente a autonomia relativa da mídia em relação ao campo político e endossando, talvez intuitivamente, um de seus critérios de noticiabilidade, o deputado Serafim Venzon (PSDB-SC) disse ser “até natural” que os meios comerciais de divulgação explorem “demasiadamente” alguns “exemplos maus”. Porém, ele também criticou a generalização: “Daí se passa para a sociedade que todos os 513 deputados e 81 senadores têm o comportamento daquele um que eventualmente é flagrado numa ação negativa na sua atividade parlamentar”.

Também o deputado Paulo Lima (PMDB-SP) atribuiu aos meios de comunicação social a responsabilidade pela imagem pública negativa da Câmara, que, conforme avaliou, “corresponde à realidade, em termos”. Segundo ele, “a qualidade do trabalho no Plenário e nas comissões tem sido intensa nos últimos dez anos”, porém “a população não tem uma visão realista do que acontece na Casa, e apenas as más notícias são levadas em consideração”. Ele destaca que “realmente as pessoas não acompanham o trabalho realizado pelo Legislativo e a participação do Congresso Nacional nas grandes decisões a serem tomadas”, e, por isso, “a imagem da Câmara deveria ser melhor”. Mas, acrescenta, diagnosticando o problema, “isso tem a ver com a imprensa externa, que não dá a devida cobertura ao Congresso Nacional”.

Para o deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS), a mídia só se interessa por escândalos. Ele argumenta que é preciso “mostrar a realidade”. No entanto, para ele, “a Câmara é notícia quando tem um parlamentar sendo vilipendiado ou é motivo de investigação ou de denúncias mais graves”. O contraponto, a seu ver, não acontece. “Outro momento que poderia ser notícia é quando desempenha atuações importantes em projetos importantes.” Porém, segundo ele, “só interessa à grande mídia o escândalo”. Ele deu um exemplo: “É como inaugurar uma grande obra e, na hora da inauguração, acontecer uma briga. No outro dia, a notícia do jornal não é a inauguração da obra, mas a briga”. E concluiu: “A Câmara



está mais ou menos assim. Quando há uma briga na Câmara, a briga é notícia, mas o trabalho bem feito, a obra, não é noticiado”.

O deputado Edson Duarte (PV-BA) reforça essa visão, ao ressaltar que a mídia “procura repercutir geralmente o que é ruim” e “o que é bom não se divulga”. Segundo ele, “a TV Câmara, a Rádio Câmara, a *Voz do Brasil*, o Jornal da Câmara procuram mostrar o conteúdo, as coisas de qualidade, importantes para o Brasil, que estão no dia a dia, enquanto que a grande imprensa lá fora prefere destacar uma agressão”. Para ele, “um desentendimento entre parlamentares é muito mais importante do que dez matérias boas juntas”.

E o deputado Davi Alcolumbre (PDT-AP) destacou: “Hoje é essa a imagem do político brasileiro, devido às fraudes, às corrupções que a mídia gosta de anunciar. Muitas vezes não anuncia os pontos positivos”, para concluir em tom de desabafo e resignação: “O que estou dizendo é que a imagem é ruim”.

“A imprensa quer enfocar as coisas negativas, eles não querem enfocar coisas positivas”, disse o deputado Marcus Vicente (PTB-ES). Segundo ele, “a grande mídia, as rádios, jornais e revistas cresceram em função do negativo: da miséria, da desgraça, das coisas que denigrem a imagem de instituições, de pessoas”. Por isso, no seu entender, “se tiver uma denúncia contra determinada empresa, contra determinada pessoa, principalmente se essa pessoa for política, ela vai ser julgada e condenada imediatamente pelas páginas dos jornais, mesmo sem ser ouvida”.

Em tom de autocrítica, contudo, o deputado Fernando Ferro (PT-PE) avaliou: “Temos a obrigação não só de melhorar nossos procedimentos na condição de parlamentares, mas também de divulgar os aspectos positivos da Casa”. Porém, tais pontos positivos, segundo ele, “muitas vezes, são desqualificados por notícias que, evidentemente, tiram de foco o papel global da Câmara para focalizar alguma questão particular que, de repente, degrada a imagem deste Poder”.

### 3.7 A mídia como instituição tendenciosa

Ao lado das críticas de que a mídia generaliza e reforça os fatos negativos também aparece, na percepção dos parlamentares entrevistados, uma noção de que as notícias são deliberadamente distorcidas, às vezes por tendências ideológicas.

Na avaliação do deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO), os meios de comunicação comerciais tanto aproveitam o noticiário produzido pela Câmara quanto o “distorcem em determinados momentos até pelo

cunho jornalístico de interpretação política que convier a cada veículo”. Segundo ele, “a grande maioria das notícias da Casa são notícias de projetos bem intencionados, mas muitas vezes a mídia comercial dá destaque aos projetos ruins, a situações mais difíceis”. No seu entender, “deveria ter um equilíbrio maior, e a boa gestão e o bom mandato de deputado, que faz um trabalho muito forte na área social, deveriam ser mais bem divulgados”.

“Eu penso que a imagem que a opinião pública tem do nosso Legislativo não corresponde àquilo que acontece no dia a dia”, avaliou o deputado Corauci Sobrinho (PFL-SP). Segundo ele, isso ocorre em grande parte porque “a grande imprensa não divulga o trabalho real que é desenvolvido aqui”. Ele exemplifica: “Muitas vezes filmam o plenário vazio em determinado dia ou hora, mas se fossem às comissões veriam os plenários todos lotados, com discussões acaloradas”. E acrescentou: “É muito importante o trabalho da grande imprensa. Lamentavelmente, como a grande imprensa não tem dado destaque (...), pelo menos não na extensão que mereceria, acaba sendo distorcida a imagem do Poder Legislativo”.

Resignado e demonstrando certo grau de pessimismo, destacou o deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG): “Essa imagem de plenário vazio, esvaziado, de pessoas falando e ninguém ouvindo parece que supera todas as outras imagens possíveis que a Câmara consegue colocar no ar”.

Nesse aspecto, os parlamentares têm a solidariedade do jornalista Augusto Nunes (2003, p. 334-335), para quem “o Legislativo é muito maltratado pela imprensa, porque é o poder mais fraco”. Segundo ele, em contraponto, o Judiciário – com suas férias forenses e processos que vão se acumulando – é “um poder que está precisando de uma devassa”. Embora represente um ponto de vista minoritário na imprensa, porém relevante dada a sua proeminência no campo jornalístico, ele argumenta:

Sou contra a divulgação constante daquelas imagens do plenário da Câmara vazio às sextas-feiras, acompanhadas por textos que criticam a semana curta dos deputados. Depende. Muitos podem estar trabalhando em comissões. E outros visitando suas regiões – as tais “visitas às bases”, expressão desmoralizada pelo excesso de uso. Mas um congressista tem de manter contatos com quem votou nele. (...) O Executivo leva pancada de vez em quando, mas com o Legislativo não há clemência. A imprensa vive em cima desse poder, até por ser o mais exposto. Não é tratado com o devido respeito. Há muita gente séria no Senado e na Câmara.



O deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS) acrescenta: “A Secretaria de Comunicação da Câmara é fonte de informação isenta. Apresenta as várias posições aqui representadas. Enquanto os meios de comunicação particulares apresentam apenas uma versão. E essa é a que prevalece”.

Para o deputado Vanderlei Assis (Prona-SP), a mídia é tendenciosa. “A Casa não tem tendências, dá a informação simples e pura, enquanto os meios de comunicação comerciais são tendenciosos e pegam o que eles querem disso, filtram”. Segundo ele, a imagem pública da Câmara “é ruim, é distorcida” por culpa dos meios de comunicação. “É muito simples. Justamente por causa dessa mídia lá de fora. Porque, enquanto a gente tem uma mídia que divulga friamente o que está acontecendo, eles lá deturpam, falam coisas que não têm que falar.”

O mesmo parlamentar falou sobre um episódio em que, conforme avaliou, teria sido vítima da mídia:

Fazem a imagem do indivíduo de acordo com o que eles pensam. (...) São terríveis. O programa Fantástico entrou na minha casa, sem minha permissão, quando eu estava à vontade, fez uma reportagem e me rotulou como carioca de subúrbio, filmaram-me lavando meu carro, como um qualquer. (...) Estou sofrendo até hoje na pele. Eu nunca na minha vida pensei em ser chamado de marginal ou formador de quadrilha ou ladrão (...). De repente, um amigo meu me convidou e me traz para cá com os seus votos, o que é uma coisa legal, não estou fora da lei, tudo legal. Mas fomos literalmente bombardeados pela mídia, e ainda somos. De vez em quando sai uma notícia, nunca boa. Não procuraram sequer saber quem eu era, apresentaram-me como um aproveitador.

O amigo a que o parlamentar se refere é Enéas Carneiro, morto em 2007. Nas eleições de 2002, ele foi o deputado federal mais votado do país. Com seus mais de 1,5 milhão de votos e devido ao quociente eleitoral adotado no sistema proporcional, ele ajudou a eleger vários candidatos do Prona, entre eles, o deputado Vanderlei Assis que obteve apenas 275 votos.

Ainda segundo esse mesmo parlamentar, o problema da imagem pública negativa do Parlamento “se prende a como funciona essa mídia externa, pois a acho muito solta, confunde um pouco a liberdade de imprensa com bagunça de imprensa”. De acordo com a sua avaliação, “as notícias não são dadas exatamente como deveriam, ou seja, de modo completamente isento de qualquer tendência. (...) Isso prejudica o trabalho da mídia de um modo geral. Se fosse imparcial, garanto que seria muito melhor”, concluiu o deputado na mesma entrevista.

Em linha semelhante, opinou o deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA), imaginando que a questão poderia vir a ser regulamentada legalmente: “Essa divulgação deveria ser mais responsável. Não existe no Brasil uma lei que discipline isso, que pudesse talvez induzir e não cercear a liberdade de imprensa. São coisas diferentes”.

Já para o deputado Luiz Carreira (PFL-BA), “a própria imprensa, normalmente, desvirtua muito essas informações, passando para o público a imagem de que aqui não se trabalha; que aqui, de alguma maneira, se ganha muito e se trabalha pouco”. E isso, segundo ele, não corresponde à verdade. “O trabalho parlamentar é um trabalho às vezes até exaustivo, um trabalho de dedicação, onde as pessoas têm compromisso evidentemente com o futuro do nosso país”, afirmou.

Mais um deputado, Zenaldo Coutinho (PSDB-PA), criticou o que chamou de “comunicação da grande mídia” que, na sua avaliação, “destaca, sobretudo, as ausências, a falta de quórum, e ainda alguns maus exemplos de parlamentares”.

Enquanto o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) destacou que não é a grande imprensa, mas “o deputado é que faz a imagem da Câmara na sua região”. Porém,

quando a tevê nacional aponta os nossos problemas, ela superdimensiona nossos erros, e pouco mostra dos nossos acertos. Falo da mídia de modo geral. Eu disse tevê porque o alcance da televisão é maior. Pouca gente lê jornal. Nós lemos. E a rádio que se ouve no interior é a rádio local. É evidente que o locutor dessa rádio se pauta pelo jornal que ele lê ou assiste, mas a informação do meio-dia, a do Jornal Nacional, ou do Boris Casoy, essa é muito propagada.

Demonstrando forte incômodo quanto ao clima de opinião sobre a questão dos salários dos congressistas, tema recorrentemente explorado pela imprensa política, o deputado Costa Ferreira (PSC-MA) desabafou:

Ninguém pergunta quanto ganha a Hebe Camargo, quanto ganha o Ratinho ou o Boris Casoy. Esse pessoal ganha uma fortuna de dinheiro e fica falando dos parlamentares. Parece que aqui é um covil, onde aninham – tipo a arca de Noé – bichos de toda a espécie. É assim que hoje estamos caracterizados. Precisamos desmistificar isso e dar uma demonstração transparente do que se faz aqui e o que se quer como um poder da República em benefício do país e do povo.



### 3.8 A mídia como fiscal do trabalho dos parlamentares

Outra percepção que os entrevistados manifestaram em relação à mídia foi a de que são fiscalizados sem a devida compreensão quanto às especificidades do trabalho parlamentar.

Evidenciando a sua dependência em relação à mídia oficial, para poder se comunicar com o seu eleitorado, o deputado Simão Sessim (PP-RJ) registrou a sua alegria em visitar as suas bases e ouvir: “Você está trabalhando!”. Para ele, “o que tem salvado com relação ao trabalho parlamentar é a *Voz do Brasil*. Você chega ao município, nas bases, e alguém diz assim: ‘Gostei de ver! Você está trabalhando! Escutei na *Voz do Brasil*, você falou isso, falou aquilo!’”. Ao fazer essa observação, ele também responde indiretamente uma crítica de que os parlamentares costumam se ressentir: a de que a sua semana de trabalho é curta e a sua produção não é expressiva.

Nesse contexto, o deputado Átila Lins (PPS-AM) explicou como se divide o trabalho dos congressistas entre Brasília e suas bases eleitorais. Para ele, aí reside a maior crítica que a imprensa passa para a opinião pública, de “que os parlamentares pouco trabalham, pouco fazem, com aquela ideia de que nós só trabalhamos terça e quarta e que, depois, os deputados fazem questão de não comparecer”. Disse ele:

Na verdade, o nosso trabalho é intenso: terça e quarta e quinta em Brasília e o resto dos dias, sábado e domingo na base. Deputado e senador não têm realmente feriado, nem dia santo. Se estou em Manaus no domingo, estou no interior do estado, estou em intenso trabalho parlamentar, atendendo pessoas que me procuram, fazendo reuniões com comunidades, ouvindo professores, agricultores. Enfim, é um trabalho permanente.

Mas esse mesmo congressista também admite: “Agora, aqui [em Brasília], o trabalho legislativo mesmo, efetivamente, só ocorre na terça, quarta e quinta”.

Para o deputado Ildeu Araújo (Prona-SP), a imprensa privada, também nesse ponto, procura distorcer o que acontece no Parlamento. “Dizer que um deputado não trabalha é verdadeira piada, porque entro aqui às 8h ou 9h e saio à meia-noite. Trata-se de um trabalho estafante, desgastante. E tudo isso é divulgado pela mídia da Câmara”.

Em tom otimista, o deputado Antonio Nogueira (PT-AP) reforçou a questão relativa ao trabalho dos parlamentares, rechaçando como não procedentes as críticas veiculadas pela mídia comercial:



A própria mídia externa começou a querer bater, mas nós mostramos que trabalhamos e muito, e nesta legislatura temos trabalhado e muito. Eu, pelo menos, tenho trabalhado muito e tenho visto todos os nobres colegas deputados trabalhando muito. Então, não procede. Nosso empenho e nosso trabalho têm reflexo na sociedade. A sociedade tem entendido que temos trabalhado, o que tem sido muito positivo para nós. A partir disso, a Câmara Federal dá outra visão da política para o cidadão, que vê a política com outros olhos.

Na avaliação do deputado Bismarck Maia (PSDB-CE), para a sociedade saber que este é um “Congresso de gente que trabalha”, a TV Câmara, a *Voz do Brasil* e o Jornal da Câmara “têm um papel importantíssimo nisso”. Porém, ele

gostaria de conclamar os outros meios de comunicação a mostrar um Congresso de gente que trabalha, um Congresso de gente que está aqui todo dia olhando, lendo e discutindo, em várias reuniões, aquilo que é melhor para poder fazer leis que venham a atender de forma perene e constante à população brasileira. Eu acho que esse lado do Parlamento brasileiro precisa ser mais bem mostrado.

Essa questão da semana de trabalho dos congressistas na capital federal, que, na prática, se reduz a três dias úteis, merece uma comparação com o que ocorre no Congresso dos Estados Unidos. Sobre o tema, veja-se no depoimento do então senador Barack Obama como ele descreve a sua rotina sem qualquer constrangimento em relação ao fato de também manter uma semana de três dias em Washington, retornando tão logo quanto possível para sua casa e distrito eleitoral, donde se pode concluir que a mídia americana compreende a necessidade de presença constante nos estados onde foram eleitos e não contesta esse tipo de comportamento dos parlamentares:

No começo do meu segundo ano no Senado, estabeleci um ritmo de vida bastante controlável. Eu deixaria Chicago na segunda à noite ou terça pela manhã, a depender da programação de votação do Senado. Fora as visitas diárias à academia de ginástica do Senado e os raros almoços ou jantares com amigos, os três dias seguintes seriam consumidos por uma série de tarefas previsíveis – ir a reuniões de comitê, votações e almoços com membros da bancada, fazer discursos, tirar fotos com estagiários, participar de festas noturnas para a arrecadação de fundos, retornar telefonemas, responder correspondências, examinar leis, fazer relatórios, gravar programas, receber instruções políticas e eleitores para tomar café e frequentar uma série interminável de reuniões. Na quinta à tarde, saberia na sala de espera quando seria a última votação, e na hora certa compareceria ao plenário com meus colegas para votar, para em seguida descer correndo as escadas do



Capitólio na esperança de pegar um voo e estar em casa antes de as meninas irem para a cama (OBAMA, 2007, p. 345).

Nesse contexto da fiscalização pela mídia dos parlamentares enquanto trabalhadores que devem cumprir jornadas e horários e comparecer a locais específicos, a questão relacionada aos recessos constitucionais e, ainda, às convocações extraordinárias do Parlamento quase sempre apareceu representada junto à opinião pública como um privilégio com pouco lastro.

No período em que as entrevistas foram realizadas (julho a outubro de 2003), de acordo com a Constituição e o Regimento Interno de ambas as Casas do Congresso, o Parlamento ainda entrava em recesso em todo o mês de julho e, também, de 15 de dezembro a 15 de fevereiro. Tais recessos se constituíam em assunto para mais críticas da imprensa, já que, para trabalhar nesses períodos, salvo em casos de autoconvocação, os deputados e senadores tinham de ser convocados pelo Executivo e, por causa disso, recebiam remuneração extra.

Na última vez em que isso ocorreu (dezembro de 2005) houve tanta polêmica e tanto noticiário negativo, que, logo depois, os congressistas aprovaram dois projetos de emenda à Constituição: o primeiro reduzindo o período de recesso de 90 para 55 dias por ano, distribuídos entre 15 dias em julho e 40 dias entre dezembro e início de fevereiro; e o segundo, extinguindo o pagamento de vencimentos adicionais em caso de convocação extraordinária do Congresso pelo Executivo ou sob qualquer hipótese. Ambas as decisões também valem para todos os parlamentos estaduais e municipais do país.

Em 16/12/2005, a *Folha de S.Paulo* assim registrou o assunto:

A convocação extraordinária do Congresso começa hoje [16 de dezembro de 2005], segundo anúncio oficial feito pelos presidentes da Câmara, Aldo Rebelo (PCdoB-SP), e do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL). Na prática, o funcionamento só volta ao normal após 16 de janeiro. A Câmara desembolsará R\$ 50 milhões e o Senado, mais R\$ 45 milhões, entre remuneração extra a parlamentares, custos administrativos e gratificação a servidores. Cada um dos 513 deputados e 81 senadores receberá R\$ 25.694,40 (dois salários), fora seus vencimentos normais.

Tal abordagem midiática, enfocando com destaque os custos adicionais, era recorrente. O deputado Nelson Marquzelli (PTB-SP) comentou a forma como a mídia tratava o assunto: “Quando há uma (...) convocação dos deputados, por exemplo, há uma crítica generalizada. Já faz doze anos que estou aqui. Ainda não aprenderam a fazer uma

crítica diferente: o porquê da convocação; se tem prazo”. Para ele, a mídia deveria “criticar o Regimento da Casa e não o deputado que é convocado”, como se o regimento não dependesse da vontade política dos parlamentares para ser alterado.

O deputado Feu Rosa (PP-ES) criticou o modo como a mídia reporta o comportamento de alguns poucos deputados que se recusavam a receber salários extras durante as convocações. Em sua opinião, os meios de comunicação “dão muito mais valor a uma pessoa que não quer receber por ela, por motivos claramente demagógicos, do que a um deputado que vem aqui todos os dias durante a convocação e cumpre com seu dever. Não tem jeito”. Ele ainda avaliou que “0,01% das matérias que estamos tratando na convocação são superiores à soma de tudo o que se está gastando com os deputados durante este mês”.

Dizendo-se preocupado em preservar a imagem pública da Câmara, o deputado Osório Adriano (PFL-DF) contou que permaneceu vigilante durante a convocação de julho de 2003, já que, no seu entender, “o Senado é mais respeitado, mas a imprensa gosta muito de fazer manchetes negativas sobre a Câmara”. E acrescentou: “Eu tenho lutado contra isso. Na convocação, eu vigiei as sessões, principalmente às de segunda e sexta-feira, para que o número regimental fosse cumprido”.

Na avaliação do deputado Luiz Carreira (PFL-BA), “quando se trata das convocações extraordinárias, normalmente assume-se um viés completamente de desinformação muito grande e a imagem que se tem, lá fora, não corresponde, evidentemente, ao que se passa aqui dentro”.

### 3.9 Conclusões parciais

As imagens conceituais que afloram dos depoimentos dos deputados sobre a atuação da mídia na cobertura jornalística do Congresso, embora aparentemente esconder mais do que revelam, são expressivas da relação potencialmente conflituosa que se realiza entre políticos e jornalistas, especialmente na interação que se dá no ambiente parlamentar. Tais imagens também demonstram que os campos político e jornalístico tanto cultivam imagens bilaterais de cunho negativo, fruto de incompreensões e desconhecimento mútuo, como podem ser intencionalmente distorcidas, ou fora de foco. Entretanto, o mais das vezes, o problema se situa menos na distorção das imagens, e mais no direcionamento do campo de visão, do olhar propriamente dito, ou do enfoque equivocado em questões que, na essência, não constituem os verdadeiros problemas



político-institucionais a afetar a credibilidade nem da mídia nem da democracia representativa.

Apenas dois deputados, dentre os 102 entrevistados, abordaram questões relativas aos *deficits* de regulação das empresas de mídia pelo Estado, principalmente para que se lhes possa assegurar maior pluralismo político e ideológico, bem como no que tange à ausência de políticas públicas de comunicação nesse sentido. Essa categoria minoritária se torna mais expressiva quando se realça o fato de a regulação da mídia ser tarefa atribuída aos congressistas por dever constitucional. Porém, dada a sua omissão, curvando-se diante dos interesses empresariais do “quarto poder” – talvez pelo temor de serem condenados a ataques mais incisivos ou à própria invisibilidade midiática –, tal papel não exercido se transforma num exemplo de situação em que a autonomia da mídia se impõe sobre o mundo da política.

Afinal, como destaca Emir Sader (2009), constitui-se como obstáculo à democracia “o estreito processo de construção da opinião pública, limitada pela propriedade de grandes monopólios nas mãos de um reduzido número de grupos empresariais”. Ele também alerta para a ameaça que se apresenta na forma de um cenário composto por “um Estado enfraquecido, ao lado de uma esfera política privatizada, em que o capital financeiro e a mídia substituem o protagonismo que a cidadania deve ter numa democracia”; e, ainda, completa:

Na medida em que a mídia passou a possuir um papel político determinante, desempenhando a função de definir os temas prioritários e expressar de forma predominante sua visão, termina incidindo nos grandes debates nacionais, estreitando sua definição e a participação dos amplos setores que deveriam participar ativamente no seu desenvolvimento.

Além disso, embora representem o campo de visão próprio à sua respectiva corporação (ou seja, seus argumentos também passam por filtros interpretativos condicionados pela lógica partilhada pelos colegas de atividade profissional), as imagens elaboradas pelos políticos parlamentares – ainda que, sobretudo, eles formem uma Câmara heterogênea – estão impregnadas de lugares-comuns, preconceitos e estereótipos que circulam no espaço público, compondo a chamada opinião pública, como decorrência do efeito cumulativo da cultura política circundante – estruturada e estruturante, como diria Bourdieu (2004) – e, claro, do próprio senso comum que eles também ecoam.

Ao criticarem o jornalismo político e a mídia informativa, em uma espécie de desabafo, os deputados federais tendem a se colocar no papel



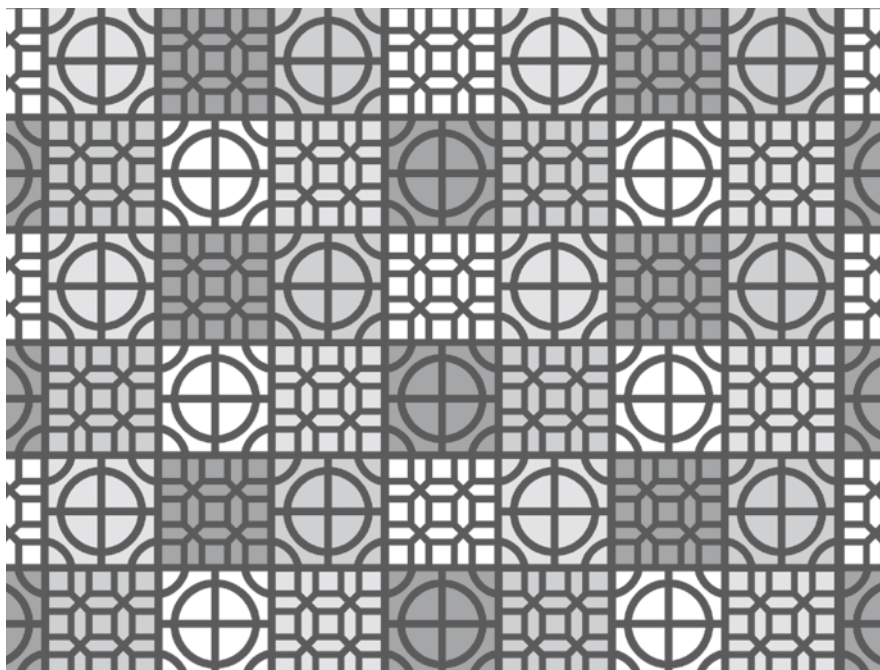
de vítimas dos meios de comunicação e da sociedade. Em vez disso deveriam enfocar questões mais importantes e, em consequência, reconhecer a necessidade de encaminhar soluções para os problemas político-institucionais que dizem respeito não somente ao funcionamento interno do Poder Legislativo mas também à deliberação e aprovação de reformas no sentido do aperfeiçoamento do sistema político-eleitoral brasileiro, para torná-lo mais representativo e participativo.

Afinal, como representantes eleitos pela sociedade no âmbito da política institucional, lhes é assegurado pela Constituição do país atuar de modo propositivo a fim de garantir maior representatividade, mais pluralismo e melhor sintonia com as demandas da sociedade civil; sem falar no combate à corrupção estatal, matéria-prima de tantos escândalos político-midiáticos que contribuem para fomentar o ceticismo público e, potencialmente, minar a adesão social à democracia – temas a serem retomados nos capítulos seguintes.



# 4

## REPRESENTAÇÕES DA IMAGEM DO PARLAMENTO



Este capítulo dá sequência à pesquisa empírica formada por entrevistas com 20% dos congressistas integrantes da Câmara dos Deputados, na Legislatura 2003/2007, conforme apresentado no capítulo terceiro, que tratou das representações da mídia pelos parlamentares.

Agora, a discussão gira em torno das percepções que os deputados federais entrevistados elaboraram, espontaneamente, quando confrontados com a seguinte pergunta: “A imagem pública da Câmara corresponde à realidade?”, à qual, quando necessário, era adicionado o complemento “por quê?”.

Acerca dessa questão eles puderam discorrer do modo tão ou mais livre quanto qualquer entrevistado se sente diante de um entrevistador, ressalvados os condicionamentos impostos pela interação entre duas pessoas que não mantêm vínculos recíprocos e também por envolver a gravação da conversa.

Mesmo considerando que entrevistas em profundidade são um recurso usual em pesquisas qualitativas de diversos tipos, aqui elas têm a característica especial de os entrevistados serem deputados federais que, em geral, desenvolvem habilidades específicas no trato com entrevistadores e equipamentos diversos para registro audiovisual, além de disporem de maior ou menor prática, por necessidade e hábito profissional, na condução de discursos persuasivos ou estratégicos – e não exatamente propensão ao diálogo equilibrado.

Porém, como os entrevistadores eram jornalistas habituados a lidar com tais tentativas de persuasão, a interação se deu de forma ponderada, sobretudo porque as perguntas foram pautadas no sentido de reduzir a possibilidade de indução das respostas, que assim tomaram a forma de depoimentos, em sua maioria aparentando expressar razoável grau de sinceridade.

Trata-se, então, neste capítulo, de apenas uma questão genérica inicial (em meio a uma ampla pesquisa) cujo objetivo foi servir de abertura a





uma conversa relativamente bem mais longa (trinta minutos, em média) que uma entrevista jornalística convencional. Visou-se, sobretudo, estimular os entrevistados a refletirem sobre uma imagem pública (ou em torno das imagens públicas) que eles imaginam que a sociedade, de modo geral, tem a respeito do Parlamento – especialmente em relação às representações que costumam ser difundidas pelos meios de comunicação.

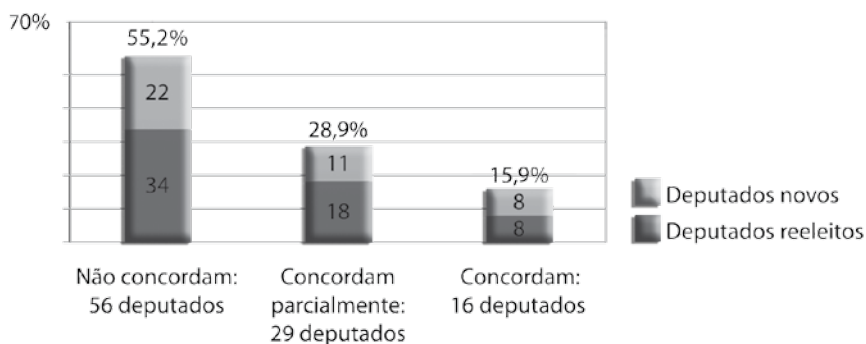
Claro está que os parlamentares entrevistados tiveram como fonte de inspiração para suas manifestações as percepções decorrentes dos contatos interpessoais que mantêm com suas interfaces políticas nas suas bases eleitorais, com indivíduos indistintamente dispersos em locais de acesso público ou mesmo com os seus familiares. Deste modo, eles também podiam comparar tais imagens públicas com o que eles costumam imaginar como a “realidade” da instituição, tendo como referencial a sua própria experiência e o convívio com os seus colegas congressistas no cotidiano político-parlamentar.

Ao tentarem elaborar respostas que dessem conta de uma questão ao mesmo tempo específica e abrangente, a qual toca diretamente à sua condição de representantes de eleitores e segmentos sociais os mais diversos e espalhados pela imensidão do país, também surgiam avaliações espontâneas da mídia (cujo extrato foi analisado no capítulo anterior) e, principalmente, desabafos. Isso porque, na comparação entre a imagem pública e a realidade imaginada, a maioria dos entrevistados tendeu a apontar um quadro de distorção, como num jogo de espelhos de parque de diversões.

Inicialmente, um resumo analítico do conteúdo das 101 respostas apresentadas (a questão não foi especificamente formulada a apenas um deputado de primeiro mandato) permite uma quantificação simples dividida em três blocos principais: os que discordam de que a imagem pública do Parlamento corresponda à sua realidade; os que concordam parcialmente; e os que concordam.

Em alguns casos, essa classificação inicial se deu de forma mais dependente da subjetividade imposta por toda análise discursiva, pois, não raro, as respostas não eram claras o bastante, ao exprimirem certo grau de ambiguidade. Entretanto, para os propósitos desta pesquisa, o mais importante são os porquês, como se confere mais adiante.

**Gráfico 4.1** A imagem pública da Câmara corresponde à realidade?



Fonte: Elaborado pelo autor.

Destacou-se em primeiro lugar a resposta negativa: 56 deputados (dos quais 34 reeleitos e 22 novos) – ou 55,2% (o percentual se refere ao universo total dos 102 entrevistados) – convergiram em uma percepção de que a imagem pública da Câmara não corresponde à realidade; principalmente, no sentido de que a imagem que, segundo eles, transparece para a opinião pública ou nela se forma por intermédio dos meios de comunicação social seria uma imagem distorcida, por enfatizar os fatos negativos e não refletir adequadamente os acontecimentos que se dão no âmbito parlamentar.

Foi expressivo, nesse bloco de respostas, o uso do advérbio “infelizmente” e de expressões do tipo “deturpação”, “muita distorção”, “imagem um tanto distorcida”, “procuram distorcer”, “grande injustiça”, “imagem deformada”, “uma tristeza”, “lamentável”, “somos muito injustiçados”, “tratamento deformado”, “muito superficial”, “má vontade”, “muito desgastados e desacreditados”, “descrédito”.

Essas e outras manifestações similares reforçam a noção de que os parlamentares explicitam ou, ainda, sugerem ser incompreendidos pela sociedade ou mesmo vítimas de preconceitos e até de supostas campanhas de desmoralização. Nesse conjunto de respostas, quase não aparecem expressões de autocritica, isto é, da parte dos parlamentares incluídos neste primeiro grupo praticamente inexistente o reconhecimento de responsabilidade pela produção de fatos negativos que possam contribuir para a manutenção da imagem pública negativa. Em suma, no contexto geral da pesquisa, a maioria dos entrevistados, ou quase 55% deles, atribui o problema da imagem pública negativa do Parlamento a causas externas à instituição.

Vieram em segundo lugar as respostas que convergem para uma posição intermediária: 29 deputados (18 reeleitos e 11 novos) – ou 28,9% do



total de entrevistados pela pesquisa – se manifestaram no sentido de que a imagem pública da Câmara corresponde parcialmente à realidade, tanto porque a imagem pública é parcialmente negativa e a realidade seria, também, parcialmente negativa, como porque a imagem pública refletiria, apenas em parte, as diversas nuances que compõem a imagem real; e, também, pelo fato de oito desses parlamentares entenderem que a imagem da instituição já estaria melhorando – para alguns, melhorando muito ou medianamente; para outros, apenas um pouco.

Incluem-se nesse bloco manifestações ambivalentes ou ponderadas do tipo “a imagem da Câmara, nesse momento, se coloca negativa em alguns pontos e em alguns segmentos sociais, mas, no conjunto, há uma receptividade positiva da população”; ou, então, “em parte sim, em parte não; as pessoas têm uma visão um pouco caricata do Poder Legislativo, mas, por outro lado, nós aqui na Câmara precisamos melhorar também”. Portanto, neste segundo grupo de quase trinta por cento dos parlamentares entrevistados aparecem com regularidade expressões de autocrítica. Ao mesmo tempo em que há considerações que se podem tomar como sugestões de que as avaliações externas (explícita ou implicitamente referidas à mídia ou, de modo mais geral, à opinião pública) não se mostram devidamente ajustadas à realidade interna do Parlamento, são também admitidos os problemas por ação ou omissão que contribuem para nutrir a imagem pública negativa da instituição.

Em terceiro lugar, houve um grupo de 16 parlamentares (8 reeleitos e 8 novos) – ou 15,9% do total de entrevistados – que convergiram em uma avaliação de que a imagem pública da Câmara dos Deputados corresponde, sim, à realidade, tanto porque a imagem seria boa e a realidade também (“o deputado federal hoje é muito respeitado; estamos no caminho certo, sim”), quanto porque a imagem seria ruim e a realidade idem (“a imagem é verdadeira; é preciso melhorar muito para atender aos anseios da população”).

Trata-se de uma categoria de avaliação ambivalente: alguns afirmaram, por exemplo, que “no Brasil o que não é boa é a imagem dos políticos; mas o Congresso Nacional é uma instituição que, cada vez mais, se afirma positivamente perante a população”; ou, então, que “o cidadão sabe distinguir o que se faz de bom do que não se faz de bom, quem trabalha de quem não trabalha; de modo geral, não há contraste entre o que se passa aqui e a imagem que se tem na opinião pública”.

Também surgiram neste terceiro bloco manifestações de autocrítica, que enfatizam o chamado *deficit de accountability*, como, por exemplo: “A população ainda não confia plenamente na Câmara; cada vez que a



Casa pensa apenas no seu umbigo, mais aumenta o fosso entre o que a sociedade quer e o que a Câmara oferece”. Portanto, distintamente dos anteriores, este terceiro grupo é heterogêneo, pois poderia se dividir em três subgrupos: “imagem negativa corresponde à realidade”, “imagem positiva corresponde à realidade” e “imagem ponderada corresponde à realidade” – o que também contribui para evidenciar que também eles, os parlamentares, se apropriam ou produzem sentido sobre o conteúdo das representações midiáticas relativas ao Congresso Nacional de modos distintos.

A seguir, é apresentada uma sequência analítica de sete seções temáticas organizadas com base na convergência de abordagem dos depoimentos dos entrevistados. O que mais importou foi o modo menos ou mais afinado entre si do conteúdo das respostas, sem que se considerasse o critério da concordância com a questão inicialmente posta. O objetivo primordial, como já enfatizado, foi estimular os deputados federais a refletirem livremente sobre o problema da imagem pública do Parlamento na comparação com a sua suposta realidade institucional.

#### 4.1 O Congresso como “espelho da sociedade”

Uma primeira categoria temática que surgiu na análise dos depoimentos foi a que gira em torno de uma ideia difusa, idealizada ou mítica de identidade institucional. Trata-se da noção de que o Parlamento representa fielmente o eleitorado, ou seja, é um espelho da sociedade que o elege e cujos interesses e pensamento a instituição reflete e representa. Nove deputados – ou 8,88% do total de entrevistados – apelaram para esse lugar-comum ao refletirem sobre se a imagem pública do Parlamento corresponde à realidade. Nesse sentido, o que foi enfatizado é que, para o bem ou para o mal, o que há de positivo e negativo na sociedade brasileira estaria representado, como em uma amostra fiel ou fidedigna da população brasileira, no Congresso Nacional.

Essa circunstância aparece tanto como elogio implícito ou explícito à eficiência do sistema democrático representativo – “o que melhor reproduz a sociedade como um todo” – quanto serve de argumento para justificar a existência de “maus parlamentares” – “aqui tem de tudo” –, vista como problema inevitável, pois dependente da escolha livre dos eleitores. Além disso, a tais maus parlamentares seria imputada a responsabilidade por “macular” a imagem da instituição perante a opinião pública. Em última instância, nessa abordagem, a “culpa” pela má



imagem institucional é dos eleitores que chegam ao cúmulo de escolher criminosos para representá-los politicamente.

### Trechos das entrevistas

O deputado Paulo Feijó (PSDB-RJ) avaliou: “A Câmara, o Senado, o Congresso Nacional, não vamos nos iludir achando que a imagem seja maravilhosa. Aqui nós temos a cara do povo, da nação brasileira. Temos representantes de todos os segmentos”. Segundo ele, o Congresso tem “políticos muitíssimo bem-intencionados e temos políticos que querem fazer da política um instrumento do mal”. Porém, ele considera que “a comunidade sabe muito bem fazer esse julgamento”. Conformado, concluiu: “A imagem da Câmara não é das melhores perante o povo brasileiro, mas isso é a nossa democracia”.

Luciano Zica (PT-SP) foi na mesma linha considerando que “a imagem do Congresso Nacional é o retrato da sociedade em que vivemos”. Para ele, “até do ponto de vista de eventual prática de irregularidades ou corrupção, infelizmente, isso traduz o que a sociedade produz”. E acrescentou, fazendo uma autocrítica: “Nós não temos tido o grau de transparência necessário no debate dessa questão com a sociedade, e as comunicações da Câmara dos Deputados poderiam auxiliar”.

O deputado Marcondes Gadelha (PFL-PB) reforçou a avaliação ao reconhecer: “Claro que há parlamentares relapsos, o que existe em qualquer corporação; você encontra maus soldados no Exército, maus padres na Igreja”, para concluir: “Aqui é um corte da sociedade brasileira. O Congresso Nacional tem de tudo: tem o santo e o pecador; o sábio e o néscio; o indivíduo aplicado e o preguiçoso. Tem de tudo”. E ainda reforçou o argumento: “No somatório geral, eu diria que o Congresso Nacional é o espírito brasileiro na sua mais elevada expressão; é o seu extrato mais apurado”.

Itamar Serpa (PSDB-RJ) transferiu a responsabilidade pela imagem negativa do Parlamento para a sociedade que “manda essa gente para cá”, até mesmo traficantes de drogas ilegais e outros tipos de criminosos. Em suas próprias palavras:

Às vezes, muita gente critica esse tipo de gente que existe no Congresso. Mas é a sociedade que manda essa gente para cá; então, ela representa essa aspiração. É claro que temos que coibir a vinda de narcotraficantes, bandidos ligados a outros tipos de crime, porque a organização do Congresso não comporta esse tipo de gente. Infelizmente, às vezes até essas pessoas são eleitas. Então, tudo deve ser divulgado, para que as pessoas fiquem conhecendo quem são



essas pessoas. É como no velho ditado: “Diz-me com quem andas e te direi quem és”. Pela própria atuação social dos elementos podemos conhecer quem são eles. Quem tem o que esconder não deveria estar aqui. Eu, por exemplo, não tenho nada a esconder. Pelo contrário, quero até mostrar o que faço.

O deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA) destacou que, no Parlamento, há “gente de todo tipo” e considerou o fato como algo normal: “Somos 513 e é natural que, no meio de 513, tenhamos competentes e incompetentes, sérios e desonestos, gente de todo o tipo”, já que, acrescentou, “isso aqui é um reflexo natural da sociedade brasileira, e a sociedade brasileira não é homogênea; ela é heterogênea, é plural”. No seu entender, “nessa pluralidade normalmente é destacado o mau exemplo, e isso também aumenta o preconceito [da sociedade contra o Congresso]”.

Darcísio Perondi (PMDB-RS) avaliou que ele e seus pares refletem o pensamento da sociedade. “Alguns dizem que aqui há deputados que não trabalham e deputados que trabalham; que a Câmara às vezes para, outras vezes não; que não vota como todos os brasileiros esperam”. Porém, a seu ver, o que ocorre é que “os 513 deputados refletem o pensamento plural da sociedade brasileira”. E completou: “A imagem pública da Câmara reflete o nosso Brasil; aqui está o tambor do que é o Brasil”.

Marcus Vicente (PTB-ES) frisou: “Nós temos que dar sempre o exemplo, porque o Parlamento brasileiro é o espelho da sociedade”. Para seu colega de bancada partidária Jackson Barreto (PTB-SE), novo na Legislatura 2003/2007, “a Câmara reflete o retrato da sociedade brasileira, formada de pessoas boas e, evidentemente, daqueles parlamentares que merecem ser questionados pela sociedade”. E completou: “Mas não podemos fazer uma afirmação de forma generalizada”, porque, a seu ver, “a Câmara representa o pensamento do povo brasileiro”. Por fim, um ex-senador, José Roberto Arruda (PFL-DF), arrematou: “Eu acho que, ressaltados alguns preconceitos mais radicais e alguns lugares-comuns, na média, a Câmara dos Deputados representa a sociedade e se parece com ela”.

## **Análise dos depoimentos**

Dentre esses nove deputados (ou 8,88% do total de entrevistados) que convergiram para uma visão de que o Parlamento é algo como um “espelho da sociedade” – por supostamente representá-la de modo fidedigno e refletir a pluralidade de seu pensamento e até mesmo os



seus desvios de comportamento –, quatro são de bancadas do Sudeste, dois do Nordeste, um do Norte, um do Sul e um do Centro-Oeste.

Considerada a composição de forças político-partidárias do período em que se realizaram as entrevistas, cinco deles representam legendas de oposição ao governo federal (três do PSDB e dois do extinto PFL, hoje DEM), três integram partidos da base parlamentar de apoio ao governo (dois do PTB e um do PT) e um faz parte de uma agremiação (PMDB) ainda dividida na ocasião. O PMDB havia participado como vice da chapa presidencial que perdera a eleição presidencial para Luiz Inácio Lula da Silva, mas estava prestes a aderir ao governo. Isto, de fato, ocorreu em 2004 e foi se intensificando a ponto de o partido se tornar o principal esteio governamental, ao lado do PT, na Câmara dos Deputados e o seu maior apoio no Senado; sem falar da ocupação, a partir de 2007, de seis postos titulares em ministérios importantes e centenas de cargos em vários setores da administração federal e empresas estatais.

Além disso, dentre esses nove parlamentares, sete haviam sido re-eleitos para a Legislatura 2003/2007 – mas não se podia considerar esteante um dos outros dois deputados desse grupo, um ex-senador que havia renunciado ao mandato para evitar a cassação. Logo, houve predominância absoluta de políticos experimentados, não obstante todos tenham apelado para um recurso retórico um tanto gasto ao discorrerem sobre o Parlamento e a sua imagem pública em confronto com a sua suposta realidade institucional.

Já o relativo equilíbrio que se dá entre essas divisões não aponta para qualquer influência regional ou partidária que pudesse explicar a preferência pelo recurso à ideia de que o Parlamento representa a sociedade como um espelho, ou seja, com fidelidade, com precisão, como se a instituição fosse um microcosmo estatisticamente representativo da diversidade sociocultural do país, aí incluídas todas as suas disparidades materiais e humanas.

### Sobre a metáfora do espelho

O mais provável é que a metáfora do espelho tenha sido invocada por esses entrevistados em virtude do conteúdo manifesto pela questão “A imagem pública da Câmara corresponde à realidade?”, que, ao mencionar o termo polissêmico “imagem”, conduz à ideia de representação icônica e, por conseguinte, a espelho. Igualmente, a palavra “realidade”, que, nesse contexto e junto à flexão verbal “corresponde”, leva à noção





de que espelhos retratam fielmente a realidade. E isto, no que se refere ao Parlamento, sugere sociedade, população, país, nação, público, indivíduos e caracteres positivos e negativos.

De raiz positivista, mas também presente no senso comum, a noção de espelho da realidade atribui à ciência, mas não somente a ela, o poder de se armar de uma improvável objetividade integral na descrição e análise dos fatos sociais. Nesse contexto, é possível imaginar uma linha comum entre a ideia que leva à plausibilidade da representação política como espelho ou microcosmo fiel da sociedade e, como observa Nelson Traquina (2005, p. 146-149), a ideologia profissional dos jornalistas, ao menos nos países do Ocidente, no que tange à representação da realidade.

Segundo ele, “a teoria do espelho” é a mais antiga das reflexões teóricas sobre a atividade jornalística e decorre de explicações que os próprios profissionais da área elaboram sobre o seu ofício. Basicamente, afirma-se que “as notícias são como são porque a realidade assim o determina” e, como consequência de uma nova visão e prática de um “jornalismo de informação”, impõe-se e se justifica a separação clara entre fatos e opiniões. O repórter desse novo padrão de jornalismo que começou a ser desenvolvido a partir de meados do século XIX, a exemplo dos relatos produzidos e transmitidos pelas agências de notícia, deveria primar pela informação factual, desprezadas as suas opiniões pessoais. O jornalista deixa de ser militante político-partidário e passa a se constituir como observador cauteloso e equilibrado da realidade.

Num segundo momento (os anos 1920 e 30 nos Estados Unidos), acrescenta Traquina, começa a surgir o conceito de objetividade no jornalismo, não como negação pura e simples da subjetividade, mas como método de observação de um mundo em que até mesmo os fatos careciam de credibilidade, dado o surgimento de uma nova profissão, a do especialista em relações públicas, e também diante da “tremenda eficácia da propaganda verificada na primeira guerra mundial”.

Como também assinala Jorge Pedro Sousa (2000, p. 20), que a vê como “desgastada”, embora ainda muito presente na ideologia profissional dos jornalistas, Traquina destaca que a teoria do espelho continua “intimamente ligada à própria legitimidade do campo jornalístico”, mas “é uma explicação pobre e insuficiente, que tem sido posta em causa repetidamente em inúmeros estudos sobre o jornalismo”.

No entanto, como ele registra, “o *ethos* dominante, os valores e as normas identificadas com um papel de árbitro, os procedimentos identificados com o profissionalismo, [tudo isso] faz com que dificilmente os



membros da comunidade jornalística aceitem qualquer ataque à teoria do espelho”. Isso porque a legitimidade e a credibilidade dos jornalistas “estão assentes na crença social de que as notícias refletem a realidade, que os jornalistas são imparciais devido ao respeito às normas profissionais e [assim] asseguram o trabalho de recolher a informação e relatar os fatos”. Em última instância, nessa teoria, os jornalistas seriam “simples mediadores que ‘reproduzem’ o acontecimento na notícia”.

Assim como qualquer outro cidadão, os políticos também são, evidentemente, influenciados nas suas atitudes, imagens (conceitos, ideias) e visões de mundo (ideologias) pelos contextos históricos e socioculturais que permeiam todo o montante acumulado e dinâmico de conhecimentos acerca do mundo social, produzido pelas representações sociais do que se entende como realidade, nas quais estão misturados desde o pensamento primitivo até a ciência, passando pelos saberes populares ou senso comum – como já foi observado no capítulo segundo (seção 2.1).

Logo, é plausível aventar que, sendo a Câmara dos Deputados um colegiado que prima pela heterogeneidade, ao menos uma parte dos seus integrantes (extrapolando a amostra para o conjunto da Casa, em aproximadamente dez por cento) tenda a confiar na objetividade dos relatos jornalísticos acerca das ações do Parlamento (embora isso, bem ao contrário, não tenha sido a tônica dos depoimentos agrupados no capítulo terceiro). Isto, de fato, só é possível deduzir por meio de um subtexto oculto nas afirmações de que a Câmara é um espelho da sociedade (e, portanto, da realidade), construído também como justificativa de um ethos profissional, desta vez dos parlamentares, mas, assim como no jornalismo, alimentando imagens ou autoimagens que se assemelham a mitos contemporâneos com o intuito de legitimar a atividade parlamentar e a sua instituição formal ou oficial.

Nesse sentido, a metáfora do jornalismo como quarto poder, ou contrapoder, seria um mito tanto quanto a ideia de que o Parlamento representa a sociedade com fidedignidade, ou, redundantemente, com a devida representatividade. Em outras palavras, dizer que a Câmara dos Deputados (“Casa do Povo”) é o espelho da sociedade reforça a ideia de que os parlamentares detêm o mandato popular para configurar (ou materializar) a soberania do povo perante a política institucionalizada (“todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”).

Entretanto, sem precisar recorrer aos inúmeros estudos acadêmicos sobre o instituto da representação política e sem aprofundar a discussão no âmbito da ciência política, para desconstruir essa ideia, bastaria mencionar, de início, a questão da enorme desproporção de gênero

no que tange à ocupação de cargos eletivos na política parlamentar. Por exemplo, na ocasião da realização dessas entrevistas dentre os 513 parlamentares integrantes da Câmara dos Deputados, apenas 45 (ou 8,77%) eram mulheres. Ora, para ser coerente com a noção de espelho da sociedade, metade da Câmara deveria ser composta por parlamentares do gênero feminino. Para isso, a bancada das mulheres teria de ser mais que quintuplicada.

Ao lado do problema da sub-representação das chamadas minorias, pode-se ainda adicionar à lista de constrangimentos à eficácia do atual sistema representativo no país a desproporcionalidade entre as bancadas estaduais, no que resultam estados com excesso de deputados e outros com falta – problema que se discute sem resolver desde os tempos do Parlamento imperial (pois ao Senado, com suas bancadas uniformes, já caberia o papel de equalizar a representação das unidades federativas).

Também cabe registrar, nessa lista, a influência do poder econômico que pode privilegiar a representação e o agendamento na mídia e no Legislativo dos interesses de grupos por si sós já privilegiados e, ainda, a dificuldade (ou desinteresse) em pautar e deliberar acerca de temas de provável interesse público que demandem custos políticos. Isto pode resultar de resistências inerentes à cultura política dominante ou, ainda, sob a forma de represálias econômicas, em especial no âmbito dos financiamentos eleitorais vindos do setor privado, cujos interesses sejam potencialmente atingidos.

Indo mais além, a metáfora do espelho não se sustenta também em meio ao que tantos estudiosos apontam como a degradação da adesão social às instituições representativas, apesar do apoio majoritário, mundo afora, à democracia eleitoral como sistema de governo. Isso porque, se a sociedade se sentisse fielmente representada no Parlamento, como num espelho, que outros e mais importantes motivos teria para desacreditá-lo?

Mas o problema é bem mais complexo, como observou Luis Felipe Miguel (2003, p. 123-140). Para ele, “é possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais”. Daí porque ele defende que “um modelo representativo inclusivo precisa contemplar com mais cuidado as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos”. Ele também argumenta ser “necessário que haja uma



quantidade de esferas públicas concorrentes, isto é, de espaços em que os grupos da sociedade possam criar os interesses que, depois, serão representados nos fóruns políticos gerais, inclusive no Parlamento”.

Em suma, o autor questiona a validade do próprio conceito vigente de representação política e preconiza a sua ampliação, aprofundando a noção de pluralismo político e social. Não basta, segundo ele, reformar o atual modelo de democracia representativa para, por exemplo, incluir mais participação das chamadas minorias. É preciso ir além e garantir a expressão e a plena constituição dos interesses dos grupos, e não apenas a sua representação por um sistema que vem sendo crescentemente desacreditado, não só no Brasil, mas também nas democracias eleitorais de maior tradição.

Na avaliação de Boris Fausto (2009), por exemplo, “não é preciso muito esforço para constatar que as instituições políticas do país estão em descompasso com relação a outras esferas da vida social e que a classe política vive uma profunda crise de legitimidade”. A crise do Legislativo, para ele, liga-se ao problema da representação. “O elo entre o suposto representante, a quem é conferido o mandato popular, e o representado simplesmente inexistente.” Ele acrescenta que, apesar dos esforços de organizações da sociedade civil e dos tribunais eleitorais, “parlamentares acusados de toda sorte de transgressões retornam com frequência a cargos eletivos, consagrados pela ‘voz das urnas’”. E esclarece: “Não se trata de sonhar com a formação de uma opinião pública em que cada eleitor tenha plena consciência das regras do regime democrático e de seu papel como cidadão”; porém, arremata com realismo: “É muito difícil atrair um eleitorado decepcionado ao exercício da cidadania, dados os níveis de educação, as contingências da vida diária e a tendência à privatização da vida”.

De fato, a ideia de que o Parlamento possa espelhar a sociedade leva a uma outra noção estereotipada, que transpareceu em alguns depoimentos dos congressistas entrevistados. É a tentativa de inverter o ônus da responsabilização pela má qualidade dos representantes, o que se resume no senso comum em “o povo está despreparado para votar” – desgastado bordão que tem marcado presença periódica na imprensa e na esfera pública, ao menos, desde os tempos do regime militar, mas que sempre retorna em momentos de crise política, em especial as que incluem escândalos envolvendo deputados e senadores.

Para o então presidente da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (D’Urso, 2009), trata-se de argumento “falacioso e contaminado de evidente má-fé”; e, por isso – já que quando “parlamentares

conspurcam o mandato popular, o deslize é desde logo atribuído aos eleitores” – ele enfatiza: “Precisamos acabar, de uma vez por todas, com a voz corrente de que o Congresso Nacional é o espelho da sociedade brasileira”. Todavia, é preciso reiterar que não se reduz o problema a uma questão de vontade política, pois, evidentemente, melhorar a qualidade da representação política demandaria a combinação de mudanças institucionais e, sobretudo, culturais, muito mais difíceis de alcançar; sem falar na necessária base material em termos socioeconômicos e distributivos.

Nesse contexto, Bolívar Lamounier (2009, p. 13-32) argumenta que “há um processo de reconfiguração em curso no sistema político brasileiro, com repercussões importantes no âmbito da elite política, das ideologias e do Legislativo”. Para ele, quanto ao Parlamento, “nada indica que sua presente situação de debilidade e descrédito seja passageira; ao contrário tudo faz crer que ela decorre de uma crise mais complexa, mais grave e possivelmente mais duradoura do que se tem em geral admitido”. Em sua avaliação, ecoando uma visão weberiana, “juntamente com os partidos, os legislativos deveriam ser incubadeiras naturais de sucessivas elites políticas”; porém, o mais provável, acrescenta, é que, bem ao contrário, estejam “desestimulando, no nascedouro, os melhores pretendentes”. Assim, ele conclui a sua hipótese, “o desestímulo faz cair o padrão de recrutamento e essa queda vai gradativamente alterando para pior o funcionamento das instituições”. Uma das causas desse descrédito no Legislativo, segundo ele, é justamente a sua própria transparência, algo que poderia ser considerado elogiável – e que é, também, um dos temas da próxima seção.

## 4.2 “O mais transparente dos Poderes”

Ao refletirem sobre se a imagem pública da Câmara dos Deputados corresponde à realidade, 13 parlamentares – ou 12,74% dos entrevistados – adotaram uma estratégia argumentativa que enfatiza a comparação entre os poderes constitucionais e faz ressaltar uma suposta condição de maior transparência e abertura do Legislativo na sua relação com as organizações da sociedade civil, os meios de comunicação social e a opinião pública. Foram destacadas, nesse contexto, expressões de exaltação como “porta escancarada”, “o mais transparente de todos os poderes”, “Casa do povo”, “o mais democrático”, “Casa transparente”, “espaço privilegiado da sociedade”, dentre outras que convergem



para uma noção de que transparência, abertura e acessibilidade são atributos a serem mantidos e realçados.

No entanto, essas mesmas características comporiam, para alguns, parte das razões em que a imagem pública negativa do Parlamento se sustenta, uma vez que maior transparência implica mais exposição e mais escrutínio público – logo, maior vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, a comparação entre os poderes republicanos serviu de lastro argumentativo para justificar a imagem mais negativa do Legislativo, no confronto com o Executivo (sobretudo) e o Judiciário. Nesse particular, foi ressaltado o desconhecimento da opinião pública sobre as funções constitucionais do Parlamento, o que daria margem a confusões, incompreensões, falsas expectativas e avaliações de desempenho equivocadas.

### Trechos das entrevistas

Adelor Vieira (PMDB-SC) comparou o Parlamento a uma “porta escancarada”, argumentando:

Quando nós analisamos os três poderes constituídos, Legislativo, Executivo e Judiciário, vamos ver que o Legislativo é uma porta escancarada. Todos entram aqui, qualquer um faz a reportagem que quiser sobre o assunto que quiser, qualquer órgão de imprensa. No Poder Executivo, eles [os jornalistas] são convidados a participar de um evento. É muito difícil a porta estar aberta, escancarada, para falar com o ministro tal, com o presidente tal. Tem que marcar audiência, ser assunto importante, e normalmente a autoridade é quem chama a imprensa.

Um ex-presidente da Câmara, integrante do chamado “alto clero”, entre outros motivos, por sempre ocupar algum posto de relevo na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira (PFL-PE), reforçou a avaliação. Para ele, “a imagem pública da Câmara é infinitamente menor do que o que ela representa”. E acrescentou: “Quando tudo faltar no Brasil, haverá uma tribuna, uma voz em defesa dos fracos, dos oprimidos e dos necessitados. Essa voz é a Casa do Povo, a Câmara dos Deputados”. A seu ver, é por isso que “por aqui transitam 10 mil pessoas que têm hoje na Câmara o poder mais transparente de todos os poderes”. E completou:

Nada se passa na Câmara que todos não saibam. Portanto, acho que se deveria dar mais valor à Casa do Povo, à Casa que legisla para eles, que fiscaliza os demais poderes e, portanto, é preciso ter consciência de que as leis emanadas do Brasil partem da Câmara dos Deputados; sobretudo, de que é na Câmara que as leis se iniciam



e praticamente é na Câmara que as leis terminam e saem para ter repercussão na vida de todo o país.

Para Fernando Ferro (PT-PE) “a Câmara, com todas as suas mazelas, é ainda um dos poderes mais transparentes do país”. Ao compará-la com os demais poderes republicanos, afirmou que gostaria que o Poder Judiciário “fosse visitado como nós somos; que suas ações fossem questionadas de público como as desta Casa”. E ainda “que a população pudesse interferir naquele poder, a exemplo do que ocorre nesta Casa, a partir das eleições realizadas a cada quatro anos, em que são feitas mudanças”. Sobre o Poder Executivo disse que este tem mais capacidade de se defender. “A Câmara às vezes tem uma postura indefesa, tímida e acanhada, ao explicar algumas medidas impopulares. O contexto em que elas são tomadas deve ser explicado. É preciso assumi-las com coragem.” E concluiu: “A Câmara tem a obrigação de assim proceder e ser cada vez mais transparente e acessível em relação à opinião pública”.

Na percepção do deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA), “o Legislativo *per se* é o poder mais democrático dos poderes da República, porque é o poder que engloba o conjunto da sociedade, que melhor reproduz a sociedade como um todo”, acrescentando que “não é um poder fruto de um processo seletivo muito exacerbado (...) com um controle quase que de casta, como se dá no Judiciário”. Em sua avaliação, o Legislativo absorve a pluralidade da sociedade. “Então, ele é muito mais democrático nesse sentido e está muito mais exposto”. E completou: “Acho que tem dado uma contribuição enorme ao processo democrático no Brasil. Acho que esse exemplo das reformas, agora, mostra isso. Quer dizer, não adianta o acordo do Executivo com os governadores para fazer a reforma [tributária]”.

Ainda a noção de transparência se destacou no depoimento de uma colega de bancada estadual, a deputada Zelinda Novaes (PFL-BA), que considerou “interessantíssimo” o fato de a Câmara convidar agentes públicos, a exemplo de ministros de Estado, que lá comparecem para prestar informações. “Temos audiências públicas quase todos os dias, com participação de autoridades, com a presença do povo. Existe um vínculo, um elo muito grande com a sociedade.” Por isso, concluiu: “Trata-se de uma Casa transparente. O povo está aqui constantemente: estudantes; trabalhadores rurais; enfim, diversos segmentos”.

Na mesma sintonia, ressaltou Gustavo Fruet (PMDB-PR): “O Legislativo é um dos poderes que têm mais transparência. Tem enorme





publicidade, principalmente no que diz respeito aos fatos negativos ligados a ele". E analisou: "É natural que isso aconteça. O normal é fazer o correto. O incorreto é que deve ser denunciado e condenado". Já o deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA) lamentou o fato de que, em sua avaliação, "infelizmente, [a imagem da Câmara] não corresponde [à realidade]". Isso porque, completou, "em qualquer democracia no mundo, o Poder Legislativo tem que ser a Casa do povo e tem que ser o poder mais forte, porque, de fato, o poder emana do povo".

Zenaldo Coutinho (PSDB-PA) realçou a circunstância de se tratar de um "poder desarmado". Comparando os poderes republicanos, ele analisou:

Há um preconceito no sentido estrito da palavra, ou seja, um pré-conceito, um conceito anterior estigmatizado do Legislativo. E é natural que haja, porque este é um poder desarmado. O Executivo executa, leva obras, serviços, as coisas são materializadas sob a ação do Executivo. No Legislativo, as nossas energias são gastas, sobretudo, no debate e na discussão de ideias e propostas para a legislação nacional. Isso dificilmente é sentido pela pessoa na porta da sua casa; não tem como ser sentido dessa maneira. Pode-se ter uma avaliação conceitual do exercício do mandato, mas não pontual.

Esse congressista atribuiu boa parte da imagem negativa do Parlamento ao desconhecimento público sobre as funções dos poderes republicanos. Para ele, "há uma expectativa social de resolver as suas demandas e, também, há uma confusão sobre as competências do Executivo e do Legislativo". A seu ver, a origem desse mal-entendido se deveria a "hábitos que foram gerados inclusive por alguns parlamentares, de levar a obra, de levar o serviço, como se esse fosse o mérito do exercício do Parlamento". Ele explicou:

Essa confusão está na cabeça das pessoas. Quando você não leva a obra permanentemente, não leva o serviço, você está desatendendo a população e isso gera um preconceito – da mesma forma que isso é alimentado pelo próprio Executivo. Agora, mesmo, uma manifestação do presidente Lula dizendo que não tem Congresso Nacional que possa atrapalhar seus projetos. O que ele quer dizer com isso? Independentemente de tudo e de todos, ele vai fazer aquilo que lhe vier à cabeça. É o que ele pensa também. Mas nós temos Constituição, nós temos os poderes. Só que isso aumenta o preconceito da população com relação ao Congresso.

Ainda segundo esse mesmo parlamentar, "não é simples mudar a lógica de que o Legislativo não é feito para executar a obra, mas feito para fiscalizar o Executivo e para legislar". Para ele, a possibilidade

de se apresentar emendas individuais e emendas de bancada aumenta a dificuldade de identificar as funções exatas de cada Poder. Mas ele pondera que “é bom, por um lado, porque acabamos atendendo democraticamente rincões que estariam esquecidos das macropolíticas nacionais”. A seu ver, as emendas parlamentares “são um grande e fantástico instrumento de alcance social, porque levam aos municípios ou distritos mais distantes e esquecidos do Brasil obras, serviços”. Mas também, segundo ele, ajudam a aumentar a confusão do público quanto ao papel do legislador. “Se, pontualmente, um deputado pode levar uma obra a determinado município, por que não pode levar a todos os municípios em que ele trabalha? É difícil a pessoa entender que só tem um valor definido para a emenda.”

Também a ideia de preconceito contra o Legislativo apareceu na entrevista com Gonzaga Patriota (PSB-PE), que afirmou: “Existe preconceito em relação à Câmara, Senado e até o Executivo, o que não vemos em relação ao Judiciário”. Segundo ele, “se existem deputados ou senadores, governadores, prefeitos que praticam alguns atos que não são respeitados, aceitos, absolvidos pela sociedade, logicamente que o Poder Judiciário também pratica”. E completou: “Não vemos a disposição das pessoas de falarem do juiz, do promotor, do desembargador, do ministro do Poder Judiciário, enquanto falam dos poderes Legislativo e Executivo”.

Alceste Almeida (PMDB-RR) interpretou a confusão sobre os papéis dos poderes como uma questão cultural, o que faz com que a imagem pública da Câmara nem sempre tenha a sua realidade traduzida adequadamente. “A captação do povo, às vezes, é diferente. A captação das correntes políticas, às vezes, é diferente. As classes sociais, os segmentos sociais têm captações diferentes.” Essa confusão faz com que, segundo ele, parlamentares sejam responsabilizados por questões que fogem a sua área de atuação, ao serem vistos “como responsáveis por problemas que são do Executivo ou do Judiciário”. Para ele, “isso é uma questão cultural, e o trabalho da Câmara nesse aspecto informativo ajuda a fazer com que a cultura da nossa população venha a melhorar”, disse, recomendando mais ações de comunicação política por iniciativa da Câmara.

O deputado Babá (PT-PA) reforçou a tese da confusão sobre o papel dos poderes republicanos, já que “grande parte dos projetos aprovados aqui vem do Executivo, e a população às vezes confunde como se fossem questões apresentadas pelos parlamentares”. Em tom crítico, ele deu o exemplo da reforma da Previdência enviada ao Congresso como um projeto do Executivo, “inclusive sem debate prévio dentro da Câmara dos Deputados”. Em sua avaliação, a reforma “traz sérios



danos para os servidores públicos”, porém, completou, “em última instância, quem vai votar são os parlamentares, que acabam assumindo o desgaste desse processo”.

Mais um deputado, Itamar Serpa (PSDB-RJ), fez espontaneamente uma comparação entre os poderes públicos ao avaliar que “a Câmara precisa melhorar a sua imagem”, e, para isso, recomendou, é necessário “ir ao programa do Netinho para falar qual é o nosso objetivo. Isso é importante. Temos de contrabalançar as coisas. Tem de ter um presidente que fale com o coração sobre a função da Câmara”. Isso porque, para ele:

Em determinados círculos, o mandato de deputado é negativo. E, em determinados círculos, claro que não. Engraçado, no meio mais pobre, o parlamentar é vangloriado, festejado. Para outras pessoas, nossa imagem é muito ruim. Não entendo por quê. O trabalho na Câmara é aberto. O Judiciário se fecha. O Executivo abre muito pouco. A Câmara é escancarada.

A comparação entre os poderes também surgiu na entrevista de Wasny de Roure (PT-DF), para quem há “um crescimento do respeito da sociedade pelo Poder Legislativo nacional”. Segundo ele, “isso é nítido, é evidente, e esse resgate, em parte, decorreu dessa divulgação que vem sendo trabalhada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal”. O deputado avaliou o fato “em função da participação maior da sociedade civil organizada aqui dentro”. Para ele, isso demonstra que o Poder Legislativo “é o espaço privilegiado da sociedade”. E completou: “O que ela não tem junto ao Poder Judiciário e até mesmo no Poder Executivo, ela o tem no Poder Legislativo”. A imagem pública do Parlamento, portanto, é, no seu entender, “uma construção com várias interfaces e que tem que se aprimorar para poder solidificar a imagem de construção de um poder altivo independente e transparente”.

### Análise dos depoimentos

Dentre os 13 deputados (ou 12,74% dos entrevistados) que convergiram, espontaneamente, em uma análise comparativa entre os três poderes do Estado, em especial destacando a alegada maior transparência do Legislativo, seis são de bancadas do Nordeste, três do Norte, dois do Sul, um do Sudeste e um do Centro-Oeste.

Considerada a divisão de forças político-partidárias em relação ao governo federal, na ocasião em que foram realizadas as entrevistas, cinco integravam a base parlamentar governista (sendo quatro do PT e um do

PSB), cinco estavam na oposição (três no PFL e dois no PSDB) e três eram componentes do PMDB, legenda que, no período da pesquisa, ainda se dividia entre oposição e governo, ao qual em breve iria aderir.

Assim como na seção anterior, a divisão regional e partidária neste bloco de respostas não aponta para qualquer viés especialmente determinante que pudesse contribuir para explicar a preferência por uma comparação entre os poderes constitucionais que exalta a maior abertura do Parlamento para a sociedade civil, seja diretamente ou por intermédio dos meios de comunicação.

Já em relação à Legislatura 2003/2007, desses treze parlamentares, nove haviam sido reeleitos. Dos quatro estreantes, ao menos dois (do PT) tinham experiência recente como vereador e deputado distrital – assim, prevaleceu, neste grupo, políticos com mais vivência parlamentar.

### Sobre a transparência do Legislativo

É possível imaginar que, se a pesquisa houvesse incluído uma questão específica sobre se o Legislativo é mais transparente que os demais poderes republicanos, a ampla maioria dos entrevistados teria concordado e elaborado mais argumentos para justificar a assertiva. Essa é uma noção que faz parte do senso comum, principalmente dos políticos e dos jornalistas, bem como é aceita no cotidiano dos grupos organizados em torno de interesses setoriais e na área acadêmica.

Bolívar Lamounier (2009, p. 28-29) considera um equívoco atribuir o desapareço devotado ao Parlamento por grande parcela da população unicamente a seu mau desempenho ou ao declínio ético. Para ele, uma causa geral desse problema “é a própria transparência, ou seja, o lado mau de uma moeda que, em si, é boa. Por ser o mais aberto dos três poderes, o Legislativo é o mais fiscalizado e criticado pela sociedade”.

Encontram-se na imprensa diária manifestações a respeito desse tema da suposta maior abertura do Parlamento, tanto a favor dessa avaliação, como neste trecho de editorial do *Correio Braziliense* (SEM..., 2009): “Alguns chegam a argumentar sobre o indesejado enfraquecimento do Legislativo, certamente o mais transparente dos poderes da República – e o único a ter todos os membros eleitos diretamente pelo povo”; quanto contra, como é o caso de Dora Kramer (2009), para quem, embora os congressistas rejeitem o controle da opinião pública, o Legislativo é controlado “por interesses do Executivo, por força do corporativismo, pelo domínio dos grupos de pressão, pela dinâmica do fisiologismo, pela ótica do privilégio”. Voz dissonante quanto ao argumento sobre a



transparência, escreveu ela em meio ao recrudescimento da chamada crise ética do Congresso ao longo do primeiro semestre de 2009:

O que é hoje o Parlamento? Não é um representante à altura da expectativa dos representados, não é atuante, sequer é um poder transparente como reza a lenda. É, sim, vulnerável por ter se tornado acessível a interferências de toda sorte, ter aberto gradativamente mão de suas prerrogativas e, com isso, ter perdido autonomia.

Em sentido contrário, argumenta Fabiano Santos (2009), para quem “o Congresso Nacional está longe de ser uma instituição perfeita”, mas “o Legislativo brasileiro é, certamente, a Casa mais bem aparelhada da América Latina”. Ele explica:

O acesso que o público tem hoje às suas sessões, a qualidade de sua assessoria, a sofisticação dos instrumentos regimentais garantem ao legislador condições razoáveis para o exercício da representação. Dizer que a “sociedade” não se vê representada no Congresso só pode advir de duas alternativas: ou o analista não conhece o assunto de que trata ou possui concepção monolítica de sociedade, na qual a pluralidade e a legitimidade de interesses são questionadas em nome de uma concepção abstrata do “interesse público” (...). Em suma, o que a pesquisa comparativa tem revelado a respeito do Congresso é que temos uma instituição com todas as condições para exercer as funções precípua do Legislativo em uma democracia representativa, expectativas idealistas à parte.

O tema é controverso e costuma dar margem a debates interessantes, menos ou mais lastreados em fatos e argumentos conectados à dinâmica político-institucional que compõe o cotidiano do Congresso. Para ser mais construtiva, a discussão precisaria ir além e examinar alternativas aos princípios que fundamentam a democracia representativa, e não se limitar a aprimoramentos pontuais, a exemplo de reformas no sistema eleitoral.

Em linhas gerais pode-se advogar em prol da existência de maior transparência no Legislativo do que nos demais poderes republicanos, sobretudo na Câmara dos Deputados – circunstância já registrada no capítulo segundo (seção 2.7). O mesmo, todavia, não se pode afirmar quanto ao Senado, que, no primeiro semestre de 2009, desrespeitou reiteradamente o princípio da publicidade imposto pela Constituição às decisões públicas, com a edição de centenas de medidas administrativas via atos secretos.

Ressalte-se, além disso, como abordado no capítulo primeiro (seção 1.6), que a transparência, ou a acessibilidade facilitada a infor-



mações institucionais, pode atuar como força contrária no que tange à confiança do público nas instituições. De acordo com os argumentos de Anthony Giddens (1991) e Gilbert Durand (1998), articulados, é possível aventar a hipótese um tanto paradoxal de que “quanto mais informação (ou mais transparência) menos confiança”, pois, como toda confiança é em certo sentido cega, só se confia plenamente naquilo que não se conhece; podendo ainda o excesso de informações conduzir à falência institucional. Diante disso, pode-se indagar: que instituição ou organização social, pública ou privada, resistiria incólume a uma transparência total e a um escrutínio permanente, ao menos no que concerne à preservação de uma imagem pública constantemente positiva?

Para concluir esta seção, resta abordar o tema correlato da avaliação de desempenho do Parlamento em comparação aos demais poderes republicanos, no que também se baseia a construção social da imagem pública do Legislativo. Conforme realçado pelos deputados entrevistados, haveria um desconhecimento (ou confusão) em meio à opinião pública quanto às funções constitucionais de cada poder, especialmente em relação à capacidade de promover mudanças materiais tangíveis, tais como intervir na realidade social para melhorar as condições de vida.

Um dos pontos levantados foi a apresentação de emendas parlamentares destinadas a investimentos públicos em municípios onde se situam as bases eleitorais dos deputados. Trata-se de questão recorrente – já abordada no capítulo primeiro (seção 1.2) – que dá margem a manobras para cooptação de apoio no Congresso pelo governo federal, já que este detém o poder de liberar ou não os recursos previstos pelas emendas.

Além do fato de que tal sistema é propício à existência de corrupção e promiscuidade entre os setores público e privado, como se verificou no episódio denominado máfia das ambulâncias, ocorrido em 2006, resulta disso uma ficção orçamentária que pode frustrar expectativas legítimas nas localidades, impondo ao parlamentar e/ou aos partidos o apoio a eventuais interesses do Poder Executivo, caso a meta seja realmente obter a garantia da liberação efetiva dos valores aprovados. Reitere-se, nesse sentido, que a atividade congressional relativa à elaboração do Orçamento, que está na origem da criação do Parlamento moderno, perde efetividade.

O problema de base, em relação à formação da imagem institucional, passa pelo que se pode chamar de desequilíbrio entre os poderes do Estado. Mesmo que, no conjunto, o sistema político brasileiro possa ser visto como funcionando a contento, aos olhos do cidadão comum é razoável supor que haja uma disparidade simbólica especialmente



na comparação do Legislativo com o Executivo. Como assinala Bolívar Lamounier (2009, p. 39) sobre os três ramos do governo, “o Executivo é o que mais diretamente personifica o Estado. Talvez porque os cidadãos o sintam mais necessário no dia a dia, ele é comparativamente preservado das críticas e de eventuais manifestações de hostilidade popular”. O contrário ocorreria com o Legislativo que “é muito menos ‘inteligível’ ao cidadão comum”. Ele acrescenta:

Suas decisões, consubstanciadas na legislação, geralmente carecem de impacto imediato. O aspecto mais inteligível de sua atividade é o da pugna parlamentar, do contraste de interesses ou dos enfrentamentos partidários, aos quais o cidadão reage com desagrado. Tudo isso faz com que o Legislativo seja percebido como desonesto, inútil e “dispensável”. Essa percepção, é escusado observar, estende-se muitas vezes à própria democracia.

Em conclusão, o mesmo autor ressalta que quase todo o teor de suas análises sobre o Poder Legislativo também se aplica aos partidos políticos, já que – por encarnarem “os estereótipos negativos sobre a ‘política’ que permeiam a consciência popular” – “ambos são alvo de uma rejeição generalizada em numerosas democracias”. Também recorreram a essa abordagem alguns entrevistados por esta pesquisa, como se confere em seguida.

### 4.3 A imagem negativa como problema mundial

Uma outra categoria temática surgiu quando 8 deputados, ou 7,84%, dentre os 102 entrevistados por esta pesquisa, refletindo sobre se a imagem pública do Parlamento corresponde à realidade, recorreram a um argumento que, de certo modo, tenta naturalizar ou relativizar o desgaste do Legislativo brasileiro perante a opinião pública, ao situá-lo num contexto mundial em que o mesmo problema estaria ocorrendo. Implicitamente, o recurso à tese de que há uma crise afetando a adesão social às instituições representativas, em todo o mundo, inclui a ideia de que, não sendo uma característica exclusivamente brasileira, ou o problema se torna menor e “normal” ou já está resolvido *a priori* dada a sua enorme amplitude e, portanto, impossibilidade de solução palpável, ao menos em curto prazo.

Se as grandes democracias eleitorais nos países desenvolvidos ainda não conseguiram resolvê-lo, por que seríamos nós, cuja história democrática é marcada por altos e baixos, o primeiro país a conseguir tal façanha? O argumento diminui a responsabilidade dos parlamentares





na busca de solução do problema, que, de certa forma, extrapolado para outras democracias representativas, até deixa de se constituir como problema, uma vez que, menos ou mais, estaria afetando o mundo inteiro sem maiores consequências imediatas. Como evidenciado em pesquisas de opinião pública em todos os continentes, distintamente da confiança popular em parlamentos e partidos políticos, a adesão social à democracia como valor normativo, paradoxalmente, não se tem abalado.

### Trechos das entrevistas

Em todo o mundo, os parlamentos estão em crise, avaliou o deputado Feu Rosa (PP-ES), para quem o problema da imagem pública negativa do Parlamento é normal. “Há uma má vontade. Isso é normal. Isso não acontece apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Os parlamentos mundiais estão sofrendo – entre aspas – uma crise nesse aspecto.”

Também para Fernando Ferro (PT-PE) o problema se espalha mundo afora, mas, no caso brasileiro, contribui para isso “o procedimento de alguns parlamentares, que prejudica a imagem da Câmara”. No seu entender, para amenizar o problema, há ainda “a necessidade de uma campanha junto aos meios de comunicação, a fim de divulgar de forma mais intensa as ações da Câmara”. Porém, ele contextualiza:

Existe determinada cultura da maioria da população, que tem visão negativa a respeito da instituição. A nossa imagem não é boa. Trata-se de fato, inclusive, mundial. Tenho conversado com parlamentares de outros países, e percebemos que há certa distorção no que se refere ao olhar que o povo lança sobre o Parlamento.

De acordo com a avaliação de Marcondes Gadelha (PFL-PB), em todo o mundo ocorre problema semelhante ao que afeta o Parlamento brasileiro, o que, em sua opinião, “de maneira alguma, corresponde à realidade”, já que, acrescenta, “o que há de bom no pensamento político deste país sabemos que é produzido aqui; temos uma produção altamente qualificada em todo campo do conhecimento humano”. Para ele,

infelizmente, a imagem não corresponde à realidade. Agora, para consolo nosso isso não acontece só no Brasil. É no mundo todo. As pessoas têm prevenção contra seus órgãos legislativos e contra os políticos, de modo geral. Se você fizer uma pesquisa aqui no Brasil vai ver que a classe política está lá embaixo, comparativamente a outros grupos sociais e outras instituições como Correios e Telégrafos, Igreja Católica, universidades, órgãos que têm mais credibilidade do que a classe política e os órgãos do Poder Legislativo.



Com ele concorda Alex Canziani (PTB-PR): “Se fizermos uma pesquisa sobre a avaliação que a população faz da Câmara – acho que não só no Brasil, mas em qualquer parlamento do mundo – acredito que seja alguém da realidade, alguém até do que mereceríamos”.

Mário Assad Júnior (PL-MG) avaliou que “a imagem do homem público, hoje, é muito deficiente perante a opinião pública, no Brasil e em vários países do mundo”, o que, para ele, “é um fato lamentável e em nada contribui para a democracia, até porque os parlamentares, deputados e senadores, chegam aqui através do voto do cidadão”. Ele acrescentou que “essa é uma preocupação que sempre tivemos”, ao apontar o que entende como uma incoerência: “O eleitor deve votar esclarecido, convencido e, sobretudo, de forma consciente. Se os representantes são por eles escolhidos, há uma estranha situação de vermos a falta de credibilidade do homem público em nosso país”.

Já o deputado Gustavo Fruet (PMDB-PR) eximiu a mídia de culpa no problema da imagem pública negativa do Parlamento e chamou a responsabilidade para a própria instituição: “O Congresso só vai mudar isso se melhorar a sua forma de ação”. Para ele, “o fato é que, por ser um órgão político e apresentar tantas contradições, sempre existirá uma carga negativa em relação ao Congresso Nacional. Isso independe do trabalho dos órgãos de comunicação”. E arrematou: “Acho que é assim no mundo”.

O deputado Fernando Gabeira (PT-RJ) identificou uma tendência mundial de desatenção ao Legislativo: “Existem certas tendências, que são internacionais. (...) Ninguém leva em conta mais muito do que se fala na Câmara, a não ser quando se comete uma gafe”. E frisou: “Ninguém dá muita importância nem a projetos que estão sendo apresentados”.

Acrescentou Colbert Martins (PPS-BA): “Como em qualquer instituição no mundo, temos na Câmara bons e maus parlamentares, bons e maus funcionários. No entanto, a imagem da Casa é muito mais negativa do que deveria ser”. Em sua avaliação, “os trabalhos aqui desenvolvidos têm sido traduzidos muito mais negativamente do que a realidade atual”.

## Análise dos depoimentos

Desses 8 deputados (7,84% dos entrevistados) que, direta ou indiretamente, recorreram ao argumento de que a imagem pública negativa do Parlamento não é uma exclusividade brasileira nem latino-americana – mas é, de fato, algo que se verifica em todo o mundo (ao menos

quando se consideram como válidos os resultados de sondagens internacionais de opinião pública) –, 3 são de bancadas do Nordeste, 3 do Sudeste e 2 do Sul.

Tendo em conta a divisão político-partidária do período em que se realizaram as entrevistas com os parlamentares, seis atuavam sob legendas que apoiavam o governo federal (dois no PT, um no PPS, um no PL, um no PTB e um no PP); um estava na oposição (no PFL); e o último representava o PMDB.

Os oito parlamentares deste grupo haviam sido reeleitos para a Legislatura 2003/2007, do que se pode supor maior conhecimento e maior reflexão acumulada sobre os pontos fortes e fracos da Câmara dos Deputados.

Como tem ocorrido ao longo deste capítulo, aqui também não é possível apontar algum determinismo regional ou partidário que pudesse influir na escolha da contextualização internacional do problema em análise; salvo, remotamente, o fato de a maioria dos oito deputados estar aliada ao governo Lula, então no início do primeiro mandato, e sob a presidência, na Câmara, de um deputado do PT (João Paulo Cunha, de São Paulo), na ocasião, o principal partido da base governista. Isso poderia levar a uma necessidade de contrapor à imagem negativa algo que a transcendesse, como é supostamente o caso da sua extrapolação para o resto do mundo.

No entanto, provavelmente, trata-se de uma informação que circula entre os parlamentares, em especial aqueles que eventualmente integram delegações que viajam a outros países, participam de encontros internacionais de entidades parlamentares e recebem congressistas estrangeiros que visitam Brasília. Nessas ocasiões, é previsível que o assunto seja comentado como parte do intercâmbio de percepções e cenários que se estabelece. Supõe-se que a chamada crise mundial da democracia representativa seja um tema recorrente, embora não muito alardeado, entre parlamentares mundo afora; assim, não surpreende que tenha surgido, discretamente, em alguns depoimentos.

### **Sobre o descrédito mundial nos parlamentos**

Como foi enfatizado no capítulo primeiro (seção 1.3), o apoio público à democracia – majoritário em todo o mundo – pode, de fato, ser ambivalente ao não se estender às instituições democráticas. Segundo a referida pesquisa de âmbito internacional, com 36 mil entrevistas em 47 países de seis continentes, a média mundial de desconfiança (“pouca



ou nenhuma confiança”) destinada aos poderes legislativos nacionais foi de 51%. Numa escala decrescente, são estas as médias regionais: 82% no Oriente Médio, 73% na América Latina, 65% na Europa Central e do Leste, 63% na Ásia do Pacífico, 55% na África, 49% na União Europeia, 38% nos países europeus não integrantes da UE, e 22% na América do Norte. Note-se que, entre os países da Europa Ocidental, onde se encontram sólidas democracias eleitorais, a média de desconfiança no Legislativo foi de aproximadamente 50%. A mesma pesquisa registrou que, em todo o mundo, a principal instituição democrática em cada país (parlamento, congresso, etc.) é justamente aquela em que menos a sociedade confia dentre dezessete instituições testadas, incluindo-se outras entidades do setor público, empresas globais, organizações não-governamentais e organismos internacionais (VOICE..., 2002).

Luis Felipe Miguel (2003, p. 123) registra que esse paradoxo do apoio à democracia convivendo com o descrédito público dirigido a parlamentos e partidos políticos não é exclusividade dos brasileiros nem dos latino-americanos. Diz ele: “O fenômeno ocorre em toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais”.

Com ele concorda Bolívar Lamounier (2009, p. 27), que assinala: “O Legislativo é atualmente visto com maus olhos por toda parte, não só na América Latina, embora entre nós haja razões para temer que ele esteja atingindo o fundo do poço”. Prevendo as consequências do problema, ele acrescenta: “Pesquisas mostram que um percentual variável de país para país, mas sempre elevado, o considera inútil. Numa situação de crise aberta, cinquenta por cento ou mais dos cidadãos provavelmente apoiariam seu fechamento”. Certamente, boa parte da desconfiança que os cidadãos dedicam aos congressistas vem de uma imagem difusa em relação à sua atuação como profissionais, na qual se incluem o tempo devotado às tarefas que lhes são esperadas e as recompensas materiais pelo esforço despendido, como se analisa a seguir.

#### **4.4 “E deputado trabalha? Lá na Câmara se trabalha?”**

Ao discorrerem sobre a atuação da mídia na representação das atividades do Congresso, os parlamentares comentaram o papel dos meios de comunicação como uma espécie de fiscal do seu volume de trabalho. Esta seção analisa a atuação dos deputados federais enquanto trabalhadores.

Nessa condição, imagina-se – e eles próprios assim se manifestam em contraponto à percepção pública – que deles se espera que compareçam a locais específicos para o exercício de seu ofício, cumpram determinadas cargas horárias e trabalhem no mínimo cinco dias por semana, com direito a férias e outros benefícios. Mais ainda, que produzam de acordo com as expectativas do eleitorado, representando as suas demandas no Congresso, fiscalizando os outros poderes republicanos, sobretudo o Executivo, ajudando a elaborar o Orçamento da União e legislando em prol do interesse público. Enfim, para atuar em benefício da sociedade que o elegeu, e à qual deve prestar contas de sua atividade, o parlamentar exerce uma função pública com prazo determinado e passível de renovação, que, embora com características distintas de outras profissões, tem certas facetas comuns a muitos ofícios.

Dos 102 congressistas entrevistados, 28 (27,45% do total) abordaram, espontaneamente, questões relativas à atuação dos parlamentares nesse contexto profissional. Prevaleceu, de modo geral, uma queixa em relação a supostas incompreensões da mídia e da opinião pública sobre o que eles consideram como uma espécie de natureza especial das atividades parlamentares, sobretudo quanto à necessidade de presença intercalada em Brasília e junto aos municípios onde se encontram as suas bases eleitorais; mas também no que tange a uma percepção que estaria cristalizada no público de que o ofício de deputado federal é rendoso e pleno de mordomias, porém pouco produtivo, e ainda propício à prática de irregularidades.

Dentre esses 28 parlamentares, apenas um se manifestou solidário em relação às críticas da sociedade, considerando-as legítimas, embora tenha avaliado como ingenuidade acreditar que congressistas não trabalhem, porque quem tem poder não deixa de exercê-lo. Dois deputados reforçaram as reclamações e fizeram autocríticas firmes e até irônicas. Os demais 25 entrevistados que abordaram a questão do trabalho reclamaram de um suposto tratamento injusto pela mídia e pela opinião pública, de incompreensões e distorções deliberadas.

### Trechos das entrevistas

Luciano Zica (PT-SP) destacou que há uma visão distorcida da sociedade em relação ao Parlamento. “Nós todos trabalhamos muito, mas a sociedade estabelece parâmetro de que temos vida tranquila e maravilhosa, e muitas vezes não se preocupa em analisar o mérito do que estamos fazendo.”



O deputado Feu Rosa (PP-ES) descreveu a situação: “É um negócio meio louco. Quando estamos aqui, somos pegos em flagrante. Quando estamos fora daqui, estamos vagabundeando”. Segundo ele, as acusações são diversas e generalizadas: “Deputado é isso, deputado é aquilo; senador é isso, senador é aquilo”. Em sua avaliação, “isso ao longo do tempo vai criando raízes e fica muito difícil se não tivermos uma contrainformação”, afirmou, sugerindo ser necessário adotar ações de comunicação estratégica para compensar algo que já se apresenta como parte da cultura política.

De acordo com Maurício Rabelo (PL-TO), “a imagem que se tem do político lá fora é de que ele é um espertalhão”. Entretanto, em sua opinião, “o trabalho é intenso, é muito forte, a gente é muito cobrado, e a imagem que a gente tem lá fora é a de que político não trabalha, de que político ganha muito dinheiro”. E completou: “O que a gente tem feito aqui é perdido muito cabelo; é corrido atrás o tempo todo e, às vezes, o trabalho não aparece”.

Para o deputado Edson Duarte (PV-BA), “tudo de ruim está encarnado na figura do deputado”. Segundo ele, “há uma rejeição muito forte ao nosso Poder. Quando se fala que é deputado, a primeira imagem que vem à cabeça é de uma pessoa que vive de mordomia, que não trabalha, não faz nada, ganha muito e rouba”.

Chico Alencar (PT-RJ) ponderou que “a imagem corresponde à realidade, mas só parcialmente”, isso porque “se faz uma generalização no senso comum, e a mídia, especialmente a televisiva, reforça isso: que os parlamentares estão muito mais preocupados com o seu próprio bolso, com seus interesses, em ter uma vida boa”.

Por sua vez, o deputado Coriolano Sales (PFL-BA) contou o que acontece quando é abordado por populares em locais públicos:

O cidadão que está lá embaixo pensa que aqui ninguém trabalha. As pessoas têm uma imagem a mais distorcida possível. (...) Às vezes saio aqui em Brasília, vou ao *shopping* comprar alguma coisa e tal, e quando estou conversando a pessoa olha o *button* na lapela e diz: “É de deputado, não é?” E digo: “É sim. Sou deputado federal pela Bahia”. E a pessoa diz: “Ali que é lugar bom de trabalhar, não é?” E digo: “É muito bom sim, porque o trabalho lá é grande, é enorme. A gente tem uma trabalhadora doida mesmo lá dentro”. E ela diz: “E deputado trabalha? Lá na Câmara se trabalha?”.

Eduardo Barbosa (PSDB-MG) avaliou que “já temos cristalizado na sociedade uma visão extremamente negativa da Casa”. Segundo ele, “a impressão é que aqui não se trabalha; todas as pessoas aqui são opor-

tunistas, são safadas, corruptas”. Para ele, “por mais que se tente divulgar todo o trabalho que a Câmara faz, nós não conseguimos ainda contrapor [uma imagem melhor]”.

Para um companheiro de partido, José Rajão (PSDB-DF), “a população vê o parlamentar como mala, como bandido, como ladrão. Ela vê o funcionário público que trabalha no Legislativo como alguém que não faz nada, que não produz nada”. João Mendes de Jesus (PSL-RJ) avaliou que “há um pouco de descrédito”. Em sua opinião, “às vezes, subestimam um pouco o trabalho do parlamentar. Alguns até acham que não trabalhamos. O deputado está lá somente na mordomia”. No entanto, ele considera que, “na verdade, não é nada disso. Vejo hoje [depois que assumiu o mandato de deputado federal] o grau de responsabilidade, vejo a importância dos parlamentares”.

Milton Cardias (PTB-RS) avaliou: “Outra coisa que é muito malvista é o subsídio, o salário dos parlamentares”. Em sua percepção, “as pessoas acham que eles [os deputados e senadores] têm dinheiro para comprar o que quiserem, mas não é bem assim. O que se ouve a esse respeito não retrata a realidade. Os parlamentares têm muitos gastos, e o dinheiro não dá”.

Na mesma direção avaliou o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), herdeiro de uma linhagem política que remonta à formação do Estado nacional brasileiro, para quem a opinião pública pensa que os congressistas trabalham pouco. Para ele, “a imagem pública da Câmara dos Deputados não é uma imagem autêntica, nem verdadeira”. Trata-se, em sua avaliação, de “uma imagem muito falha”, porque

(...) a Câmara ainda não conseguiu, através dos seus instrumentos, levar à opinião pública uma informação exata do que é o Poder Legislativo, sobretudo nestas questões: a questão do subsídio, (...) a questão do tempo de trabalho que o deputado hoje tem. Meu avô foi deputado federal. No tempo do meu avô, o Congresso Nacional só se reunia, quatro meses, cinco meses. E em muitas partes do mundo acontece isso: o Congresso reúne-se só cinco meses. Geralmente, a desinformação leva à opinião pública a ideia de que o deputado trabalha pouco. Isso precisava ser devidamente explicado.

Um integrante do chamado “alto clero”, que posteriormente seria presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), considerou que a percepção pública de que os congressistas trabalham pouco é “uma inocência”, mas, ao mesmo tempo, entendeu como legítimas as críticas da sociedade ao Parlamento. Em suas palavras:





As pessoas imaginam, por exemplo, que na Câmara dos Deputados não se trabalha, nem deputado nem funcionário. É uma inocência. Imagine se as pessoas que têm poder deixariam de exercê-lo. As pessoas estão aqui para exercer o poder, para defender opiniões, interesses. (...) Claro que há imperfeições, todas essas coisas que o povo inteiro sabe. Mas a imagem [da Câmara] eu creio que não corresponde [à realidade], até porque, como a vida é difícil no Brasil, para a maioria do povo, (...) as pessoas formam a sua opinião a partir dos seus problemas não resolvidos, e aí, digamos, por atacado, julgam que a Câmara dos Deputados não funciona, que os poderes não funcionam. Esse processo tem legitimidade, é um processo de avaliação crítica que eu respeito.

Ociosidade e mordomia são dois termos que, na visão do deputado Dilceu Sperafico (PP-PR), resumem a percepção pública sobre o Parlamento. Segundo ele, “a impressão que a população tem é que a Câmara é um local muito mais de ociosidade do que de intenso trabalho”. E completou: “Também há uma imagem dos parlamentares, tanto deputados quanto senadores, de que aqui é um lugar onde existe muita festa, muita regalia, muita mordomia”. Todavia, em sua opinião, a verdade sobre o volume de trabalho é outra: “Na realidade, os dias que passamos aqui são de intenso trabalho. Normalmente temos horário para começar, mas para terminar, não”.

Também o deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA) destacou que “precisamos melhorar a imagem pública da Câmara”, vista pela sociedade, segundo ele, como “produtora de mazelas”. De acordo com a sua avaliação,

no geral, são atribuídos à Câmara alguns aspectos negativos que são pouco esclarecidos à opinião pública: a imagem de que a Câmara não trabalha; a imagem de que a Câmara dos Deputados tem período de férias muito elevado; a imagem de que os projetos aqui demoram muito para ter uma solução. E tudo isso é debitado indevidamente, porque o funcionamento aqui é intenso. É muito forte a presença do deputado, não só a presença física como nos debates, a interlocução com a sociedade, e isso não aparece para o conjunto da sociedade. O que aparece é que a Câmara é produtora de mazelas. Acaba se destacando mais o lado negativo das coisas e pouco o aspecto positivo que o Poder Legislativo tem.

A imagem de pouco trabalho disseminada na sociedade seria uma distorção da realidade, segundo o ponto de vista do deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP). Para ele, “existe muita distorção”, porque “quando divulgarem mais as comissões, (...) o gabinete do deputado, (...) o fim de semana do deputado, vão ver que ele realmente traba-

lha em alguns casos até dezoito horas por dia”. Ele acrescentou que o parlamentar ainda tem de ser poliglota e conhecer tudo, como religião, economia e mercado internacional. “Tem que estar antenado com a Casa, ler todos os projetos, ter a sinopse de tudo para poder estar bem informado e, inquirido por jornalistas dos demais cantos do país, dar uma resposta que os convença daquilo que realmente está ocorrendo.”

Ao contrário do que pensaria a opinião pública, trata-se, na verdade, de um trabalho árduo, de acordo com a manifestação do deputado Bismarck Maia (PSDB-CE). Afirmou em tom de lamento: “Gostaria que [a imagem pública da Câmara] fosse melhor, porque aqui existem homens sérios, a maioria é séria”. E acrescentou: “Temos visto a dedicação de vários colegas, num trabalho árduo, numa dedicação profícua, pensando o Brasil, cada um olhando pelo seu ângulo de visão, mas todos voltados para a causa do Brasil, para a causa dos seus estados”.

Também lamentou o deputado Costa Ferreira (PSC-MA): “É uma tristeza. É lamentável. [A imagem pública] não corresponde à realidade”. Para ele, “a Câmara é um órgão do Poder Legislativo que trabalha com ênfase, que trabalha procurando fazer o melhor para o bem-estar do povo brasileiro, para organizar o Estado, para melhorar a qualidade de vida, para dar amparo aos direitos individuais e coletivos”.

Os eleitores não sabem o quanto se trabalha no Parlamento, reforçou Cláudio Cajado (PFL-BA), para quem, “com certeza, [a imagem pública do Congresso] não corresponde à realidade”, já que “o eleitorado não sabe o quanto se trabalha aqui dentro”. Ele comentou, tentando descrever o cotidiano dos congressistas tanto em Brasília como nos estados onde foram eleitos:

O povo brasileiro não percebe a importância dos trabalhos das comissões, do Plenário, das propostas, das melhorias das propostas [de iniciativa do governo] que são feitas, dos avanços que fazemos. E, principalmente o eleitorado brasileiro não tem consciência de que a atividade parlamentar não é só no Plenário, dentro da Casa, mas fora dela, como as audiências com os ministros, as audiências nos estados, as visitas às bases, aos municípios, o contato com o eleitorado. Tudo isso faz parte do desempenho do parlamentar. E isso deveria ser mais bem divulgado.

Alberto Fraga (PTB-DF) destacou que “há uma grande injustiça da sociedade para com a Câmara, porque a maioria dos parlamentares é homem de bem”. Segundo ele, “existe uma deturpação”. Entretanto, ele pondera que no Parlamento “pode haver ladrões ou pessoas com desvio de conduta, como é comum em toda coletividade”. Mas ele



também garante: “O que posso lhe afiançar é que, nesta Casa, dos 513 deputados, certamente, a grande maioria é de homens corretos que vivem do salário da Câmara”.

Já citado nesta seção, Coriolano Sales (PFL-BA) enfatizou o desconhecimento público sobre o trabalho das comissões temáticas permanentes e especiais. “Muita gente ainda tem uma imagem deformada do trabalho que ocorre aqui na Câmara dos Deputados. Às vezes, o indivíduo vê o plenário vazio, mas as comissões técnicas estão cheias de parlamentares.” Com ele se alinhou mais um deputado, Adelor Vieira (PMDB-SC): “Quando se faz essa avaliação do trabalho do parlamentar, as pessoas entendem que o parlamentar tem de estar durante todo o dia no Plenário, [mas] a atividade do parlamentar não é apenas o Plenário”.

A imagem pública negativa do Parlamento decorre de uma “cultura enraizada”, avaliou o deputado Dr. Hélio (PDT-SP), para quem “a imagem tem melhorado” junto aos formadores de opinião, embora, segundo ele, a maioria entenda que os congressistas atuam mais em favor de interesses particulares que do interesse público. Em seu ponto de vista:

O conjunto daqueles que representam os formadores de opinião tem mudado, observando que aqui se trabalha muito, que aqui se produz muito, diferentemente daquela opinião, aquela cultura já enraizada na população brasileira de que se trabalha pouco e que se trabalha para o bem próprio e não coletivo.

Também para Simão Sessim (PP-RJ), a imagem do Parlamento “não é real”; isso porque “acho que trabalhamos e produzimos”. Em apoio a uma iniciativa anunciada naquele momento pelo então presidente da Câmara João Paulo Cunha, acrescentou: “O presidente atual tem falado muito na necessidade de melhor se divulgar, de pegar as comissões e levar para fora daqui e lá tentar uma divulgação; (...) começar a fazer audiências públicas das comissões nos estados”.

Para a deputada Telma de Souza (PT-SP), o volume de trabalho dos parlamentares não aparece fora da instituição. “Ainda não conseguimos mostrar lá fora o volume de trabalho que acontece aqui dentro.” Por isso, ela avalia que a imagem pública do Parlamento é “incompleta”. Isso porque, “como não se sabe exatamente qual é o trabalho de um deputado, na maioria das vezes esse trabalho é reduzido à votação em Plenário, e sabemos que não é só isso”. Ela explicou:

Temos as votações em Plenário, temos as posições a favor ou contra, temos também o trabalho nas comissões, as audiências públicas, as frentes parlamentares, as comissões que trabalham em conjunto, enfim, um trabalho cotidiano que muitas vezes a velocidade de tudo o

que acontece impede, de alguma maneira, que o brasileiro, o cidadão e a cidadã tenham contato com a Câmara como um todo.

O deputado José Divino (PMDB-RJ) avaliou que a imagem pública do Parlamento não corresponde à realidade e, para justificar o ponto de vista, enfatizou a questão do trabalho. “Vejo que há deputados aqui que chegam cedo e saem tarde”, frisou, dando um exemplo: “Nós tivemos o primeiro turno da votação da reforma previdenciária, que causou grande fadiga aos deputados”.

Na mesma linha, manifestou-se a deputada Zelinda Novaes (PFL-BA): “A função do parlamentar é muito importante. Trabalhamos bastante. (...) As comissões não param, nossa agenda é superlotada, saímos daqui às 20 ou 22h. No dia seguinte são outros itens”.

Davi Alcolumbre (PDT-AP) avaliou que a imagem pública do Parlamento “é ruim” e, por isso, sugeriu “um trabalho de conscientização para mostrar que cada parlamentar está voltado para os interesses maiores da nação brasileira e em especial do estado que o elegeu”. Só assim, segundo ele, “o parlamentar pode demonstrar à sociedade que está aqui para trabalhar, para levar à sua região desenvolvimento, progresso, saúde e segurança; responder pelo mandato popular a que foi eleito pelo povo”. Ele ressaltou que “fomos eleitos para trabalhar para a sociedade e aqui estamos tentando fazer a nossa parte”, porém “enfrentamos processos, orçamentos, emendas, contingenciamentos do governo – às vezes você acha que está tudo bem, que vai sair a obra, e o governo contingencia”.

Dois congressistas, entretanto se manifestaram em tom de autocrítica, destacando questões relativas aos salários dos parlamentares, ao chamado “recesso branco” e ao pagamento adicional pela presença em convocações extraordinárias do Congresso.

O primeiro, o deputado Dr. Rosinha (PT-PR), embora tenha considerado que a imagem pública do Parlamento não corresponde à realidade, no sentido de que a realidade seria melhor que a imagem, também reconheceu a responsabilidade dos parlamentares. “A Câmara, às vezes, de uma maneira geral, acaba dando o ponto de que o povo precisa para criticar.” E completou: “Estamos numa semana branca de convocação extraordinária. É um absurdo não trabalhar numa semana onde cada deputado recebeu livres R\$ 19.200,00”.

O segundo – deputado Pastor Reinaldo (PTB-RS) – ressaltou: “É quinta-feira e a Casa nem abriu o painel [de votação]. Há um deputado presidindo a sessão, outro sentado ao seu lado, de vez em quando chega



um parlamentar para falar”. Por isso, avaliou: “A Casa é muito pouco produtiva. (...) Nós, parlamentares, produzimos muito pouco. Nesta semana, por exemplo, votamos algo apenas na terça-feira; ontem houve uma sessão rápida, sem votação nominal; e hoje a Casa está praticamente vazia”. E concluiu com ironia: “Eu louvo o trabalho dos técnicos, dos operadores das câmeras, que têm que ter o cuidado de dar *close* no parlamentar, a fim de não mostrar para as bases o tremendo vazio que é o plenário da Câmara dos Deputados”.

### Análise dos depoimentos

Dentre os 28 deputados entrevistados – 27,45% do total – que abordaram questões relativas às percepções públicas sobre o trabalho dos parlamentares, 13 integravam bancadas de estados do Sudeste, sete do Nordeste, cinco do Sul, dois do Norte e um do Centro-Oeste.

Em relação ao quadro político-partidário, dezoito integravam a base parlamentar aliada ao governo, sendo cinco do PT, quatro do PTB, três do PP, dois do PDT, um do PCdoB, um do PL, um do PSL e um do PSC. Pertenciam a partidos de oposição sete congressistas, quatro do PSDB e três do PFL. Um parlamentar integrava a bancada do PV, que ainda estava dividido em relação ao apoio ao governo, mas logo iria aderir à base aliada; e dois outros deputados representavam o PMDB, que também estava prestes a fazer o mesmo.

Veja-se que há um equilíbrio regional e um predomínio de deputados da base governista, sem que isso possa apontar para algum direcionamento especial das percepções em relação ao trabalho dos parlamentares, já que tal predominância refletia também o peso da ampla base parlamentar que o governo conseguira então montar na Câmara; composição que ainda iria crescer a partir do ano seguinte.

A proporção configurada neste grupo de dezesseis deputados reeleitos para doze novos reflete aproximadamente tanto a divisão ocorrida entre os entrevistados por esta pesquisa quanto a composição da Legislatura 2003/2007. Como explicar, então, tamanha regularidade (de quase trinta por cento dos entrevistados) em torno de uma abordagem, espontânea, a respeito de temas referentes à percepção pública do trabalho dos parlamentares?

Com exceção de apenas dois deputados que assumiram uma autocrítica veemente, e de um outro que tratou do tema em tom mais ponderado, reconhecendo a legitimidade das críticas da sociedade, a ampla maioria abordou o assunto para externar um desabafo diante do

que eles consideram ser um tratamento deformado ou distorcido dos meios de comunicação social em relação às atividades do Congresso; e isso é possível articular com base nas manifestações sobre o papel da mídia registradas no capítulo terceiro, segundo a própria avaliação dos parlamentares.

Além disso, sem que seja preciso evidenciar o argumento em detalhadas análises de conteúdo quantitativas e qualitativas – o que seria recomendável, mas não imprescindível –, é evidente que a cobertura jornalística do Congresso aborda recorrentemente questões relativas ao trabalho dos deputados e senadores, e não raro em tom de cobrança ou mesmo de deliberada ironia. Isso só não ocorre quando estão sendo discutidos ou votados temas polêmicos ou assuntos de grande impacto potencial na sociedade e/ou na economia, ou, então, quando acontece algum escândalo que desperte ainda mais interesse.

Assuntos relativos aos salários dos parlamentares (ou especulações sobre propostas de aumento de seus valores); custos do mandato parlamentar, como verbas para custeio de assessores e secretários; verbas indenizatórias para manutenção de escritórios políticos nos estados; cotas para pagamento de passagens aéreas, correspondência com os eleitores, contas telefônicas, assistência à saúde, diárias para viagens ao exterior e outros subsídios – tudo isso gera recorrentes pautas jornalísticas e, sem dúvida, se transpõe para a opinião pública.

Embora tenha quase se tornado um conjunto de questões aparentemente banalizado, a sua abordagem na mídia, a depender do tipo de veículo e linha editorial, pode se prestar a algum tipo de tratamento menos ou mais sensacionalista. É comum, nesse contexto, o recurso à imagem fotográfica ou televisiva de plenário vazio, como que simbolizando a ausência de compromisso com a instituição e o trabalho parlamentar.

A mídia pode, de fato, estar exercendo um papel de “cão de guarda das instituições públicas”, como idealiza a teoria democrático-liberal do jornalismo, seja ou não em nome dos interesses do mercado (como relativizam os seus críticos). A avaliação vai depender de cada caso específico, mas, em geral, ressaltados os eventuais exageros, a atuação se justifica e, como se pode aduzir, do ponto de vista dos princípios que exaltam a democracia representativa, reforça o exercício de *accountability*, ao estimular a fiscalização em torno do exercício dos mandatos e responsabilizar os parlamentares a prestarem contas de suas ações. São dignas de nota, nesse sentido, as manifestações de cobrança por parte de cidadãos desconhecidos em locais públicos, algumas até agressivas, conforme apareceu no depoimento de alguns parlamentares.



Entretanto, ao se manifestarem dessa forma (em desabafo), os deputados estão reagindo a uma sequência frequente de reportagens e comentários da mídia com base nesses temas, e certamente também respondendo às interpelações que sofrem de pessoas comuns indistintamente, tentando ainda estabelecer um contraponto argumentativo e factual diante das críticas que, segundo a maioria deles, são exageradas e injustificadas.

Cabe realçar que na ocasião da realização das entrevistas, o tema vinha sendo explorado de modo reiterado pela imprensa e a mídia informativa em geral; e, possivelmente, tenha gerado um efeito cumulativo sobre a carga já negativa da imagem pública parlamentar.

A partir do primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Congresso foi convocado extraordinariamente em quase todos os períodos de recesso constitucional, o que demandou o pagamento de salários adicionais, perfazendo-se, em alguns casos, dezenove salários por ano. A divulgação disso provocou grande comoção nos comentários da imprensa e das emissoras de rádio e televisão, além de observações indignadas feitas por populares em locais públicos.

Como assinalado no capítulo terceiro (seção 3.8), nessa questão do recesso constitucional, a pressão midiática e da opinião pública foi, de fato, interpretada como insuportável e, em dezembro de 2005, os congressistas aprovaram duas propostas de emenda à Constituição a fim de reduzir o período de recesso parlamentar de 90 para 55 dias por ano (em dois períodos) e extinguir o pagamento de salários adicionais nos casos de convocação extraordinária do Congresso pelo Executivo. A decisão penosa, na prática, limitou compensações tidas por muitos como privilégios injustificáveis, mas logo depois foi sucedida pela eclosão de uma série de escândalos denominada máfia das sanguessugas, envolvendo a liberação de emendas parlamentares ao Orçamento da União.

#### 4.5 “Quem vê de perto muda de opinião”

Com base nos depoimentos de 14 deputados, ou 13,72% do total de parlamentares entrevistados, foi possível identificar uma abordagem comum a todos eles, cuja tônica gira em torno do impacto que o congressista sente quando passa a conviver diretamente com os seus colegas de Parlamento, participando de suas atividades e eventos diversos. Em suma, o que ocorre é uma drástica mudança de opinião.

Os depoimentos atestam como, mesmo em pessoas afeitas à atividade política, a imagem pública negativa do Congresso Nacional lhes fica



impregnada sem que haja qualquer possibilidade de distanciamento de uma série de conceitos encontrados no senso comum – e, como assinalado no capítulo primeiro (seção 1.4), componentes de uma cultura política que, embora não imutável, alimenta preconceitos de conteúdo antiparlamentar.

Para políticos profissionais e para os cidadãos de uma forma geral, é preciso conviver e frequentar as suas atividades para entender o que, de fato, acontece no Parlamento; donde se conclui que as representações que a mídia produz acerca das ações de deputados e senadores são insuficientes, pois não dão conta de uma diversidade de eventos e nuances.

### Trechos dos depoimentos

A deputada Maria do Rosário (PT-RS) destacou:

Eu mesma tinha uma outra imagem antes de ser deputada federal. Os deputados federais trabalham muito. É um trabalho impressionantemente mais pesado, mais denso do que o dos demais parlamentos. Eu já fui vereadora em Porto Alegre, fui deputada estadual no Rio Grande do Sul. Minha percepção é de que hoje, até pela distância e pelo grau de responsabilidade com um país que é continental, para além do estado que representamos, o trabalho aqui é muito mais intenso do que nos parlamentos estaduais. No entanto, a visibilidade desse trabalho não corresponde ao esforço que realizamos. Há uma ideia ainda de que trabalhamos pouco.

Zezéu Ribeiro (PT-BA) frisou: “A gente vem para cá ainda em cima dos trezentos picaretas. Chega aqui e vê outra coisa. Uma surpresa gratificante é ver o volume de trabalho de todos os parlamentares”. E completou: “Há uma sobrecarga enorme de trabalho aqui, e muitos que a gente imaginava que não trabalhavam trabalham”.

No mesmo sentido, manifestou-se o deputado Gustavo Fruet (PMDB-PR). Segundo ele, “quem vem para a Câmara dos Deputados chega com uma visão e, ao trabalhar na Casa, acaba tendo outra perspectiva”.

Reforçou esse ponto de vista o deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS), para quem “a imagem pública da Câmara não corresponde à realidade; ela é muito mais intensa que a transmitida”. Disse ele:

Há um trabalho intenso na Câmara. O cidadão comum tem uma imagem da Câmara. Quando aqui convive por alguns dias, tratando da defesa de interesse de alguma categoria ou setor, fica impressionado com a intensidade das atividades nas comissões técnicas, nas comissões parlamentares, nas comissões permanentes, nas comissões



especiais, no Plenário, nas sessões, na Ordem do Dia [sessões com pauta deliberativa].

Para Milton Cardias (PTB-RS), “a maioria do povo tem outra imagem do trabalho aqui feito”. Usando a si mesmo como exemplo, ressaltou: “Nós só tomamos conhecimento do que realmente acontece na Câmara quando chegamos aqui. Fora daqui as pessoas têm uma imagem um tanto distorcida, evidentemente excetuando-se as esclarecidas, que acompanham detidamente os trabalhos da Casa”.

O deputado Miguel de Souza (PL-RO) se expressou no mesmo sentido: “A visão no passado – e eu estava do outro lado também – era uma visão que as pessoas vinham para cá passear, e ficava aquela imagem do Plenário, também meio distorcida; parece que ninguém está fazendo nada”. No entanto, ponderou, “na comissão você mostra o verdadeiro trabalho do parlamentar, onde está se posicionando, defendendo seus projetos, o seu ponto de vista”. E explicou: “quando vai para o Plenário, já vai discutido, pré-elaborado”. Por isso, sugeriu, “precisava realmente a gente esmiuçar mais, mostrar melhor essa imagem, o belo trabalho que faz o Parlamento brasileiro”.

Assis Miguel do Couto (PT-PR) recorreu a um depoimento de cunho pessoal para avaliar a imagem pública do Congresso:

No começo era um pouco difícil; muita gente me questionou o porquê disso e eu também me questionei bastante por que fui disputar uma eleição. (...) Demorei a me acostumar com essa ideia porque eu também fiz muita crítica, ao longo dos meus anos, em relação ao papel do Parlamento. Mas acredito que é importante, me convenço cada vez mais disso. Esses primeiros meses aqui, eu percebo que realmente nós acertamos, que a representação desse segmento da agricultura familiar, principalmente, teria que estar aqui, dos pequenos municípios, porque todos os outros setores fazem aqui *lobbies* pesados.

Na mesma linha se expressou o deputado Alex Canziani (PTB-PR): “Às vezes eu recebo pessoas aqui, lideranças, vereadores, prefeitos, e eles ficam impressionados com o ritmo de trabalho que temos aqui. Não somente eu, mas praticamente todos os deputados têm uma atividade muito intensa, reuniões, debates”. Em sua opinião, portanto, o Parlamento, “quando todas as comissões estão funcionando, impressiona pela qualidade dos debates que temos dos mais variados assuntos, [a exemplo de] audiências públicas do mais alto nível”. Entretanto, segundo ele, “a comunidade às vezes acompanha o Plenário, uma determinada notícia que sai, e muitas vezes a própria imprensa destaca

a notícia negativa, que acaba não refletindo, no meu entendimento, o trabalho dos deputados e o que faz a Câmara”.

O ex-deputado estadual Jamil Murad (PCdoB-SP) deu um depoimento a partir de sua experiência pessoal e destacou o fato de o Parlamento ser um fórum de debates e deliberações em que interesses conflitantes buscam prevalecer:

Quando cheguei aqui, comecei a perceber que na Câmara se trabalha bastante, todo o corpo técnico e os parlamentares, e também se resolvem coisas de grande relevância (...). Eu era da Assembleia Legislativa de São Paulo. Às vezes, ficava um mês sem ter uma votação de grande relevância, com grandes desdobramentos. Aqui, mal acaba um projeto, já entram outros, e às vezes são superpostos. São bilhões de reais que estão tendo seus destinos resolvidos, e existe contradição de interesses dentro da sociedade. Aqui não é um mar de rosas onde a gente agrada todo mundo. À hora em que se vota uma determinada coisa se está deslocando recursos de uma área para outra. Então, quem está ganhando recursos fica satisfeito; quem está perdendo fica bravo.

Uma colega de bancada partidária, Perpétua Almeida (PCdoB-AC), avaliou que “se for pegar a imagem pública como a imagem do Parlamento, dos parlamentares, a opinião ainda é muito negativa”. Porém, ponderou, “depois que chegamos aqui percebemos que a grande maioria dos parlamentares se desdobra para fazer um bom mandato e a própria Câmara como instituição, e a Mesa Diretora também. Mas a sociedade não está acompanhando isso *pari passu*”.

O deputado Vicentinho (PT-SP), que seria em seguida identificado como integrante da elite parlamentar por escolha de seus pares (no *ranking Os 100 Cabeças do Congresso*, organizado anualmente pelo Diap), também fez um *mea-culpa*: “Confesso que quando vim para a Câmara achava que deputado trabalhava muito pouco. Ao chegar aqui, descobri o contrário. Saímos daqui aos pedaços, por causa da tensão permanente, das discussões nas comissões, das audiências, dos debates, das sessões”. Para ele, “o momento em que estamos em Plenário é o mais tranquilo, digamos assim, e eu tenho dito isso para a sociedade”.

O deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) se manifestou no mesmo sentido: “Vejo que as pessoas só mudam a concepção e a ideia quando vêm à Câmara, quando presenciam os debates, os trabalhos, as comissões”. E completou: “Quando visualizam o trânsito que existe aqui dentro dos vários segmentos da sociedade que se fazem presentes, as pessoas aí começam a perceber que não é aquilo que é passado pela mídia”.

Dois parlamentares destacaram a alta qualidade do conteúdo das matérias discutidas e deliberadas no Parlamento. O deputado Chico



Alencar (PT-RJ), ex-vereador da capital e ex-deputado estadual, definiu: “A Câmara é um espaço de debate. Tenho aprendido muito aqui, a pensar grande, a pensar o Brasil. Cada audiência pública é informação que agregou”. E ponderou: “Mesmo no Plenário, embora não se preste muita atenção no que o outro fala, há também um nível de debates muito importante”, acrescentando, comparativamente: “eu, que tenho uma vida parlamentar municipal e estadual, reconheço que aqui o nível é muito mais instigante e elevado”. Um colega de bancada estadual, João Mendes de Jesus (PSL-RJ), avaliou que “os projetos, as proposições, de modo geral, são muito bons. Os debates são excelentes. Não é o que pensam lá fora. É uma grande escola, de tremendo valor. Acho que estamos bem servidos, com bons parlamentares.” E concluiu: “Como observador que sou hoje, com seis meses no mandato, vejo o nível dos debates, vejo a inteligência que esta Casa realmente congrega aqui dentro. Realmente, é algo muito importante”.

### Análise dos depoimentos

Dos 14 deputados referidos nesta seção, que representam 13,72% do total de entrevistados, seis eram de bancadas de estados do Sul, cinco do Sudeste, dois do Norte e um do Nordeste.

Em termos político-partidários, doze ajudavam a compor a base parlamentar governista (sendo cinco do PT, dois do PCdoB, dois do PTB, um do PDT, um do PL e um do PSL). Apenas um era da oposição (PSDB), e havia outro do PMDB, que, em seguida, passaria a integrar a base de sustentação do governo. Além do fato de que prevaleceu, neste caso, uma maioria quase absoluta de parlamentares da situação (e a Câmara era pela primeira vez presidida por um deputado do PT, o que poderia induzir exaltações), o mais importante é que, dentre esses quatorze congressistas, dez estavam estreando como deputados federais, embora vários deles tivessem ampla experiência em câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais.

Certamente, esse foi o fator determinante a estimular depoimentos de cunho pessoal dando conta da surpresa positiva que terá sido se encontrar num ambiente muito melhor, segundo eles ressaltaram, do que o que haviam imaginado a partir dos estereótipos prevalecentes sobre o Congresso Nacional na cultura política do país.

Pode ter havido, de fato, sinceridade na maioria desses depoimentos, mas também certa dose extra de entusiasmo e idealização decorrente da estreia numa instituição que, sem dúvida, tem importância na

conformação do arcabouço jurídico e institucional do país – a partir do sucesso numa competição em geral acirrada nas urnas e, também, em meio a certo clima de empolgação por fazer parte da base parlamentar de apoio a um governo, alegadamente, de esquerda.

Daí ser compreensível, em especial nos estreantes, uma necessidade de confrontar com argumentos e fatos positivos – e até testemunhos de caráter pessoal – a imagem pública parlamentar cronicamente negativa, que, como se confere a seguir, dá margem a justificativas diversas, às vezes inusitadas.

Ao contraporem uma visão “de perto” ou “de dentro”, supostamente positiva ou realista, a uma outra visão da qual partilhavam “de longe” ou “de fora”, alegadamente negativa ou distorcida, os parlamentares estão, mais uma vez, se referindo implicitamente às representações que os meios de comunicação logram ou decidem produzir e disseminar sobre as ações de deputados e senadores. Assim, se pode concluir que, novamente, estão os deputados federais – consciente ou inconscientemente – reforçando a tese do negativismo da mídia em relação à política parlamentar; pois, além dos estereótipos já existentes na cultura política, de onde mais viriam tais visões “de longe” ou “de fora”?

#### 4.6 “A imagem negativa é dos políticos”

Nesta seção, foram agrupados extratos de depoimentos de 28 deputados, ou 27,45% do total de entrevistados, que, em comum, têm a característica de não reconhecerem devidamente o problema da imagem pública negativa do Parlamento como decorrente, ao menos em boa parte, do desempenho de ambas as Casas do Congresso Nacional ou das atividades de deputados federais e senadores. Segundo eles, por mais contraditório que isto possa parecer, essa é uma questão que diz respeito aos políticos em geral ou em caráter individual.

Trata-se de um problema que, no entendimento desse contingente de quase trinta por cento do corpo geral desta pesquisa, atinge a classe política de uma maneira difusa e abrangente, e às vezes de modo pontual, mas não especificamente a Câmara dos Deputados. Para eles, não é a instituição que é afetada no seu conjunto, mas alguns parlamentares individualmente. Porém, para uma parte desses entrevistados, os eventuais problemas que ocorram com congressistas em particular podem, sim, afetar a imagem institucional como um todo.

Apesar das contradições, os depoimentos convergem para uma avaliação de que os políticos, indistintamente, têm uma imagem negativa,



mas não coincidem quanto ao impacto disso na imagem da Câmara. Houve uma concordância em torno da ideia de que a credibilidade baixa da classe política em geral no Brasil provoca incompreensões que afetam a confiança pública nos parlamentares.

### Trechos das entrevistas

Na avaliação do deputado Marcelo Guimarães Filho (PFL-BA), “houve uma recuperação bastante grande” da imagem pública do Parlamento. Ele ponderou: “Quem às vezes tem uma imagem negativa é o parlamentar, por causa de determinada atitude que tomou ou (...) opinião que emitiu. Mas a Casa, a instituição, não mais. Ela tem uma imagem boa”.

Na mesma linha opinou Maurício Rabelo (PL-TO): “O que se pensa eu não sei bem se é da Câmara, não saberia dizer, mas é do político. Nós aqui somos muito exigidos, atuamos em muitas comissões e sempre temos que estar nos inteirando dos mais variados assuntos”.

A mesma percepção foi manifestada pelo deputado Dr. Evilásio (PSB-SP), para quem “a imagem da Câmara é melhor do que a imagem dos políticos”. Segundo ele, “no Brasil, o que não é boa é a imagem dos políticos. Mas a Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional, é uma instituição que cada vez mais se afirma positivamente perante a população”.

O deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), que, pouco depois, ganharia destaque na mídia nacional por sua atuação como relator da CPI dos Correios (que investigou o escândalo político denominado mensalão) e, a seguir, seria eleito para integrar a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, considerou que a imagem pública do Parlamento “está mudando bastante” [no sentido de mudar para melhor]. Ele acrescentou: “Além do mais, a imagem que se tem é do político; não diria que a Câmara tenha assim tanta coisa que seja tão negativa”.

Outros depoimentos também destacaram a noção de que a imagem da instituição é afetada negativamente pelo comportamento individual de alguns de seus integrantes. Milton Cardias (PTB-RS) comparou: “Se houver, num saco de batatas inglesas, uma batata estragada e todas as outras estiverem boas, as boas, que são maioria, não vão recuperar a estragada. Mas a estragada pode contaminar as outras, fazendo o saco de batatas se deteriorar”. Jackson Barreto (PTB-SE) registrou: “Percebo a imagem negativa que grande parcela da população tem da Câmara, e há essa pichação”. Porém, segundo ele, “não é a Câmara nem o Poder Legislativo, e sim pessoas, isoladamente, que não têm bom comporta-

mento; e isso é generalizado para a Câmara como um todo”. Vicentinho (PT-SP), para quem a imagem pública do Parlamento “não é muito positiva”, avaliou que “muitas vezes uma atitude negativa repercute como se fosse de todos”.

O deputado Antonio Nogueira (PT-AP) considerou que “tem melhorado muito a imagem da Câmara, no sentido de que se mistura a Câmara com o que se diz no popular: Ah, político é político, todos são iguais e tal”. Segundo ele, “pelo menos a partir deste ano – não sei se porque estou chegando agora –, a gente tem tido um reflexo muito melhor, uma imagem muito melhor, inclusive com a questão das sessões extraordinárias e da convocação do Congresso”.

Reforçando a ideia da generalização do mau comportamento individual, um parlamentar de vários mandatos, Marcondes Gadelha (PFL-PB), analisou o problema da imagem pública negativa do Parlamento como parte de um contexto em que não há vínculos entre representante e representado, resumindo-se a representação aos momentos de participação eleitoral. Disse:

A situação de hoje é que se você perguntar a um cidadão qualquer em quem ele votou na eleição passada, eu jogo com a probabilidade de pelo menos setenta por cento não saber nem em quem votou. Então, ele não pode ter respeito por quem não conhece. De repente ele mistura alhos com bugalhos e nivela todos por baixo. Essa é a questão.

Patrus Ananias (PT-MG) avalia que “as pessoas têm uma visão um pouco caricata do Poder Legislativo como um todo, do Congresso Nacional, e especificamente da Câmara dos Deputados”.

Para Davi Alcolumbre (PDT-AP), “a sociedade tem uma visão muito crítica do Parlamento; hoje, o parlamentar e o político, de modo geral, estão muito desgastados e desacreditados junto à opinião pública”.

O deputado B. Sá (PPS-PI) avalia que “ainda ocorre muita distorção entre os trabalhos que são feitos no dia a dia pelos deputados e a forma como são vistos pelas pessoas que estão mais distantes: o povo em geral”. Ele acredita que “há determinados setores da mídia que distorcem, até de modo deliberado, o dia a dia do que se faz na Câmara”. E, por isso, “ainda prevalece certo olhar atravessado para o trabalho dos deputados”.

Trata-se de “má vontade com os políticos”, avaliou o deputado Luiz Carreira (PFL-BA):

O que se faz aqui é de muito maior importância do que a sociedade consegue ver. (...) Há certa má vontade com os políticos em geral, pela própria natureza, hoje, do país, pelas próprias condições da crise e por uma série de dificuldades. Tudo que se vê aqui, ou mesmo





por maus exemplos do passado, ou mesmo do presente, às vezes, dificulta o entendimento por parte da sociedade, de uma maneira geral, sobre a importância e o papel que o Parlamento desempenha para o desenvolvimento do país.

Givaldo Carimbão (PSB-AL) se considerou injustamente vítima da imagem pública negativa dos políticos. “Você é maculado, você é incompreendido muitas das vezes”, afirmou, para em seguida acrescentar: “Existe certo corporativismo de representação da sociedade. É compreensível, é legítimo, mas nós temos que ter a capacidade de saber discernir”. Já o deputado Itamar Serpa (PSDB-RJ) desabafou: “Perante a opinião pública sentimo-nos constrangidos. Dá até vontade de largar o mandato de deputado”.

Congressista de vários mandatos, o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) analisou: “Quanto à opinião pública em relação ao Congresso Nacional eu não vejo, na nossa fase [Legislatura 2003/2007], nada de novo, nada de inovador, nada de complexo”. Para ele, “continuam, permanentemente, os problemas de algumas deficiências na veiculação de informações, alguns aspectos, digamos assim, mais complexos, que sempre existiram entre nós”. E resumiu: “As questões que continuam de pé são estas, já de muitos e muitos anos: incompreensões a respeito do papel e das atividades do parlamentar e do próprio Congresso Nacional”.

A interpretação de que a imagem pública negativa deriva de incompreensão reapareceu sob variadas formas. O deputado Francisco Rodrigues (PFL-RR) opinou: “A imagem da Casa vem melhorando; apesar de achar que ela tenha evoluído, no máximo, vinte ou trinta por cento”. Segundo ele, o problema se deve ao fato de que “o Poder Legislativo, a Câmara especificamente, não tem tido aquele tratamento trabalhado para que seja decodificado pelo eleitor, pela sociedade de uma forma mais forte, mais visível”. Por “tratamento trabalhado” pode-se inferir que ele atribui a suposta incompreensão pela opinião pública a falhas de comunicação do próprio Legislativo.

Átila Lins (PPS-AM) reforçou o ponto de vista, ao avaliar que “ainda temos muito tempo pela frente para fazer com que o povo realmente se informe devidamente a respeito do real trabalho que os parlamentares executam na Câmara”. Isso porque, para ele:

Há um desconhecimento muito grande das atividades reais dos deputados na Câmara. E esse desconhecimento, essa falta de informações enseja a que a opinião pública tenha uma imagem completamente distorcida das nossas atividades, do nosso esforço, da nossa

dedicação, do nosso empenho de legislar, dando ao país melhores condições de vida em todas as áreas de ação, na área da economia, na área dos transportes, da educação, da saúde.

Gonzaga Patriota (PSB-PE) avaliou que “há uma distorção entre as atividades que praticamos aqui e o que muita gente fala na ponta”. Para o deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), “há uma deturpação da imagem da Câmara perante a opinião pública”. Contextualizou que isso aconteceu por várias razões: “Há certo saudosismo, não sei se dos prolongados períodos ditatoriais ou do tempo da monarquia – embora constitucional, sempre a figura do rei pairava sobre as demais instituições do Império”.

O deputado federal Gilberto Nascimento (PMDB-SP), recém-chegado de longa experiência na assembleia legislativa paulista, avaliou: “Eu, que tive cinco mandatos no meu estado e hoje estou aqui na Câmara, posso dizer que temos observado que a Câmara está com uma imagem muito boa”. Isso porque, segundo ele, “a Mesa [diretora], principalmente o presidente da Casa, o deputado João Paulo, tem colocado as coisas de forma muito clara perante a mídia”. No entanto, ele ponderou: “A Câmara e os deputados acabam virando também vidraça, pelo momento que o país está vivendo; o momento em que a Câmara vai discutir as grandes reformas: tributária, do Judiciário, política, da previdência. Tudo isso chama muito a atenção nesta hora”. Mas insistiu: “a Câmara realmente está com uma boa imagem. A opinião pública espera muito da Câmara. O deputado federal hoje é muito respeitado”.

A deputada Alice Portugal (PCdoB-BA), já tendo exercido dois mandatos consecutivos na Assembleia Legislativa da Bahia, sintetizou a sua opinião: “O Parlamento é uma vidraça”. Segundo ela, “a sociedade acaba atribuindo ao parlamentar certa demonização, que é estimulada por alguns órgãos de imprensa, infelizmente”.

O deputado Babá (PT-PA), que romperia com seu partido e, um pouco depois, iria para o recém-criado PSol, avaliou que a agenda de reformas com previsão de votação na Legislatura 2003/2007 seria responsável pela imagem pública negativa do Parlamento. “Pelos projetos que votam contra os trabalhadores, infelizmente se vê muito desgaste por causa desse processo”, acrescentando que “a discussão toda dessa reforma da Previdência que está se travando aí, como ela afeta os servidores públicos, ela não só afeta a imagem do parlamentar como da própria Câmara”.



Já citado nesta seção, Givaldo Carimbão (PSB-AL) ponderou: “Nesse momento em que as reformas estão aqui no Congresso, claro que quem votar contra será maculado lá fora. É compreensível”. E completou: “Imagine agora que o PFL, o mais reacionário que houve durante toda a história, vem agora como um dos defensores dos trabalhadores”.

Severiano Alves (PDT-BA) avaliou que a imagem do Parlamento “corresponde à realidade, sim”. Para ele, “a população tem avaliado mais o parlamentar, através dos veículos de comunicação, sobretudo. E isso é positivo, porque nós hoje estamos sendo olhados, fiscalizados”. E completou: “Com essas reclamações, há um cuidado maior do parlamentar em cumprir o seu papel”. Essa fiscalização foi assim abordada por Assis Miguel do Couto (PT-PR): “Vai chegar um dia em que não vai ser fácil ser parlamentar. No passado já foi fácil, porque ninguém cobrava”.

Com longa experiência parlamentar, o deputado Paes Landim (PFL-PI) avaliou que, embora haja um desgaste na credibilidade da classe política de um modo geral, “em princípio, sim, a imagem [do Parlamento] corresponde à realidade”. Ele analisou a questão desta forma:

O cidadão, de modo geral, sabe distinguir o que se faz de bom do que não se faz de bom, quem trabalha de quem não trabalha; tanto é assim que as eleições nos estados mais politizados, o número de políticos que são reconduzidos é maior exatamente onde a mídia prospera muito bem, tem uma grande influência, e onde o trabalho parlamentar é bem divulgado. Então, eu acho que, de modo geral, não há contraste entre o que se passa aqui e a imagem que se tem na opinião pública.

Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) opinou: “Apesar da crise e do descrédito político que têm as instituições públicas hoje, ainda assim, por onde eu ando, percebo que a imagem não é ruim; acho que há um nível de respeitabilidade em relação à Câmara considerável”. No entanto, o deputado Ariosto Holanda (PSDB-CE) ponderou que isso não se aplica aos setores que ele representa: “Eu trabalho com educação, ciência e tecnologia, e o nível das pessoas é um pouco arredo e distante da Casa; as pessoas são mais críticas”. Ele acrescentou que, na Câmara dos Deputados, “a gente vê todo tipo de lobista. É lobista defendendo todo tipo de interesse. No meu gabinete, sempre passam pessoas pedindo, mas você não vê *lobby* de pesquisadores, *lobby* de professores [do ensino superior]. Isso mostra que há certa distância”.

## Análise dos depoimentos

Vinte e oito deputados, ou 27,45% do total, abordaram o problema da imagem pública negativa do Parlamento como parte de um contexto em que o descrédito da classe política em geral termina por atingir a confiança da sociedade na instituição. Nesse grupo de parlamentares, onze são de bancadas do Nordeste, sete do Norte, sete do Sudeste e três do Sul.

Segundo as características do jogo de forças político-partidárias na época em que se realizaram as entrevistas, dezessete desses parlamentares integravam partidos aliados ao governo, sendo cinco do PT, três do PSB, dois do PTB, dois do PDT, dois do PCdo B, dois do PPS (que ainda estava na base aliada ao governo, mas um pouco adiante iria para a oposição) e um do PL. Em partidos oposicionistas, estavam nove parlamentares (cinco do PFL e quatro do PSDB); enquanto outros dois integravam o PMDB (prestes a aderir ao governo).

Houve, portanto, um equilíbrio regional e partidário quanto à proporção entre deputados reeleitos (dezesseis) e estreantes (doze) em relação à amostra configurada nesta pesquisa quanto face à composição da Legislatura 2003/2007.

Observa-se, novamente, a tentativa reiterada pelos parlamentares de não assumir diretamente a responsabilidade, ainda que em parte, pela imagem pública negativa do Congresso Nacional. Eles se utilizam do subterfúgio de atribuí-la a um processo de desgaste acumulado pelos políticos inespecificamente diante da opinião pública e dos meios de comunicação social, como algo já sedimentado no senso comum, num contexto em que eles se avaliam como vítimas de incompreensões diversas e ainda desconhecimento público acerca das características e do mérito das atividades parlamentares.

Eles interpretam as percepções do público com relação à classe política com declarações como: “ah, político é político, todos são iguais e tal”; “ele [o eleitor] mistura ‘alhos com bugalhos’ e nivela todos por baixo; essa é a questão”; “há certa má vontade com os políticos em geral”; “as questões que continuam de pé são estas, já de muitos e muitos anos: incompreensões a respeito do papel e das atividades do parlamentar e do Congresso Nacional”. Os parlamentares também se manifestam por meio de desabafo tais como: “você é maculado, você é incompreendido”; “perante a opinião pública, sentimo-nos constrangidos; dá até vontade de largar o mandato de deputado”; “há certo saudosismo, não sei se dos prolongados períodos ditatoriais ou do tempo da monarquia”; “a sociedade acaba atribuindo ao parlamentar certa demonização, que



é estimulada por alguns órgãos de imprensa, infelizmente”; “vai chegar o dia em que não vai ser fácil ser parlamentar; no passado, já foi fácil porque ninguém cobrava”.

Nota-se uma resistência em aceitar que o eleitorado – especialmente por meio da mídia, das organizações da sociedade civil e de instituições estatais, como o Ministério Público – fiscalize o exercício dos mandatos eletivos do parlamentares; em suma, trata-se do exercício de *accountability* que basicamente envolve a responsividade (a capacidade dos parlamentares e governantes de atuarem de acordo com as demandas da sociedade) e a responsabilização (a capacidade dos cidadãos de fiscalizarem a atuação dos agentes públicos com o apoio de instrumentos institucionais).

A fiscalização da sociedade é aceita pelos parlamentares como princípio, mas na prática ainda é difícil conviver com ela. Um dos motivos pelos quais isso poderia estar ocorrendo, além da resistência natural a qualquer intervenção na autonomia de algum indivíduo, grupo ou organização, é o fato de que ainda se trata de algo novo na cultura política brasileira. O país saiu de uma prolongada ditadura militar há pouco mais de vinte anos, período em que não havia liberdade de imprensa e o Parlamento estava reduzido a um simulacro de instituição representativa.

Esse contexto de construção de um processo democrático mais representativo, participativo e inclusivo demanda certo aprendizado e adaptações nas instituições públicas (como o Ministério Público) e privadas (como a imprensa e a mídia informativa em geral), o que ainda está em curso e pode dar margem a exageros na abordagem e interpretação dos eventuais problemas ou também excessos na tipificação de denúncias de irregularidades de um modo geral.

O que sobressai nesta seção é a dificuldade dos congressistas em assumir que são também responsáveis, provavelmente os principais, pela construção da imagem pública do Parlamento, algo que não ocorreu na seção que segue.

#### 4.7 Críticas aos maus parlamentares

Surpreendentemente, em especial pela franqueza, um contingente de 15 deputados, ou 14,7% do total de entrevistados, ancorou parte de suas análises sobre a imagem pública da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional em críticas à existência do que se pode rotular como maus parlamentares, especificando claramente o que um colega de legislatura, referido na seção anterior, caracterizou da seguinte for-

ma: “Se houver, num saco de batatas inglesas, uma batata estragada e todas as outras estiverem boas, as boas, que são maioria, não vão recuperar a estragada. Mas a estragada pode contaminar as outras, fazendo o saco de batatas se deteriorar”.

Por trás das críticas a seguir se encontra o argumento de que, mesmo que a maioria de seus integrantes seja formada por pessoas de bom caráter e que tenham atuação pública vinculada aos interesses legítimos de seus eleitores, o comportamento de indivíduos envolvidos em atividades ilegais pode, por extensão, se transpor para a imagem da instituição como um todo, debilitando-a perante a opinião pública.

### Trechos das entrevistas

Para o deputado Mário Assad Júnior (PL-MG), “a democracia é um processo permanente de amadurecimento”. Ele acredita que “já avançamos muito em nosso país e a qualidade de nossos representantes vem sendo melhorada ao longo dos anos”. E completou: “Sinceramente, tenho a compreensão de que o eleitor tem votado, a cada eleição, com mais consciência e com mais responsabilidade”. Entretanto, ele ponderou: “É importante também que façamos crítica e autocritica. Existem políticos que realmente decepcionam a nação e o cidadão, mas muitas vezes, por incrível que pareça, retornam eleitos”.

Paulo Lima (PMDB-SP) reconheceu que “obviamente, acontecem erros; existem parlamentares que não estão à altura desta Casa”. No entanto, preferindo culpar o eleitorado pela má qualidade da representação política, responsabilizou: “Mas quem decide são os eleitores”. Antonio Nogueira (PT-AP) avaliou que “temos muito parlamentar vadio, que não gosta muito de trabalhar”. E acrescentou: “Há aqueles parlamentares que não fazem da política o que deve ser feito para melhorar a vida do povo; tem muito disso”. Porém, ele ponderou: “É preciso entender que é a política que muda a vida do cidadão. E de bons e sérios políticos, que vão realmente atentar para se trabalhar no sentido de melhorar a vida do cidadão, é que se precisa”.

O deputado Nilson Mourão (PT-AC) foi mais contundente em sua avaliação:

A imagem da Câmara é a imagem dos políticos. Os políticos, certamente, têm uma avaliação muito negativa por parte da população. Os políticos estão sempre identificados com roubalheira, com corrupção, com safadeza, e essa é a imagem que a população fixa dos políticos e, por conseguinte, da Câmara. Mas esse processo vem se modificando. O povo brasileiro vem avaliando cada vez melhor a



Câmara e o Senado porque providências importantes foram tomadas, como cassações de mandatos de traficantes, de criminosos, de pessoas que tinham o mandato para se acobertar das suas ilicitudes. Eu acredito que a imagem vem melhorando, mas ainda deve ter uma nota muito baixa por parte do povo brasileiro.

De fato, de acordo com o então ministro da Justiça, Tarso Genro, o problema existe, e não apenas no Poder Legislativo, mas em todo o aparelho estatal. Segundo ele, “o crime organizado, não só no Brasil, chega a um determinado momento em que cresce em direção à política e cria quadros políticos” (TRAFICANTES..., 2009).

Nesse sentido, Fernando Ferro (PT-PE) lamentou que, “em diversos momentos, alguns parlamentares desmoralizaram a imagem desta Casa” e se elegeram em busca dos benefícios da imunidade parlamentar. Em suas palavras:

Sabemos que por aqui passaram homicidas, traficantes, bandidos, que se aproveitaram da sua representação para tentar conseguir a impunidade. Digo isso na qualidade de ex-membro da CPI do Narcotráfico, ocasião em que pudemos identificar gente desse tipo. Tivemos a coragem de promover a investigação sobre colegas da Casa, que, muitas vezes, a visão corporativa tende a abafar. Mas, em nome da instituição, temos de ser rigorosos, para dar exemplo para a população, a fim de que não permaneça a imagem de impunidade que muitas vezes reina e termina por construir a visão distorcida do Parlamento brasileiro.

Em seus depoimentos, vários parlamentares confirmaram, espontaneamente, essa percepção negativa acerca da qualidade da representação política. Zezéu Ribeiro (PT-BA) assinalou: “Há muitos que trabalham aqui não pelo interesse público, mas pelo interesse privado, e usam o mandato como instrumento de intermediação de seus negócios, dos interesses menores de localidades”.

Alberto Fraga (PTB-DF) foi taxativo: “Outros vêm para cá bancados por multinacionais e grandes empresas. Esses não vão nem no plenário. Não se preocupam nem em apresentar um projeto de lei. Essa é a realidade”. Chico Alencar (PT-RJ) confirmou: “Há uma grande maioria aí que está muito presa ao mandato por poder, prestígio, influência e boa remuneração; mais como benefício do que como serviço”.

Itamar Serpa (PSDB-RJ) analisou:

O problema é que existe uma consciência do povo de que os deputados vêm aqui somente para ganhar vantagem. Esse é que é o problema. Esses problemas do Hidelbrando Pascoal, do Sérgio Naya, do Talvane Albuquerque são excepcionais. O sentimento do povo é



que só viemos para cá para fazer negociata. Isso é terrível. Há um grande número de deputados desse tipo, inclusive alojados em alguns partidos bastante conhecidos. Isso pega muito mal.

Ao avaliar que “a imagem da Casa tem melhorado porque a informação tem chegado com mais rapidez à população”, Marcus Vicente (PTB-ES) também mencionou deputados cassados por decisão dos próprios colegas: “A Casa deu grandes exemplos ao longo dos últimos anos, cortando a própria carne em determinadas situações, tirando a laranja podre do cesto para não estragar as outras. Tivemos várias demonstrações: Sérgio Naya, Hildebrando Pascoal”.

Na avaliação do deputado Carlos Abicalil (PT-MT), a imagem pública do Congresso “vem melhorando, mas ainda está muito aquém do que deve ser do ponto de vista da agilidade do processo decisório na Câmara e do que é exigido pela sociedade”. Para ele, o Parlamento brasileiro “vem aperfeiçoando os controles internos e externos de processos de corrupção e de envolvimento em atos ilícitos”, e ainda, avaliou, “tem maior transparência sobre as áreas de interesse que legitimamente atuam na Casa, através de suas representações eleitas pelo voto popular”. Ele concluiu o seu argumento:

A partir do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, com tudo o que sucedeu depois do ponto de vista da apuração de procedimentos ilícitos no processo legislativo, culminando com a quase cassação de dois senadores da República – um hoje deputado pelo Distrito Federal, José Roberto Arruda; outro, um ex-presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães –, ficou claro para a população que a repercussão da voz popular aqui é muito mais intensa do que era no passado.

Dois parlamentares abordaram a questão da compra de votos como uma prática que atinge a legitimidade do sistema de representação política, mas que ainda ocorre muito no Brasil, onde são milhares os políticos acusados de terem sido eleitos por meio do recurso a tal ilegalidade. O primeiro, Gonzaga Patriota (PSB-PE), lamentou que “pessoas desinformadas” votem “em troca de uma camiseta ou de algum dinheiro, de um saco de cimento” e, após as eleições, “tenham problemas com os seus candidatos e procurem distorcer a imagem do Poder Legislativo, principalmente da Câmara e do Senado”. O segundo, Marcondes Gadelha (PFL-PB), questionou a representatividade dos políticos que agem dessa forma:

Infelizmente o cidadão vai ser votado numa região do estado onde nunca andou. Qual o mérito que tem para receber aquele voto, de



que forma ele vai atrás daquele voto? Ele vai com dinheiro na mão, conversa com o chefe político, com o prefeito, mediante essa barganha ele acaba recebendo o voto, que não tem nenhum significado real, porque o cidadão ali não está representando ninguém. O chefe político manda aquele grupo votar nele como se fosse uma boiada, e ele não tem nenhum compromisso, até porque já pagou.

Uma evidência de que o problema da compra de votos realmente existe e de que o sistema político brasileiro, a sociedade civil e o Poder Judiciário estão mobilizados para enfrentá-lo – a partir da Lei 9.840, aprovada em 1999 (primeira lei de iniciativa popular da história do país) – vem de pesquisa realizada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) em 2.503 zonas eleitorais (83,74% do total existente no Brasil). Entre o final de 2008 e março de 2009, 357 políticos tiveram os seus mandatos cassados por compra de votos, dos quais 119 eram vereadores e os demais haviam sido eleitos prefeitos e vice-prefeitos. De 2000 a 2008, o total de políticos cassados por corrupção eleitoral (compra de votos e uso eleitoral da máquina administrativa) foi de 677, entre prefeitos e vices e também 207 vereadores. Mais de 4 mil processos referentes a corrupção eleitoral estão em andamento no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais 3.124 são relativos a compra de votos.<sup>8</sup>

O MCCE também informa, em dossiê de 4 de outubro de 2007, que – desde a aprovação da Lei 9.840 até a data do relatório – haviam sido cassados, por compra de votos, quatro governadores e vices, seis senadores e suplentes, oito deputados federais, e treze deputados estaduais e distritais.<sup>9</sup>

Em relação ao custo do mandato parlamentar, Chico Alencar (PT-RJ), já citado nesta seção, reclamou: “Esse adicional de mais duas remunerações, o que equivale a dar por dia trabalhado, nesse mês de julho, mais 1.104,34 reais brutos para cada deputado, além do nosso salário comum, isso é indefensável publicamente e desgasta a imagem”. E completou: “Hoje mesmo, em dois jornais diferentes, li cartas de leitores tratando desse contexto – um Brasil injusto, com Orçamento da União contingenciado, com muitos cortes”.

O deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR) criticou “uma das coisas que acontecem muito aqui: mudar de partido”. E completou: “Não é por falta de convite que a gente não tenha mudado. Mas a minha imagem não se casa com essa possibilidade. Tenho um perfil de certa responsa-

8 Disponível em: <<http://www.mcce.org.br>>. Acesso em: 22 de abril de 2009.

9 Disponível em: <<http://www.mcce.org.br>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

bilidade, de certa seriedade que não condiz com essa volubilidade de certos parlamentares”.

Por fim, Fernando Gabeira (PT-RJ) avaliou que “a imagem pública da Câmara não é boa”. Porém, ponderou, “os esforços para que essa imagem não seja tão ruim são precários”. E resumiu o seu diagnóstico: “A imagem pública da Câmara é produzida por dois fatores: primeiro, pelo fato de a Câmara ter realmente alguns problemas; segundo, pelo fato de ela não fazer um esforço organizado e consciente no sentido de melhorar sua imagem” – ambos os temas, problemas institucionais e possíveis soluções, a serem retomados no capítulo seguinte.

### Análise dos depoimentos

Note-se que, dentre os 14 deputados, ou 13,72% do total, que fizeram críticas veementes ao que se pode denominar genericamente de “maus parlamentares”, 6 eram de bancadas do Sudeste, 3 do Nordeste, 2 do Norte, 2 do Centro-Oeste e 1 do Sul. Enquanto doze deles pertenciam à base parlamentar aliada ao governo (sendo seis do PT, dois do PTB, um do PSB e um do PL), outros dois eram da oposição (um do PSDB e um do PFL) e dois eram do PMDB (que, naquela altura, ainda estava se encaminhando para a base governista). Portanto, do ponto de vista da representação regional, não há algo que pudesse contribuir para explicar a maior preferência desses parlamentares pela articulação de denúncias à existência, nos quadros da Câmara, de deputados que não fazem jus ao papel de representantes da sociedade.

O fato de nesse grupo haver uma maioria de integrantes da base de sustentação do governo – sobretudo, sete deputados do PT, partido que, até antes da eclosão da série de escândalos e denúncias vinculadas ao mensalão, cultivava uma forte identidade vinculada ao exercício da ética nas funções públicas – pode elucidar a preferência por tal abordagem profundamente crítica. A maior presença de parlamentares reeleitos (onze contra quatro novos), apesar de depor a favor do maior conhecimento da Casa (e, portanto, de seus integrantes), só explica em parte a preferência pelo tema; pois esse predomínio destoa pouco da composição tanto da amostra desta pesquisa quanto da legislatura.

De qualquer modo, não resta dúvida de que é razoável supor a existência de políticos – como foi assinalado na introdução do capítulo terceiro e reforçado em alguns depoimentos resumidos nesta seção – que prescindem da necessidade de exposição favorável na mídia ou de apoio em organizações da sociedade civil para se eleger e se manter



em cargos públicos. Muitos, de fato, alcançam tais posições para representar interesses de grupos organizados, sejam eles legítimos ou, mesmo, ilegais, e, em decorrência disso, têm suas campanhas milionárias custeadas por tais segmentos, a exemplo do setor das empreiteiras, que se destaca por financiar campanhas políticas de todos os partidos.

Segundo reportagem do jornal *O Globo*, com base em dados informados à Justiça Eleitoral em 2006, “a força das grandes empreiteiras no Congresso cresce no mesmo ritmo em que as empresas elevam as doações para campanhas políticas”. “Quatro gigantes do setor” – Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Andrade Gutierrez – “já mantêm bancadas maiores que as de partidos tradicionais”. Grande parte dos favorecidos pelas doações dessas empresas para fins eleitorais integra a Frente Parlamentar em Defesa da Infraestrutura Nacional, “que reúne atualmente no Congresso 245 parlamentares” (FRANCO, 2009).

Há, ainda, a suspeita de que os cargos legislativos têm sido também visados não só devido ao poder político, mas por causa da imunidade parlamentar e do foro privilegiado de que desfrutam os seus ocupantes. O jornal *Valor Econômico* citou pesquisa do *site* Congresso em Foco, feita em junho de 2008, segundo a qual 24,5% dos 594 congressistas, ou 145 deputados e senadores, tinham problemas com a Justiça; por exemplo, acusações referentes a crimes contra a ordem tributária e a administração pública, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro.

O jornal ressalta que o Legislativo “desserve a democracia quando se lança no descrédito e se expõe como um refúgio de pessoas que estão sob investigação ou processadas pela Justiça”. Isso porque os mandatos podem ser “adquiridos com facilidades de acesso às legendas partidárias, uso do poder econômico para a arregimentação de votos, acordos com políticos locais – ou até coação pura e simples, como é o caso dos políticos ligados a milícias locais, que definem pela força os votos de moradores, seus reféns” (PARLAMENTO..., 2009).

## 4.8 Conclusões parciais

**Gráfico 4.2** Imagem *versus* realidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesta seção, que tratou das representações que os 102 parlamentares entrevistados elaboraram sobre a imagem pública da Câmara dos Deputados, houve a prevalência de duas categorias temáticas que, somadas, representam as opiniões de 56 congressistas, ou 54,9% do total da amostra.

Ressalvado o fato de que tais categorias não são excludentes e, assim, podem se sobrepor, é possível constatar no conteúdo dos respectivos depoimentos, que mais da metade do universo da pesquisa adotou posições defensivas em relação a uma imagem institucional de caráter negativo, o que, vale dizer, reflete a baixa confiança da sociedade na sua representação política pelo Parlamento nacional.

Em vez de reconhecer, ao menos parcialmente, a sua carga de responsabilidade na formação dessa imagem perante a opinião pública, eles preferiram, de um lado, abordar a questão do trabalho dos congressistas, retratando-se como injustiçados e incompreendidos, pois, na verdade, seriam servidores atuando com afinco na defesa do interesse público, enquanto a sua representação midiática e no senso comum refletiria o exato oposto; e, de outro, buscaram generalizar a responsabilidade pela má imagem institucional ao atribuí-la a um processo social que desqualifica a classe política de uma maneira ampla e difusa.

Uma terceira abordagem surpreendeu pela firme sequência de críticas e autocríticas com que 15 deputados, ou 14,7% dos parlamentares entrevistados, especificaram problemas que afetam a conduta de representantes cuja legitimidade foi contestada por terem sido eleitos, segundo o que eles avaliam, como decorrência de esquemas de financiamento ou de arregimentação de votos, por métodos ilegais ou



discutíveis – e, nesse sentido, tal conjunto de argumentos foi único em todo o corpo da pesquisa.

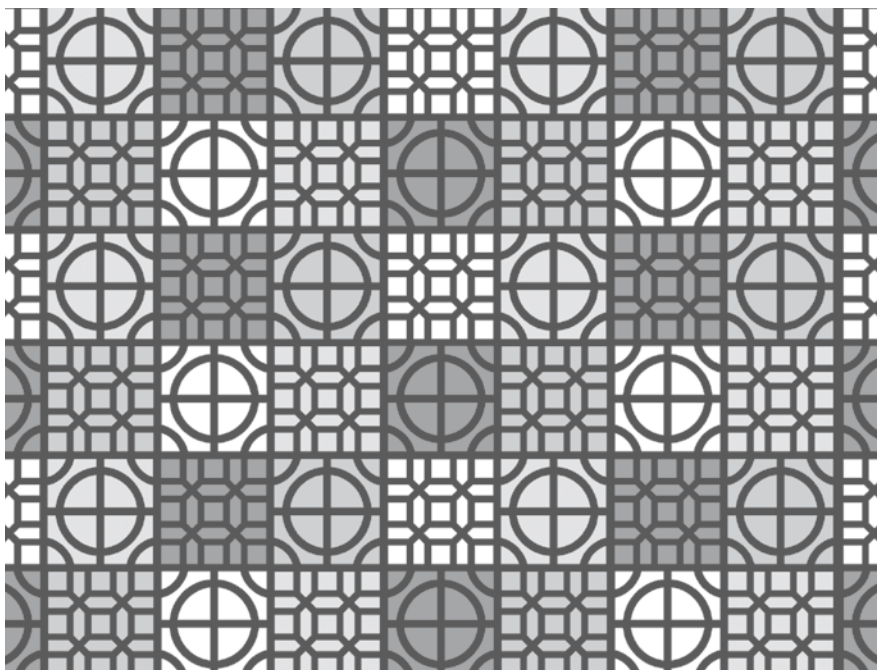
As demais quatro categorias temáticas, que se puderam organizar dadas a sua convergência, retomam, todas elas, a mesma estratégia argumentativa de defesa de uma visão interna, ou corporativa, como contraponto às percepções da opinião pública e da mídia, isto é, como tais são percebidas pelos parlamentares.

Formado por 44 deputados, ou 43,13% do total da amostra, esse bloco de opiniões reforça o que foi constatado nas duas primeiras categorias predominantes. Os deputados analisam e contextualizam o problema multidimensional configurado pelo que aqui se convencionou chamar de imagem pública negativa do Parlamento, mas priorizam em suas reflexões a defesa de pontos de vista que se podem denominar como corporativos.

Eles, em sua ampla maioria, se preocupam mais em tentar se defender de críticas que lhes são dirigidas pela mídia informativa (e de entretenimento), pela opinião pública genericamente e por populares em contatos interpessoais do que em reconhecer que boa parte dessas críticas tem procedência em problemas político-institucionais realmente existentes e carentes da devida atenção – temas cuja discussão se aprofunda no próximo capítulo.

# 5

## REPRESENTAÇÕES DOS PROBLEMAS E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO





Em continuação ao exposto e analisado nos capítulos terceiro e quarto, com referência às percepções dos parlamentares sobre a cobertura jornalística acerca das atividades do Congresso e, ainda, elaborando-se uma comparação entre o que eles imaginam ser a imagem pública do Parlamento e a sua suposta realidade institucional, o presente capítulo aborda os problemas efetivos ou potenciais que decorrem desse contexto e as suas possíveis propostas de solução.

Ele se divide em três seções: a primeira trata dos transtornos causados pela imagem pública negativa do Congresso ao desempenho do mandato dos deputados federais; a segunda aborda os possíveis riscos à estabilidade do sistema democrático-representativo decorrentes da baixa confiança da sociedade nos congressistas; e a terceira debate formas imaginadas pelos parlamentares com o intuito de aumentar a adesão social ao Parlamento por meio de duas vertentes: estratégias de comunicação e informação e mudanças no próprio âmbito político-institucional.

## 5.1 Danos à atuação do parlamentar

As respostas apresentadas nesta seção foram, em sua maioria, estimuladas pela seguinte pergunta: “A imagem pública da Câmara prejudica o seu mandato parlamentar?”; mas em alguns casos a pergunta, por necessidade de compactação da entrevista, englobou dois assuntos correlatos: “A imagem pública da Câmara prejudica a sua atuação parlamentar e/ou oferece riscos político-institucionais?” – e, ainda, houve situações em que a abordagem do tema pelos deputados entrevistados foi espontânea e não foi necessário perguntar a respeito.

Isso porque esse conjunto de temas forma um encadeamento lógico com as reflexões sobre o papel da mídia na política e também quanto



ao confronto imagem pública *versus* realidade institucional, como descrito e analisado nos dois capítulos anteriores.

Nesse contexto, destacam-se aqui, em sequência, alguns trechos dos depoimentos de 27 deputados federais, ou 26,47% do total de 102 congressistas entrevistados por esta pesquisa, que trataram inicialmente dos efeitos negativos que a imagem institucional provoca no exercício do mandato parlamentar.

### Trechos das entrevistas

A deputada Maninha (PT-DF) foi enfática ao afirmar: “Claro que [a imagem pública negativa do Parlamento] prejudica [a atuação parlamentar]”. Já tendo exercido mandato de deputada distrital em Brasília, ela comentou: “Lá [na Câmara Legislativa do Distrito Federal], éramos 24 deputados, e ouvíamos nas ruas opiniões da população dizendo que se pudessem fechar a Câmara Legislativa o fariam. O conceito da Câmara Legislativa é muito ruim”. E concluiu: “O Congresso Nacional não tem esse conceito tão ruim. Mas creio que nós, parlamentares, evidentemente, acabamos igualando a nossa percepção à do eleitor. E, num universo de 513 deputados, é mais difícil se descolar dessa imagem”.

Valdenor Guedes (PSC-AP) reconheceu que “tivemos muitos problemas de nível pessoal, quando alguns deputados, infelizmente, macularam a imagem do Congresso Nacional”, o que, para ele, ocorreu “não em razão do trabalho que desenvolviam, mas por comportamentos que não condiziam com a dignidade de um cidadão, especialmente de um parlamentar”. Também Nelson Marquzezelli (PTB-SP) confirmou: “Não tenha dúvida, atrapalha não só no Brasil como fora, porque o jornalista que não faz esse filtro, ele que coloca no mesmo saco todos os deputados, generaliza as colocações”.

O deputado Feu Rosa (PP-ES) reforçou: “Claro que [a imagem pública negativa da Câmara] prejudicou [o trabalho parlamentar dele]. Não apenas o meu, mas o de outros deputados”. E explicou: “Por exemplo, nosso conceito com relação às igrejas, à religião e à política, as coisas mais divisórias da sociedade. (...) Eu nunca tive um encontro com líderes católicos, evangélicos ou protestantes que não tivesse alguma coisa relacionada com crítica sobre a Câmara”.

Na avaliação de Eduardo Barbosa (PSDB-MG), a imagem pública negativa do Congresso provoca certo desgaste pessoal e faz com que os parlamentares adotem atitudes defensivas. Ele explicou:

Prejudica no sentido de que muitas vezes você tem que estar justificando ou explicando às pessoas onde você está, quando você está no seu estado ou em trânsito. Sempre alguns temas surgem e você tem que estar justificando, explicando e mostrando que não é bem daquela forma que as coisas funcionam. Então, isso às vezes cria um desgaste pessoal para você estar contrapondo essas ideias, apesar de eu perceber em relação a mim um respeito muito grande, porque o meu eleitorado acompanha a minha trajetória, a minha história de vida e ele tenta distinguir a minha pessoa dessa imagem. No entanto, não deixa de ser desgastante.

No mesmo sentido, comentou o deputado Dr. Rosinha (PT-PR): “Prejudica um pouco para todo mundo. Seria bobagem eu dizer que não prejudicaria. Claro que prejudica, para uns mais, para outros menos, dependendo de quem seja o seu eleitor”. Porém, ele acrescentou que o seu eleitorado sabe distinguir o joio do trigo: “Eu que tenho um eleitor bem informado — a maioria dos meus eleitores é bem informada —, eles acabam vendo que há prejuízo do nosso mandato, mas acabam vendo também quem eu sou dentro do Parlamento”.

Para Maurício Rabelo (PL-TO), “é a imagem do político que está prejudicada, [e isso] acaba atrapalhando, porque as pessoas já abordam o parlamentar querendo exigir muita coisa dele, querendo exigir dinheiro, passagem, operação, mudando totalmente a função do parlamentar, que é a de legislar, de apreciar as leis”. Segundo ele, as pessoas “acham que o parlamentar é médico, é rico, é empresário, que pode sair dando dinheiro para todo mundo. Então, acaba prejudicando”. E concluiu: “Nós temos que ter um jeito de melhorar a imagem do político. E aqueles que tiverem as suas culpas no cartório que paguem por isso; mas aqueles honestos, trabalhadores que estão aqui lutando, devem também ser resguardados”.

Por sua vez, Fernando Gabeira (PT-RJ) analisou:

Acho que prejudica. Primeiro, porque você fica se sentindo participante de um corpo que não é bem quisto publicamente, não é respeitado publicamente; isso retira um pouco da eficácia da sua ação social. Segundo, porque retira também um pouco da sua autoestima. A ação de um só parlamentar praticamente inexistente. Todas as ações parlamentares pressupõem também interações, cooperações, alianças, rivalidades; enfim, não existe a imagem de um deputado isolada da imagem da Câmara. Então, nesse sentido, evidentemente, a imagem da Câmara melhorando, a imagem de todos os deputados melhora também.



A deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) confirmou: “Sim, acho [que prejudica]. A imagem que está incrustada no público é a de que são todos farinha do mesmo saco”. No entanto, ponderou: “Eu assim não me sinto; então, é necessário melhorar a imagem da Câmara, o que facilitará, sem dúvida, o trânsito de todos os parlamentares”.

Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) concordou: “Prejudica. Eu gostaria de ser mais bem visto pelo povo que represento. Claro que tenho uma posição de respeito muito boa; mas, se melhorar a imagem geral, melhoraria a minha imagem”.

Já a deputada Dra. Clair (PT-PR) fez um comentário conjuntural, vinculado às reformas que tramitavam no Congresso, sugerindo que a pauta legislativa daquela ocasião é que estava causando eventuais transtornos ao exercício de seu mandato. “A imagem, nesse momento, da Câmara, eu acho que se coloca negativa em alguns pontos e em alguns segmentos mais relacionados aos servidores públicos e vinculados à Previdência.” E insistiu: “No conjunto há uma receptividade positiva da população”.

Para Daniel Almeida (PCdoB-BA), existem, de fato, danos à atividade parlamentar decorrentes da imagem pública negativa do Congresso: “Quando se retira prestígio desse espaço, prejudica-se, sem dúvida nenhuma, o trabalho, a credibilidade daquilo que se está fazendo”. Ele lamentou o que descreveu como desvalorização do Poder Legislativo, que, para ele, “é o que tem mais relação com a democracia”, já que “todas as correntes de opinião, todos os setores da sociedade têm presença e representantes aqui”.

O deputado Pastor Frankembergen (PTB-RR) concordou que a imagem pública negativa do Legislativo prejudica a atuação dos parlamentares. “Às vezes, sim”, concedeu. E comentou: “Até mesmo por causa dessas informações que não são de grande interesse nacional, mas por se tornarem picuinhas de alguns repórteres que querem ganhar espaço na mídia, denigrem a imagem do parlamentar”. A seguir, exemplificou: “No início do nosso mandato, desta legislatura, houve várias informações levadas através da mídia que de certa forma atingiram todos nós”, para concluir: “Eu até entendo que a mídia é importante, o veículo de informação é necessário, mas às vezes são informações que jogam o público contra o parlamentar”.

A deputada Yeda Crusius (PSDB-RS) avaliou o impacto da imagem pública negativa do Congresso na sua atuação política:

A qualidade de vida do parlamentar, sob crítica injusta e vagas de denunciismo, isso daí prejudica, porque, no lugar de fazer coisas

propositivas, os parlamentares têm que se defender; ficam gastando uma parte enorme do seu tempo tentando dizer: ‘Olha, é mentira’. Ou então: ‘Percebam que isso é campanha de algum interesse externo que não quer ver a gente bem, mas isso faz parte do jogo político, do jogo democrático’. Mas prejudica. (...) A gente gasta um tempo precioso tendo de reagir aos ataques desses interesses externos.

Essa deputada destacou os efeitos danosos ao bom funcionamento do Poder Legislativo:

O Brasil atrasou algumas coisas em relação ao que poderia fazer no momento em que a onda denunciata, por exemplo, meio que paralisou o Congresso Nacional (...). Coisas que tinham de ser feitas naquele momento deixaram de ser feitas e depois reclamavam porque tinham de ser feitas por medida provisória. Mas, na verdade, eram coisas urgentes, emergentes, que deviam fazer o processo natural dentro da Câmara. Quer dizer, as discussões levam sempre, geralmente, um ano; quando a coisa é muito urgente demora menos e quando não é urgente, ou não resolvida, demora eternamente.

Embora tenha avaliado que a imagem pública negativa do Parlamento não provoca riscos políticos e institucionais, Corauci Sobrinho (PFL-SP) admitiu: “Sem dúvida prejudica o desempenho de qualquer parlamentar, porque é claro que se a opinião pública não tiver uma imagem adequada do que é realizado na Câmara, isso dificulta o trabalho do deputado e até do senador”. E acrescentou: “À medida que tivéssemos uma melhora, um aprimoramento dessa imagem perante a opinião pública, nosso trabalho teria maior repercussão e a nossa autoestima, nossa autorrealização melhoraria muito também”.

Para o deputado Átila Lins (PPS-AM), os efeitos da imagem pública negativa do Parlamento alcançam o cotidiano dos congressistas, obrigando-os a dar explicações em locais públicos. “A gente sente muito no dia a dia, quando está viajando pelo país; aqui e ali, você encontra alguém que faz uma crítica exacerbada”, disse ele, acrescentando que “a gente procura, então, explicar que não é bem assim, que ele está desinformado, e começa a dizer qual é a ação efetiva que os deputados executam no seu trabalho”.

Júlio Delgado (PPS-MG) admitiu que a imagem pública negativa do Parlamento prejudica, eventualmente, a sua atuação como deputado: “De certa forma, em alguns momentos”, concedeu. Porém, ponderou: “Quando estamos vindo de um trabalho mais extenuado, não. Depende muito da forma como ela [a Câmara] se procede e também da nossa postura”. E completou dando a si como exemplo de congressista



dedicado ao trabalho: “Eu, na convocação extraordinária, estive aqui todo o mês de julho, de segunda a sexta”.

Para o deputado Mauro Passos (PT-SC), “a opinião pública tem uma posição negativa dos nossos trabalhos, e isso é ruim para todos nós”. Segundo ele, “quem faz política com responsabilidade e considera a política um fato importante na vida das pessoas se sente, às vezes, um pouco fragilizado com observações e críticas que são feitas e fundamentadas”, mas que – completou em tom de reclamação – “não encontram na Casa a resposta apropriada”.

Pompeo de Mattos (PDT-RS) reforçou o ponto de vista: “É claro que [prejudica] sim”. Ele explicou: “Sabemos que há diferenças individuais na atuação de cada parlamentar. Somos todos parlamentares, mas não somos todos iguais, somos diferentes no jeito e especialmente na forma de atuar”. Uma injustiça da opinião pública e da mídia ocorreria, segundo ele, porque “alguns atuam com mais intensidade, outros com menos, e, na medida em que nós somos colocados todos no lugar-comum, os bons pagam pelos maus”. Ele acrescentou, resignado: “E não há como estabelecer uma diferenciação que qualifique mais um ou outro parlamentar”.

O deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO), novo naquela legislatura, mas já integrante da Mesa Diretora da Câmara, avaliou que a imagem pública negativa do Parlamento prejudica a atuação dos congressistas: “Certamente, porque a falta de comunicação que havia anteriormente dava margem a uma generalização da atividade parlamentar”. Porém, segundo ele, “o fato de a Câmara, em alguns momentos mais difíceis, ter tomado atitudes fortes, como pensar, fazer e realizar a destituição da imunidade parlamentar, que era confundida com impunidade, teve uma boa receptividade da população”. Ele completou: “No começo do ano, a atitude firme do presidente João Paulo, com a Mesa [Diretora], em determinar o processo de cassação de um parlamentar que tinha envolvimento com o Poder Judiciário, provocou a renúncia do mesmo; isso foi muito forte”. Daí por que ele manifestou o seu otimismo, ao concluir: “A população compreende que há um novo tempo na Câmara dos Deputados”.

Colbert Martins (PPS-BA) avaliou que “a generalização da classe política no Brasil atinge todos nós”. Segundo ele, “como a Câmara é reflexo do povo, o que temos aqui é produto do país; mas ele não é reconhecido: é como se o brasileiro se olhasse no espelho e não se reconhecesse”. E completou: “Na realidade, [a imagem negativa] pode não prejudicar diretamente [o parlamentar individualmente], mas atinge a

todos nós [congressistas e eleitores]. Seria bom melhorar a imagem da Casa, não só para os parlamentares, mas para o Brasil”.

O deputado Severiano Alves (PDT-BA), para quem “é um sacrifício você justificar sua condição de político”, analisou:

Ainda estamos tentando conscientizar a população de que a regra não é a do político ruim ou do político corrupto; a regra é do bom político. Até porque as minorias, ou as exceções, é que geralmente mancham a grande maioria do Congresso Nacional. Você vê que, num universo de 513 deputados e 81 senadores, ocorrem cassações de menos de 0,005%. Por exemplo, na legislatura passada, foram cassados apenas três senadores – dois renunciaram e um foi cassado – três ou quatro deputados. Este ano, houve um processo de cassação de um deputado do Ceará, o Pinheiro Landim, e só. Então, você vê que a regra não é dos maus políticos; é dos bons políticos. Isso, hoje, o povo já avalia muito, através dos veículos de comunicação, sobretudo da Câmara.

Por seu turno, Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) foi enfática ao assinalar que “é óbvio que o que acontece de ruim na Câmara respinga indiretamente em todos os parlamentares; em maior ou menor grau, mas respinga”. Segundo ela, “é claro [que a imagem negativa prejudica o desempenho dos mandatos], porque há um grande problema que atinge, não só aos parlamentares, mas a todos, nas mais diferentes áreas de atuação profissional”, já que, “se for ruim, essa notícia acaba indiretamente respingando em todos os parlamentares”. Ela acrescentou que é possível evidenciar o problema “nos programas de humor, nas piadas que lemos”. E contou: “Dia desses, estava lendo importante revista brasileira que continha uma piada, falando mal de algumas pessoas, e dizia: ‘Quem é esse?’ Era um deputado. Ou seja, nossa imagem é generalizada”.

A deputada Rose de Freitas (PMDB-ES) também admitiu a existência de problemas advindos da imagem pública negativa do Parlamento: “[Prejudica] um pouco, sim, porque pode cair no crivo generalizado”. E acrescentou: “Acho que tem desgaste, porque o desgaste afeta todo mundo, é evidente, mas a ponto de me prejudicar pessoalmente, não”. Isso porque, explicou, “como eu já estou no quinto mandato e minhas eleições são reconhecidamente da minha prática política, ninguém me vê envolvida em rolos”. Ao concluir, ela se descreveu como uma parlamentar que defende ideias e opiniões com os eleitores: “Meus conceitos são muito claros, eu debato todos, eu faço campanha eleitoral falando em política, falando para onde o Brasil tem que caminhar, o que ele tem que conquistar”.





Entretanto, há deputados que dão testemunhos que impressionam pela sinceridade e mostram como, de fato, a imagem pública negativa de uma instituição se estende aos seus integrantes. É o caso de Costa Ferreira (PSC-MA):

A situação é tão difícil que a gente fica até com vergonha de andar com o *button* de deputado [broche de lapela que identifica os deputados federais]. Quando ando pela rua, tiro o *button*, porque vou ser motivo de galhofa. Há pouco fui passar nessa passagem do anexo II para o IV, a pessoa já não dá nem atenção, por quê? Porque é parlamentar, é ladrão, é isso, é aquilo, e tal. E também não há por parte do Poder Legislativo uma explicação certa. Eu acho que deveria ter. (...) Há pouco estive num supermercado e vi um cara brigando e dizer: ‘Mas isso pode acontecer, um deputado ganhar 25 mil para trabalhar só quatro dias?’ E fica por isso. Isso vai mundo afora e repercute em cima do parlamentar.

O mesmo parlamentar, ainda na entrevista, deu um depoimento acerca de uma situação em que se viu sob forte constrangimento em local público por causa de seu *status* político:

Eu fui de avião um dia desses para São Luís, e quando o cara descobriu que eu estava de *button* foi me hostilizando daqui até lá, e eu fiquei calado. Então, por que eu vou dar explicação numa hora dessas, de revolta? Não. Poderia até ser prejudicado. Essa é uma tarefa dos dirigentes do nosso poder, tanto o presidente da Câmara quanto o presidente do Senado, ou do Congresso Nacional, e das próprias duas Mesas das Casas, através dos órgãos de comunicação, de debate, de entrevistas, para o povo se conscientizar de tudo o que se está fazendo aqui.

Alguns depoimentos, contudo, são destoantes da maioria por não reconhecerem danos à atividade dos congressistas, advindos da imagem pública negativa do Parlamento. O deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG), por exemplo, avaliou a existência de uma melhora na imagem institucional do Legislativo, acrescentando que “eu, especificamente, não tenho nenhuma dificuldade nesse aspecto”. No entanto, admitiu que “havia essa ideia pejorativa, sim”, para, logo em seguida, insistir: “Já houve uma melhora, não tenho a menor dúvida disso. Hoje a população já sente uma melhora na capacidade de trabalho dos parlamentares”.

E o deputado Vicentinho (PT-SP) reforçou esse ponto de vista: “Não, acho que não [prejudica], até porque cada deputado tem uma maneira de ser e de atuar”. E explicou: “Eu, particularmente, tenho um conselho do meu mandato, que são militantes espalhados pelo estado de São Paulo, que avalia meu mandato. Há também um jornal que pres-

ta contas”. Ele acrescentou, com orgulho: “Fiquei muito feliz porque a semana passada o Diap [Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar], ao realizar pesquisa anual, me incluiu como um dos cem cabeças [do Congresso]. Deputado novo, você sabe, é como pato novo, não pode mergulhar muito fundo. Então, estou muito feliz já que, por ser parlamentar novo, ainda estou aprendendo”. Em sua avaliação, em vez de prejudicá-lo, a imagem da instituição o beneficiou: “Isso também é consequência de um trabalho e foi possível porque a Casa é muito transparente; para mim, o poder mais transparente é o Legislativo”.

Já citado nesta seção, Valdenor Guedes (PSC-AP) deu um depoimento contraditório, ao negar que a imagem pública negativa do Parlamento prejudique o seu desempenho político, embora tenha admitido ter passado por situações constrangedoras em locais públicos, dada a sua condição de congressista:

Hoje não [a imagem não o prejudica mais]. Estou na Casa desde 1991 e, às vezes, ao viajar, quando entrava no avião com aquele *button*, era achincalhado e xingado, pois deputado era sinônimo de corrupção e de outros termos pejorativos. Hoje temos uma nova estrutura, uma nova Presidência, outros deputados, as leis são mais rigorosas, os que chegam a esta Casa com diferentes intenções já são cassados pelos tribunais regionais eleitorais, e atualmente sinto-me orgulhoso, assim como outros colegas, em dizer que sou deputado federal. Chego hoje ao meu estado e sou muito mais ouvido e respeitado do que quando cheguei pela primeira vez a esta Casa, em 1991. Claro que o debate sobre temas como reforma tributária ou reforma da Previdência traz dificuldades pessoais para algumas pessoas, mas não a ponto de macular a imagem do Congresso Nacional como instituição. Isso não existe mais.

## Análise dos depoimentos

Nesta seção, foram reunidos extratos de depoimentos de 27 deputados, que perfazem 26,47% do total de entrevistados por esta pesquisa. Dentre esses parlamentares, nove integravam bancadas de estados do Sudeste, seis do Norte, seis do Sul, cinco do Nordeste e um do Centro-Oeste. No que diz respeito à composição de forças político-partidárias, 21 ajudavam a compor a bancada parlamentar de apoio ao governo, sendo 6 do PT, 3 do PCdoB, 3 do PTB, 3 do PPS (partido que ainda apoiava o governo, mas, um pouco mais adiante, iria para a oposição), 2 do PDT, 2 do PSC, 1 do PL e 1 do PP. Outros seis congressistas representavam partidos de oposição: quatro no PSDB, um no PFL e um no PMDB – legenda dividida na ocasião, mas já prestes a aderir ao governo.



Desses 27 parlamentares – 19 reeleitos e 8 novos –, 24 concordaram plenamente com a hipótese de que a imagem pública negativa do Parlamento prejudica a sua atuação no exercício do mandato, trazendo transtornos diversos em intensidade variável, individual e coletivamente – “sem dúvida prejudica o desempenho de qualquer parlamentar”, “isso é ruim para todos nós”, “o desgaste afeta todo mundo”, “se houvesse um aprimoramento da imagem, a nossa autoestima melhoraria também”, disseram eles.

Dois congressistas descartaram essa possibilidade, não reconhecendo a existência de qualquer problema em relação a isso – “não tenho nenhuma dificuldade nesse aspecto”; e um outro, recém-referido, apesar de ter relatado situações altamente constrangedoras nas quais se viu envolvido, em público, seguidas vezes (sendo “achincalhado”), afirmou que tal problema não mais existe.

Uma parlamentar avaliou que os problemas que afetam o mandato atingem igualmente o próprio funcionamento do Legislativo – “no lugar de fazerem coisas propositivas, os parlamentares têm que se defender”, “a gente gasta um tempo precioso tendo de reagir aos ataques desses interesses externos [segundo ela, expressos via campanhas de difamação]”.

O fato de serem, em sua ampla maioria, integrantes da base parlamentar aliada ao governo não faz desses deputados menos ou mais propensos a serem incomodados por exercer cargo público eletivo de nível nacional. Na ocasião das entrevistas (primeiro ano da Legislatura 2003/2007 e primeiro ano do governo Lula), a popularidade do governo federal era expressiva, embora não tanto quanto a do presidente da República, que se manteve com tendência de alta até o início do segundo semestre de 2009, com raras oscilações negativas (a mais notável foi uma queda não muito expressiva, em 2005, por conta do escândalo do mensalão).

O que pode ser fator determinante para essa circunstância é a prevalência de parlamentares reeleitos em relação à legislatura anterior (dezenove contra oito estreantes), alguns com vários mandatos federais no currículo, propiciando-se mais tempo e mais oportunidades de interação com cabos eleitorais, eleitores e cidadãos em situações diversas, privadas ou públicas, nas quais são colhidas impressões como as aqui apresentadas parcialmente.

Por fim, importa considerar que ao se manifestarem sobre incômodos nas suas relações interpessoais, mais uma vez, os deputados estão indiretamente se referindo aos meios de comunicação social, pois, afinal, tais constrangimentos advêm de uma imagem pública da insti-

tuição parlamentar (cronicamente negativa) que, por sua vez, tem na imprensa e na mídia informativa em geral o seu principal instrumento de sustentação.

Mesmo que, na origem, boa parte do conteúdo das imagens conceituais negativas tenha a conduta dos próprios congressistas e problemas político-institucionais correlatos como a sua fonte mais relevante, a mídia é – no ponto de vista do público – a sua referência direta ou indireta por meio da qual se forma opinião sobre o Congresso. Isso, por conseguinte, tem influências de diversos graus no comportamento político, na opinião pública e na cultura política.

Quando se queixam de que são obrigados a se defender das críticas reverberadas pelos cidadãos e, também, a explicar as suas atividades – “é um sacrifício você justificar sua condição de político” –, os deputados (consciente ou inconscientemente) estão, ao mesmo tempo, tentando justificar a própria existência do Congresso e da democracia representativa – tema da seção que segue.

## 5.2 Potenciais prejuízos à democracia

Os riscos imaginados não só ao desempenho institucional dos parlamentares e do Parlamento como quanto à própria sustentação do sistema democrático-representativo, tendo em vista a baixa confiança que a sociedade deposita na atuação dos congressistas, são debatidos na sequência. Em geral, estimulados pela pergunta “a imagem pública da Câmara provoca riscos político-institucionais?”, mas também por meio de manifestações espontâneas, 17 deputados, ou 16,66% do total de entrevistados, abordaram essa questão – e apenas um discordou dessa hipótese.

É possível, diante disso, aventar a possibilidade de que entre os congressistas há uma corrente de opinião que entende existirem, ao menos potencialmente, ameaças inerentes à insuficiente adesão social ao Parlamento, mesmo que elas representem, em situações de paz social, estabilidade democrático-eleitoral e economia estável, uma parcela minoritária da opinião pública – quadro que poderia se alterar numa ocasião de crise de extrema gravidade.

Nesse sentido, nesta pesquisa, colheram-se declarações variadas, como: “vamos fechar o Congresso, porque estava atrapalhando”; “é bom fechar o Congresso”; “em médio prazo, a sua imagem pública negativa pode comprometer as bases do Estado democrático de direito”; “sem dúvida, a imagem negativa da Câmara tende, cada vez mais, a enfraquecer a democracia entre nós e a fortalecer tendências autoritárias”;



“isso atinge a democracia”; “é como se não fosse necessária uma câmara de decisões nacionais” – como se confere a seguir.

### Trechos das entrevistas

No contexto de sua entrevista, o autoritarismo na cultura política brasileira foi destacado pelo deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA). Ele enfatizou “a tradição do poder unipessoal no Brasil”, o que, a seu ver, “foi agravado no período revolucionário, de 1964 a 1985”. Em sua avaliação, “vai se arraigando nas pessoas que quem executa é o presidente [da República], e os outros [os parlamentares] só estão aí para atrapalhar”. Daí, segundo ele, a seguinte percepção pública: “Vamos fechar o Congresso, porque estava atrapalhando”; isso porque “quando querem criticar o Congresso dizem que o Congresso atrapalha”. No entanto, ele propõe: “Como amadurecimento da nossa democracia, temos que conscientizar as pessoas, levar a informação às pessoas sobre a importância do debate democrático no Congresso”. E concluiu: “Ao contrário de ser esse agente que atrapalha, o Congresso é o agente conciliador da democracia”.

Patrus Ananias (PT-MG) alertou, sem meias palavras: “Se o Legislativo não se afirmar, efetiva e afetivamente, aos olhos da população, em médio prazo, a sua imagem pública negativa pode comprometer as bases do Estado democrático de direito”. Chico Alencar (PT-RJ) reforçou: “Hoje em dia, apenas 35% dos consultados, segundo uma pesquisa recente, consideram a Câmara e o Senado, o Parlamento, fundamentais para a democracia no Brasil. Isso é péssimo. Induz ao autoritarismo”.

Com eles concordou Costa Ferreira (PSC-MA), para quem o problema ocorre porque, “na realidade, está faltando esclarecimento para a população, e isso não está sendo feito”. Afirmou:

Acho que sim [a imagem negativa da Câmara oferece riscos político-institucionais]. Porque vejo gente dizer: ‘É bom fechar o Congresso’; não sabendo que fechar o Congresso é um retrocesso no processo democrático, suas liberdades são tolhidas, seus direitos não são mais garantidos, você não tem mais aquela liberdade de ir e de vir. Tudo numa ditadura é um retrocesso, porque os órgãos de comunicação também silenciam e nada passa a ter divulgação a não ser o que interessa ao governo ditatorial. Então, não se difundir a verdade contribui para que cada vez aumente essa situação e até haja pessoas dizendo por aí que seria melhor uma ditadura do que ter uma democracia do jeito que se está tendo.

O deputado Feu Rosa (PP-ES) elaborou uma espécie de teoria conspiratória em nível internacional para alertar: “Se não forem tomadas medidas fortes o mais urgentemente possível, está arriscado de um líder carismático, de uma hora para outra, tomar alguma decisão com relação a isso [fechar o Congresso]”, já que, segundo ele, “o que mantém a nossa Câmara é uma questão muito mais internacional do que nacional; tranquilamente”. Em sua avaliação, o que torna “a Câmara, por si só, alguma coisa muito frágil” é o fato de que “nosso Parlamento ainda é muito artificial; não é igual ao parlamento francês, americano, alemão nem inglês”.

Ele explica: “Este Parlamento está muito a reboque do Executivo. As medidas provisórias, a instabilidade das decisões e até a falta de personalidade das lideranças parlamentares, tudo isso é muito forte”. Ele conclui que “não há dúvida de que, se não fosse a comunidade internacional, a nossa situação como Câmara, como Senado, como Parlamento nacional seria muito mais fragilizada do que é hoje”, e acrescenta: “O problema é que julgam ser um escândalo mundial fechar o Parlamento do Brasil. Mas é por causa do Brasil mesmo? Claro, tem sua parcela, mas o componente maior é o internacional”.

Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) resumiu: “Sem dúvida, a imagem negativa da Câmara tende, cada vez mais, a enfraquecer a democracia entre nós e a fortalecer tendências autoritárias que, infelizmente, existem não só nos grupos de direita, mas também nos grupos de esquerda”.

O deputado Babá (PT-PA) analisou o problema do “desgaste do Parlamento”, comparativamente ao contexto latino-americano, e alertou para “o risco do acúmulo de desgaste das instituições”, já que, realçou: “Podem acontecer fatos como aconteceu no Peru. Não estou dizendo que vai acontecer no Brasil. [Mas] Quando Fujimori assumiu, fez uma intervenção no Parlamento, no Judiciário e foi aplaudido pela população”.

Dr. Rosinha (PT-PR) avaliou: “Acho que se acaba, indiretamente, correndo riscos políticos e institucionais. Por exemplo, se tiver qualquer ato ditatorial de negar o Parlamento, pode-se buscar eco na sociedade dizendo que ele pode deixar de existir, já que não se trabalha”. E completou: “Tem que se tomar cuidado. Se é para trabalhar, vamos trabalhar, vamos definir as datas de trabalho, os dias, e parar com esse negócio de pagar para convocar extraordinariamente e, depois, ainda não trabalhar”.

O deputado Fernando Ferro (PT-PE) reforçou o ponto de vista: “Só quem viu a Câmara fechada, quando do processo de ditadura, valoriza isso. Às vezes, reclamamos da democracia, mas, por mais frágil que ela seja, é melhor do que qualquer ditadura”. E frisou: “A democracia



precisa do Poder Legislativo forte, com boa representação institucional”. Sua afirmação ecoou o depoimento do deputado Edson Duarte (PV-BA): “Não adianta haver um governo federal forte, se não houver um Legislativo forte. Quem garante a estabilidade do país é o Legislativo”. Nesse contexto, o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) inseriu a mídia na discussão e propôs a extinção do Senado: “Às vezes, a imprensa não vê que é fundamental a representação democrática da Câmara e do Senado. Embora eu queira que o Senado feche: sou pela unicameralidade e pelo parlamentarismo”.

“As gerações mais novas, principalmente, não acreditam nos poderes constituídos”, avaliou Eduardo Barbosa (PSDB-MG). Em sua percepção, os jovens “não veem que o Legislativo pode ser a representação da sociedade; questionam essa legitimidade, essa representatividade, ou se sentem distantes do Legislativo”. Portanto, para ele, “existe um risco muito grande [no futuro] do entendimento de que ele [o Parlamento] é fundamental para as garantias democráticas”.

Além de atribuir responsabilidade à mídia, o deputado Pastor Frankembergen (PTB-RR) se referiu à conjuntura político-legislativa da época, quando as reformas tributária e previdenciária estavam na pauta do Congresso, tentando evidenciar uma provável ameaça à estabilidade democrática do país. Disse ele: “Acredito que sim [a democracia corre risco]. Hoje, não somente nós estamos vivendo essa realidade, não somente o Poder Legislativo, mas o Poder Judiciário está sendo alvo da mídia, e o Poder Executivo também, os três poderes, por causa dessas reformas”. E concluiu: “Há um jogo dos meios de comunicação, jogando um [poder] contra o outro e até colocando determinadas pressões que, às vezes, pelos bastidores, não demonstram a realidade”.

Daniel Almeida (PCdoB-BA) avaliou que “há uma propaganda organizada e persistente na sociedade contra o Legislativo”, e, por isso, “se quisermos forçar a barra, no limite, ir às últimas consequências desse processo de desgaste, sem dúvida nenhuma, eu diria que [a imagem pública negativa do Congresso] representa uma ameaça [à democracia]”. E completou: “Mas eu não visualizo essa ameaça, ainda”. Isso porque, segundo ele, “o Brasil está vivendo uma experiência de fortalecimento da democracia. A eleição de Lula representou isso. As instituições todas participando e compreendendo esse processo; mas o Legislativo também tem se colocado nesse cenário”.

A deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) analisou o problema e admitiu a procedência das críticas, mas condenou o seu exagero, sobretu-



do quando se extrapolam para a instituição manifestações de repúdio ao comportamento individual de congressistas. Ela comentou:

A sociedade elege e execra, e tem todo o direito de fazê-lo, se não houver reciprocidade de seu representante público para com ela. No entanto, isso não significa desdenhar, desconstruir a importância do Parlamento nacional. Isso atinge a democracia. Um dia desses, saiu na imprensa matéria do Jânio de Freitas um tanto quanto exacerbada na crítica ao Parlamento. Critique a ideia deste ou daquele parlamentar, deste ou daquele partido, mas a instituição como um todo é cara e é importante para a sociedade manter o seu pacto de convivência.

A mesma deputada completou a sua análise sobre a percepção pública acerca da relevância do Poder Legislativo: “É como se não fosse necessária a existência de uma câmara de decisões nacionais”. Defendeu uma estratégia institucional de comunicação política que priorize a defesa da democracia: “É muito importante que a imprensa oficial, rádio, televisão e jornal, deixe claro, e também influencie os órgãos [privados] de imprensa, que o pacto de vivência se dá no processo democrático, no Estado de direito democrático, através da democracia representativa”. E concluiu, questionando: “Essa é a decisão constitucional do país. Como se vai exercer a democracia representativa se aqui não estiverem os representantes eleitos pela sociedade?”

Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) admitiu a possibilidade de risco à estabilidade democrática e vinculou o problema da imagem pública negativa à questão do trabalho dos congressistas e dos custos do Parlamento. “Acho que sim [corre risco], uma vez que se costuma dizer que o deputado trabalha apenas dois dias por semana, que a Câmara gasta muito em qualquer convocação extraordinária, ou com salários de deputados, de assessores. São as críticas mais frequentes.” Entretanto, ele ponderou: “É preciso conhecer o Poder Legislativo, suas responsabilidades, e a dimensão que ele tem que ter”. E, a seguir, completou: “Conheço outros parlamentos, em outros países, e quero dizer que o Poder Legislativo no Brasil gasta, em média, em proporção ao PIB, particularmente relacionado com o tamanho e a população do país, menos do que outros países em todo o mundo”.

Neste ponto, dados divulgados pela organização não governamental Transparência Brasil contradizem o parlamentar. Segundo relatórios produzidos pela entidade, os congressistas brasileiros seriam “os que mais pesam no bolso dos cidadãos na comparação com sete outros países”. De acordo com esses estudos, superado apenas pelo Congresso dos Estados Unidos, o Parlamento brasileiro – em termos absolutos – seria o



mais caro. Porém, quando se levam em conta as disparidades de custo de vida e nível de renda, bem como ao se ponderarem os valores segundo as diferenças de renda *per capita*, o Brasil desponta na liderança, sem rival em termos de custos para o exercício dos mandatos parlamentares, em cujo cálculo se incluem rendimentos, benefícios e assessoramentos.<sup>10</sup>

Por fim, uma opinião destoante veio do deputado Átila Lins (PPS-AM): “Não, creio que não [a imagem pública do Congresso não põe em risco a democracia]”. Ele admitiu que “traz apenas transtornos”. Isso porque “apesar de todo o esforço do nosso presidente João Paulo [Cunha, do PT de São Paulo], do Congresso Nacional, como um todo, no sentido de melhorar a divulgação das nossas atividades, ainda sentimos que há muitas áreas no Brasil que desconhecem a nossa ação”. Reiterou: “Não creio que ela [a imagem pública] seja capaz de criar alguma crise institucional, porque no fundo o Brasil sabe que já experimentou a era em que o Congresso não funcionava, e havia uma reclamação generalizada”. Por último, ele salientou em defesa do Poder Legislativo: “Com todos os defeitos e falhas, é o Congresso Nacional que dá a dimensão da existência da democracia no Brasil”.

### Análise dos depoimentos

Desse grupo de 16 parlamentares, ou 15,68% do total de entrevistados, 6 integravam bancadas do Sudeste, 4 do Nordeste, 4 do Norte e 2 do Sul. Quanto à sua posição em relação ao governo, doze deles participavam da base parlamentar governista, sendo cinco do PT, dois do PCdoB, um do PTB, um do PP, um do PSC, um do PPS e um do PV. Em partidos de oposição estavam cinco deputados: quatro do PSDB e um do PMDB, legenda que, em seguida, iria aderir ao governo; enquanto o PV e o PPS iriam mais adiante se transferir para a oposição. Dentre os 17 congressistas reunidos neste grupo, 11 haviam sido reeleitos para a Legislatura 2003/2007 e 6 eram estreantes na ocasião das entrevistas.

Em relação às proporções obtidas pela amostra desta pesquisa, na comparação com o quadro apresentado naquela legislatura, não houve, neste grupo, qualquer possibilidade de distorção, já que as variáveis regionais e partidárias, bem como a relação reeleitos *versus* estreantes, se mostraram equilibradas. Como, então, interpretar a abordagem preferencial pela aceitação da hipótese de risco à sustentabilidade democrática? O mais provável é que esses parlamentares, componentes da

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2009.

opinião pública bem-informada, estão ecoando um debate que existe em estado latente na esfera pública e que, em momentos de crise política ou quando da eclosão de escândalos político-midiáticos, recebe a sua parcela de notoriedade cíclica. Trata-se, pois, de um tema recorrente, embora não muito alardeado, mas sem dúvida existente no senso comum, na imprensa, na academia, enfim, na cultura política, como se verifica a seguir.

O jornalista político Mauro Santayana (2009) observa que “a instituição parlamentar, mais no Brasil do que em outros países, se encontra à deriva, porque perdeu a memória de sua razão de ser”. Para ele, “o Parlamento é o supremo poder do Estado, porque representa diretamente a vontade do povo – quando a representa”. E acrescenta: “Todo o poder político pertence ao povo, e o ato eleitoral é a transferência de parcela do livre arbítrio de cada um, aos seus representantes, em favor de todos, conforme os pensadores clássicos”. Por isso, ele avalia ser “necessário conferir legitimidade à formação do Poder Legislativo”, num contexto em que “as pesquisas de opinião mostram que o Congresso atual é o pior que já tivemos na história, mesmo se contarmos com os que conviveram com a ditadura militar”.

No entanto, como pondera o também jornalista político Merval Pereira (2009, p. 4), trata-se de uma percepção recorrente, refletindo-se nela o fato de que a confiança da sociedade no Parlamento declina lenta e progressivamente. Escreveu ele:

Nos últimos dias, em que a atuação do Congresso está sob o escrutínio da opinião pública, devem ter sido raras as conversas com políticos em que não tenha sido lembrada a definição do ex-presidente do PMDB e da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, ao ser confrontado certa vez com a reclamação sobre a fraqueza do Congresso da ocasião. Ele disse então só ter uma certeza: o Congresso atual é pior do que o anterior e melhor do que o próximo.

Na avaliação de Bolívar Lamounier (2009, p. 27), embora o Legislativo seja “visto com maus olhos por toda parte, não só na América Latina”, já que “pesquisas mostram que um percentual variável de país a país, mas sempre elevado, o considera inútil”, há, no Brasil, “razões para temer que ele esteja atingindo o fundo do poço”. Para ele, “numa situação de crise aberta, cinquenta por cento ou mais dos cidadãos provavelmente apoiariam seu fechamento”.

Em meio à série de escândalos que eclodiram no Senado ao longo do primeiro semestre de 2009, o ex-presidente da República e ex-senador Fernando Henrique Cardoso (citado em AMORIM, 2009) se revelou



cético quanto ao resgate da credibilidade da instituição. “Nosso sistema de representação está bambo. Ele não representa mais nada. Isso é visível, provocando um efeito de desmoralização extraordinário”, afirmou, para em seguida questionar: “Como você pode ter democracia se não há respeito ao Congresso? E como você pode ter respeito ao Congresso se todo dia a imprensa noticia coisas que não são corretas que se fazem no Congresso?” – problema que, para ele, só se resolve com a renovação do sistema eleitoral. “Se não mudarmos, vamos ter a repetição de Congressos do mesmo tipo: a relação entre quem vota e quem é votado é muito tênue e, por isso, quem é votado se sente à vontade para não prestar contas”, completou, reforçando a noção relativa ao que se pode denominar *deficit* brasileiro de *accountability*.

Se, de modo geral, os eleitores nem se lembram em quem votaram, como esperar que depois fiscalizem a atuação de seus representantes? Como registra Alberto Almeida (2006, p. 34-46), uma indicação da existência de tal *deficit* de *accountability*, e que contribui parcialmente para explicá-lo, se encontra no fato de que, tanto em relação às eleições de 1998 quanto às de 2002, “nada menos do que 70% dos eleitores afirmam não lembrar em quem votaram para deputado estadual ou federal quatro anos antes”. Em sua avaliação, a escolaridade baixa é um dos fatores que explicam o que ele chama de enorme “amnésia eleitoral”, aos quais se deve acrescentar a variável sistema eleitoral brasileiro, em que se induz aos eleitores que votem em indivíduos, não em partidos, tendo-se que escolher apenas um nome para cada posto entre centenas de candidatos. Esse esquecimento eleitoral se reduz de acordo com o nível educacional do eleitor, mas também ocorre entre eleitores com nível superior completo – 53% não se lembram em quem votaram, 4 anos antes, para deputado federal.

Como se pode inferir de Luis Felipe Miguel (2009), a noção de *accountability* não pressupõe necessariamente uma relação entre eleitor e eleito, mas, sim, entre o eleitorado e seus representantes. Não é preciso votar em A ou B para exercer *accountability*; logo, também não é crucial se lembrar em qual candidato votou nas últimas eleições. Porém, mesmo diante de tal ressalva, é razoável supor que, de modo geral, a ausência de vínculos entre representantes e representados, além de contribuir para o desencanto público com a política institucional no Brasil, possa também explicar, ao menos em parte, por que as legendas partidárias estão perdendo filiados.

Segundo dados fornecidos pelos partidos políticos ao Tribunal Superior Eleitoral, dos 130,6 milhões de eleitores existentes em janeiro de

2009, 119,7 milhões (91,6% do eleitorado) não eram filiados a nenhuma sigla. A redução no total de aderentes ocorreu em todas as agremiações, exceto o PRB – partido vinculado aos segmentos evangélicos – que registrou aumento de 121 mil para 157 mil filiações (MORAES, 2009).

Nesse contexto de crise da representação política, surgem manifestações exaltadas. É o caso, por exemplo, da jornalista Cora Rónai (2009), para quem “o Brasil é muito melhor que os seus políticos”, e “a política anda tão nojenta, mas tão nojenta que causa repulsa às pessoas decentes”. Por isso, ela alerta: “Mais e mais se ouvem pessoas a favor do fechamento do Congresso: se ainda não perceberam, conversem um pouco na rua, leiam os fóruns na internet, prestem atenção. Vocês vão ver como esse sentimento se generaliza (sem trocadilho!)”. Ela ainda reforça o argumento: “Não se pode nem falar em saudades da ditadura. Muitos jovens que nem eram nascidos naqueles maus tempos não entendem para que o país precisa de um Legislativo que custa tão caro, dá tão mau exemplo e só legisla em causa própria”. Ao concluir que, “do jeito que as coisas vão, está cada vez mais difícil defender o Congresso e, conseqüentemente, a democracia”, ela arremata: “O Congresso não é a casa da mãe Joana, nem pertence aos sarneys e camatas da vida; ele pertence a todos nós, e o seu funcionamento, em plena liberdade, foi conseguido com muito sacrifício para ser, agora, tornado irrelevante em troca de seis dinheiros”.

Avaliações sobre o descrédito generalizado do Legislativo, que podem implicar na sua irrelevância e até mesmo na sua extinção, vêm de várias fontes, incluindo-se muitas que se expressam por meio do debate público propiciado pela imprensa. “O Poder Legislativo brasileiro está se tornando supérfluo, tornando-se pouco atrativo para o político preocupado com o bem comum, o que abre espaço para gente desclassificada”, afirma Claudio Weber Abramo (2009).

“Quando o Congresso é apresentado como um poder intrinsecamente venal, sem ressalvas, corre-se o risco de abrir espaço para os que defendem a tese de que o Legislativo é descartável”, avalia a jornalista Maria Inês Nassif (2009), porém acrescentando: “Não existe democracia sem partidos políticos e sem que exista uma representação partidária com função legislativa”.

Ao comentar o aparente crescimento da corrupção no país, José Murilo de Carvalho (2009) observou: “A consequência é uma desmoralização enorme, principalmente do Legislativo, mas também do Judiciário e do Executivo. Eu me pergunto como esse sistema



pode sobreviver. Não deixa de ser um risco para o amadurecimento democrático”.

Já Roberto Romano (2009), indagado sobre quais seriam os prováveis reflexos na sociedade dos escândalos ocorridos no Parlamento, sobretudo no Senado, no primeiro semestre de 2009, respondeu:

Aumento da impotência, da idiossincrasia que já temos em termos de cultura, que é privilegiar governos autoritários. É a desconfiança em relação ao sistema representativo de governo. Cria esse vestibular para que governos possam exercer um poder sem o Congresso, e isso é péssimo.

Para Gaudêncio Torquato (2009), “torna-se cada vez mais patente o sentimento de inocuidade e desprezo pelo Parlamento nacional, que toma conta das ruas do país”. Por isso, ele adverte: “Mais cedo ou mais tarde o povo dará de ombros às casas congressuais, podendo até se engajar em mutirões pelo fechamento das portas do poder representativo”. Isso porque, ressaltou, “as massas tendem a nivelar os atores políticos, jogando-os no lamaçal que invade a esfera pública e que se espalha desde as bombásticas denúncias do mensalão e dos cartões corporativos até os últimos casos da atualidade [no Congresso]”. Mandando um recado aos jornalistas e empresários do setor de comunicação social, acrescentou:

Nesse sentido, convém fazermos um alerta. Todo esforço se faz necessário para separar o joio do trigo, com a distinção entre o papel do parlamentar e a missão das instituições. Diante de fatos graves, a imprensa precisa exercer sua função didática para pôr pingos nos is, sob pena de colaborar com a fogueira que consome a imagem da instituição política.

José Álvaro Moisés (2009), por seu turno, avalia que “o Congresso Nacional está correndo um enorme risco de perder legitimidade naquilo que é a essência da sua função: produzir leis, normatizar a vida política e fazer o controle e a fiscalização do Executivo”. Para ele, “a Casa está afundando em um mar de acontecimentos que mostram a permanência da perspectiva patrimonialista na política e uma incapacidade de separar público e privado”. Assim – destacou – se “está solapando a legitimidade da imagem do Congresso, cuja liturgia é extremamente importante”. E, mais, “o tamanho do que está ocorrendo mostra quanto a instituição está desgovernada, perdida”. Num alerta aos parlamentares, realçou: “Deveriam se dar conta de que o eleitor passar a ter a ideia de que todos estão envolvidos com corrupção e mau

uso do dinheiro público é perigoso; ele começa a não ter clareza sobre a função do seu voto”, o que, aduziu, “desqualifica a importância do ato de participar da democracia”.

Em abril de 2009, o senador Cristovam Buarque (PDT-DF) provocou grande polêmica ao levantar a questão relativa à possibilidade de a opinião pública vir a ser favorável ao fechamento do Congresso. Quanto a uma suposta sugestão para realizar um plebiscito sobre o assunto, em diálogo com o colega senador Paulo Paim (PT-RS), no Plenário do Senado, Buarque assim se manifestou (citado em LOPES, 2009):

Eu disse, domingo, senador Paim, numa entrevista na rádio, que a reação é tão grande hoje contra o Parlamento, que talvez fosse a hora de fazer um plebiscito para saber se o povo quer ou não quer que o Parlamento continue aberto. Muitos me criticaram, porque disseram que poderia haver, sim, uma votação propondo fechar. Mas, e se o povo quiser? O nome disso é golpe? Não, o nome disso não é golpe. Pode até ser equívoco, mas não seria golpe.

Diante da repercussão negativa, no dia seguinte, o senador Buarque, citado na mesma reportagem, discursou: “Não é possível imaginar um futuro sem democracia no Brasil. Não é possível imaginar a democracia sem o Congresso”. Porém, advertiu: “Não se enganem, o Congresso não dura para sempre se não tiver legitimidade diante da opinião pública, se não for capaz de virar o centro das aspirações, dos desejos, da pauta do povo”. Apesar das reações aparentemente mais negativas que positivas, sobretudo quanto ao fato de alegadamente ter aventado a possibilidade de um plebiscito sob tal pretexto, suas declarações suscitaram debate caloroso, tanto à esquerda quanto à direita do espectro ideológico. O presidente do PPS, Roberto Freire (PE) comentou: “É uma asneira golpista vinda de um democrata e homem de bem”.

Em artigo na imprensa, a ex-deputada federal Sandra Cavalcanti (2009) afirmou que, se o plebiscito for “bem elaborado, manipulado e orientado pela rede oficial de comunicação, com insidiosa e permanente campanha de desmoralização dos parlamentares e endeusamento do atual presidente, certamente o povo vai querer ver-se livre do Congresso”. E acrescentou com veemência:

Basta ler as manifestações de leitores e eleitores, na imprensa e na internet. Vai ser difícil defender a tese contrária. Quem vai dizer que este Congresso é formado de santos e que eles não merecem tal repúdio? A maioria merece, sim! Mas eles merecem como indivíduos! Cada qual carregando a sua parcela pessoal de responsabilidade. A instituição não faz nada sozinha. Desde o episódio do mensalão, ela está desmoralizada. Os escândalos se repetem. O curioso é que





fatos que já ocorrem há quase um quarto de século só agora são trazidos à tona e postos na berlinda.

Também se manifestou sobre a polêmica o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (2009) [PMDB-SP], para quem “o Legislativo só é enaltecido quando o país está saindo de um regime autoritário; na história brasileira sempre foi assim”. No entanto, em aparente contradição com os fatos aos quais logo em seguida iria se referir, afirmou: “Em 1964, o Congresso estava com a sua imagem no chão, o que deu no regime militar, que foi instaurado com o aplauso da maior parte da população”. Indagado se via, hoje, ameaça real de retrocesso democrático, respondeu:

Não, de jeito algum. As instituições estão sólidas como nunca. Apesar das críticas, há uma grande harmonia entre os três poderes. O Congresso, porém, precisa reagir e promover uma recuperação ética para que ideias como a do senador Cristovam Buarque, de fazer um plebiscito para que a população defina a própria existência do Legislativo, não ganhem força na sociedade. É vital distinguir os equívocos de A, B ou C do comportamento correto da maioria dos parlamentares. É preciso preservar a instituição dos erros de poucos.

Na mesma entrevista, José Álvaro Moisés comentou também a questão. Para ele, a manifestação do senador Cristovam Buarque “expressa um sentimento que está presente na sociedade”. Em suas palavras:

Muita gente – basta ler as cartas nos jornais – já começa a formular a questão em termos da inutilidade da existência da Casa. No levantamento nacional que fizemos em 2006, colocamos essa questão: ‘Algumas pessoas acham que a democracia pode funcionar sem Congresso Nacional. Outros acham que sem o Congresso Nacional a democracia não existe, não funciona’. Aproximadamente trinta por cento, perto de um terço, prescindiram do Parlamento. Você pode dizer que os outros dois terços, ao contrário, consideram importante. Mas minha preocupação é a existência de um contingente grande de pessoas que, numa situação de crise, por exemplo, possa servir de base social para uma alternativa autoritária.

Como se observa a hipótese estimulada por esta pesquisa (“a imagem pública da Câmara provoca riscos político-institucionais?”) obtive respaldo considerável entre os congressistas entrevistados. Também encontrou eco na chamada opinião pública “bem-informada”, que se compõe de jornalistas, acadêmicos e outras figuras que costumam participar do debate público por meio de artigos divulgados pela imprensa, entrevistas analíticas ou ainda por serem citados em reportagens

sobre eventos onde foram palestrantes. Essas figuras se tornaram fontes privilegiadas por repórteres pela sua competência e acessibilidade. Trata-se de um papel do qual a imprensa costuma se orgulhar: a constituição de um fórum de debates da sociedade sobre os assuntos de interesse público – postulado com o qual é cabível concordar, ressalvada a sua deficiência de pluralismo político e social.

É justamente nesse ponto que reside a vulnerabilidade de toda essa discussão. Discute-se a imagem pública negativa do Parlamento; os escândalos políticos repercutem extensa e intensamente na esfera pública, provocando manifestações de repúdio; debate-se até mesmo, como se conferiu, a possibilidade de extinção do Congresso – mas as soluções para a chamada crise da democracia representativa se limitam a discussões circulares sobre “reforma política”, em geral restritas a mudanças pontuais no ordenamento eleitoral.

O debate fica confinado ao ambiente parlamentar e à opinião pública bem-informada. O conjunto da sociedade civil – com a sua provável pluralidade de pontos de vista e multiplicidade de demandas ainda não elaboradas – não é incentivado a participar, ou não possui condições para tal, devido a uma série de motivos, a começar pela insuficiência de meios institucionais. Exceção a esse quadro são algumas organizações não governamentais mais dotadas de recursos humanos e materiais que persistem no esforço de se fazer ouvir e influenciar o campo da política institucional. Essa questão, que passa pela capacidade do Parlamento de se comunicar bem com a sociedade civil – em especial, no sentido de propiciar uma interação mutuamente produtiva com a suas opiniões e demandas – e, sobretudo, de se renovar para que possa ser mais representativo, participativo e receptivo à pluralidade política e social, faz parte das reflexões contidas na próxima seção.

### 5.3 Propostas para melhorar a imagem pública

Esta seção se divide em duas subseções. A primeira realça propostas que enfatizam a importância do papel da comunicação na política, especialmente na formação de imagem institucional, e, nesse sentido, endossam a crença no poder da mídia de formar opinião e condicionar comportamentos. A segunda aborda mudanças político-institucionais que, na visão dos parlamentares entrevistados, se adotadas, teriam mais impacto potencial na construção de uma imagem pública positiva do Parlamento – no sentido de maior confiança da sociedade nos seus representantes políticos – do que apenas expandir e aprimorar



estratégias de informação e comunicação política. Em geral, os extratos das entrevistas decorrem de trechos de respostas, principalmente, a uma pergunta genérica – “O que pode ser feito para melhorar a imagem da Câmara?” – ou então a uma outra questão mais direta: “Quais são os veículos de comunicação, comerciais ou públicos, que melhor divulgam os trabalhos parlamentares da Câmara?”, à qual eles evitaram responder denominando especificamente e preferiram tecer avaliações de caráter geral.

### 5.3.1 Soluções referentes ao uso da comunicação

A ideia de que mais informação à sociedade sobre as ações do Poder Legislativo aumentaria a confiança do público e melhoraria a sua imagem institucional, bem como contribuiria para o melhor exercício dos mandatos, apareceu nas respostas de vários parlamentares. Nesta subseção estão agrupados trechos de depoimentos que convergiram para essa percepção, reunindo um total de 40 deputados, ou 39,21% dos que foram entrevistados por esta pesquisa. Aqui se evidencia como os parlamentares – apesar de no capítulo terceiro terem elaborado diversas críticas aos meios de comunicação, sobretudo aos que são controlados por empresas privadas (portanto, a maioria) – dão importância à comunicação política. Onde se conclui que acreditam na capacidade da mídia de influenciar os pontos de vista da sociedade acerca do campo político de modo geral e, em particular, do Parlamento.

Para a maioria dos políticos e, sobretudo, dos congressistas, uma boa interação com os jornalistas e, por conseguinte, bom e constante acesso à imprensa e aos demais meios de comunicação social é uma questão de muita relevância para o desempenho eleitoral e para a consolidação de uma carreira bem-sucedida na vida pública. O que chama a atenção é o paradoxo constituído pela circunstância de uma parte expressiva dos parlamentares criticar a mídia comercial pelo que consideram uma cobertura jornalística deficiente das atividades do Parlamento (como foi descrito e analisado no capítulo terceiro) e, ao mesmo tempo, propor mais ações de comunicação para a Câmara dos Deputados, como se confere na sequência.

Antes, porém, é preciso assinalar o problema pressuposto na ideia de que “mais comunicação melhora a imagem institucional”. Trata-se, em suma, da ilusão de que a comunicação midiática é um processo neutro no qual o emissor – isto é, os proprietários do veículo, se privado, ou os eventuais controladores, se público; em ambos os casos agindo por meio dos jornalistas contratados – pode impor os efeitos que

tal processo midiático irá causar no público, por supostamente possuir amplo domínio sobre o conteúdo e a forma das mensagens comunicativas. Desconsidera-se aí tanto o papel da mediação, que interfere inevitavelmente na forma e no conteúdo da “realidade” transformada em produtos midiáticos, quanto, sobretudo, os modos como o público, em sua enorme multiplicidade, irá se apropriar desses produtos, atribuindo-lhes sentidos os mais variados possíveis; não raro em direção contrária às intenções originais dos emittentes.

Como os parlamentares não desconhecem isso, tanto intuitivamente quanto pela experiência advinda da observação, resta a ideia também ilusória de que a mídia pode vir a ser um espelho fiel da realidade – noção tão ou mais ausente de fundamento do que a sua contraparte de que o Parlamento possa refletir e representar fielmente a sociedade como, também, um espelho. É o que se deduz da proposta feita por nove parlamentares no sentido de que a Câmara tenha canais abertos de televisão e rádio com distribuição nacional e dos elogios feitos por também nove deputados ao trabalho que realizam os meios de comunicação da instituição (jornal, agência de notícias, rádio e televisão).

### Trechos das entrevistas

Marcus Vicente (PTB-ES) considerou que “melhorou muito a imagem da Casa; na minha avaliação, melhorou muito”, porém, “tem muito a melhorar ainda”. Para ele, “no momento em que você agilizar e fizer chegar informação a todas as pessoas, eu acho que a tendência é melhorar”.

Nesse sentido, houve a defesa de um canal de televisão de acesso franco e com distribuição nacional, a exemplo do que afirmou a deputada Yeda Crusius (PSDB-RS): “O que pode ser feito para melhorar [a imagem pública do Congresso] é, sem dúvida, divulgar o que é feito de uma maneira a mais aberta possível”. Por isso, propôs: “Nós não temos canal aberto [de televisão] ainda, mas era ideal que houvesse”.

O deputado Babá (PT-PA) ponderou, ao defender mais transparência no Legislativo: “Melhorar a imagem não é simplesmente dourar a pílula; é mostrar tal qual ela é, até para haver uma fiscalização maior sobre os parlamentares”. Nesse sentido, defendeu um alcance maior para os sinais da rádio legislativa: “A TV Câmara, quando for aberta, e a Rádio Câmara tiver acesso maior, os trabalhadores vão ter melhores condições de discernir quem é quem entre os deputados que, às vezes, causam tanto desgaste à Câmara por causa de suas ações”. Só



assim, segundo ele, “a população vai ter condições de distinguir estes ou aqueles parlamentares e, também, dividir o desgaste da instituição”.

A deputada Maninha (PT-DF) avaliou ser preciso “trabalhar muito e ter muito acesso à mídia para a população identificar o nosso trabalho aqui dentro”. Para ela, “se abrirmos mais as informações que chegam ao eleitorado, essa imagem [negativa] da Câmara vai melhorar, porque o eleitorado, de fato, quer saber o que faz o seu parlamentar”. Portanto, ao defender mais transparência e maior difusão da mídia legislativa, ponderou: “Se democratizarmos os meios de informação desta Casa, permitiremos que o eleitor perceba também o trabalho de cada parlamentar e nos tire dessa seara [dos maus parlamentares], porque nem todos são iguais”.

Ela também abordou o tema do ponto de vista do cidadão, consumidor de mídia, que se interessa por política: “Quando surgiu a TV Câmara (...), eu era uma das espectadoras assíduas. É interessante como a gente, na visão do eleitor, presta atenção no modo de sentar do parlamentar, na roupa que ele está vestindo, na forma com que ele faz o discurso”. No seu entender, por meio da mídia do Legislativo, “temos elementos para sermos um eleitorado crítico”. Daí concluiu: “A democracia na informação vai fazer com que o eleitor possa saber o que, de fato, acontece no Congresso Nacional”.

Em reforço ao papel da mídia legislativa, a deputada federal Alice Portugal (PCdoB-BA) destacou:

O papel da TV Câmara e da Rádio Câmara para desmistificar a relação do Parlamento é muito importante. A TV Câmara se assemelha a um *reality show*. É um verdadeiro *reality show* da política nacional. É muito importante. Cresce a expectativa de participação do parlamentar quando ele analisa que a sociedade está lhe enxergando, e também inibe ações exacerbadas. Então, isso precisa ser expandido para uma rádio que tenha acesso a todos; uma tevê também, que não seja só em canal fechado, com sinais na grade normal de programação; canais abertos de rádio e tevê para que se possa, efetivamente, atingir uma quantidade maior de pessoas, porque mostra quem é quem e desmistifica essa distância do Parlamento.

Coriolano Sales (PFL-BA) avaliou ser preciso contar com difusão de televisão e rádio para todo o país. “Deveria ter uma televisão legislativa com presença em todo o país, tanto da Câmara quanto do Senado, e uma rádio que pudesse transmitir todos os debates que ocorrem dentro da Câmara dos Deputados”, propôs, acrescentando que “esses dois instrumentos seriam de grande relevância para mudar a imagem ainda negativa que a sociedade tem do Parlamento”. E avaliou: “Enquanto

isso não ocorrer, essa imagem [pública negativa] não será modificada por inteiro. Fica distorcida. As pessoas não veem e aquilo que não é visto não é reconhecido, não é analisado”.

Já o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) reclamou do alcance da mídia legislativa. Em sua avaliação, “a opinião pública brasileira com relação à Câmara é muito ruim. Sobre isso, temos que fazer um trabalho muito grande de recuperação dessa imagem. A TV Câmara tem ajudado bastante, mas ainda é elitizada porque é TV a cabo”. Na verdade, o sinal da TV Câmara, assim como a do Senado, é também transmitido por UHF e também pode ser captado por antena parabólica, mas o fato é que o acesso é restrito; situação que pode vir a ser amenizada com a vulgarização da tecnologia digital, que permite operar a chamada multiprogramação (com a expansão dos canais já existentes), além de convênios que se estão estabelecendo com emissoras de televisão das assembleias legislativas estaduais.

E o deputado Vicentinho (PT-SP) destacou a importância de “continuar no caminho da transparência”. Para ele, “seria muito bom que a TV Câmara fosse um canal aberto ou que a Rádio Câmara permitisse acesso a toda a sociedade”. E comentou: “A TV Câmara, por exemplo, para minha surpresa, é bastante assistida na minha cidade. Toda vez que aqui me apresento, recebo *e-mails* e comunicações; e não só na minha cidade, mas no estado e no país”. Por fim, completou: “Quanto mais se estender ao Brasil a informação transparente, melhor será até para que o povo continue discernindo quem é quem nas discussões e votações de projetos”.

Receita semelhante tem o deputado Serafim Venzon (PSDB-SC), para quem é necessário “aumentar a nossa comunicação através da rádio, da televisão, dos meios normais de comunicação, mas divulgando as boas ações de cada um, que são muitas”. Sugeriu que a forma com que os integrantes do Legislativo são retratados pela mídia informativa não é a verdadeira, e concluiu: “Aí, sim, poderíamos traduzir a imagem real do parlamentar”.

Eduardo Gomes (PSDB-TO) avaliou que “a comunicação da Câmara, através da TV Câmara, Rádio Câmara, agência de notícias e demais órgãos de comunicação, tem facilitado uma nova compreensão sobre o Poder Legislativo brasileiro”. Ele ponderou que se trata de “um processo que demanda certo tempo”, porém, completou: “Aos poucos, já podemos perceber que a audiência, a compreensão da população sobre o trabalho da Câmara começa a melhorar a imagem da Casa que durante um bom tempo era muito isolada da compreensão popular”.



Em direção semelhante opinou Pompeo de Mattos (PDT-RS): “Tem que melhorar a comunicação, com certeza”. Ele recomendou: “A mesma coisa no que diz respeito à televisão. Não vejo por que não termos uma televisão aberta. Não tem sentido. A Câmara dos Deputados faz as leis e não faz uma lei para si”.

Ainda no rol das propostas de aumento da oferta de informação e comunicação sobre as ações do Legislativo, o deputado Antonio Nogueira (PT-AP) comentou: “Onde podemos nos segurar é no nosso canal próprio, nos meios de comunicação próprios da Câmara”, já que, segundo ele, a mídia privada não retrata adequadamente a atividade do Congresso. E sugeriu: “Precisamos ver se alguma região ou estado é discriminado e tentar consertar. É o caso do Amapá nessa questão da chegada da informação, porque temos certa dificuldade. Não é só no Amapá, mas acredito que na Amazônia toda”.

Com o mesmo objetivo de melhorar a imagem institucional, Pompeo de Mattos (PDT-RS) imaginou ser possível produzir um noticiário inteiramente isento de subjetividade e vieses. “Poderíamos oferecer a notícia em sua forma original. O telespectador e o ouvinte poderiam fazer uma leitura mais clara e ter melhor compreensão daquilo que acontece na Casa”, propôs.

Uma estratégia de divulgação mais agressiva foi sugerida por Ariosto Holanda (PSDB-CE), que comentou o impacto da mídia legislativa no Brasil profundo, certamente se referindo às pessoas que captam os sinais das emissoras de televisão legislativa por antena parabólica e ouvem, em cadeia nacional, os dois blocos dedicados ao Congresso no programa radiofônico Voz do Brasil. “Eu tenho algumas reservas em relação à mídia de fora”, observou. “Mas eu diria que, em contrapartida, os setores de comunicação da Câmara têm avançado muito, a exemplo da televisão. Hoje eu chego ao interior do meu estado, e as pessoas identificam quando eu participei de um programa de televisão”, pois “estão vendo a TV Câmara e ouvindo a Rádio Câmara”. Por último, ele sugeriu: “A gente sente que os veículos de comunicação, pelo menos do meu estado, não estão muito ligados às divulgações internas da Câmara. Eu acho que aí tinha de haver uma política mais agressiva”.

O deputado Chico Alencar (PT-RJ) afirmou ser necessário “mostrar qual é o papel do Parlamento (...), de um deputado federal, como ele trabalha”. Isso porque, segundo ele, “uma das falácias é dizer que ele só trabalha terça, quarta e quinta”; e concluiu: “Precisa ser explicado para a população que o mandato não é só atividade legislativa *stricto sensu*;



mandato é representação política, o que significa estar na base, participar de debates, visitar comunidades, discutir, construir o partido”.

O deputado Babá (PT-PA) sugeriu uma estratégia de comunicação que incluía a função didática de esclarecimento dos papéis institucionais dos poderes republicanos. Em suas palavras:

A amplitude dessa divulgação é importante para a população poder discernir o que é do Executivo, o que vem do Legislativo. As emendas parlamentares, por exemplo, que a gente apresenta aqui, tanto as emendas que são ditas para obras de saneamento e tudo mais; muitas vezes a gente divulga isso nos estados e, quando não sai a verba, eles tendem a pensar que a culpa é dos parlamentares e não do Executivo que cortou a verba. Essa discussão com a sociedade é superimportante para melhorar a imagem da Câmara. Senão, a gente acaba absorvendo o desgaste do Executivo, que trata o Parlamento às vezes com tal subserviência. E aí também vai de o Parlamento tentar romper com essa lógica. Agora, quando você divulga, vai ficando mais claro. Quando você amplia os debates, vai ficando cada vez mais claro para a população o que se faz aqui dentro da Câmara, o que se produz, e qual o papel da Câmara no contexto entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

Luciano Zica (PT-SP) afirmou ser necessário dar “resposta mais transparente [às críticas da mídia], a fim de aproximar mais o Congresso da sociedade, e a Secretaria de Comunicação pode ser importante instrumento para isso”. Em sua avaliação, “a imagem da Câmara, com o advento da TV Câmara, da internet, tem melhorado, porque, se as pessoas quiserem, podem dispor de mecanismos para acompanhar o trabalho de seu parlamentar”. Por isso, recomendou: “Talvez devêssemos encontrar mecanismos para popularizar essa questão”.

No mesmo sentido, ressaltou Francisco Rodrigues (PFL-RR): “É isso que precisa: a Câmara defender a própria Câmara [das críticas da mídia], para que possamos ver essa ação legitimada e valorizada pela sociedade brasileira”.

Para Daniel Almeida (PCdoB-BA), na relação do Poder Legislativo com a sociedade “ainda há necessidade de evoluir na direção da comunicação”. Ele avaliou ser preciso “buscar melhor espaço na (...) comunicação com a sociedade e ainda produzir um contato mais eficaz, apesar dos avanços que tenho verificado”. Em sua opinião, “a Rádio Câmara, o jornal, enfim, a mídia [legislativa] tem evoluído, principalmente a TV Câmara, que hoje já é (...) instrumento de aproximação do funcionamento da Casa com o eleitor, do mandato do deputado com o eleitor”.



Por sua vez, o deputado Dr. Hélio (PDT-SP) avaliou que “estamos resgatando, pouco a pouco, essa imagem de credibilidade”. Em sua opinião, para melhorar a imagem institucional do Legislativo, “basta atacar com seriedade alguns pontos”, como, por exemplo, mostrar à sociedade o cotidiano dos parlamentares. Nesse sentido, ele sugeriu:

Não tem privilégio, mas tem que mostrar para a população que não tem privilégio. Nós vivemos a imagem de privilégio do passado: aposentadorias especiais, utilização de carros, moradias de Lago Sul, etc. Tem que mostrar que o camarada, para sobreviver aqui, tem que morar com dificuldade, muitas vezes até lançar mão de repúblicas, como nós já vimos aí, e cada um é que tem que se virar para poder chegar, no seu dia a dia, no trabalho. Os órgãos de comunicação social deviam mostrar o dia a dia de trabalhar na Câmara, de um deputado, para ir quebrando essa imagem.

Na mesma direção, recomendou Eduardo Barbosa (PSDB-MG): “Talvez a gente precise ter mais condição de passar a imagem de um dia a dia de um deputado; desde a hora da chegada, como é a vida de um deputado no dia a dia dentro do Congresso”.

Acrescentou o deputado Júlio Delgado (PPS-MG): “É fundamental que a realidade do dia a dia das votações, das discussões chegue até o cidadão e ele possa conhecer o que estamos fazendo”. Em sua avaliação, a política de comunicação que a Câmara dos Deputados tem implantado “começa a reproduzir a realidade deste momento. É importante que isso aconteça para que não fique para os eleitores e para a sociedade, em geral, a imagem de uma Casa fechada em Brasília, distante da sociedade”.

Já Darcísio Perondi (PMDB-RS) destacou a importância das visitas às bases eleitorais e da comunicação interpessoal. “O deputado precisa trabalhar muito para melhorar a imagem do Congresso na sua comunidade. Se o deputado se articula, faz visitas, trabalha, cria, vai à sua base, sabe ouvir a crítica, ele fortalece a imagem da Casa”, recomendou. Ele foi enfático ao afirmar que, para melhorar a imagem institucional do Congresso, “comunicação é fundamental”. Numa verdadeira profissão de fé no poder da comunicação legislativa, ele ressaltou:

Comunicação educa, comunicação informa, comunicação dá ao cidadão instrumentos para que possa sentir e julgar o trabalho do Parlamento brasileiro. Um cidadão bem-informado é um cidadão com mais cidadania, com mais confiança em si, com mais capacidade de julgar, de informar, de discutir no bar, na igreja, na escola, na universidade, na fábrica o que está acontecendo no Parlamento brasileiro.

Na linha de que os próprios congressistas devem defender o Poder Legislativo, Alberto Fraga (PTB-DF) destacou que, para melhorar a imagem pública do Parlamento, “cada parlamentar tem que fazer a sua parte”. Ele explicou: “Não é porque pertenço à Câmara dos Deputados que vou ser chamado de ladrão na rua. Só vou ser assim chamado à medida que não puder reagir, dizer que não sou ladrão e mostrar que não sou”. E concluiu: “Quem cala consente. Eu não aceito que se fale desta Casa como se fosse casa da mãe Joana”.

Sem especificar, mas sugerindo alguma atividade ligada à área de comunicação, o deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP) destacou a necessidade de implantar “um projeto de valorização não só da Casa, como também do deputado e, nessa mesma esteira, a valorização dos funcionários”, já que, segundo ele, “nós temos na Casa uma equipe de funcionários das melhores que se podem encontrar no país”. No entanto, ele lamenta que “a divulgação que se faz para o grande público brasileiro é que aqui é uma Casa de empreguismo, de chupins, de pessoas que estão aqui para ganhar salário sem qualquer trabalho; e não é verdade”.

Coraucci Sobrinho (PFL-SP) recomendou uma estratégia de persuasão diretamente junto aos tomadores de decisão da mídia, provavelmente se referindo aos proprietários dos principais meios de comunicação do país. “Seria necessário um trabalho mais direto, talvez do presidente da Câmara, ou da Mesa [Diretora], junto aos órgãos de imprensa”, disse ele, explicitando: “Deveriam fazer uma visita aos grandes órgãos de imprensa para divulgar esse trabalho e pedir maior divulgação por parte deles para os trabalhos dos órgãos de comunicação da Câmara”.

A necessidade de haver respostas institucionais às críticas da mídia foi realçada pelo deputado Mauro Passos (PT-SC), que afirmou sentir “contrariedade em relação a algumas coisas que acontecem aqui dentro” e explicitou: “Um episódio recente em relação aos CNE [cargos de natureza especial; de livre nomeação e exoneração], função que existe na Casa, foi bastante divulgado pela grande imprensa, e não vi por parte da Casa uma resposta convincente em relação a isso”. Para ele, “esse é um ponto em que devemos ter mais atenção”.

Marcondes Gadelha (PFL-PB) sugeriu “aumentar a interação com a sociedade através dos órgãos de comunicação, através dos diversos meios com que o cidadão pode acessar o Congresso Nacional”.

Davi Alcolumbre (PDT-AP) opinou: “É preciso que certas informações cheguem à sociedade. Ontem, por exemplo, ficamos até três horas da manhã votando matéria de grande importância para o Brasil”. Por isso, recomendou: “A Secretaria de Comunicação [da Câmara] deveria



divulgar esses acontecimentos e dizer que os parlamentares estão aqui trabalhando, sim, e lutando pelos interesses do Brasil, em especial dos seus estados”.

Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) propôs investimento em publicidade comercial, destacando o controverso aspecto da quantidade de propostas legislativas aprovadas como, no seu entender, potencial fator positivo a ser divulgado. Disse ele:

A opinião pública precisaria ser trabalhada pela Mesa da Câmara numa ação positiva de inserção comercial nacional da produção legislativa. O Brasil tem a maior produção legislativa do mundo. Isso já foi comprovado cientificamente. Em certa oportunidade, Walder de Góes [jornalista e ex-professor de ciência política] fez um levantamento internacional de número de propostas, projetos tramitados e aprovados, e discursos e debates; e o Parlamento brasileiro está entre os primeiros do mundo.

Ainda na linha do reforço às estratégias de divulgação da atuação do Parlamento e acreditando em uma relação imediata de causa e efeito, assinalou o deputado Ildeu Araújo (Prona-SP): “No momento em que se divulgar o trabalho de todos os deputados, dar-se-á conhecimento do que, de fato, a Câmara faz. Isso mudaria junto à opinião pública a imagem da Casa”. Com ele concordou Orlando Desconsi (PT-RS), introduzindo a ideia de que, se a forma com que o Congresso é representado pela mídia junto à sociedade fosse algo como um espelho, a imagem institucional seria melhor: “Quanto mais chegar a informação real, melhor será”. Ele completou: “Temos também de lutar para que haja o máximo de transparência para que o cidadão possa, legitimamente, optar pelo parlamentar ou pelo partido que, segundo ele, represente seus interesses melhor”.

Ao avaliar que os políticos não acompanharam o desenvolvimento do eleitorado, o deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE), então integrante da Mesa Diretora da Câmara, associou a importância da comunicação legislativa ao exercício de *accountability*: “A sociedade brasileira avançou mais do que a classe política; cobra mais, exige mais, fiscaliza mais. Portanto, cada parlamentar tem a obrigação e o direito de prestar contas do seu trabalho àqueles que o elegeram”.

Em linha similar, Severiano Alves (PDT-BA) ressaltou que é preciso “prestar contas à sociedade e executar as tarefas inerentes ao Parlamento – apresentar projetos de leis, votar essas leis, discutir nas comissões; sobretudo, fazer audiências públicas com matérias que exigem um cuidado maior”. Acrescentou ser necessário “facilitar ou melhorar

os meios de comunicação; tornar a coisa transparente”. E deu um exemplo: “Agora a Câmara criou um serviço postal, em convênio com os Correios, que dá possibilidade a que o cidadão comum se comunique mais com o Parlamento. É o chamado Carta-Resposta”. Por fim, recomendou: “Outra coisa que eu também daria como sugestão, vou até ver com outros companheiros, é para que os veículos de comunicação, como a Rádio Câmara, a TV Câmara, possam ter um alcance maior”.

Reforçando a necessidade de manter boa comunicação com o público, o deputado Mário Assad Júnior (PL-MG) afirmou: “Uma das formas de se melhorar a imagem da Câmara já estamos praticando, através da aproximação entre o representante e o representado, e dos veículos de que a Casa hoje dispõe, que são a Rádio Câmara, TV Câmara e o Jornal da Câmara”.

Mais crítico em relação à qualidade da política de comunicação da Câmara dos Deputados, José Divino (PMDB-RJ) foi taxativo: “Falta inteligência na programação de todo o sistema de comunicação da Câmara”. No entanto, fica evidente, ao mesmo tempo, o crédito que dá ao poder da comunicação na política, ao menos como uma probabilidade, quando ele afirma, implicitamente requerendo mais divulgação na mídia legislativa para os mandatos dos deputados, em termos individuais: “É preciso que, na programação da Rádio Câmara, da TV Câmara e do Jornal da Câmara, haja maior reconhecimento da atividade do deputado. Acho que se perde muito na programação; há muita repetição”. E completou insinuando a necessidade de se promover campanhas de divulgação por intermédio da compra de espaço publicitário: “Falta, no meu entendimento, um trabalho mais inteligente em relação à publicidade. É preciso fazer com que a sociedade esteja mais bem inteirada”.

Na opinião de Serafim Venzon (PSDB-SC), “ainda falta intensificar o trabalho de integração entre o parlamentar e a sociedade”. Ele avalia que, “mesmo com os meios de comunicação que agora temos – a TV Câmara, a Rádio Câmara, o Jornal da Câmara e a Voz do Brasil –, ainda assim, não chega a verdadeira realidade da vida dos parlamentares para a nossa sociedade”. Por isso, ele acredita ser necessário enfatizar “qual é o trabalho, qual é o esforço que o deputado faz aqui e também quais são os esforços e as ações integradas com a Câmara e a base que ele representa”.

Colbert Martins (PPS-BA) avaliou ser necessário “que a comunicação do que vem a ser o produto, que são as leis, os trabalhos de fiscalização, seja mais acessível ao entendimento das pessoas”. Ele explicou: “É preciso que haja mais resumo do que é feito aqui. Não adianta publicar, colocar nos meios de comunicação, em mídia impressa ou



internet, uma lei inteira de setenta, oitenta páginas, com seus artigos”. E completou: “Aquilo é bom para o advogado, mas acho que, para o povo, precisamos ter outro tipo de linguagem”.

Divulgar melhor o trabalho das comissões temáticas foi o que propôs o deputado Moraes Souza (PMDB-PI), pois é onde “realmente ocorre o debate, a discussão; lá, ficamos frente a frente com as autoridades”. Para ele, “a única falha do sistema [de comunicação legislativa] é a pequena cobertura dada aos excelentes trabalhos realizados nas comissões técnicas, que contam com a participação de várias autoridades, presidente, ministros, assessores técnicos, etc.”.

Pauderney Avelino (PFL-AM), que definiu o Parlamento como um “poder desarmado”, defendeu mais transparência na divulgação das ações institucionais, já que, no seu entender, a imagem pública da Casa “é feita pelo conjunto de deputados”. Considerou “importante o que a Secretaria de Comunicação vem realizando, em função de informar institucionalmente como funciona a Câmara”. Isso porque, avaliou, “somos um poder totalmente desarmado, que prima pela – diria até – singeleza; temos aqui vasculhando diariamente a Câmara quem quer que seja: repórteres, Justiça, Ministério Público”. E concluiu: “Essa transparência é importante e precisa ser mostrada da forma como realmente é para que se possa melhorar a imagem da Câmara, e a imagem é feita pelo conjunto dos deputados e não apenas por um ou outro”.

Desfazer a imagem pública negativa do Congresso deve ser uma tarefa desempenhada pelos próprios congressistas, individualmente, junto a suas bases eleitorais, defendeu o deputado Milton Cardias (PTB-RS). “Cada parlamentar deve observar a necessidade de mudar a imagem da Casa e fazer a sua parte. Eu, por exemplo, cheguei aqui e tomei conhecimento de que não é realidade o que se ouve lá fora”, observou, acrescentando: “Tem-se que tomar cuidado porque certos parlamentares deixaram a desejar. Diante dessa circunstância, o povo já faz uma ideia de que, se um fez, outro também pode fazer”. Nesse sentido, informou: “Eu estou dissolvendo essa imagem aonde vou, pois sempre digo que os parlamentares têm muito trabalho, não têm sossego, correm o dia inteiro e até uma parte da noite”.

Edson Duarte (PV-BA) destacou: “Além de acelerar o processo de democratização interna, é fundamental que o Legislativo resgate a sua imagem perante a sociedade brasileira, que foi se desgastando ao longo dos tempos”, acrescentando: “Devemos trabalhar para apagar essa imagem”. Para isso, sugeriu:

Há uma deturpação enorme. Muita gente acha que o papel do deputado é o mesmo papel do Executivo; acham que ele é quem leva água, leva energia elétrica, constrói escolas. Claro que muitos deputados contribuíram para isso. Então, há uma deturpação. As pessoas precisam entender qual é o papel do deputado. Acho que se poderia trabalhar muito no conceito do Legislativo, o que é o Legislativo, qual o seu papel. E isso poderia ser um pouco mais trabalhado nas escolas. A Câmara poderia elaborar um livro sobre os poderes, como eles funcionam, os seus papéis, para ser distribuído em toda a rede de ensino, em todo o país. Isso é fundamental para que o jovem e a criança já cresçam sabendo qual é o papel de cada um, do vereador ao deputado estadual, ao deputado federal. As próprias professoras poderiam trabalhar isso.

Rose de Freitas (PMDB-ES) ressaltou a necessidade de se promover mais aproximação com as organizações da sociedade civil, permitindo-lhes que pautem tanto a Câmara quanto a mídia legislativa, e ainda propiciar mais transparência às informações de interesse público. “Eu espero que esta Casa se abra mais para sentir a rua e oferecer um debate mais amplo, mais profícuo. Vai ser profundamente enriquecedor”, frisou a parlamentar, que foi constituinte em 1987/88. Referindo-se a um momento alto na história do Poder Legislativo, ela recomendou:

A Câmara precisa se abrir mais para o debate público, não para audiências públicas. É diferente. É o debate, abrir para a sociedade, informar mais. Nós temos um canal que fala, mas todos os assuntos são pautados pelas pessoas que vivem o dia a dia da Câmara. Deixar que a sociedade pautasse um pouco a Câmara, para que a gente ouça também. Na época da Constituição, eu criei a Tribuna Livre, e lembro que o Ulysses [Guimarães] perguntou: “Mas, como, já temos deputados aqui, para que precisamos que alguém...?” Porque é a sociedade orgânica, deveria dizer; já que nós não tínhamos uma assembleia exclusiva, ampla, geral, teríamos oportunidade de ouvir o que a sociedade organizada pensava sobre a nova Carta Magna. Daí colhemos frutos interessantíssimos. Vimos de todos os segmentos da sociedade os seus propósitos e ideias. Foi o momento em que esta Casa se encontrou com a verdadeira democracia brasileira.

Mais cético quanto à probabilidade de se vir a contar com a colaboração da imprensa, comentou o deputado Simão Sessim (PP-RJ):

A Câmara precisa mostrar mais o seu rosto, mostrar mais o seu trabalho, e estamos sem mídia para dizer lá fora o que se faz aqui. Não vejo nada ainda que pudesse melhorar. Deveria sim, quem sabe, buscar alguns recursos para divulgar o trabalho aqui feito. Esperar pela imprensa, ela não vai dar o que fazemos de real e melhor aqui. Ela vai mostrar o escândalo, ela vai mostrar o erro, mas não vai divulgar o que é importante.





Reforçando a crença no poder persuasivo da comunicação, porém também com ceticismo, recomendou Alex Canziani (PTB-PR): “Quanto mais se puder divulgar, tanto mais se pode mostrar aquilo que acontece efetivamente na Câmara, o trabalho em que os deputados se envolvem; assim, acaba melhorando a imagem da Câmara”. No entanto, ponderou: “Agora, eu não sei até que ponto nós vamos conseguir melhorar muito mais a imagem da Câmara”.

Nesse sentido, reforçou o deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG): “Quando as pessoas chegam até aqui e veem que o trabalho do cotidiano não é feito no Plenário e que o Plenário é simplesmente a consequência ou a finalização de um processo, conseguem perceber que ele [o Plenário] não traduz uma realidade”. E lamentou com ceticismo: “Mas enquanto isso [cobertura jornalística deficiente] vigorar, é muito difícil a gente reverter a ideia [de desgaste da imagem institucional do Congresso]”.

### Análise dos depoimentos

Dos 40 deputados cujos extratos de depoimentos compuseram esta subseção, o que representa 39,21% do total de entrevistados nesta pesquisa, 14 deles integravam bancadas do Sudeste, nove do Nordeste, nove do Sul, seis do Norte e dois do Centro-Oeste.

No que tange a suas filiações partidárias, 24 estavam vinculados a legendas que apoiavam o governo: 8 no PT, 5 no PTB, 4 no PDT, 2 no PCdoB, 2 no PPS, 1 no PV, 1 no PP e 1 no PL; enquanto outros 16 eram integrantes de agremiações que formavam a oposição parlamentar ao governo Lula: 6 no PFL, 5 no PSDB, 4 no então ainda opositor PMDB e 1 no Prona. Desses 40 deputados, 26 haviam sido reeleitos para a Legislatura 2003/2007 e 14 eram estreantes.

De modo geral, a amostra configurada por este grupo de parlamentares se apresenta de forma equilibrada na comparação com o corpo desta pesquisa e com a composição da Câmara dos Deputados, seja em termos regionais ou político-partidários, seja na proporção entre novos e reeleitos. Não há qualquer tendência aparentemente imposta pela distribuição desses critérios que pudesse orientar a convergência havida em torno de certas abordagens.

Um dos aspectos dominantes foi uma espécie de exaltação da comunicação e a sua capacidade de influenciar o público: “o que pode ser feito para melhorar a imagem é divulgar o que é feito de uma maneira a mais aberta possível”; “temos elementos para ser um eleitorado crítico – a democracia na informação vai fazer com que o eleitor possa

saber, de fato, o que acontece no Congresso Nacional”; “comunicação educa, informa, dá ao cidadão instrumentos para que possa sentir e julgar o trabalho do Parlamento”. Houve ainda elogios aos meios de comunicação legislativos: “a TV Câmara é um verdadeiro *reality show* da política brasileira; é muito importante; mostra quem é quem e desmistifica essa distância do Parlamento”, entre outros já referidos.

Outro ponto relevante foi o destaque conferido à noção de transparência, que se liga ao conceito de *accountability*. Nesse sentido, houve manifestações como: “melhorar a imagem não é simplesmente dourar a pílula; é mostrar tal qual ela é, até para haver uma fiscalização maior sobre os parlamentares”; “a população vai ter condições de distinguir estes ou aqueles parlamentares e, também, dividir o desgaste da instituição”; “continuar no caminho da transparência; quanto mais se estender ao Brasil a informação transparente, melhor será para que o povo continue discernindo quem é quem nas discussões e votações de projetos”. E, mais, “temos de lutar para que haja o máximo de transparência para que o cidadão possa, legitimamente, optar pelo parlamentar ou partido que melhor represente seus interesses”; “facilitar ou melhorar os meios de comunicação; tornar a coisa transparente”. Ainda no mesmo sentido: “cada parlamentar tem a obrigação e o direito de prestar contas do seu trabalho àqueles que o elegeram”.

Em associação ao conceito de transparência, aparece também a ideia de que a comunicação midiática pode vir a ser espelho da realidade, resultado que, segundo esses parlamentares, poderia ser obtido pelos meios de comunicação do Legislativo. Com tal intenção, eles afirmaram: “aí, sim, poderíamos traduzir a imagem real do parlamentar”; “poderíamos oferecer a notícia na sua forma original e o telespectador e o ouvinte poderiam fazer uma leitura mais clara e ter melhor compreensão daquilo que acontece na Casa”; “quanto mais chegar a informação real, melhor será”; “essa transparência é importante e precisa ser mostrada da forma como realmente é para que se possa melhorar a imagem da Câmara”.

Outros temas que despontaram das respostas desses congressistas incluem uma sugestão no sentido de que se faça uma espécie de educação política dos consumidores de mídia: “precisar ser explicado para a população que o mandato não é só atividade legislativa *stricto sensu*”; “quando você amplia os debates, vai ficando mais claro para a população o que se faz aqui dentro da Câmara, o que se produz, e qual o papel da Câmara no contexto entre Executivo, Legislativo e Judiciário”. Em sentido correlato, foi realçada a importância de divulgar o cotidiano dos



parlamentares: “os órgãos de comunicação social deviam mostrar o dia a dia de trabalhar na Câmara, de um deputado, para ir quebrando essa imagem”; “talvez a gente precise ter mais condição de passar a imagem de um dia a dia de um deputado”; “é fundamental que a realidade do dia a dia das votações das discussões chegue até o cidadão e ele possa conhecer o que estamos fazendo”.

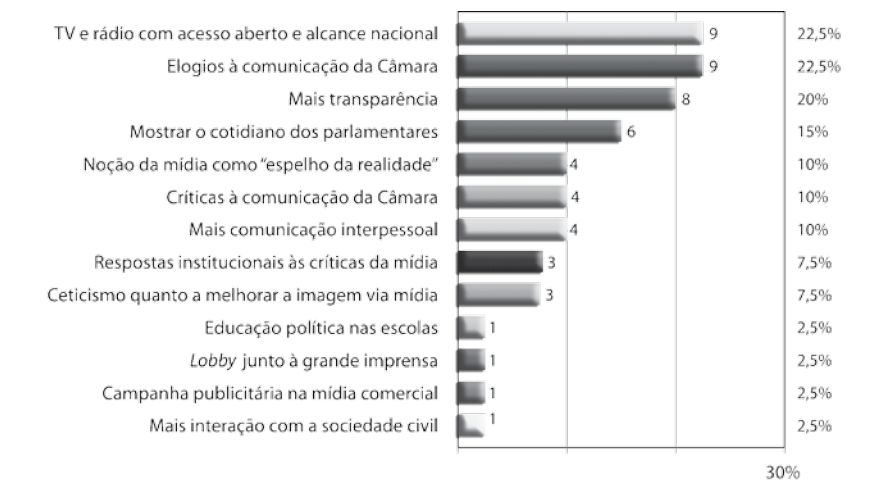
Os congressistas entrevistados também cobraram atitudes reativas da Câmara em relação às críticas que recebem da mídia: “resposta mais transparente, a fim de aproximar mais o Congresso da sociedade; é isso que precisa: a Câmara defender a própria Câmara, para que possamos ver essa ação legitimada e valorizada pela sociedade brasileira”; “uma resposta convincente; esse é um ponto em que devemos ter mais atenção”; “é preciso que certas informações cheguem à sociedade”. Um parlamentar sugeriu que se promovesse uma campanha publicitária, “numa ação positiva de inserção comercial nacional da atividade legislativa”; e outro deputado recomendou organizar um *lobby* junto à mídia: “seria necessário um trabalho mais direto, talvez do presidente da Casa, junto aos órgãos de imprensa”.

Houve ainda críticas à política de comunicação da Câmara: “falta inteligência na programação de todo o sistema de comunicação”; “é preciso haver maior reconhecimento da atividade do deputado”; “a comunicação do que vem a ser o produto, que são as leis, os trabalhos de fiscalização, tem que ser mais acessível ao entendimento das pessoas”. Também surgiram expressões de ceticismo quanto à mídia: “esperar pela imprensa, ela não vai dar o que fizemos de real e melhor aqui; vai mostrar o escândalo, o erro, mas não vai divulgar o que é importante”; “não sei até que ponto vamos conseguir melhorar muito mais a imagem da Câmara”; “é muito difícil a gente reverter a ideia”.

Prescindindo do papel da mídia, foi ressaltada a importância da interação face a face com os cidadãos, informando-os diretamente sobre as atividades do Legislativo e, ainda, cuidando para passar bons exemplos de conduta: “cada parlamentar deve observar a necessidade de mudar a imagem da Casa e fazer a sua parte”; “devemos trabalhar para apagar essa imagem”; “se o deputado se articula, faz visitas, trabalha, cria, vai à sua base, sabe ouvir a crítica, ele fortalece a imagem da Casa”. Foi sugerido também que se promovesse educação política nas escolas, com ênfase na descrição dos papéis do Legislativo nos seus três níveis federativos. Destaque-se, por fim, uma abordagem que combina a atuação da mídia com algo próximo à democracia participativa: “a Câmara precisa se abrir mais para o debate público; abrir para a

sociedade, informar mais; deixar que a sociedade paute um pouco a Câmara para que a gente ouça também”.

**Gráfico 5.1** O que pode ser feito para melhorar a imagem da Câmara? – 40 parlamentares abordaram propostas relativas à comunicação (categorias sobrepostas, percentual em relação ao grupo)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se confere no gráfico anterior, nessa abordagem da comunicação num contexto em que foi perguntado aos entrevistados “o que pode ser feito para melhorar a imagem da Câmara?”, as respostas tomaram direções variadas, que se sobrepõem, tendo prevalecido duas em particular: a que demandou a existência de um sistema de comunicação legislativa, de rádio e televisão, com sinal aberto e recepção livre em todo o território nacional; e a que elogiou o funcionamento da estrutura de comunicação da Câmara dos Deputados. Em ambos os casos, foram nove (22,5% dos 40 deputados reunidos neste grupo) os parlamentares que se expressaram nesses sentidos. Na sequência, em termos de regularidade, os deputados enfatizaram a necessidade de mais transparência e de mostrar o cotidiano do trabalho dos deputados.

Em seguida, vem a noção de que a comunicação midiática pode espelhar fielmente a realidade. Foram também feitas críticas à forma como a Câmara opera o seu sistema de comunicação. Recomendou-se mais comunicação interpessoal nas bases eleitorais e destacou-se a importância de responder oficialmente às críticas difundidas pela mídia, enquanto três parlamentares manifestaram ceticismo acerca do papel da mídia na melhoria da imagem institucional. Houve três aspectos minoritários: em prol de o presidente da Casa tentar sensibilizar a imprensa, a



promoção de uma campanha por meio da compra de espaço publicitário e, por fim, a necessidade de mais interação com a sociedade civil.

Para encerrar esta subseção, cabe enfatizar uma abordagem incluída no rol das que recomendaram mais transparência como o método mais adequado para se promover melhorias na imagem pública da Câmara. Ao combinar a comunicação com a chamada opinião pública e o desempenho efetivo que se espera dos congressistas, ela resume dois aspectos cruciais: “Prestar contas à sociedade e executar as tarefas inerentes ao Parlamento, apresentar projetos de leis, votar essas leis, discutir nas comissões; sobretudo, fazer audiências públicas com matérias que exigem um cuidado maior” – o que tem encadeamento lógico com os temas a serem analisados a seguir.

### 5.3.2 Ações político-institucionais

Como afirmou um congressista a ser citado mais adiante, é impossível melhorar a imagem pública do Parlamento sem que antes a sua realidade melhore. Daí por que esta subseção conclua o debate sobre a questão “o que pode ser feito para melhorar a imagem da Câmara?”, reunindo exemplos de manifestações de 27 parlamentares, ou 26,47% dos 102 que foram entrevistados para esta pesquisa, os quais deram destaque a propostas que envolvem ações político-institucionais.

Em ordem decrescente de frequência e eventualmente sobrepondo-se, as respostas convergiram para os seguintes quatorze pontos. Em primeiro lugar: trabalhar mais e melhor. Empatadas em segundo: recuperar as prerrogativas do Poder Legislativo; os eleitores é que vão melhorar a Câmara renovando os seus integrantes; e, também, fim da impunidade com a cassação dos parlamentares corruptos. A seguir, em terceiro: acabar com os recessos constitucionais; diminuição dos períodos de recesso parlamentar; agenda legislativa sintonizada com as demandas da sociedade; e, ainda, reforma política. Em quarto lugar: reforma no Regimento da Câmara; e redução dos custos do Legislativo. Em quinto: acabar com o chamado “recesso branco”; extinção do excesso de leis; dar transparência ao uso da verba indenizatória; e mais: ceticismo quanto ao resgate das prerrogativas do Parlamento. É o que se confere na sequência.

### Trechos das entrevistas

Trabalhar com mais eficácia e mais produtividade foi o que propôs o deputado Pastor Reinaldo (PTB-RS), para quem “se houvesse uma

chamada da Mesa [Diretora] para que nós procurássemos agilizar um pouco mais nosso trabalho, seria muito bom, e ele seria reconhecido até mesmo pela sociedade de um modo geral". Para ele, "talvez seja necessário um comportamento de mais rigor no trabalho, na agenda da própria Mesa, bem como uma maior cobrança da presença dos parlamentares e mais cuidado no estabelecimento da pauta". Ele explicou:

Nós estamos votando projetos de 1994. O projeto do Estatuto do Idoso, por exemplo, quase completou nove anos. Nós o votamos outro dia. Um pouquinho de agilidade seria muito bom. Outro dia havia interesse do governo de votar algo numa segunda-feira. Foi um caso excepcional. Havia na Casa mais de quatrocentos parlamentares na segunda-feira em que foi votada a reforma tributária. Por que nós não nos empenhamos para, pelo menos terça, quarta e quinta-feira – não digo quinta à tarde, porque já existe essa cultura de que quinta-feira a Casa é vazia, mas pelo menos na parte da manhã – votar alguma coisa? Se isso fosse feito, haveria muito mais produtividade. Todos os anos chegam a esta Casa cerca de 7, 8 mil projetos de lei e são aprovados 140, 150, quando muito.

Argumentando no mesmo sentido de se trabalhar com mais eficiência e afinco, Osmar Serraglio (PMDB-PR) fez uma autocrítica em relação à convocação extraordinária do Congresso que virou "recesso branco" – como o jargão político e jornalístico denomina os períodos em que, na prática, embora oficialmente reunido, o Congresso não promove sessões deliberativas. "A gente podia cuidar um pouco mais, como, por exemplo, esse recesso branco. Já se chamou tanto a atenção em cima do que a gente está ganhando para trabalhar, em julho e ainda um recesso dentro; isso aí teria como ser evitado", disse ele, para em seguida sugerir: "Existem tantas matérias consensuais perdidas pelos escaninhos da Câmara; se tivessem recolhido ali uns dois projetos, colocado em votação, o pessoal viria, até porque seria maioria simples: 258, e pronto". E concluiu: "Acho que faltou engenharia nessa. Quer dizer, se expôs [o Congresso] desnecessariamente. Tomara que não. Estamos falando hoje e vamos saber amanhã ou depois qual é o efeito desse recesso pago".

Também a questão do ritmo de trabalho dos parlamentares foi objeto de sugestão do deputado Osório Adriano (PFL-DF). Ele propôs a adoção de um sistema de organização da atividade parlamentar semelhante ao que existe na Alemanha:

Os deputados poderiam trabalhar de segunda a sexta, e, quem sabe, na última semana teriam uma folga maior, não no sentido de férias ou de crítica, mas para que visitem as bases e tragam de lá as



informações e desejos. Então, eu acho que funcionaria melhor com uma rigidez muito grande de segunda a sexta. Trabalharíamos três semanas e em uma semana haveria a oportunidade de ir às bases. Eu, felizmente, não preciso disso. Resido em Brasília, sinto-me muito confortável, sem problema nenhum. Venho à Câmara todos os dias da semana, de segunda a sexta-feira.

O resgate das prerrogativas do Parlamento, com o fim da edição de medidas provisórias pelo governo, foi abordado por José Rajão (PSDB-DF), para quem a imagem pública negativa do Congresso se deve ao fato de o Executivo controlar a pauta da Câmara dos Deputados. “Creio que vivemos, na Câmara, momento atípico, totalmente especial. Estou aqui há quase cinco meses e só votamos medidas provisórias e reformas na Constituição”, disse ele, acrescentando que “a toda hora, há notícias, notícias, notícias, e a novidade, para nós, se passa mais no Palácio do Planalto; o que vem à Câmara já são os enlatados”. Ele concluiu: “Quando a democracia começar a fluir normalmente e o governo, que tanto combateu a governabilidade por medida provisória, deixar de editá-las, acho que o Parlamento será enriquecido”.

O deputado Luiz Couto (PT-PB) observou:

A Câmara dos Deputados precisa recuperar suas prerrogativas, seu espaço pleno de discussão e de debate. Verificamos que as picuinhas ainda estão muito presentes, ou seja, muitas vezes, interesses pessoais estão acima dos interesses da nação. A população ainda não confia plenamente na Câmara. Cada vez que a Casa pensa apenas no seu umbigo, mais aumenta o fosso entre o que a sociedade quer e o que a Câmara oferece; embora verifiquemos o enorme esforço dos integrantes das comissões parlamentares de inquérito, comissões temáticas, e ainda alguns debates de alto nível que acontecem na Casa.

Reagiu com ceticismo Alex Canziani (PTB-PR): “Eu não tenho grande expectativa de que se consiga melhorar muito a imagem que a população tem do Parlamento e da Câmara dos Deputados”. E explicou por que: “Isso já é arraigado na população. O Executivo geralmente é o que faz, o que acontece, é o que dá a visibilidade para a comunidade”. No entanto, ponderou: “No Legislativo, muitas vezes a ação que o Executivo está fazendo é em função de uma aprovação, de uma ação que nós fizemos. Mas quem acaba acompanhando vê apenas a ação do Executivo”.

A ideia de responsabilizar o eleitorado pelo aprimoramento da democracia representativa surgiu na entrevista do deputado Paulo Feijó (PSDB-RJ), para quem cabe aos eleitores a tarefa de melhorar o Parlamento e a qualidade dos representantes políticos: “Esperamos que o elei-



tor, acompanhando o que é feito por cada um dos parlamentares, possa fazer essa avaliação em todas as eleições visando sempre melhorar a qualidade da representação na Câmara e no Senado”.

No mesmo contexto, reforçou o deputado Takayama (PMDB-PR):

A beleza da democracia é que o eleitor pode, ao longo do tempo, amadurecer e melhor escolher seus representantes. Não vejo, pelo menos a princípio, que a imagem da Casa está sendo arranhada. Os que estão atualmente no poder são aqueles que combatiam os que estavam no posto anteriormente. Percebemos também a maturidade do nosso eleitor e também da própria oposição que, na atualidade, é situação. Todo esse trabalho é fruto do aprimoramento da democracia brasileira. Não vejo nenhum arranhão em relação à imagem da Casa. Na convocação extraordinária, estão todos aqui trabalhando. Em qualquer lugar há os bons e os maus. (...) Ele [o eleitor] sabe, ao longo dos anos, diferenciar os bons dos maus políticos.

A renovação dos integrantes do Legislativo foi apontada por Givaldo Carimbão (PSB-AL) como uma circunstância positiva, potencialmente propensa a melhorar a imagem pública “perversa” do Parlamento. “Imagine que, de 513 deputados, 250 são deputados novos. Foi uma mudança substancial”, observou, para ponderar a seguir: “Ainda não mudou a imagem. Claro que ainda é dura e perversa”. Porém, avaliou, mais otimista: “De cinco, dez anos para cá, tem melhorado um pouco a imagem do Poder Legislativo, principalmente o federal. Acho que o Parlamento federal tem melhorado a sua imagem perante a sociedade brasileira”.

Para o deputado Nilson Mourão (PT-AC), o caminho para aumentar a confiança do público no Parlamento também passa pela melhoria da qualidade dos representantes políticos – é “a ação dos deputados e a sua integridade e a sua ação política clara, aberta, mas com capacidade de sustentá-la diante da opinião pública e não tendo nenhum tipo de relação com o submundo”. Ele argumentou: “Quanto mais deputados nós tivermos capazes de debater todas as questões, de divergir no plano político, mais a população brasileira se educa politicamente”. Ao mesmo tempo, observou: “Quanto mais tivermos na Casa, entre deputados e senadores, pessoas com mandato que servem de sua imunidade [parlamentar] para acobertar práticas ilícitas, mais a imagem da Câmara vai ficando negativa”.

O fim da impunidade de políticos corruptos foi abordado nas entrevistas. Zezéu Ribeiro (PT-BA) destacou a importância de “cortar na própria pele”, ou seja, cassar o mandato dos congressistas que cometem irregularidades. Disse ele: “Coisa, por exemplo, que não é da Câmara, mas do Congresso como um todo: a absolvição de Antonio Carlos



Magalhães, a manobra no Congresso, aquilo ali traz um prejuízo para a Casa enorme”. E acrescentou: “A divulgação do trabalho da Ouvidoria e do Conselho de Ética traria também uma contribuição enorme para esta Casa. A Casa saber cortar na sua própria pele é importante”. Esse congressista também reclamou do excesso de leis que são aprovadas no país e, ainda, de que a quantidade legislativa acaba sendo um critério valorizado para se avaliar a qualidade do Legislativo: “No Brasil a gente tem uma cultura que é extremamente perversa. E até entidades representativas fazem avaliação parlamentar a partir de produção legislativa, o que me parece um equívoco”. Em sua opinião, “não é a produção legislativa que faz um bom parlamentar. O exemplo da Câmara Distrital de Brasília é um exemplo a não ser seguido: a proliferação estúpida de leis, num curto espaço de tempo”.

Dois outros parlamentares reforçaram a relevância de o Legislativo “cortar na própria pele”, no sentido de cassar os “maus parlamentares”. O primeiro, Gustavo Fruet (PMDB-PR), avaliou que melhorar a ação da Câmara era algo que já vinha sendo feito, já que “nos últimos dez anos o Congresso deu bons exemplos para o mundo”. Ele acrescentou: “Na história recente houve ações muito duras, como a cassação de mandatos, o fim da imunidade, a adoção de uma conduta ética, em especial com a implantação do Conselho de Ética”. Entretanto, ponderou: “Mas é o tempo que vai melhorando essa imagem. Não existe instituição perfeita. Jamais vai existir um Congresso imune a críticas”. E o segundo, a deputada Yeda Crusius (PSDB-RS), destacou que a melhoria da imagem pública da Câmara “depende muito dos 513 daqui de dentro”. Ela explicou:

Há uma motivação a que melhore e é um processo do qual tive o prazer de poder participar desde 1995, quando mudou aquilo que fazia a imagem da Câmara: “Aqui, a gente não cassa nenhum deputado”. Cassamos um monte. “Aqui, a gente não desvela os escândalos”. Desvelamos e vamos continuar desvelando escândalos, tirando o cobertor do que está escondido. Então, é o próprio processo democrático em evolução que gera uma mudança na composição da Câmara e um modo de relacionamento mais respeitoso com (...) o Judiciário e o Executivo. Agora, ela sozinha não pode nada.

Combater a corrupção e a impunidade, sem corporativismo, e promover a ética na política foi também o que propôs Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM). Ela argumentou:

Volta e meia, nós, aqui no Congresso Nacional, em especial na Câmara, nos deparamos com notícias envolvendo parlamentar A ou



Bem problemas de corrupção, em abuso do poder econômico, em uso do seu poder político para receber regalias. Então, sempre que isso acontecer, a Câmara deve se despir de qualquer sentimento corporativo e ir até o fundo das investigações. Para a população pesa muito a punição dada eventualmente pela Casa a qualquer deputado que se envolva nesses fatos. Do contrário, as denúncias aparecem, não acontece nada e o que prevalece passa a ser aquela atitude corporativa de impunidade. Isso, em minha opinião, prejudica sobremaneira.

“Cortando na própria pele” no sentido de cortar costumes considerados pela mídia e pela opinião pública como privilégios, o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) foi além e propôs o fim dos recessos parlamentares. “Seria muito bom se as pessoas pudessem acompanhar a vida do parlamentar, de domingo a domingo, de segunda a segunda”, afirmou. Acrescentou: “Não digo isso para defender o parlamentar. A disputa política, a disputa de ideias, a disputa de interesses e de posições, de projetos, acima de tudo, é permanente, não para, não tem férias”. E, a seguir, opinou: “Por isso, sou contra recesso; o Poder não pode parar”. Segundo ele, que mais tarde presidiria a instituição no biênio 2007/2008, “a imagem da Câmara será tão boa quanto o nosso trabalho for bom; então, no sentido geral, temos de trabalhar mais e melhor”. Entretanto, ponderou: “O poder da Câmara não é absoluto, muitas iniciativas cabem ao Poder Executivo, ao Judiciário, à polícia, ao Ministério Público; mas nosso trabalho também é politizar, esclarecer”.

Na mesma direção, também propondo o fim dos recessos do Legislativo, o deputado Dr. Rosinha (PT-PR) frisou ser necessário “trabalhar nos dias em que se deve trabalhar, acabar com o recesso parlamentar e fazer com que o Parlamento brasileiro tenha trinta dias de férias como qualquer trabalhador e, fora isso, todos trabalhem e não tenha mais recesso”.

Ainda mais dois petistas realçariam a importância de “cortar na própria carne” no sentido de eliminar privilégios. O primeiro, Orlando Desconsi (PT-RS), afirmou: “Nos últimos anos a Câmara se tornou muito mais transparente, aprovou projetos que cortaram na própria carne, mas há necessidade de avançar ainda mais”, analisou, para, em seguida, recomendar:

Precisamos aprovar projetos que dialogam com a ética na política, como, por exemplo, a redução do recesso parlamentar, que tem a ver diretamente com o Congresso Nacional. Não se admitem mais noventa dias de recesso porque, na prática, nenhum parlamentar tira noventa dias de recesso. Isso só serve para que se receba uma remuneração extra, com as chamadas convocações extraordinárias.



O recesso parlamentar servia na época em que os parlamentares não iam todos os finais de semana para os seus estados.

O deputado Vicentinho (PT-SP) reforçou o ponto de vista: “Não concordo com o deputado tirar férias no meio do ano. Os trabalhadores do país inteiro não têm direito a duas férias, mas apenas a uma. Para ser coerente com a minha crítica, estou apresentando proposta para acabar com esse recesso do meio do ano”. E acrescentou: “Fiz doação do que recebi a mais para o Hospital da Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo, até por uma questão de coerência”. Segundo ele, “esta Casa não tem ainda a imagem positiva que deveria ter”. Isso porque, avaliou: “Às vezes, somos obrigados a ficar aqui até de madrugada, mas ficamos felizes quando estamos produzindo e votando. É por isso que eu acho que aos poucos, gradativamente, a Casa vai ganhando essa imagem positiva”.

Melhorar a realidade para melhorar a imagem foi o que propôs o deputado Fernando Gabeira (PT-RJ): “É muito difícil você fazer uma proposição de melhoria da imagem, sem que você faça uma proposição de melhoria da realidade”. E, ao referir-se à “contenção de despesas, sem redução da eficácia”, sugeriu: “A primeira grande questão seria sintonizar a Câmara dos Deputados com as dificuldades econômicas do país; (...) reduzir os custos do governo e reduzir também os custos do Poder Legislativo”.

Na sequência, o mesmo parlamentar defendeu a necessidade de uma agenda legislativa mais sintonizada com os interesses legítimos dos cidadãos: “uma escolha mais adequada de projetos que dizem respeito às preocupações cotidianas das pessoas”. E explicou o seu ponto de vista:

Nem sempre uma reforma tributária, por exemplo, é sentida pelo homem comum como uma urgência, porque ele vai sentir outras urgências. Ele vai ver isso como mais uma briga das máquinas arrecadadoras. Nem sempre a reforma da Previdência é vista também como uma urgência por cada indivíduo, porque ele vai entender também como uma grande luta em torno do bolo previdenciário entre as organizações públicas e privadas. Então, é preciso ter uma escolha de agenda que seja voltada para os interesses, para as expectativas da população. Seja no campo da segurança, da educação, da saúde, você tem que estar permanentemente respondendo às inquietações da população e tratando também, evidentemente, das inquietações do governo, que nem sempre coincidem com as inquietações da população.

Na mesma linha de raciocínio, o deputado Babá (PT-PA), além de defender que a opinião pública exerça maior fiscalização sobre os parlamen-

tares, avaliou que “a melhoria da imagem da Câmara também depende de que leis ela vota a favor da sociedade. Se são leis em que uma boa parte delas é contra a sociedade, você não pode esperar que a população tenha uma boa imagem da Câmara”. Segundo ele, “infelizmente, a maior parte dos projetos que são votados atinge a população contrariamente. E isso gera uma reação da população também contrária à Câmara”.

Nesse sentido, Patrus Ananias (PT-MG) recomendou: “Defendo uma participação maior do Legislativo nas decisões nacionais. Mas, para isso, é fundamental que o Legislativo aprenda a trabalhar com maior eficácia e compromisso com a sociedade”. Também se referindo às demandas das organizações da sociedade civil, a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES) avaliou que “é preciso melhorar muito para atender aos anseios da população”.

Como proposta de aprimoramento não só da imagem institucional, mas também do sistema democrático-representativo, Chico Alencar (PT-RJ) destacou a necessidade de uma ampla reforma política, o que, segundo ele, ajudaria “a melhorar os parlamentos de uma maneira geral”.

O voto distrital foi apontado como solução potencial para o problema da imagem pública negativa do Parlamento por Marcondes Gadelha (PFL-PB), para quem é preciso abordar “a natureza do voto” como uma “questão estrutural” que dificulta a “interação” entre parlamentares e eleitores. Ele explicou o seu ponto de vista:

O sistema proporcional de votação não permite um conhecimento maior entre o deputado e o seu representado. Sou a favor do voto distrital puro, sem nenhuma dúvida, porque o cidadão só vai buscar voto no distrito onde tem atuação, onde é conhecido, e passa a ser cobrado e respeitado. E se o parlamentar daquela circunscrição é respeitado, então os das várias circunscrições serão respeitados e, por consequência, o Congresso será também mais respeitado.

Com intenção semelhante, a adoção da lista fechada de candidatos foi proposta por Mário Assad Júnior (PL-MG), para quem “essa é a forma de melhorar nosso processo democrático, aprimorar a democracia no Brasil, aproximar representante do representado e acabar com essa situação personalista da nossa política”. Em suas palavras:

É preciso que se faça a mãe de todas as reformas, que é a reforma política. Hoje, há um processo político extremamente personalista. O eleitor normalmente vota no candidato. Creio que isso é um problema para a nossa democracia. Precisamos aproximar mais representante e representado. A forma de fazer isso é promovendo uma reforma política coerente com nosso país e com nossa dimensão territorial, tendo a coragem de implantar o voto por lista de



candidatos. Acabariamos com essa questão personalista. O eleitor não votaria mais em candidato, mas num partido, num grupo de candidatos com compromisso, ideologia, sabendo a forma com que cada um desses representantes trabalhará na Casa.

“É preciso simplificar o processo parlamentar”, defendeu o deputado Colbert Martins (PPS-BA), que explicou: “Acompanho o trabalho da Câmara e percebo exatamente o que está acontecendo aqui. Às vezes, as pessoas não entendem exatamente como as coisas funcionam. Às vezes é complicado demais mesmo”.

Em sentido correlato, Paes Landim (PFL-PI) propôs uma reforma no Regimento da Câmara dos Deputados, promovendo-se uma reorganização no modo como são realizados os trabalhos parlamentares. Ele explicou:

Isso tinha que ser feito com uma grande reforma regimental, dando mais ênfase aos trabalhos das comissões do que aos do Plenário. Nas comissões, os deputados efetivamente trabalham, falam, discutem projetos de lei, discutem com os ministros. E isso é um trabalho às vezes esquecido, não é muito mostrado à opinião pública. Acho que se precisava realmente corrigir isso, porque realmente nas comissões se pensa, reflete, debate com seriedade, com razoabilidade. No Plenário da Câmara, geralmente é um monólogo dos líderes, e tem poucos debates, praticamente não existem debates; e, às vezes, a forma do discurso é mais importante que o conteúdo. E nas comissões tem que ter conteúdo, porque lá a forma vale menos.

Esse mesmo congressista concluiu:

Se a Câmara fosse um cenário de debates, se valorizasse as comissões, como acontecia no antigo Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, na Câmara e no Senado, a própria imprensa se encarregaria de divulgar. Não adianta a gente querer artificializar, criar fatos, sem que esses fatos tenham importância para a sociedade. Se transformássemos esse Plenário num grande centro de debates e também as comissões, em que há as discussões técnicas, de opinião, de críticas, de natureza econômica, etc., eu tenho certeza de que atrairíamos a atenção da imprensa brasileira.

Chico Alencar (PT-RJ) avaliou que “boa parte da má imagem que a população tem da Câmara é provocada por nós mesmos; melhorá-la depende de gestos concretos nossos, não apenas do que os veículos de comunicação oficiais divulgam sobre o que fazemos”. Mais específico, observou, dirigindo-se aos colegas de legislatura: “A gente devia não ficar na demagogia de ganhar mal, ganhar pouco, não ter condições de trabalho”, para, em seguida, propor: “A partir dessa constatação geral de que temos

hoje um salário bom, de 9.640 reais líquidos, e condições excelentes para exercer o mandato, devíamos abrir mão desses excessos”. A seguir, questionou: “Como é que a Casa que tem como uma de suas missões combater privilégios vai se outorgar desses privilégios?” Por isso, enfatizou “coisas mais prementes” – “algo de transparência e da maior eficácia legislativa que nós podemos enfrentar desde já”. Nesse sentido, recomendou:

Podemos mudar o ano legislativo, quem sabe, para ter quinze dias de recesso em julho – recesso não são férias, é o momento em que você volta para a base, e isso é importante – e trinta dias, na virada do ano, até para o merecido descanso anual do parlamentar. Mas esses três meses atuais são indefensáveis, com os bons salários que recebemos. É preciso também dar mais transparência aos gastos de cada parlamentar, porque aqueles doze mil que recebo de verba indenizatória para custear o meu mandato são gastos mediante notas fiscais e comprovação séria, são dinheiro público, e o gasto de cada um devia ser disponibilizado na internet.

## **Análise dos depoimentos**

Dentre os 27 parlamentares, ou 26,47% do total de entrevistados nesta pesquisa, os quais se referiram a ações que demandam mudanças político-institucionais, quando confrontados com a questão relativa ao “que se pode fazer para melhorar a imagem da Câmara”, 8 eram integrantes de bancadas do Sudeste, 8 do Sul, 6 do Nordeste, 3 do Norte e 2 do Centro-Oeste.

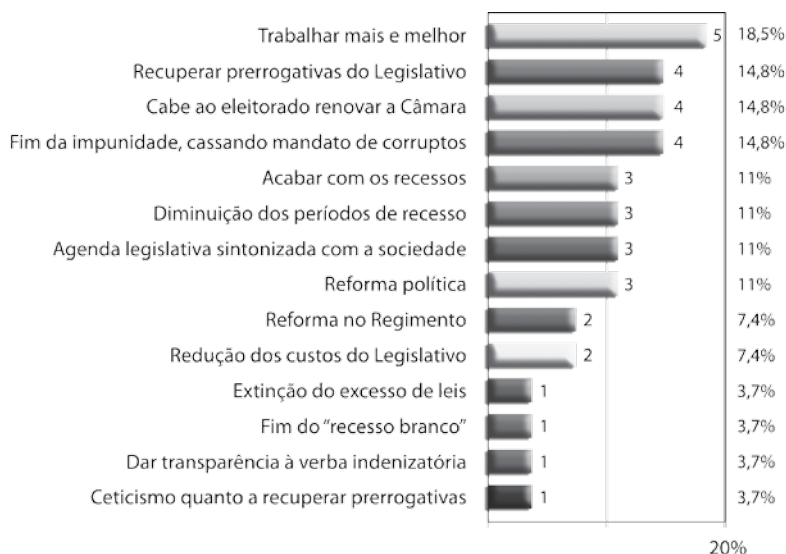
Dezoito eram filiados a partidos que compunham a base parlamentar de apoio ao governo: onze no PT, três no PTB, um no PSB, um no PCdoB, um no PL e um no PPS. Outros dez estavam na oposição: quatro no PMDB, três no PSDB e três no PFL. Portanto, embora relativamente equilibrada em termos absolutos, a balança pende para o governo, pois o PMDB logo iria aderir à situação e o PPS só iria para a oposição mais adiante. Já a divisão geográfica teve uma presença maior da região Sul na comparação com a que de fato ocorre na composição da Câmara.

Não houve, pois, algum viés regional ou partidário, ou ainda na proporção entre congressistas reeleitos e novos (dezenove contra oito, respectivamente), que pudesse influenciar as preferências pelas abordagens, como se confere no gráfico abaixo.





**Gráfico 5.2** O que pode ser feito para melhorar a imagem da Câmara? – 27 parlamentares abordaram propostas relativas a ações político-institucionais (categorias sobrepostas, percentual em relação ao grupo)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como as considerações finais já vêm a seguir, com o intuito de sintetizar o que foi apresentado e discutido ao longo de todo este trabalho de forma abrangente, cabe destacar a convergência havida entre algumas abordagens, neste e nos dois capítulos anteriores. A conclusão que se ressalta agora diz respeito a assuntos ligados ao tipo de desempenho profissional que supostamente a sociedade espera do parlamentar. Esse tema surgiu, espontaneamente, nos depoimentos dos deputados, tanto quando a questão era “o que se pode fazer para melhorar a imagem da Câmara”, como quando se estava refletindo sobre se “a imagem pública da Câmara corresponde à realidade”, bem assim foi o que também houve nos momentos em que o tema era o papel da mídia na representação das atividades do Parlamento.

Algumas recomendações apresentadas pelos parlamentares entrevistados, resumidas neste capítulo quinto, foram, de fato, adotadas, em parte, como a redução do recesso parlamentar, o fim do pagamento de salário adicional em convocações extraordinárias do Congresso (depois disso, não houve mais tais convocações), e também quanto a tornar disponíveis na internet informações sobre o uso da verba indenizatória (criada em 2001 para custear escritórios políticos nos estados e despesas correlacionadas). A reforma política, tema recorrente, entrou em pauta algumas vezes e terminou se reduzindo a mudanças pontu-

ais no sistema eleitoral, sobretudo em relação a campanhas políticas. Porém, nada disso tende a influir positivamente na recuperação da imagem pública do Congresso, cuja negatividade crônica permanece sendo sustentada pelos escândalos políticos reincidentes.

Neste capítulo e nos dois anteriores, a questão do trabalho aparece como problema e igualmente como solução. Segundo os congressistas entrevistados, as incompreensões e o desconhecimento da opinião pública e da mídia em relação às especificidades do trabalho parlamentar e do funcionamento do Congresso seriam responsáveis em boa parte pela sustentação da imagem institucional cronicamente negativa. Donde se conclui que, de fato, pode existir uma insuficiência de volume e de conteúdo e/ou de alcance (e também acesso e sofisticação política) no fluxo de informação tornado disponível para a sociedade, seja pela mídia comercial, seja pelos meios de comunicação do Legislativo. Por isso, os congressistas entrevistados apontaram majoritariamente ações ou estratégias de comunicação, de modo geral, como as soluções mais adequadas para o problema da imagem pública negativa.

Mas isso só responde a uma parte da questão, pois, de fato, pode haver problemas com o desempenho dos parlamentares, mas não exatamente porque ficam pouco tempo em Brasília, ou recebem salários e subsídios elevados, entre outras particularidades afins. O problema no que tange à visão predominante tanto entre os congressistas, como entre os jornalistas, e igualmente na sociedade, é que, mais uma vez, as imagens distorcidas decorrem de enfoques equivocados, dirigidos a pontos que não configuram os verdadeiros problemas; que são mais difíceis de ser alcançados, ou constituem temas com elevados custos políticos em potencial para serem abertamente debatidos e deliberados.

Trata-se de problema complexo que acaba sendo visto de forma confusa, ou sem o devido foco. Mesmo que a base histórica e sociocultural que sustenta a cultura política de viés antiparlamentar seja o fator de fundo mais importante, dada a sua imanência resistente a mudanças, o desempenho institucional do Parlamento ainda é avaliado em termos que não são os mais relevantes do ponto de vista da chamada crise da democracia representativa. A exemplo disso, tem-se o critério quantitativo na apresentação, apreciação e votação de proposições legislativas, em detrimento da qualidade das leis e até da avaliação da necessidade de tantas leis.

Visto por esse ângulo, o problema multidimensional constituído pela imagem pública negativa do Congresso se torna, então também circular. Alguns avanços são obtidos no que tange à democratização do



sistema representativo, ao menos ao nível da formalização de alguns direitos, como, por exemplo, em relação à participação das chamadas minorias. Mas os assuntos que se vinculam à estrutura do sistema político são em geral reiteradamente postergados.

Por isso, a discussão sobre a necessidade de sintonizar a agenda de votações do Legislativo às demandas da sociedade civil é, nesse contexto, considerada a mais importante, mais ainda do que a alegada necessidade de recuperar prerrogativas (que, de fato, é questionável se o Parlamento já as teve em efetivo exercício ou apenas no aspecto formal). Isso porque o problema da representação deficiente é evidenciado pelo fato de que a sociedade, na maioria das vezes, não se reconhece como interessada no andamento dos itens da pauta legislativa do Congresso. Em suma, um dos principais critérios a sustentar a imagem institucional negativa reside na qualidade da representação, o que também passa pelos partidos políticos.

A esse contexto é preciso aduzir a insuficiente cobertura midiática acerca da agenda legislativa em contraponto a um cenário social e político mais participativo e inclusivo, a qual não consegue romper o ambiente das discussões circulares e recorrentes. Temas estruturantes – em especial quando ligados a políticas públicas que almejam democratizar algum setor produtivo ou universalizar o acesso a direitos humanos de ordem econômica e social, principalmente se envolvem políticas distributivas – também podem gerar custos políticos e/ou econômico-comerciais para a mídia e, por isso, são evitados, nem entram nas pautas jornalísticas ou são enquadrados de modo restrito, incompleto ou mesmo enviesado.

Portanto, a insuficiência de pluralismo político, econômico, social e cultural, tanto nos meios de comunicação como no Parlamento, resulta em que a sociedade civil não se veja representada nem na mídia nem no Congresso. O que mais tem espaço tanto na agenda da mídia quanto na pauta do Legislativo são, sobretudo, reflexos diretos ou intermediados pelo governo dos temas que interessam aos grupos mais organizados da sociedade, por si sós já detentores *a priori* de mais capital político, econômico e cultural (poder simbólico). Nesse ambiente de disputas entre imagens públicas concorrentes em que se tem transformado o campo da política institucional, midiaticizada, o que se pode fazer então para melhorar a imagem do Parlamento?

Aumentar a transparência é fundamental e legítimo, mas só terá efeitos positivos se a meta for contribuir para uma “imagem verdadeira”. Se o objetivo for apenas e tão somente estratégico, tendo em vista



uma “boa imagem”, muito pouco resolveria – o mais provável é que gerasse efeitos contrários, já que, quanto mais se escrutina a atividade congressual, mais podem surgir fatos negativos, e, com isso, aumenta-se potencialmente a desconfiança.

Melhorar a base material e distributiva da economia e da sociedade, expandindo consequentemente a chamada sofisticação política em meio a cidadãos mais críticos e participativos, e assim criando mais e melhores condições para o exercício efetivo de *accountability*, também pode ter efeito contrário; pois, quanto mais altas são as taxas de educação e informação, maior é a desaprovação aos congressistas e aos partidos políticos.

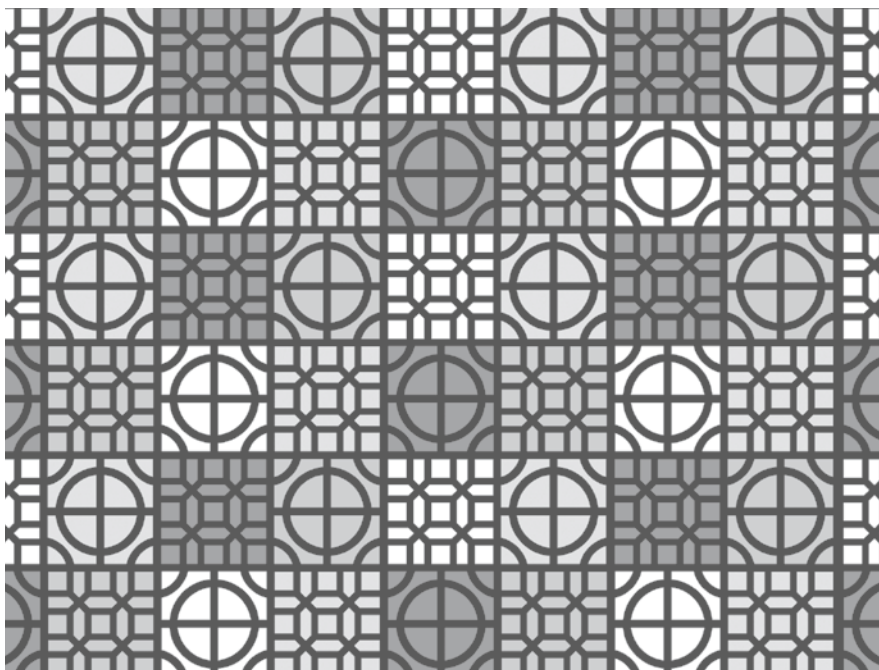
O debate retorna, necessariamente, à rediscussão do atual sistema representativo. É nele que se encontram as raízes mais profundas desse problema multidimensional da imagem parlamentar, que não se constitui como o maior dos problemas da democracia representativa, mas é, provavelmente, o seu principal indicador. Daí a visão de paradoxo entre apoiar a democracia como um valor a ser preservado e a desconfiança nas instituições democrático-representativas perde sustentabilidade, pois seria como comparar algo que não existe integralmente, ou só existe como um ideal, com algo que existe, de verdade, e não funciona bem.

É possível argumentar, por último, que a imagem pública cronicamente negativa do Parlamento seria, num contexto de democracia liberal de mercado, tão inevitável quanto a tendência à exaustão dos instrumentos predominantes de representação política. Mas, se a meta é democratizar a democracia, e transformar o ideal democrático em realidade, é razoável supor que, para se vislumbrar uma situação na qual a representação política possa refletir com menos distorções e desigualdades as múltiplas características e potencialidades do país, só existe o caminho da maior participação das organizações da sociedade civil na política institucional para reformar por dentro e por fora as suas estruturas – objetivo que nem a mídia nem o Congresso têm interesse em representar.



# 6

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



Este trabalho buscou investigar os fatores políticos e midiáticos relativos ao problema configurado pela imagem pública persistentemente negativa do Parlamento brasileiro.

Nesse sentido, foi possível elaborar uma série de conclusões, que apresento a seguir, com base em consultas à literatura concernente ao tema, bem como em referência a reportagens políticas e manifestações na imprensa de congressistas e também de analistas políticos, sejam eles jornalistas ou pesquisadores e acadêmicos – e, ainda, tendo em conta a ampla pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas em profundidade com 20% dos parlamentares que formavam a Câmara dos Deputados na Legislatura 2003/2007.

Para isso, cumpre retomar a questão em torno da qual se situam as discussões centrais deste trabalho – “Quais são as principais causas da imagem pública negativa do Congresso Nacional, em termos políticos e midiáticos, e como atuam no processo de construção social da realidade política brasileira e por quê?” – cuja formulação já indica tratar-se de problema complexo e multidimensional.

O problema da visão do Legislativo pela mídia e pela opinião pública se oferece em vários níveis ou abrangências. É necessário, numa dimensão estrutural, destacar primordialmente uma de suas características básicas. Instituição por sua própria natureza democrática, o Parlamento se constitui como colegiado, contraposto ao governo que tende a ser monocrático – não só no regime presidencial, mas mesmo no parlamentarismo, no qual surgiu, na evolução, a figura do primeiro-ministro.

Em termos da lógica de decisão, o Legislativo se confronta com os chamados dilemas da ação coletiva. Para enfrentá-los, é preciso haver subterfúgios e mecanismos especiais; na ausência ou falha desses, ou diante da demora em sua atuação, se torna fácil ver o Parlamento como local de conversação e não de decisão. Daí que, em quase todas



as democracias, o Legislativo já é malvisto desde logo, pela sua própria essência, como um lugar de *parlare* (aliás, correlativo a *comunicare*), mas não de *executare*; donde também surgem problemas de responsividade e *accountability* ou responsabilização. Outros níveis se poderiam distinguir, que, dada uma mesma base estrutural, partilhada por parlamentos mundo afora, produzem as diferenças nacionais<sup>11</sup>.

No caso brasileiro, existe a tendência ao desequilíbrio entre os poderes de Estado, sobretudo expresso na atuação legiferante do Executivo, primordialmente via edição de medidas provisórias, e também, mas de modo secundário, no processo denominado judicialização da política (ou ativismo judicial). Aqui se argumentou que tal desequilíbrio contribui potencialmente para sustentar a imagem pública negativa do Parlamento perante a mídia e a opinião pública. Aparentemente, o fenômeno resulta no que se chama de hipertrofia do Poder Executivo, fortalecimento (e até “parlamentarização”) do Judiciário e, em consequência, enfraquecimento do Legislativo.

Entre analistas políticos de várias áreas, há certa convergência em relação a isso. Porém, o tema nem sempre aparece na imprensa e mesmo nos debates congressuais com a devida contextualização. Isto faz com que boa parte da opinião pública bem-informada tenda a considerar como desprestígio do Parlamento a perda de funções para o governo federal – como, de fato, o é, ao menos parcialmente, em especial quando se olha de modo isolado para cada um dos três poderes, mas sem considerar que integram um sistema político-institucional a ser analisado preferencialmente no seu conjunto e em termos dos seus efeitos sobre a sociedade civil, o mercado e o próprio Estado. No entanto, o impacto potencial em termos da construção da imagem pública, esse sim, é muito provavelmente relevante.

Há ainda alguns fatores significativos, além dos destacados no capítulo primeiro, que deslegitimam o Parlamento e o debilitam diante da opinião pública. Alguns analistas políticos discordam dos que veem a política brasileira funcionando mal. Questionam os critérios pelos quais ela é assim julgada e tentam mostrar que o sistema funciona, produz decisões, não leva à paralisia. Contudo, isso tem um custo grande em termos de legitimidade, sobretudo porque faz com que a imprensa e a mídia informativa, como também os públicos consumidores de no-

---

11 Neste parágrafo e no anterior, valho-me de reflexões elaboradas por Antônio Octávio Cintra. Doutor em ciência política e autor importante na área, ex-professor da Universidade de Brasília e consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Cintra comentou versões iniciais dos capítulos teóricos da minha tese de doutorado. A ele agradeço a colaboração e o incentivo.



tícias e entretenimento midiático, passem a tratar como escândalo, por exemplo, o “troca-troca partidário” necessário para o governo ter uma base ampla. Coletivamente, cria-se uma imagem negativa.

O mesmo se pode dizer da política de apresentação e liberação de emendas – e, ainda, de casos extremos, como o episódio do mensalão, que marcou negativamente a Legislatura 2003/2007, “tendo sido avaliada, por vários analistas, como a pior de todo o período republicano”, segundo registrou Fátima Anastásia (2007, p. 157), sem imaginar o que poderia vir a acontecer, especialmente no Senado, no primeiro semestre de 2009. O presidencialismo de coalizão, que, para garantir o apoio de partidos no Congresso, leva figuras políticas de passado controverso ao ministério, é outra fonte de contradições. Certamente tais contradições provocam reações na mídia e no próprio campo político que terminam por realimentar o processo de desgaste da adesão social às instituições democrático-representativas – o que remete ao argumento final deste trabalho, a ser sintetizado mais adiante.

Ainda se faz necessário abordar outra característica de natureza estrutural relativa ao Brasil. Aqui se endossou a visão de que um dos fatores a embasar o negativismo referente à imagem pública do Parlamento deriva em boa parte de uma cultura política de viés anticongressual que se configura como uma das raízes históricas do problema. É preciso ressaltar, contudo, que não seria correto tratar a cultura política como um dado pré-estruturado, passível de representação tal e qual.

A visão de cultura política de viés autoritário não estaria condenada à permanência, mantendo-se estável e imune às tentativas de alterá-la; porém, de fato, ela tende a resistir a mudanças. Além disso, ainda que este trabalho não se refira a uma base necessariamente geográfica, cabe ponderar que tratar de uma cultura política nacional é elaborar representações de algo que, por si só, é também uma abstração, pois existem culturas políticas regionais, estaduais, até mesmo locais.

O mesmo se poderia dizer da cultura jornalística, que, principalmente na sua relação com os campos político e econômico, desenvolve características distintas a depender do contexto em que atua. Daí decorrem as diferenças, não só em qualidade e conteúdo, mas também em termos de sua autonomia frente aos outros campos sociais – o que se pode identificar comparando-se o jornalismo político produzido nos grandes centros, como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, com o que se pratica nas demais capitais e nas médias e pequenas cidades do interior.

O que se pode chamar de cultura política nacional está, na verdade, sempre sendo estruturado sobre uma base sócio-histórica muito



consistente e resistente a mudanças, mas de modo algum imutável; pois, na realidade, também existem subculturas profissionais, de classe, religiosas e outras, que participam com as suas visões de mundo desse processo de representação e configuração da realidade política e social. Nesse contexto, tanto em direção a mudanças quanto para manter o *status quo*, atua em papel de destaque na política contemporânea, midiaticizada, a influência dos meios de comunicação social.

Logo, trata-se de algo sob permanente disputa. No momento, parece haver uma prevalência pró-democracia, seguindo uma tendência mundial que o discurso da mídia e dos políticos realimenta, mas o componente autoritário continua presente. É o que se constata em manifestações do senso comum e da mídia, bem como existe na percepção dos próprios políticos, e, ainda, na alegada inconsistência do apoio à democracia (com os cerca de trinta por cento da população que, de acordo com pesquisas de opinião pública, a entendem possível sem partidos e sem Congresso – o que, evidentemente, só seria democrático se a forma de democracia pretendida pudesse vir a ser diretamente exercida pelo povo).

Esses e outros fatores estruturais e conjunturais justificam parte das explicações possíveis para a questão central de pesquisa deste trabalho, referente às causas, aos efeitos e aos porquês da imagem pública negativa do Parlamento. Mas, para concluir a análise dessa questão complexa e abrangente, é preciso retomar as seis hipóteses iniciais deste trabalho.

### Influência do jornalismo político

A atuação do jornalismo político no fomento à desconfiança pública nas instituições democráticas, especialmente no Parlamento, é inerente ao aprimoramento da democracia representativa no Brasil. Ao reforçar a capacidade potencial de fiscalização pela sociedade, que desconfia do desempenho dos congressistas, a mídia informativa – mesmo com todas as ressalvas que se lhe possam fazer – contribui para aumentar a sofisticação política de cidadãos potencialmente mais críticos e bem-informados; muito mais do que poderia servir como fermento para uma cultura política que, ao desvalorizar a instituição parlamentar, reforça o nosso viés histórico autoritário.

Sim, é possível considerar esta hipótese como válida e perfeitamente lógica. O jornalismo político brasileiro acompanhou de perto, refletiu parte expressiva das aspirações da sociedade civil, influenciou positivamente no processo de redemocratização e, assim, deu-lhe impulso,



em especial a partir dos estertores da ditadura militar, quando a crise econômica acelerou o desgaste do regime, que se viu obrigado a ceder às pressões surgidas país afora sob a forma de campanhas de mobilização social.

A chamada grande imprensa ou grande mídia, que no governo João Goulart havia conspirado majoritariamente contra a democracia, passou a exercer papel positivo em apoio ao restabelecimento das liberdades civis e democráticas. Nesse sentido, manteve-se desde então como um dos “esteios” da democracia liberal de mercado: “Esse é o papel do jornalismo, garantir que os cidadãos saibam o que se faz em seu nome e com o seu dinheiro, ser os olhos e os ouvidos da nação e, como resultado disso, um dos esteios da democracia” (CARTA..., 2009). Além do seu caráter idealizado (quase mitológico), que reflete os valores de um jornalismo dito liberal, essa declaração midiática de princípios, de tão ampla e abrangente, termina por esconder a sua impossibilidade prática, mesmo no contexto político-econômico em que se situa, e assim se inscreve no plano da retórica.

Todavia, é plausível concluir que a atuação do jornalismo político no Brasil, em especial a partir da Nova República, está contribuindo para aumentar o nível de informação política da sociedade em relação aos poderes constitucionais e, assim, colaborando também para reforçar a capacidade (potencial) de fiscalização do poder público pela sociedade, o que se coaduna com o exercício de responsividade e *accountability*.

No entanto, seria especulativo demais assumir que esse efeito positivo seria maior e mais importante do que a inevitável consequência agregada de reforço ao componente de viés histórico autoritário enraizado na cultura política, principalmente no que se refere à desvalorização do Parlamento; não obstante a cultura política possa estar mudando rumo a uma posição de maior ponderação quanto ao campo político, no sentido de tentar entendê-lo melhor, e até participar dele, e não apenas desacreditá-lo *a priori*.

Quanto à influência positiva no aumento da sofisticação política de cidadãos potencialmente mais críticos e bem-informados, seria necessário adicionar outras variáveis nesse contexto, como a expansão do acesso à educação de qualidade e a outros direitos de natureza econômica e sociocultural, e, sobretudo, a redução drástica das disparidades de renda.

Por fim, mais uma vez, releva destacar que os potenciais efeitos benéficos da atuação do jornalismo político na representação das atividades políticas, em especial as do Parlamento, do que resulta em boa parte a sua imagem pública, terminam sendo limitados pela sua



insuficiente representação do pluralismo político, econômico, social e cultural existente na sociedade. Isso porque, em virtude de seus vínculos corporativos e ideológicos com o setor privado da economia, as empresas de mídia são muito mais referentes ao mercado que à sociedade civil e ao Estado.

Logo, nesse sentido, a mídia se configura como um esteio da democracia liberal de mercado, porém muito mais no papel de representante dos interesses do mercado que da sociedade civil; num contexto em que, como observa Luiz Martins da Silva (2006, p. 56), “Estado, governo, mercado e sociedade produzem, todo dia e a todo momento, fatos e notícias de interesse público”, cuja divulgação vai depender de critérios de noticiabilidade e seletividade.

Em resumo, o mesmo autor identifica três categorias de interesse público que se podem vincular ao exercício do jornalismo. Relativa ao princípio constitucional da publicidade dos atos públicos, a primeira envolve o conceito de publicidade nos níveis republicano ou político-institucional e jurídico-legal. A segunda se refere ao conceito de utilidade pública (“informações-serviço”), o que extrapola governos e Estado para também abarcar a economia e a sociedade. E a terceira – distinta tanto da coisa pública como da utilidade pública – seria mais bem traduzida como “interesse do público”, pois se vincula à curiosidade do público quanto a fatos “interessantes”, banais ou sensacionais, “ao desejo de saber do público-plateia”. Categoria que, embora reconhecível em formatos jornalísticos, se inclui, a rigor, menos na mídia informativa, dita séria, e mais na de entretenimento, abertamente comercial no sentido da busca por mais e mais consumidores, públicos, leitores, audiências, espectadores (SILVA, 2006, p. 62-64).

Logo, tanto a forma como tais fatos e notícias serão agendados ou pautados, enquadrados e tematizados, quanto a sua divulgação com maior ou menor destaque, ou mesmo o seu descarte para a invisibilidade midiática (e, portanto, pública), constituem os indicadores a serem monitorados para avaliar como os meios de comunicação social tratam os assuntos de interesse público.

Essa primeira hipótese é passível de confirmação dados os vínculos existentes, por exemplo, entre a atuação do chamado jornalismo investigativo em relação ao campo político (também visto como “jornalismo de denúncia”) e o desempenho de instituições públicas como o Ministério Público, além da Justiça Eleitoral e outras.

Portanto, num ambiente de democracia liberal de mercado, com tendência a certo corporativismo na representação política e, ainda, fi-



nanciamento predominantemente privado tanto da mídia quanto do campo político, é plausível afirmar que “a atuação do jornalismo político no fomento à desconfiança pública nas instituições democráticas, especialmente no Parlamento, é inerente ao aprimoramento da democracia representativa no Brasil”.

### Negativismo da mídia informativa

Ao representar o Parlamento de forma predominantemente negativa, como se pode testar a partir de análises discursivas de reportagens, notícias e comentários políticos, a mídia informativa contribui para o enfraquecimento do Poder Legislativo, uma das principais instituições democráticas republicanas. Consequentemente, em uma eventual conjuntura de extrema crise institucional, como já ocorreu na história política do país, terá ela colaborado para criar uma base social que pode propiciar a adoção de experiências antidemocráticas.

Essa segunda hipótese remete ao chamado negativismo da mídia em relação às instituições públicas, o que constituiria fator de fomento ao ceticismo da sociedade quanto ao desempenho dos políticos e principalmente dos partidos políticos e do Parlamento. O fenômeno tem sido registrado no Brasil por meio de *surveys*, a exemplo das sondagens nacionais de opinião pública acerca dos índices de confiança da sociedade nos deputados e senadores, nas quais se revela que os cidadãos mais escolarizados e com maior atenção ao noticiário político são os que mais desconfiam da atuação das instituições democráticas, embora apoiem a democracia como um valor a ser respeitado.

Mas isso não se trata de exclusividade brasileira. Como visto no capítulo primeiro, é o que Robert Dahl (2000) chama de “paradoxo democrático”. Ocorre mundo afora, sem excluir as democracias mais antigas e mais sólidas de países desenvolvidos (o que também induz explicações referentes à crise do sistema democrático-representativo).

À primeira vista pode parecer especulativo aventar que o negativismo midiático quanto ao campo político contribui para o enfraquecimento do Poder Legislativo. Entretanto é plausível afirmar que o conteúdo e a forma com que a mídia informativa retrata as atividades congressuais se constituem como uma variável secundária do problema principal, que, de fato, segue sendo o conjunto de problemas político-institucionais – sejam eles relativos à estrutura do sistema político ou a aspectos conjunturais – inerentes ao próprio Parlamento (e cujas soluções em boa parte dele dependem), os quais, por sua vez, se



inserir igualmente no contexto maior configurado pela crise da representação política.

Nesse contexto é necessária uma breve reflexão sobre as pesquisas de opinião pública que almejam medir a confiança da sociedade nas instituições democráticas. É preciso avaliar se o método de apuração baseado em *surveys* é inteiramente adequado ou se seria preciso complementá-lo com outros instrumentos. No caso brasileiro, a noção de desconfiança do público quanto ao desempenho de seus representantes não decorre unicamente de *surveys* eventuais, que lhe conferem objetividade (e feição científica), mas é visível nas representações midiáticas do campo político, bem como apareceu neste trabalho por meio das percepções dos próprios parlamentares entrevistados, em especial quando discorriam sobre imagem *versus* realidade.

Pode-se indagar: se os brasileiros dizem aos entrevistadores que não confiam nos políticos e no Congresso, por que então o comparecimento eleitoral é alto, o índice de votos nulos e brancos é baixo, a legitimidade das normas emanadas das instituições representativas não é contestada e não se veem movimentos de desobediência civil? Mesmo levando em conta que o voto no Brasil é obrigatório, por que o número de votos nulos e brancos, ao menos para deputado federal e senador, não é de alguma forma comparável à baixa confiança que se declara ter no Congresso?

Em 2006, por exemplo, ainda que o percentual de votos nulos e brancos da eleição de outubro não tenha sido tão elevado e que a taxa de renovação tenha se mantido na média para o período, o Congresso chegou ao final da Legislatura 2003/2007 com uma avaliação muito inferior à que possuía no início de 2003. O percentual de votos nulos e brancos atingiu 11,1% em 2006, contra 7,4% em 2002, “mas ainda muito longe dos 20% de 1998, quando a urna eletrônica não era de utilização universal” (ANASTASIA, 2007, p. 157). Segundo o Datafolha, citado por esses autores, o percentual de eleitores que considerava o desempenho do Congresso como “ruim” ou “péssimo” subiu de 22%, em 2003, para 47% em abril de 2006. Os que avaliavam a atuação dos congressistas como “ótima” ou “boa” caiu de 24% para 13%.

Na verdade, as respostas a essa questão também passam pelo fenômeno da compra de votos ou a sua arregimentação por meios ilícitos ou no mínimo discutíveis, como abordado no capítulo quarto (seção 4.7) – para além das ressalvas feitas na introdução deste trabalho e no capítulo segundo (seção 2.6) às sondagens de opinião pública por meio de *surveys*, com base nas críticas de Bourdieu e Champagne.

Concluindo, então, o contraponto à segunda hipótese, é preciso destacar três conjuntos de fatores.

Primeiro: o negativismo midiático em relação ao desempenho do Parlamento resulta de uma interação (quase perfeita) entre critérios de noticiabilidade componentes da cultura profissional dos jornalistas (que realçam o comportamento desviante e os acontecimentos que fogem à “normalidade”) e os problemas político-institucionais (estruturais e conjunturais) realmente existentes no campo político-parlamentar.

Segundo: essa interação político-midiático (ou entre as culturas jornalística e política) atua na sociedade ou na chamada opinião pública como meio de sustentação da imagem institucional negativa e da desconfiança pública – nesse sentido, o enfraquecimento do Poder Legislativo deve ser atribuído mais aos problemas na sua relação com os demais poderes republicanos, como ressaltado no capítulo primeiro (seção 1.2) e na introdução deste capítulo final.

Terceiro: sem incorrer em anacronismo, ao tentar “presentificar” o passado, é plausível imaginar que a mídia, em uma hoje improvável conjuntura de extrema crise institucional, como já ocorreu na história política do país (quando, por exemplo, boa parte da imprensa apoiou o Estado Novo e, mais tarde, o regime militar), poderia colaborar e já estaria colaborando, ao representar o Congresso cumulativamente de modo negativo, para criar uma base social propícia a adoção de experiências antidemocráticas, populistas ou não, de esquerda ou de direita.

Na verdade, trata-se de uma elucubração, pois nada indica que isso possa de fato ocorrer, já que não mais existe “ameaça comunista” rondando o terceiro mundo, nem Guerra Fria, nem confrontos constantes entre governo e grupos determinados a tomar o poder pela força, como no Peru de Fujimori e Sendero Luminoso. No entanto, como se demonstrou no capítulo quinto (seção 5.2), o risco ao regime democrático, especificamente relacionado ao fechamento do Congresso, existe na percepção de parlamentares entrevistados por esta pesquisa, visto como decorrência do desgaste crônico de sua imagem pública, bem como é tematizado no debate público que se dá na imprensa entre a chamada opinião pública bem-informada.

### **Aprimoramento da democracia representativa**

A combativa cobertura jornalística das atividades parlamentares reforça o potencial de escrutínio da sociedade em relação ao desempenho de deputados e senadores, com ênfase na fiscalização do exercício





de seus mandatos. Assim, a mídia contribui para pressionar o Legislativo a atuar responsivamente. Ao ponderar a atuação parlamentar com os princípios normativos que justificam a própria democracia, ela colabora no aprimoramento da democracia representativa.

Esta terceira hipótese também é, ao menos parcialmente, plausível de validação. Todavia, é necessário fazer uma ressalva importante. Nem toda cobertura jornalística das atividades governamentais ou parlamentares é o que se pode chamar de combativa, assim como é mais um mito da ideologia profissional jornalística a ideia de que para ser jornalismo, de verdade, é preciso ser de oposição. Nesse sentido, deve-se distinguir a que tipo de mídia se está referindo.

Existem jornais e revistas considerados referência nacional pelos próprios agentes políticos e por quem acompanha a atuação do campo político, bem como por quem busca influenciá-lo. Em relação a esses veículos é possível identificar estratégias de agendamento e táticas de enquadramento e tematização equilibrada ou enviesada dos assuntos políticos. Como tais meios impressos tendem a exercer influência na opinião pública bem-informada em nível nacional e também costumam pautar emissoras de rádio e televisão, assim como outros jornais e revistas de circulação mais restrita aos âmbitos estaduais e municipais, o seu alcance em termos de poder simbólico se expande imensamente.

Mas nada disso implica que o conteúdo de suas reportagens, comentários e editoriais seja predominantemente de oposição; pelo contrário: de modo geral e mais no que tange a questões estruturais, os meios de comunicação tendem, historicamente, a apoiar governos que preservem os princípios fundamentais da economia de mercado, ainda que possam aparentar combatividade em relação a aspectos pontuais da gestão governamental.

Não obstante, contrastando-se a cobertura jornalística dedicada aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e sua agenda congressional de “reformas estruturais”, associadas a um alegado “ideário neoliberal”, com os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, haja quem identifique uma oposição midiática deliberada e enviesada, a ponto de se ter levantado a hipótese de “irrelevância da mídia”, uma vez que a popularidade do presidente da República, com mínimas oscilações, mantinha-se alta e estável até agosto de 2009.

A suposição de “irrelevância da mídia” precisaria ressaltar que, mesmo que o conteúdo manifesto pelas mensagens midiáticas seja interpretado como pontual ou sistematicamente de oposição, há diferenças previsíveis nas formas de apreensão desse conteúdo, *grosso modo*,



entre a “opinião popular”, que basicamente se informa por televisão e rádio, e a opinião pública “bem-informada”, que lê jornais e revistas. Logo, a questão maior não seria a irrelevância da mídia *a priori*, mas a baixa escolaridade e o baixo consumo de mídia. Com isso, não se quer sustentar que, havendo maior sofisticação política, o conteúdo midiático de oposição seria acolhido acriticamente pela sociedade; bem ao contrário, o mais lógico seria esperar uma capacidade de crítica mais apurada e maior ponderação na avaliação da sociedade quanto à atuação do governo e das instituições públicas em geral, bem como mais “racionalidade” na recepção das notícias e comentários políticos.

No capítulo segundo, foi observado como variados governos exerceram o poder de cooptação da imprensa e, mais tarde, das rádios e televisões por meio de publicidade governamental e outros subsídios, de empréstimos por bancos públicos a isenções fiscais. Essa circunstância permanece atual, especialmente quanto a empresas de comunicação de menor porte e atuação restrita a regiões, estados ou cidades, em que a influência política desses veículos se mostra muito mais vulnerável à influência do campo político, não raro se prestando à defesa dos interesses particulares ou eleitorais de seus proprietários, já que muitos desses são políticos de longa data. Isso sem falar em milhares de rádios comunitárias – cerca de cinco mil emissoras – espalhadas por todo o território nacional, incluindo a periferia das grandes cidades, e que exercem também influência política em âmbitos locais.

A depender do alcance do seu poder simbólico e do grau de sua presença econômica no mercado, portanto, empresas de mídia podem exercer uma autonomia muito limitada em relação ao campo político, pois não raro a ele estão fortemente vinculadas. Nesses casos, especialmente, mas não apenas, o poder da mídia sobre a política funciona mais como simulacro ou como teatro político, em um ambiente que se coaduna com as teses do jornalismo liberal, ou do papel do jornalismo numa típica democracia liberal com economia de mercado. É um discurso normativo que ajuda a legitimar a autonomia do campo jornalístico, mas funciona mais como retórica do que como autonomia efetiva. O mesmo se poderia dizer em paralelo à autonomia do campo político frente ao campo econômico.

Assim como no que tange à desconfiança dos cidadãos acerca do desempenho do Congresso, é também salutar para a própria democracia desconfiar da atuação da mídia – ela, que tanto preza a noção de credibilidade do jornalismo, como uma espécie de outra face da confiança na política. Afinal, quem conhece o funcionamento das empresas de



comunicação sabe que é recomendável avaliar criteriosamente o seu conteúdo antes de atribuir-lhe total credibilidade.

Logo, mesmo com todas as possíveis ressalvas à sua atuação, em especial quanto à insuficiência de pluralismo, a mídia informativa tem de fato a capacidade de contribuir para reforçar o potencial de escrutínio da sociedade em relação ao desempenho de deputados e senadores, com ênfase na fiscalização do exercício de seus mandatos, e, assim, estaria colaborando para pressionar o Legislativo a atuar responsivamente. Tanto na Legislatura 2003/2007 como na atual, há exemplos de decisões, algumas já citadas (como redução dos recessos parlamentares e extinção de salários adicionais), as quais foram tomadas sob pressão da mídia e da “opinião pública bem-informada”. Além disso, em sondagens de opinião também referidas neste trabalho (no capítulo segundo, seção 2.4), os deputados federais, em ampla maioria, admitem que a mídia tem mesmo influência em sua atuação legislativa e parlamentar.

Para confirmar a visão de que, ao ponderar a atuação do Congresso com os princípios normativos que justificam a democracia, os meios de comunicação colaboram no aprimoramento da democracia representativa, seria preciso ressaltar que nem sempre as representações midiáticas das atividades parlamentares são produzidas de modo equilibrado. Não raro o que se elabora e difunde é uma cobertura jornalística enviesada e incompleta.

Sobre este ponto, com vistas a conclusões baseadas em evidências documentais, seria necessária uma análise comparativa do conteúdo e da forma de reportagens e comentários acerca do campo político, não apenas em momentos de eclosão de crise ou de escândalos, mas no cotidiano da política. De todo modo, a contribuição midiática para o aprimoramento democrático se realizaria no âmbito da democracia liberal de mercado já existente, isto é, com todos os seus vieses corporativos e com as suas deficiências de pluralismo.

### **Problemas político-institucionais**

Os fatores relacionados à construção da imagem pública negativa do Congresso derivam predominantemente de problemas político-institucionais cuja solução depende dos parlamentares que integram a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Essa imagem reflete o comportamento público e privado dos congressistas, sobretudo o seu envolvimento em irregularidades e ilegalidades diversas.



O primeiro ponto desta quarta hipótese foi abordado na introdução deste capítulo final e nas avaliações das hipóteses anteriores. Sobre isso importa reiterar que, como as soluções de tais problemas dependem de vontade política na forma de decisões dos próprios congressistas, aí se encontra a explicação para a resistência observada nas deliberações da agenda legislativa e midiática (recorrente e imprecisa) denominada “reforma política”, que há pelo menos dez anos flui e reflui na pauta do Congresso.

O aspecto que releva ressaltar é o que diz respeito ao comportamento público e privado dos parlamentares, fonte inesgotável de escândalos político-midiáticos, como na acepção de John Thompson (2000), que demonstra tratar-se de fenômeno que ocorre nas grandes democracias eleitorais de países desenvolvidos como Grã-Bretanha e Estados Unidos, entre outros. Logo, não se configura como exclusividade brasileira e do nosso “patrimonialismo”.

Por exemplo: em 19 de maio de 2009, o presidente da Câmara dos Comuns britânica, Michael Martin, anunciou a sua renúncia ao mandato de deputado (que exercia há 30 anos) e, conseqüentemente, ao cargo de presidente da Casa, posto no qual se encontrava há nove anos. O motivo foi a série de escândalos revelados pelo jornal conservador *Daily Telegraph*, que desde o dia 8 daquele mês passou a publicar diariamente detalhes sobre abusos de gastos dos parlamentares britânicos, envolvendo integrantes de todos os partidos em despesas e pedidos de reembolso indevidos (PRESIDENTE..., 2009).

A diferença entre o comportamento do parlamentar britânico e a insistência de José Sarney em permanecer no cargo de presidente do Senado Federal, mesmo sendo alvo de uma série de denúncias ao longo do primeiro semestre de 2009, foi realçada em vários artigos e comentários na imprensa brasileira.

Como visto no final do capítulo primeiro (seção 1.7) e, evidenciado no gráfico 1.18, na mesma seção, é visível a existência de uma relação direta entre a eclosão de escândalos relacionados à corrupção no mundo político, tanto em nível institucional quanto no âmbito dos ocupantes de cargos públicos, e o aumento da desconfiança pública nas instituições democrático-representativas. Nesses momentos, o problema ultrapassa os seus níveis cronicamente negativos (entre trinta e quarenta por cento) e atinge picos mais alarmantes (perto de cinquenta por cento).



## Valores e práticas da cultura jornalística

As eventuais distorções da mídia, decorrentes de atitudes vinculadas aos valores e às práticas da cultura jornalística, como a tendência à espetacularização e ao apelo ao sensacionalismo, funcionam como um amplificador da opinião pública negativa já existente; não são determinantes por si só. A influência da mídia é uma variável secundária dos problemas institucionais internos ao Legislativo e ao sistema político.

Esta quinta hipótese remete ao chamado negativismo midiático – a noção de que a imprensa, em particular, e a mídia informativa e a de entretenimento, em geral, são predominantemente produtoras de representações negativas não só da realidade política e do Parlamento, eixo central deste trabalho, mas do que se pode denominar “realidade social”, a vida em sociedade e os vários tipos de conhecimento que ela produz.

Essa ideia de negativismo da mídia *a priori* parece desconsiderar, no entanto, uma questão crucial que liga algumas das características essenciais da cultura profissional dos jornalistas e das empresas de comunicação a padrões típicos do comportamento humano em sociedade, provavelmente desde tempos imemoriais, pois os seus traços ainda são encontráveis em povos remanescentes de sociedades ditas primitivas e que preservam tais atitudes.

Vem daí que não apenas os jornalistas e as empresas de mídia são atraídos por acontecimentos imprevistos ou trágicos, ou que, inusitados, fogem ao padrão aceito como de normalidade, ou ainda os que envolvem conflitos, de crimes passionais a guerras entre nações, entre outros critérios de noticiabilidade que levam em conta o potencial montante de valor-notícia de determinado fato, como singularidade, ineditismo, impacto, proeminência, entre outros indicadores menos ou mais objetivos.

Pode parecer, à primeira vista, que tais critérios e valores operacionais tenham se desenvolvido na imprensa e depois na mídia em geral como decorrência da necessidade de viabilizar as empresas de comunicação como um negócio privado, para além dos subsídios estatais e, conseqüentemente, vinculado comercialmente ao consumo pelos leitores, audiências e públicos diversos – além, é claro, aos anunciantes.

É o que também transparece da ideologia profissional dos jornalistas, como na frase atribuída a George Orwell, segundo quem “jornalismo é publicar o que alguém não quer que seja publicado; todo o resto é publicidade” – ou, ainda, no parágrafo de abertura do livro em que Gay Talese (2000, p. 13) conta a história do jornal *The New York Times*:

Em sua maioria, os jornalistas são incansáveis *voyeurs* que veem os defeitos do mundo, as imperfeições das pessoas e dos lugares. Uma cena sadia, que compõe boa parte da vida, ou a parte do planeta sem marcas da loucura não os atraem da mesma forma que tumultos e invasões, países em ruínas e navios a pique, banqueiros banidos para o Rio de Janeiro e monjas budistas em chamas – a tristeza é seu jogo; o espetáculo, sua paixão; a normalidade, sua nênese.

Encarar a normalidade como temível adversário até pode ser uma característica típica dos jornalistas, ao menos do ponto de vista de suas necessidades profissionais e empresariais, mas, em termos das qualidades intrínsecas aos acontecimentos que despertam a atenção e o interesse das pessoas individual e coletivamente, as raízes dos critérios de noticiabilidade e seus valores-notícia já foram reveladas em estudos antropológicos e sociológicos, como registra Stephens (1993), nos quais se demonstra, por exemplo, como é antigo o interesse, e até prazer, em dar uma notícia em primeira mão, seja ela muito boa ou muito ruim.

Portanto, desde a mais irrelevante bisbilhotice ou fofoca, até previsões de crises econômicas ou ameaças sanitárias ou climático-ambientais, passando pelos rumores que ecoam dos bastidores da política ou sobre a vida privada de autoridades ou atletas e artistas famosos, quase nada do que causa interesse no jornalismo, desde sempre, já não encontrava paralelo também nos interesses e nas preocupações dos nossos ancestrais sobre a vida de seus próximos e das comunidades mais distantes, amistosas ou rivais, quanto às mudanças no tempo e às fontes de alimento, enfim, sobre o seu cotidiano e seu ambiente, sua sobrevivência e segurança.

Logo, seria irrealista imaginar que a mídia – herdeira de valores-notícia imemoriais e ainda sendo tão determinada pelos contextos sócio-históricos que a envolvem, para além dos condicionamentos políticos a que está sujeita de acordo com as características de seus controladores e dos mercados em que atua – venha a ter interesse ou mesmo seja capaz de ignorar tantas influências e passe a valorizar exclusivamente assuntos republicanos de alta relevância e/ou de utilidade pública; ou, ainda, que a tendência atávica aos seres humanos em sociedade de atrair a atenção de seus semelhantes possa ser controlada a ponto de, por exemplo, repórteres virem a resistir à tentação de sensibilizar seus editores “esquentando” suas reportagens para “emplacar” uma capa ou uma chamada de primeira página.

A imprensa e os outros meios de comunicação social são, em sua maioria, empresas que realizam negócios e atuam no mercado – como,



aliás, a esse aspecto se referiram predominantemente os parlamentares entrevistados por esta pesquisa –, mas não estão descoladas da realidade social. Assim como no que diz respeito ao campo político e ao Parlamento, e de resto em relação a todos os itens da pauta jornalística, suas eventuais distorções, sua tendência à espetaculização e ao apelo ao sensacionalismo são características administráveis, a depender do público-alvo, da linha editorial de cada veículo e do seu nível de “responsabilidade social”, mas são próprias a esse segmento empresarial do setor de prestação de serviços de informação e entretenimento ao público chamado mídia.

No caso específico do eixo central deste trabalho, a imagem pública do Congresso, tais características funcionam como um amplificador da opinião pública negativa já existente; não são determinantes por si sós. Daí se conclui que a influência da mídia – com os valores e as práticas profissionais decorrentes da cultura jornalística – é uma variável secundária aos problemas institucionais internos ao Legislativo e ao sistema político, no que concerne ao processo de formação de sua imagem institucional.

### Crise da representação política

A imagem negativa dos congressistas e da instituição parlamentar, de modo isolado, é insuficiente para servir de base social antidemocrática. Seria preciso associá-la a outros elementos da cultura política, para além da formação de opinião por intermédio dos meios de comunicação, a fim de avaliar se a desconfiança no Parlamento é uma atitude de fato contraditória ao apoio à democracia. Pode tratar-se de um indício de sofisticação política que, ao longo do tempo, com maior pluralidade na mídia e melhores níveis educacionais, levará à depuração da democracia representativa, com melhor recrutamento de candidatos e melhores escolhas de representantes, com maior responsividade e mais responsabilização. Isso porque o esforço de construção da ordem política liberal e democrática foi historicamente pautado pela desconfiança. A busca de um sistema de freios e contrapesos e a própria divisão de papéis político-institucionais entre os poderes republicanos são evidências de que se deve desconfiar permanentemente dos detentores do poder. A desconfiança é, nesse sentido, um valor político essencial.

Essa última hipótese conduz ao debate da crise da representação política, passando pela discussão sobre a questão da confiança da sociedade no sistema democrático-representativo e, ainda, quanto ao





papel da mídia e da opinião pública nesse contexto. Trata-se aqui, enfim, das consequências que se podem projetar no sistema político a partir de um desgaste persistente e prolongado da imagem pública do Congresso como instituição republicana. É preciso realçar que, em termos políticos, a desconfiança nas instituições democráticas não é necessariamente um problema a ser combatido, ao menos quando se lhe encara de modo isolado. Afinal, as democracias liberais de mercado dependem do sistema de pesos e contrapesos para se aperfeiçoar e desenvolver – e a desconfiança nas autoridades está na raiz desse modelo, assim como a própria divisão entre os poderes.

O que se constitui como problema, na verdade, é o descrédito no Parlamento, mas não em si e, sim, pelo que isso representa, uma vez que decorre em boa parte da impressão geral de que não tem correspondido às expectativas do público quanto a seu desempenho efetivo. Donde se pode concluir que o problema maior está na crise da representação política, da qual a imagem pública negativa do Congresso é o principal indicador, pois sinaliza que a sociedade não se sente bem representada.

Não é uma desconfiança inerente ao ser humano que, *a priori*, faz com que o Parlamento tenha a sua imagem institucional desgastada, mas uma série de representações sociais difusas de conteúdo negativo, em boa parte realçadas pelas representações midiáticas que dão conta de episódios condenáveis, a exemplo dos escândalos políticos, além de uma série de irregularidades ou ainda deficiências diversas no âmbito de ação dos parlamentares e, por conseguinte, extensivas ao conjunto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Logo, o que se está condenando não é a instituição parlamentar por si só, mas o sistema democrático-representativo do qual o Congresso é a sua face mais tangível e que, por isso mesmo, concentra a insatisfação popular.

É nesse contexto que se deve situar o “paradoxo democrático” a que se refere Robert Dahl (2000) e que, entre nós, tem sido estudado principalmente por José Álvaro Moisés (2005; 2008), cujas pesquisas mostram que o apoio dos brasileiros à democracia como melhor forma de governo se baseia no conhecimento já difundido sobre as liberdades que ela garante e ainda quanto aos procedimentos do regime, em percepções influenciadas pela atenção dos entrevistados às notícias políticas na televisão e também pela rejeição de alternativas autoritárias. “Confirma-se no Brasil o que outras pesquisas têm apontado na maior parte dos países em todo o mundo: as pessoas comuns sabem definir a democracia e essa definição está associada ao apoio efetivo ao regime”, observa Moisés (2008).



Entretanto, ele ressalta que o funcionamento do sistema democrático e a sua qualidade requerem envolvimento público com as instituições e acompanhamento pelos cidadãos do desempenho dos governos e do poder público, seja diretamente, seja pela mídia, partidos e associações da sociedade civil. Todavia, no caso brasileiro, como explica Moisés (2008), “os níveis elevados de contínua desconfiança dos cidadãos dirigidos às instituições políticas são desfavoráveis para isso, mas a desconfiança está associada ao mau funcionamento das instituições”.

Ele acredita que o conhecimento demonstrado pelos brasileiros em suas definições de democracia mais comuns – envolvendo valores humanos fundamentais, como as liberdades políticas e individuais, e também os procedimentos democráticos que permitem torná-los efetivos – sugere que se pode estar diante de um novo patamar de cultura política em que se superam “velhas atitudes e comportamentos, cínicos e deferentes”. Dessa forma, é possível concluir que estão se criando condições para uma participação mais efetiva dos cidadãos na política institucional.

No Brasil, todavia, o debate sobre o aumento dos canais de participação social no campo político tem se restringido a uma longa e oscilante discussão de uma reforma política sobre a qual existe pouco consenso e, por isso, o que se tem pautado nesse âmbito costuma se limitar a propostas de mudanças do sistema eleitoral.

Porém, como afirma Luis Felipe Miguel (2010, p. 196), “se o objetivo de uma transformação nos mecanismos de representação é aprimorar a expressão da vontade popular e o controle dos constituintes sobre os eleitos, o foco no sistema eleitoral mostra-se excessivamente redutor” – meta que, segundo ele, também seria mais factível “com a ampliação do debate público e o fortalecimento da sociedade civil” e com “a democratização da comunicação” e “o ‘empoderamento’ dos grupos sociais subalternos, por meio do fortalecimento de sua organização autônoma”.

Para os que porventura possam avaliar como irrealista o caminho que ele propõe para se alcançar uma representação política mais adequada – pelo aumento da pluralidade de perspectivas sociais nos discursos disponíveis ao público, com vistas ao engajamento político e a uma cidadania ativa decorrente da presença de uma sociedade civil desenvolvida – ele responde: “Talvez seja irrealista a própria democracia. Mas é ela – no sentido de governo do povo, de igualdade política, de autonomia coletiva –, não outro regime, que guia a esperança de uma sociedade justa, em que a dominação seja superada”.

Nesse sentido, o problema complexo e multidimensional constituído pela imagem pública persistentemente negativa do Parlamento bra-



sileiro se configura, de fato, como o principal indicador do problema mais grave e mais abrangente relativo às deficiências do próprio sistema de representação política. Ou seja, o problema referente à imagem institucional tem implicações normativas maiores, no plano da teoria da democracia.

Uma representação política mais equilibrada requer necessariamente maior sintonia entre as agendas tanto do Parlamento quanto da mídia com as demandas da sociedade civil, que, por meio de suas organizações, precisa participar mais intensamente da própria arena política institucional, assim se expandindo o espectro social e ideológico do campo político. Aqui, igualmente, pode-se avaliar tratar-se de soluções utópicas em relação ao momento, mas é preciso considerar que à política também cabe projetar cenários e novas visões de mundo.

Também a expansão dos mecanismos de representação política passa pela necessidade de constituição de fontes orçamentárias para o financiamento público das campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, pela maior oferta de meios de comunicação social públicos, não exclusivamente estatais. Esses também são caminhos de difícil efetivação. Mas a verdade é que boa parte tanto do problema relativo à imagem institucional do Congresso, quanto da questão maior ligada à crise da representação política, tem a ver com o modelo de financiamento predominantemente privado dos candidatos a cargos eletivos e, igualmente, da mídia.

O próprio movimento circular que se verifica há mais de dez anos no debate de temas associados a uma reforma política mais abrangente do ponto de vista social é tributário da resistência dos setores que se previnem de avanços sobre a sua autonomia em suas respectivas áreas. O mesmo se diga quanto aos debates sobre a democratização da comunicação, sempre procrastinados e relegados a um plano marginal à política institucionalizada.

Isso porque o campo político, em sua feição atual de democracia liberal de mercado, constitui um ambiente em que, de fato, não existe um pluralismo adequado; as negociações e a busca por consensos não são feitas de forma equilibrada; as manifestações da sociedade tendem a se limitar aos setores mais organizados e já detentores de maior poder simbólico e econômico. Prevalece, nos assuntos de real importância, a força dos grupos empresariais mais poderosos do sistema financeiro e industrial e, especialmente, de infraestrutura. São eles que detêm o maior poder de agendamento tanto da mídia quanto do Parlamento e do governo.

As contradições inerentes ao capitalismo, além dos desequilíbrios pressupostos e consequentes, ao se refletirem no campo político, não



são articuladas e questionadas nos seus aspectos cruciais, pois a mídia privada, como instrumento de ação política, opera no mesmo círculo ideológico. E, por sua vez, os parlamentares, quando eleitos, assim como os políticos de modo geral, tendem a convergir para uma posição ideológica de centro. A participação da sociedade civil tanto na mídia quanto na arena política, a exemplo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, só é bem aceita em questões acessórias, não se admite que vá até pontos em que se desafiam os pilares da democracia liberal de mercado ou que se vislumbrem modelos alternativos.

Por isso, como conclusão, é possível afirmar que o problema constituído pela imagem pública negativa do Congresso resulta de um intercâmbio político-midiático de cuja formulação a sociedade civil participa apenas tangencialmente, atuando mais como público do que como protagonista.

Isso porque a ausência de pluralismo político, social, econômico e cultural, tanto na mídia como no Parlamento, em boa parte devido ao modelo de financiamento privado de ambas as instituições, as torna muito mais referentes ao mercado que à sociedade civil e tendendo à manutenção tal e qual do prevaiente sistema político democrático-representativo. É justamente o processo de esgotamento desse mesmo sistema que explica a maior parte dos problemas político-institucionais, inclusive os escândalos e as denúncias de corrupção, que resultam na desconfiança crônica dos cidadãos quanto à capacidade da principal instituição democrática de representar os seus interesses e contribuir para tornar realidade as suas demandas.

Nesse contexto, então, para uma expectativa de melhoria da imagem pública do Parlamento, o que evidentemente só pode ocorrer em conjunto com o aumento da confiança da sociedade nas instituições democráticas e no sistema político em geral, é preciso haver mudanças sociais que deem andamento às seguintes condições:

(1) desenvolvimento socioeconômico que beneficie de modo amplo a população brasileira, com destaque para a universalização do acesso à educação de boa qualidade, o que contribui potencialmente para a formação de cidadãos dotados de maior sofisticação política, com condições adequadas para participar, direta ou indiretamente, do campo político, elegendo melhores representantes, fiscalizando as ações do poder público e encaminhando as suas demandas de modo efetivo;

(2) crescimento das possibilidades de organização da sociedade civil, com vistas à maior identificação e representatividade de suas demandas políticas, democratização do acesso à política instituciona-



lizada e a uma atuação autônoma e mais equilibrada em relação às organizações do Estado e do mercado;

(3) fortalecimento das ações institucionais no âmbito dos três poderes, com destaque para o Poder Judiciário, na garantia da universalização do acesso à Justiça e da aplicação das leis com equidade e presteza;

(4) maior transparência nas ações dos poderes públicos e garantia da liberdade de acesso a todas as informações de interesse público, com rapidez e clareza, a fim de que a fiscalização pelos cidadãos, pelos meios de comunicação e pelas organizações não governamentais e também pelas próprias instituições públicas possa ocorrer com efetividade;

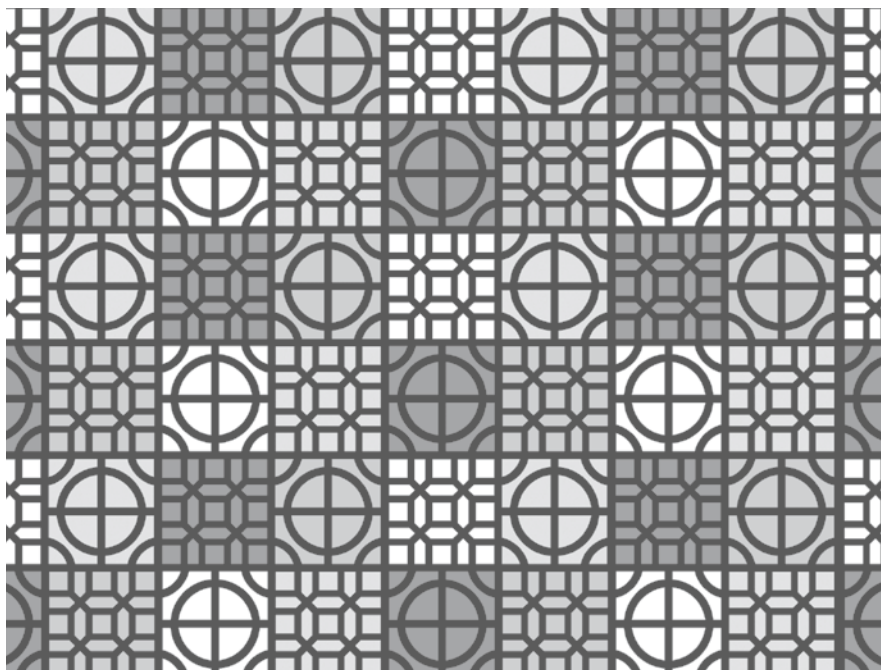
(5) democratização do acesso dos cidadãos aos poderes públicos, nos três níveis federativos, em especial ao Poder Legislativo, com financiamento público para campanhas eleitorais, fortalecimento e maior fiscalização social sobre os partidos políticos, além de cotas de cumprimento compulsório com vistas à equidade de gênero e financiamento específico para tal.

Na ausência dessas condições e enquanto a mídia e o Congresso forem influenciados predominantemente pelas agendas dos grupos corporativos que já têm os seus pleitos bem atendidos pela atual democracia liberal de mercado, sem um contraponto efetivo da sociedade civil de uma forma mais representativa e abrangente, ou seja, com a garantia da sua participação em termos equilibrados, persistirá no cenário político a imagem pública da instituição parlamentar refletindo e reafirmando a permanência da crise de legitimidade da democracia representativa.



# 7

## REFERÊNCIAS



ABRAMO, Claudio Weber. Culpados até prova em contrário. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 27, 7 maio 2009.

ABREU, Alzira Alves de (org.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1995.

\_\_\_\_\_. (org.). **Eles mudaram a imprensa**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. 1964: a imprensa ajudou a derrubar o governo Goulart. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). **João Goulart**: entre a memória e a história. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

ALVES, Garibaldi. O Congresso na UTI: entrevista a Otávio Cabral. **Veja**, São Paulo, p. 11-15, 2 abr. 2008.

AMORIM, Silvia. Crise revela sistema 'bambo', afirma FHC. O Estado de S.Paulo, São Paulo, p. 6B, 24 mar. 2009.

AMORIM NETO, Octavio. O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro.. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: K. Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 131-140.

ANASTASIA, Fátima. Para um balanço da 52ª Legislatura. **Plenarium**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 154-195, 2007.

AZEDO, Luiz Carlos. Edição de MPs é restringida. **Correio Braziliense**, Brasília, 10 dez 2008. Cad. B, p. 5.

BACZKO, Bronislaw. Imaginação social. In: ENCICLOPÉDIA Einaudi. Lisboa: Imp. Nacional; Casa da Moeda, 1985. v. 5, p. 298-332.

BALANÇA o coronelismo eletrônico: editorial. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 3B, 12 abr. 2009.





- BENSON, Rodney; NEVEU, Erik. **Bourdieu and the journalistic field**. Cambridge: Polity, 2005.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 12. ed. São Paulo: Imp. Oficial; Brasília: EdUnB, 2002. v. 1 e 2.
- BOORSTIN, Daniel J. The image (excerpt). In: TUMBER, Howard (org.). **News: a reader**. Nova York: Oxford Univ. Press, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: QUESTÕES de Sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 173-182.
- \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- \_\_\_\_\_. The political field, the social field, and the journalistic field. In: BENSON, Rodney; NEVEU, Erik. **Bourdieu and the journalistic field**. Cambridge: Polity, 2005. p. 29-47.
- BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed., 2006.
- CARTA ao Leitor. **Veja**, São Paulo, p. 13, 11 mar. 2009.
- CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: K. Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 19-31.
- CARVALHO, José Murilo. Agruras democráticas: entrevista a Roberta Jansen. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 36, 23 maio 2009.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação, economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- CAVALCANTI, Sandra. Cuidado com esse plebiscito, gente!. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 2, 14 abr. 2009.
- CASAGRANDE, Renato. O Congresso não legisla, o Judiciário o faz. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 13, 1º dez. 2008.
- 180 ANOS do Legislativo. **Jornal da Câmara**, ed. esp., p. 3, maio 2004.

CHACON, Sérgio. **Congresso, imprensa e opinião pública: o caso da CPMI dos Sanguessugas**. 2008. 82 f. Monografia (Especialização em Comunicação Legislativa) – Unilegis e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

CHAGAS, Helena. Relações Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Ed. Assoc., 2002. p. 331-367.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHARRÃO, Cristina. Emissoras recebem R\$ 267 milhões ao ano por propaganda partidária. **Observatório do Direito à Comunicação**. Disponível em: <<http://www.direitoacomunicacao.org.br>>. Acesso em: 11 set. 2008.

CHINAGLIA, Arlindo. O pior já passou: entrevista a Otávio Cabral. **Veja**, São Paulo, p. 11-15, 21 maio 2008.

COIMBRA, Marcos. Começou a eleição. **Correio Braziliense**, Brasília, 27 ago. 2008. Cad. B, p. 6.

\_\_\_\_\_. Os usos das pesquisas. **Correio Braziliense**, Brasília, 20 ago. 2008. Cad. A, p. 8.

CONVOCAÇÃO extraordinária começa hoje. **Folha de S. Paulo Online**, 16 dez. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74665.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2009.

CORRÊA, Villas-Boas. A carta do presidente. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 23 maio 2009, p. 2.

\_\_\_\_\_. Cobrindo o Congresso. In: ABREU, Alzira Alves de (orgs.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1995. p. 149-156.

\_\_\_\_\_. **Conversa com a memória: a história de meio século de jornalismo político**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

CURRAN, James. Rethinking media and democracy. In: CURRAN, James; GUREVITCH, Michael (orgs.). **Mass media and society**. 3. ed. Londres: Arnold, 2000. p. 120-154.

DAHL, Robert A. A democratic paradox?. **Political Science Quarterly**, Nova York, v. 115, n. 1, p. 35-40, 2000.



DAMÉ, Luiza. Era Lula gastou R\$ 6,3 bi em publicidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 4, 16 maio 2009.

DEPUTADOS federais, mídia e conjuntura política: relatório de pesquisa. Brasília: FSB Comunicações, Núcleo de Pesquisas, 2008.

DURAND, Gilbert. **O imaginário**: ensaio acerca das ciências e da filosofia da imagem. Rio de Janeiro: Difel, 1998.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Choque ético, urgente. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 15, 31 jul. 2009.

ECHEGARAY, Fabian. O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 60-74, 2001.

ESSER, Frank; PFESTSCH, Barbara (orgs.). **Comparing political communication**: theories, cases and challenges. Nova York: Cambridge Univ. Press, 2000.

EXECUTIVO é autor de 57,8% das leis. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 set. 2002, Esp. Olho no Voto, p. A10.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

\_\_\_\_\_. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Fund. Desenvolvimento da Educação, 1999.

\_\_\_\_\_. Irrelevância da política?. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 2, 31 maio 2009.

FEUERWERKER, Alon. Horror ao vácuo. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 4, 15 ago. 2008.

FRANCO, Augusto de. **Carta Rede Social**, Esp., 4 out. 2007. Disponível em: <<http://www.augustodefranco.com.br>>.

FRANCO, Bernardo Mello; CAMAROTTI, Gerson A bancada do cimento. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 3, 6 abr. 2009.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

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

GUTEMBERG, Luiz. O que se faz e o que se diz. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1995. p. 169-177.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALIMI, Serge. **Os novos cães de guarda**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

INGLEHART, Ronald. How solid is mass support for democracy: and how can we measure it?. **Political Science & Politics**, v. 36, n. 1, p. 51-57, jan. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. Pesquisas especiais: jan. 1957. **Coleção Ibope**: pesquisas especiais, v. 1, n. 800, 1957.

JORNALISTAS desconfiam da isenção na cobertura política. **Comunique-se**. 2008. [on-line] Disponível em: <<http://www.comunique-se.com.br>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Os contextos do saber**: representações, comunidade e cultura. Petrópolis: Vozes, 2008.

KRAMER, Dora. O silêncio dos mais decentes. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 6, 19 abr. 2009.

KRIEGER, Gustavo. Não é uma guerra. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 4, 10 jul. 2008.

LAGOS, Marta. O termômetro latino: entrevista a Thomaz Favaro. **Veja**, São Paulo, p. 9-13, 6 fev. 2008.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium Ed., 2005.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre o futuro da política e da democracia. In: CHAIA, Vera; MACHADO, Eliel. **Ciências sociais da atualidade**. São Paulo: Paulus, 2009. p. 13-32.



LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2005: 1995-2005**, diez años de opinión pública, 176.554 entrevistas, 10 mediciones en 18 países. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2005.

LERNER, Daniel. **The passing of traditional society: modernizing the Middle East**. Nova York: Free Press, 1966

LIMA, Venício A. de. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Ed. Atlas, 2007. p. 84-94.

\_\_\_\_\_. Liberdade de expressão e mídia alternativa: dois anos depois. **Carta Maior**, 20 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.carta.maior.com.br>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

LIPPMANN, Walter. **Public opinion**. Nova York: Free Press Paperbacks, 1997.

LOPES, Eugênia. Cristovam propõe plebiscito e abre polêmica. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 8 abr. 2009, p. 6.

LUNDASEN, Susanne. “Podemos confiar nas medidas de confiança?”. **Opinião Pública**, v. 8, n. 2, p. 304-327, 2002.

LUSTOSA, Elcias. **O texto da notícia**. Brasília: EdUnB, 1996.

MÁXIMO, Helena Cristina. **A presença da mídia na ação política: evidências de uma influência discursiva**. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARTIN, Lyndon. Confidence and trust: parliament in the 21st century. **The Parliamentarian**, v. 84, n. 4, p. 359-360, 2003.

MCCOMBS, Maxwell. **Setting the agenda: the mass media and public opinion**. Cambridge: Polity, 2004.

MCQUAIL, Denis. **McQuail's mass communication theory**. 4. ed. Londres: Sage Publ., 2000.

MELLO, Fernando Barros. 74% querem o afastamento de Sarney. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 ago. 2009, p. 10.

MIGUEL, Luis Felipe. *Accountability* em listas abertas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010.

- \_\_\_\_\_. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 155-184, 2002.
- \_\_\_\_\_. Mídia e opinião pública. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: K. Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- \_\_\_\_\_. Mito político. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004.
- \_\_\_\_\_. **O nascimento da política moderna**: Maquiavel, utopia, reforma. Brasília: EdUnB, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 123-140, 2003.
- \_\_\_\_\_.; BIROLI, Flávia. Gênero e política no jornalismo brasileiro. In: ENCONTRO DA COMPÓS, 17., 2008, São Paulo-SP. Grupo de Trabalho “Comunicação e Política”. [Anais...]. [São Paulo: Unip], 2008.
- MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.
- \_\_\_\_\_. **José Álvaro Moisés**: entrevista. Entrevistador: Pedro Aquino Noleto Filho. 2 jun. 2008b.
- \_\_\_\_\_. Os significados da democracia segundo os brasileiros. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA (), 4., 2008, Porto Rico. Mesa-redonda “Os significados da democracia na América Latina e suas medidas”. [Anais...]. Porto Rico: Alacip], 2008a.
- \_\_\_\_\_. O voo cego do Parlamento: entrevista a Ivan Marsiglia. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2009. Cad. Aliás, p. 4.
- MORAES, Dênis de (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MORAES, Marcelo. Siglas veem minguar seu quadro de filiados. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 8, 22 mar. 2009.
- MOTTA, Luiz Gonzaga (org.). **Imprensa e poder**. Brasília: EdUnB, 2002.
- MOSCO, Vincent. The political economy of communication. Londres: Sage, 1996.



- MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NASSIF, Maria Inês. A democracia vive de boas e más notícias. **Valor Econômico**, p. 6, 7 maio 2009.
- NO GOVERNO Lula, grupos concentram seus esforços no Executivo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 jun. 2009, p. 8.
- NORRIS, Pippa. *A virtuous circle: political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2000.
- NUNES, Augusto. Augusto Nunes: entrevista. In: ABREU, Alzira Alves de (orgs.). **Eles mudaram a imprensa**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- OBAMA, Barack. **A audácia da esperança**: reflexões sobre a reconquista do sonho americano. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007.
- OLIVEIRA, Márcio. Representações sociais e sociedades: a contribuição de Serge Moscovici. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 180-186, 2004.
- PARLAMENTO não pode ser atrativo para infratores: editorial. **Valor Econômico**, p. 16, 13 abr. 2009.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Merval. Paradoxos do Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 4, 6 maio 2009.
- O PERFIL do eleitorado brasileiro. **IstoÉ**, p. 23, 23 jul. 2008.
- PESQUISA de opinião pública nacional: relatório síntese, 18-22 jun. 2007. Brasília: CNT; Sensus Pesquisa e Consultoria, 2007.
- PINTO, Almir Pazzianoto. Cretinismo parlamentar. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 29, 21 maio 2009.
- PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley: Univ. California Press, 1967.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO. *La democracia en América Latina*: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- PORTO, Mauro P. **Televisão e política no Brasil**: a Rede Globo e as interpretações da audiência. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.



- PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton Univ. Press, 1993.
- PRESIDENTE da Câmara dos Comuns sai após escândalo de gastos no Reino Unido. **Portal G1**, 19 maio 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MRP1159375-5602,00.html>>. Acesso em: 19 maio. 2009.
- QUEIROZ, Antonio Augusto. Produção legislativa na 52. Legislatura. 2007. Disponível em: <<http://vermelho.org.br/base.asp?texto=23807>>. Acesso em: 24 jun. 2008.
- O 5º pior na lista da propina. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 6, 10 dez. 2008.
- RANGEL, Rodrigo. Justiça no banco dos réus. **IstoÉ**, p. 28-31, 9 maio 2007.
- RITTNER, Daniel. Governo e oposição banalizam recurso a 'contrabando' em MP. **Valor Econômico**, p. 12, 10 jul. 2009.
- ROGERS, Everett M. **A history of communication study**: a biographical approach. Nova York: The Free Press, 1997.
- ROMANO, Roberto. Eles têm o passaporte da impunidade: entrevista. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 4, 26 abr. 2009.
- RÓNAI, Cora. Bando de traíras irresponsáveis!. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 abr. 2009. Segundo Cad., p. 10.
- SADER, Emir. Obstáculos à democracia. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 31, 20 dez. 2008.
- SANT'ANNA, Francisco. **Mídia das fontes**: o difusor do jornalismo corporativo. 2. ed. Brasília: Casa das Musas, 2008.
- \_\_\_\_\_. Quem faz a notícia no Parlamento brasileiro?: as rotinas dos *newsmakers* do Senado Federal. **Líbero**, São Paulo, v. 19, n. 18, 2006.
- SANTAYANA, Mauro. De tolos e perversos no Poder Legislativo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 2, 7 maio 2009a.
- \_\_\_\_\_. A imprensa e o poder. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 2, 10 jun. 2009b.
- SANTOS, Fabiano. Sobre o Congresso e conversas de bar. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 9, 26 mar. 2009.



SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César (orgs.). **Rede Globo**: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005. p. 77-101.

SEM problema, sem notícia: editorial. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 24, 18 abr. 2009.

SHUDSON, Michael. **The power of news**. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1995.

SIGAL, Leon. Who?: sources make the news. In: SHUDSON, Michael et al. **Reading the news**. Nova York: Pantheon Books, 1987.

SILVA, Luiz Martins da. Jornalismo e interesse público. In: SEABRA, Roberto; SOUSA, Vivaldo de. **Jornalismo político**: teoria, história e técnicas. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 45-84.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coord. Publicações, 2003.

SILVERSTONE, Roger. **Por que estudar a mídia?** São Paulo: Ed. Loyola, 2002.

SIQUEIRA, Ethevaldo. A sabedoria dos líderes das comunicações. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. 14, 31 maio 2009.

SOARES, Regiane. Berzoini diz que PT vai debater constituinte e extinção do Senado. **Folha de S. Paulo Online**, São Paulo, 31 ago. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u324863.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2007.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SOUSA, Jorge Pedro. **As notícias e os seus efeitos**: as “teorias” do jornalismo e dos efeitos sociais dos media jornalísticos. Coimbra: Ed. Minerva Coimbra, 2000.

STEPHENS, Mitchell. **História das comunicações**: do tantã ao satélite. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

TALESE, Gay. A crise é dos jornais: e não do jornalismo: entrevista a André Petry. **Veja**, São Paulo, p. 86-89, 17 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **O reino e o poder**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

TARDE, Gabriel. A Opinião e as massas. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

TEMER, Michel. É preciso reagir agora: entrevista a Otávio Cabral. **Veja**, São Paulo, p. 17, 22 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Em defesa do Legislativo. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 25, 13 jun. 2008.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Political scandal**: power and visibility in the media age. Cambridge: Polity, 2000.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

TORRES, Rodolfo. Apesar da crise, Câmara aprovou bons projetos. **Congresso em Foco**, 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-crise-camara-aprovou-bons-projetos>>. Acesso em: 24 jul. 2009.

TORQUATO, Gaudêncio. A imagem do Parlamento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 2, 22 mar. 2009.

TRAFICANTES se infiltram na política, diz Tarso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 8, 7 abr. 2009.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Como são nossos parlamentares**: relatório, jan. 2008. p. 12-13, 27-28. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br>>. Acesso em: 1º out. 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer**: 2004. [Relatório distribuído 9 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.transparency.org.policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2004\\_1](http://www.transparency.org.policy_research/surveys_indices/gcb/2004_1)>. Acesso em: 23 jun. 2007.

TRAQUINA, Nelson. Porque as notícias são como são. In: \_\_\_\_\_. **Teorias do jornalismo**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2005. v. 1.



- ULHÔA, Raquel. Temer ignora MPs e vota cinco projetos. **Valor Econômico**, p. 7, 6 maio 2009.
- VASCONCELOS, Jarbas. O PMDB é corrupto: entrevista a Otávio Cabral. **Veja**, São Paulo, p. 17-21, 18 fev. 2009.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VOICE of the People: pesquisa mundial de opinião pública encomendada pelo World Economic Forum. Zurique: Gallup International, 2002. p. 3.
- WEBER, Maria Helena. Imagem pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004.
- WORLD ECONOMIC FORUM. **Press release**: 8 Nov. 2002. Geneva: WEF, 2002. 9 f. Disponível em: < [http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP\\_Trust\\_Survey.pdf](http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP_Trust_Survey.pdf) >. Acesso em: 24 jun. 2007.

Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da Câmara dos Deputados:  
[www.camara.leg.br/editora](http://www.camara.leg.br/editora)

